

62039

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ATATÜRK İLKELERİ VE İNKILAP TARİHİ
YÜKSEK LİSANS

CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI
DEVLET BORÇLARI
(1854 - 1990)

Danışman : Doç. Dr. Selim TARLAN

Hazırlayan : M. Taner PAYLAŞAN

İSTANBUL - 1997

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM
DOKÜMANTASYON MENKUL

ÖNSÖZ

Devlet borçları bütün dünya ülkelerinde giderek daha büyük bir önem kazanmaya başlamıştır. Ülkelerin yönetiminde kamu giderlerini karşılamak üzere ihtiyaç duyulan gelir kaynaklarının bir bölümünün sağlanması için devlet borçları tercih edilen bir yöntem haline gelmektedir.

Devlet borçlarının ülkelerin idaresinde meydana getirdiği siyasi ve kültürel etkilerin önemi azalırken ekonomik etkilerin önemi ön plana çıkmaya başlamıştır. Bugün bütün ülkeler, ülke ekonomisi için avantajlı buldukları her konuda iç ve dış borçlanmaya gidebilmektedir.

Tarihsel gelişim içerisinde ortaya çıkan kaynak arayışları, ülkemizin dışa açılma prosedürüne bağlı olarak ihtiyaç duyulan gelişmeler ve teknolojik yenilikler iç ve dış devlet borçlarının önemine daha belirgin bir şekilde ortaya koymaktadır.

Çalışmamın her safhasında yardımlarını esirgemeyen Saygıdeğer Hocam ve danışmanım Doç. Dr. Selim TARLAN'a, tezimin yazım ve dizayn işlemlerinde titizlikle sürekli bana destek olan değerli devre arkadaşlarım Komiser Ayhan SAYGILI ve Komiser Kamil KUYUCU'ya, ayrıca yine çalışmamın her safhasında maddi ve manevi desteğini üzerimden hiç eksiltmeyen emekli öğretmen babam Tayyar PAYLAŞAN'a teşekkürü bir borç bilirim.

Saygılarımla.

Şubat 1997

M. Taner PAYLAŞAN

GİRİŞ

Atatürk'ün ekonomi politikası ne kapitalist, ne de sosyalistti. Büyük Önder, Kemalist ekonomik kalkınma modelinin kurucusu ve uygulayıcısı idi. Büyük dehası O'na bu alanda da yeni bir devrim yapma olanağı vermiştir. Büyük Atatürk, Türkiye Cumhuriyeti hükümetini kurduktan sonra Türk ekonomisine yakın gelecekte ışık tutacak, yön verecek çalışmayı başlatmıştır. Büyük Önder bu çalışmalarını da “Ekonomik kalkınma Türkiye'nin hür, müstakil daima daha kuvvetli, daha refah Türkiye idealinin, belkemiğidir” şeklinde ifade etmiştir. Bütün ömrünü yeni Türkiye devletinin kuruluşu ve gelişmesini sağlama hedefine adanmış, 1919'dan 1938'e kadar uyguladığı siyasal ve sosyal reformlar Türk toplumunun kalkınması için güçlü bir ekonominin varlığına inanmış bu büyük insanın ekonomik kalkınma alanındaki görüşleri, inançları ve en önemlisi ulaştığı çözüm yolları konusundaki eserler son derece azdır.

Ondokuzuncu yüzyılın sonlarından itibaren bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de devlet borçları çok büyük önem kazanmıştır. Günümüz şartlarında devletlerin borçlanması ülke içerisindeki kaynakların en iyi şekilde kullanılması ve dış ülke imkanlarından yararlanabilmesi için vazgeçilmez bir yol olmuştur. Devlet borçlarında mağlup ülkelerin, geri kalmış ülkelerin ve kalkınmakta olan ülkelerin borç alan, gelişmiş ülkelerin daima borç veren durumunda olması geleneği ortadan kalkmıştır. Bugün mali durumu iyi olan en gelişmiş ülkeler bile diğer ülkelere kredi ve borç alabilmektedir.

Dört bölümden meydana gelen çalışmam; devlet borçları ülkemiz açısından 1854 - 1990 dönemlerini içine alan Cumhuriyet öncesi ve sonrası tarihsel gelişim içerisindeki borçlanma ve genel durum değerlendirmesinden oluşmaktadır.

Birinci bölümde; devlet borçları hakkında genel bilgiler, borçların sınıflandırılması ve ekonomik-sosyal etkilerinin yansımaları konuları,

İkinci bölümde; Osmanlı Devleti'nde 1854 yılında Kırım Savaşı'nı takip eden dönemde gerçekleştirilen ilk dış borçlanma, Düyun-u Umumiye ve I. Dünya Savaşı sonuna kadar ki olan dönem,

Üçüncü bölümde; Kurtuluş Savaşı'ndan itibaren Cumhuriyet'in ilanı, Dünya Ekonomik Buhranı ve II. Dünya Savaşı ile savaş sonrası, planlı dönemler ve son dönem olarak 1990 yılına kadar ki olan dönem incelenmiş olup,

Son bölümde ise, 1854 yılındaki ilk borçlanmadan itibaren incelenen dönemleri içine alacak şekilde hem askeri, hem ekonomik, hem de siyasi açıdan bir genel durum değerlendirmesi yapılmıştır.



İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BORÇLARI İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

	<u>Sayfa</u>
A. GENEL BİLGİLER	1-10
1) TANIMI.....	1
2) VERGİ İLE BORÇLANMA ARASINDAKİ FARKLAR.....	3
3) DEVLET BORÇLARI İLE ÖZEL BORÇLAR ARASINDAKİ FARKLAR	5
4) DEVLETİN BORÇLANMA NEDENLERİ.....	6
a. Mali Nedenler.....	6
b. Ekonomik Nedenler	7
c. Diğer Nedenler	8
5) DEVLET BORÇLARI HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER.....	9
a. Klasik Maliyecilerin Görüşleri.....	9
b. Modern İktisatçıların Görüşleri.....	9
B. DEVLET BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI.....	10-18
1) ELDE EDİLMELERİNE GÖRE DEVLET BORÇLARI	10
a. İsteğe Bağlı Borçlar	10
b. Zorunlu Borçlar	11

	<u>Sayfa</u>
2) VADELERİNE GÖRE DEVLET BORÇLARI.....	12
a. Kısa Vadeli Borçlar (Dalgalı Borçlar)	13
b. Uzun Vadeli Borçlar (Konsolide Borçlar)	13
i. Süresiz Borçlar (Devamlı Borçlar)	13
ii. Süreli Borçlar (İtfa Süresi Belli Borçlar)	14
3) KAYNAKLARINA GÖRE DEVLET BORÇLARI	14
a. İç Borçlar	15
b. Dış Borçlar	16
C. DEVLET BORÇLANMASININ ETKİLERİ	18-24
1) BORÇLANMANIN EKONOMİK ETKİLERİ	18
a. İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	19
b. Dış Borçlanmanın Ekonomik Etkileri	20
2) BORÇLANMANIN SOSYAL ETKİLERİ	21
a. İç Borçlanmanın Sosyal Etkileri	21
b. Dış Borçlanmanın Sosyal Etkileri	23

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET ÖNCESİ DEVLET BORÇLARI (1854 - 1923)

A. OSMANLI DEVLETİNİ BORÇLANMAYA ZORLAYAN NEDENLER...	25-32
1) İÇ NEDENLER	25
a. Ödemeler Bilançosundaki Açıklar	26
b. Daha Önce Alınan Borçların Rasyonel Kullanılmaması	26

-i) Alınan borçların savaş giderlerinde kullanılması	26
-ii) Alınan borçların israf edilmesi	27
c. Bütçelerin Sürekli Açık Vermesi	28
d.Borçlanma Suretiyle Beklenen Gelirin Elde Edilmemesi	30
2) DIŞ NEDENLER	30
a. Emperyalist Ülkelerin Dışa Sermaye İhracı Gereksiniminde Olması	31
b. Emperyalist Ülkelerin Osmanlı Devletini Ekonomik Olarak Sömürgeleştirme Amaçları	31

B. OSMANLI DEVLETİNDE DIŞ BORÇLANMA VE

DÜYUN-U UMUMİYE	32-56
1) DIŞ BORÇLAR VE MALİ KONTROL İÇİN İLK PLANLAR	32
2) DÜYUN-U UMUMİYE GİDEN YOL	39
a. Esham Borsası' nın Kuruluşu	39
b. Acz Durumu	41
c. 22 Kasım 1879 Mukavelesi	42
d. Muharrem Kararnamesi	42
3) DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ	44
4) II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE BORÇLARIN GELİŞİMİ	49
a. I. Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem	49
b. I. Dünya Savaşı Dönemi	53
5) DEĞERLENDİRME	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURİYET SONRASI DEVLET BORÇLARI (1923-1990)

A. BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASINDA OSMANLI DEVLETİ	57-60
B. KURTULUŞ SAVAŞINDA GENEL MALİ DURUM	60-73
C. CUMHURİYET SONRASI BORÇLARIN TARİHSEL GELİŞİMİ	73-114
1) 1919-1923 KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİ	73
2) 1923-1929 LİBERAL EKONOMİ DÖNEMİ	79
3) 1930-1945 DÜNYA EKONOMİK BUHRANI VE II.DÜNYA SAVAŞI DÖNEMİ	87
4) 1946-1960 SAVAŞ SONRASI DÖNEM	100
5) 1961-1979 PLANLI DÖNEMLER	103
6) 1980 -1990 SON DÖNEM	109

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENEL DURUM DEĞERLENDİRMESİ	115-126
--	----------------

KAYNAKÇA	127
TABLolar	135

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BORÇLARI İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

A. GENEL BİLGİLER

1. TANIMI

Devlet, “Vatan” denilen sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların, yani toplumun oluşturduğu organize olmuş bir varlıktır. Toplum, devleti kurmuştur. Devletin amacı, insanların mutluluğunu sağlamaktır. Devlet kişi hayatının sürmesi ve kişi mutluluğunun sağlanması için oluşturulmuş bir örgüttür. Devleti oluşturan toplumun, sonsuz ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar toplumun varlığını devam ettirmeye yönelik olup, çok çeşitlidir.

İşte “devlet”, toplumun bir arada yaşamaya yönelik, “kollektif” veya “toplumsal” ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir takım faaliyetlerde bulunur, bu faaliyetleri gerçekleştirirken piyasadan çeşitli mallar, hizmetler ve üretim faktörleri satın alır. Bunları kullanarak kamusal, özel ve karma mallar üretip bedelli veya bedelsiz olarak topluma sunar.

Ekonomide zaman içerisinde bazı dengesizlikler ortaya çıkabilir. Bu dengesizliklerin giderilmesinde ve ekonominin tekrar dengeye getirilmesinde devletin rolü ve önemi büyüktür. Diğer bir ifadeyle, devletin ülke ekonomisiyle ilgili bazı düzenleyici faaliyetleri söz konusudur.

Ana hatlarını birkaç cümle ile belirttiğimiz devlet faaliyetleri şüphesiz devletin harcama yapmasını, karşılığında ise bazı kaynaklardan gelir elde etmesini gerektirmektedir.

Devletin söz konusu harcamaları bütçe sistemi içerisinde;¹

- Cari harcamalar,
- Yatırım harcamaları,
- Transfer harcamaları,

şeklinde tasnif edilirken, söz konusu gelir kaynakları da;

- Vergiler,
- Resimler,
- Harçlar,
- Cezalar,
- Şerefiyeler,
- Parafiskal Gelirler,
- Milli Emlak Gelirleri,
- İştirak Gelirleri,
- Borçlanma,
- Emisyon,
- Diğer gelirler,

olarak yer almaktadır.

Devletin, finansman kaynakları içerisinde en önemli ve büyük payı vergiler oluşturmaktadır. Borçlanma ve emisyonun dışında kalan diğer kamu gelirlerinin, toplam kamu gelirleri içerisindeki oranı çok düşüktür.

Günümüzde gerek devlet gelirleri içerisindeki payı itibariyle, gerekse ekonomide ortaya çıkardığı etkiler açısından borçlanma ve emisyon önemli ölçüde dikkati çekmektedir. Ancak emisyonu aşırı ölçüde başvurulduğunda, enflasyon gibi olumsuz bir sonuç ortaya çıkmakta ve ekonomide dengelerin bozulmasına yol açmaktadır.

¹ Metin ERDEM, “Devlet Borçları”, Ekin Kitabevi Yayınları, Motif Matbaası, Bursa, 1996, s.2.

Devlet, yapılması gereken harcamaların, gelirlerden fazla olması durumunda; mevcut vergilerin miktar veya oranlarını arttırabilir, yeni vergileri yürürlüğe koyabilir, borçlanabilir veya emisyonu başvurabilir.

Gelirler arasındaki tercih ekonomik, mali ve sosyal koşullara bağlı olarak yapılır. Örneğin, toplam talebin toplam arzdan büyük olduğu, diğer bir deyişle fiyatlar genel seviyesinin yükselmekte olduğu enflasyonist bir ortamda devletin, varolan talep fazlasını kısılabilmek amacıyla dolaylı vergilerin oranlarını arttırması veya yeni dolaylı vergiler koyması düşünülebileceği gibi yine talebi kısmak ve halkın elindeki satın alma gücünü kendi tarafına çekebilmek amacıyla piyasada kısa vadeli bono ya da tahvil satması alternatifleri de düşünülebilir.

2) VERGİ İLE BORÇLANMA ARASINDAKİ FARKLAR

Toplumun ihtiyaçları sınırsız ve çeşitlidir. Devlet ise bu ihtiyaçların en azından bir kısmını karşılamak zorundadır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması sırasında kaynak sorunu her devlette kendisini hissettirmiştir. Kaynak sorununun giderilmesi vergiler yoluyla, gerekirse de borçlanma yoluyla büyük ölçüde halledilebilmektedir.

Vergi ile borçlanmanın hukuki yapılarında önemli farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar;²

a) Genellikle borçlanma dışında bütün kamu gelirlerinde hukuki bir zorlama (cebrilik) söz konusudur. Çünkü gerek vergiler ve gerekse diğer kamu gelirleri herbiri ayrı kanunlara dayanılarak tahsil edilirler. Kanunların aksinde bir hareket, kişinin cezai yaptırımlarla karşı karşıya kalmasını gerektirir. Borçlanmada, bir isteğe bağlılık (ihtiyarilik) söz konusudur. İstisnaları olmakla birlikte kişiler veya kuruluşlar devlete borç verip vermemekte serbesttirler.

b) Vergiler, temelde gelire, gidere ya da servete dayanır. Kişi, bir gelir elde etse, tüketim amacıyla bu gelirini harcarsa veya bir servet unsuruna sahip olsa her bir ekonomik olayda vergi ödemek zorundadır. Borçlanma ise tasarruflara dayanır. Kişinin devlete borç verebilmesi için elinde tasarruf edilmiş bir meblağın olması gerekmektedir.

² Macit İNCE, “Devlet Borçlanması”, Kalite Matbaası, Ankara, 1976, s.5-6.

c) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vergi vazgeçilmez bir finansman şekli iken, borçlanma bu tür bir finansman şekli değildir. Çünkü devletin borçlanmak suretiyle elde ettiği kaynak, belirlenen sürenin sonunda alındığı kişilere geri ödenecektir. Borcun ileride tekrar alınan yeni bir borçla ödenmesi borcun devamından başka bir şey değildir. Geri ödemenin vergilerle yapılması ise gelecekte elde edilmesi düşünülen vergi gelirlerinin önceden kullanılması anlamına gelmektedir.

d) Devlet tarafından borçlanmak suretiyle elde edilen paralar çoğu kez önceden belirlenmiş yerlere harcanır. Vergi yoluyla elde edilen kaynaklar ise bütçeye girdikten sonra bir bütün içinde kaybolur ve nereye harcandığı belli olmaz. Vergi gelirleri hazine adı verilen kasada toplanır ve oradan hangi mallar üretilecekse veya hangi hizmetler gerçekleştirilecekse oraya harcanır.

e) Devlete borç verenlere, devletin bir getirisi vardır. Bu getiri de, borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen sürede verilmesi taahhüt edilen faizdir. Faiz, kişinin tasarruflarını harcamaktan vazgeçmesinin ve elindeki ekonomik değerleri belli bir süre için devletin istifadesine sunmasının bedelidir. Vergide böyle bir getiri söz konusu değildir.

f) Vergi devletin gelir ve servet sahibi olan, harcama yapan yurttaşlarından hukuki zora dayanarak aldığı iktisadi kıymetlerdir. Borçlanma ise yurtiçi kaynaklardan elde edilebileceği gibi karşılıklı anlaşma yoluyla yurtdışı kaynaklardan da elde edilebilir.

g) Devlet tarafından alınan vergilerin meydana getirdiği yük, vergiyi ödeyen nesiller üzerinde hissedilirken, devletin borçlanması dolayısıyla meydana getirilen yük uzun vadeli borçlanmalarda gelecek nesilleri de külfet altına sokmaktadır.

h) Genel olarak devlet tarafından elde edilen vergi gelirleri devletin olağan cari harcamalarında kullanıldığı halde, borçlanma ile elde edilen gelirler olağanüstü durumlarda veya büyük yatırım harcamalarında kullanılmaktadır.

3. DEVLET BORÇLARI İLE ÖZEL BORÇLAR ARASINDAKİ FARKLAR

Borçlanma bugünkü konumuna bir gelişim sonucu ulaşmıştır. Eski devirlerde devletler olağanüstü durumlarda harcamalarını karşılamak için bir takım fonlar oluşturmuşlar veya acil durumlarda vatandaşların mülkleri üzerine ağır vergiler koymuşlardır. İsteğe bağlı şekilde borç para sağlanamadığı zamanlarda ise zorunlu borçlanma yoluna gidilmiş, daha sonra belirli vergiler ve devlet mülkleri teminat gösterilerek borçlanılmıştır. Nihayet istikrarlı ve güvenilir hükümetler döneminde para piyasaları örgütlenince, vatandaşlarını zorlanmadan, belirli bir faiz karşılığında ve belirli bir vade sonunda ödenmek üzere devlet isteğe bağlı olarak borçlanmaya başlamıştır.³

Bugünkü anlamda devlet borçlanmasının ilk defa görüldüğü ortaçağda fiilen borçlanan taraf, devleti tek başına temsil eden hükümdardı. Hemen hemen 16. yüzyıla kadar devlete borç verenler, toprak sahipleri ve büyük tüccarlardı. Bu borçlanmada koşulların, hükümdarın mali durumuna ve iyi niyet derecesine bağlı olması, borçlanmanın özel borçlanma gibi nitelendirilmesine yol açmıştır.

Günümüzdeki şekli ve niteliği ile devletin borçlanmasını özel borçlanmalarla benzetmek mümkün değildir. Devletin borçlanmasının özel borçlanmalardan ayrıldığı başlıca noktalar şöyle sıralanabilir:⁴

- a) Devlet borçlanmaları kamusal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yapılır. Borçlu taraf devlet veya bir kamu kuruluşudur. Özel borçlanmalar ise özel ihtiyaçların giderilmesine yöneliktir. Özel borçlanmalarda kar amacı da güdülebilir.
- b) Devlet borçlanmalarının miktarı fazladır. Özel borçlanmalarda ise miktar küçüktür.
- c) Devlet borçlarının vadesi genellikle daha uzun, özel borçlanmaların ise daha kısadır.
- d) İstisnaları olmakla birlikte özel borçlanmalar daha çok yurt içinde alınıp verilir. Devlet ise özellikle ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilmek amacıyla

³ H.Üren ARSAN, “Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayını, No.17, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961, s.12.

⁴ İNCE, a.g.e., s.3 -4.

sermaye birikiminin yeterli olmadığı durumlarda yurtdışı finansman kaynaklarına da başvurulabilir.

e) Devlet borçlarında, devlete borç verenlerin elde ettiği faizin dışında bazı avantajlar (prim, ikramiye, vergi muafiyeti vs.) ve garantiler söz konusu olabilir.

f) Devlet borçlarının ender hallerde dahi olsa, cebri veya yarı cebri bir biçimde alınabilmesine karşılık, özel borçlarda böyle bir durum söz konusu olamaz.

g) Özel borçlarda borç alan kişiler borcunu belirli bir süre sonra geri ödemekle yükümlüdür. Devlet ise bir kanun çıkararak daha önce alınmış olan borçları reddetme olanağına teorik olarak sahiptir.

4) DEVLETİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Devletin borçlanma nedenleri, ülkelere ve içinde bulundukları koşullara göre değişiklik gösterir. Genel olarak devletlerin borçlanmaya başvurmalarının temel nedenlerini şu ana gruplar altında sıralayabiliriz:

a. Mali Nedenler:

Genel olarak konsolide bütçe ve sair kamu açıklarının ortaya çıkma nedeni, kamu sektörü itibarıyla planlanan büyüme hızının gerektirdiği kamu yatırımları dolayısıyla kamu finansman (tasarruf) açığının oluşmasıdır. Böylece planlanan kamu yatırımlarını gerçekleştirecek reel kamu tasarrufu yoksa konsolide bütçenin ve kamu sektörünün açık vermesi ve dolayısıyla iç ve dış kaynaklardan borçlanmaya başvurulması kaçınılmaz hale gelmektedir.⁵

Acaba devletin yerine getirmesi gereken hizmetleri için tek finansman kaynağı borçlanma mıdır? Daha önce de ifade edildiği gibi devletin gelir kaynakları içerisindeki en önemli pay vergi gelirleridir. Buna karşılık her ülkenin vergilendirme limiti bellidir ve vergi gelirleri ekonomik büyümenin gerektirdiği yatırımların veya savaş harcamalarının karşılanmasına yetmeyebilir. Bu nedenle, büyük yatırımlar için gereken

⁵ Güneri AKALIN, “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen IX. Maliye Sempozyumu Tebliğleri, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994, s.210.

finansmanı borçlanma yolu ile elde etmek cari harcamaları zorlamayacağı için, daha akılcı bir uygulama olmaktadır. Diğer yandan, yapılan yatırımlar ve hizmetler verimli ve kısa dönemde kar sağlayabilen yatırımlar ise, ilerde borcun geri ödemeleri bu kardan yapılabileceğinden finansmanın devlet tarafından alınan borçla gerçekleştirilmesi şüphesiz daha uygun olacaktır.

Yapılan yatırımların finansmanında borçlanmanın tercih edilmesi konusunda diğer bir etken ise, devlet gelir ve giderleri arasında zaman yönünden ortaya çıkabilen dengesizliklerdir. Çünkü devletin vergi gelirleri yıl içerisinde belirli taksit dönemlerinde elde edilir. Ancak giderler için böyle bir uygulama yapılamaz. Giderler yılın her ayında ve her zaman yapılabilir. Bu durumda bütçe uygulamasında zaman zaman tıkanıklıklar ortaya çıkabilir. Böyle dönemlerde devletin yapacağı harcamaların finansmanı kısa vadeli borçlanma ile sağlanarak vergi gelirlerinin daha bol elde edildiği aylarda, alınan borçların geri ödemesi gerçekleştirilir.⁶

b. Ekonomik Nedenler :

Ekonomik durgunluğun giderilmesi bakımından izlenecek borçlanma politikasında en güvenilir ve kesin çözüm, Merkez Bankası'ndan borçlanmak suretiyle bütçe açığının kapatılmasıdır. Bu durumda, borçlanmanın toplam talep üzerinde hiçbir kısıtlayıcı etkisi ortaya çıkmayacağı gibi, devlet borçlanmadan doğan birtakım külfetler altına da girmemiş olur. Ancak kamuoyu genellikle, devletin Merkez Bankası'ndan borçlanmasına taraftar değildir. Çünkü, devletin Merkez Bankası'ndan borçlanmasının zamanla bir alışkanlık haline gelebileceğinden ve bu kaynağın ekonomik durgunluğun söz konusu olmadığı dönemlerde de sık sık kullanarak, enflasyonist baskıların ortaya çıkabileceğinden korkulur.⁷

Toplam talebin toplam arzdan büyük olduğu bir diğer ifadeyle ekonomide talep fazlasının neden olduğu fiyat yükselişlerinin görüldüğü ve daha çok gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya bulunduğu enflasyonist bir ekonomik ortamda devlet yine bu

⁶ Avni ZARAKOLU, "Ülkemizde Hazine - T.C. Merkez Bankası İlişkileri", Prof.Dr. Fadıl H.SUR'un Anısına Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 522, A.Ü.S.B.F. ve Basın-Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1983, s.25.

⁷ Sevim GÖRGÜN, "Maliye Politikası", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No. 50, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973, s.79.

olumsuz durumu gidermek ve arz-talep dengesini gerçekleştirmek durumundadır. Bu tür ülkelerde borç olarak verilebilecek özel tasarruflar düşük seviyededir. Yüksek olan toplam talebin kısılması için vergi bu ülkelerde tercih edilmektedir.

Toplam arz ile toplam talebin eşit olduğu denge durumunda ise ekonomide yapılması gereken, bu ideal durumu korumaktır. Vergi veya borçlanma dengeyi bozmadan kullanılabilir. Diğeri bir ifadeyle enflasyona ve deflasyona neden olacak uygulamalardan titizlikle kaçınılması gerekir.

c. Diğeri Nedenler :

Vergi yönetimi, ülkedeki vergi kaçaklarını yeterli etkinlikte takip etmekten yoksun olabilir. Tahsil edilebilen vergi gelirlerinin yapılacak olan harcamaları karşılayamaması durumunda borçlanma zorunlu olarak başvurulacak bir finansman yöntemi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütçe hazırlanırken düşünülmemiş, bazı olağüstü durumlar sonradan ortaya çıkabilir. Deprem, kuraklık, savaş vb. gibi aniden ortaya çıkan bu tür harcamaların karşılanabilmesi için süratli bir borçlanmaya başvurulabilir.

Savunma alanında ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, bunları takip etmek zorunda kalan devletleri bu alanda yatırımlar yapmaya zorlamaktadır. Özellikle savaş durumuyla karşılaşan devletler büyük bir borç yüküyle karşı karşıya kalırlar.

Yine gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan önemli bir sorun da, ödemeler bilançosunda ortaya çıkan kronik açıklardır. Bu açıkları kapatmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için kaynak ithal etme zorunluluğu dış borç yığılmalarına neden olmaktadır.⁸

Ayrıca, zaman içerisinde alınan borçların vadelerinde geri ödenememesi durumu da, yeni bir borçlanmanın doğmasını gerektirebilir.

⁸ ERDEM, a.g.e.,s.16.

5) DEVLET BORÇLARI HAKKINDA GÖRÜŞLER

a. Klasik Maliyecilerin Görüşü

Klasik düşünceye sahip ekonomistlerin görüşlerine göre, devlet hiçbir zaman borçlanmamalıdır. Bu görüşe göre devletin faaliyet alanları sınırlı ve dar tutulmalı, sadece savunma, adalet, eğitim, sağlık gibi kendine düşen ana görevleri üstlenmelidir. Devlet bütçesinin gelir ve gider kalemleri daima eşit olarak hazırlanmalı ve bütçe açıklarına yer verilmemelidir. Klasiklere göre, devlet hiçbir zaman olağanüstü haller dışında borçlanmamalıdır.

Bu görüş savunucularına göre; devletin borç yükü daima gelecek nesillere yansıtılmaktadır. Alınan borçlarla gerçekleştirilen hizmetlerden faydalanan insanlarla, iler ki dönemlerde bu borçları ödeyen insanlar farklı olmaktadır.

Amerika'lı H.C..Adams'ın da katıldığı klasik görüş, pek çok eksiği olmasına rağmen özellikle olağanüstü hal ve savaşlardan doğan borçlar konusunda doğruluğunu kabul ettirmiştir. Bu görüşe göre, savaşlar ve bu nedenle doğan borçlar, toplumun arka arkaya iki nesline de yük getirmektedir. Birincisi savaş ve savaşın meydana getirdiği büyük yıkımların altında ezilen birinci nesil, ikincisi de savaştan sonra ortaya çıkan yıkımların onarılmasını üstlenen sonraki nesildir.⁹

b. Modern İktisatçıların Görüşü

Modern düşünceye sahip oldukları kabul edilen Keynes'ci iktisatçılara göre ekonomide bütçe dengesinin sağlanması zorunlu değildir. Bu iktisatçılar, klasiklerin ileri sürdüğü bütçenin denkliği ilkesini kabul etmezler. Enflasyon dönemlerinde talebin sınırlandırılması için bütçe fazlasının meydana getirilmesi gerektiği gibi, ekonomik durgunluk dönemlerinde yetersiz olan talebin teşviki için uygulanan bütçe açıklarının devlet borçları ile kapatılması gerekmektedir.

Modern iktisatçılara göre, borçların yükünün gelecek kuşaklara nakledildiği yolundaki düşünceler yanlıştır. Bu görüşe göre, borçların gerçek yükü geleceğe

⁹ Aziz TURAL, "Devlet Borçları", Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını ,No.1992/325, Ankara, 1992, s.25.

yansımaz. Toplumun ihtiyaçları borç alınarak önceden karşılındığı için gelecek kuşaklar daha iyi bir hayat yaşayacaklar ve karşılığında da sadece faiz miktarı kadar ilave bir yük altına gireceklerdir.

Keynes'ci iktisatçılar, klasik anlayışın n yargılarından kurtulmak gerektiğı fikrindedirler. Borçlanmanın, ekonominin içinde bulunduğı şartlara uygun olmasını savunurlar.

Açık bütçe politikasını savunan modern iktisatçılar, devletin ekonomik hayata giderek artan oranda müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Özellikle durgunluk dönemlerinde toplam talebi arttırmak amacı ile başvuruilan açık bütçeler, devlet borçlarındaki artışı da beraberinde getirmiştir.

Devlet borçları konusundaki görüşlerde; klasikler, olağüstü haller dışında devlet borçlarına karşı çıktığı için eleştirilirken, modern iktisatçıların, devlet borçlarının faydalarını, olduğundan fazla abarttığı ileri sürülmüştür.

B. DEVLET BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI

Devlet borçları oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu özelliğı itibariyle bir sınıflandırılmanın yapılması gerekliliğı ortaya çıkar. Devlet borçları genel olarak;

- Elde edilmelerine,
- Vadelerine,
- Elde edildikleri kaynaklara,

göre sınıflandırılır.¹⁰

1) ELDE EDİLMELERİNE GÖRE DEVLET BORÇLARI

a . İsteğ Bağılı Borçlar

Konumuz borç, almak isteyen taraf ise devlettir. Borcu verecek olan kişi, kurum veya kuruluşlar, yabancı devlet ya da birden fazla yabancı devletin birlikte oluşturduğı

¹⁰ ERDEM, a.g.e.,s.19.

uluslararası kuruluşlar olabilir. Borçlanmak isteyen devlet o andaki koşullara göre borç verecek taraflardan birine veya birkaçına başvurur. Borç verecek olan taraflar da borç isteyen devletin kendilerine sağlayacağı çıkarları inceleyerek kendi hür iradeleri doğrultusunda kararını verir.

b. Zorunlu Borçlar

Borçlanmanın ilke olarak isteğe bağlıdır. Ancak, uygulamada her zaman bu şekilde gerçekleşmediği görülmektedir. Borçlanmak isteyen devlet bazı durumlarda borçlanmasını gerçekleştirmek için maddi veya manevi olarak zorlamalara başvurabilir. Bu durumda borç verecek tarafın hür iradesi devlet tarafından dikkate alınmamaktadır.

Zorunlu borçlanmanın amacı, kişi ve kurum tasarruflarının kamu kesimine zorla aktarılmasıdır. Kişiler belirli yasal yaptırımlar dahilinde gelir veya servetlerinin bir kısmını devlete borç olarak verirler. Savaş, kuraklık, deprem gibi olağanüstü durumlarda da devlet, manevi zorlamayla birikmiş tasarrufların kamuya aktarılmasını sağlayabilir. Olağanüstü durumların sona ermesinden sonra alınan borçlar vergiye dönüştürülerek söz konusu dönemdeki harcamalar kesin olarak finanse edilmiş olur.¹¹

Devletin zorlama unsurunu kullanarak borçlanması çeşitli şekillerde gerçekleşebilir. Zira, zorlamanın da değişik dereceleri söz konusu olmaktadır. Buna göre zorlama ile alınan devlet borçları:¹²

– **Tam zorlama ile alınan borçlar:** Borç verecek olan tarafın kendi hür iradesi söz konusu değildir.

– **Zorlama tehdidi ile alınan borçlar:** Devlet piyasaya çıkardığı tahvillerin satılamayan kısımlarının yaptığı ilanlar ile halka veya kurumlara zorla satılacağını duyurur.

– **Manevi zorlama ile alınan borçlar:** Devlet tarafından piyasaya sürülen tahvillerin, piyasaya sunulma biçimi halkı manevi veya psikolojik baskı altında tutmakta ve devletin çıkardığı tahvilleri almak zorunda bırakmaktadır.

¹¹ Ömer Faruk BATIREL, “Kamu Maliyesi Teorisine Giriş”, Genişletilmiş İkinci Baskı, İ.İ.T.İ.A. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, No. 316/549, met/er Matbaası, İstanbul, 1979,s.192-193.

¹² YAŞA, a.g.e.,s.16-24.

– **Zorunlu tasarruf meydana getirerek alınan borçlar:** Günümüzde devlete kaynak ortaya çıkarmak ve bu vesileyle bazı kesimleri zorunlu olarak tasarrufa yöneltmek amacı ile bu yöntemle başvurulmaktadır.

2) VADELERİNE GÖRE DEVLET BORÇLARI

Borçlanmada vade, borcun alınışından ödenmesine kadar geçen süredir. Devlet ekonomik amaçlarla almış olduğu borçlara değişik vadeler uygular. Devlet herhangi bir parasal ihtiyaç esnasında bir süre sonra diğer kaynaklardan gelir elde edebileceğini öngörüyorsa, bu takdirde öngörülen gelir elde edilene kadar, uygun vadeli borçlanma yapılabilir.

Devlete borç veren kişi, kurum veya kuruluşlar, borcun vadesi ve elde edecekleri maddi çıkara dikkat ederler. Kısa vadeli borçların faiz oranları düşük, uzun vadeli borçların ise daha yüksektir.

Vadelerine göre devlet borçları ikili ve üçlü sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bu sınıflandırma ülkelerin içinde bulundukları koşullara göre belirlenir. Buna göre;¹³

- Üçlü sınıflandırmaya göre devlet borçları;
 - vadeleri 1 yıla kadar olan kısa vadeli,
 - vadeleri 1 yıldan 5 yıla kadar olan orta vadeli,
 - vadeleri 5 yıldan fazla olanlar ise uzun vadeli borçlar olarak kabul edilir.
- İkili sınıflandırmaya göre devlet borçları ise;
 - vadeleri 5 yıla kadar olan kısa vadeli,
 - vadeleri 5 yılı aşanlar ise uzun vadeli borç olarak kabul edilirler.

Kısa vadeli borçlar genellikle para piyasalarından, uzun vadeli borçlar ise sermaye piyasalarından elde edilmektedir.

¹³ YAŞA, a.g.e.,s.25-26.

a. Kısa Vadeli Borçlar (Dalgalı Borçlar)

Bu borçların bütçe uygulaması ile ilgili olarak miktarlarının sık sık azalıp çoğalması dalgalı borçlar olarak adlandırılmasına neden olmuştur.

Klasik ekonomistlere göre, devletin itibarını korumak ve ekonomik istikrarı bozmamak için borçlanma sermaye piyasalarından yapılmalı, kısa vadeli borçlanmaya mümkün olduğu ölçüde başvurulmamalıdır.

Ancak günümüzde klasik iktisatçıların bu tür görüşlerinin geçerliliği büyük ölçüde kalmamıştır. Dolayısıyla devletler, uzun vadeli borçlanmaya olduğu kadar, ekonomik dengenin ve istikrarın gerçekleşebilmesi bakımından kısa vadeli borçlanma aracına da çekinmeden başvurabilmektedirler.

Devletin, kısa vadeli borçlara başvurma nedenlerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bütçe gelir ve giderleri arasındaki dönemsel dengesizliğin giderilmesi,
- Uzun vadeli bir borçlanmaya zemin hazırlanması,
- Ekonomik durgunluk dönemlerinde bir mali politika aracı olarak kullanılması,
- Çeşitli olağanüstü giderlerin finansmanının sağlanması.

b . Uzun Vadeli Borçlar (Konsolide Borçlar)

Bu tür borçlar genellikle kaynağını, uzun dönemde harcanması düşünülmeyen ve yüksek faiz beklentisi olan tasarruflardan alır.

Uygulamada uzun vadeli borçlar;

- Süresiz borçlar (Devamlı borçlar)
- Süreli borçlar (İtfa süresi belli borçlar)

olmak üzere iki şekilde görülür:¹⁴

-i) Süresiz Borçlar (Devamlı Borçlar)

Bu tür borçlanmada devlet borçlanma koşulları içinde herhangi bir şekilde vade belirtmez. Devletin bu şekilde ihraç ettiği borç senetlerinden alanlar sadece belirlenen faiz oranı üzerinden faiz geliri elde ederler. Borç olarak verilen anaparanın geri ödenme şeklini ve zamanını devlet tek taraflı olarak kararlaştırır. Devlet sadece

¹⁴ YAŞA, a.g.e.,s.44.

borçlanma koşulları içinde belirlenen faizi ödemek durumunda olup ana parayı ödeme zamanını seçmekte serbesttir.

-ii) Süreli Borçlar (İtfa Süresi Belli Borçlar)

Devletin normal borçlanma şeklidir. Diğer bir deyişle, borç veren ile borç alan arasında yapılan sözleşme sırasında geri ödenme biçimi ve zamanı belirlenmiş olan borçlardır.

3) KAYNAKLARINA GÖRE DEVLET BORÇLARI

Kaynaklarına göre borçlarda, iç ve dış borçlanmanın gerek nedenleri gerekse miktarları ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile ilgilidir ve genel olarak bu konuda ters yönlü bir ilişki mevcuttur. Diğer bir ifadeyle, gelişmekte olan ülkelerde kaynaklar zaten kıt olduğundan daha çok dış borçlanma zorunluluğu var iken, gelişmiş ülkelerin borçları arasında yüksek gelir düzeyi nedeni ile iç borçlanmanın payı daha fazladır.

Diğer taraftan artan uluslararası ilişkiler, kurulan uluslararası kredi ve yardım kuruluşları dış borçlanmanın miktar ve önemini İkinci Dünya Savaşı sonrasında giderek ön plana çıkarmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin zayıf gayri safi milli hasılları dolayısıyla düşük düzeyli fert başına milli gelirleri dikkate alındığında, kalkınmaları için dış kaynaklara başvurmaları kaçınılmaz olmaktadır.

İç ve dış borçların özellikleri;

– **Kaynakları yönünden;** iç borçlar bir ülkenin kendi ulusal kaynaklarından yani iç kaynaklarından, dış borçlar ise ülke dışı kaynaklardan elde edilirler.

– **Milli gelire etkisi yönünden:** İç borçlar gerek alınışları sırasında gerekse ödenmeleri sırasında milli gelir üzerinde arttırıcı veya azaltıcı bir etki ortaya çıkarmazlar.¹⁵ Dış borçların alınması ve aynı zamanda iç kaynaklarla gerçekleştirilemeyecek olan harcamalarda kullanılması milli geliri arttırıcı yönde etkide bulunur.

– **Ulusal amaçlar yönünden:** İç borçlanma esnasında uluslararası herhangi bir

¹⁵ Mehmet E.PALAMUT, “Türk Devlet Borçları”, Akademi, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, cilt VII, No.1-2, Kalite Matbaası, Ankara, 1978,s.171.

çıkar çatışması söz konusu değildir. Dış borçlanmada iki ya da daha fazla devletin çıkarları arasında çatışmalar söz konusu olabilir. Çıkar çatışmaları siyasi veya ekonomik niteliktedir.

a. İç Borçlar

Devletler, ya harcamalarının finansmanını sağlamak veya ekonomi üzerinde bir takım etkiler meydana getirebilmek amacıyla kendi sınırları dahilinde bazı özel ya da tüzel kişilere başvurmak suretiyle borçlanabilir. Devletin, kendine borç verecek olanlara sağlayacağı maddi çıkarlar borçlanmasını kolaylaştırır. Örneğin, devlete borç verme konusunda, garantiler ve ödeme kolaylıkları bazı tedirginlikleri giderir.

Devletin iç borçlanmaya başvurusunun başlıca nedenleri şöyle sıralanabilir:¹⁶

- Mevcut vergilerin oranlarının artırılması veya yeni vergiler konulmasının ekonomik, teknik veya siyasi bakımlardan zorluklar ortaya çıkardığı durumlarda iç borçlanmaya başvurulabilir.
- Devlet gelir ve giderleri arasında zaman yönünden ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek için iç borçlanmaya başvurulabilir.
- Özellikle kamu kesiminin ağırlıklı olduğu ülkelerde ortaya çıkan kamu kesimi finansman açıkları devletleri iç borçlanmaya yöeltebilir.
- Ekonomide ortaya çıkan dengesizlikler ile mücadele edebilmek için bir mali araç olarak kullanılabilir.
- Devlet, vadesi gelen bir iç borcu ödeme imkanlarından yoksun ise, eski borcu ödemek amacıyla yeniden iç borçlanmaya başvurabilir.

Devlet, bu nedenlerden dolayı iç borçlanmaya başvururken, borçlanmasını değişik kaynaklardan gerçekleştirebilir. Devlet iç borçlarının kaynakları, hem borçlanılan dönemde kaynaklarını özel kesimden devlete tahsisi dolayısıyla ekonomik faaliyetlere etkisi, hem de faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı dönemlerde gelir dağılımı ve yine ekonomik faaliyetlere etkisi bakımından önem taşımaktadır.¹⁷

¹⁶ Ahmet EROL, “Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları (1981 - 1990)”, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No.1992/324, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1992, s.50-51.

¹⁷ İNCE, a.g.e.,s.22.

Genel olarak devletin iç borçlanma kaynakları ;¹⁸

- Fertler ve şirketler,
- Sosyal güvenlik kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri,
- Ticari bankalar ve sigorta şirketleri,
- Merkez bankası,

olarak sıralanabilir.

b. Dış Borçlar

“Dış borçlar” ve “dış yardımlar” ayrı ayrı iki kavram gibi düşünülmesine rağmen gerçekte bunların birbirinden kesin çizgilerle ayrılmaları mümkün değildir. ¹⁹

Değişik nedenlerle devletin siyasi sınırları dışından siyasi sınırları içerisine bir kaynak girişi söz konusudur. Bu kaynak transferi nedeni ile, karşılığında kaynağı elde eden ülkenin kaynağı veren ülkeye ödeyeceği bir bedel vardır. Bu bedel ile ilgili olarak, taraflar arasında anlaşma yapılır. Bu anlaşma da alınacak olan ekonomik değere karşılık ödenecek olan faiz oranı, geri ödeme zamanı yani vadesi ve diğer koşullar belirlenir. Anlaşmanın içerdiği koşullarda her zaman aynı değildir. Örneğin, alınacak olan kaynak karşılığında ödenecek olan faiz oranı bazen yüksek, bazen düşük, bazen ise hiç yoktur. Geri ödeme zamanı bazen uzun, bazen kısa, bazen de geri ödenmesi söz konusu değildir.

Dış kaynak talep eden ülke temelde onu ihtiyacı olduğu için istemektedir. Bu kaynağı kullanarak sonuçta o ihtiyacını gidermiş olacaktır. O halde dış yardım kavramı dış borç kavramını da kapsayan daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Öte yandan dış kaynak veren ülke de temelde bu kaynağa o an ihtiyacı olmadığı için vermektedir ve bu vesile ile faiz geliri ve sair menfaatler elde edebilecektir.

Bu durumda dış yardım kavramı geniş anlamda ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir.

Geniş anlamda dış yardım deyince, genellikle gelişmiş ülkelerin ya da uluslararası kuruluşların gelişmekte olan ülkelere savunmalarını, ekonomik veya sosyal

¹⁸ ARSAN, a.g.e.,s.105.

¹⁹ Mehmet E.PALAMUT, “Yabancı Kaynak Kavramı ve Türkiye’nin Gereksinimi”, Akademi, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, cilt VII, No.3,Kalite Matbaası, Bursa, 1978, s.166.

kalkınmalarını desteklenmek amacıyla, sağladıkları başta her çeşit sermaye akımları olmak üzere tüm kolaylıklar anlaşılır. Tanımdan anlaşılacağı üzere yardım veren taraf , ya gelişmiş bir ülke ya da birden fazla ülkenin bir araya gelerek oluşturduğu uluslararası bir kuruluştur. Yardım alan taraf ise ekonomik veya sosyal kalkınmasını gerçekleştirmek ya da savunmasını güçlendirmek isteyen gelişmekte olan bir ülkedir. Yapılan yardımlar parasal olabileceği gibi çeşitli mal ve hizmetler şeklinde de olabilir. Aynı zamanda alınan yardımların belirlenen zamanda geri ödenmesi ve bu vade gelene kadar karşılığında belirlenen oranda faiz ödenmesi söz konusu değildir.

Dar anlamda dış yardım ise, genellikle gelişmekte olan ülkelere verilen bağışlar veya piyasa koşullarından daha uygun koşullarda sağlanan kredilerdir. Tanıma dikkat edilirse yapılan yardımların herhangi bir şekilde geri ödenmesi söz konusu değildir. Yani yardımlar bağış biçiminde yapılmaktadır. Ya da piyasa koşullarından daha uygun koşullar öne sürülmektedir. Örneğin verilen borca karşılık düşük oranda faiz talep edilmesi veya hiç talep edilmemesi, geri ödemenin uzun bir süre sonra yapılması, ödemenin borç alan ülkenin para birimi cinsinden yapılması veya borçlu ülkenin ihraç edebileceği ürünler ile ödeme yapması gibi oldukça rahat ve kolay koşullar getirilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerin büyümesini engelleyen faktörlerden biri de, bu ülkelerdeki yatırımların dövizle bağımlı olmasından ortaya çıkar. Bu gibi ülkelerde döviz kıtlığı yatırım fonlarının sağlanmasında sınırlayıcı bir unsurdur. Yurt içinde mevcut olmayan yatırım mallarının elde edilmesinde dövizle ihtiyaç vardır. Yatırım projeleri için bazı yatırım malları kısa dönemde yurt içinde üretileniyorsa dışarıdan ithal edilmesi gerekir. Aslında, dövizle sadece yatırım projesinin kuruluşu aşamasında değil, üretim aşamasında da ihtiyaç vardır. Çünkü üretim için enerji, hammadde ve yarı mamuller ithal etmek ihtiyacı da ortaya çıkabilir. Bundan dolayı dış yardımları yatırım projelerinin gerçekleştirildiği dövizin sağlanmasında önemli bir araç olarak düşünmek gerekir.²⁰

Bir dış yardım ilişkisinde yardım alan ve yardım yapan olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Her iki tarafında bu konuda değişik beklentileri vardır. Bu bakımdan

²⁰ Tarık KIVANÇ, “Proje Değerlendirmesi ve Dış Finansman İçin Projelerin Teklifi” ,İktisadi Gelişme ve Dış Yardım, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No.40,Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1969, s.117 - 118.

dış yardımların nedenlerini yardım alan ve yardım yapan taraflar açısından ayrı ayrı ele alarak değerlendirmek daha doğru olur.²¹

a) Yardım alan ülkeler açısından dış yardımların nedenleri;

- Kalkınma için gerekli olan iç kaynakların yetersizliği,
- Yatırımlar için gerekli sermaye ve teknik bilgi yetersizliği,
- İthalat için gerekli dış ödeme araçlarının yetersizliği,
- Bütçenin cari ihtiyaçları.

b) Yardım yapan ülkeler açısından dış yardımların nedenleri;

- Siyasi ve askeri nedenler,
- Ekonomik nedenler,
- Tarihi ve kültürel nedenler,
- İnsancıl ve ahlaki nedenler.

C. DEVLET BORÇLANMASININ ETKİLERİ

Devlet borçlanmalarının, kişi ve kurumlar üzerinde hem ekonomik, hem de sosyal bazı etkiler yaptığı bilinir ve söylenir. Ancak bu etkinin derecesinin ne olduğu yönünde ise değişik görüşler bulunmaktadır. Borçlanmanın etkileri;²²

- Devletin iç ve dış kaynaklardan borçlanması,
- Borçlanmada uygulanan vadenin uzun veya kısa olması,
- Borçlanma suretiyle elde edilen kaynağın harcanması veya harcanmadan elde

tutulması, borçlanmanın etkilerinin farklı biçimde oluşmasına neden olur.

Borçlanmanın etkilerini ekonomik ve sosyal etkileri itibariyle inceleyecek olursak:

1) BORÇLANMANIN EKONOMİK ETKİLERİ

Devlet borçlanmasının meydana getireceği ekonomik etkiler, borcun elde edildiği kaynağa, borcun vadesi ve elde edilen fonların harcanıp - harcanmaması

²¹ İNCE, a.g.e.,s.39-41.

²² ERDEM, a.g.e.,s.143.

durumlarına göre değişiklik gösterir.

a. İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Önceki bölümde de deyinildiği üzere borçlanmak isteyen devlet, kendi siyasi sınırları içerisindeki özel kişi ve kuruluşlara, sosyal güvenlik kuruluşları ve ekonomik kuruluşlara, ticari banka ve sigorta şirketlerine veya merkez bankasına başvurarak kaynak temin edebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan şiddetli enflasyonist baskılar ve karşılaşılan finansman açıklarına karşı borçlanma politikası ile mücadele etme durumunda olan kamu kesiminin, iç borçlanma kaynaklarının veya diğer bir deyişle finansmanı sağlayacak olan ajanların niteliği üzerinde önemle durması gerekmektedir. Eğer elde edilmesi kararlaştırılan finansman merkez bankası tarafından sağlanıyorsa, sağlanan borç ile para hacmi arasında doğrudan bir ilişki kurmak mümkündür. Buna karşılık finansmanın merkez bankası sistemi dışından sağlanması en azından doğrudan para arzının artmasına yol açmamaktadır. Bu durumda kamusal borç vasıtasıyla açığın enflasyonist olmayan bir biçimde finansmanı özel kişi ve kuruluşların devletin borçlanma belgelerinden almayı kabul etmesiyle özdeş tutulabilmektedir.²³

Kamu ve özel kesim, kendi bünyelerinde çalışanları güvenlik altın almak yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik amacıyla sosyal güvenlik kurum ve kuruluşları oluşturmuşlardır. Bu tür kurum ve kuruluşlar prim, aidat vb. adlarla çalışanlardan ve çalıştıranlardan belirli miktarda para tahsil etmektedir. Burada biriken fonlar, kuruluşların kendi yatırımlarında kullanılabileceği gibi özel sektöre ve devlete borç olarak verilerek karşılığında faiz geliri elde edilebilmektedir.

Devlet borçları içinde merkez bankasından alınan borçlar gerek miktarları, gerekse ekonomik etkileri bakımından önemli bir yere sahiptir. Ancak merkez bankasından yapılan borçlanma reel değil, nominal borçlanma olarak kabul edilmektedir. Hazine, merkez bankasından borç talep ettiğinde Merkez Bankası söz

²³ Sinan SÖNMEZ, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen IX. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994, s.171.

konusu borcu para basarak vermektedir. Bu nedenle Hazinesinin Merkez Bankası'ndan borçlanması nominal borçlanma olarak nitelendirilmektedir. Nominal borçlanma, bütçenin açıktan finansmanı demektir. Bu da ekonomik konjüktüre göre enflasyonist baskılara neden olabilmektedir²⁴

b. Dış Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Dış borç ve dış yardım biçimlerinde gelişmiş ülkelerden veya uluslararası kuruluşlardan elde edilen kaynaklar, bunları alan ülkenin ekonomisi üzerinde çeşitli etkiler ortaya çıkarır. Ancak bu etkiler elde edilen kaynakların niteliğine ve koşullarına göre farklılık gösterir. Örneğin, elde edilen kaynak hibe şeklinde olabilir veya belli bir süre sonra geri ödenmesi gerekebilir veyahut ödeme süresince ödenmesi gereken faiz düşük veya yüksek olabilir.

Öncelikle dış borçların, borçlanan ülkeye gelir sağlamak ve dış ticaret açığını geçici olarak kapama şeklinde iki önemli fonksiyonu vardır. Bu durumda dış borçları verimli alanlarda kullanılmak suretiyle ileride gerçekleştirilecek üretim vasıtasıyla dış ticaret açığının normal yollardan kapatılması yoluna gidilmelidir.²⁵

Genel olarak az gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelir miktarı düşüktür. Buna bağlı olarak, yapılabilen tasarruflar da düşük olur. Tasarrufların, gerçekleştirilmesi gereken yatırımlarla yeterli düzeyde olmayışı tasarruf-yatırım açığını ortaya çıkarmaktadır. Bu açığın kapatılması ve yatırımların gerçekleştirilebilmesi ise dış tasarrufların elde edilmesini gerektirmektedir. Bu noktada dış borçlanmayı da içeren dış yardımların önemli rolü olmaktadır. Dış yardımlar kalkınmayı hızlandırmakta, yatırımları etkili olabilecek bir düzeye çıkarmakta ve tasarruf-yatırım eşitliğinin sağlanması sürecini kısaltmaktadır.²⁶ Projeler, alınan yardımların geri ödeme imkanını doğrudan veya dolaylı olarak gerçekleştirebilecek özellikte seçilmelidir.²⁷

Sonuçta, dış yardımların kalkınmaya net katkısını hesap edebilmek için, yardımın yararları ile maliyetini karşılaştırmak gerekir. Bu itibarla yeni ortaya çıkarılan

²⁴ Kenan BULUTOĞLU, “ Kamu Ekonomisine Giriş “, Sermet Matbaası , İstanbul ,1977, s. 482.

²⁵ BULUTOĞLU, a.g.e.,s.481.

²⁶ Zafer BAŞAK, “Dış Yardım ve Ekonomik Etkileri: Türkiye 1960 - 1970”, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1977,s.23.

²⁷ KIVANÇ , a.g.e., s.119.

kapasite bunun için alınan borçları ödeyebilecek düzeyde ise, ülke dış yardımlardan yarar sağlamış demektir. Borç ödemelerinin ülke ekonomisini zorlaması ve kaynakları yatırımlardan dış ödemelere doğru saptırması, dış yardımların önemini ve gerçek işlevini yitirdiği anlamına gelmektedir.²⁸

2) BORÇLANMANIN SOSYAL ETKİLERİ

Devletin, hangi nedenle olursa olsun borçlanması, ekonomik etkiler ortaya çıkardığı gibi bir takım sosyal etkiler de meydana getirmektedir. Bu etkiler, ülkedeki gelir dağılımı üzerinde kendini göstermesi ve borçlanmanın gerçekleştirildiği nesilden sonraki nesilleri de ilgilendirmesi yönünden devlet borçlanmasının sosyal etkileri olarak iç ve dış borçlar konusunda ayrı değerlendirilecektir.

a. İç Borçlanmanın Sosyal Etkileri

Genel olarak devletin ulusal kaynaklarından borçlanması, aile üyelerinin birbirinden veya aynı ülkedeki kişiler ile kuruluşların kendi aralarındaki borçlarına benzetilebilir. Ancak devletin çeşitli kesimlerinden borç olarak aldığı fonlara karşılık faiz adı altında ödemeler yapması, vadesi geldiğinde aldığı anaparayı geri ödemesi, öncelikle gelir dağılımı üzerinde bir takım etkiler meydana getirmektedir.

Borçlanma dolayısıyla gelir dağılımı üzerinde ortaya çıkabilecek etkiler, öncelikle borç olarak alınan meblağın büyüklüğüne, borca karşılık uygulanan faiz oranına ve borca sağlanan ayrıcalıklara bağlıdır. Diğer taraftan borcun ana parasının ödenmesi için gerekli olan finansmanın nasıl ve nereden sağlanacağı da gelir dağılımında ortaya çıkacak etkiyi belirler.

Borçlanma, vergi gibi kesin bir finansman kaynağı değil, geçici bir finansman kaynağıdır. Bu bakımdan devlete borç verenler sahip oldukları satın alma gücünü belirli bir süre için devlete devretmelerine karşılık bir faiz geliri elde ederler. Borcun geri ödenme zamanı geldiğinde anapara, o dönemde hayatta bulunan yükümlülerden elde edilecek vergiler kullanılmak suretiyle alacaklılara iade edilir. Bu durumda

²⁸ BAŞAK, a.g.e., s.29-30.

borçlanma, kamu harcamalarının normal finansman kaynağı olan vergiye başvurulmasını bir süre için erteleme imkanı sağlamaktadır.²⁹

Borçlanmanın alternatifi vergidir. Yani kamu harcamaları borçlanma ile finanse edilmek istenmiyor ise gerekli finansman vergi yoluyla sağlanır. Kural olarak borç, tasarruf edilmiş meblağlardan verilir. Diğer bir ifadeyle borçlanma, kaynağını kişi ve kuruluşların tüketiminden vazgeçtikleri fonlardan alır. Devletin borçlanmadığı durumda kişi ve kuruluşlar bahse konu fonları ya kendi yatırımlarında kullanacaklar ya da kendilerinden borç olarak para talep eden özel girişimcilere vereceklerdir. Diğer taraftan devlet gerçekleştirmek istediği yatırımları veya yapmak zorunda olduğu harcamaları vergi alarak finanse etmek isteseydi, toplum tarafından ödenecek vergiler belki tüketimden vazgeçilerek veya tüketim kısılarak ödenecekti. Bu durumda borçlanmanın vergiye oranla toplam kullanılabilir tasarruf hacmini azalttığı söylenebilir. Bunun sonucunda gelecek neslin kullanabileceği ulusal gelir borçlanma nedeniyle azalır. Bu azalma borçlanmanın gelecek nesle aktardığı bir yükür.³⁰

Diğer taraftan devlet borçları ne kadar büyük miktarlara ulaşırsa ödenmesi gereken faiz miktarları da o kadar artar. Bu durumda artan faiz ödemeleri devlet bütçesinin etkinliğinin azalmasına neden olur. Vergiler kamu hizmetlerinin finansmanı yerine kamuya doğrudan katkısı olmayan borç faiz ödemelerine tahsis edilir. Sonuçta toplum açısından net bir kayba neden olunur. Vergilerin idari maliyetleri ve artan vergi yükünün kişilerin üretim isteklerinde ortaya çıkardığı azalmalar da hesaba katıldığında borçlanmanın gelecek nesle ikinci bir toplumsal yük meydana gelir.

Devletin iç borçlanmasının meydana getireceği bireysel ve toplumsal yüklerin en aza indirilebilmesi için alınan borçların üretimi ve üretkenliği artırıcı alanlarda kullanılması gerekir. Aksi halde hesapsız bir biçimde alınan ve daha çok cari alanlarda kullanılan borçlar sonuçta büyük bir birikime yol açacak ve gelecekte toplum açısından telafisi güç maliyetler getirebilecektir.

²⁹ Arif NEMLİ, "Kamu Maliyesine Giriş", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No. 62, Y.Güryay Matbaası, İstanbul, 1979, s.252.

³⁰ ERDEM, a.g.e., s.158-159.

b. Dış Borçlanmanın Sosyal Etkileri

Devletin kendi ulusal kaynaklarının dışında bir borçlanmaya gitmesi, gerçek anlamda bir borç yüküne neden olur. Çünkü dış borçlanmada toplum iç borçlanmada olduğu gibi, kendi kendine borçlu veya kendi kendinden alacaklı değildir. Toplumun tamamı borçlu, yabancı toplumlar ise alacaklıdır.

Dış borç alındığında bir takım kaynaklar karşılıksız olarak ülkeye girdiğinden, milli gelirin artışı, ödendiğinde ise kaynaklar karşılıksız olarak ülkeden çıktığından milli gelirin azalışı söz konusu olur. Kısaca dış borçlar alındığında ülkeyi zenginleştirdiği halde, ödendiğinde fakirleştirici bir etki ortaya çıkarır. Bu nedenle toplumun, borcun yüküne katlanması gerekir.

Dış borçlanmanın getireceği yük konusunda nesiller arasında mutlak bir çıkar çatışması söz konusu değildir. Bilindiği üzere dış kaynaklardan borçlanmanın temel amacı, kalkınmanın finansmanına destek sağlanmasıdır. Kalkınmak isteyen ülkeler iç piyasalarında üretemeyecekleri sermaye mallarını ve teknolojiyi ithal edebilmek amacıyla dış borçlanma aracını kullanmaktadırlar. Dış borçlar sayesinde alınan borçların ana para ve faizlerini aşan miktarda bir üretim artışı sağlanmış ise ödemeyi yapacak olan neslin herhangi bir kaybı söz konusu değildir. Alınan borçlar üretimi arttırıcı alanlarda kullanılarak milli gelir arttırılmıştır. Artan bu milli gelir, borcun hem ana parasını hem de faizlerini ödemek için yeterli düzeydedir.

Ancak durum böyle olmakla birlikte sağlanan üretim artışının dış piyasalarda pazarlanabilme olanaklarının bulunması gerekir. Çünkü genel olarak dış borçlar alındığı ülkenin para birimiyle geri ödenecektir. Bu durumda gerekli olan dış ödeme aracının elde edilmesi, ülkenin ürettiği ürünlerin piyasa fiyatları ile dış piyasalarda alıcı bulabilmesine bağlıdır.

Devlet tarafından alınan dış borçların yükünün az olması, borcun koşullarının niteliği ile yakından ilişkilidir. Borçların vadesinin, alan ülkenin koşullarına uygun olması, ödemesiz sürenin varlığı borç yükünün azalması yönünde etkili olur. Ayrıca, borç yükü uluslararası alanda ülkenin bağımsız davranma imkanları üzerine ipotek

koyabilir. Dış borçlanmanın fayda ve sakıncaları hesaplanırken bu durumda göz önünde bulundurulması büyük bir önem arz eder.³¹

Bu konuda Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK' ün 01.03.1922 tarihli Meclis açılış konuşmasında belirttiği görüşlerini gözden uzak tutmamak gerekir:

*“ Efendiler! Mazinin ve düşmanların memleket ve milletimizi bütün dünyayı medeniyetle birlikte terakkiye yürütmekten menetmiş olan zincirleri, bugün bizi, az zamanda fevkalade teşebbüsat ve icraat bulunmaya icbar ediyor. Ancak bu mecburiyetin tatmini ve zayıfın telafisi bugünkü kudreti maliyemizin fevkindedir. Bundan dolayı hükümetimizin her medeni devlet gibi harici istikrazlar akdetmesine lüzum vardır. Şu kadar ki istikraz olunan ecnebi paralarını, şimdiye kadar Babıali'nin yaptığı tarzda, ödemiye mecbur değilmişiz gibi, maksatsız israf ve istihlak ile bari düyunumuzu artırarak istiklali malimizi maruzu tehlike etmeye katiyen muarızız. Biz memlekette, mamuriyeti, istihsali ve refahı halkı temin edecek, menabii varidatımızı inkişaf ettirecek müşmir istikrazlara taraftarız.”*³²

Gazi M. Kemal ATATÜRK burada, tam bağımsızlığın zedelenmemesi ve ulusal egemenlik ilkesine zarar verilmemesi koşuluyla, bayındırlık ve üretimi arttıracak, halkın refahını sağlayacak ve gelir kaynaklarını geliştirecek nitelikteki dış borçlanmalara taraftar olduğunu önemle vurgulamaktadır.

³¹ BULUTOĞLU, a.g.e., s.487.

³² Cihan DURU- Kemal TURAN-Abdurrahman ÖNGEOĞLU, “Atatürk Dönemi Maliye Politikası - Mondoros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar”, 1.Kitap, Tisa Matbaacılık Sanayi Ltd.Şti., Ankara, 1982, s.406-407.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET ÖNCESİ DEVLET BORÇLARI (1854 - 1923)

Osmanlı Devletinin ekonomik ve siyasal yönden batılı ülkelere bağımlı hale gelmesinde rol oynayan nedenlerden biri de iç ve dış borçlanmalar, hatta özellikle dış borçlardır. Bu bölümdeki incelememiz, 1854-1923 dönemini kapsamakta olup, önce Osmanlı Devletini dış borçlanmaya zorlayan nedenler, bu dönemde yapılan borç (istikraz) anlaşmaları, borçlanmanın Osmanlı'da meydana getirdiği ekonomik ve siyasi sonuçlar, Düyun-u Umumiye İdaresi ve Cumhuriyet dönemine aktarılan borç yükü üzerinde yoğunlaşacaktır.

A. OSMANLI DEVLETİNİ BORÇLANMAYA ZORLAYAN NEDENLER

Birinci bölümde de bahsettiğimiz üzere, ülkeler borçlanmayı iç ve dış kaynaklar vasıtasıyla sağlarlar. Bu bölümde, yukarıda ele alınan konuların tekrarından kaçınılarak, Osmanlı Devletinin borçlanmasında rol oynayan iç ve dış nedenlere, dolayısıyla da ekonomik çöküşü hazırlayan sebeplere değinilecektir.

1) İÇ NEDENLER

Osmanlı Devletini özellikle 19. Yüzyıl ortalarından sonra borçlanmaya zorlayan iç nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

a. Ödemeler Bilançosundaki Açıklar

Osmanlı Devletinin borçlanma sebeplerinin başında, ödemeler bilançosunda ve özellikle dış ticaret dengesindeki açıklardır. 19. Yüzyıl Osmanlı Devletinin ekonomisi tarıma dayalı olup, dışarıya sadece tütün, pamuk gibi tarımsal hammaddeler ihraç edilirken, mamul ve yarı mamul mallar ithal ediliyordu. İthalatın başlıca maddeleri gıda ve giyime ilişkindi. Tüketim malları, ithalat toplamının %65-69'nu, yatırım malları ise ithalatın %9-10'nu teşkil ediyordu.³³

Osmanlı Devletinde resmi istatistiklerin düzenlenmesine 1878 tarihinde başlanılmıştır. 1878-1913 döneminde yıllar itibariyle ithalat tutarlarının daima ihracat tutarlarından fazla olduğu görülmektedir. 36 yıldaki toplam ticaret açığı 30 milyar kuruştur.

Ancak bazı yazarlar, açığın bu kadar olmaması gerektiğini, Düyun-u Umumiye İdaresi tarafından ihraç edilen tütün, tuz ve şarap ürünlerinin ihracat istatistiklerine girmemiş olması nedeniyle ayrıca ihraç maddelerine düşük fiyat gösterildiğinden bahisle, 30 milyon lira açığın daha az olması gerektiğini söylemektedirler. Yabancı istatistiklerden yararlanılarak yapılan araştırmalarda da açığın olduğu, fakat Osmanlı istatistiklerine göre belirlenenden daha az olduğu anlaşılmaktadır.³⁴

İncelediğimiz dönem itibariyle dış ticaret dengesinin sürekli olarak açık verdiğini ve bu açığın dış borçlanmanın başlıca nedenlerinden biri olduğunu söyleyebiliriz.

b. Daha Önce Alınan Borçların Rasyonel Kullanılmaması.

Osmanlı borçlarının çoğalmasında rol oynayan diğer bir faktör borçların verimli alanlarda kullanılmamasıdır.

-i) Alınan borçların savaş giderlerinde kullanılması

Osmanlı Devleti 19. Yüzyılın ortalarına kadar giderlerini dış borçlanmaya başvurmadan karşılayabilmekteydi. Bütçe açık verdikçe Devlet sık sık Galata' daki

³³ Vedat ELDEM, "Osmanlı İmparatorluğu İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik", T. İş Bankası Kültür Yayınları, Tisa Matbaası, Ankara, 1970,s.180.

³⁴ ELDEM, a.g.e.,s.183-187.

Rum ve Ermeni bankerlere başvurmaktaydı. Ancak, 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında hazine büyük bir yokluk içerisinde düştü ve savaş giderlerini karşılayabilmek önemli bir sorun haline geldi. Neticede ilk defa dış borçlanmaya gidildi. 1854 yılında Londra ve Paris borsalarında çıkarılan tahvillerle bu iki ülkenin sermaye çevrelerinden 2.5 milyon Osmanlı altını tutarında borç alındı.³⁵

Osmanlı Bankası ve Galata bankerlerinin Galata'da kurduğu bankalar aslında Fransa ve İngiltere gibi iki büyük sanayi ülkesinin banka sistemlerinin bir uzantısı olmaktan , başka bir deyişle Osmanlı ülkesinde bu iki ülkenin mallarına ek talep yaratmak, hammaddelerini ucuza kapatmak ve kendi ülke ortamlarının çok üstünde faiz ve yüklerle Osmanlı hükümetlerine kredi açmaktan, yani Osmanlı Devleti ekonomisini dış borçlarla sarmaktan öteye gitmemiştir.³⁶

Savunma ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla daha sonraları 1888, 1905 ve 1914 tarihlerinde borçlanmalar yapılmıştır. Mevcut kaynaklar savaş veya savaşa hazırlık giderlerine harcandığı için verimli olamamış ve borç yükünü arttırmıştır.

-ii) Alınan borçların israf edilmesi

Borçların bir çığ gibi büyüyüp gelişmesinde rol oynayan diğer bir faktörde saray masraflarının giderek artmasıdır. Şehzadelerden birisi için ısmarlanan kakma pırlanta sofrası takımı ve ihtişam bakımından misli görülmemiş bir saltanat arabası, III. Napolyon'un bile dikkatini çekmiş ve durum Sadrazam Fuat Paşa tarafından Abdülmecit'e iletilmiştir.³⁷ 1858'de yayınlanan ferman ile saray mensuplarının kendilerine tahsis edilen gelir ile yetinmeleri, aksine hareket edenlerin cezalandırılacağı ihtar edilmiştir. Ancak bizzat padişahın çok savurgan olması

³⁵ A.Haluk ÜLMAN, "Birinci Dünya Savaşına Giden Yol", A.Ü.S.B.F. Yayını, No.333,Sevinç Matbaası, Ankara, 1972,s.65.

³⁶ Haydar KAZGAN, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Şirketleşme", TÖBANK A.Ş. Kültür Yayınları, Ana Basım A.Ş., İstanbul, 1991, s.22.

³⁷ Charles MORAWITZ, "Türkiye Maliyesi", Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No:188, Ankara, 1978,s.20. (Bkz.: Toper ÇAĞLAYAN, "Osmanlı Dış Borçlarının Neden ve Sonuçları (1854-1923)", Maliye Dergisi, s.47, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1989,s.30.).

nedeniyle bu fermanın etkinliği olmamıştır. O dönemde sadece Dolmabahçe Sarayı'nın yapımı için 2.800.000 İngiliz Lirası harcanmıştır.³⁸

c . Bütçenin Sürekli Açık Vermesi

Osmanlı Devletinin borçlanmaya gitmesinin bir başka önemli nedeni de bütçenin denk olmaması sonucu sürekli açık vermesidir. Bu açıklar 1853-1855 döneminde 5.800.000 sterline ulaşmış idi. Osmanlı Devletinin vergi sisteminde ve mali idaresinde ıslahatın yapılamaması nedeniyle açıklar artarak devam etmiştir. Aşağıdaki tablo da 1887-1911 yılları arasındaki bütçenin gelir gider dengesi ve bütçe açıkları gösterilmiştir.



³⁸ Donald C. BLAISDELL (Çev.: Hazım Atıf KUYUCAK) “Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Kontrolü” T.C.Maarif Vekilliği Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Yayınları, No.24, Arkadaş Matbaası, İstanbul, 1940, s.46.

Tablo (1)
Gelir, gider ve açıklar (Milyon kuruş olarak)

				Tütün Tekeli		
<u>Yıllar</u>	<u>Gelir</u>	<u>Gider</u>	<u>Açık</u>	<u>Gelir</u>	<u>Gider</u>	<u>Kar</u>
1887/88	1556	1909	353	178	167	11
1888/89	1571	1841	270	187	168	18
1889/90	1618	1805	187	185	171	14
1890/91	1588	1762	174	198	176	22
1891/92	1667	1764	97	215	185	30
1892/93	1705	1798	93	231	198	33
1893/94	1698	1812	114	244	208	35
1894/95	1650	1800	150	245	210	35
1895/96	1597	1708	111	238	210	29
1896/97	1605	1769	164	207	193	14
1897/98	1744	1979	235	188	181	6
1898/99	1763	1999	236	197	188	9
1899/1900	1809	1826	17	219	192	27
1900/01	1766	1868	102	221	193	28
1901/02	1816	1901	85	224	194	30
1902/03	1853	2015	162	239	203	36
1903/04	1972	2266	294	252	210	42
1904/05	1904	2270	366	245	213	32
1905/06	2031	2310	279	261	214	47
1906/07	2165	2420	255	260	213	47
1907/08	2454	2590	136	266	215	51
1908/09	2583	2685	102	260	217	43
1909/10	2769	2775	6	279	222	57
1910/11	2908	3118	210	290	225	65

Kaynak : ELDEM, a.g.e.s.269.

1887-1911 döneminde bütçelerin kümülatif açığı 4.2 milyar kuruşu bulmuştur. Aynı sürede yapılan borçların değeri 9.9 milyar kuruş ve bunlardan ele geçen miktar ise 7 milyar kuruş civarında olduğundan borçların %60 oranında bütçe açıklarının kapatmaya yaradığı anlaşılmaktadır.³⁹

d. Borçlanma Suretiyle Beklenen Gelirin Elde Edilmemesi

Osmanlı Devletinin yaptığı borç anlaşmalarının sonuçları incelendiğinde çıkarılan tahvillerin başa başın altında satıldığı, buna karşılık aracılık yapan kişiler veya bankaların aldıkları komisyonların büyük rakamlara ulaştığı görülmektedir.

Örneğin, 1854-1874 yılları arasında çıkarılan tahvillerin kıymeti 5.298.7. milyar Fransız Frangı olmasına rağmen, ele geçen para 3.012.9 milyar Fransız Frangı ve satış fiyatının ihraç kıymetine olan ortalama oranı %56.8 dir.⁴⁰ Rakamlar bize Osmanlı Devletinin sadece anapara bakımından %40 oranında aşırı bir yük altına girdiğini göstermektedir. Bu durum, borçlanmadan beklenen gelirin elde edilememesine ve yeni borçlanmaların zincirleme olarak birbirini takibine yol açmıştır.

2) DIŞ NEDENLER

19. Yüzyıl Avrupa'sının ekonomik ve siyasi yapısı incelendiğinde, hassas bir dengenin kurulmuş olduğu görülür. Kapitalist aşamanın tamamlanmasından sonra emperyalist aşamaya geçilmiş ve milli sınırlara sığamayan sermaye, dışarıya yönelme çabalarına girişmiştir. Bu olgunun işleyebilmesi ise yeni ülkeler ile siyasal açıdan iyi ilişkiler kurulmasını gerektirmekteydi.

Osmanlı Devletinin borçlanmasında rol oynayan dış nedenler aşağıda iki ana başlıkta irdelenmiştir:

³⁹ ELDEM, a.g.e.,s.24

⁴⁰ ELDEM, a.g.e.,s.260.

a . Emperyalist Ülkelerin Dışa Sermaye İhracı Gereksiniminde Olması

Sanayi devrimi ile birlikte 18. Yüzyılın sonlarına doğru burjuva sınıfı yeni bir biçim almıştır. Bu yeni sınıfın sermayesi 18. Yüzyıl toprak sahipliği ve ticaretine dayalı idi, ancak sanayi kapitalistleri sınıfı mevcut kurulu düzene karşı çıkıyorlardı.⁴¹

Örneğin, İngiltere’de sanayi devrimi, 18. Yüzyıl sonlarında doğmuş, dokuma tezgahları geliştirilmiş, buhar makineleri maden çıkarma tekniklerine uygulanmıştır. Sanayi üretiminin ve ticaretin artması sermaye birikimiyle sonuçlanmış ve sermayedarlar fazla paralarını değerlendirecekleri yerler aramaya başlamışlardır. Ekonomik gelişme kapitalist sınıfa yabancı ülkelerde işletilecek veya Avrupa’dan borç almak isteyen devletlerin tahvilatına yatırılacak büyük miktarda sermaye fazlası getirmişti. Bu sermayedarlar paralarını en karlı şekilde işletmeyi düşünüyorlardı.⁴²

Fransa ise sanayi devrimini 19. Yüzyılın birinci çeyreğinde gerçekleştirmiştir. 1860’da nüfusunun 2/3’si tarımla uğraşan Fransa’nın geliri bir milyar dolar olarak tahmin ediliyordu. 1829’da sayıları ancak onu bulan tasarruf sandıkları 1889’da 507’ye, tevdiat miktarı ise 2.493 milyar Frank’a yükselmiştir.⁴³

Bu veriler bize kapitalist ülkelerin dışa açılma zorunluluğunda oldukları gerçeğini yansıtmaktadır. Nitekim 1881 Muharrem Kararnamesiyle gelen dış borçların toplamı içinde Fransa %40, İngiltere ise %29 paya sahiptiler.⁴⁴

b. Emperyalist Ülkelerin Osmanlı Devletini Ekonomik Olarak

Sömürgeleştirme Amaçları

Osmanlı Devletinin ekonomik yönden sömürgeleştirilmesinin başlangıcının 1535’lere, yani kapitülasyonların Fransa’ya ilk defa tanındığı döneme kadar uzandığını belirtmeliyiz. I. Mahmut zamanında 1740 yılında kapitülasyon ayrıcalıkları devamlı hale getirilmiş, 19. Yüzyıldaki ticaret anlaşmaları ile de ekonomik sömürü süreci hız kazanmıştır.

⁴¹ Mehmet SELİK, “100 Soruda İktisadi Doktrinler Tarihi”, 1.Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973, s.177.

⁴² BLAİSDELL, a.g.e.,s.33.

⁴³ BLAİSDELL, a.g.e.,s.36.

⁴⁴ İ. Hakkı YENİAY, “Yeni Osmanlı Borçları Tarihi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No.150, Ekin Basımevi, İstanbul, 1964, s.75.

Ekonomik sömürünün bir başka cephesi dış borçlardır. Emperyalist ülkeler zenginleşince yeni pazarlar ve yeni hammadde kaynakları temin etme gereği olarak Osmanlı Devleti'nden de borç verme yoluyla yararlanmışlardır.

B.OSMANLI DEVLETİNDE DIŞ BORÇLANMA VE DÜYUN-U UMUMİYE

Osmanlı Devletinin 19. Yüzyılda yapılan reformlar çerçevesinde artan harcama taleplerini karşılamak için başvurulmuş ve sonunda Devletin ekonomik bağımlılığına neden olacak olgulardan birisi de dış borçlanmadır. 1854 yılına kadar dış borcu olmayan nadir ülkelerden biri olan Osmanlı Devleti, uzun süre dış borç almaktan uzak durmuştur. Hatta, 1850 yılında Londra da imzalanan bir borç sözleşmesi, Sultan Abdülmecit tarafından onaylanmadığından, Osmanlı Hükümetinin borç sözleşmesinin tek yanlı olarak bozduğu gerekçesiyle 2.200.000 Frank tazminatla cezalandırılmasına neden olmuştur.⁴⁵

Aşağıda belirtilen hususlar, dış borçların Osmanlı'ların bağımsızlığını ne denli olumsuz etkilediğini belirlemektedir.

1) DIŞ BORÇLAR VE MALİ KONTROL İÇİN İLK PLANLAR

Osmanlı Devleti, ilk dış borçlanmaya Kırım Savaşı sırasında gitmiştir. Osmanlı topraklarının kuzeyden gelen Rus istilasıyla parçalanma tehlikesine maruz kalması Avrupa'daki politik dengelerin bozulması ihtimalini ortaya çıkarmıştır. Tehlikenin büyüklüğü göz önünde bulundurularak, Osmanlı'nın 1854 yılında Kırım Savaşı nedeniyle ilk kez Mısır Cizyesi karşılık gösterilmek suretiyle Fransız Gold Schmid ve İngiliz Dent Palmer Şirketlerinden 3 milyon İngiliz Sterlini tutarında borç almak mecburiyetinde kalmıştır. Alınan borçla bütçe açığının ancak bir kısmı karşılanabilmiş, açığın kalan kısmı ise Ordu Kaimesi (Ordu Kaimesi: Ordu birliklerinin bulundukları bölgelerde kullanılmak üzere hükümet tarafından bastırılan hamiline ait, belirli süreli

⁴⁵ İlhan TEKELİ - Selim İLKİN, " Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama", Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1981, s.89.

ve devlet tahvili niteliğindeki kağıt paralar) adı altında yeni bir para çıkartılması suretiyle kapatılmaya çalışılmıştır.⁴⁶

Düyun-u Umumiye'nin kuruluşundan çok öncelerinde dahi, Osmanlı Devleti'nin mali bakımdan denetim altına alınmasını öngören uygulamalara baş vurulmuş olduğunu görüyoruz.

Örneğin; Kırım Savaşının devamı sırasında İngiliz ve Fransız hükümetlerinin kefaleti altında 5 milyon Sterlinlik bir diğer borç anlaşması yapılmıştı. Anlaşmaya göre, verilen borç savaş giderlerine harcanacaktı. Bu koşulun yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmek ve hazine hesaplarını incelemek için İngiltere ve Fransa iki komiser tayini hakkını talep etmişlerdir. İngiltere'yi Lord HOBART, Fransa'yı ise Marquis de PLOEUC temsile memur edildiler. Osmanlı hükümeti ise ancak denetimleri önleyebilecek basit kurnazlıklara başvuruyordu.⁴⁷

Diğer taraftan Osmanlı mali idaresinin bozukluğu ve bunu gidermek için yeni yöntemler oluşturulamaması Türk maliyesinin denetimi için çeşitli tekliflerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Osmanlı Devletinin dış borçlanmalarının meydana getireceği siyasal sorunlara bakılmazsa, sadece mali açıdan ele alındığında, dış borçların ödeme koşulları, Galata bankerlerinden alınan iç borçlara göre daha iyiydi.⁴⁸ Nitekim; Düyun-u Umumiye İdaresi Fuat Paşa tarafından iç borçların dış borçlara çevrilebilmesi amacıyla kurulmuştur. Buna rağmen borçlar bir çığ gibi büyümüştür.⁴⁹ Bu borçları, sadece Kırım Savaşı giderleri ve sarayın lüks harcama giderleriyle açıklamak yanlış olur.

Borçlanmalar sürerken batıyla ilk sürtüşme 1860-1862 yılları arasında ortaya çıkmış, bu sürtüşme Lord HOBART ve Marquis de PLOEUC'ın yaptığı incelemeler sonunda verdikleri rapora dayanarak, "Bankı Osmanii Şahane" sinin kurulmasıyla atlatılmıştır. Yani bu ihtilaf, bir devlet bankası kurarak ve diğer yandan Mustafa Fazıl Paşa' nın Maliye Nazırlığı sırasında 1863 yılında bütçe uygulamasına başlanarak,

⁴⁶ Selim TARLAN, "Tanzimat Kaimeleri", Maliye Yazıları, S.3, Konuralp Matbaası, İstanbul, 1986, s.82-85.

⁴⁷ Toper ÇAĞLAYAN, "Osmanlı Dış Borçlarının Neden ve Sonuçları (1854-1923)", Maliye Dergisi, S.47, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1980, s.47.

⁴⁸ TEKELİ - İLKİN, a.g.e., s.92.

⁴⁹ Burhan ULUTAN, "Bankacılığın Tekamülü", Ankara, 1957, s.157.

devletin mali yönetiminin iyileştirileceği konusunda dış çevrelere ümit vermek suretiyle atlatılmıştır.⁵⁰

Ancak, 1874'te son alınan borçtan sonra batıyla süregelen ihtilaflar atlatılamamış, Avrupa sermayesine devletin mali denetimi konusunda önemli tavizler verilmek zorunda kalınmıştır.⁵¹

1874 -1875 mali yılı bütçesinde Devletin geliri 25.000.000 lira görülmesine rağmen, aslında bu gelir 17.000.000 liraydı. Bütçeler samimi hazırlanmayıp, şişiriliyordu.⁵² Bu 17.000.000 liranın 13.000.000 lirası dış borçlar için ayrılıyordu. Hükümetin elinde ise devlet harcamalarında kullanılmak üzere sadece 4.000.000 lira kalıyordu ki, bu para ile devletin yönetimi imkansızdı.⁵³ Osmanlı Devleti 6 Ekim 1875 tarihli bir kararname ile ilerideki bölümlerde de görüleceği üzere, borçlarını ödemekte acze düştüğünü ve gelecek beş sene içinde borç faizlerinin ancak yarısını ödeyebileceğini ilan etmiş ve durumu ilgili bütün sefirlere duyurmuştur. Bir gün sonra yayınlanan bir kararname ile de beş sene içinde sadece borç faizlerinin değil anaparaların da yarısını ödenebileceğini ilan edilmiştir.⁵⁴

Osmanlı Devleti dış borçlar nedeniyle oldukça zor durumlara düşürülmüştür. Tablo (2)'de görülen toplam borç 5.297.676.000 franktır. Net ödemeler dikkate alındığında ve ödenen komisyonlar çıktıktan sonra devletin eline geçen para ise ancak 2.700.000.000 franktır. Osmanlılar borçlarının yarısını ödeyeceklerini ilan ederek bütçeyi ve ödemelerini tek taraflı olarak rahatlatmışlar, batının borç şartları yoluyla ortaya çıkardığı sömürüyü dengelemişlerdir.⁵⁵

⁵⁰ A. Du VELAY, "Türkiye Maliye Tarihi", Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No.178, Damga Matbaası, Ankara, 1978,s.82.

⁵¹ VELAY, a.g.e.,s.178.

⁵² YENİAY, a.g.e.,s.48.

⁵³ Parvus Efendi (Muammer SENCER), "Türkiye'nin Mali Tutsaklığı", May Yayınları,İstanbul, 1977,s.29.

⁵⁴ YENİAY, a.g.e., s.178.

⁵⁵ Parvus Efendi, a.g.e.,s.34.

Tablo (2)

BİRİNCİ DÖNEM OSMANLI DIŞ BORÇLARI (1854 - 1874)

Borç Yılı	Borç Miktarı	Borç Koşulları			Güvenceler	Borç Verenler
		Net	Faiz	Amortisman		
1854	3.000.000 Sterlin	%80	%6	%1	Mısır cizyesi	Baron Goldschmid (Paris), Dent Palmer and Company (Londra).
1855	5.000.000 Sterlin	%100	%4	%1	Mısır cizyesi, İzmir ve Suriye Gümrükleri	Fransız ve İngiliz Hükümetinin garantisıyla Rothschild Müessesesi.
1858	5.000.000 Sterlin	%76	%6	%1	Gümrük Hasılatı ve İstanbul Oktuvarı	Dent Palmer ve Şürekası Bankası
1860	50.930.500 frank	%62.50	%6	%2		J. Mires.
1862	20.000.000 frank	%68	%6	%2	Tütün, tuz, pul ve temettül vergileri	Bankı Osmanii Şahane'nin kurucuları ile Londra'da Devaux Müessesesi
1863	20.000.000 frank	%68-%72	%6	%2	Muhtelif vilayetlerin gümrükleri, Bursa ve Edirne'nin İpek öşrü, Midilli, Karesi, İzmit, zeytin yağı öşrü, tuz öşrü, tütün öşrü.	Bankı Osmanii Şahane ve Credit Mobilier.
1865	150.000.000 frank	%66	%6	%2,44	Anadolu ağnam resmi, Ergani Bankı Osmanii Şahane, Credit Mobilier ve madeninden çıkarılmış bakır.	Societe Generale.
1865 Düyün-u Umumiye	909.091.000 frank	%50	%5	%1	Oluşturulacak bir ihtiyaç akçesiyle, eski borçların ödenmesinden serbest kalacak kaynaklar.	Societe Generale de France, General and Finance Company (Londra)

1869	555.555.500 frank	%61	%6	%1	Halep, Adana, Suriye, Yanya, Trabzon vilayeti ve Ege adaları Hüdavendigâr Bosna aşarı.	Bankı Osmanii Şahane Comptoir d'Escompte de Paris ve İtibari Umumii Osmanlı Şirketi.
1870 (Lots Turc) İkramiyeli Rumeli Demiryolu Borcu	792.000.000 frank	%32,1/2	%3	%1		Baron Hirsch.
1871	5.700.000 sterlin	%73	%6	%1	Mısır cizyesi	Londra'daki Louis Cohen ve Oğulları ile Dent Palmer ve Şürekası. İtibari Umimii Osmanlı Şirketi
1872 Hazine Bonoları	278.155.000 frank	%98,5	%9		Edirne, Selanik, Tuna vilayeti varidatı, Anadolu ağnam resmi.	Avusturya -Osmanlı Bankası ve itibari Umumii Osmani Şirketi.
1873	694.444.500 frank	%59,5	%6	%1	Tuna ve Ankara Vilayeti aşar, Anadolu ağnam resmi, İstanbul Tütün İnhısarı gelir fazlası	Credit Mobilier.
1874 Düyün-u Umumiye	1.000.000.000	%43,5	%5		İmparatorluğun umumi varidatı.	Bankı Osmanii Şahane.
TOPLAM	5.297.676.000					

Kaynak : Adib ROUMANİ, "Essai Historique et Technique Sur la Dette Publique Ottomane" Université de Paris- Faculte de Droit, Paris, 1927, s.51. (Bkz.: TEKELİ - İLKİN,
a.g.e., s.90-91.)

* Borçları birbirine çevirmek için 1 Sterlin = 25 Frank = 110 Kuruş eşitliği kullanılabilir.

Osmanlı Hükümeti ödemeleri durdurunca, alacaklıların bu durumu protesto etmekten başka yapacakları bir şey kalmıyordu. Borçlu şahıs olsa dava edebilirlerdi, ancak karşılarındaki borçlu bir devlet olunca dava etme imkanları da yoktu. Çözüm, siyasi alanda idi.⁵⁶

1875 yılı sonunda bir İngiliz Avam Kamarası azası, alacaklılar adına borcun ana kısmının ve faizlerinin hafifletilmesini buna karşılık olarak da devlet gelirlerinin oluşturulacak bir uluslararası komisyon tarafından yönetilmesini öngören bir proje hazırladı. Bu proje gerek Fransız, gerekse Osmanlı Hükümetince kabul görmedi.⁵⁷

1876 yılında Osmanlı - Rus Savaşı başlayınca devletin mali durumu yine sıkıştı ve tekrar Kaime çıkarılmak zorunda kalındı. Bu savaş sırasında devletin, İngiliz kamuoyunun desteğine ihtiyacı vardı. Kaimelerin de çoğunluğu İngiltere’de satılmış, buna karşılık olarak Mısır Cizyesi gösterilmiştir. 1854, 1855 ve 1871 borçlanmalarının sorununu çözmek için Maliye Nezareti, Müsteşar Zihni Bey’ i Londra’ya göndermiştir. Mısır Cizyesi, Hidiv tarafından doğrudan İngiltere bankasına yatırılıyor, kullanılması ise Osmanlı sefirinin olurlarına bırakılıyordu. 17 Eylül 1877 de karşılığı Mısır Cizyesi olan borçlar için yeni bir anlaşmaya varıldı. 1855 anlaşması, İngiltere ve Fransa’nın kefaleti altında yapıldığı için bir indirim söz konusu olmamıştı. 1854 borçlanmasının faizi %6 dan %5’e, borcun ödenmesi (itfa) bedeli %1 den %1/2’ye; 1871 borçlanmasının faizi %6’dan %4,5’a indirilmiştir. Ayrıca 1854 borçlanmasının anaparası ödenmeden, 1871 borçlanmasının anaparasının ödenmesine başlanılmaması kararlaştırılmıştır.⁵⁸

1877 yılında yapılan bu anlaşmaya göre Hükümete, Mısır Cizyesinden (indirimler nedeniyle) 280622 Sterlin kalıyordu. Osmanlı Devleti, bu dönem itibariyle savaş içerisinde bulunmasından dolayı ihtiyacı olduğundan, bu parayı karşılık göstermek suretiyle yeni bir borçlanmaya gitmek istedi. Adına, “Muhafazai Hukuku Osmaniye Borçlanması” denilen borçlanmada, 5 milyon Sterlinlik %5 faizli tahviller Bankı Osmanii Şahane ve Londra’da “Glavin Milis Curie and Company” aracılığı ile piyasaya sürüldü. Bu tahviller karşılığında Bankı Osmanii Şahane’den bir milyon lira

⁵⁶ ROUMANİ, a.g.e.,s.79.

⁵⁷ VELAY, a.g.e.,s.22.

⁵⁸ YENİAY, a.g.e.,s.58-59.

avans alınmıştı. Tahviller piyasada hiç alıcı bulamayınca, Bankı Osmanii Şahane bu tahvilleri ertesi yıl %52 fiyatla toptan almıştır.⁵⁹

Bu gelişmeler olurken Osmanlı Devleti Savaşı kaybetmiş, 13 Mart 1878’de imzalanan Ayastefanos Antlaşmasına göre de Çarlık Rusya’sına 35.310.000 Osmanlı Lirası savaş tazminatı ödemeyi kabul etmiştir, Bu antlaşmanın koşullarının ağırlığı diğer büyük devletleri harekete geçirmiş ve antlaşmayı gözden geçirmek için 13 Haziran 1878’te Berlin’de bir konferans toplanmasına karar verilmiştir. Konferansa alacaklılar başvurarak, Osmanlı borçlarının bir kısmının bu savaşta Osmanlı Devletinden ayrılan ülkelere yüklenmesini, savaş alacaklılarıyla birlikte borç alacaklılarına da öncelik verilmesini ve Osmanlı devletinin borçlarını ödememesinden doğan haklarının savunulmasını istemişlerdir.

Konferansta, bu isteklerden Osmanlı borçlarının 9.898.662 Lirasını Bulgaristan’ın, 2.107.457 Lirasını Sırbistan’ın, 2.130.870 Lirasını Yunanistan’ın ve 1.098.986 Lirasını Karadağ’ın ödemesi kararlaştırılmıştır. Bütün borçlar içerisinde Bulgaristan’ın payı %9,3, Yunanistan’ın payı %2,0, Sırbistan’ın payı %1,9, Karadağ’ın payı ise %0,09 olarak hesaplanmıştır.⁶⁰

6 Ekim 1875’te sadece dış borç ödemeleri değil, iç borç ödemeleri de durdurulmuştu. Bunların başında Bankı Osmanii Şahane ile Galata Bankerlerinin hükümete verdiği kısa vadeli borç ve avanslar da vardı. Hükümet bir miktarı düşüldükten sonra kalan 8.725.000 liralık borcu, anapara ödemeleri ile faizleri kapsayan yıllık 1.100.000 liralık taksitlerle 10 yılda ödemek üzere 22 Kasım 1879’da yeni bir anlaşma yapmıştır.⁶¹

Bu anlaşmayla borçlara karşılık olarak tütün, tuz, pul, müskirat, bazı yerlerin ipek aşarı ve balık avı resmi gösterilmiştir. Bu resimler Bankı Osmanii Şahane’nin denetimi altında kurulan “Rüsum-i Sitte” idaresince toplanacaktı.

Osmanlı Hükümetinin iç borçlar konusunda yaptığı bu anlaşma, borçlu kişiler arasında eşitliği bozduğu bahanesiyle İngiliz ve Fransız sefirleri tarafından protesto edilmiştir. Bunun üzerine hükümet sorunu bütün alacaklılar için çözümlemek üzere bir

⁵⁹ VELAY, a.g.e.,s.240.

⁶⁰ Parvus Efendi, a.g.e., s.39.

⁶¹ KAZGAN, a.g.e., s.102.

proje hazırladı. 23 Ekim 1880’de bütün alacaklılara sefaretleri aracılığıyla durum bir notayla bildirildi. Bu notada hükümetin, sorunları alacaklılarla anlaşarak çözmek istediği ve bunun için alacaklıların aralarında temsilci seçerek hükümetle görüşmek üzere göndermeleri isteniyordu. Hükümetin bu borçları ödemek için bazı gelirleri, alacaklıların seçeceği bir bankanın yönetimine terk edeceği bildiriliyordu.

1881 Eylülünde alacaklıların temsilcileri İstanbul’da toplandı. Alacaklılar, borçlarının ödenmesi için tahsis edilen gelirlerin uluslararası bir resmi komisyonca idare edilmesini istiyorlardı. Ancak Osmanlı Hükümeti buna yanaşmadı. Bu defa alacaklıların seçeceği üyelerden meydana gelen bir meclisçe yönetilmesi kararlaştırıldı. 20 Aralık 1881’de “Muharrem Kararnamesi”nin yayınlanmasıyla bir anlaşmaya varılmış oldu. Muharrem Kararnamesiyle ilgili bilgilere iler ki bölümlerde ayrıntılarıyla değinilecektir.

2) DÜYUN-U UMUMİ’YE GİDEN YOL

a. Esham Borsası’nın Kuruluşu

Arapça’da esham, paylar demektir. İlk defa Osmanlı padişahlarından III. Mustafa döneminde çıkarılan Osmanlı iç borçlanma tahvillerine, sonradan da her türlü hisse senedi ve tahvile bu ad verilmiştir.

Osmanlı - Rus Savaşı’nın harcamaları gelir kaynaklarından karşılanamayınca, III. Mustafa bütçe açığını kapatmak için iç borçlanma yoluna gitmiş, ayrıca konuyla ilgilenecek Esham Mukataa Kalemi’ni de kurdurmuştur. Her payı, 100 keselik %5 faizli elle yazılmış devlet tahvilleri hazırlanmış, 10 yıl vadeli ve ad’a yazılı tahvillerin daha çok küçük tasarruf sahiplerinin ilgisini çekecek bir gelir kaynağı olması amaçlanmıştı. 1838’de piyasadaki Eshamın ana para ve faiz işlemleri Maliye Nezareti bünyesinde bazı esaslara bağlanmış, 1857’de ilk defa dış borçlanmalara bağlı olarak %8 faizli Esham-ı Mümteza çıkartılmış, ana para ve faiz ödemelerinde güçlüklerle karşılaşınca bunların Esham-ı Cedide adı altında 24 yıl vadeli %6 faizli yenileriyle değiştirilmesi yoluna gidilmiştir. 1867’de ise Esham-ı Umumiye kurulmuştur. Dış

borçların ödenmesinde yetersiz kalan bu önlemler 1881’de Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Meclis-i İdaresi’nin kurulmasıyla noktalanmıştır.⁶²

Osmanlı Devletinde, Galata sarrafları Osmanlı hazinesinin borç bonoları niteliğindeki senetlerini iskonto ediyorlardı. Bu senetlerin alım ve satımında uzman bir meslek grubunun mevcudiyetine gerek yoktu. Oysa Kırım Savaşıyla başlayan dış borçlanma, devletin sınırlarının içinde ve dışında madenlerin işletilmesi ve altyapı oluşturulması için kurulan Anonim Şirketler, canlı bir “Menkul Değerler” piyasası oluşturmaya başladı. İşte bu piyasa, sarraftan ayrı, işten anlayan, uzman bir meslek grubu içerisinde çalışan “BORSACI” ların yetişmesine yol açmıştır.⁶³

Menkul değerler piyasası önceleri Galata sokaklarında ayaküstü yapılan toplantılarla oluşurdu. 1864 yılında Galata sarraflarının İstanbul para piyasasının merkezi haline getirdikleri Havyar Han’ında Borsacılar Cemiyeti’nin kurulduğunu görüyoruz. Bu cemiyetin resmi görev ve yetkisi olmamakla beraber İstanbul Esham Borsasının temelini oluşturmuştur. Tüzüğündeki maddelere göre, kötü şöhret sahipleri, sözünde durmayanlar, kumar oynayanlar, bu cemiyete alınmıyordu. Borsacılar cemiyeti, menkul kıymetler satışlarını tamamıyla kendi üyelerinin tekeline alıyorlardı. Cemiyet dışında kalan kimselerle iş yapmazlardı. Cemiyetin düzenlemeye çalıştığı Esham ve Tahvilat Piyasasına, 13 Nisan 1866’da Takvim-i Vekayi’de yayınlanan bir kararname ile daha ayrıntılı bir düzenleme getirilmiştir.⁶⁴

Bu kararname ile Esham ve Tahvilat, Kambiyo ve Nakit Borsası kurulmuştur. Kararname hükümlerine göre borsada yapılan işlemler, Maliye Nezaretinin tayin edeceği bir komiserle denetlenecekti. Borsa içinde bulunmaya yetkili olanlar üç gruptu. Bunlar: mübayaacı, oyuncu ve tellaldı ve toplam sayıları 600’ü aşıyordu. Borsa dışından borsacılık işlemlerinin yapılması yasaklanmıştı.

1866 yılında Esham borsasının kurulması Osmanlı Devletinin Kaimeyi piyasadan kaldırıp, parasına değer kazandırma girişiminin tamamlayıcı bir adımıdır.

⁶² Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, c.VIII, Ana Yayıncılık A.Ş., İstanbul, 1992,s.291.

⁶³ Hüseyin Avni ŞANDA, “Esham Borsasının Teşekkül Tarihi”, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1966,s.27.

⁶⁴ ŞANDA, a.g.e., s.37.

İstanbul'da Havyar Han dışında, özel borsalarda da kumar oynanma oranının artması ve beraberinde birçok sorunlar ortaya çıkması devletin resmi borsayı kurmasına neden olmuştur.⁶⁵

Osmanlı Bankasının gözetiminde bulunan Sir Edgar Vincent, Transvalde işletilecek altın madeni olduğunu yayın organlarıyla kamuoyuna duyurarak bu madenlere ait bol miktarda hisse senedi satar. Bu arada şirketin sahte bir şirket olduğu ortaya çıkınca, borsa büyük bir panik yaşanır. Osmanlı Bankasının bile 2.000.000 lira kaybettiği bu olayda birçok borsacı iflas eder. 18 Ekim 1895'te Hükümet borsayı 4 ay süreyle kapatır. Bu bunalımın 1898 yılına kadar sürdüğü daha sonra borsanın tekrar canlandığı görülür.⁶⁶

Canlanmanın nedeni, Alman sermayesinin Osmanlı Devletine ilgisinin artması üzerine kurulan altyapı şirketleri ve bankaların etkisidir. Borsanın bu gelişmesi I. Dünya Savaşına kadar sürer. Savaşın başlaması üzerine Borsa İdare Meclisi üyesi Boğuş Mumcuyan Efendi'nin hükümete başvurusu üzerine borsa tekrar kapatılır.

b. Acz Durumu

Osmanlı Devletinde, 1854-1874 yıllarında 15 defa dış borçlanmaya gidilmiş, bunlardan 127 milyon lira sağlandığı halde, devlet 239 milyon lira borçlandırılmıştı. Osmanlı Hazinesi 1865 tarihinden itibaren acizlik alametleri göstermeye başlamıştır. 1866'da genel borçların yıllık ödemesi 3 ay gecikmiş 1875 yılındaki taksitler ise Osmanlı Bankasının verdiği bir avansla ödenebilmiştir.

Dış borçların çıg gibi büyümesi Osmanlı Devletini iflasa sürüklemiş ve Muharrem Kararnamesi ile de bu durum tescil edilmiştir. Devletlerin başta gelen egemenlik haklarından biri olan vergileme, Osmanlı Devletinde alacaklılarca kullanılmaya başlanmıştır. Bunun daha açık anlamı, ulusal egemenliğin yok olması ve yönetimin bu yolla yabancı güçlerin eline geçmesidir. Halk arasında zaman zaman söylendiği gibi, “ devlet içinde devlet” olan güçlerin yaptığı işler, tamamen Osmanlı'nın bilgisi dışında geliyordu. Osmanlı'nın tahsis ettiği gelir kaynaklarını

⁶⁵ Haydar KAZGAN, “Osmanlı Kaynaklarına Göre İstanbul'daki Esham ve Tahvilat Borsası ve Borsa Oyunları”, Toplum ve Bilim, S.2, İstanbul, 1977,s.160.

⁶⁶ Hüseyin Avni ŞANDA, “İstanbul Borsasının Geçirdiği Safhalar”, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul,1966,s.49.

istediği gibi toplamakla kalmıyor, topladığı paraları başka işlerde de kullandığı görülmüyordu. Örneğin, İtalya, Düyun-u Umumiye idaresinden aldığı borçla Osmanlı Devletine karşı Trablus Savaşını finanse etmiştir. Bunun anlamı ise, Türk kaynaklarından ve halkından sağlanan vergilerle Türk halkına yönelik bir savaşın finanse edilmesi idi.⁶⁷

c. 22 Kasım 1879 Mukavelesi

Başta Osmanlı Bankası olmak üzere Galata bankerleri alacakları için hükümetle sürekli temas halindeydi. Galata bankerlerinin alacağı yaklaşık 9 milyon lira, Osmanlı Bankasının alacağı ise 140 milyon Frangı buluyordu.⁶⁸

Sonuçta, 22 Kasım 1879 yılında yapılan mukavele ile, Osmanlı Devleti alacaklıların taleplerini kabul etmiş ve tütün, tuz, pul, isportolu içkiler ve bazı yerlerin ipek aşarı karşılık gösterilmiştir. Bu karşılık borç miktarında küçük bir indirimin yapılmasına alacaklılar müsaade etmiştir.

d. Muharrem Kararnamesi

22 Kasım 1879 mukavelesi sonucunda Osmanlı Devleti yeni bir proje hazırlamak ve bunu devletten alacaklı olan kimselere tebliğ etmek zorunda kaldı. Alacaklılar da bu projeyi memnuniyetle karşıladılar. Bu projede alacaklı olanlar kendilerini temsil edecek bir temsilciyi İstanbul'a gönderecek, temsilciler ise İstanbul'da hükümetin müzakereler için tayin ettiği Sadrazam Server Paşa'nın başkanlığında oluşturulacak komisyonda görüşmeler yapacaktı.

Alacaklılar, önce projede belirlenen gelirin idaresi için uluslararası resmi bir komisyonun kurulmasını istediler. Hükümetin bu teklifi reddetmesinden sonra, alacaklıların tayin edeceği temsilcilerden oluşan bir meclisin kurulmasına karar verildi.⁶⁹ 20 Aralık 1881 tarihinde "Muharrem Kararnamesi" adı altında yapılan anlaşma hükümet tarafından yayınlandı.

⁶⁷ İNCE, a.g.e., s.65.

⁶⁸ VELAY, a.g.e., s.258.

⁶⁹ YENİAY, a.g.e, s.63.

Bu kararname ile 1858, 1860, 1862, 1863, 1865, 1869,1870,1872,1873 borçları ile 1865,1873,1873, genel borçları kararname kapsamına alınmış, sadece 1854, 1855, 1871 ve 1877 borçları kararname kapsamı dışında kalmıştır.

Buna göre, anaparalardan ve faizlerinden indirimler yapılmış, karşılığında faiz ve amortismanların ödenmesi için sağlam gelir kaynakları belirlenmiştir. Bu gelirlerin usulüne uygun olarak toplanıp dağıtılması ile görevli bir teşkilatın kurulmasına karar verilmiştir. İşte alınan bu karar Düyun-u Umumiye İdaresinin kuruluş kararını oluşturmaktadır.

Tablo (3)

MUHARREM KARARNAMESİ KAPSAMINA GİREN BORÇLAR

Yıllar	Borcun Nominal Değeri (Frank)	Muharrem Kararnamesiyle Azaltılan Miktar (Frank)	
1858	125.000.000	86.132.500	A SERİSİ
1860	50.925.00	26.105.050	
1862	200.000.000	93.463.900	B.SERİSİ
1863-64	200.000.000	99.342.050	
1872	278.155.000	130.579.125	
1865	150.000.000	73.017.825	C.SERİSİ
1869	555.555.500	322.140.000	
1873	694.444.500	375.654.950	
Düyun-u Umumiye 1865-1873-1874	2.198.116.000	1.099.209.900	D SERİSİ
İkramiyeli Rumeli Şimendifer Tahvilleri	792.000.000	355.285.175	
1979 Anlaşmasına Giren Banka ve Banker Borçları	198.295.454	185.681.818	Mümtaz Tahviller
TOPLAM	5.442.491.454	2.846.612.693	

Kaynak : Adib ROUMANİ, a.g.e.,s.119.

Yine bu anlaşmalar ışığında Osmanlı Devleti 1879 anlaşmasında tahsisini kabul ettiği Rüşum-u Sitte'ye ek olarak, ticaret anlaşmasının yenilenmesi halinde gümrük resmi fazlasını, temettü vergisinin artırılması halinde doğacak gelir fazlasını, Bulgaristan vergisini, Kıbrıs adası gelirinin fazlasını, Şarki Rumeli vergisini, Tömbeki hasılatından 50.000 Lirayla, Düyun-u Umumiye'den Bulgaristan, Sırbistan, Yunanistan ve Karadağ'a isabet eden hisseler için ödenecek paraları gelir kaynağı olarak gösteriyordu.

3) DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ

Muharrem Kararnamesinin 15. Maddesi gereğince resmi unvanı “Düyun-u Umumiye-i Osmaniye-i Meclisi İdaresi” olan bir meclis kurulmuştur.

Bu idare; İngiliz, Fransız, Alman, İtalyan, Avusturyalı alacaklılar ile Osmanlı Bankası ve kendilerine öncelik tanınan Galata bankerlerini temsilen 7 üyeden teşekkül etmiştir.⁷⁰

İdare, belirlenen gelirin tahsil ve yönetimi ile görevliydi. Yönetim masrafı çıktıktan sonra kalan parayı kararname gereğince dağıtacak. Meclis, her mali yıl başından iki ay önce bütçesini Maliye Nazırına sunacak, bu bütçe onaylandıktan sonra hükümetin genel bütçesine dahil edilecekti.

Hükümet, Düyun-u Umumiye İdaresini, atayacağı bir komiser ve müfettişler kanalıyla denetleyecekti. Komiser, Meclis toplantılarında hazır bulunacaktı. Çıkacak anlaşmazlıklar, iki tarafın atayacağı dört hakeme havale edilecekti. Taraflar gerekirse bir beşinci üye seçeceklerdi. Hakem heyetinin kararı kesin olacaktı.⁷¹

Duruma hukuk açısından bakılırsa kurulan idare bir siyasal kurum değil Parvus Efendi' nin deyimiyle “düpedüz özel bir şirket” idi.⁷²

Adib Roumani' nin dediği gibi: “Önce bu kararname uluslararası bir mukavele değildir. Her türlü siyasi, diplomatik içerikten uzaktır. Çünkü bu mukavele Osmanlı Hükümetiyle, onun alacaklıları arasında imzalanmış olup, bu grup hiçbir hükümeti

⁷⁰ ELDEM, a.g.e.,s.261.

⁷¹ YENİAY, a.g.e.,s.75.

⁷² Parvus Efendi, a.g.e., s.38.

temsil etmemektedir.”⁷³ Fakat, uygulamada hiç de böyle olmamış, Avrupa Devletleri Düyun-u Umumiye İdaresine kendi temsilcileri nazarıyla bakmışlardır.

Düyun-u Umumiye ve onun bankeri durumundaki Osmanlı Bankası, güçlü bir dış denetim mekanizması oluşturmuştur. Osmanlı yönetiminin karşı çıktığı uluslararası yönetim meclisi, idarenin bu tür davranışlarıyla uygulamada gerçekleşmiş oluyordu. Bu yönetim şekli ilk defa ve sadece Osmanlılarda kurulmuş değildir. Borçlar idaresi, ilk defa 1878’de Mısır’da, Düyun-u Umumiye ile 1881’de Osmanlı Devleti’nde, 1893’te Yunanistan’da, 1895’te Sırbistan’da, 1902’de ise Bulgaristan’da kurulmuştu. Bu uygulamaya sadece Balkan devletlerinde değil, Çin ve İran’da da rastlanmaktadır. Buna göre, Batının kapitalist ülkeleri geçen yüzyılda sermayelerini güvence altına almak için borç idaresi yöntemini benimsemişlerdir diyebiliriz.

Osmanlı yönetimi, Düyun-u Umumiye kurulup yabancı sermaye çevrelerine güven verdikten sonra 1903 yılına kadar Tablo (4) de görülen borçlanmaları gerçekleştirmiştir.

Bu borçlanmalar 1890 ve 1894 yıllarında yapılan ve özelliği yeni bir borçlanma olmayıp, eski borçların tahvillerini değiştirme borçlarıdır.

1894 yılında yine hükümet ile Bankı Osmanii Şahane ve Rothschild’in Londra ve Paris şirketleriyle yapılan anlaşmayla 1854 ve 1871 borçlarını değiştirmek amacıyla 8.212.340 sterlinlik tahviller çıkarılmıştır. Tahvillerin karşılığı Mısır vergisiydi. ⁷⁴

⁷³ YENİAY, a.g.e., s.76.

⁷⁴ YENİAY, a.g.e., s.82-85.

Tablo (4)

MUHARREM KARARNAMESİNDEN 1903 YILINA KADAR ALINAN DIŞ BORÇLAR

Borcun Yılı	Borcun Miktarı	Borcun Koşulları			Güvenceler	Borç Verenler
		Net	Faiz	Amortisman		
1886	6.500.000 lira	% 100	% 5	% 1	Gümrük hasılatından senede 390 lira	Bankı Osmanii Şahane
1888	30.000.000 mark	% 70	% 5	% 2	Balık avı resminden Düyun-u Umumiyyeye tahsis olunandan arta kalan	Deutsche Bank
1890	4.999.500 lira	% 76	% 4	% 1	Bazı eyaletler aşarından ve gümrük resminden yılda 311.00 lira	Bankı Osmanii Şahane
1893	1.000.000 lira	% 70	% 4	% 1	Tömbeki şirketinin Hükûmete tekel karşılığı verdiği 40.000 lira	Tömbeki şirketi
1894	40.000.000 frank	% 73,5	% 4	% 0,35	Şark Demiryollarının Hükûmete kişi başına vermek zorunda olduğu 1.500 franklık gelir.	Deutsche Bank, Vereinsbank, Frankfurt (Main)
Şark Şimendiferi						
1896	3.272.720 lira	% 85	% 5	% ½	Bursa, Selanik Ağnam vergisi, Batı Anadolu illeri palamut, afyon, zeytinyağı aşarı.	Bankı Osmanii Şahane
1902	8.600.020 lira	% 80	% 4	% ½	1886 yılı borcuna karşılık olan 3.900.000 liralık gümrük hasılatı.	Bankı Osmanii Şahane (1886 tahvillerini değiştiriyor geri kalanını Hükûmete borç veriyor)
1903	2.376.000 lira		% 4	% 0,087	Konya, Halep, Urfa aşarından 106.000 lira	Düyun-u Umumiye Deutsche Bank.
Bağdat Borcu I. tertip						
1903	48.960.000 mark	% 81 1/2	% 4	% 1,5	İzmir Sancıağı hububat aşarından 30.000 lira çeşitli Düyun-u Umumiye gelirlerinden artanlar	Deutsche Bank (1888 tahvillerini değiştiriyor geri kalanını Hükûmete borç veriyor).

Kaynak : YENİAY ; a, g, e., s.29-89.Borçların birimlerini çevirmek için 20 Sterlin = 22 Lira = 500 Frank = 405 Mark eşitliği kullanılabilir.

1903 yılına gelindiğinde 1881 Muharrem Kararnamesi içine giren borçların yeniden bir değerlendirilmesi yapılmıştır. 1881 ile 1903 yılları arasında Düyun-u Umumiye'nin gelirleri 1.727.888 ile 2.459.438 lira arasında değişmiştir. Buna göre ödenen faiz ve ödenen borcun miktarları alacaklıların beklentisinin altına düşmüştür. 1897'de A serisi hisse senetlerinin borcu ödenmiş, B serisinin borcun ödenmesine başlanmıştır. Borç tahvillerinin piyasa fiyatı 1900 ve 1901 yıllarında %33,7 ve %35,7 seviyesindeydi. Osmanlı Hükümeti bu durumda borçlarını birleştirerek tek tip tahville çevrilmesini sağlamak ve bu arada anapara olarak borç yükünü azaltmak, fakat daha yüksek bir faiz ödemek suretiyle bir çözüm bulmaya çalışmış, bu amaçla iki uzmana projeler hazırlatmıştır.

Düyun-u Umumiye ile varılan anlaşma 1903 yılında yayınlanan, Tahvili Düyun Kararnamesi' yle yürürlüğe girdi. Hükümetin 1903 anlaşmasından 1908 yılına kadar aldığı borçlar Tablo (5)'de gösterilmiştir.

1890 yılında %4 faizli tahvillere çevrilmiş olan mümtaz tahvillerin 1903 yılında birleştirilen borçlara katılması için 1906 yılında Bankı Osmanii Şahane ile anlaşma yapılmıştır. Tahvil çıkarılmış, bu tahvilleri %87 fiyatla tamamen Osmanlı Bankası satın almıştır.

Tablo (5)

1903 YILINDAN İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİNE KADAR ALINAN BORÇLAR

Borcun Yılı	Borcun Miktarı	Borcun Koşulları			Güvenceler	Borç Verenler
		Net	Faiz	Amortisman		
1904	2.750.000 lira	% 80	% 4	% ½	Düyun-u Umumiye'ye bırakılmış Bankı Osmanii Şahane, Paris'te gelirlerin fazlası	Comptoir National d'Escompte ve bazı Fransız Bankaları.
1905	5.306.664 lira	% 81	% 4	% ½	1903 Borç karşılığı, bazı kazaların aşarı, Bankı Osmanii Şahane 1903 istikrazı Düyunu Umumiye'nin tahsil ettiği aşara tahvillerini değiştirip bir miktar ek eklenen % 0.5 resim	
1905 Askeri Teçhizat Borcu	2.640.000 lira	% 81	% 4	% ½	Düyun-u Umumiye idare olunan 1890, Deutsche Bank. 1896, 1903, 1905, 1903 Bağdat I. Tertip gelirlerine ve kilometre teminatına eklenen % 6 askeri teçhizat resmi, askeri teçhizat için gümrüklerden tahsil olunan %6	
1908 Bağdat Borcu Tertip II ve III	4.752.000 lira 5.236.000 lira				1903 Düyun-u Umumiye anlaşmasından Bağdat Demiryolları Şirketi, Deutsche sonra Hükümete kalan gelir payından ve Bank ve Düyun-u Umumiye. Bulgurlu-Helif -Halep-Telli-Habeş hattı gelirlerinden Hükümete düşen pay.	

Kaynak : YENİAY ; a, g, e., s.96-102.

4) II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE BORÇLARIN GELİŞİMİ

II. Meşrutiyet dönemi dış borçlanmalarını para politikasını etkileme yönünden iki döneme ayırmak doğru olur:

- I. Dünya Savaşına kadar olan dönem,
- I. Dünya Savaşı dönemi

a. I. Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem

İlk dönemde devlet; ister İttihat ve Terrakki' nin atılımcı siyaseti gereği olsun, ister savaş masraflarını karşılamak amacıyla olsun, açık veren bütçesini dış ve iç borçlanmalarla kapatma imkanının bulabilmiştir.

I. Dünya Savaşı sırasında ortaya çıkan açıkları sadece borçlanmalarla kapatmak imkanı yoktu. Bu nedenle madeni paradan kağıt paraya geçilmesi zorunlu olmuştur. Dış borçlanma ve kağıt para ikilisi birbirine bağlı biçimde savaş finansmanını sağlayan bir mekanizma oluşturmuştur.

Birinci dönemde yapılan dış kaynaklı borçlar Tablo (6)'da gösterilmiştir

Bu borçlar incelenirse iki özellik göze çarpar

- i) Miktarı küçük borçlar (bir altyapı oluşturulması ya da tekel şeklinde bir işletme imtiyazının uzatılması gibi)
- ii) Büyük bankalar veya sermaye gruplarının (Bankı Osmanii Şahane, Deutsche Bank gibi...) verdiği büyük miktarda uzun vadeli devlet borçları.

Bu tür borçlar Trablusgarp ve Balkan savaşına kadar her yıl alınabilirken savaş içinde yabancı sermaye ve Düyun-u Umumiye, tarafsızlığı koruma görüntüsü altında devletin dış borç almasına olanak vermemiştir.

Tablo (6)

İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞINA KADAR ALINAN DIŞ BORÇLAR

Borcun Koşulları

Borcun Yılı	Borcun Miktarı	Net	Faiz	Amortisman	Güvenceler	Borç Verenler
1908	4.711.124 lira	% 85	% 4	% ½	Gümrük umumî hasılatından 180.000 lira Bankı Osmanii Şahane Düyun-u Umumiye'nin geliri olan km. Teminatının gelir fazlasından 40.000 lira .	
1909	7.000.004 lira	% 86	% 4	% 1	Ayastefanos anlaşması gereğince Rusya'ya Bankı Osmanii Şahane. verilmekte olan 350.000 liralık bazı vilayetlerin aşar geliri 1908 de Bulgaristan'ın bağımsızlığını ilanı üzerine serbest kalmıştı.	
1910	12.500.000 frank		% 31/2	40 yılda itfa edilecek	Bu parayla Hayfa'da yapılacak demiryolunun Hükûmete sağlayacağı gelir karşılığı.	Fransız Victor Azerman, Osmanlı Nazif Elhalidi, Suriye'de Salt kazası fosfat madeni işletme imtiyazı karşılığı.
1910 Soma Bandırma	1.712.304 lira		% 4	% 0,16715	Osmanlı Hükûmetinin geliri.	İzmir Kasaba Şimendifer Şirketi, Fransız Sermayesi.
Demiryolu borcu 1911 Turuku Umumiye borcu	2.499.992 lira		% 4	% 1	Trabzon gümrükleri geliri.	
1911 Hüdeyde Sana	1.000.010 lira	% 84	% 4	% 0.087	Hüdeyde gümrükleri.	Bankı Osmanii Şahane
Demiryolu borcu						
1911 Gümrük borcu	704.000 lira	% 84	% 4	% 1	İstanbul gümrük gelirlerinden senede 500.000 Deutsche Bank ve 31 Alman Avusturya lira	Bankası

Konya Ovası borçlanması	818.970 lira	% 100	% 5	% 1,1072	Kurutulup satılacak arazi geliri. Sulamadan dolayı artacak aşarın artan kısmı Düyun-u Umumiye bırakılmış km. Garantisi karşılığı aşardan artan 25.000 lira.	Anadolu Şimendifer Şirketi.
1912-1913 İstanbul Belediyesi borcu	1.090.056 lira	% 86	% 5	% Her sene yüzde 20 borç ödemesi yapılacak	Devlet kefaleti.	Perier Bankası (Fransa).
1913 Fenerler İdaresi borcu	500.000 lira		% 7	Daha çok avans niteliğinde	Fenerler haslatından Hükümete.	Fenerler İdaresi mukavelesinin uzatılması karşılığı.
1913 Reji borcu	1.500.000 lira		% ¼	Daha çok avans niteliğinde	İzmir aşarından Düyun-u Umumiye'ye tahsis edilmiş olan 46.000 lira dışındaki kısım.	Tütün inhisarından uzatılması mukabilinde Reji idaresince.
1913 Doklar borcu	1.485.000 lira		% 5 1/2	% 1 ½	Sivas vilayeti aşarından 88.550 lira.	Büyük çoğunluğu W.G. Armstrong Whitworth and Company, Viekers Şirketleri.
1914	500.000.000 frank 22.000.000 lira	%88	% 5	% 2	İstanbul gümrüğünden 350.000 lira Trabzon gümrüğünden 140.000 lira aşara konulan % 1.5 iane hissesi ve Düyun-u Umumiye bırakılan değişik gelirlerin fazlaları.	Banki Osmanii Şahane ve diğer bankalardan oluşan bir finansman sendikası.

Kaynak: Parvus Efendi, a.g.e. , s. 56.

Bu dönemde Maliye Nazırı İstanbul Belediyesi adına Perier Bankasından kısa vadeli bir borç almış, bu parayla Cemil Topuzlu Paşa'nın İstanbul'daki uygulamaları finanse edilmiştir.⁷⁵

Savaş içinde Osmanlı Bankası ve Düyun-u Umumiye İdaresinin de tavrı ayrı bir özellik taşımaktadır. İdare, 1911-1912 mali yılı devlet bütçesi gelirinin %31.5'ini kontrolü altında bulunduruyordu. Gelirlerini borç alanlara aktarması gerekirken elinde bulundurduğu paraları idare yabancı devletlerin tahvillerine yatırmış, İtalyan, Alman, Fransız, Japon, İngiliz ve Macar tahvilleri satın almış idi.⁷⁶ Bunların yerine Osmanlı hazine tahvillerini almamış olmaları düşündürücüdür.

Düyun-u Umumiye Meclisi, Osmanlı idari sisteminin bir parçasıydı. Alacaklılar ile Osmanlı Devleti arasında bir anlaşma ile kurulmuştu. Meclis üyeleri de ülkelerin temsilcileri değildi. Osmanlı devleti savaşta olsa bile yönetime devam etmeliydi. Fakat Osmanlı devleti 1911 yılındaki Trablusgarp savaşı sebebiyle Düyun-u Umumiye' de çalışan İtalyanların işine son veriyordu. Hatta İtalyan temsilci Marki Theodali siyasi faaliyetleri nedeniyle ülke dışına çıkarılmak zorunda bırakılmıştı.⁷⁷

Düyun-u Umumiye her ne kadar Balkan savaşı sonlarına doğru %6 faizli bazı avanslar vermişse de, bunlar Düyun-u Umumiye kasasında biriken Osmanlı devlet gelirleriydi. Düyun-u Umumiye, yıl içinde topladığı gelirlerinin fazlasını, yıl başında bilanço yapıp ertesi yıla devrettiği için, kasasında önemli ölçüde devlet geliri bulunuyor ve bunu da faizle devlete veriyordu. 1913 yılı Ocak ayında devlet, Osmanlı Bankasından 100.000 liralık bir avansı %7 faizle, Sivas geliri karşılık gösterilmek ve ilk büyük borçlanmada geri ödenmek koşuluyla, çok zorlukla alabilmişti.⁷⁸

Bu durumda devlet savaş giderlerini karşılamak için iç borçlanmaya başvurmuştur. Devlet, Balkan ve Trablusgarp savaşları için Tablo (7)'de görülen hazine tahvillerini çıkarmıştır.⁷⁹

⁷⁵ Operatör Cemil Paşa, "Hatıraları", Canlı Tarihler, c.VIII, Türkiye Yayınevi, İstanbul, 1945,s.109.

⁷⁶ Parvus Efendi, a.g.e., s.54.

⁷⁷ BLAISDELL, a.g.e.,s.212.

⁷⁸ Parvus Efendi, a.g.e.,s.63.

⁷⁹ Parvus Efendi, a.g.e.,s.63.

Tablo (7)

ÇIKARILAN HAZİNE TAHVİLLERİ			
<u>Yılı</u>	<u>Anaparası</u>	<u>Faizi</u>	<u>Tedavülden Kaldırıldığı Yıl</u>
1911	1.779.586	%5	1916
1912	3.000.000	%6	1915
1913	5.500.000	%5	1918
Toplam	10.279.594	--	--

Devlet bu tahvillerin dışında Ziraat Bankasından 1912 yılında 100.000 lira, 1913'te de göçmenleri yerleştirmek için 3.000.000 lira borç almıştır.⁸⁰ Balkan ve Trablusgarp savaşları finansmanı, yukarıdaki borçlanmaların yanında memur maaşı ve müteahhit borçlarının geciktirilmesi gibi ödemelerin ertelenmesi politikasıyla da desteklenmiştir.

b. I. Dünya Savaşı Dönemi

I. Dünya savaşı başladığında, Osmanlı devletinin mali problemleri henüz çözümlenmemiş durumdaydı ve borç sorunu devam etmekteydi. Almanya, Osmanlı Devleti'ni savaşa sokmak istiyor, bu yüzden de Osmanlı ekonomisinin bozuk olması işine geliyordu. Savaşa girmeyi geciktirmek isteyen Maliye Nazırı Cavit Beyde dış borç ihtiyacını azaltacak bir politika izlemek amacındaydı. Cavit Bey' in dış borca karşı olmasına rağmen, Berlin Sefiri kanalıyla Almanya'dan talep edilen borcun hangi koşullarda verileceği hususu 6 Ekim 1914'te Sadrazam Sait Halim Paşa' ya bildirildi.⁸¹ Almanya hükümeti şu teklifi yapıyordu: 31 Aralık 1915 tarihinden geçerli olmak üzere %6 faizli 5 milyon lira avans verilecek, mukavelenin imzasından on gün sonra bunun 200.000 lirası ödenecek, kalanı da savaşa giriş ilanının 30 ncü gününden itibaren ayda 400.000 lira olarak ödenecek, savaş biterse bu ödemeler de sona erecek, ilk taksit İstanbul'da "Deutsche Bank" tan alınacak, gerek faiz ve gerekse borcun Osmanlı hükümeti tarafından geri ödenmesi anlaşması, savaş bitiminden 12 ay sonra başlayacaktır.

⁸⁰ Yorgaki EFFİMİANİDİS, "Cihan İktisat Buhranı Önünde Türkiye", İstanbul, 1930, s.88-89.

⁸¹ TEKELİ-İLKİN, a.g.e., s.115.

Borçlanmanın savaşa girmeye bağlı olması üzerine Cavit Bey, maaşları ve müteahhit alacaklarının yarısını ödemiş,donanmanın İngiliz tezgahlarına sipariş ettiği zırhlılar için Bankı Osmanii Şahane'ye yatırılan son taksitleri geri çekmiş ve istifa ettiği 20 Ekim 1914'e kadar borç almamıştır.

İttihat ve Terakki yöneticileri, Osmanlı hükümetinin ayda 500.000 lira borçlanmayla bu savaşı sürdürebileceğini zannediyorlardı. Oysa hesapları tutmamış ve savaş boyunca hükümet ayda 5 milyon lira borçlanmak zorunda kalmıştır.⁸²

Tablo (8) de savaş içinde Osmanlı devletinin elde ettiği dış borçların miktarları görülmektedir.⁸³

Tabloda yer alan borçlardan, Alman hazine bonoları yedi tertip halinde çıkarılmak istenen kağıt paraların karşılığı olarak verilmiştir. Savaş sonunda basılan kağıt para miktarı 161 milyon lira olup bu miktar hazine bonosundan azdır. 6.518.000 liralık ilk basılan kağıt paralar için ise Almanya ve Avusturya bankalarına yatırılan altınlar karşılık gösterilmiştir. Almanya'dan yapılan ithalatın finansmanı için 15 milyon liralık Alman hazine bonusu alınmış veya doğrudan halka satılmış, fakat Alman bonolarına halk rağbet etmemiştir.⁸⁴

1917 yılında bir kısım Alman hazine bonusu,kağıt para arzının ortaya çıkardığı enflasyonu azaltmak için kullanılmış ve doğrudan halka satılmıştır.⁸⁵

Osmanlı Devleti, savaşa girerken Almanya'dan 5 milyon liralık altın alınmıştır. Altın, savaş arefesinde trenle gizlice getirilmiş bir savaş hediyesiydi. İkinci parti altın, 6.519.000 liralık kağıt para karşılığı olarak Viyana ve Berlin bankasına yatırılmıştır. Üçüncü seferde ise General Falkenheime'a, Arap ülkelerindeki Yıldırım Orduları komutanı sıfatıyla, kullanmak üzere 5 milyon lira tutarında ve yarısı altın, yarısı gümüş olarak ödenmiştir.⁸⁶

⁸² Yusuf Hikmet BAYAR, "Türk İnkılap Tarihi", c. III, Kısım 4, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, s.502.

⁸³ ELDEM, a.g.e., s.398.

⁸⁴ Mine EROL, "Osmanlı İmparatorluğunda Kağıt Para", Ankara, 1970,s.36.

⁸⁵ Zafer TOPRAK, "Osmanlı Devletinin I. Dünya Savaşı Finansmanı ve Para Politikası", O.D.T.Ü. Gelişme Dergisi, 1979-1980 Özel Sayısı, Ankara, 1979, s.230-231.

⁸⁶ TEKELİ-İLKİN, a.g.e., s.117-118.

Tablo (8)

I. DÜNYA SAVAŞINDA ELDE EDİLEN DIŞ BORÇLAR

Elde Edilen Borç	Almanya'nın	Avusturya'nın	
Cinsi	Verdiği Borç	verdiği Borç	Toplam
Hazine Bonosu olarak	171.200.000	-	171.200.000
Altın olarak	13.100.000	2.200.000	15.300.000
Gümüş olarak	2.300.000	-	2.300.000
Mark ve Kron olarak	22.200.000	6.300.000	28.500.000
Osmanlı Lirası	18.500.000	-	18.500.000
Harp Malzemesi	31.800.000	6.000.000	37.800.000
TOPLAM	259.100.000	14.500.000	273.600.000

Kaynak: ELDEM, a.g.e.,s.398.

Savaşın son yıllarında Almanya, Osmanlı hükümetine ısrarla iç borçlanmaya gitmeyi önermiş, Osmanlı hükümeti de 3 Nisan 1918'de Maliye Nazırı'na %5 faiz, %1 amortismanlı tahvil ihracına yetki vermiştir. Bu yetkide çıkarılacak tahvil miktarı belirtilmemiştir. İttihat ve Terakki'nin parti kanalları ve yayın organları kullanılarak ve “manevi baskılar” yapılarak 18 milyon liralık tahvil satılmıştır ki, o günün koşullarında bu önemli bir miktardır.

5) DEĞERLENDİRME

1854'lerde başlayıp hızla artan dış borçlanmalar Osmanlı Devletini ekonomik olarak gelişmiş ülkelere bağımlı kılmıştır.

Borçların verimli kullanılamaması ve mali idarede gerekli önlemlerin alınamaması sonucunda dış borçlar genç Cumhuriyetin omuzlarına yüklenmiştir. Yeni Cumhuriyet Hükümetinin karşı karşıya kaldığı sorunlar içerisinde en önemli olanlardan biri de devir alınan borç yüküydü.

Borç veren ülkeler Osmanlı Devleti üzerinde kurdukları ekonomik üstünlüğe dayanarak ülkenin dış ve iç işlerine karışma imkanını sağladılar. Örneğin, İngiltere 1878 yılındaki Berlin Kongresine kadar Osmanlı Devletini dağılmaktan korumuş,

yabancı bir devlet Osmanlı topraklarını ele geçirmek istediği zaman Osmanlının yanında yer almıştır. Ayrıca, Rusya'nın ve Fransa'nın Ortodoks ve Katoliklerin durumunu bahane ederek, Osmanlıların iç işlerine karışmalarını önlemek için İngiltere Babıali'yi liberal yönde uygulamalara zorlamış, 1878'den sonra ise politikasını değiştirerek Kürt, Ermeni ve Araplarla ilgilenmeye başlamış, bunları sürekli olarak Osmanlı Devletine karşı kışkırtmıştır.

Fransa 1830'da Cezayir'i işgal ettikten sonra Mısır başta olmak üzere Suriye ve Lübnan'a yerleşmek istiyordu. Bu amaçla Fransa, Osmanlı ülkesinde yaşayan Katoliklerle ilişki kurmaya başladı. Osmanlı Devleti zayıfladıktan sonra Ortadoğu'daki topraklarına yerleşmek isteyen Fransa ekonomik üstünlüklerinden yararlanarak Osmanlıların iç işlerine karışmaya başlamıştır.

Nitekim, 1860'lı yıllarda Lübnan ve Suriye'de Marunilerle, diğer dinsel topluluklar arasında çıkan kavgalarda Babıali üzerine yaptığı baskılarla kendi çıkarları adına bölgeye sınırlı bir özerklik tanınmasını sağlamışlardır.⁸⁷

Dış borçlanmada iç ve dış etkenler birlikte rol oynamışlardır. 16. Yüzyıldan başlayarak devam eden ekonomik, siyasal ve sosyal çöküntü, Osmanlı Devletinin 19. Yüzyılda dış borçlanma olmaksızın yaşayamaması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Avrupa'nın gelişmiş ülkeleri, gerek sermaye ihracı gerekse Osmanlı Devletini sömürüye açık bir Pazar yapmak amacıyla dış borçlanmayı teşvik etmişlerdir. Bu yolla, Osmanlının kendilerine bağımlı hale gelmesini sağlamak istemişlerdir.

Osmanlı'nın rasyonel kaynak bulamadan yaptığı borçlanmalar ülkeyi bir çıkmazın içine düşürmüştür. Anapara ve faizlerinin ödenmesi 1875'te durdurulmuştur. Bunun üzerine artan dış baskılar sonucu 1881 Muharrem Kararnamesi ile Osmanlı Hazinesinin iflas durumu tescil edilmiştir. Bu kararnamenin en önemli hükümlerinden biri, Düyun-u Umumiye adı verilen bir idarenin kurulmuş olmasıdır. Osmanlı Devleti himayesindeki bu idare kendisine tahsis edilen gelirin tahsili ve yönetimi ile görevlendirilmiş, zamanla gelişerek ikinci bir Maliye Bakanlığı konumunu almıştır.

⁸⁷ ÜLMAN, a.g.e., s.69-70.

Bu idarenin kuruluşu ile Batılı güçlerin Osmanlıların iç işlerine müdahalesi resmen kabul edilmiştir.⁸⁸



⁸⁸ Emre KONGAR, “İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı”, 3.Basım, Bilgi Yayınları Özel Dizisi, No.18, Bilgi Yayınevi, Çağdaş Basımevi, Ankara, 1979,s.248.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURİYET SONRASI DEVLET BORÇLARI

(1923 - 1990)

A. BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASINDA OSMANLI DEVLETİ

I. Dünya Savaşı sonunda, Osmanlı Devletiyle, İtilaf Devletleri (Fransa- İtalya- İngiltere) adına İngiltere temsilcisi Amiral Arthur Calthorpe arasında 30 Ekim 1918 tarihli Mondros Antlaşması imzalanmıştır. I. Dünya Savaşı sonuna doğru Almanya ve diğer müttefikleri bütün cephelerde yenilgiye uğrayınca, Osmanlı Devleti de savaşa son verme durumunda kaldı. Mondros'ta bulunan Amiral Calthorpe, müttefikler adına tam yetkiyle görüşmelere hazır olduğunu ve Osmanlı delegelerini beklediğini telgrafla bildirdi. Bunun üzerine padişah, Bahriye Nazırı Rauf Orbay başkanlığında Hariciye Nezareti Müsteşarı Reşat Hikmet ve Erkan-ı Harp Kaymakamı Sadullah Beylerden kurulu heyet, padişahın 2, hükümetin 8 madde de toplanan talimatlarıyla 24 Ekim 1918 tarihinde müttefikler adına yetkili İngiliz Amirali Calthorpe ile buluşmak üzere Mondros'a hareket etti.

Görüşmeler Agamemnon zırhlısında yapıldı ve dört gün sürdü. Türk heyeti, İngiliz amiralinin ileri sürdüğü şartları hafifletmeye çalıştı. Fakat görüşmelerin kesileceği tehdidi altında şartları sonunda kabul etmek zorunda kaldı. 21 maddeden oluşan antlaşma şartları Osmanlı Devleti için çok ağırdı. En önemli maddesi de, müttefiklerin kendileri için tehlikeli gördükleri yerlere çıkarma yaparak buraları kontrol altına alacaklarına ilişkin maddesiydi.

30 Ekim 1918 tarihinde Mondros Antlaşmasının imzalanmasından sonra İtilaf Devletlerince Osmanlı Devletini paylaşmak amacıyla 20 Ağustos 1920 tarihinde Paris'in banliyösü olan Sevr'de bir barış konferansı toplandı. Osmanlı Devletine delegelerini 10 Mayıs'ta Sevr'e göndermesi bildirildi. Konferansta Osmanlı Devletini, eski sadrazamlardan Tevfik Paşa' nın başkanlığında Dahiliye Nazırı Reşad Bey, Maarif

Nazırı Fahrettin Bey, Nafia Nazırı Cemil Paşa' dan oluşan bir heyet temsil etmekteydi. Osmanlı Devletinin Paris Barış Konferansına çağrılmasından 8 gün sonra, Mustafa Kemal tarafından T.B.M.M. Hükümetinin kurulduğu bütün Avrupa devletlerine duyuruldu. Bu bildiri, Osmanlı Devletiyle yapılacak bir barışın Türk Milleti tarafından kurulan yeni Türk Devletini bağlamayacağı anlamındaydı. İtilaf Devletleri bu bildiriye rağmen, Ankara'da kurulan T.B.M.M. Hükümetini konferansa çağırmadılar. Paris'e giden Osmanlı heyetine, çok ağır koşulları içeren barış şartları 11 Mayıs 1920'de bildirildi. Heyet başkanı Tevfik Paşa Osmanlı Devleti' nin bağımsızlığını ileri sürerek ağır şartları reddetmiş ve görüşmeleri kesmiştir. Daha sonra yeniden başlayan görüşmelerle ilgili olarak Padişah Vahdettin kendi başkanlığında İstanbul Hükümeti'ne bağlı bütün devlet ileri gelenlerinin katıldığı bir saltanat konseyi topladı. Bu konsey, İtilaf Devletlerinin şartlarının kabul edilmesi kararına vardı. Bağdatlı Hamdi Paşa' nın başkanlığında Paris'e Rıza Tevfik ve Bern Büyükelçisi Halis Bey delege olarak gönderildi. Bu delegeler, 10 Temmuz 1920 günü Sevr Anlaşmasını imzaladılar.⁸⁹

Ankara'da yeni kurulan T.B.M.M. Hükümeti ise Sevr anlaşması imzalanmadan önce 18 Haziran 1920'de Misak-ı Milliye sadık kalacağını, Türk topraklarının parçalanmasına asla izin vermeyeceğini dünyaya bildirmişti.

Sevr anlaşmasının maddeleri galip devletler tarafından uygulamaya konulduğunda T.B.M.M Hükümeti de Kurtuluş Mücadelesine girişmiştir.

Kurtuluş savaşının başlayıp geliştiği ve başarıya ulaştığı ilk yıllar ile bağımsız yeni bir Cumhuriyetin oluşumunun ilk yılları kuşkusuz kendisine has bir harcama ve buna bağlı olarak para ve finansman sorunlarını da beraberinde getirmiştir.

Önceki bölümlerde deyinildiği üzere, köklü bir devlet olan Osmanlı Devleti son dönemlerinde, yüklü savaş giderlerini ancak çeşitli zorluklarla bir araya getirebilmiştir. Savaşın ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılayabilmek için dış borçlanmalara baş vurulmuş, para arzında radikal sayılabilecek değişiklikler gerekmiştir. Oysa, Kurtuluş savaşında bu konuda karşılaşılabilecek sorunların çözümü çok daha zordur. Bir yandan

⁸⁹ Meydan Larousse Ansiklopedisi, c.II, Meydan Yayınevi, İstanbul, 1969, s.478.

kaynak sağlanarak savaş sürdürülecek, diğer yandan Osmanlı Devletinin devlet ve vergi mekanizmasına karşı yeni bir devlet otoritesi oluşturulacaktı.

Kurtuluş Savaşının örgütlenilip kazanılması başarıldıktan sonra da, yeni Cumhuriyetin kurulmasında karşılaşılan çok önemli sorunlar vardır. Yeni kurulan devlet, sıfırdan kurulan bir devlet olmayıp, bir imparatorluğun mirası üzerine yerleşmektedir. Tasfiye edilmesi düşünülen kurumlar sadece saltanat, hilafet veya Osmanlı imajı değildir. Aynı zamanda da, devlet içinde devlet konumuna gelen Düyun-u Umumiye ve bu kurumun yönetimindeki dış borçlardır. Öte yandan genç Cumhuriyetin yüklenmek zorunda kalacağı fedakarlık sadece borç taksitlerinin ödenmesi ile sınırlı değildir. Osmanlı yönetimi sırasında dış borçlanmada yararlanılmış yabancı para piyasalarının Cumhuriyet hükümetine kapatılmış olması, Cumhuriyeti, para ve finansman sorunlarının yeniden yaratılacak dış ilişkiler çerçevesinde çözümünü gerçekleştirmek zorunda bırakmıştır.⁹⁰

Savaştan yanan-yıkılan şehirlerin yeniden inşası, demiryollarının yapılması büyük kaynaklar gerektiren girişimlerdir. Osmanlı devleti döneminde bu gibi girişimlerin finansmanı dış borçlanma ile olmaktaydı. Yeni Cumhuriyet, bu girişimleri dış ve hatta iç borçlanma olanaklarının kapalı olduğu bir dönemde gerçekleştirmek durumuyla karşı karşıya kalmıştır. Yeni devletin oluşum koşulları, yeni politikaların izlenmesini gerektirmektedir.

B. KURTULUŞ SAVAŞINDA GENEL MALİ DURUM

Ankara, Anadolu'da yeni bir Türk devletin kuruluş hazırlıklarının sürdürüldüğü yoğun çalışmalara sahne oluyordu. Meclis Genel Kurulu kararı ile Bakanlar Kurulu kurulmuş, Bakanların Meclis tarafından nasıl seçileceği de 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı Kanun ile tespit edilmişti. Arkasından yeni bir anayasa hazırlanmasına girişilmiş, bütçesiz modern bir devlet düşünülemeyeceğinden, ilk bütçenin hazırlıklarına da başlanılmıştır. Hazırlanan bütçe hiçbir zaman normal koşullarda hazırlanan bir bütçe olmayacaktır. İlk bütçenin mali yılın bitmesine bir gün kala kanunlaşmış olması, hangi olağanüstü koşullar altında çalışıldığını açıkça

⁹⁰ TEKELİ-İLKİN, a.g.e.,s.158.

göstermektedir. Meclisin açılışından mali yılın son günü olan 28 Şubat 1921 gününe kadar devlet harcamaları avans kanunlarına göre yürütülmüştür. Son gün çıkarılan bütçe kanununu ile, daha önce verilen avanslara ilişkin harcamaların kesinleşmesi sağlanmıştır. Bütçe çalışmalarına ve savaş meclisinin çıkardığı ilk bütçe kanununun incelenmesine geçmeden önce; karşılanması zorunlu giderlere, bu giderleri azaltmak için başvuru yolları, yeni gider kanunlarının getirdiği bütçe masraflarına, ekonomik ve sosyal konularda alınan tedbirlere göz atmakta yarar vardır.

Kurtuluş savaşını yürütecek güçlü ve düzenli bir ordunun kurulması gerekiyordu. Her geçen gün yeni silah altına alınanlarla ordu mevcudunun artırılmasına çalışılıyor, silah altına alınan her kişinin yedirilmesi, giydirilmesi, barındırılması ve silahlandırılması bütçeye yeni bir yük getiriyordu. Diğer yandan Anadolu'da filizlenmeye başlayan yeni devlet, bir devlet için gerekli temel kurum ve kuruluşlara sahip olmak zorunda idi. Mütevazı bir Osmanlı şehri görünümündeki Ankara'da, bir başkent olarak yeni devlet dairelerinin kurulması, kurulan bu dairelerin ilk tesis masrafları ile birlikte, başta memur aylıkları olmak üzere, her türlü cari giderlerinin karşılanması zorunluydu.

Ege bölgesindeki cepheleri tutan Kuvayi Milliye birlikleri, Erzurum ve Sivas kongre kararlarına göre toplanan ayni ve nakdi yardımlarla ihtiyaçlarını karşılamaya çalışıyor, Adana-Maraş - Antep ve Urfa cephelerindeki Kuvayi Milliye birlikleri birçok yokluklara göğüs gererek, Ankara'dan yardım görmeksizin kendi imkanlarıyla çarpışıyorlardı. Merkezi Erzurum'da bulunan Kazım Karabekir Paşa Komutasındaki Doğu Ordusu, 1921 yılı başlarına kadar kendi imkanları ile ayakta durmuştur. Doğu ordusuna Maliye Bakanlığınca bir kuruş dahi tahsis edilmemiş, ordu I. Dünya Savaşı sırasında bu bölgelerde depolanan ve düşmandan ele geçirilen askeri eşya ve yiyecek stoklarından fazla olanları satarak bütün ihtiyaçlarının karşılamaya çalışmıştır.

Hükümet, kurulduğu günden itibaren devlet geliri sayılabilecek her şeye el atmasına rağmen, mali işlerin bir düzene girmesi 1920 yılı sonlarını bulmaktadır. Bu süre içinde Batı Ordusuna hiçbir yardım yapılmamıştır. Örneğin, Batı cephesindeki

orduya 1.200.000 lira tahsis edildiği ve bu paranın üç ay içinde ödenmesi kararlaştırıldığı halde, 6 ay sonra bile bu paranın ödenmesi mümkün olamamıştır.⁹¹

Bu zor günlerde subayların, erlerin ve memurların maaşlarını alamamaları nedeniyle ilave sıkıntılar yaratılmış oluyordu. Bütün bu sıkıntıları gidermek için Meclis, 1920 yılı Ekim ayı başından itibaren gelir arttırıcı kanun çıkarmak zorunda kalmış ve tasarruf tedbirlerini uygulamaya koymuştur.

T.B.M.M. de bütçe yükünü hafifletmek için yapılan görüşmelerde milletvekilleri ilk tasarruf tedbirini kendilerine uygulamıştır. Savaş meclisi üyeleri önce aylıklarından 10'ar lira kesilerek cephedeki erlere hediye gönderilmesini kararlaştırmış, bu amaçla toplanan 2630 lira ile çeşitli hediyeler alınarak cephelere gönderilmiştir.⁹²

Resmi dairelere de kış mevsiminde günlerin kısılması nedeniyle gereksiz yere soba yakılmaması ve benzer israfın önlenmesi için mesainin 09.30 ile 16.30 saatleri arasında yapılması uygun görülmüştür. Yine haberleşmelerdeki israfın önlenmesi için, önemli ve acele olmayan haberleşmenin yazı ile yapılması, buna uymayan memurlardan çekilen telgrafın parasının alınması 14 Haziran 1920 günü Bakanlar Kurulunda kararlaştırılmıştır.

Meclis, Anadolu'nun kaynaklarının israf edilmesini önlemek amacıyla iki kanun çıkartmıştır:

Her türlü alkollü içkinin yapım, ithal ve kullanılması yasaklanmış, aykırı hareket edenler için ağır cezalar getirilmiş, gizlice içki içip de sarhoşluğu görülenlerin üç aydan bir seneye kadar hapsedilmesi, memur olanların itiraz yolu kapalı olmak üzere memuriyetlerine son verilmesi Men-i Müskirat Kanunu ile hükme bağlanmıştır.

Men-i İsfat Kanunu ile düğünlerde gösteriş için yapılacak tüketimin önüne geçilmek istenmiş, çeyiz teşhiri, çeyizin açıkta taşınması, erkek tarafından iki kattan fazla elbise yapılması, düğün günlerine bağlı olmak üzere bir günden fazla çalgı çalınması, ziyafet verilmesi, çevre merasimi, ağırlık ve hediye verilmesi ile köçek oynatılması yasak edilmiştir. Aykırı hareket edenlerin bir aydan altı aya kadar hapsedilmeleri hükme bağlanmıştır.

⁹¹ Sebahattin SELEK, "Anadolu İhtilali", c. I., İstanbul Matbaası, İstanbul, 1965, s.150.

⁹² T.B.M.Meclisi Zabıt Ceridesi, c.IV., s.168.

Ankara'da bir hükümet kurulmuş ve Osmanlı döneminden kalıntı vergiler Anadolu'dan normal bütçe gelirlerini tahsile başlanmış, kısa sürede Düyun-u Umumiye ve Tütün Rejisi idarelerinin tahsil etmekte oldukları devlet gelirlerinin hazineye aktarılması sağlanmıştır. Ayrıca bir yandan da harcamalar yapılıyordu. Bütün bu işler ise bir bütçe düzeni olmadan yürütülüyordu.

Bütçe hazırlanamayışının nedeni, eski yıllarla ilgiliydi. Osmanlı Devletinin 1918 yılı bütçesi kanunlaşmış, 1919 yılında Meclis-i Mebus'an ve Ayan Meclisi toplanamadığından 1919 yılı bütçe kanunu hazırlanamamıştı. Zira Osmanlı Devleti, 1918 yılı bütçesini 1919 yılında da uygulama kararı almıştır. Ancak 1920 yılında toplanan Meclis-i Mebus'an ve Ayan Meclisi henüz bütçe çalışmalarına başlayamadan İngilizler tarafından dağıtılmıştı. Dolayısıyla elde T.B.M.M. ne emsal teşkil edebilecek Osmanlı Devleti bütçesi 1918 yılından beri hazırlanamamıştı.

T.B.M.M. açıldıktan sonra, Maliye Bakanlığı bütçe hazırlama çalışmalarına başlamıştır. Düşman işgalinden arta kalan Anadolu topraklarının normal zamanlarda hangi hacimde bir bütçe ile yönetilebileceği belli olmadığı gibi, olağanüstü durumun doğurduğu giderlerin miktarını da önceden tahmin etmek mümkün değildi. Üstelik, her geçen gün ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar için ödemeler yapılması zorunluluğu vardı. Yapılacak olağan ve olağanüstü giderlerin hacmi bilinmediğinden, gider tahminlerinde bulunmak mümkün olmuyordu. Bu nedenle 1 Mayıs 1920 ile 31 Ekim 1920 arasındaki 6 ay için geçici bütçe yapılmasına karar verildi. Hazırlanan bu geçici bütçe ise yılın bitimine iki ay kala kanunlaştı. Bu nedenle, bu bütçeye dayanılarak gerçekleştirilmiş bütçe harcamaları avans olarak yapıldığından, bütçe geçici olma özelliğini kazanamamıştı. Altı aylık bütçenin 10. ayda kabul edilmesiyle avans olarak yapılmış harcamalara kesinlik kazandırılmış ve bütçe gelir ve giderleri yasallaştırılmıştı.

Yeni hükümetin kuruluşundan itibaren ordu mevcudunun arttırılması, iç isyanların bastırılması, savaşlar, yeniden yapılanma gibi olağanüstü harcamalar karşısında gelirler yeterli olamıyordu. Genç Cumhuriyetin hedefine ulaşması için bütçe

gelirlerini arttırması, yeni vergi kanunlarının çıkarılması gerekiydi ve bu amaçla ilk defa aşağıda açıklanan vergiler yürürlüğe girdi:⁹³

1. Deniz Taşıtları Vergisi: Bu vergi tüm yelkenli ve yelkensiz gemileri, motor, mavna, kayık ve benzeri deniz taşıtlarını kapsamakta ve beş ayrı vergilendirme şeklinden oluşmaktadır: Müruriye Resmi (Anadolu limanlarına yolcu veya yük boşaltmayan, yük ve yolcu almayan gemilerden tonalito başına alınmaktadır), şehriye Resmi (Yolcu, balıkçı ve pazarcı kayıklarından ve mavnalardan aylık olarak alınan vergi), Tayfa Tezkeresi (deniz taşıtlarında çalışanlardan alınan yıllık vergi) ve Senedi Bahri Harcı (deniz taşıtlarına ilişkin senetlerden, ferağ ve intikallerden alınan harç). Ancak bu vergiden önemsenecek bir gelir elde edilememiştir.

2. Askeri Ulaştırma Yükümlülüğü Kanunu: Bu kanun, büyük saldırı için hazırlanmakta olan ordunun en büyük ihtiyaçlarından birini karşılamak amacıyla çıkarılmıştır. Ayrıca bu kanunla, Sakarya Savaşından önce Başkomutan Mustafa Kemal Paşa'nın yürürlüğü koyduğı Tekalifi Milliye Emirlerinden ulaştırma ile ilgili olanlarına yeni bir yön verilmiş ve kısa zamanda bütçeye 6 milyon lira dolayında önemli sayılabilecek ek gelir sağlanmıştır.

3. Düşman İşgalinden Kurtarılan Yerlerden Kaanların Taşınır Ve Taşınmaz Mallarının Yönetimi Hakkında Kanun: Düşman işgalinden kurtarılan yerlerden kaçan ve Ankara Hükümetinin egemen olduğı topraklar dışına çıkmış olanların mallarının paraya çevrilerek bütçeye gelir sağlamak amacıyla çıkarılan bu kanun, topraklarımızdan ayrılan düşmanlarla birlikte kaçan Ermeni ve Rum azınlıkların geride bıraktıkları mallara el konulmasını öngörür.

Çıkarılan kanunla, düşman işgalinden kurtulan yerlerde sahiplerinin kaçması nedeniyle sahipsiz kalmış taşınır mallar hükümet tarafından arttırmaya çıkarılarak satılacak ve satış bedelleri bütçe gelirleri arasına katılacaktı. Sahipsiz kalan taşınmaz mallar ile tarım ürünleri ise hükümet tarafından yönetilecek, bunların kiralanmasından ve ürünlerin satışından doğan gelirler bütçeye katılacaktı. Bu kanunun uygulanmasıyla önemli bir gelir kaynağı elde edilmiştir.

⁹³ Alptekin MÜDERRİSOĞLU, "Yoksulların Zaferi", Etam A.ř. Matbaa Tesisleri, Eskişehir, 1994, s.179.

4. Askerlikten Tecil Vergisi: Yürürlükteki Askerlik Yükümlülüğü Kanununa göre, savaş ekonomisi ve cephe gerisi hizmetlerle yakın ilgisi bulunan bazı meslek sahipleri, savaş boyunca silah altına alınmıyor ve askerlik hizmetleri savaşın sonuna erteleniyordu.

Büyük saldırı öncesinde mali kaynakların sonuna kadar zorlamasına karar verilince, askerlik hizmetleri ertelenenler ile sakatlık, hastalık, azınlıklara mensup olunması gibi nedenlerle silah altına alınmayanlardan ordunun barış düzenine geçeceği zamana kadar vergi alınması düşünülmüştür. Bu amaçla çıkarılan Askerlikten Tecil Vergisi kanununa göre vergi, askerliği ertelenen veya çeşitli nedenlerle silah altına alınmamış olan kişilerin hukuki ve gelir durumlarına göre farklı miktar ve biçimlerde alınacaktır.

Askerlikten tecil vergisi, birkaç ay içinde önemli ek bütçe geliri sağlamış ve büyük saldırı hazırlıklarının gerektirdiği giderlerin karşılanmasında önemli rol oynamıştır. Kanunun iki aylık uygulaması sırasında göze batan aksaklık ve noksanlıklar çıkarılan ek bir kanunla giderilmiş, ayrıca vergi dışı kalmış çobanlar ile bütün imam ve hutbe okuyanlardan 5 liradan 10 liraya kadar vergi alınmasına başlanmıştır.

Ordumuzun doğu da Ermenilere ve Gürcülere karşı zafer kazanması halkın ve yöneticilerin moralini arttırmıştı. Halk, devlete yardım ederse düşman işgal ve istilasından kurtulacağına inandığı için yeni yürürlüğe konulan vergilere herhangi bir itirazda bulunmamıştır.⁹⁴

Osmanlı Devletinin askerlik sisteminde Türk olmayanlar askerlik çağına geldiğinde belirli bir para ödedikleri takdirde askere alınmazlardı. Yeni hükümet gelir arttırmak için Türklere de bu durumun uygulanması yönünde bir kanun tasarısı hazırlamış fakat Milli Savunma Bakanlığı bu tasarıyı kabul etmemiştir.⁹⁵

Büyük Atatürk, T.B.M.M. Başkanı olarak 1 Mart 1921 günü Meclisi açış nutkunda;

⁹⁴“ Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı(1920-1923)”, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, S.1994/27, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995,s.360.

⁹⁵T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.V,s.132.

"Mücadelenin ehemmiyetini idrak eden milletimiz devamlı çalışmasıyla büyük bir mali çaba göstermiş, memleketin bütün ihtiyacını temin edici güçlü ve ümitler verici bir çalışma arz etmiştir. Maliye işlerinde memleketimizde pek büyük bir meselenin olmadığı, denk bir bütçe tanzimine muvaffakiyet hasıl olmuştur. Memleketimizde ekonomi işlerinin mahiyet ve ehemmiyeti belki de tanınmamış olduğu halde, yüce Meclisiniz memleketin gelir kaynaklarına sahip olmak için esaslı bir şekilde çalışmıştır. Biz memleketin bütün gelir kaynaklarına sahip olarak ihracat ve ithalat arasında denge temininin sağlanması ve üretimin varacağı yere ulaşmasının sağlanması için yolların ıslahına, mümkün olan vasıtaların hazırlanmasına giriştik"⁹⁶demektedir. Bu ifade, çalkantılı bir dönemde dahi ekonominin iç ve dış dengelerine verilen önemi açıkça göstermektedir.

1920,1921,1922 ve 1923 yılları için önceden bütçe tanzim ve uygulaması mümkün olamamıştır.⁹⁷

Büyük Atatürk'ün devlet bütçesi denkliğine ve hazinenin güvenilirliğinin korunmasına verdiği önem ve bunun sağlanması için devlet maliyesi politikasının etkin bir araç olarak kullanılması düşüncesi T.B.M.M.'nin, çeşitli açılış konuşmalarında dile getirilmiştir. Anadolu vergi gelirlerinin yarısından fazlası yaygın bir örgüte sahip olan Düyun-u Umumiye tarafından toplanıyordu. Bu gelirlerin doğrudan doğruya Meclis hükümetince tahsiline olanak yoktu. Yeni vergi daireleri kurmak ve personel yetiştirmek uzun zaman alacaktı. Düyun-u Umumiye idaresine masraflarını almaları kaydıyla vergileri toplamaları ve barış sağlandığında da hesaplaşmaya oturulması yolunda bir teklifte bulunuldu.

Bu teklifin altında, "Teklifimizi kabul etmezseniz sizi Anadolu'dan kovarız" tehdidinin yattığını anlayan Düyun-u Umumiye yetkilileri teklifi kabul ettiler. Bu teklif bir bakıma Düyun-u Umumiye'nin de işine gelmiş, zira temsil ettikleri yabancı alacaklıların haklarının savaştan sonra ödenmesi bu suretle garanti altına alınmış oluyordu.

⁹⁶Kazım ÖZTÜRK, "Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programları", Ak Yayınları, İstanbul, 1968, s.11-12.

⁹⁷1920-1929 Bütçe Kanunları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, Ankara, 1978, s.2.

Böylece hem Düyun-u Umumiye idaresinin gelirlerine el atılmış oluyor, hem de idarenin sürekli tahsilat yaparak masraflar çıktıktan sonra kalan net hasılatının Kurtuluş Savaşı ihtiyaçlarına aktarılması sağlanmış oluyordu.⁹⁸

"Bugünkü mücadelemizin gayesi, istiklali tamdır. Özgürlüğün eksiksiz olması ise ancak istiklali mali ile mümkündür. Bir devletin maliyesi istiklalden mahrum olunca o devletin bütün hayati işleri de felç olmuş demektir. Hükümetimizin her medeni devlet gibi dış borçlanmalar akdetmesine ihtiyaç vardır. Şu kadar ki borçlanarak elde edilen yabancı paraların şimdiye kadar Babıali'nin yaptığı tarzda ödemeye mecbur değilmişiz gibi, maksatsız, israf ve tüketim ile borçlarımızı arttırarak mali bağımsızlığımızı tehlike karşısında bırakmaya kesinlikle karşıyız. Biz memlekette imar edilmişliği, üretimi, halkın refahını temin edecek verimli çalışmalara taraftarız"⁹⁹ denmektedir.

Açılışından itibaren bir yıl içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan 109 kanundan 56'sı mali kanundur. Bunlardan 30'u gelir kanunu, 26'sı ise gider kanunudur. Meclisin açılışını takip eden 24 Nisan 1920 günü, yükseltileceği söylentileri üzerine hayli tedirgin olmuş köylüyü rahatlatmak ve bu kesimin desteğini sağlamak amacıyla, bir tek cümleden oluşan Ağnam Vergisi kabul edilmiştir. Meclisin kabul ettiği bu ilk kanun, "Ağnam Vergisi'nin eskideri olduğu gibi, dört kat olarak alınmasına karar verildi"den ibarettir.

1921 yılının yaz aylarında beklenmekte olan Yunan taarruzu öncesinde, Ankara Hükümeti'nin elindeki mali imkanlar adeta imkansızlık derecesindeydi. Tarım gelirlerinden alınan aşar ve hayvanlar vergisinin ancak hasat döneminden sonra gelir getirmesi mümkündü. İhraç malları üzerinden tahsil olunan gümrük vergilerinin de keza hasat mevsimini beklemesi gerekiyordu. Bütçe gelirleri içinde %8'lik bir paya sahip olan tuz tekelinden alınan resmin arttırılması tuz tüketimiyle doğrudan ilgiliydi. Siyasi durum, dış borçlanmayı imkânsız kılmaktadır. Anadolu'nun cılız- üretim gücünün, savaş masraflarını karşılama amacına yönelik emisyonu tahammülü yoktu. İç borçlanma ise, devlet tahvilini almaya istekli kişi veya kuruluşların mevcudiyetine

⁹⁸ MÜDERRİSOĞLU, a.g.e.,s.179.

⁹⁹ Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, 1 Mart 1922 tarihli Açış Konuşmasından, s.228.

bağlıdır. Ayakta kalabilmeyi başarmış olan Ziraat Bankası tüm kaynaklarını üretimin azalmaması için Anadolu çiftçisine tahsis etmektedir. Zorunlu iç borçlanma ise, yükümlülüklerin niteliğinin belirlenip kısa sürede netice alınması açısından elverişli gözükmemektedir. Bilinen mali tedbirlerin. kısa sürede uygulanma imkânı bulunmadığından, Büyük Atatürk bu konuda da etkili bir çözüm getirmiştir. Başkomutan bu görevine başladıktan iki gün sonra, 7 ve 8 Ağustos 1921 günleri yayınlanan on ayrı Tekalifi Milliye Emri vasıtasıyla yurdun kurtarılabilmesi için milletten top yekûn yardım talep edilmiştir. "Düşman ordusunun yok edilmesinden ibaret olan tek amaca ulaşmak için" halktan bazı malların aynı vergi olarak verilmesi, halk ve tüccar, bedeli ilerde ödenmek kaydıyla, ellerindeki bazı malların %40'ını devlete vermesi, askerî malzemenin halk tarafından bedelsiz taşınması, ülkeyi terk edenlerin mallarından ordu ihtiyacına göre yararlanılması, halkın elindeki bütün silah ve cephanenin müsaderesi, bazı imalâthanelerde ordunun gerek duyduğu malların makul bir bedelle üretilmesi hususları, Ulusal Yükümlülük Emirleri'nin esasını teşkil etmektedir.

Savaş içindeki bir devletin kaynak sağlamak için alabileceği radikal önlemlerden biri olan Tekalifi Milliye Emirlerinin tamamı on emirden oluşuyordu. Bu yükümlülükler Ankara'da yayınlanan Hakimiyet-i Milliye Gazetesi vasıtasıyla halk duyurulmuştur. Bu emirler:¹⁰⁰

1 No.lu Emir : Komisyonların kuruluş şeklini ve görevini belirlemektedir. Buna göre yurdun her ilçesinde Kaymakamın başkanlığı altında, malmüdürtü, en yüksek rütbeli subay ile Belediye, Ticaret Odası ve İlçe İdare Meclislerinin seçtikleri ikişer üyeden, ilgili köy imamı ve muhtarı ile Müdafaa-i Hukuk Cemiyetinin iki üyesinden oluşan Tekalifi Milliye Komisyonu ücret almaksızın çalışacak, savaş ekonomisine giren ve emirlerde belirtilen malları halktan toplayıp, kendisine bildirilen cepheye gönderecektir. Görevlerinde ihmal gösteren komisyon üyeleri, vatana ihanet suçu işlemiş sayılacaktır. Halktan seçilmiş on üyesi bulunan komisyonlar, kurtuluş için kurulmuş bir halk örgütü şeklindedir.

¹⁰⁰ Selim TARLAN, "Ekonomimizin Yetmiş Yılı (I. Bölüm) ", Maliye Yazıları, S.53, Başaran Matbaası, İstanbul, 1996, s.39-44.

2 No.lu Emir : Şehir, kasaba ve köylerdeki her ev, birer kat çamaşır, birer çift çorap ve birer çift çarık hazırlamak ve bunları komisyona teslim etmekle yükümlü tutulmuştur.

3 No.lu Emir : Komisyona teslim edilecek malların bedellerinin sonradan devlet tarafından ödeneceği belirtilmiştir. Halk ve tüccar elinde bulunan bez, patiska, pamuk, yün, tiftik, erkek giysisi için her türlü kumaş, kösele, meşin, çarık, kundura, fotin, kundura çivisi, saraç ipliği, nal, nal yapımında kullanılan demir, mih ve koşum malzemesinin %40'ını verecektir.

4 No.lu Emir : Yiyecek maddeleriyle ilgilidir. Ordu adına %40 oranında el konulması istenilen buğday, un, saman, arpa, bulgur, nohut, mercimek, pirinç, kuru fasulye, koyun, keçi, kasaplık sığır, gazyağı, sabun, tereyağı, zeytinyağı, tuz, çay, şeker, ve mum stoklarının bedeli sonradan ödenecektir.

5 No.lu Emir : Taşıt araçlarıyla ilgilidir. Halk elindeki her tür taşıt aracıyla ayda bir defayı ve 100 km.yi geçmemek koşuluyla, orduya ait malzemeyi gösterilen yere kadar parasız olarak taşımak mecburiyetindeydi.

6 No.lu Emir : Ülkeyi terk edenlerin hazineye geçmiş mallarından ordu ihtiyacına yarayan kısmına el konulmaktadır.

7 No.lu Emir : Ordunun silah ve cephaneye ihtiyacının hiç olmazsa bir kısmının Anadolu halkından temini düşünülmüştür. Halkın elindeki her türlü savaş malzemesi, silah ve cephanenin üç gün içinde ve bedelsiz olarak komisyona teslimi gerekmektedir.

8 No.lu Emir : Halkın ve tüccarın sahip olduğu benzin, makine yağı, gres yağı, oto lastiği, buji, lastik yapıştırıcı gibi nakil vasıtalarının ihtiyacı olan malzeme ile telefon, kablo, pil gibi muhabere cihazlarının ve sülfürik asit stoklarının %40'ı, bedelleri sonradan ödenmek üzere sahiplerinden alınmıştır.

9 No.lu Emir : Demirci, marangoz, dökümcü, tesviyeci, saraç ve araba imalatıyla uğraşan esnaf tespit edilip, bunların üretim kapasiteleri belirlenecektir. Ayrıca bu esnaf, savaş araç ve gereçlerinin imalat, tamir ve bakımı ile görevlendirilecek, kendilerine, geçimlerine yetecek miktarda ücret ödenecektir.

10 No.lu Emir : Bedeli sonradan ödenmek üzere halkın elindeki binek, çekim, taşıma hayvanlarıyla, dört tekerli araba ve hayvanlarının %20'sine ordu adına el konulmaktadır.

Tekalifi Milliye Emirlerine göre el konulan mal, malzeme, taşıt araçları ve hayvanların bedelinin sonradan ödenmesi öngörüldüğünden, bu komisyonlar, el konulan malların değerini takdir ediyor ve bu değeri kaydettiği bir tutanağı borç senedi yerine geçmek üzere, mal sahibine veriyorlardı.¹⁰¹

Hazinenin elinde para bulunmuş olsaydı dahi, savaşı destekleyecek üretimden mahrum bulunan Anadolu, yukarda sayılan birçok harp malzemesini karşılayabilecek ya da kısa sürede temin edebilecek durumda değildi. Ancak, halkın kurtuluşu amacıyla, halktan mal ve hizmet talep eden komisyonlar, mahallinde ve bürokratik usullerden uzak etkili bir çalışmayla, kısa zamanda her Anadolu ailesini, cephe gerisinde cephedekiler için çalışan destek birlikler hüviyetine sokmuştur. Cephe gerisinin asıl yükünü Türk kadını taşımaktaydı. Cephenin ve cephe gerisinin doyurulması ve malzemenin taşınması, erkek gücünün yerini doldurmuş olan Türk kadınının eşsiz fedakârlığı sayesinde başarılmıştır. Deve kolları, kağnı kolları ve katır kollarının her biri adeta kadınlar bölüğü görünümdeydiler. Örneğin, bir kağnı kolunda kırk kağnı arabası, otuz civarında Anadolu kadını, on kadar da çocuk ve ihtiyardan oluşturulurdu. Yüz kilometrelik taşıma yükümlülüğünün yerine getirilmesi takriben bir haftalık süreyi gerektirmekteydi. Kurtuluş Savaşı'nın her sahifesi bir destandır.

Mali kaynaklarını zaten çoktan tüketmiş olan Anadolu'nun yeni vergilere tahammülü yoktur. 1921'de getirilen on emir ile halk zaten çok ağır yükümlülükler altına sokulmuştur. Ancak, silah altındaki on binlerce askerin savaşa hazırlanabilmesi için bütçenin ek gelirlere ihtiyacı giderek artmaktadır. Bu amaçla 19 adet gelir arttırıcı kanun, 4 yeni vergi kanunu ile tahsilatı hızlandıracak yeni tedbirler kabul edilmiştir.

Ek gelir sağlamak amacıyla eski vergi kanunlarının yeniden zorlanması, günümüzün gelir kanunları ile kıyaslandığında, ne derece verimsiz kaynaklardan dahi, çaresiz kalmış Ankara maliyesinin hâlâ medet umduğunu göstermesi bakımından dikkat çekicidir:

¹⁰¹ T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, 11 Nisan 1922, s.203.

- Sigara kâğıdı, kibrit ve kav kutularından alınan tüketim vergisine ait cezalar arttırılmış,
- Şeker, çay, kahve, petrol, pirinç, baharat, margarin, mum, sabun ve boş çuvaldan alınan tüketim vergileri arttırılmış,
- Su ve kara avı izin harçlarına zam yapılmış,
- Konsolosluk harçları beş misli arttırılmış,
- Sigara kâğıdından alınan tüketim vergisine bir misli zam yapılmış,
- Para cezaları beş misli yükseltilmiştir.

Çıkarılan dört yeni vergi kanunundan birincisi deniz taşıtlarıyla ilgilidir. Türk limanlarından yolcu ve yük alan ya da indiren deniz taşıtlarından artan oranlarda Müruriye Resmi alınması kararlaştırılmıştır. Şehriye Resmi, kıyı ve limanlarda yük ve yolcu taşıyan kayık, balıkçı kayığı, mavna ve pazarcı kayığı gibi deniz vasıtalarından her ay maktu olarak tahsil edilmesi hükme bağlanmıştır. İndirme veya bindirme yapmaksızın, limana sadece uğrayan deniz taşıtlarından, taşıtın büyüklüğüne göre artan oranda Vize Resmi alınması, her yıl yenilenen tayfa tezkerelerinden aynı adla ve maktu miktarda harç alınması, deniz taşıtlarıyla ilgili senetlerden, mahkeme ilamlarından, ferağ ve intikallerden Sened-i Bahri Harcı alınması kararlaştırılmıştır.

İkinci vergi kanunu yalnızca 1922 yılında ve bir defaya mahsus olmak üzere uygulanacak olan Askerî Ulaştırma Yükümlülüğü' dür. Yükümlülüğün maktu bölümü, 18-60 yaş arasında, sakat olmayan ve askere alınmamış erkekler için düşünülmüş olup, köyde oturandan 50 kuruş, kasaba veya şehirde oturandan 100 kuruş olarak tespit edilmiştir. Mükellefiyetin nispî bölümünü, bina, arazi ve gelir vergileri toplamı üzerinden belirli nispetlerde alınacak vergi teşkil etmektedir.

Düşman işgalinden kurtarılan yerlerden kaçan halkın taşınır ve taşınmaz malların yönetiminden elde edilecek gelirler, Maliye'ce düşünülmüş üçüncü gelir yasasıdır. Açıkça belirtilmemesine rağmen, düşmanla birlikte kaçan azınlıklardan geriye kalan mallarla ilgili olan bu yasaya göre, sahipsiz kalan taşınır mallar satılacak; taşınmazlar ve tarım ürünleri ise hükümet tarafından yönetilerek gelirleri hazineye irat

kaydedilecekti. Sonradan geri döneceklerin malları ile devletçe elde edilmiş iratları kendilerine iade olunacak idi.

Sonuncu verginin konusu askerliğin teciline ilişkindir. Geri hizmetlerdeki meslek sahiplerinin ertelenmiş olan askerlik hizmetlerinin vergilendirilmesi Askerlikten Tecil Vergisine ilişkin Kanun vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Çeşitli nedenlerle silah altına alınmayanlardan durumlarına göre farklı miktarlarda vergi alınması yoluna gidilmiştir.

Büyük Taarruz öncesinde girişilen hazırlıklar, tarıma dayalı Anadolu ekonomisinde yeniden bazı sorunlar yaratmaya başlamıştır. Askere alınmak suretiyle tarım kesiminden çekilen işgücü, bu suretle üretimden tüketime geçmiş oluyordu. Batı Anadolu'nun zengin ve verimli ovalarının işgal altında oluşu da, ekonominin sürekli sorunları arasında sayılabilir. Toplam 21 maddeden oluşan Tarım Yükümlülüğü Kanunu' nun Uygulanma Şekline İlişkin Tüzük 9 Ekim 1921 tarihli'dir. Sakarya Zaferi'nden sonra ilan edilen askeri seferberlik, bahis konusu Tüzük ile getirilen tarım seferberliği sayesinde pekiştirilmiştir. Tüzük, ziraata elverişli toprakların boş bırakılmamasını sağlamak üzere bir dizi tedbir öngörmektedir. Tarımla uğraşmayan sermaye sahipleri, şirketler, dernekler dahi ekim yapmaya mecbur tutulmuşlardır. Ordunun çelimsiz hayvanları muhtaç çiftçilere bedelsiz olarak verilmiş, erkek işgücü açığını kapatmak üzere, silah altına alınamayan ağır suçtan hükümlülerden tarımda işgücü olarak yararlanılmıştır. Çukurova' nın Fransızlar tarafından boşaltılması sonucu, pamuk tohumu gümrüksüz olarak ithal edilip üretime geçilmiştir.

C. CUMHURİYET SONRASI BORÇLARIN TARİHSEL GELİŞİMİ

1) 1919 - 1923 KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİ

1919'dan sonra yeni bir dış borçlanma gerçekleşmemiş, daha çok önceki bölümlerde kuruluşunu gördüğümüz Düyun-u Umumiye İdaresi ve Düyun-u Umumiye 'nin adım adım gelişen tasfiye süreci başlamıştır. Bu dönemde Düyun-u Umumiye 'nin, ülkenin para ve kredi politikasının belirlemekteki etkisi ancak dolaylı şekilde olmuştur.

I. Dünya savaşı bitince Sir Adam Block, İstanbul'a gelerek 21 Kasım 1918'den itibaren Düyun-u Umumiye Meclisi Başkanlığı görevini yürütmeye başlamıştır. Bu dönemde Alman ve Avusturyalı alacaklı vekillerinin İstanbul'dan çıkarılmasından sonra, Düyun-u Umumiye Meclisinin, Sir Adam Block'un ve yeni Fransız delegesi Sallandroux de Lamornaix'in dönüşümlü başkanlığı altında yeniden çalıştırılması için girişimler başladı. Sevr anlaşmasının 246.maddesi, bundan böyle Meclisin, sadece Fransız, İngiliz ve İtalyan alacaklı vekilleriyle, Osmanlı Bankası temsilcilerinden oluşmasını öngörüyordu. Anlaşmaya göre, Meclis, Osmanlı Maliye Nezaretine idari vesayet ve muavenette bulunacaktı. Yeni Meclis, I. Dünya Savaşı içinde eski Meclisin verdiği kararları gözden geçirecekti. Bu anlaşmayla, Düyun-u Umumiye 'nin niteliği değişiyordu. Sevr anlaşması, Düyun-u Umumiye 'den ayrı olarak İngiliz, Fransız ve İtalyan hükümet temsilcilerinden oluşan bir mali komisyonun kurulmasını öngörüyordu. Bütün mali konularda son söz komisyonun, Osmanlı Devletinin bütün gelirleri bu komisyonun denetiminde olacaktı. Sir Adam Block, 1921 ve 1922 yıllarında yazdığı raporlarında, zamanı gelince Düyun-u Umumiye ile "Mali Komisyonun" birleşeceğini bildiriyordu.

Düyun-u Umumiye İdaresi, yeni bir yönetim altında ülkenin mali denetimini kolayca ele alabileceğini umuyordu. Fakat umulan gerçekleşemedi, zira İdare iki sorunla karşılaşmıştı:¹⁰²

- I. Dünya Savaşı içinde Türk parası değerinin düşmesi üzerine müttefik devletlerdeki tahvil hamillerinin kuponlarını ödemek için yeni bir değer belirlenmesi gerekiyordu.

- Düyun-u Umumiye İdare Meclisini düşündüren esas sorun ise, Anadolu'da güçlenen ulusal hareketti. Ulusal güçlenme nedeniyle Düyun-u Umumiye 'nin denetleyebildiği gelir miktarında önemli azalmalar görülmekteydi.

Kurtuluş Savaşı sırasında İdare Meclisi Osmanlı Hükümetine gönderdiği protestolarla ödenmeyen gelirden Hükümeti sorumlu tutacağını bildirmesine rağmen, genelde savaşın sonuçlarını beklemeye koyulmuştu.

¹⁰²BLAISDELL, a.g.e.,s.223-238.

Çok zor mali koşullar altında savaşı sürdüren Ankara Hükümeti, gelir kaynaklarının kullanılmasında çok temkinli davranıyordu. Düyun-u Umumiye 'nin örgütüne dokunulmadığına, Maliye Vekili'nin, Düyun-u Umumiye 'nin Ankara temsilcisini çağırarak, ona; Düyun-u Umumiye 'nin vergileri toplamasını, masrafları düşükten sonra Ankara Hükümetine vermesini, savaşın sonunda hesaplaşılmasını önerdiğine evvelce deyinilmişti. Düyun-u Umumiye 'nin teşkilatını koruyan bu teklif karşısında İdare Meclisi 'nin tutumu, yeni bir bekleyiş dönemine girmek oldu.¹⁰³

Ankara hükümetinin, savaşı finanse etmekte çok çeşitli zorlukları vardı. İçinde bulunduğu özel koşullar, emisyon yoluyla finansmanı imkansız kılıyordu. Yeni dış borç bulma imkanı da yoktu. Bu durumda savaşın finansmanında iç kaynaklara başvurmadan başka bir çare kalmıyordu. Osmanlı sanayini oluşturan sayılı fabrika ve imalathaneler, İstanbul, Bursa ve İzmir dolaylarında düşman işgali altındadır. Osmanlı ordusundan geriye kalmış silah, malzeme ve cephane ise, İstanbul'daki depolarda işgal kuvvetlerinin muhafazası altında tutulmaktadır. Bu karamsar tablo karşısında Ankara hükümeti işe bazı tedbirlerle başladı. Bu önlemlere kısaca temas edelim:¹⁰⁴

- Savaş malzemesi satın alabilmek için gerekli döviz,ihracatın serbest bırakılması ile sağlanmaya çalışılmıştır.
- Zonguldak kömürlerinin ihracatında düşüşe yol açmamak amacıyla, buradaki işçilerin askerlik hizmetleri ertelenmiştir.
- Milli Savunma'nın isteği doğrultusunda, birliklerin ihtiyacı dikkate alınarak,. hayvan ihracatına sınırlama getirilmiştir.
- İç Anadolu linyitlerinin Bayındırlık Bakanlığınca işletilmesi, bunun için Milli Savunma Bakanlığı tarafından işçi taburları ve ulaştırma kolları kurulması kanunla düzenlenmiştir.
- Ziraat Bankası'nın tüm imkanları tarım üretiminin artırılmasına yöneltilmiştir.
- Ordunun doktor ve veteriner açığı, yeni mezunların askere alınması ile kapatılmaya çalışılmıştır.

¹⁰³SELEK, a.g.e.,s.404.

¹⁰⁴TARLAN, a.g.e.,s.38.

- İşgal kuvvetlerinin muhafazası altında bulunan Osmanlı ordusuna ait silah, cephane ve malzeme, Müdafa-i Milliye İstihbarat Gurubu tarafından büyük partiler halinde deniz yoluyla Anadolu'ya kaçırılmıştır.
- İstanbul civarındaki askeri fabrikaların bir kısım personeli Anadolu'ya geçerek, ordunun donatımına yardım etmişlerdir.
- Doğu ordumuzun Ermenilerden ele geçirdiği silah ve malzemeye Rus yardımı silah ve cephane, ihtiyacın küçük bir kısmını karşılamıştır.
- Ankara hükümeti, hakimiyeti altındaki bütün vilayetlerden ödenen eski vergileri toplamaya başlamış, Düyun-u Umumiye İdaresi ile Tütün Rejisi İdaresi'nin gelirlerinin de Ankara'ya ödenmesi temin edilmiştir.

Kurtuluş savaşının toplam harcamalarını 147 milyon lira olarak tahmin edildiği bu dönemde, savaş finansmanının %63,9'ü bütçe gelirlerinden, %6,8'i bütçe dışı kaynaklardan, %15,7'si el koymalardan %4,8'i bağışlardan, %8,8'i Sovyetler Birliği'nin yardımlarından sağlanacağı planlanıyordu.¹⁰⁵

Şimdi de Mondros mütarekesiyle, İstanbul'un Milli Kuvvetlerin yönetimine geçinceye kadar geçen süre zarfında, iç ve dış borçlardaki gelişmeleri inceleyelim.

Maliye Vekili Hasan Fehmi Bey' in bu konu da Düyun-u Umumiye ve Osmanlı Bankasıyla görüşerek bir uzlaşmaya gittiği anlaşılmaktadır. Bu borçları verirken, Düyun-u Umumiye ve Osmanlı Bankası, iç borç faizlerini ödemek için Osmanlı Bankasına yatırılmış altınları rehin olarak almışlardı ve bu altınları satarak borçları tasfiye etmek istiyordu. Ankara Hükümetinin, İstanbul Hükümetinin borçlarını tanımayacağını bildirmesi üzerine, ileride özellikle Osmanlı bankasının imtiyazının uzatılması müzakere edilirken ihtilaf doğmaması için, İstanbul Hükümeti ve Düyun-u Umumiye borç tasfiyesini uzlaşma yoluyla yapmak eğilimindeydiler. Görüşmeler sonunda Ankara Hükümeti, altınların kendisine teslim edilmesi koşuluyla 380 000 kadar altın karşılığında 2 300 000 liradan fazla borcu ödemeyi kabul etti ve bu borcu ödeyerek tasfiye etti¹⁰⁶

¹⁰⁵ Alptekin MÜDERRİSOĞLU, "Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları", Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973, s.134.

¹⁰⁶ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.II, 25 Eylül 1923, s.270-272.

Kurtuluş savaşı içinde, değişik vergilere yapılan zamlar, memur maaşlarının kanunla bir ay arayla verilmemesi, maaş ve ücretlerin %20 oranında azaltılması gibi tasarruf tedbirlerinin,¹⁰⁷ savaşın gerektirdiği kaynak sorununu hala çözememesi üzerine, Mustafa Kemal 'in Sakarya Savaşları öncesinde Başkomutanlığa yükselmesiyle birlikte Tekalifi Milliye Emirleri (Ulusal Yükümlülük Emirleri) vasıtasıyla yurdun kurtarılabilmesi amacıyla için milletten topyekün aynı yardım talep edilmiştir. 7-8 Ağustos 1921 tarihlerinde yayınlanan “Tekalifi Milliye Emirleri”, ulustan “topyekün savaş” şartları gereği alınan zorunlu bir iç borçlanmadır.

Tekalifi Milliye Emirleri yukarıda da deyiniildiği üzere Sakarya Meydan Muhaberesi öncesinde alınmıştır. Kurtuluş Savaşının akışını değiştirmek ve Yunan Ordusu'nu Anadolu'dan atmak için olağanüstü çabalara ve olağanüstü gelir kaynaklarına ihtiyaç vardı. Dış borç alınması mümkün değildi ve zaten Kurtuluş Savaşını yöneten kadro borçlanmayla kurtuluşun ve bağımsızlık savaşımızın kazanılamayacağını bilincindeydi.

Halkın tasarruflarına başvurma ve yeni vergilerin konulması imkanları da bulunmadığı için bu ölüm-kalım mücadelesinde Türk Ulusu kanını, canını, terini Kurtuluş Savaşına kaynak olarak vermiştir. Bu sayede önemli miktarda mal ve hizmet kazanımıyla Sakarya Savaşı kazanılmış ve Ulus makus talihini yenmiştir.¹⁰⁸

Tekalifi Milliye 'nin Sakarya Savaşının kazanılmasında çok önemli katkıları olmuştur. Fakat Ankara Hükümeti'nin Büyük Taarruzu gerçekleştirebilmek ve bunu başaracak biçimde orduyu teçhiz edebilmesi için, daha büyük kaynaklara ihtiyacı vardı.

Ankara Hükümeti, Kurtuluş Savaşı sırasında Yunanistanın, ordusunun finansmanını nasıl sağladığını da yakından izliyordu. Araştırmalardan öğrenildiğine göre, Yunanistan Londra'da satışa çıkarılan borç tahvillerinden, bunun yanı sıra da kağıt paranın yeniden mühürlenmeye tabi tutulması yoluyla mevcut kağıt paranın yarısını tedavülden çekerek yaptığı 1,5 milyarlık iç borçtan sağlıyordu. Ankara Hükümeti de, Fransa ve A.B.D. piyasalarından borç almak teşebbüsünde bulundular ise de bir sonuç alamadılar.¹⁰⁹

¹⁰⁷ T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, 6 Mart 1922, c.III,s.76.

¹⁰⁸ Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı, a.g.e., s.33-35.

¹⁰⁹ T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, 13 Nisan 1922, c.II,s.254.

Bütün tedbirler neticesinde, Anadolu halkı orduya her şeyini verdiği halde, silah, cephane ve teçhizat yönünden ordunun daha da güçlendirilmesi, Anadolu dışı kaynaklardan sağlanmaya çalışılıyordu.

İtalya ve Fransa ile yapılan barış antlaşmaları sonrasında İstanbul'daki depolardan cephane ve malzemenin daha rahat bir şekilde kaçırılma ortamı doğmuştur. Küçük çaptaki kaçırmalar dışında, 1921 yılının Kasım ayından 1922 yılının Ağustos ayına kadar geçen on aylık dönem zarfında, gemilerle 14 partide İnebolu, Ereğli, Zonguldak, Samsun ve Mersin limanlarına muhtelif cephane, eşya ve sağlık malzemesi ile bir miktar silah kaçırılmıştır.

Fransa ile 20 Ekim 1921'de imzalanan Ankara Antlaşmasını takiben silah satın almak üzere Fransa'ya gönderilen bir komisyon Osmanlı ve Rus altını mukabilinde silah, cephane, kamyon, 130 ton benzin ve çeşitli askeri yedek parça ve malzemesi ile 2 ton kösele satın almıştır. İtalya'dan ise Rus altını karşılığında 20 uçak, cephane, tüfek ve barut alınmıştır. Anadolu'nun silah ve cephaneye olan şiddetli ihtiyacını hisseden komisyoncular, bu durumdan yararlanma yollarını aramışlardır.

Sovyet Rusya'nın yardımları, 16 Mart 1921 günü imzalanan Moskova Antlaşması sonrasında başlamıştır. Antlaşmanın resmi metni dışında Sovyet Rusya, Türkiye'ye 10 milyon altın Ruble ile iki tümeni donatacak miktarda silah ve cephane vermeyi kabul etmiştir.¹¹⁰ Para yardımı Nisan 1921 ile Mayıs 1922 arasında dört ayrı partide gerçekleştirilmiştir. Silah ve cephane yardımı olarak, değişik cins silah ve mermiler temin edilmiştir. Verilen silahlar çeşitlilik göstermekte olup, I. Dünya Savaşı sırasında Osmanlı ve Alman ordularından ele geçirilmiş silahların yanı sıra iç savaş esnasında Kızılordu tarafından el konmuş İngiliz ve Fransız silahlarından oluşmaktadır. Aynı cins silahların, aynı birliklerde toplanması suretiyle, ordumuz cephane ikmalinde ve askeri eğitimde görülen aksaklıkları gidermeye çalışmıştır.

Hint Müslümanları da, Halifeye olan bağlılıkları sonucu, özellikle fakir ve orta sınıfların gayretleriyle toplamış oldukları 125 bin İngiliz Lirası'nı Ankara'ya göndermişlerdir. Bu para harcanmayıp Osmanlı Bankası'nda muhafaza edilmiş, Büyük Taarruz öncesinde küçük bir kısmı geçici olarak Taarruz öncesinde küçük bir kısmı

¹¹⁰ Stefanos YERASİMOS, "Türk-Sovyet İlişkileri", Gözlem Yayınları, İstanbul, 1979,s.47.

geçici olarak kullanılmış ise de zaferden sonra harcanmış para Maliye Bakanlığı'na tamamlanarak Osmanlı Bankası'na iade edilmiştir. Bu davranışlarıyla Büyük Atatürk'ün hilafetin kaldırılacağı zaman, Hint Müslümanları tarafından gönderilmiş paranın amaç dışı kullanılmış olduğu yönündeki olası iddiaları dikkate alarak ihtiyatla hareket ettiği anlaşılmaktadır. Söz konusu para bir süre sonra T. İş Bankası'nın kuruluş sermayesi olarak kullanılacaktır.¹¹¹

Böylece; Kurtuluş savaşının finansmanında emisyon gibi dış borçlanmaya da başvurulmamış olmaktadır. Kurtuluş savaşı, sadece “ zorunlu olarak gidilmiş bir iç borçla “ bitirilmiştir. Savaş süresince Ankara Hükümeti dış borç imkanı bulamamıştır. Fakat gelir kaynakları daralan ve Kuvayi İnzibatiye'yi kurmak için büyük harcamalar yapan İstanbul Hükümeti, hem Osmanlı Bankasına hem de Düyun-u Umumiye' ye borçlanmış, Osmanlı Bankası'ndan 1.340.000.- Lira, Düyun-u Umumiye' den ise 900.000.- Lira borç almıştır. Bu borçlanmaya karşılık olarak da “iç borç” ların faizlerini ödemek için Osmanlı Bankasına yatırılmış olan altınları göstermiştir. Maliye Vekili Hasan Fehmi Bey' in ifadesine göre, Mondros antlaşmasından, idareyi Milliye' ye geçinceye kadar İstanbul Hükümetinin yaptığı toplam borç miktarı 10,5 milyon liradır.¹¹²

Ankara Hükümeti, Kurtuluş Savaşının başarıyla sonuçlanması üzerine 16 Ekim 1922 de T.B.M.M.' ne bir kararla, devletçe konulan vergiler hakkında müzakerelerde bulunmak ve anlaşmalar yapmak için ancak T.B.M.M. Hükümeti' nin yetkili olduğunu, İstanbul Hükümetinin verdiği imtiyazları ve yaptığı borçları tanımayacağını ilan ediyordu. Ayrıca, Ankara'da bir Düyun-u Umumiye Müdürlüğü kurularak, evvelce Düyun-u Umumiye Meclisinin idaresi altındaki bütün memuriyetler, müdürlüğe bağlandı. 1923 yılından itibaren İstanbul Gümrüğü'nde Ankara Hükümeti adına vergi alınmaya başlanınca, ülke içinde Düyun-u Umumiye denetimine son verilmiş oldu.¹¹³ Daha Lozan Barış Antlaşması müzakereleri yapılmadan, Türkiye, devlet içinde devlet niteliğinde olan ve egemenliği ile bağdaştıramadığı bir borçlar idaresinin bünyesinde bulunmasına izin vermeyeceğini belirlemiş oluyordu.

¹¹¹ TARLAN, a.g.e., s.44.

¹¹² T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 25 9 1923, c. II, s. 271-272.

¹¹³ BLAISDELL, a.g.e, s.230.

2) 1923 - 1929 LİBERAL EKONOMİ DÖNEMİ

Osmanlı Devletinden miras kalan bağımlı ve güçsüz bir ekonomi nedeniyle, genç Cumhuriyetimizi kuruluşundan itibaren sürekli olarak iktisadi konular meşgul etmiştir. Lozan konferansı sırasında Lord Curzon “ birkaç yıl sonra kapımızı çalacaksınız” diyerek Türk ekonomisinin Avrupa kapitalizmine kısa sürede teslim olacağını ima etmişti. Büyük Atatürk de 1923 yılının Şubat ayında İzmir’de gerçekleştirilmiş olan İktisat Kongresi’ni açış nutkunda “...Siyasi, askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsunlar iktisadi muzafferiyetler ile tetviç edilmezlerse, husule gelen zaferler payidar olamaz, az zamanda söner. Bu itibarla, en kuvvetli ve parlak zaferimizin dahi temin edebildiği ve daha edebileceği semarat-ı nafiayı tesbit için iktisadiyatımızın, hakimiyet-i iktisadiyetimizin temin ve tarsim ve tevsii lazımdır. Efendiler, bu kadar feyizli ve bu kadar kuvvetli olan yeni hükümetimizin düşmansız kalacağını farz etmek doğru değildir. Bu güzel temennilerin dahi içine kundak koyarak onu münhedim etmeye çalışacaklar olacaktır. Onun hayatına feyzine karşı suikastlar terkip etmeye teşebbüs edecekler bulunacaktır. Bütün bunlara karşı en kuvvetli silahımız iktisadiyattaki vüs’at, resanet ve muvaffakiyetimiz olacaktır. Efendiler, dahil olduğumuz halk devrinin, milli devrin, milli tarihini dahi yazabilmek için kalemlerimiz sabanlar olacaktır. Bence halk devri, iktisat devri mefhumu ile ifade olunur. Öyle bir iktisat devri ki onda memleketimiz mamur olsun, milletimiz müreffeh olsun ve zengin olsun...” diyerek, zaferin ekonomik alanda da kazanılması gereğine işaret etmiştir. ¹¹⁴

İzmir İktisat Kongresi, ülkedeki üretim güçlerinin önemini ağırlıklı olarak yansıtmıştır. 1135 üye ile 17 Şubat 1923 günü açılmış olan Kongrede, esnaf, büyük tüccar, işçi, büyük toprak sahibi, çiftçi, imalatçı, sanayici gibi gruplar konuya ülke ekonomisinin menfaatleri açısından değil de, kendi sınıf çıkarlarını dikkate alarak yaklaşmışlardır. İstanbul’un Türk tüccarını temsilen ve hazırlıklı olarak Kongre’ye katılmış olan Milli Türk Ticaret Birliği diğer grupları etkisi ve hakimiyeti altına almıştır. Milli Türk Ticaret Birliği, İstanbul’daki Avrupalı ve azınlık tüccarların yerini

¹¹⁴ TARLAN,a.g.e. ,s.45.

almak amaç ve kararlılığıyla, İzmir İktisat Kongresi'ne yapıcı ve tutarlı tekliflerle gelmiştir.

Kongre' de sanayinin teşviki, gümrük himayesi, tekellerden kaçınılması, yerli malı kullanılması, büyük bankaların kurulması, şirketleşmenin kolaylaştırılması ve desteklenmesi, teknik eğitimin temini, milli ürünler için taşıma ücretlerinin en aza indirilmesi gibi önemli ekonomik kararlar alınmış olmasına rağmen, toprak reformu, güçlü sendikacılık, alt yapı yatırımları, devletçilik, planlama gibi büyük tüccar ve çiftçinin ilgi alanı dışındaki konularla fazla meşgul olunmamıştır.

1923-1929 yılları arasında oluşan bütçe açıklarının önüne Temettü Vergisi'nin yerine 1926'da kabul edilen Kazanç Vergisi hasılatı ile geçilmeye çalışılmıştır. İzmir İktisat Kongresi'ndeki genel istek doğrultusunda Aşar Vergisi'nin kaldırılmış olması maliye yönetiminin vergicilikte gerçekleştirmiş olduğu önemli bir reformdur. Bütçe gelirlerinin üçte biri gibi ihmal edilmeyecek bir bölümünü karşılamakta olan Aşar Vergisi'nin ilgasından doğan açık, Arazi Vergisi, Canlı Hayvan Vergisi, İstihlak Vergisi ve Muamele Vergisi'nin yardımları ile kapatılmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de bu gelişmeler olurken, yurt dışında da borç senetlerinin alacaklıları I. tertip Düyun-u Umumiye paraları karşılığı olarak Alman ve Avusturya Bankalarına yatırılan paralara I.Dünya Savaşı galibi ülkelerin el koymalarına karşı çıkarak dava açmışlardı. Bu davalar daha sonra reddedilmiştir.¹¹⁵

Lozan da Osmanlı Düyun-u Umumiyesi' nin nasıl tasfiye edileceği hususu, konferans gündeminin en sıcak konusuydu.¹¹⁶

Gerçekten de Lozan Barış görüşmelerinde tartışmalar, borçların tasfiyesi bakımından üç ana bölüm üzerinde yoğunlaşıyordu;

- i) Borçların Osmanlı Devletinden ayrılan devletler arasında nasıl bölüştürüleceği hususu; borcun, her devletin aldığı arazinin geliri oranında paylaştırılması ilkesi çerçevesinde çözüme bağlanmıştır.
- ii) Osmanlı borçlarının paylaştırılması ilkesinin ana para yanında yıllık faiz ödemelerine de uygulanıp uygulanmayacağı sorunu, Türk tarafının isteği

¹¹⁵ BLAISDELL, a.g.e., s.230.

¹¹⁶ Yahya Sezai TEZEL, "Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi", Türkiye Araştırmaları Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Numune Matbaacılık, İstanbul, 1994, s.207.

doğrultusunda, hem ana paranın, hem de faizlerin bölünmesi şeklinde sonuca bağlanmıştır.

iii) Borçların ödenmesinde para biriminin cinsinin belirlenmesi de çözüm bekliyordu. Müttefikler antlaşmaya, borçların altın veya sterlinle ödenmesini teklif etmişlerdir. İsmet Paşa ise kağıt para ile ödenmesi koşulunu getirmeye uğraşmıştır. Antlaşmada ödemenin hangi para birimine göre yapılacağı belirsiz bırakılmıştır.¹¹⁷

Lozan'da borç ödeme üzerindeki çalışmalarda Türk Murahhas Heyeti mensupları arasında da bir fikir birliği olmadığı gözlenmektedir. Zira, Heyet Başkanı İsmet İnönü, borçların kağıt para ile ödenmesini savunurken, Maliye eski Nazırı ve konferansdaki iktisat danışmanı Cavit Bey altın parayla ödenmesini savunuyordu.¹¹⁸

Barış antlaşmasının 47. maddesine göre Osmanlı borçlarının yıllık ödemelerinin, borçlu devletler arasındaki taksimi, Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Meclisi tarafından yapılacaktı. Bu taksimden sonra Osmanlı Devletine düşen borcun ödeme şartlarının ayrıntılı olarak belirlenmesi barış antlaşmasının 49.maddesine göre Paris'te kurulacak bir komisyon tarafından yerine getirilecekti. Yıllık ödemelerin taksiminden sonra, ülkelerin buna ilişkin itirazları, Milletler Cemiyetinin belirleyeceği bir hakem tarafından incelenecekti. Hakem kararı da kesin olacaktı.¹¹⁹

Lozan Antlaşması'nın 6 Ağustos, 1924 tarihinde yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde Düyun-u Umumiye Meclisi, yıllık ödemelerin paylaşımını yaparak ilgili ülkelere bildirildi.¹²⁰ Bu bildirimde ödenecek paraların cinsi altın veya herhangi bir ülkenin kağıt parası olarak belirlenmemiştir. İlgili ülkelerin itirazlarını incelemek üzere Milletler Cemiyeti, Cenevre Üniversitesi Uluslararası Hukuk Profesörü M.Eugene Borel'i hakem olarak kabul etti. Profesör Borel 18 Nisan 1925 tarihli kararında, Türkiye'nin ödenecek para biriminin belirlenmesi konusundaki itirazını haklı buldu ve hangi cins para ile ödemenin yapılacağı hususunun, ne meclisin, ne de hakemin

¹¹⁷ YENİAY, a.g.e.,s. 120-121.

¹¹⁸ ASIM UZ, "Gördüklerim Duyduklarım Duygularım", Vakıf Matbaası, İstanbul, 1964, s.164-165.

¹¹⁹ M.Cemil, "Lozan", İstanbul, 1932, s.596.

¹²⁰ Herve ALPHAND, "Le Partage de la Dette Ottomane et Son Reglement", Paris, 1928 (Bkz.: İlhan TEKELİ-Selim İLKİN, "Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama", Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1981, s.165.).

yetkisinde olduğunu belirtti. Bu durum karşısında yıllık ödemelerde, itirazlar da göz önünde tutularak yeniden bazı düzenlemeler yapıldı.

Ana borcun bölüştürülmesi için, Lozan Antlaşmasına göre kurulması öngörülen komisyon, Paris'te 1 Temmuz 1925 ile 21 Ekim 1925 tarihleri arasında toplanarak , Lozan Antlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihteki borcu paylaştırdı. Komisyonun belirttiği ve Türk delegelerinin de kabul ettiği bu ana borç Lozan Barış Antlaşmasının 55.maddesi gereğince 20 senede ve faizsiz olarak ödenecekti.

Borçlar konusunun çözümlenmesinin en zor yanı, kuşkusuz ödemelerin hangi parayla yapılacağı idi. Bu konuda Türk Hükümetinin, hükümetler düzeyinde yaptığı girişimler bir sonuç vermeyince, 1923 Mayıs'ında Maliye Vekili Hasan (Saka), Paris'e giderek alacaklılarla görüşüyse de yine bir netice alınamadı. 1925-1926 yıllarında ödeme birimini belirlemek amacıyla Paris'te yapılan toplantılarda da bir sonuca ulaşılamadı.

En sonunda Fethi (Okyar)'ın Paris sefirliği sırasında, 1927 Nisan'ında başlayan müzakereler 24 Temmuz 1927 'de neticelenerek, bazı pürüzler giderildikten sonra 13 Haziran 1928'de Cumhuriyet Hükümeti temsilcisi Fethi (Okyar) ile alacaklıların temsilcisi M.Des Closieres arasında bir anlaşma imzalandı. Bu anlaşma, T.B.M.M.'nde de hararetli müzakerelerden sonra 1 Aralık 1928 de onaylanarak yürürlüğe girdi.¹²¹

Gerçekte anlaşma ile Lozan anlaşmasının çerçevesi içinde kalınmış; sadece bir kaç konuda Türkiye lehine önemsiz değişikliklere gidilmiştir. Lozan anlaşması, hazine bonolarının 10 yılda ödenmesini öngörürken, bu anlaşma ile süre 20 yıla çıkarılmıştır.

Yine Lozan anlaşmasına göre 20 yılda ödenmesi gereken birikmiş ödemeler, yeni anlaşmaya göre 30 yılda ödenecekti. Bazı avanslar da, bu anlaşma kapsamına çıkarılıyordu.¹²²

Paris anlaşmasına göre Türkiye, 1912 öncesindeki Osmanlı borçlarının % 62.54'nü, 1912'den sonra alınan borçların ise % 73.59'nu ödemeyi kabul ediyordu. Anlaşmayla kabul edilen toplam borç miktarı 107.528.461 altın liradır. Bunun;

¹²¹ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1.12.1928, c.II, s.5-30.

¹²² YENİAY, a.g.e.,s.134.

82.456.337 lirasını ana borçtan¹²³, 3.521.931.-Lirası hazine tahvillerinden, 21.550.100.- Lirası ise biriken borçlardan Türkiye'nin hissesine düşendi.¹²⁴

Borcun ve ödemelerin hesaplanmasında esas alınacak para biriminin ne olacağı sorunu bir ara formülle çözülmeye çalışılmıştır. Buna göre Türkiye, borç ödemelerinin miktarının altın esasına göre hesaplanmasını kabul etmektedir. Buna karşılık alacaklılar da yıllık ödemelerin yüzdelerle azaltılmasına razı oluyorlardı. İlk yedi yıl zarfında borcun % 38'i, ondan sonra gelen altı yılda % 48'i, daha sonraki beş yılda % 58'i, daha sonraki beş yılda % 60'ı ve son üç yılda da % 98'i ödenecekti. Bu ödeme şekli, Romanya ve Bulgaristan'la yapılan anlaşmalarda da kullanılmıştır. Yapılan anlaşma sonucunda Türkiye 1929-1936 döneminde her yıl 2.000.000, 1936-1942 döneminde 2.380.000, 1942-1947 döneminde 2.780.000, 1947-1952 döneminde 3.180.000 ve 1952'den sonra 3.400.000 altın lira ödemesini kabul ediyordu.¹²⁵

Anlaşmaya göre ödemeler 1929 Haziranından başlayarak yapılacaktır. Ayrıca 6 Ağustos 1924 ile 13 Haziran 1928 arasındaki yıllık ödemelerden vazgeçiliyordu.

Altın olarak hesaplanan bu borçların alacaklılara hangi para ile ödeneceği şöyle belirlendi; Borçlar ödemenin yapılacağı para cinslerine göre üç grupta toplandı. I. grupta, borçların yaklaşık olarak % 85 den fazlası toplanıyordu. Alacaklıların yapacakları seçime göre borç; Türk Lirası-İngiliz Sterlini-Fransız Frangı ve Hollanda Florininden birisi ile ödenecekti. Alacaklılar ise daha ziyade ödemelerin altın esaslı Sterlin ile yapılmasını tercih ediyorlardı. II. ve III. gruptaki borçlar ise Fransız Frangı ile ödenecekti. III. ncü gruptakilerin II. gruptakilerden farkı, ödemelerde Fransız Frangının muhtemel değer kaybının göz önünde tutulmamasıydı. Yıl içindeki ödemeler 25 Mayıs ve 25 Kasım da olmak üzere iki defa da gerçekleştirilecekti.

Ayrıca, Türkiye; borçların yıllık ödemelerini kura ile tahvilin nominal değeri üzerinden yapma mecburiyetinde değildi. Ödemeler piyasa değeri üzerinden de yapabilecekti.

Yine anlaşmaya göre, eğer Türk parası değer kaybederse, Türkiye ödenecek taksitleri Osmanlı Bankasına yatırmak koşuluyla, ödemeleri durdurmak imkanına

¹²³ Zühtü Sabit BİLİMER, "4 Milyonluk Dava", Tan Matbaası, İstanbul, 1936, s.52.

¹²⁴ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1 12 1928, c.II, s.7.

¹²⁵ Hüsnü HİMMETOĞLU, "Kurtuluş Savaşında İstanbul ve Yardımları", c.I, İstanbul, 1925, s.12-13.

sahipti. Borçların garantisi olarak İstanbul Galata ve Haydarpaşa gümrük gelirleri ile 1929-1932 yılları arasında, Samsun gümrük geliri gösterilmiştir.

Yapılan bu anlaşmalara göre, artık Düyun-u Umumiye' nin Türkiye'de hiç bir örgütü kalmıyor, tüm emlakini terk ederek Paris'e taşınıyordu. Türkiye'de 1 Haziran 1929 tarihinden itibaren Düyun-u Umumiye Meclisi'nin masrafları için yılda 49.450 altın lira tahsis edecekti. Bundan böyle, Düyun-u Umumiye' nin Türkiye'de denetleme yetkisi olmayan, sadece izleyici nitelikte bir ajanı bulunacaktı. Düyun-u Umumiye Meclisinde, Türk alacaklıları temsilen bir üye, ayrıca bir de Hükümet komiseri bulundurulacaktı.

T.B.M.M. de ödeme koşullarının ağırlığı tartışılarak çeşitli eleştiriler yapıldı. Şöyle ki; herhangi bir savaş tazminatı ödenmediği için ödeme koşullarının bu kadar ağır tutulamayacağı, Türkiye'nin egemenliğine aykırı olduğu, Sterlin ve Frank olarak yapılacak ödemelerin Türk parasının değerini düşüreceği görüşleri ileri sürüldü.¹²⁶

Anlaşmanın T.B.M.M.'nde 1 Aralık 1928 de onaylanmasından sonra, uygulamasına geçilmiştir. Bu amaçla iki tür yeni tahvil çıkartılmıştır;

-i) Eski bonolarını değiştirmek için çıkarılan 20 yıl ödeme süreli % 5 faizli "Hazine Konsolide Bonoları Tahvilleri". Bunlar, 12 Ağustos 1929'dan itibaren çıkarılarak hazine bonolarıyla değiştirilmeye başlanılmıştır.

-ii) Birikmiş taksitler için çıkarılan, faizsiz 30 yıl ödeme süreli "Mütedahiller Bonoları"dır. Bunlar da 25 Aralık 1929 da çıkartılmıştır.

Türkiye borç taksitinin ilk yıl ödemesini, ilk iki yıl için ödeme serbestisi tanınan amortismanlar hariç olarak yapmıştır. Türkiye ilk yıl ödemesi olan 1.435.000 Sterlini (2.000.000 altın lira = 20.000.000 kağıt lira) zamanında ödemiştir.¹²⁷ Amortismanların ödenmemesi, ilk iki yıl içinde ancak bir kez yararlanabileceği bir imkandı. Nitekim; bu dönemde önemli bir kambiyo bunalımı geçiren Türkiye, aldığı bazı önlemlerle kambiyo istikrarını sağlamaya çalışırken bu istikrarı tamamen ortadan

¹²⁶ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, 1 12 1928, c. II, s. 15 -30.

¹²⁷ Ambassade de la Republique Française en Turquie l'Attache Commercial, "Turquie Situation Economiqueet Financiere", Exercice 1932 - 1933, s 23-64. (Bkz.:TEKELİ - İLKİN, a.g.e., s. 169.).

kaldıracak ikinci borç taksitini ödemek istemiyordu.¹²⁸ Borç ödemelerinin payı, 1930 bütçesi içinde % 14'e ulaşıyordu.¹²⁹

Basında, “Hükümet çevrelerinden sızan haberlere dayalı” olarak dış borçların ödenmesinde güçlükler olduğu, buna bir çözüm bulmak gerektiği konusundaki yayınlarla, Avrupa da kamuoyu oluşturulmaya çalışıldı.¹³⁰

Times gazetesinin dış borçlar için Türkiye'nin “moratoryum” ilanına hazırlanmakta olduğu yolundaki bir haberi üzerine¹³¹ borçlar meclisi bu haberin doğruluğunu Maliye Vekilinden telgrafla sormuş, Maliye Vekaleti de “memleketin inkişafı ve alacaklıların menfaatlerini helaldar edebilecek bir buhrana mani olmak “ için iki tarafın görüşmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir.¹³² Borçlar Meclisi ve Alacaklılar Meclisi'nin çalışmalarından bir sonraki dönemde bahsedilmiştir.

İç borçların tasfiye edilmesine gelince; bunun iki ayrı grupta ele alınması gerekir:

- i) Osmanlı Devleti döneminde yapılmış olan iç borçlar
- ii) Kurtuluş savaşı içinde gerçekleştirilmiş zorunlu iç borçlar.

Osmanlı Devletinin, I. Dünya Savaşının son yılları içinde gerçekleştirdiği iç borçlanma ve buna ilişkin ödemelerin sorunu, gündeme daha Kurtuluş Savaşı döneminde gelmişti. Bu borcun faizlerinin altınla ödenmesi söz konusu olduğundan Antalya Mebusu Ali Vefa Bey, savaş sırasında isteyenlere yıllık ödemelerin kağıt para cinsinden yapılması konusunda T.B.M.M. ne bir kanun teklifi sunmuştur.¹³³ Kanun teklifinde, yıllık ödemeleri 2.156.000 lira tutan iç borç tahvillerinin¹³⁴ Kurtuluş Savaşında, memur maaşlarının ödenemediği bir dönemde ödenmesinin olanaksızlığı vurgulanmıştır.

Savaş sırasında, Cumhuriyet Hükümeti, bu borcun yıllık ödemelerini muntazam olarak, senede iki taksit ve her taksitte 1.078.000 lira olmak üzere Osmanlı Bankasına

¹²⁸ Aziz KÖKLÜ, “Türkiye de Para Meseleleri”, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 1947, s.39.

¹²⁹ Şevket Süreyya AYDEMİR, “İkinci Adam”, c. I, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1968, s.384.

¹³⁰ Hakimiyet-i Milliye, 7-10 Şubat 1930.

¹³¹ Vakıf, 23 Şubat 1930.

¹³² Hakimiyet-i Milliye, 11 Şubat 1930.

¹³³ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.IV, 26 Eylül 1920, s.317.

¹³⁴ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.XXI, 16 Ocak 1926, s.191.

yatırmıştır. Cumhuriyet sonrasında, 1926 yıllarına gelindiğinde, bu tahvillerin borsa fiyatı nominalin % 50-60 arasında değişiyordu.

Hükümet yıllık ödemelerden kurtulmak, elindeki Emlak-i Milliye' ye ait gayri menkullerin satışını kolaylaştırmak ve borç tahvili sahiplerinin kayıplarını azaltmak için T.B.M.M. ne bir kanun tasarısı sunmuştur.

Bu tasarıya göre; bundan böyle satılacak kamuya ait taşınmazların satış bedelleri taksite bağlanmış olanların bir defa da verilmesi şartıyla, geriye kalan borçları ve kamuya ait taşınmaz malların kiralari, iç borç tahvilleriyle ve üzerinde yazılı değer üzerinden ödenebilecekti. Ayrıca, satın alınan emlakin değeri, ya bu tahvillerle ya da para ile defaten ödendiğinde % 6 tenzilat yapılacaktı. Bu yasa T.B.M.M.' nde 16 Ocak 1926 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.¹³⁵

Kurtuluş savaşı sırasında, Tekalifi Milliye Emirleriyle yapıldığını gördüğümüz iç borçları tasfiye etmek için 3 Nisan 1924 de Mahsup Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, ellerinde Tekalifi Milliye senedi olanların alacakları belli bir sıraya göre ödendi. 16 Ocak 1926 da çıkan bir kanunla da ellerinde bu senetlerden bulunanların başvuru süreleri, 1926 yılı sonuna kadar uzatılmıştır.

Kuruluşunda devraldığı bu borç yükünün tasfiyesinde içte ve dışta pek çok güçlüklerle karşılaşan Cumhuriyet Hükümetinin, zaman zaman dışarıdan borç aradığı konusunda basında haberlerin yer almasına karşı, bir yandan geçmiş borç deneyimlerinin meydana getirdiği çekingenlik, diğer yandan da dış çevrelerin özellikle Fransa ve İngiltere'nin, Düyun-u Umumiye meselesi bir çözüme kavuşmadan borç vermemek istememeleri, Türkiye'nin 14 Haziran 1930 tarihine kadar hiç dış borç almamasına neden olmuştur.

Cumhuriyet hükümetinin; "The American Turkish Investment Corporation" dan kibritle karşılaştığında alınan 10 milyon dolarlık Cumhuriyet' in ilk dış borcu T.C. Merkez Bankasının kurulmasında kullanılmıştır. Bu borcun yıllık ödeme taksiti 1.600.000 liradır. Kibritle karşılaştığında yıllık 1.800.000 lira gelir karşılığında verildiği için şirket, Hükümete senede 200 000 lira ödeyecektir.¹³⁶

¹³⁵ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.XXI, 16 Ocak 1926, s.191-198.

¹³⁶ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.20, 15 Nisan 1930, s.244-250.

Cumhuriyet Hükümeti dış borçlardaki çekingenliğini, iç borçlar da göstermiştir. İlk iç borcunu 1933 yılında Ergani tahvilleriyle yapmıştır.¹³⁷ Bu dönemde Cumhuriyet Hükümeti finansman açıklarını, müteahhitlik avansları, Osmanlı Bankası hesabı carisi, değişik ödemelerin geciktirilmesiyle karşılamaya çalışmıştır. “Mütemevviç Borçlar” diye adı geçen ve sınırlanması istenen bu tür borçlardır. Bunlar nitelik olarak kısa dönemli, dalgalı borçlardır. Cumhuriyet yöneticileri, inceleme dönemimizde bu tür kısa vadeli borçlar dışında herhangi uzun vadeli bir borçlanmaya gitmemiştir.

3) 1930 - 1945 DÜNYA EKONOMİK BUHRANI VE II. DÜNYA SAVAŞI DÖNEMİ

1929 yılında Osmanlı borçlarıyla ilgili taksitlerin ödenmeye başlanmış olması, bütçe ve döviz rezervlerini olumsuz yönde etkilemiştir. İşte bu dönemde Ankara’ya gelen borçlar meclisi temsilcileri yaptıkları görüşmelerde Türkiye’nin borçlarını tam olarak ödeyebileceğinden endişeliydiler. Türkiye taviz vermemek ve havayı sertleştirmemek amacıyla, zaman kazanmaya çalışıyordu. Nihayet sonunda, Türkiye’nin iktisadi ve mali durumu üzerinde bir yabancı uzmana inceleme yaptırılması üzerinde anlaşmaya varıldı.¹³⁸

Bu sonuçla Türkiye, borçlar meclisi temsilcileri ile yapılan görüşmeleri başarı ile gerçekleştirmiş olmaktadır. Zira “yabancı mütehassısın vereceği rapor” tarafsız ve yalnızca Ankara’da yapılacak görüşmelere esas olacak bir belge niteliğinde olacaktı.¹³⁹

Ayrıca Türk Hükümeti; bu inceleme neticeleninceye kadar, borç yükümlülüğünün ancak 1/3’nü ödemekle yetinecekti. Nihayet, bir Fransız grubundan sağlanmak istenen kredi için gerekli izin de bu arada temin edilmişti.¹⁴⁰

Yapılan temaslar neticesinde, incelemenin ünlü Fransız İktisatçısı Prof. Charles Rist’e yaptırılması üzerinde anlaşmaya varıldı.¹⁴¹ Prof. Charles Rist’in, Türkiye’de de iyi tanınmış olması seçimi kolaylaştırmıştı.

¹³⁷ ARSAN, a.g.e., s.18.

¹³⁸ Cumhuriyet, 1-28 Nisan 1930.

¹³⁹ Hakimiyet-i Milliye, 9 Mayıs 1930.

¹⁴⁰ Milliyet, 9 Mayıs 1930.

¹⁴¹ Cumhuriyet, 8 Mayıs 1930.

Prof. Charles Rist 1 Haziran 1930 da Ankara'ya gelerek incelemelerine başlamıştı.¹⁴² Türk Hükümetinin Rist'e telkin etmeye çalıştığı hususu, borçların Türkiye'nin kalkınmasına engel olmayacak şekilde ödenmesine ilişkin bir yolun bulunmasıydı. Yunus Nadi "Türkiye hem borçlarını ödemeli, hem de asri bir devlet gibi yaşamanın ve yükselmenin bütün icaplarını yerine getirmelidir. Bu nasıl olur sorusuna ise, Rist bu soruya müsbet cevap verebilir" demektedir.¹⁴³ Rist; 27 Haziran 1930 da Ankara'dan ayrılmış ve 15 Eylül 1930 tarihinde de nihai raporunu Maliye Bakanlığına yollamıştır.¹⁴⁴

Borçlar meclisi, Rist raporunda mevcut olduğunu söyledikleri öneriler ve son aylarda sağlanmış olan kambiyo istikrarını ileri sürerek, Ekim ayı başlarında tüm borç taksitlerinin ödenmesini istediler.¹⁴⁵ Böyle bir talebi hayretle karşılayan Türk Hükümeti, bu isteği yersiz buldu.¹⁴⁶ Zira Türk Hükümeti Rist raporunu, Ankara'da başlayacak görüşmeler için bir ön belge olarak görüyor, dolayısıyla raporun tarafları bağlayıcı hiç bir yönü olmadığını ileri sürüyordu.

Üstelik, Rist raporunda tüm borçların ödenebileceğini belirten bir ibare de yoktu. Gerçekten geçen süre zarfında kambiyo istikrarı sağlanmıştı. Ancak bu gelişme borçların ödenmesi için gerekli olsa bile, yeterli bir sebep değildi. Henüz mali ve iktisadi istikrar tam olarak sağlanmış olmaktan uzaktı. Bu son noktanın önemini çok iyi görmüş olan Rist, bu amacın sağlanması için Türk görüşünü destekler doğrultuda kısıntılara gidilmesini önermişti.

Alacaklı ülkelerin Borçlar Meclisi ile Türk Hükümeti arasındaki anlaşmazlık giderek büyüme eğilimi gösterdi. Rist raporunun ne amaçla hazırlanmış olduğu, anlaşmazlığın ana noktalarından birini teşkil ediyordu.

Bu ortam içinde alacaklılar meclisi temsilcileri Ankara'ya kendi temsilcileri yollayarak, görüşmeleri başlatmaktan kaçınmıştır.¹⁴⁷ Ekim ayı sonunda Fransız Ticaret

¹⁴² Milaslı Gad Franko, "Paranın İstikrarı", İstanbul, 1931, s.28.

¹⁴³ Yunus Nadi, "M.Rist in Tetkikleri", Cumhuriyet, 16 Haziran 1930.

¹⁴⁴ Cumhuriyet, 27 Haziran 1930.

¹⁴⁵ Cumhuriyet, "Hamiller taksitlerin tediyasını istiyor", 9 Ekim 1930.

¹⁴⁶ Cumhuriyet, "Osmanlı Borçları", 10 Ekim 1930.

¹⁴⁷ Cumhuriyet, 19 Aralık 1930.

Vekili,¹⁴⁸ Kasım ayı başında ise İngiliz ve Fransız borçlar temsilcisi Ankara'ya gelerek borç taksitlerinin tam olarak ödenmesi hususunda ısrar etmişlerdi.¹⁴⁹

Türk Hükümeti, borç taksitlerinin azaltılmasının “hayati bir zaruret” olduğunu ısrarla tekrar etmiştir.¹⁵⁰ 25 Kasım 1930 da Osmanlı Bankasına 6 milyon lira (kağıt para) yatırarak ödemeleri durdurmuştur. Buna rağmen Kasım ayı sonunda Borçlar Meclisi borçların ödenmesi için bir protesto çekmiştir.¹⁵¹ 18 Aralık 1930 da, Bakanlar Kurulu, ilgili sefirlerin de katıldığı 11.5 saat süren bir toplantı yaparak borçlar konusunda hareket tarzını belirledi.¹⁵² Buna göre, ülkenin mali hayatını tehdit edici nitelikte gördüğü 1928 yılındaki anlaşma da öngörülen şekliyle borçlarını ödemesinin imkansız olduğu belirtilerek görüşmeye yeniden oturulması önerisinde bulundu.¹⁵³

Borçlar Meclisi ilk önce görüşmelerden kaçındı,¹⁵⁴ fakat Türk Hükümetinin kararlı tutumu karşısında bir süre sonra bu tavrını değiştirmek zorunda kaldı. Türk Hükümeti de, borçlarını ödemekten kaçınan bir ülke durumuna girmekten ısrarlı bir şekilde sakınıyordu.

Böylece iki taraf 1931 yılı Nisan ayı başlarında tekrar görüşmelere başlamak üzere anlaşmak zorunda kaldı.¹⁵⁵ Bu sonuca rağmen, bu sefer de görüşme yeri ile ilgili anlaşmazlık çıktı. Türkiye, ilgili belgelerin Ankara'da bulunması sebebiyle görüşmelerin Ankara'da olmasında ısrar ediyordu. Paris ise bu teklifi kabul etmiyordu.¹⁵⁶ Yeniden başlatılan görüşmeler 1933 yılı Nisanı'nda sonuçlanmış ve borç tutarında 29.2 milyon liralık bir indirmeye gidilerek toplam 78.3 milyon liraya düşürülmesi sağlanmıştır. Bu arada, borçların erken ödenmesi imkânı da antlaşmaya ilave edilmiştir.¹⁵⁷

Dünya Buhranı'nın Türkiye üstündeki etkileri artarken, cari bütçe açığı ve döviz sıkıntısı ağırlaşırken, hükümetin Merkez Bankası'nı kurma kararı, yeni dış kredi

¹⁴⁸ Cumhuriyet, “Fransız Ticaret Nazırı Ankara ya niçin geliyor?”, 18 Ekim 1930.

¹⁴⁹ Cumhuriyet, 5 Kasım 1930.

¹⁵⁰ Cumhuriyet, “Harici borçlar meselesinde vaziyetimiz”, 21 Kasım 1930.

¹⁵¹ Cumhuriyet, “Hamillerin beyhude telaşı”, 28 Kasım 1930.

¹⁵² Cumhuriyet, 19 Aralık 1930.

¹⁵³ Şükrü SARAÇOĞLU, “Borçlar Meselesinin Halli”, c.I, Ülkü Matbaası, Ankara, 1933, s.339.

¹⁵⁴ Cumhuriyet, “Borçlar:Dayınlar bir tebliğ neşrettiler”, 15 Ocak 1931.

¹⁵⁵ Cumhuriyet, “Borçlar:Fransız sefirinin dünkü ziyareti”, 3 Nisan 1931.

¹⁵⁶ Cumhuriyet, 4-7 Nisan 1931.

¹⁵⁷ TARLAN, a.g.e., s.60.

kaynakları bulma gereksinimini arttırdı. Cumhuriyet döneminin ilk konsolide dış borçlanması 1930 yılında yapıldı. Kibrit tekeli 25 yıl için kendisine bırakılan bir Amerikan şirketi, karşılık olarak Türk hükûmetine 10 milyon dolar ya da 1930 yılı kuruna göre 21 milyon TL borç verdi. Külçe altın olarak verilen borcun faizi % 6.5, vadesi 25 yıldır. Şirket, elde ettiği ayrıcalık karşılığında hükûmete ayrıca her yıl 1.8 milyon TL ödeyecekti.

Buhranın olumsuz etkilerinin sürdüğü bir sırada hükûmetin yeni bir sanayileşme programı üstünde çalışması, bu programın ancak devlet yatırımlarıyla gerçekleştirilebileceğinin anlaşılması, gündeme teknoloji transferi ve dış finansman sorunlarını getirdi. 1931 yılında Maliye Bakanı Saraçoğlu Amerika'ya giderek yatırımcı girişimciler ve kredi aradı. 1932 yılı başlarında Fransa'da da benzer arayışlar sürdürüldü. Türk istekleri her iki ülkede de cevapsız kalınca, Sovyetler Birliği ve Mussolini İtalyası'na yönelindi. Başbakan İnönü 1932 yılında Moskova'ya ve Roma'ya gitti. Her iki ülkeyle kredi ve teknik yardım anlaşmaları imzaladı. İtalyan kredisinin gerçekleşmemesine karşın Türkiye, yeni sanayi programına Sovyetler Birliği'nin verdiği 8 milyon dolarlık kredi ve teknik yardımla başladı. 20 yıl içinde Sovyetlere yapılacak ihracatla geri ödenecek olan bu faizsiz krediyi daha çok Sümerbank kullandı. Sovyetlerden alınan borç 1938 yılında 14 milyon TL'yi bulmuştu. 1932 yılında da bir Alman konsorsiyumunun, Türkiye'ye, malla geri ödenmek üzere 100 milyon TL borç vermesi girişimi, 1933 yılında da Fransa'dan 40 ila 50 milyon TL borç alınması haberleri ise bir sonuç vermedi.¹⁵⁸

Sanayi programının dış finansmanı için ikinci kredi 1936 yılında İngiltere'den alındı. İngiliz hükûmeti, Karabük Demir-Çelik Fabrikası'nın yapım ihalesini bir İngiliz firmasının almasını, Export Credit Guarantee Department aracılığıyla verilen ve yaklaşık 3 milyon sterlin ya da o zamanki kurla 18 milyon TL tutarındaki bir krediyle destekledi. Sovyet kredisi gibi Türk ihraç mallarıyla geri ödenecek olan bu kredinin vadesi 10 yıl, faiz oranı % 5.5 idi.¹⁵⁹

1930'lu yılların sonlarına doğru siyasal gerginliğin artması ve silahlanma

¹⁵⁸ TEKELİ-İLKİN, a.g.e., s.286.

¹⁵⁹ Cemal KUTAY, "Celal Bayar", c.III, Kenan Basımevi, İstanbul, 1940, s.913.

yarışının hızlanması, Türk hükümetini de geniş savunma harcamalarına sürükledi. Silah ithalatıyla birlikte Türkiye'nin ticaret dengesi yeniden açık vermeye başlayınca, sanayi programının uygulanması güçleşti. Türkiye yeni borçlanma amacıyla İngiltere'ye yaklaştı. 1938 yılında yapılan bir anlaşmayla İngiliz hükümeti, Türkiye'nin İngiltere'den satın alacağı sanayi makine ve gereçleri için 10 milyon, silah ve askerî gereçler için 6 milyon sterlin ya da 1938 yılı kuruna göre toplam olarak 100 milyon TL tutarında bir kredi açtı. Sanayi kredisi 13 yıl vadeli ve % 5.5 faizliydi. Silah kredisinin faizi % 3, geri ödenme dönemi ise 1951-1962 yılları aralığıydı.¹⁶⁰

Türkiye üzerinde de iktisadî ve siyasî genişleme politikası uygulamakta olan Nazi Alman hükümeti, 1938 yılındaki Türk-İngiliz kredi anlaşmasından tedirgin oldu. Hitler önce dışişleri bakanını Ankara'ya göndermek istedi. Ankara, İngiltere ve Rusya'yı gücendirmemek için çekingen davrandı. Almanya bunun üzerine İktisat Bakanı Funk'u gönderdi. Hitler Funk'un aracılığıyla Türkiye'ye ittifak önerdi. Türk hükümeti Almanları oyalamak için, bir dostluk ve tarafsızlık anlaşması ve bununla birlikte geliştirilecek bir kredi istemiyle cevap verdi. Almanlar Ankara'nın isteğini kabul edince, 1939 yılı başında, Türkiye'nin Almanya'dan satın alacağı makine, araç-gereç ve silahlar için 70 milyon TL ya da 55 milyon dolar tutarında Alman kredisi açılmasını öngören bir anlaşma imzalandı. Ne var ki, Türk hükümeti aynı yılın Ekim ayında İngiltere ve Fransa ile Karşılıklı Yardım Antlaşması'nı imzalayınca, Almanya, bu krediyi iptal etti.

1939 yılında Karşılıklı Yardım Antlaşması'nın imzalanmasından sonra Türkiye bağdaşıklarından yeni krediler aldı. 1939 ve 1940 yıllarındaki kredi anlaşmalarıyla İngiltere'den alınan borç 42 milyon sterlin, Fransa'dan alınan borç 1.5 milyon sterlindi. Bu kredilerin karşılığı 1940 yılındaki ortalama primli kura göre 338 milyon TL, resmî kura göre 228 milyon TL ya da 203 milyon dolar tutmaktaydı. Bunlardan 15 milyon sterlinlik krediyi, İngiltere, Türk hükümetine külçe altın olarak teslim etti. 20 yıl vadeli ve % 3 faizli bu borç Türk ihraç ürünleriyle geri ödenecekti. İngiltere'den satın alınacak savaş malzemelerini kapsayan 25 milyon sterlinlik ikinci kredi, 40 yıl vadeli ve % 4 faizliydi. Bu da Türk lirası olarak geri ödenecek ve alacaklılar bu geri

¹⁶⁰ TEZEL, a.g.e., s.207.

ödemeleri Türk ihraç ürünlerinin satın alınmasında kullanacaklardı. Üçüncü olarak, İngiltere piyasasına karşı birikmiş Türk ticaret borçlarının ödenmesi için 2 milyon sterlinlik İngiliz kredisi ve Fransa piyasasında birikmiş benzer borçlar için 1.5 milyon sterlinlik Fransız kredisi Türk hükümetinin emrine veriliyordu. Bu son iki kredinin vadesi 20 yıl, faiz oranı o/o 3'tü. İngiliz silah kredisi savaş yıllarında 29.5 milyon sterline yükseltildi.¹⁶¹

İkinci Dünya Savaşı içinde, Türkiye'nin İngiltere'yle olan 1939 yılı İttifakına karşın, savaş dışında kalmak için Almanya ile oldukça iyi siyasî ve ticarî ilişkiler sürdürmesi, yeni bir Alman kredisine yol açtı. 1942 yılı sonunda imzalanan anlaşmaya göre, Alman hükümeti bir Alman firmaları konsorsiyumunun 100 milyon Reich Mark'a varan savaş malzemesinin Türk hükümetine teslimini sağlayacak bir kredi verdi. Gerçekleşen kredi, dönemin kurlarına göre 45 milyon TL ya da 35 milyon dolar tutarındaydı.

Türkiye'nin A.B.D.'den borç almaya İkinci Dünya Savaşı içinde başladı. Ankara hükümeti 1939 ve 1940 yıllarında Amerikan piyasasına karşı birikmiş borçların ödenebilmesi için Amerikan Export-Import Bank' dan 7 milyon dolarlık bir kredi istemiş, bu istek kabul edilmemişti. Ancak, Amerika'nın savaşa katılması Türk-Amerikan ilişkilerine yeni boyutlar getirdi. A.B.D. hükümeti, 1941 yılında uygulamaya başladığı Lend-Lease programı çerçevesinde Türkiye'ye 45 milyon dolarlık savaş malzemesi verdi. Türkiye bu malzemelerden doğan borcun 5 milyon dolarını geri ödedi. Kalanı, 1946 yılında yapılan bir anlaşmayla iptal edildi.¹⁶²

1930-1945 yılları aralığındaki dış borçlardan söz ederken deyinilmesi gereken bir başka borç grubu da millileştirme işlemlerinden kaynaklanmıştır. Daha önce sözünü ettiğim gibi, hükümet ülkedeki bazı yabancı demiryolu, liman, belediye hizmetleri, madencilik şirketlerinin mal varlıklarını satın almıştı. Bu satın almalardan doğan yükümlülüklerini ise, genellikle dış borç senetleri vererek taksitlendirdi. Millileştirme borçları, Türkiye' ye giren yeni sermaye hareketinden değil, Türkiye'de birikmiş sermaye stoku içinde bir mülkiyet transferinden doğduğu için diğer dış borçlanmalarla

¹⁶¹ TEZEL, a.g.e., s.214.

¹⁶² TEZEL, a.g.e., s.209.

karıştırılmamalıdır. Millileştirmelerden doğan dış borçlarla ilgili veriler Tablo (9)' da gösterilmiştir.

Görüldüğü gibi, toplamın büyük bir kısmı aslında 1928 yılında satın alınan Anadolu hattı (Haydarpaşa-Konya hattı ve Ankara, Kütahya, Adapazarı dalları), Mersin-Adana hattı, Haydarpaşa limanı ve Şark Demiryolları Bankasının elinde bulunan bu hatlar ve limana ait tahvillerle ilgilidir. 1928 yılındaki satın alma sözleşmeleri o günkü kura göre 138 milyon TL tutarında bir borç yükü getirmişti. Ne var ki, 1929 yılını izleyen iktisadî gelişmeler nedeniyle hükümet bu borcu ödeyemedi. Alacaklılarla yeniden pazarlığa girilerek borcun önemli ölçüde azaltılmasını sağladı. 1933 yılında 1928 yılının satın almalarıyla ilgili borç 82 milyon TL' ye indirildi. 1930'lu yıllardaki satın almalarından doğan borçların çoğu da yine demiryollarıyla (İzmir-Kasaba ve İzmir-Aydın hatları) ilgiliydi. Millileştirmelerden doğan dış borçların geri ödenmesi 1950'li yıllara kadar sürmüştür.

Aşağıdaki tablo 1928-1945 yılları arasında millileştirmeden doğan dış borçları ayrıntılı bir biçimde vermektedir.

Tablo' da ki rakamlardan da anlaşılacağı üzere dönemin ilk altı yılındaki toplam borç miktarı, sonraki yıllara kıyasla hayli fazladır.

1923 - 1945 DÖNEMİNDE MİLLİLEŞTİRMELERDEN DOĞAN DIŞ BORÇLAR (Milyon TL)⁽¹⁾

KONSOLİDE BORÇLAR										DALGALI BORÇLAR						
Yıllar	Anadolu Hattı	Mersin Adana Hattı	Haydarpaşa Limanı	Mütesşil Senetleri	İzmir Kasaba Hattı	İzmir Rıhtım Şirketi	Aydın Demiryolu Şirketi	İstanbul Rıhtım Şirketi	Şark Demir Yolları	Ereğli Şirketi	İstanbul Telefon Şirketi	İzmir Telefon Şirketi	İzmir Rıhtım Şirketi	İstanbul Rıhtım Şirketi	Barut Tekeli	TOPLAM
1928	130	2	6	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	155
1933	52	1	4	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82
1934	52	1	4	24	14	0	-	-	-	-	-	-	0	-	1	95
1935	51	1	4	23	13	0	11	3	-	-	-	-	0	0	1	107
1936	51	1	4	22	13	0	11	3	-	-	-	-	-	0	1	106
1937 ⁽²⁾	36	0	3	15	9	0	11	2	6	3	-	-	-	-	0	86
1938	36	0	2	14	6	0	11	1	6	3	5	1	-	-	-	85
1939	35	-	2	13	5	0	11	1	6	-	5	1	-	-	-	79
1940	36	-	2	13	5	0	9	1	6	-	4	1	-	-	-	77
1941	37	-	3	12	5	0	9	1	5	-	4	1	-	-	-	76
1942	37	0	3	11	5	0	9	1	5	-	4	1	-	-	-	75
1943	37	0	3	10	4	0	9	1	5	-	3	1	-	-	-	73
1944	36	0	3	10	4	0	9	1	5	-	3	0	-	-	-	71
1945	36	0	3	9	2	0	9	0	4	-	3	0	-	-	-	66
Toplam	662	6	46	218	85	0	109	15	48	6	31	6	0	0	3	1233

Kaynak: TEZEL, a.g.e., s.216.

(1) 500.000 TL.' den daha az borç tutarları 0 ile gösterilmiştir.

(2) İsviçre ve Fransız Frankı 1936 yılında devalüe edildiği için bazı borçların TL. karşılığı düşmüştür.

Tablo (10)
1924-1945 DÖNEMİ TÜRK HÜKÜMETİNİN KONSOLİDE DIŞ BORÇ TAKSİDİ (FAİZ+ANAPARA)
ÖDEMELERİ (Milyon TL) ⁽¹⁾

Yıllar	Osmanlı borcu	1930 kibritle	Sovyet kredisi	ABD Hükümetine borç	İngiliz kredileri	Fransız kredileri	Milîleştirme için genel bütçeden	Milîleştirme için DDY bütçesinden	Toplam konsolide borç ödemeleri
1924	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1925	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1926	-	-	-	-	-	1	-	-	1
1927	-	-	-	-	-	0	-	-	0
1928	-	-	-	-	-	0	-	-	0
1929	15	-	-	-	-	0	0	3	18
1930	5	1	-	-	-	4	4	3	13
1931	4	2	-	-	-	4	4	3	13
1932	1	2	-	-	-	2	2	3	8
1933	6	1	-	-	-	2	2	4	13
1934	6	1	-	-	-	0	0	6	12
1935	7	1	0	-	-	0	0	6	14
1936	6	1	1	0	-	0	0	5	13
1937	5	1	1	0	-	1	1	5	12
1938	4	1	1	0	-	0	0	5	11
1939	4	1	1	0	-	2	2	4	12
1940	4	1	1	0	8	1	1	4	20
1941	4	1	1	0	10	0	1	4	22
1942	4	6	1	0	11	0	0	5	28
1943	24	-	1	0	14	0	0	4	44
1944	-	-	1	0	16	0	0	4	22
1945	-	-	1	0	16	0	-	3	20
Toplam:	99	20	10	0	75	1	18	71	296

Kaynak : TEZEL, a.g.e., s.210.

(1) 500.000 TL.' den daha az ödemeler 0 ile gösterilmiştir.

(2) Birinci Dünya Savaşı'nda ABD hükümetinin Türkiye'deki zararlarıyla ilgilidir.

Ankara hükümetinin 1930-1945 döneminde dış kaynaklardan yararlanmasının önemli bir biçimi de dalgalı dış borçlar arasında görülen banka ve müteahhit kredileriydi. Demiryolu ve diğer altyapı yatırımlarında çalışan yabancı müteahhit firmalar ve hükümetin aldığı silahları sağlayan yabancı sermaye çevrelerinin açtığı ticarî krediler 1930'lu yılların başında çok genişlemiş, Tablo (9) da görüldüğü gibi 1933 yılında 49 milyon TL' yi bulmuştu.

Türk ekonomisinin 1920'li yıllardaki işleyişinde ödemeler dengesindeki açıklarla sağlanan kaynaklar önemliydi. Bu yıllarda gayri safi millî hasıla, kullanılan toplam kaynakların % 97'sini karşılamış, geri kalanı ödemeler dengesi açığıyla finanse edilmişti. Ödemeler dengesindeki açık büyük ölçüde mal ticaretinden doğmuş, Osmanlı borçlarının geri ödenmeye başlaması ise 1929 yılında açığı daha da büyütmişti. 1920'li yıllardaki ödemeler dengesi açıklarının büyük bölümü yabancı tüccar, sanayici ve bankaların Türkiye'deki ticaret kesimine açtığı kısa ve orta vadeli kredilerle karşılanmıştı. Yurtdışına altın çıkartılması, yabancı sermaye çevrelerinin Türkiye'de yatırım yapması ve Türk hükümetinin iş yaptığı yabancı banka ve müteahhit firmalarından kısa ve orta vadeli kredi alması da açığın finansmanının diğer kalemleriydi.

1924-1945 dönemi dış borçlarımızın ayrıntılı bir dökümü Tablo (9) 'da sunulmuştur.

Tablo (9)'da konsolide borçlar ile dalgalı borçlar yıllar itibari ile verilmiştir. Borçların mahiyeti ise sütun başlıklarında belirtilmiştir.

Tablo (11)
1924 - 1945 DÖNEMİ TÜRK DEVLETİNİN DIŞ BORÇLARI (Milyon TL.)

Osmanlı borçlarından Türkiye' nin payı (1)	1930 Kıbrıt Tekeli borcu (2)	ABD Hükümetine borç (3)	Sovyet Kredisi	KONSOLİDE BORÇLAR										1940 İngiliz ticaret kredisi (5)	1940 Fransız ticaret kredisi (5)
				İngiliz Karabük kredisi (4)	1938 İngiliz ticaret kredisi	1938 İngiliz silah kredisi	1939 İngiliz silah kredisi	1939 Fransız silah kredisi	1939 İngiliz altın kredisi	1940 İngiliz altın kredisi	1940 Fransız altın kredisi	1940 İngiliz altın kredisi	1940 Fransız altın kredisi		
1924	?	?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1925	874	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1926	867	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1927	887	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1928	586	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1929	?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1930	?	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1931	?	?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1932	?	?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1933	80	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1934	80	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1935	79	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1936	79	11	2	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1937	54	11	2	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1938	33	11	2	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1939	31	10	1	13	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1940	27	13	1	13	16	1	5	10	10	78	10	75	10	8	7
1941	27	10	1	11	16	1	16	36	10	75	10	72	10	7	7
1942	27	10	0	11	15	2	22	51	9	69	9	69	9	6	6
1943	23	5	0	10	15	5	26	81	9	66	9	66	9	5	5
1944	?	-	0	9	14	5	27	107	9	59	8	59	8	2	2
1945	?	-	0	8	13	3	28	128	8	59	8	59	8	2	2
toplam	3754	143	9	111	106	17	124	413	55	419	56	419	56	35	35

KONSOLİDE BORÇLAR

DALGALI BORÇLAR

Alman silah kredisi	ABD kredisi 10 m.\$	ABD kredisi 38 m.\$	ABD Lease ve 36 m \$ kredileri	Millileş-tirmelerden dogan borçlar	Konsoli-de borçlar toplamı	Yabancı bankalar	Yabancı müteah-hitler	Millileş-tirmelerden dogan borçlar	ABD Kredi-leri	Çekoslovakya ve Avustur-ya kredileri	Dalgali borçlar toplamı
-	-	-	-	-	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	-	874	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	-	867	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	-	887	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	155	721	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	?	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	?	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	?	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	?	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	?	?	?	?	?	-	-	?
-	-	-	-	82	179	11	49	2	-	-	62
-	-	-	-	95	187	15	41	1	-	-	57
-	-	-	-	107	200	14	25	1	-	-	40
-	-	-	-	106	209	16	24	1	-	-	41
-	-	-	-	86	164	14	28	0	-	-	42
-	-	-	-	85	144	16	28	-	-	-	44
-	-	-	-	79	151	14	43	-	-	-	58
-	-	-	-	77	269	13	37	-	-	-	50
-	-	-	-	76	295	13	32	-	-	-	45
-	-	-	59	75	370	9	24	-	-	-	34
-	-	-	59	73	390	7	16	-	-	-	23
45	-	-	59	71	426	-	7	-	-	-	7
45	-	-	59	66	427	-	1	-	-	-	1
90	-	-	236	1233	6760	142	355	5	-	-	504

Kaynak : TEZEL, a.g.e., s.208-209.

(1) Bu borçlarda TL, Fransız Frank'ı aracılığıyla altına bağlı tutulduğundan, 1936'da Frank altına karşı devalüe edildiğinde, borçların TL. Tutarı düşmüştür.

(2) 1933'de Dolar altına karşı devalüe edildince, borcun TL tutarı düşmüştür.

(3) Birinci Dünya Savaşı'nda, ABD hükümetinin Türkiye'deki zararıyla ilgilidir.

(4) Bu borçla ilgili bilgiler kesiktir. 1939 ve 1945 yıllarına ait verilerden hareket edilerek ana yıllar doldurulmuştur.

(5) Türkiye'nin İngiltere ve Fransa'daki kırling borçlarının ödenmesinde kullanılmıştır.

(6) TL. devalüe edilmiştir.

(7) Soru işaretleri bilgi eksikliği ve belirsizliği gösterir.

(8) 36 milyon Dolarlık kredi.

(9) Devlet Deniz Yolları'nın komisyon borcu

1930-1939 döneminde, yabancı banka ve müteahhit firmalarından alınan krediler de içinde olmak üzere Türk hükümetinin dış borçlanmaları, 102 milyon TL ya da yıllık resmî kurlara göre 81 milyon doları buldu. Aynı dönemde, Osmanlı borçları ve millileştirme işlemlerinden doğan borçlarla birlikte toplam dış borçlar için yapılan anapara ve faiz ödemeleri 108 milyon TL'yi buldu. 1930-1933 döneminde, Türkiye'nin, askerî ithalat dışındaki mal ve hizmet ticareti ve dış dünyadan net faktör gelirlerini kapsayan cari dış denge hesapları 60 milyon TL değerinde fazla göstermekteydi. Ödemeler dengesi rakkamları bulunmayan 1934-1939 aralığında ise, askerî ithalatı dışta bırakan fakat külçe altın ithalatını kapsayan gümrük istatistiklerine göre, mal ticareti 65 milyon TL tutarında bir fazlayla sonuçlanmıştı. Askerî ithalatın 1930'lu yılların sonlarına doğru giderek arttığı aşikardır. Bu ithalatın hacmi hakkında, Almanya ile sürdürülen kliring hesaplarında önemli bir ipucu vardır. Almanya'dan yapılan ve içinde satın alınan silahların da bulunduğu ithalat karşılığında Alman kliring hesabına Türkiye'nin 1937-1939 döneminde yaptığı ödeme, Türk gümrük istatistiklerinde gösterilen Almanya'dan yapılan ve silahları dışta bırakan ithalatın değerinden 24 milyon TL daha fazlaydı. Bu fazlalık bu yıllarda Almanya'dan yapılan askerî ithalatın değeri olarak kabul edilebilir. Türkiye Almanya dışındaki ülkelerden de önemli miktarlarda silah ithal ettiği için, 1934-1939 dönemindeki toplam askerî ithalat hacminin 24 milyon TL'nden bir hayli fazla olması gerekmektedir. TC Merkez Bankası'nın döviz borçlarının 1934-1939 döneminde 27 milyon TL artmış olması da, askerî ithalat karşılığında yapılan ödemelerin gümrük istatistiklerinde görülen ticaret fazlası değerini aştığını, Türkiye'nin toplam dış ticaretinin 1934-1939 döneminde açık verdiğine işaret etmektedir. Bu dönemdeki hizmet ticareti ve dış dünyadan net faktör gelirlerinin değerleri hakkında bilgi sahibi olmayışımız, dış ödemelerdeki cari denge hakkında daha kesin bir sonuca ulaşmamızı engellemekteyse de, cari hesabın diğer kalemleri ve bu arada dış borçlardan doğan faiz ödemelerinin 1934-1939 dönemindeki açığı daha da büyümüş olduğu rahatlıkla söylenebilir. Yukarda sıralanmış olan ipuçları, bu dönemde cari dengenin açık verdiğini, bu açıkların ise hükümetin dış borçlanmaları ile kapatıldığını göstermeye yetmektedir.

Türkiye'nin 1940-1945 yıllarındaki dış borçlanmaları, 1943 Alman ve Amerikan Lend-Lease kredileriyle birlikte 360 milyon TL' dir. 307 milyon TL değerindeki borç askerî malzeme olarak alınmıştır. Gümrük istatistikleri ise, bu dönemde askerî ithalat dışında 323 milyon TL değerinde mal ticareti fazlası göstermektedir. Askerî ithalatın değeri olarak yukarıdaki 307 milyon TL' nin hesaba katılması ticaret fazlasını 16 milyon TL' na indirir. Öte yanda, Osmanlı borçları ve millileştirme işlemlerinden doğan borçlar da içinde olmak üzere, konsolide dış borçların anapara ve faiz ödemeleri için bu dönemde yapılan harcama 153 milyon TL' dir. Hükümet ayrıca dalgalı dış borçlarını aynı dönemde 50 milyon TL azaltmıştır. 1940-1945 arası için elimizde cari dış dengenin diğer kalemlerini oluşturan ödemeler hakkında bilgi bulunmamakla beraber, Türkiye'nin ödemeler dengesinin fazla değil, açık vermiş olması olasılığı güçlüdür. Bu dönemde Türkiye'nin altın ve döviz rezervleri ise 330 milyon TL kadar artmıştır. Bu artışın dış borçlanmalarla gerçekleştirildiği, bu yıllarda özel sermaye hareketleri yok denecek kadar cılız olduğuna göre borçlanmaların bir kısmının da cari dış açığın finansmanında kullanıldığı anlaşılmaktadır.¹⁶³

4) 1946 - 1960 SAVAŞ SONRASI DÖNEM

İkinci Dünya Savaşından sonraki yıllar iç ve dış borç bakımından hareketli bir devreyi temsil eder. İç borçlanma bakımından, her yıl borçlanmaya başvurulması, bütçe açıklarının karşılanması için ilk defa tahvil çıkarılması bu döneme rastlar.

Gerçekten, 1946 yılında ekonominin kalkınma giderlerini karşılamak için 20 yıl vadeli ve %6 faizli 150 milyon TL. tutarında bir kalkınma borçlanması çıkarılmıştır. 1947 yılında hazine bonolarının konsolidasyonu için 20 yıl vadeli 250 milyon TL. tutarında hazine tahvili çıkarılmıştır. Aynı yıl çiftçiyi topraklandırma faaliyetini finanse etmek için ve faizli toprak tahvilleri çıkarılmıştır. 1948 ve 1949 yıllarında yapılan borçlanmaların hasılatı ise bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılmıştır.¹⁶⁴

¹⁶³ TEZEL, a.g.e., s.212.

¹⁶⁴ "Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978)" AKBANK Kültür Yayını, APA Ofset Basımevi, İstanbul, 1980, s.611.

Bu dönem, özellikle dış borçlarda önemli bir artışın başlangıç yıllarını oluşturmaktadır. Savaşın sonuçları A.B.D.'nin, Avrupa (ve bu arada Türkiye) ekonomisiyle daha yakın ilişkilere geçmesini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla Türkiye, dış borçlarının büyük bölümünü A.B.D.'den almıştır. 1946 yılında askeri malzeme alımı için 10 milyon dolar borç alınmış, bunu Truman Doktrini ve Marshall planı yardımının uygulanması sonucu sağlanan fonlar takip etmiştir. 1947 yılı bütçesinde özel gelirler ve fonlar kaleminde görülen artışın sebebi budur. Bu dönemde uluslararası kuruluşlardan da krediler sağlanmıştır. Bunların birincisi 1947 yılında I.M.F'den alınan 5 milyon dolarlık kredidir.

1946 yılında yapılan devalüasyon dış borçların TL. olarak tutarını önemli ölçüde yükseltmiştir. 1945 yılında 356 milyon TL. olan borç tutarı, 1950 yılında 775 milyona yükseldiği görülür.¹⁶⁵ Bununla birlikte aynı yıllarda süresi gelmiş olan dış borçlar titizlikle ödenmiştir.

Döviz ve altın rezervleri göz önüne alınırsa bu yıllardaki dış borç yükünün de ağır olmadığı ve ülkemiz için bir ödeme güçlüğü yaratmadığını söyleyebiliriz.¹⁶⁶

1950 ile 1960 yılları arasındaki iç borçlanmalar, başlıca bütçe açıklarının kapatılması amacına yönelik olmuştur. 60 milyon tutarındaki 1951 borçlanması, 125 milyonluk 1953 borçlanması, 58 milyonluk 1955 borçlanması 6764 sayılı kanunla yapılan 50 milyonluk borç, 6804 sayılı kanun ile yapılan 300 milyonluk borç bu dönemde yapılan iç borçlanmalardır. İç borçlanma alanındaki önemli bir gelişme de, İktisadi Devlet Teşekküllerinin hazine kefaletini haiz bono çıkarmalarıdır. Daha doğrusu KİT açıklarının kapatılması ve sermaye yetersizliğinin giderilmesi maksadıyla en çok bu dönemde kullanılmış ve bu da devlet borçlarının o zamana kadar görülmeyen bir seviyeye çıkmasına sebep olmuştur.

1950-1960 dönemi Cumhuriyetin başından beri dış borçların da en yüksek hızla arttığı bir dönem olmuştur. Bu borçların alacaklıları büyük çoğunlukla A.B.D'leri ve bazı uluslararası kuruluşlardır (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Uluslararası

¹⁶⁵ İNCE, a.g.e.,s.48-49.

¹⁶⁶ YAŞA, a.g.e., s.75.

Para Fonu gibi...). Alınan borçların özellikle; enerji ve sulama gibi altyapı yatırımlarının finansmanında, milli savunma ihtiyaçlarının karşılanmasında, dış ticaret açıklarının kapatılmasında ve mevcut borçların ertelenmesinde kullanılmıştır. A.B.D'den alınan kredi ve "hibe"ler dışında zirai ürün fazlası kredisi de dikkat çekmektedir. PL.480 adı verilen program uyarınca Türkiye'ye verilen kredinin karşılığı Türk parası ile ödenebilmekte idi ve bu kredinin %20'si A.B.D'nin Türkiye'deki giderlerinin karşılanmasına ayrılmaktaydı.

Bu dönemde dış borçların gelişimini etkileyen en önemli faktör, dönemin ilk yılları geçtikten sonra ekonominin dış ödemeler meselesinin giderek ağırlaşması ve bunun 1958 yılında bir moratoryum ile sonuçlanmasıdır. Dönemin başlarında izlenen liberal dış ticaret politikası bir süre sonra tıkanıklığa yol açmış ve ithalatın karşılığı transfer edilemez olmuştur. İthalatçıların borçlarını Türk parası ile Merkez Bankasına yatırmalarına karşılık döviz yetersizliği transferleri önlemiş ve haliyle özel sektörün dış ödeme taahhütleri bir gecikme ve birikmeye uğramıştır. Bu şekilde ortaya çıkan borçlara ARIYERE BORÇLAR adı verilir. Normal devlet borçları ile ariyere borçlar giderek ödenemez bir tutara ulaşınca, ödeyememe durumu uluslararası düzeyde tescil edilmiştir. (Bir bakıma iflas edilmiştir.). OECD, IMF ve A.B.D ile yapılan görüşmeler sonunda 4.8.1958 tarihli borç tedbirleri uygulamaya sokulmuştur. Bu tedbirler çerçevesinde büyük oranlı bir devalüasyon yapılmıştır. Yani Türk parası biriminin devamlı düşen gerçek değeri, yüksek nispetli (takriben %320) bir devalüasyonla tescil edilmiştir.

Bu dönemde devlet tarafından alınan dış borçların 8 katına çıktığı, buna karşılık ariyere borçlar ile devletin kredili ithalat borçları da göz önüne alınırsa artışın 13 kat olduğu görülür. 1958 yılında maratoryum ilanı borçların yeni bir ödeme planına bağlanmasını öngörmektedir. 1959 yılında imzalanan Paris Andlaşmasıyla borçların 1971 yılına kadar ödenmesi kabul edilmiştir.¹⁶⁷

¹⁶⁷ YAŞA, a.g.e.,s.75-82.

5) 1961 - 1979 PLANLI DÖNEMLER

Planlı dönemde iç ve dış finansman açıklarının karşılanması en önemli sorunların başında gelmektedir. Ülke içinde vergi gayretinin yetersiz kalması buna mukabil amaçlanan kalkınma hızına ulaşabilmek için kamu harcamalarının belirli bir hızla arttırılması gereği karşısında önemli miktarda bir iç finansman açığı belirmiştir. Bu açığın iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarıyla karşılanması yoluna başvurulmuş, dış ticaret dengesi ile dış ödemeler dengesinin kronik açıkları da dış borçlanmayı sürekli bir mecburiyet haline getirmiştir.

Gerek genel ve katma bütçeli kurumların, gerek KİT'lerin kaynak ihtiyacını karşılamak için başvurulmuş borçlanmada iki tür borç doğmaktadır. Vadesi bir yıldan az olan kısa süreli (dalgalı) borçlar, vadesi bir yıldan uzun olan borçlar ve uzun süreli (konsolide) borçlar. Planlı dönemde borçlanmayla sağlanacak uzun vadeli kaynakların tercih edildiği sürekli olarak vurgulanmış, buna rağmen kısa vadeli borçların hızlı artışı önlenememiştir. KİT açıklarının kapatılmasına yarayan hazine kefaletini haiz bonolar ile kamu kesiminin diğer finansman açıklarını karşılamaya yönelik hazine bonoları ile Merkez Bankasının hazineye kısa vadeli avansları kanalıyla (emisyonu başvurusu) yaratılan satın alma gücü fiyat artışlarına yol açmaktadır. Zira; kısa vadeli olması gereken bu borçlar vadesinde ödenmeyerek birikmektedir. Dalgalı borçların bu olumsuz etkisini önlemek amacıyla 1960 yılında çıkartılan 154 Sayılı Kanunla dalgalı borçların büyük bölümü konsolide edilmiş ve uzun vadeli borçlara dönüştürülmüştür. 4 Ağustos 1958 borçlanma kararlarıyla İktisadi Devlet Teşebbüsleri'nin (Devlet Malzeme Ofisi dışında) finansman ihtiyaçlarını Merkez Bankası kaynaklarından sağlamaları durdurulmuştu.¹⁶⁸ 154 Sayılı Kanunu takip eden dönemde bir süre bu uygulama sürdürülmüş, daha sonra çeşitli KİT'ler için kaynağı emisyonu dayanan Merkez Bankası kredileri doğmaya başlamış ve dalgalı borçların toplam iç devlet borçları içindeki oranı yükselme göstermiştir.

Planlı dönemde uzun süreli borçlanmanın; tasarruf bonoları, iç borçlanma tahvilleri, iç konsolidasyon tahvilleri, belediye borçlarının tahkiminden oluştuğu görülür. 1961 yılı ortasında 223 sayılı kanunla yürürlüğe giren tasarruf bonoları; tarım,

¹⁶⁸ YAŞA, a.g.e.,s.210-211.

sanayi ve ulaştırma alanlarındaki yatırımları gerçekleştirmek amacıyla kurulacak bir finansman fonunu beslemek amacıyla oluşturulmuştu. Tipik bir zorunlu borç olan tasarruf bonusu gelir ve kurumlar vergileri yükümlülerinin vergiye esas olan gelirlerinden, veraset ve intikal vergisi matrahından ve gayri menkullerin satış bedellerinden %3 oranında kesilmekteydi.¹⁶⁹ Uygulamada tasarruf bonoları bir yatırım finansman fonuna kanalize edilememiş, bütçe gelirleri toplamına katılmıştır. 1961 yılı sonlarında tasarruf bonoları toplam stoku, cari fiyatlarla 5 milyarı aşmıştı. Yıllık devlet gelirlerinin %3'ü bu kanaldan sağlanıyordu.¹⁷⁰ 10 yıl süreli olan tasarruf bonoları fiyat artışları karşısında değer kaybettiği gibi çeşitli açılardan eleştirilere konu oluyordu. Sonunda 1972 yılında tasarruf bonoları mali denge vergisine dönüştürüldü

Uzun süreli borçların oluşumunda en önemli etkenlerden birisi, kısa süreli borçların konsolidasyonu, yani uzun süreli borca dönüştürülmesidir. İç konsolidasyon tahvilleri KİT'lerin geri ödenemeyen kısa süreli borçlarının hazineye devredilmesi ve hazine tahvilleriyle uzun süreli borca çevrilmesidir. Aynı durum belediyelerin kısa süreli borçlarında da işletilmektedir.

Planlı dönemde uzun süreli borçlanma biri de iç borçlanma tahvilleri çıkartılmasıdır. 20 yıllık olan bu tahviller, belirli devlet kuruluşları, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu gibi sosyal güvenlik müesseseleri, bankalar ve şirketler tarafından alınmaktadır.

KİT'lerin kaynak ihtiyaçlarını karşılanmasında başvuru olan bir diğer usulde, uzun vadeli borçlara yol açmaktadır. Devlet yatırım bankası tahvilleriyle sağlanan fonlar KİT'lere aktarılmaktadır. Bu fonlar genellikle, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu gibi kollektif tasarruf yapan sosyal güvenlik kurumlarından sağlanmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Plan döneminde her yıl çıkarılan devlet tahvil tutarı büyük artışlar göstermiştir.

¹⁶⁹ YAşA, a.g.e.,s.27.

¹⁷⁰ YAşA, a.g.e.,s.30.

Tablo (12)
ÜBYP Döneminde Hazine İç Borçlanma
Tahvillerinin Alıcılara Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Bankalar	Tasarrufçu		Kişiler	Satılmayan
		Devlet Kuruluşları	Özel Şirketler		
1973	15	34	3	21	27
1974	9	38	1	28	24
1975	32	38	2	27	1
1976	47	7	3	43	-
1977	34	27	6	33	-

Kaynak: “Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi”, a.g.e.,s.627.

Hazine tahvillerinin alıcılara göre dağılımında bankaları ve kişilerin önemli paylara sahip oldukları görülmektedir. Bunda iç borçlanma tahvilleri faizlerinin tedricen yükseltilmiş olması, tahvil ile birlikte gelirin de her türlü vergiden muaf bulunması, her zaman ve genellikle işlemiş faiziyle paraya çevrilebilmesi ve devletle ilgili muamelelerde, özellikle taahhüt işlerinde teminat olarak kabul edilmesi gibi faktörler etkili olmuştur. Enflasyonun hızlanmaya başladığı 1977 yılında şahıslara ait payın düşmesi faiz cazibesinin azalmış bulunmasıyla ilgilidir.

Tablo (13)
Uzun Vadeli İç Borç Tutarı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL.)

	1965	1970	1975	1979
Devlet Bütçesi Toplamı	10.169.1	17.433.0	48.013.3	180.634.9
a-)Genel Bütçe Toplamı	10.151.7	17.424.0	48.013.3	180.634.9
-İç Borçlanma Tahvilleri	720.9	2.818.4	18.041.6	87.482.6
-İç Konsolidasyon Tahvilleri	6.933.3	7.340.2	21.647.1	68.276.9
-Tahkim Edilen Belediye B.	---	891.7	1.748.6	21.059.0
-Tasarruf Bonoları	2.374.5	6.244.1	6.479.2	3.728.7
-Diğerleri	123.0	129.4	96.8	87.7
b-)Katma Bütçeler Toplamı	17.4	9.0	---	---
Bütçe Dışı Kamu Sektörü	2.440.4	7.527.4	18.489.6	59.506.1
a-)Devlet Yatırım Bankası	1.735.9	6.776.4	17.915.0	57.842.7
b-)İDT	619.5	547.9	558.2	1.663.4
c-)Belediyeler	85.0	203.1	16.4	---
GENEL TOPLAM	12.609.5	24.960.4	66.502.9	240.141.0

Kaynak:’’Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi’’, a.g.e.,s.628.

Tablodaki mevcut meblağlar sadece borç miktarını göstermekte olup, faiz tutarları dahil edilmemiştir. Faiz tutarlarının ulaştığı seviye de borç miktarına yakındır. Örneğin, 30.09.1979 tarihi itibarıyla borç tutarı 240 milyar TL. iken, toplam faiz tutarı da 237 milyar TL.sına yakındır. Bu tutarının 156.5 milyar TL. bölümü devlet bütçesine ödenecek borçlara, 80.4 milyar TL. bölümü de diğer kamu sektörü borçlanmalarına aittir.¹⁷¹

1960 sonrası dönemde dış borçların sürekli olarak yükseldikleri görülmektedir.

¹⁷¹ “Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi”, a.g.e.,s.628.

Planlı dönemin başlangıcında Üçüncü Beş Yıllık Plan dönemi sonunda (1977), dış borç ihtiyacının ortadan kalkması ve ekonominin bu açıdan kendi kendine yeterli hale gelmesi amaçlanmaktaydı. Uygulamada bu amaca ulaşılamadığı gibi Dördüncü Beş Yıllık Plan döneminde dış kaynak ihtiyacının önceki dönemlere oranla daha ciddi boyutlara ulaştığı görülmektedir. Ayrıca, toplam dış borç tutarının ve yıllık faiz ödemelerinin ulaşmış olduğu seviye ekonomi için önemli bir yük yaratmaktadır. Vadesi gelen dış borçların ve yıllık faiz tutarlarının ödenmesindeki görülen güçlükler, yeni borçların kaynaklarından birini oluşturmaktadır.

Yine 1960 sonrası dönemde Türkiye'nin sağladığı dış kaynak daha çok 1962 yılında kurulmuş olan ve gelişmiş batı ülkelerinin katıldığı konsorsiyum kanalıyla aktarılmıştır. Konsorsiyum kanalıyla sağlanan krediler devletler ya da uluslararası kuruluşlar tarafından verilmektedir. Bu krediler; program kredisi, borç tescili ve röfinansman kredisi şeklinde olmaktadır. Zaman içinde program kredilerinin payı azalırken proje kredilerinin payında yükselme görülmüştür. Konsorsiyum kredilerinin özellikleri arasında, vadenin genellikle 20-30 yıl, ödemesiz dönemin 5-7 yıl ve faiz oranının %2-4 olması dikkati çekmektedir.

1970'li yılların ortalarında Türkiye'nin dış kaynak ihtiyacını karşılamada kısa süreli borçlanmanın ön plana çıktığı görülür. Dövizle Çevrilebilir Mevduat (D.Ç.M.) kanalıyla sağlanan borçlar, başlangıçta bir ferahlama sağlamışsa da giderek ekonomi için önemli bir yük haline almıştır. Dövizle Çevrilebilir Mevduat şeklinde doğan borçlar esas itibarıyla özel sektöre ait borçlardır. Ancak hazinenin ve T.C. Merkez Bankasının bu borçların TL. karşılığı borçlu tarafından ödendiği takdirde ödenmesini garanti etmesi ve ayrıca kambiyo garantisi vermesi, bunları kamu borcu haline dönüştürebilmekte, ayrıca kambiyo garantisi dolayısıyla her devalüasyondan sonra hazine için bir yük doğmaktadır. 1979'da konsolide edilen bu borçlar neticede kamu borcu haline de gelmiştir.

1970'li yılların sonlarında giderek hayati bir önem kazanan dış kaynak ihtiyacı dolayısıyla Türkiye - Uluslararası Para Fonu (I.M.F.) ilişkileri ön plana çıkmıştır.

I.M.F. Türkiye ekonomisinde belirli tedbirlerin alınmasını borç vermenin şartı olarak talep etmiş ve değişik hükümetler de bu taleplere belirli ölçülerde boyun eğmek zorunda kalmışlardır.

1960 sonrası dönemde Türkiye'nin dış borçlarındaki gelişmeye bakacak olursak dövizle ödenecek dış borçların önemli bir yükselme eğilimine girmiş olduğu görülür.

Tablo (14)
Dış Borçlardaki Gelişmeler

Yıllar	Dövizle Ödenecek Dış Borçlar (Milyon Dolar)	TL. ile Ödenecek Dış Borçlar (Milyon TL.)
1965	1081.4	3175.0
1970	1928.7	4172.6
1975	3012.3	3412.4
1978	4979.7	4096.6
1979	8861.7	4903.8

Kaynak: "Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi", a.g.e., s.629.

Tablodaki rakamlar esas borç tutarlarını göstermekte kullanılmayan kredi miktarı ile faiz tutarını kapsamaktadır. 1979 rakamları dikkate alınacak olursa, kullanılmayan kredi tutarı 3.675.6 milyon dolar olup, bununla toplam borç tutarı 12.537.3 milyon dolara ulaşmaktadır. Buna 5.314.7 milyon dolarlık faiz tutarı da eklenecek olursa; Türkiye'nin geri ödemekle sorumlu olduğu tutarın 17.852 milyon dolar olduğu görülür. Bu toplam geri ödemesiyle ilgili yıllık yük (ana para ve faiz ödemesi yıllık tutarı) 1980, 1981 ve 1982 yıllarında yaklaşık 1.7 milyar dolardır. 1983 yılına ait tutar ise 2.2 milyar dolardır. Bunu; Türkiye'nin yıllık ihracat gelirlerine oranlarsak çok yüksek tutarlar olduğu, hatta yıllık bütün döviz gelirlerinin (ihracat, işçi gelirleri, turizm) yarısını aştığı görülmektedir.

Türkiye'nin dış borç toplamının 1979 yılı alacaklılara göre dağılımı incelenirse; faiz ödemeleri dışındaki toplam ana para borç tutarı 12.537.3 milyon dolardır. Bunun;

2.501.6 milyon dolarlık pay yabancı hükümetlere (A.B.D. ve Batı Almanya'nın her birinin payı yaklaşık olarak 1.3 milyon dolar) ve 4.818.8 milyon dolarlık pay da yabancı firmalara aittir.¹⁷²

Dış borç tutarının borçlu olan kurumlara göre dağılımı ise; toplam dış borç içinden özel sektöre ait pay 1.068.3 milyon dolar, devlet bütçesinden geri ödenecek borç tutarı 6.451.1 milyon dolar, bütçe dışı kamu sektörünün (Merkez Bankası, Devlet Yatırım Bankası, İktisadi Devlet Teşekkülleri) borç tutarı 5.012.4 milyon dolar şeklindedir.

Dış borç faizleri de ödemeler bilançosu bakımından katılık gösteren bir etkidir. Türkiye 1978-1980 yıllarında önemli ölçüde dış borç ödemelerini alacaklı ülkeler ve mali kuruluşlarla yapmış olduğu yeni anlaşmalarla ertelemiştir. Erteleme işleminde borçların vade ve faiz hadlerinde de değişimler yapılmış, dış borçların büyük bir kısmında bu yolla konsolidasyon (tahkim) yoluna gidilmiştir.

6) 1980 - 1990 SON DÖNEM

1980 yılında uygulanmaya konulan ve 24 Ocak Kararları ya da istikrar tedbirleri olarak bilinen kararlarla Türk Ekonomisi önemli dönüşümler yaşamaya başlamıştır. Yaşanılan tüm olumlu-olumsuz gelişmeler ve ekonomik göstergeler bir yana, dönemin en belirgin özelliği yüksek enflasyon ve kamu kesimi açıklarıdır. Kamu kesimi açıklarının Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesinin enflasyon üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi giderme amacıyla, 1980 sonrası iç borçlanmada önemli artışlar kaydedilmiştir.

Son on yılda önemli boyutlarda artan kamu kesimi açıkları, Türk Ekonomisi için yeni bir olgu değildir. 1980 öncesinde özellikle KİT finansman açıkları nedeniyle kamu kesimi uzun yıllar net açık vermiştir. Ancak 1980 sonrası kamu açıklarında yapısal bir değişiklik olmuş, kamu açıkları, kamu harcama ve yatırımlarından kaynaklanmaya başlamıştır. KİT açıklarının fiyat politikasıyla giderilmesi sonucu, sabit sermaye yatırımlarının da 1986 yılından sonra reel olarak gerilemesiyle, KİT'lerin kamu kesimine yükleri büyük ölçüde azalmıştır. KİT'lerin temini gerekli finansman

¹⁷² "Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi", a.g.e., s.630.

ihtiyacının GSMH'ya oranı 1980 yılında % 10 iken 1987 yılında % 4.4'e 1988' de % 2,6'ya, 1989'de % 1.6'ya gerilemiştir. Bu oran 1990 yılında % 1.4 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki verilerden de anlaşılabacağı gibi 1980 sonrasında kaynağı değişmiş olmakla birlikte kamu açıkları büyümesini sürdürmüştür. Bu dönemde kamunun geniş çaplı ve büyük ölçekli yoğun alt yapı yatırımlarına girmesi, özellikle enerji ve ulaştırma alanlarındaki gelişmeler, kamu açıklarına neden olmuşlardır. Kamu açıklarının kaynağının değişmesi, borçlanmayı (iç ve dış) önemli bir finansman aracı haline getirmiştir. Özellikle iç borçlar, bütçe açığı finansmanında sürekli kullanılan bir araç olmuştur. Bu gelişmeyi açıklamak üzere tablo da bütçe açıkları ve iç borçlanma rakamları gösterilmektedir.

Tablo (15)
Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma (1981-1990)
(Milyar TL)

Yıllar	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH	Net İç Borçlanma	Net İç Borçlanma/GSMH	İç Borç Stoğu	İç Borç Stoğu /GSMH
1981	173	2.64	88	1.3	1010	15.4
1982	151	1,73	130	1.5	1435	16.4
1983	376	3.27	109	0.9	2484	21.6
1984	979	5.33	421	2.3	4223	22.9
1985	787	2.83	731	2.6	6450	23.2
1986	1406	3.58	1170	2,9	9871	25.1
1987	2590	4.45	2127	3.7	17223	29.5
1988	3990	4.00	3497	3.5	28463	28.3
1989	7672	4.50	7434	4.4	42016	24.6
1990	14202	5.00	7626(1)	2.7(1)	58500	20.4(1)

Kaynak: TÜSİAD 1991 Yılına Girerken Türk Ekonmisi, İstanbul,1991.

(1) 1990 Eylül'e kadar

Tablo incelendiğinde bütçe açıklarındaki artışlara paralel olarak, net iç borçlanma ve iç borç stoğunda büyüme görülmektedir. 1981 ve 1982 yıllarında bütçe açıkları sınırlı tutulmuş, ancak 1983 yılından 1988 yılına kadar sürekli artış kaydetmiştir. Bu trend 1989 yılında sıçrama göstermiş, 1990 yılında da sıçramayı

sürdürmüştür. Bu gelişmeler, kamu finansmanı ile iç borçların Türk ekonomisinde önemli paya sahip olduğunu gösterir ve kamu kesiminin mali piyasalardan kendine giderek artan oranda fon aktardığını ortaya koyar. Bu sebeple özellikle 1983 sonrası iç borçların, özel kesimin dışlanmasına sebep olduğu iddia edilebilir.

Yine aynı tabloda iç borçlanma göstergelerinin 1984 ve 1987 yıllarında önemli artışlar gösterdiği görülmektedir. Bu artışlardan 1984 yılındaki artış, vergi gelirlerinin düşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu gelişme de bu yıllarda arz yönlü iktisat politikaları uygulanmasının sonuçlarından biridir. Uygulanmaya konulan vergi reformu (vergi oranlarının indirilmesi) ile vergi gelirleri düşmüş, ancak kamu harcamalarının artışı durdurulamadığından büyük bütçe açıkları doğmuştur. Sonuç 1984 yılında iç borçlanmanın artmasıdır.

1987 yılında iç borçlanmadaki artış borçlanma yönteminden, başka bir anlatımla kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve kamu açığının parasal genişleme yerine, iç borçlanma ile giderilmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁷³

İç borçların GSMH ile karşılaştırılması borçların "nihai tediyesi" bakımından büyük önem taşımaktadır. Borçların sonuç olarak ödenmek zorunda olduğu, ödemenin de tek kaynağı milli gelir olduğu düşünülürse bu oranın önemi ortaya çıkar . Bu nedenle; borç ile GSMH oranı, devletin borçlanması yüzünden milli gelire (mesela ek vergilerle) ne derece yükleneceğini (Borç yükünü) ortaya koymaktadır.

İç borç stoğunun GSMH'ya oranı uluslararası karşılaştırma imkanı sağladığı için de önemli bir göstergedir. Bu oran OECD ülkelerinde farklı seyir gösterir. 1984 yılında bu oran Kanada'da % 37, Japonya'da %34, Yeni Zelanda'da % 39 nisbetinde iken Almanya'da % 16 İsviçre'de % 12, Finlandiya'da ise % 6 nisbetinde gerçekleşmiştir . İç borç stoğunun GSMH'ya oranı açısından Türkiye bir çok OECD ülkesinden geri olmakla birlikte, Türkiye'de iç borçlar kısa vadeli (on yıllık dönemde borçların % 40-45'i bir yıldan kısa) ve faiz oranları (% 50-65 arası) yüksektir. OECD ülkelerinde ise iç borçların ortalama vadesi 12 yıl, faiz oranları da ortalama % 10 dolayındadır.¹⁷⁴

¹⁷³ Orhan ŞENER, "Türkiye'de Kamu Sektörünün Hedefleri, Sorunları ve Çözüm Önerileri", Maliye Yazıları, S.46, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., İstanbul, 1995, s.41.

¹⁷⁴ ŞENER, a.g.e., s.41.

İç Borçların 1970'li yıllardan sonra sürekli artması sonucu, iç borç oranlarının ifadesi için daha değişik göstergelere ihtiyaç duyulmuştur. Bu göstergelerin en önemlileri;

1. İç Borç Faizleri - Vergi Gelirleri oranı
2. İç Borç Faizleri - Kamu Harcamaları oranı
3. Net İç Borçlanma - Kamu Harcamaları oranı
4. Toptan Borç Ödemeleri - Vergi Gelirleri oranı

olarak ifade edilebilir.

İç Borç faizlerinin her yıl ödenmek zorunda bulunması, bunun da genellikle vergi gelirleri ile gerçekleştirilecek olması, iç borç faizleri vergi gelirleri ilişkisini önemli kılmaktadır. Kamu harcamaları kamu kesiminin yaptığı tüm ödemeleri göstermektedir. Faiz ödemelerinin kamu harcamaları içindeki payı da, kamu kesiminin harcamalarındaki esnekliği (ya da faiz ödemeleri sebebiyle kaybettiği esnekliği) göstermesi açısından dikkat çekicidir.

Tablo (16)
İç Borç Faizlerinin Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları İçindeki Payı
(Milyar TL)

Yıllar	Faiz Ödemeleri	Vergi Gelirleri	Kamu Harcamaları	Faiz-Vergi Oranı (%)	Faiz-Kamu Harca- maları Oranı(%)
1980	21.7	750	1062	2.8	2
1981	41.1	1189	1482	3.4	2.7
1982	34.2	1570	1552	2.1	2.2
1983	115.7	1934	2613	5.9	1.4
1984	156.2	2372	3785	6.5	4.1
1985	257.7	3829	5263	6.7	4.9
1986	716.5	5972	8160	12.0	8.7
1987	1675.2	9043	12599	18.5	13.2
1988	2487.3	14475	20730	17.2	12.0
1989	4804.7	34058	24586	14.1	19.5
1990	6257.4(1)	45476	43950	13.8(1)	14.2(1)

Kaynak:TÜSİAD 1991 Yılına Girerken Türk Ekonomisi,İstanbul,1991.

(1) Eylül ayına kadar

Tablodan çıkan sonuç iç borçlanma konusunda endişe vericidir. 1980 yılında vergi gelirlerinin % 2.8'i faiz giderlerine harcanırken, bu oran 1986 yılında dört kat, 1987 yılında altı kat artmış, sırasıyla % 12 ve % 18.5'a yükselmiştir. 1989 yılında bu oran düşüş göstermekle beraber, yine de % 14.1'lik oran oldukça yüksektir. 1990 yılında Eylül ayına kadar % 13.8 nisbetine ulaşması kaygı verici gelişmelerin sürmekte olduğunu gösteriyor.

Faiz giderlerinin kamu harcamaları içindeki oranı da 1984 yılından sonra sürekli artmış ve tehlikeli boyutlara erişmiş bulunuyor. Yıllık borçlanma hacmini belirleyen etkenler sadece o yılın anapara taksitleri ve faizlerinden ibaret kalmamakta, Hazine'nin nakit açığının da borçlanma yoluyla karşılanması gerekmektedir. Bu konu da göz önüne alınırsa, durumun daha da vahimleştiği görülür. Hazinenin nakit açığını belirleyen etkenlerden biri de konsolide bütçe açıklarıdır ve bunun asıl nedeni özellikle Türkiye'de kısa vadeli borçlanmadan kaynaklanan faiz ödemeleridir. Bu durum faiz ödemelerinin, borçlanma gereksinimini sürekli artırdığını gösterir. Faiz ödemelerinin sürekli artış göstermesi iç borçlanma konusunda Türkiye'nin kısır bir döngü içerisine girmekte olduğunu işaret etmektedir. Yukarıda sözü edilen diğer iki gösterge aşağıdaki tabloda incelenmiştir.

Tablo (17)
Net İç Borçlanmanın Kamu Harcamalarındaki Payı ve
Toplam Borç Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı
(Milyar TL)

Yıllar	Net İç Borçlanma	Kamu Harcamaları	Borç Harcama Oranı(%)	Toplam Borç Ödemeleri	Vergi Gelirleri	Borç-Vergi Oranı
1980	48	1062	4.4	49.0	750	6.5
1981	88	1482	5.8	194.6	1190	16.4
1982	130	1552	8.1	261.6	1305	20.0
1983	109	2613	4.2	1229.0	1933	63.6
1984	421	3785	11.2	396.8	2369	16.7
1985	731	5263	13.5	1416.1	3829	37.0
1986	1170	8160	14.5	2946.4	5972	49.3
1987	2127	12599	16.8	6275.1	9079	69.1
1988	3497	20730	16.9	8366.8	14575	57.4
1989	7434	24586	30.2	15444.5	34058	45.3
1990	7626(1)	43950	17.4(1)	16182.4	45476	35.5

Kaynak: TÜSİAD 1991 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, İstanbul, 1991.

(1)Eylül ayına kadar

Net iç borçlanma ve kamu harcamaları oranı, kamu harcamalarının ne kadarının iç borçlanma ile gerçekleştiğini gösterir. Bu oran 1980 yılında % 4.4 nisbetinde gerçekleşmişken 1989'da % 30'lara varmış, 1990 yılı Eylül ayına kadar da % 17.4 olarak gerçekleşmiş bulunuyor.

Daha çok "iç borçlanmada sınır" konusundaki tartışmalarda, önemli bir gösterge olarak toplam borç ödemeleri (anapara ve faiz) ile vergi gelirleri arasındaki oran ele alınmaktadır. Bu oran 1980 yılında % 6.5 olarak gerçekleşmiş, dönem boyunca % 69.1'e kadar yükselmiştir. 1987'den sonra düşüş göstermesi her ne kadar olumlu ise de 1990 yılında ki % 35.5'lik oran yine oldukça yüksek sayılmalı. Bu oranın % 5'in altına çekilmesi gerekir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENEL DURUM DEĞERLENDİRMESİ

Osmanlı borçları, Osmanlı Devleti'nin yabancı devletlere; yabancı özel şahıslara ve sınırları içinde faaliyet gösteren yabancı banka (Osmanlı Bankası) ve yabancı bankerlere (Galata Bankerleri) olan borçlarını ifade etmektedir. İlk dış borçlanma, Sultan Abdülmecit zamanında 24 Ağustos 1854 tarihinde Kırım Savaşı'nın masraflarını karşılamak amacıyla İngiliz ve Fransız mali kuruluşlarından sağlanmış olan 3 milyon İngiliz Lirası olup, karşılığında yıllık geliri 300 bin Osmanlı Lirası olan Mısır Vergisi gösterilmiştir. Bu tarihten sonra borçlanma teşebbüslerine aralıklarla devam edilmiş ve dış borç yekûnu 1874 yılında, 62 milyonu faiz olmak üzere toplam 253 milyon İngiliz Lirası'na yükselmiştir. Bu miktar, 280 milyon Osmanlı Lirası'na eşdeğerde idi.

1875 yılında borç ödemelerinin durdurulduğunu ve müsait bir ödeme planı sağlama girişimlerinde bulunulduğunu görüyoruz. Bu çalışmalar 1881 yılında çıkarılan Muharrem Kararnamesi ile sonuçlanmış, bir yandan borç yükü mevcut borç miktarının %42'sine düşürülürken, diğer taraftan da Düyun-u Umumiye İdaresi kurulmak suretiyle, devletin maliyesi, dolayısıyla bir kısım egemenlik hakları, borç temini uğruna yabancı devlet ya da kurumlara terk edilmiştir.

Dış borçların düzenli biçimde ödenebilmesi için alacaklı temsilcileriyle varılan mutabakatı uygulamaya koyan kararnameye, yayımlandığı ay dolayısıyla Muharrem Kararnamesi denilmektedir. Kararname 28 Muharrem 1299(20 Aralık 1881) tarihinde yayımlanmıştır. Geniş anlamda bir konsolidasyon anlaşması olan Muharrem Kararnamesi başlıca iki önemli olayın sonucudur.¹⁷⁵

Bunlardan birincisi, Osmanlı Hükümeti'nin Ekim 1875 yılında dış borçlarını ödemeyi durdurarak moratoryum ilan etmesi hususudur. İki cephede

¹⁷⁵ TARLAN, a.g.e., s.61.

uğranılan yenilgi neticesinde. 1878 yılının Mart ayında Ruslarla imzalanan Ayastefanos Antlaşması gereği bu ÷lkeye harp tazminatı olarak ödenecek 35 milyon Osmanlı Lirasının Osmanlı maliyesini iyice sıkıştırmış olması, alacaklıları daha uygun bir ödeme planı üzerinde görüşmelere mecbur etmiştir.

İkinci önemli olay ise, Osmanlı Hükümeti'nin Galata Bankerleri ve Osmanlı Bankası gibi dahildeki alacaklılara müsait şartlarla ve geri ödemeleri garanti altına alan bir plan üzerinde anlaşmış olmasıdır. Toplam 9 milyon Osmanlı Lirası'na varan kısa vadeli borçların, bazı devlet gelirlerinin karşılık gösterilmesi şartıyla on yılda ve eşit taksit miktarlarıyla ödenmesi, karşılıklı olarak kararlaştırılmıştır. Karşılık olarak gösterilen gelirler, tütün, tuz, pul, alkollü içkiler, balık avı resimleri ile bazı yerlerin ipek üzerinden alınan aşar vergisi idi. 22 Kasım 1879'da teşkil edilen ve altı rüsum anlamına gelen Rüsum-u Sitte İdaresi bu sayılan devlet gelirlerini, bu arada tuz ve tütün tekellerini de idare edecekti. Rüsum-u Sitte İdaresi yabancı alacaklılara, devletin borçlarını ödeyeceği hususundaki iyi niyetini ispat etmiş, ilaveten ödemeler için bazı garantilerin bulunabileceğini, devlet gelirlerinin borçların karşılığı olarak alacaklılara bırakılabileceği hususunun benimsendiğini göstermiştir. Yabancı alacaklılar, dahildeki alacaklılara sağlanmış Rüsum-u Sitte İdaresinin imkânlarını ayrıcalık şeklinde yorumlayarak siyasi baskılara girişmişler ve benzer imkanları talep etmeye başlamışlardır.

Osmanlı Hükümeti'nin, alacaklıların hükümetleri yerine alacaklılarla görüşmeyi tercih etmesi üzerine, alacaklılar seçtikleri temsilcilerini Eylül 1881'de İstanbul'a göndermişlerdir. Hükümet iç ve dış borç ödemelerini; alacaklıların tayin edeceği bir banka eliyle yürütmek arzusundaydı. Bu banka, Rüsum-u Sitte İdaresi'nin faaliyetlerini de devralacak, bankaya İdarenin kaynaklarına ilaveten gümrük vergisinin arttırılacak bölümü, Doğu Rumeli, Kıbrıs ve Bulgaristan vergileri ile Kazanç Vergisi'nin arttırılacak kısmının bırakılması sağlanacaktı.

Alacaklı temsilcileri ile Osmanlı Hükümeti arasında yapılan müzakereler neticesinde, borç yönetiminin bir banka yerine, alacaklıların temsilcileri tarafından seçilecek bir meclis eliyle yürütölmesi kararlaştırılmıştır. Bu karar Düyun-u Umumiye İdaresi'nin doğuşunu hazırlamıştır. Devletin egemenlik haklarının karşılığında, dış

borçların yekûnu 253 milyon İngiliz Lirası'ndan ana para ve faiz toplamı olarak 107 milyon İngiliz Lirası'na indirilmiştir. Bu miktar 117 milyon Osmanlı Lirası tutarında idi.

Sonraki dönemlerde borçlanmalara ve borç ödemelerine devam edilmiştir. Borç taksitlerinin ödenmesi için dahi borçlanmalara gidildiği görülmüştür. Yeni ihtiyaçların karşılanmasının yansırı, dalgalı borçların tahkimi için de borç alınmıştır. Bu arada, İngiliz ve Fransız para piyasalarına rakip olarak Alman piyasaları da devreye girmiştir. 1881' den önceki döneme kıyasla bu dönemde borçlanma şartlarının genel olarak daha elverişli olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum, devletin borçlanma itibarının artmasından kaynaklanmıştır. Bundan yararlanmak isteyen Osmanlı Hükümeti 1903 yılında geniş kapsamlı bir borç değiştirme (Conversion-tahvil) işlemine girişerek, faiz oranında kabul ettiği yükselmeye mukabil ana parayı % 50'den fazla bir oranda indirmeyi başarmıştır. Sonuçta, Düyun-u Umumiye İdaresi tarafından alınmakta olan vergi gelirlerinin miktarı azalmış, devlet bütçesinin yıllık hasılatında bu suretle artış sağlanmıştır. Zamanla, Alman piyasalarının nisbi öneminin arttığı müşahade edilmektedir. Birinci Dünya Savaşı sırasında Düyun-u Umumiye İdaresi faaliyetini sürdürmüş ancak Osmanlılara karşı savaşan devletlere ödemedede bulunamamıştır. İstiklal Savaşı'nın başlamasıyla birlikte Düyun-u Umumiye İdaresi'nin milli hükümetin kontrolü ve hakimiyeti altındaki yerlerden gelir tahsil etme imkânı ortadan kalkmıştır. Bu nedenle, Lozan barış görüşmeleri sırasında Düyun-u Umumiye' nin milli sınırlar içindeki faaliyeti fiilen sona ermiş haldeydi. Cumhuriyet yönetimi Osmanlı borçlarını belirli koşullarla kabul etmiş, ancak Düyun-Umumiye İdaresi'ni tek taraflı reddederek, mevcut fiilî durumu hukukileştirmiştir. Bu surette, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin Türkiye'de hiç bir yetkisinin kalmamış olduğu Lozan'da tescil edilmiştir.

Osmanlı Hükümetleri dış borç gelirlerini belki bir ölçüde israf etmiştir. Ancak alınan borçlar savaş ve silahlanma masraflarına, başta demiryolları inşaatı olmak üzere bir kısmı bayındırlık hizmetlerine de sarf edilmiştir. Bu arada borçlanma yoluyla temin edilen kaynakların bir kısmı cari devlet harcamalarına da harcanmıştır. Osmanlı borçlarının eleştirilmesi gereken asıl yanı, akit şartlarıdır. Borçlanmalar hemen her defasında bir devlet geliriyle garanti edilmiş, bu arada gelirin tahsil yetkisi alacaklıya

bırakılmıştır. Devletin egemenlik haklarının yabancı devlet veya kuruluşlara terk edilmesi anlamını taşıyan bu uygulama sonucunda Düyun-u Umumiye İdaresi ortaya çıkmıştır. İlâveten, bazı borçlanmalar mukabilinde karşı tarafa verilmiş olan iktisadi imtiyazlar da, alacaklıya borç faizinin üstünde imkânlar sağlamıştır. İlk borçlanmaların ihraç fiyatlarının hayli düşük olduğu da dikkati çekmektedir. Tenkide açık olan bütün bu hususlar şüphesiz, Osmanlı ekonomisinin borçlanma itibarının zayıflığından, dolayısıyla verilen borcun geriye ödenmesinin garanti altına alınması ihtiyacından ve hattâ bu durumun alacaklılar tarafından istismar edilmesinden kaynaklanmaktaydı.¹⁷⁶

Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı döneminin olumsuz tecrübeleri sebebiyle dış borçlara fazla başvurmama eğilimi kuvvetli olmuştur. Ayrıca dünya iktisadi krizinin borç bulma imkanlarını ciddi biçimde azaltmış olması da bu eğilim istikametinde olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni dış borç rakamlarının yüksek olmamasını yabancı sermayeye karşı çok kesin bir tavır olarak yorumlamamak gerekir. Bu dönemde yabancı sermayeye karşı olumsuz bir politika izlenmiş olduğu söylenemez. Aksine, gerek yabancı şirketlerin açtıkları şubeler, gerek yabancı sermaye ile kurulan yerli şirketler kanalıyla önemli bir sermaye girişi gerçekleşmiştir. Ayrıca kısa vadeli dış borçlara da bu dönemde geniş ölçüde başvurulmuştur.

1929-1933 yılları arasında yaşanan Dünya İktisadi Buhranı Türk ekonomisinde de olumsuz etkilere sebep olmuştur. Hammadde fiyatlarının Dünya piyasalarında gittikçe düşmesi neticesinde dış ödemeler dengesi gelirleri azalmış, tarım ürünleri fiyatlarındaki düşüşler GSMH'nin düşmesine yol açmış, 1929 yılında cari piyasalarla 2.073 milyon lira olan GSMH 1930 yılında 1.580 milyon liraya, 1932 yılında ise 1.171 milyon liraya kadar inmiştir. GSMH içinde tarım kesiminin payı 1929 yılında %52.6 iken bu oran 1934 yılında %43.2'ye düşmüştür. Aynı yıllarda sanayi kesiminin payının %7.9'dan %12.9'a yükseldiği gözlenmektedir. Celal Bayar'ın Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı dolayısıyla 1933 yılında yapmış olduğu konuşmada: "Büyük sanayici memleketler, aralarındaki bütün siyasi ve iktisadi münazaralara ve ihtilaflara rağmen,

¹⁷⁶ Kamil TÜGER, "Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri", Maliye Yazıları, S.29, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., İstanbul, 1991, s.66.

ziraatçı memleketleri her zaman için hammadde müstahsili mevkiinde bırakmak ve bu memleketlerin piyasalarına hakim olmak davasında müttefiktirler. Bu itibarla, ziraatçı memleketlerin bu silkinme hareketlerine er geç set çekmek hususunda siyasi nüfuzlarını kullanmakta birleşeceklerdir. Bazı zirai memleketler de ufak bir taviz mukabilinde bunu kabulden imtina etmeyeceklerdir. Bilhassa bu hakikat, muhtaç olduğumuz sanayii zaman kaybetmeden kurmak için en mühim muharrikimizdir. Bu ana sebepten başka, kuvvetli müeyyide olan diğer amiller de vardır. Devam eden umumi buhran dolayısıyla tatmini gittikçe güçleşen döviz müzayakası; ham maddelerin dünya piyasalarında gittikçe düşen fiyatları muvacehesinde Türk işçi ve çiftçisine daha kârlı faaliyet sahaları bulmak mülâhazaları; umumi konjonktür münasebetiyle, muhtaç olacağımız fennî ve mihanikî tesisatın çok müsait malî şeraitle temini mümkün olması" diyerek, Büyük Buhran nedeniyle dış ödeme güçlüklerine ve ithal ikamesi amaçlı sanayiın bir an önce kurulması gereğine işaret etmiştir.¹⁷⁷

1931 yılının Mayıs ayında toplanan Üçüncü CHP Kurultayı'nda devletçilik ilkesi kabul edilmiş, ülkenin sanayileşmesinde devletin aktif rol üstlenmesi ve öncülük etmesi benimsenmiştir. Özel sektöre dayanan sanayileşme politikasının arzulanan hedefe ulaşamamış olmasının yanı sıra Dünya İktisadî Buhranı da genç Cumhuriyeti devletçilik yönünde zorlamaktaydı. Devletin sanayi işletmeciliği konusundaki çekingenliğinin, 1933-1937 yıllarını kapsayan Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda artık terk edilmiş olduğu müşahade edilmektedir. Plan için harcanan para 100 milyon Lirayı aşmıştır. Bayındırlık, yatırımları için genel bütçeden ayrıca önemli harcamalar yapılmıştır. Yapılan harcamalar borçlanma yerine vergi gelirleri ve bir miktar da emisyonla karşılanmıştır. Beş Yıllık Kalkınma Planı sanayi sektöründe, sadece dokuma, maden, seramik, kimya ve kâğıt sanayiine yapılacak yatırımları içeren bir liste niteliğindeydi. Merkezi devletin altyapı, eğitim, tarım, sağlık vb. harcamaları plana dahil değildir. Yapılan harcamalar iç ya da dış borçlanma yerine vergi gelirleri ve ihtiyatla yürütülmüş bir emisyon politikasıyla karşılanmış olduğundan, bu dönemde fiyatlarda istikrar gözlenmiştir. Dönem sonunda (1930=100) toptan eşya fiyatları endeksi 125'e emisyon hacmi ise 131.3'e yükselmiştir.

¹⁷⁷ TARLAN, a.g.e., s.72.

İlk plan sayesinde sanayileşme kısa bir sürede, Anadolu'ya kayabilmiş, dışta Büyük Buhranın akım ve etkilerine, içte ise finansman sorunlarına rağmen dış yardım ve borçlanmaya gidilmeksizin sanayileşmenin mümkün olabileceği görülerek ülkenin kendi gücüyle kalkınabileceği güven ve inancı pekişmiştir. Özellikle hammaddeleri yerli olan sanayiden başlayarak halkın temel ihtiyaçlarını üretebilmek ,özel kesimi geriletmeden hattâ destek vererek karma üretim tarzını geliştirmek, bu arada ülkenin çıkarlarını tehlikeye sokabilecek yabancı sermayeden kaçınmak, Cumhuriyet' in devlet işletmeciliğinin ana unsurlarını teşkil etmektedir.

Devletin müteşebbis sıfatıyla yatırım yapması ve üretime katılması, bağımsızlık yönüyle siyasal, kalkınma yönüyle de toplumsal hedeflere yönelmiş olup, karma ekonomi anlayışı, ülke ihtiyaçlarının gereği olarak ortaya konmuştur. Bu anlayış, 1933 yılında Sovyetler Birliği'nden temin edilen 10 milyon Dolar tutarındaki dış borçlanma yardımıyla pekiştirilmiş, teknik eğitim, makine dışalım ve Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nın bazı finansman ihtiyaçları bu yolla karşılanmıştır. Kayseri dokuma fabrikası Sovyet makineleriyle kurulmuş olup 2.500 işçiye istihdam imkanı sağlamıştır. Ağır sanayinin temelleri de bu dönemde atılmış Karabük' de kurulan 150 bin ton kapasiteli çelik işletmesi İkinci Dünya Savaşı öncesinde faaliyete geçerek ileri ki yılların önemli bir ihtiyacını karşılamıştır. Ne var ki, askeri açıdan uygun bir mahalde kurulmuş olan Karabük tesisleri, demir yataklarına 1000 km. kömür yataklarına ise 120 km. mesafede bulunmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından hemen sonra Birleşmiş Milletler Teşkilatına bağlı bir kuruluş tarafından savaştan zarar görmüş ülkelere zararlarını gidermek ve iktisadi durumlarını düzeltmek için iktisadi yardımlar yapılmıştır. Marshall Planı adı altında A.B.D.'leri bir plan dahilinde Avrupa ülkelerine de iktisadi yardımlarda bulunmuştur. Daha sonra “Truman Doktrini” esas alınıp yardımların sahası genişletilerek iktisaden az gelişmiş ülkelere de yardımlar yapılmıştır.

Kalkınma Planlarında hedef alınmış kalkınma hızına ulaşmak için gerekli görülen dış sermaye ihtiyacı uygulamada da devamlı artış göstermiş ve bu ihtiyaçtan doğan dış borç miktarı aynı ölçüde artmıştır. Dış borçlanmada artışın diğer bir sebebi ödemeler dengesindeki açıkların sonucu, önceki yıllarda alınan borçların faiz ve

taksitlerinin yıldan yıla artış göstermesidir. Planlardaki gösterilen hedefler çoğu zaman gerçekleşmemiştir. Bunun da sebebi; ülkede enflasyon hızının artmış olması ile birlikte vergi reformlarının yapılmamış olmasıdır. Kamu gelirleri, kamu masrafları oranında artmamıştır.

1963-1968 yılları arasında Türkiye'ye sermaye akımı borç ve hibe şeklinde olmuş, kamu borcu olarak alınan kredi toplamı (hibeler, diğer askeri ve iktisadi yardımlar hariç) 1.502.5 milyon dolar civarında gerçekleşmiştir. Aynı zamanda Türkiye'nin kamu borçları yabancı para ile ödenecek ve ülke parası ile ödenecek dış borçlar, Kalkınma Yardım Fonu (A.I.D)'den alınan krediler, Marshall Yardımı ve zirai kredilerden oluşmuştur.

1968-1979 yılları döneminde ödenecek borçları büyük bir kısmı 1962 yılından önceki döneme ait borçlardır. Türk parası ile ödenecek borçlar, A.B.D'den alınan Kalkınma İkraz Fonu (D.I.F.), Marshall yardımı ve zirai kredilerden meydana gelmiştir.

Özellikle planlı dönemlerde ülkenin dış borcunun sürekli yükseliş içerisinde bulunmasının sebepleri; iç tasarrufların hedef alınan kalkınma hızı için gerekli yatırımlara yetmemesi, dışarıdan alınan gıda maddeleri ve diğer zirai ürün ithalatı ile kalkınmada kullanılan yatırım ve ara mali ithalatındaki artmalardır. Ayrıca Türkiye'nin nüfus artış oranı yüksektir. Artan nüfusun sebep olduğu işsizliği gidermek için yatırımlara önem verilmiştir. Yatırımlar Türkiye'de gelir artışını tahrik etmiştir. Gelir artışı ile birlikte artan talebi iç üretim karşılayamadığı için talep enflasyonu ortaya çıkmıştır. Enflasyondan dolayı ithal mallarına talep artışı görülmüştür. Gerek enflasyon baskısı, gerekse kalkınma hızını arttırmak için zaruri olan yatırım ödemeleri kronik açıklara sebep olmuştur. Ödemeler dengesindeki açığı ve yatırım için sermaye açığını kapamak için yıldan yıla artan borçlanmaya gitmek zorunda kalınmıştır.

1983 yılında yaklaşık 20 milyar dolar olan dış borçların 1993 yılında 70 milyar dolara yükselmesiyle, Türkiye ciddi bir borç krizine girmiş bulunmaktadır. Güney Amerika ülkelerinin yaşadıkları benzer ciddi kriz ortamı, %15'e ulaşan kamu sektörü borçlanma gereği ile birleştiğinde, özelleştirme sürecini kendiliğinden başlamıştır. Bu nedenle, Türkiye ekonomisi gelecek yıllarda, yoğun özelleştirmelerin yol açacağı

yapısal etkinsizlik sorunlarıyla da karşılaşma zorunda kalabilecektir. Öte yandan, alınan dış borçların prodüktif bir biçimde kullanılmaması nedenleriyle de, milli gelir düzeyi yeterli ölçüde artmamış ve hatta ülke, ağır borç yükü nedeniyle giderek yoksullaşmış bulunmaktadır. İç borçlanmada kullanılan hazine bonosu, devlet tahvili, repo ve benzeri araçlar ise, gelirin çalışan kesimlerden rantiyerlere doğru transferine yol açmıştır. Böylece, bozuk olan gelir dağılımı daha da bozulmaktadır. Vergilemeden vazgeçilerek borçlanmaya başvurulması ise, iktisadi kamu kuruluşlarının finansman yapısını değiştirerek bunların özellikle 1987 yılından sonra zarar etmelerine yol açarak, devletin borçlanma ihtiyacını artırmıştır. Bütün bunlara ilaveten, devletin yanlış yapılanması ve çok sayıdaki savurganlıkların yol açtığı etkinsizlikler nedeniyle cari harcamalar önemli ölçüde artmış bulunmaktadır. Sonuçta ise, alt yapı harcamaları % 10 düzeyine kadar çekildiğinden, ekonominin genelinde verim düşmektedir. Ekonomistlerin sürekli vurguladıkları gibi, etkin bir vergi ve kamu harcamaları reformunu gerçekleştirilmeden, borç krizinin yol açtığı sorunları önleme olanağı bulunmamaktadır. Ne var ki, baştaki koalisyon hükümeti de, gelir dağılımı ve etkin kaynak ayırımından sapmalara yol açan sorunlara çözüm getirme yerine, geçmiş yıllarda uygulanan yanlış finansman modellerini uygulamaya devam etmektedir.

Türkiye'de özellikle 1980'li yıllarda ivme kazanan borçlanma politikasının olumsuz etkileri, günümüzde bir tür ekonomik kriz ortamı yaratmıştır. Bu olumsuzluk, aşırı iç ve dış borçlanmanın yol açtığı borç yükü artışı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi, borç yükü kavramı iki ayrı anlamda kullanılır. Bunlardan birincisine göre, toplam borçların gayrisafi milli hasılaya oran anlamındaki borç yükü kavramı bu açıklamalarımızla ilgili bulunmamaktadır. Buna karşın, borçlanma nedeniyle toplum refahındaki azalışı yansıtan, dışarıya yapılan reel kaynak transferi anlamındaki borç yükü kavramından yararlanmaya çalışacağız. Bu anlamıyla borç yükü, borçlanma nedeniyle ülkelerin nasıl zenginleştiğini ve yoksullaştığını açıklamada kullanılmaktadır. Örneğin, ABD geçmişte Kanada'dan aldığı borçlar nedeniyle ekonomik durumunu güçlendirmiştir. Türkiye ise, son yıllarda giderek artan aşırı borç yükü nedeniyle giderek yoksullaşmaktadır. Bu nedenle, ülkelerin oransal borç yüklerini

değerlendirirken, refah ekonomisinin reel anlamdaki borç yükü kavramının kullanılmasında yarar vardır.

Borç yükü, dış borçlara ödenen faiz ile borcun kapital olarak kullanımının marjinal prodüktivitesi arasındaki farktır. Söz konusu fark pozitif olduğunda, ülkeden yurtdışına reel kaynak transferi yapıldığından, borç alan ülke yoksullaşır. Buna karşın, aradaki fark negatif olduğunda alınan borç bir tür kaldıraç etkisi yarattığından, ülke zenginleşmektedir. Durumu Türkiye açısından sayısal olarak şöyle açıklayabiliriz.

Ülkemizin dış borçları, 1983 yılındaki 20 milyar dolar düzeyinden, 1993 yılında 70 milyar dolara yükselerek, yaklaşık 50 milyar dolar artmış bulunmaktadır. Buna karşın, DPT verilerine göre aynı dönemde milli gelir 103.5 milyardan 175 milyar dolara yükselerek, 10 yılda 71.5 milyar dolar artmıştır.

Ancak, aşağıdaki tabloda da gösterildiği gibi, dış borçların önemli bir bölümü kısa vadeli olduğundan, faiz ödemeleri anapara ödemelerine yaklaşmaktadır. Buna göre, borç servisinde yer alan anapara ödemelerinin % 80'ni borç faizi olarak ödenmektedir. Bu durum, borcun faizini ödemek için yeni borç alınmasıyla açıklanabilir:

Tablo (18)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Anapara (milyon \$)	3.986	4.095	4.871	4.412
Faiz "	3.264	3.430	3.217	3.461
Faiz/Anapara (%)	81	83.7	66	78
Dış Borç Servisi	7.250	7.525	8.088	7.875

Kaynak: DPT

1983-1993 döneminde alınan 50 milyar dolar tutarındaki dış borçların faiz ödemelerinin, böylece 40 milyar doları bulduğunu düşünelim. Buna göre, 1983 de milli gelire 50 milyar dolar olarak giren dış borçlar, 1993 yılında 90 milyar dolar olarak çıkmaktadır. Böylece, 10 yıllık dönemde milli gelir artışı olan 71.5 milyar dolar ile yine aynı dönemdeki toplam, borç servisi olan 90 milyar dolar arasındaki 19.5 milyar

dolar, milli gelirden dışarıya yapılan reel geliri ya da kaynak transferini borç yükü cinsinden göstermektedir. Eğer, bu anlatılan biçimde bir borç yükü olmasaydı, Türkiye'nin 1993 yılındaki milli geliri en az 193.5 milyar dolar olacaktı. Öte yandan, eğer alınan borçlar daha prodüktif bir biçimde kullanılsaydı, yine aynı dönemin sonunda milli gelir 200 milyar doları geçmiş olacaktı: Yukarıdaki açıklamalarımıza göre, Türkiye dış borçlanma nedeniyle, 1983-1993 döneminde dışarıya 19.5 milyar dolar, ya da yılda yaklaşık 2 milyar dolar tutarında net kaynak transferi yaparak yoksullaşmaktadır. Bu olumsuz gelişmede, aşağıda sıralanan yanlış ekonomi politikalarının önemli etkileri olmuştur.

1. Söz konusu dönemde hükümetlerin vergi toplayarak kamu harcamalarını finanse etmek yerine, borçlanma ile finansman politikasını yeğlemişlerdir. Bu politikanın amacı, oy maksimizasyonudur:

2. Döviz kurunu kontrol edebilmek için, Merkez Bankasının elde belli rezerv tutabilmek amacıyla, yüksek faiz oranlarıyla dışarıya borçlanması: Bu amaçla elde edilen borçların prodüktif olarak yatırımlarda kullanılması söz konusu olmadığından, tamamen borç yükünü artırıcı doğrudan etkileri olmaktadır.

3. GAP projesinin ekonomik anlamda fayda maliyet analizi yapılmadığından, faydaların realize edilmesi ile harcamaların yapılması dönemleri arasında oldukça uzun bir süre geçmiştir. Faydaları realize edilinceye kadar bazı makine ve teçhizatın verimli sürelerini tamamlayarak, ek finansman ihtiyacının ortaya çıkması sorunu söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, GAP projesinin finansmanı için alınan krediler, borç yükünü önemli ölçüde artırmıştır.

4. Hazinesin başta belediyeler olmak üzere KİT, özel girişimciler ve diğer yönetimlerin dış borçlarına kefil olması nedeniyle, bu kuruluşların da dış borçlanmaları teşvik edilmiştir. Ayrıca, dış borçlarla finanse edilen bu kuruluşların projelerinin verimlilikleri kontrol edilmediğinden, dış borçlar genel olarak artma eğilimi göstermiştir.¹⁷⁸

Kamu harcamalarının vergiyle finansmanı yerine borçlanmaya gidilmesi, dış borçlanmanın yol açtığı benzer olumsuzluklara neden olmaktadır. Şöyle ki, Maliye

¹⁷⁸ ŞENER, a.g.e., s.39-40.

Bakanlığı tarafından yapılan bir çalışmaya göre, eğer Türkiye'de borçlanma yerine kamu harcamalarının tamamının vergiyle finansmanı sağlansaydı, kamu açığı sorunu olmayacağı gibi ayrıca enflasyon da, bugünkü boyutlarına erişmeyecekti. Öte yandan, KİT'lerin yüksek faizle özel bankalara borçlanmalarının teşvik edilmesi ise, bugünkü zararlı duruma geçmelerine yol açmıştır.

Son yıllarda Türkiye'nin borç servisi o kadar büyük boyutlara ulaşmıştır ki, vergi gelirleri bile borç anaparası ve faizlerini ödemeye yetmemektedir. Bu nedenle, iç borçlanmanın da adil gelir dağılımı ve etkin kaynak ayırımı fonksiyonları üzerindeki olumsuz etkilerini önleme olanağı, özellikle kısa dönemde ortadan kalkmış bulunmaktadır. Yani, hiç bir ülkede uygulanmayan biçimde ülkemizde çalışanlardan rantiyerlere gelir transferi yapılmaktadır. Öte yandan repo, hazine bonosu ve devlet tahvili ticareti nedeniyle de elde edilen gelirlerin vergi dışı olduğu düşünülürse, Türkiye'deki bozuk gelir dağılımı olgusunun boyutları kolayca ortaya çıkarılabilir. Bu sayılan biçimlerde elde edilen menkul kıymet kazançlarının finansmanı ise, çoğunluğu düşük gelir gruplarında yer alan ,çalışanlardan alınan vergilerle karşılanmaktadır.

Bilindiği gibi, bir çok gelişmiş ülkede ayırma ilkesine işlerlik kazandırabilmek amacıyla, menkul kıymet kazançları **capital gains** adı altında ve ortalama % 40'lara varan bir vergiye tabi tutulmaktadır. ABD'de bile kısa vadeli menkul sermaye kazançları vergiye tabi olup, ancak uzun vadeli devlet tahvilleri vergiden bağışık tutulmaktadır. Türk vergi sisteminde böyle bir ayırım olmadığından, borçların uzun döneme yayılması da sağlanamamaktadır.

İç borçlanmanın etkin kaynak ayırımı fonksiyonu üzerindeki olumsuz etkileri de giderek büyük boyutlara ulaşmaktadır. Şöyle ki, yüksek faizli iç borçlanma politikası nedeniyle döviz, borsa ve bankacılık piyasaları istikrarsız bir ortama sokulmuşlardır. Belirsizliğin yaygın olduğu böyle bir ortamda, kısa vadeli yatırımlar uzun dönemli ve üretken yatırımlara yeğlenmektedir. Öte yandan, büyük endüstriyel firmaların bile önemli bir bölümünün 1993 yılı kârlarının % 30 kadar bir kısmını yatırım yaparak değil, sermaye piyasasından rant geliri olarak sağlamışlardır. Devletin hızla artan borçlanma gereği ise, hazine bonosu ve devlet tahvili faizlerinin giderek daha da artmasına yol açtığından, mevcut borçlanma politikasının olumsuz etkilerini kısa

dönemde önleme olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenlerle kamu borçlanması alanında ciddi reformların yapılması kaçınılmaz olmaktadır.



KAYNAKÇA

A. Kitaplar

- AKALIN Güneri, “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen IX. Maliye Sempozyumu Tebliğleri, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana , 1994.
- ALPHAND Herve, “Le Partage dela Dette Ottomane et Son Reglement”, Paris, 1928.(İlhan TEKELİ- Selim İLKİN, “Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1981.)
- ARSAN H.Üren, “Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları “ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayını, No.17, Sevinç Matbaası, Ankara , 1961.
- AYDEMİR Şevket Süreyya, “İkinci Adam”, c.I, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1968.
- BATIREL Ömer Faruk, “Kamu Maliyesi Teorisine Giriş”, Genişletilmiş İkinci Baskı, İ.İ.T.İ.A. A. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, No.316/549, met/er Matbaası, İstanbul, 1979.
- BAŞAK Zafer, “Dış Yardım ve Ekonomik Etkileri: Türkiye 1960-1970”, Ay yıldız Matbaası , Ankara , 1977.
- BAYAR Yusuf Hikmet, “Türk İnkılap Tarihi”, c. III, Kısım 4, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1983.
- BİLİMLER Zühtü Sabit, “4 Milyonluk Dava”, Tan Matbaası, İstanbul, 1936

- BLAISDELL Donald C., (Çev:Hazım Atıf KUYUCAK),“Osmanlı İmparatorluğu’nda Avrupa Mali Kontrolü”, T.C. Maarif Vekilliği Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Yayınları , No.24, Arkadaş Matbaası, İstanbul,1940.
- BULUTOĞLU Kenan, “Kamu Ekonomisine Giriş”, Sermet Matbaası, İstanbul, 1977.
- CEMİL M., “Lozan”, İstanbul, 1932.
- ÇAĞLAYAN Toper, “Osmanlı Dış Borçlarının Neden ve Sonuçları (1854 - 1923)”, Maliye Dergisi, S.47, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1980.
- DİKEÇ Üstün, “Dış Yardımların Koordinasyonu ve Türkiye’ye Yardım Konsorsiyumu”, Gazi Üniversitesi Yayını No:40, İ.İ.B.F. Yayını No:26, Ankara, 1984.
- DURU Cihan - “Atatürk Dönemi Maliye Politikası- Mondros’tan
TURAN Kemal - Cumhuriyet’ e Mali ve Ekonomik Sorunlar”,
ÖNGEOĞLU Abdurrahman, 1.Kitap, Tisa Matbaacılık Sanayi Ltd. Şti.,
Ankara, 1982.
- Efendi Parvus (Muammer SENCER), “Türkiye’nin Mali Tutsaklığı”, May Yayınları İstanbul,1977.
- EFFİMİANİDİS Yorgaki, “Cihan İktisat Buhranı Önünde Türkiye”, İstanbul, 1930.
- ELDEM Vedat, “Osmanlı İmparatorluğu İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik”, T. İş Bankası Kültür Yayınları, Tisa Matbaası , Ankara ,1970.
- ERDEM Metin, “Devlet Borçları”, Ekin Kitabevi Yayınları, Motif Matbaası, Bursa, 1996.

- EROL Ahmet, “Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’ de Devlet Borçları (1981-1990)”, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No.1992/324, Başbakanlık Basımevi, Ankara,1992.
- EROL Mine, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Kağıt Para”, Ankara, 1970.
- ERPUL Turgay, “Planlı Dönemde Türkiye’de Kamu Borçlarının Yüğü (1963-1985)”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:2, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1987.
- FRANKO Milaslı Gad, “Paranın İstikrarı”, İstanbul, 1931.
- GÖRGÜN Sevim, “Maliye Politikası”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No.50, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973.
- HİMMETOĞLU Hüsnü, “Kurtuluş Savaşında İstanbul ve Yardımları”, c.I, İstanbul, 1925.
- İNCE Macit, “Devlet Borçlanması”, Kalite Matbaası, Ankara, 1976.
- KAZGAN Haydar, “Osmanlı Kaynaklarına Göre İstanbul’daki Esham ve Tahvilat Borsası Oyunları”, Toplum ve Bilim, S.2, İstanbul ,1977.
- KIVANÇ Tarık, “Proje Değerlendirmesi ve Dış Finansman İçin Projelerin Teklifi”, İktisadi Gelişme ve Dış Yardım, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No.40, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1969.
- KONGAR Emre, “İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı”, 3.Basım, Bilgi Yayınları Özel Dizisi, No.18, Bilgi Yayınevi, Çağdaş Basımevi, Ankara, 1979.
- KÖKLÜ Aziz, “Türkiye’ de Para Meseleleri”, Ankara Üniversitesi Yayını , Ankara, 1947.

- KUTAY Cemal, “ Celal Bayar”, c.III, Kenan Basımevi, İstanbul, 1940.
- MORAWITZ Charles, “Türkiye Maliyesi”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No.188, Ankara, 1978.
- MÜDERRİSOĞLU Alptekin, “Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları”, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1973.
- MÜDERRİSOĞLU Alptekin, “Yoksulların Zaferi ”, Etam A.Ş. Matbaa Tesisleri, Eskişehir, 1994.
- NEMLİ Arif, “Kamu Maliyesine Giriş”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No.62, Y. Güryay Matbaası, İstanbul, 1979.
- Operatör Cemil Paşa, “Hatıraları”, Canlı Tarihler, c.VIII, Türkiye Yayınevi, İstanbul, 1945.
- ÖZTÜRK Kazım, “Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programları”, Ak Yayınları, İstanbul, 1968.
- PALAMUT Mehmet E., “Türk Devlet Borçları”, Bursa İktisadi ve Ticari İlimleri Akademisi Dergisi, c.VII, No.1-2, Kalite Matbaası, Ankara, 1978.
- PALAMUT MehmetE., “Yabancı Kaynak Kavramı ve Türkiye’nin Gereksinimi”, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, c.VII, No. 3 , Kalite Matbaası, Bursa,1978.
- ROUMANİ Adib, “Essai Histarique et Technique Sur la Dette Publique Ottomane”, Université de Paris - Faculte de Droit, Paris, 1927.
- SARAÇOĞLU Şükrü, “Borçlar Meselesinin Halli”, c.I, Ülku Matbaası, Ankara, 1933.
- SELEK Sebahattin, “Anadolu İhtilali”, c.I, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1965.
- SELİK Mehmet, “100 Soruda İktisadi Doktrinler Tarihi”, 1.Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1973.

- SÖNMEZ Sinan, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen IX. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994.
- ŞANDA Hüseyin Avni, “Esham Borsasının Teşekkül Tarihi”, İstanbul Ticaret Odası , İstanbul, 1 966.
- ŞANDA Hüseyin Avni, “İstanbul Borsasının Geçirdiği Safhalar”, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1966.
- ŞENER Orhan, “Türkiye’de Kamu Sektörünün Hedefleri, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Maliye Yazıları, S.46, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., İstanbul, 1995.
- TARLAN Selim, “Ekonomimizin Yetmiş Yılı (I.Bölüm)”, Maliye Yazıları, Başaran Matbaası, S.53, İstanbul, 1996.
- TARLAN Selim, “Tanzimat Kaimeleri”, Maliye Yazıları , S.3, Konuralp Matbaası, İstanbul, 1986.
- TEKELİ İlhan - İLKİN Selim, “Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1981.
- TEKİR Sabri, “Düyun-u Umumiye İdaresi ve Bu İdareye Terkedilen Gelirler (Rusum-u Sitte)”, Bilkom, İzmir, 1987.
- TEZEL Yahya Sezai, “Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi”, Türkiye Araştırmaları Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, Numune Matbaacılık, İstanbul, 1964.
- TOPRAK Zafer, “Osmanlı Devletinin I.Dünya Savaşı Finansman ve Para Politikası”, O.D.T.Ü Gelişme Dergisi, 1979-1980 Özel Sayısı , Ankara, 1979.
- TURAL Aziz, “Devlet Borçları”, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No.1992/325, Ankara, 1992.

- TÜGER Kamil, “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, Maliye Yazıları, S.29, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., İstanbul, 1991.
- ULUTAN Burhan, “Bankacılığın Tekamülü”, Ankara, 1957.
- UZ Asım, “Gördüklerim Duyduklarım Duygularım”, Vakıf Matbaası, İstanbul, 1964.
- ÜLMAN A. Haluk, “Birinci Dünya Savaşına Giden Yol”, A.Ü.S.B.F. Yayını, No.333, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.
- VELAY A. Du, “Türkiye Maliye Tarihi”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No.178, Damga Matbaası, Ankara, 1978.
- YENİAY İ. Hakkı, “Yeni Osmanlı Borçları Tarihi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No.150, Ekin Basımevi, İstanbul, 1964.
- YERASİMOS Stefanos, “Türk-Sovyet İlişkileri”,Gözlem Yayınları, İstanbul,1979.
- Z ARAKOĞLU Avni, “Ülkemizde Hazine - T.C. Merkez Bankası İlişkileri”, Prof. Dr .Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.522, A.Ü.S.B.F ve Basın - Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1983.
- Ambassade de la Republuqie Française en Turquie
I’Attache Commercial, “Turquie Situation Economique et Financiere”, Exercise 1932-1933. (TEKELİ - İLKİN, a.g.e.)
- Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, c.VIII, Ana Yayıncılık A.Ş., İstanbul, 1992.
- “Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri”, 1 Mart 1922 tarihli açış konuşmasından
- “1920-1929 Bütçe Kanunları”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, Ankara,1978.

- “Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978)”,
AKBANK Kültür Yayını, APA Ofset Basımevi,
İstanbul, 1980.
- Meydan Larousse Ansiklopedisi, c.II, Meydan Yayınevi,
İstanbul, 1969.
- “Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı
(1920-1923)”, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol
Genel Müdürlüğü, S.1994/27, Türk Tarih
Kurumu Basımevi, Ankara, 1995.

B. Periyodik Yayınlar

1) Gazeteler ve Makaleler

- Cumhuriyet, “Borçlar: Dayınlar bir tebliğ neşrettiler”, 15 Ocak 1931.
- Cumhuriyet, 1-28 Nisan 1930.
- Cumhuriyet, “Borçlar: Fransız sefirinin dünkü ziyareti”, 3 Nisan 1931.
- Cumhuriyet, 4-7 Nisan 1931.
- Cumhuriyet, 8 Mayıs 1930.
- Cumhuriyet, “M. Rist’in Tetkikleri”, 16 Haziran 1930.
- Cumhuriyet, 27 Haziran 1930.
- Cumhuriyet, “Hamiller taksitlerin tediyelerini istiyor”, 9 Ekim 1930.
- Cumhuriyet, “Osmanlı Borçları”, 10 Ekim 1930.
- Cumhuriyet, “Fransız Ticaret Nazırı Ankara’ya niçin geliyor?”, 18 Ekim 1930.
- Cumhuriyet, 5 Kasım 1930.
- Cumhuriyet, “Harici borçlar meselesinde vaziyetimiz”, 21 Kasım 1930.
- Cumhuriyet, “Hamillerin beyhude telaşı”, 28 Kasım 1930.
- Cumhuriyet, 19 Aralık 1930.
- Hakimiyet-i Milliye, 7-10 Şubat 1930.
- Hakimiyet-i Milliye, 11 Şubat 1930.
- Hakimiyet-i Milliye, 9 Mayıs 1930.
- Milliyet, 9 Mayıs 1930.

- Vakit, 23 Şubat 1930.

2) Meclis Tutanakları

- T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, c.III, 6 Mart 1922.
- T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, 11 Nisan 1922.
- T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, c.II, 13 Nisan 1922.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.IV.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.V.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.IV, 26 Eylül 1920.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.II, 25 Eylül 1923.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.XXI, 16 Ocak 1926.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.II, 1 Aralık 1928.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, c.XX, 15 Nisan 1930.

TABLÖLAR

	<u>Sayfa</u>
Tablo (1)	29
Tablo (2)	35-36
Tablo (3)	43
Tablo (4)	46
Tablo (5)	48
Tablo (6)	50-51
Tablo (7)	53
Tablo (8)	55
Tablo (9)	94
Tablo (10)	95
Tablo (11)	97-98
Tablo (12)	105
Tablo (13)	106
Tablo (14)	108
Tablo (15)	110
Tablo (16)	112
Tablo (17)	114
Tablo (18)	123