

CUMHURİYET DÖNEMİNDE DENK BÜTÇE POLİTİKASINA GEÇİŞ

Dr. NEVİN COŞAR

GİRİŞ

Ondokuzuncu yüzyılda bütçenin denk olması mali ve siyasi bağımsızlığın önemli bir ölçütü olarak görüldüğünden, bütçe açıklarından ekonomik, siyasi ve ideolojik nedenlerle kaçınılır. Bütçe açıkları borçlanmaya, karşılıksız para basımına ve enflasyona neden olur. Birinci Dünya Savaşı öncesinde, enflasyonun en önemli kaynağının bütçe açıkları olduğu kabul edilir. Bütçe açıkları, bir yanda mevcut ekonomik düzeni bozarak piyasa mekanizmasının işleyişini aksatır. Öte yanda, bütçe açıklarını kapatmak üzere devletin sürekli dış borçlanmaya gitmesi, bir ülkenin siyasi ve iktisadi bağımsızlığını yitirmesine neden olur. Bu konuda Osmanlı İmparatorluğu tipik bir örnektir (Duverger, 1955: 81-2). Bu nedenlerle bütçe açıklarından kaçınılması ve bütçede denklik kurulması önemlidir.

Cumhuriyet kurulduktan sonra açık bütçeden denk bütçeye geçiş büyük önem verilmiştir. Denk Bütçe Politikası'na geçiş nedenleri ve geçişin nasıl yapıldığı bu yazının ana konusudur. Daha sonra, kısaca Dünya Krizi bağlamında Denk Bütçe - Sağlam Para Politikası'na değinilecektir.

CUMHURİYET ÖNCESİ MALİ ALANDAKİ GELİŞMELER

Osmanlı İmparatorluğu'nda çeşitli içsel ve dışsal etmenlerin etkisiyle geleneksel mali düzen bozulur ve artan giderler karşısında gelir

yetersizliği sorunu giderek büyür. Ondokuzuncu yüzyılda dünya ekonomisiyle bütünleşme sürecinde Osmanlı Devleti'nin iki sorunu vardır: Gelir yetersizliği ve yeni bir mali düzenin kurulması. Bu dönemde, dış borçlanmaya gidilerek artan giderler karşılanmaya ve bütçe açıkları sorunu geçici araçlarla çözülmeye çalışılır. Ancak, hızlı ve hesapsız borçlanılması, borçların verimli işlerde kullanılmaması Osmanlı Devleti'nin mali ve siyasi bağımsızlığını yitirmesine neden olur. Duyun-ı Umumiye İdaresi dış borçların geri ödenmesini sağlamak üzere alacaklılar tarafından oluşturulur. Bu idare, Birinci Dünya Savaşı'nda ve daha sonra geniş bir biçimde siyasi baskı aracı olarak kullanılır (Blaisdell, 1979).

Meşrutiyet döneminde mali düzeni sağlama konusunda bir dizi önlemler alınır, gerçek anlamıyla ilk kez 1909 yılında bir bütçe hazırlık, görüşme ve onama safhalarından geçerek uygulamaya konur. Ancak, savaş yıllarında bütçe düzeni bozulur ve bütçe dışı harcamalar artar, bütçenin devlet giderlerinin ancak yüzde 10'unu karşılayabildiği görülür (Eldem, 1973; Toprak, 1982). Gelir yetersizliği sorununu çözmek ve dış borçlanmayı azaltmak pek mümkün olmaz. Osmanlı Devleti Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkar ve daha önce yitirdiği mali, iktisadi bağımsızlığının yanısıra, siyasi bağımsızlığını yitirir ve fiziki işgale uğrar.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında ülkenin işgali ve parçalanmak istenmesi büyük tepki uyandırır, direniş hareketleri başlar. Bağımsızlık savaşı sırasında Misak-ı Milli'nin altıncı maddesiyle siyasi, adli, mali ve ülkenin gelişmesine engel olacak tüm sınırlamalara karşı çıkılarak, tam bağımsızlık yaşama, gelişme ve varolmanın ana koşulu olarak ortaya konur. Oysa, Sevr Antlaşması Osmanlı Devleti'ne siyasi ve mali denetim getirmekte ve varolan ilişkileri daha da genişleterek ülkenin siyasi, iktisadi ve mali bağımsızlığına el koymakta, Osmanlı Devleti'nin yaşama hakkını sınırlamaktadır.

Sevr Antlaşması ile kurulmak istenen mali denetim mekaniz-

masının üst yapısını Duyun-u Umumiye İdaresi sağlar. Antlaşmada öngörülen İngiltere, İtalya ve Fransız hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan bir mali komisyon kuruluna kadar, mali ve iktisadi denetim işlevini Duyun-u Umumiye İdaresi üstlenir (Blaisdell, 1979). Paranın ıslahı, ekonomik gelişme, gümrük politikası, iç ve dış borçlanma, vergi reformu, imtiyazlar, ülkenin tüm kaynakları ve devlet gelirleri, bütçe hazırlama, onama, uygulama aşamalarının herbirine komisyon denetimi getirilir (Mithat Cemil, 1933: 319). Bu gelişme, büyük tepkiye yol açar ve ilerde askeri başarı sonrasında uygulanacak politikaların çerçevesini çizer. Duyun-u Umumiye İdaresi, kapitülasyonlar, imtiyazlı yabancı sermaye, dış borçlanma ülkenin önce mali daha sonra siyasi bağımsızlığını kaybetme noktasına gelmesinin ana nedenleri olarak, Osmanlı yönetimleri ise sorumluları olarak görülür.

Mustafa Kemal, Büyük Taarruz öncesi Büyük Millet Meclisi'ni açış konuşmasında mali bağımsızlığın önemini vurgular ve mali politikanın çerçevesini çizer. Buna göre;

"Bugünkü uğraşımızın ana gayesi İstiklal-i tamdır. İstiklaliyetin tamamı ise istiklal-i mali ile mümkündür. Bir devletin maliyesi istiklalden mahrum olunca o devletin bütün şüabat-ı hayatiyesinde istiklal mefluçtur. Çünkü uzv-u devlet ancak kuvve,i maliye ile yaşar. İstiklal-i malinin mahzufiyeti için şart-ı evvel, bütçenin bünye-i iktisadiye ile mütenasip ve mütevazin olmasıdır. Binaleyh, bünye-i devleti yaşatmak için harice müracaat etmeksizin memleketin menabi-i varidatıyla temin-i idare, çare ve tedbirlerini bulmak lazım ve mümkündür" (Atatürk, 1989).

Buradan hareketle, öncelikle devleti yaşatmak için, düzenli, istikrarlı ve iktisadi yapıya uygun bir mali düzenin ve bütçenin birincil bir öneme sahip olduğunu ve Cumhuriyet hükümetlerinin bunu öncelikle başarmak istediklerini söyleyebiliriz.

DENK BÜTÇE POLİTİKASINA GEÇİŞ NEDENLERİ

Askeri başarı sonrasında Lozan Konferansı yeni devlet için çok

önemlidir. Lozan görüşmeleri daha çok iktisadi konulardaki anlaşmazlıklar nedeniyle kesintiye uğrar. Büyük ölçüde, siyasi amaçlarla düzenlenen İzmir İktisat Kongresi'nde açış konuşması yapan Mustafa Kemal "Hakimiyet-i İktisadiye" olmadan, "Hakimiyet-i Milliye"-nin gerçekleştirilemeyeceğini, iktisadi bağımsızlığı gerçekleştirmenin ana şartının kapitülasyonların ve imtiyazların kalkması olduğunu söyler (Ökçün, 1971: 243-256). Ayrıca, bağımsızlığın ekonomik ve siyasi öneminin yanısıra moral yönüne de değinerek egemenliğin şeref, namus, haysiyet anlamına geldiğini ifade eder. Ülkenin ekonomik, mali, adli egemenliğinin tanınması herşeyden önce ulusal gurur ve varlık meselesi olarak ele alınır. Lozan görüşmelerinde bu şartlar sağlanmadığı sürece, Millet Meclisi silahını kınına koymayacak, mücadeleye devam edecektir (Tengirşenk, 1967).

Kesintiye uğrayan Lozan Konferansı yeniden başlar ve görüşmeler sonucunda anlaşmaya varılır. Kapitülasyonlar ve imtiyazlar kalkar. Bazı sorunların (Boğazlar, Musul, Osmanlı borçları, nüfus mübadelesi gibi) çözümü ertelense de, Lozan Antlaşması dönemin uluslararası şartları içinde yönetim için başarıdır. Büyük zorluklar ve mücadelelerle elde edilen iktisadi ve mali bağımsızlık, daha sonra itina ile ve büyük bir hassasiyetle korunur.

Cumhuriyet kurulduktan sonra hem içerde hem dışarda birçok alışkanlıkların, yanlış izlenimlerin silinmesi zaman alır. Uluslararası alanda olumsuz çaba ve propagandalar sürerken, içerde ulusal devleti güçlendirici güvenlik sorunlarının çözümü gerekir. Dış güvenlik sorunu Lozan Antlaşması'yla büyük ölçüde çözümlenmiş olsa da, uluslararası arenada yalnız olan Türk devletine karşı eski davranış ve tutumlar bir süre daha devam eder. Avrupa "hasta adam" olarak görülen Osmanlı Devleti'ne yapmaya alıştığı muameleyi, yeni Türk Devleti'ne de yapmak ister. Özellikle barışın ilk senelerinde, Avrupalı devletlerin Lozan'da kazanılan haklardan bazılarını geri almak için "mussırane teşebbüslerine" şahit olunur (hükümet merkezinin Ankara'ya nakli sıra-

sında takınılan tutumlar, yabancı okullar meselesi, Boğazlar Komisyonu'nun kendisine ayrıca bir bayrak seçmeye kalkışması, İstanbul Patriği'ne yabancı birinin seçilmesi, Lozan Antlaşması'nın diğer ülkelerce bir yıl sonra onaylanması gibi) (Bayur, 1938: 146). Bu tutuma karşı, Türkiye'nin değiştiği, ilişkilerin ancak ve ancak karşılıklı emniyet ve uluslararası hukuka göre kurulabileceği sık sık yinelenir. Bu durum karşısında Türk devlet adamları Avrupalı devletlere karşı kuşkuyla bakarak bağımsızlığı bir ulusal gurur meselesi olarak görürler ve giderek kendi kaplarına çekilerek, ulusal bir kimlik oluşturma ve ulusal devleti güçlendirme işine dört elle sarılırlar.

Yeni devletin temeline ekonomik etmen konmuş olsa da, ekonomik kalkınma sağlanmadan önce ülke güvenliğinin gerekli kıldığı siyasi etmenler ön plana çıkar. Devlet mekanizmasının kurulması ve ekonominin yapılanmasında psikolojik, siyasi sorunlar öncelikle ele alınır. Türkiye siyasi hedeflerini ekonomik hedeflerinin önüne koyar ve ulusal fakirleşme (Toynbee ve Kirkwood, 1926: 226) pahasına da olsa ekonomik ve mali bağımsızlığından özveride bulunmak istemez. Lozan'da Lord Curzon'un İnönü'ye söylediği Türkiye'nin fakir ve harap bir halde olduğu ihtiyaç altında zorunlu olarak yeniden yardım isteneceği şeklindeki sözleri, Türkiye'nin siyasi ideali ve moral nedenlerle iktisadi hedefini feda etmeyeceği varsayılarak söylenir. Oysa, Türkiye siyasi hedeflerini ön plana alarak tüm mali sıkıntılara rağmen, devleti güçlendirecek önlemleri hızla oluşturma ve uygulama yoluna gider.

Devletin yeniden yapılanmasında gözetilen ilk etmen intizamdır. İntizamın temeli ise mali intizam, yani bütçe denkleğinin sağlanmasıdır. 1920'li yılların siyasi ve ekonomik konjonktüründe düzen ve dengeyi ön planda tutan devlet, bütçe dengesini bu düzenin temeline koyar. Devlet işlevlerinin yerine getirilmesinde önemli bir fonksiyona sahip olan bütçe dengesinin, ekonominin sağlıklı işleyeceği bir zeminin oluşması için de hayati bir öneme sahip olduğu kabul edilir. Bu sırada ekonomik örgütlenmeye yönelik olarak yeni bir hukuk düzeninin oluştu-

rulması, kredi kurumlarının kurulması gibi faaliyetler sürdürülmektedir. Kemalist Yönetim, 1923-29 döneminde Lozan Antlaşması gereğince, gümrüklere müdahalede bulunacak araçlara yeterince sahip olmadığı gibi, para düzenini sağlayacak kurumlara (Merkez Bankası yoktur) ve araçlara da sahip değildir. Bu nedenle devletin mali düzeni sağlamak üzere yönlendirebileceği tek etkili politika aracı bütçedir. Bu yönleriyle denk bütçe politikası uygulamanın önemli bir yapı taşı olarak görülür. Dönemin maliyecileri (Pelin, 1944; Erçin, 1938; Saka, 1936) denk bütçe konusuna, egemen Klasik İktisat görüşü doğrultusunda olumlu yaklaşırlar.

Öte yandan, toplum üzerinde uzun yıllar hüküm sürmüş eğilimlerin, olumsuz psikolojik etkilerin giderilmesi için devletin tutarlı ve düzenli bir politika izlemesinin gerekli olduğu, bunun da denk bütçe ve intizamlı hazine ile mümkün olabileceğine inanılır. Denk bütçenin halk ve ticaret üzerinde olumlu etkide bulunarak devlete karşı güven oluşturulmasında etkili olacağı düşünülür. Türkiye'nin mali, ticari alanda, ekonomide, bilim ve teknikte gelişme gösteremeyeceği hakkında "halleti ruhiye ve derin bedbinlikten" kurtulmak, durumun umutsuz olduğu gibi iç ve dış kasti ve mübalağalı bir manevi havadan uzaklaşmak gereklidir (Atay, 1969).

Denk bütçe politikasına geçişi etkileyen önemli bir unsur da Osmanlı tarihidir. Lozan görüşmeleri sonunda ülkenin üç dört yıllık değil, üç yüz yıllık tarihinin hesabı görüşmecilerin karşısına konur. Kapitülasyonlar, dış borçlanma nedeniyle mali bağımsızlığın yitirilmesi, dış borçların verimli alanlarda değil de cari harcamaların finansmanında kullanılması, Duyun-u Umumiye İdaresi, imtiyazlı yabancı sermaye, devlet maliyesinin düzensizliği, hesapsızlığı, para değerindeki istikrarsızlıklar, dış ticaret açıkları, enflasyon, kronik bütçe açıkları nedeniyle Osmanlı tarihine ideolojik nefret ve küçümseme ile bakılır. "Açık bütçe, istikrazlı finansman ve halk yararına olmayan bütçe" uygulaması eleştirilerek, "denk bütçe, istikrazsız finansman, halk yararına

bütçe" görüşü benimsenir. Bu yönde izlenecek bir mali politika ile ülke siyasi ve iktisadi egemenliğini sağlamlaştıracaktır. Bu doğrultuda bütçe; "Yalnız bugünün hesabı değil, maziden kalan ibretlerin, istikbale karşı hazırlıkların bir ayna ve pusulası" olarak görülür (Muş Milletvekili İlyas Sami Bey, 1927). Siyasi nedenlerle dış borçlanmadan uzak durulur, yabancı sermaye yatırımlarına ise ülkenin egemenlik haklarına uyması şartıyla olumlu bakılır. Yabancı sermaye imtiyazlar isteyerek gelmek ister, tüm ekonomik ve mali sıkıntılara rağmen bu reddedilir.

Denk bütçeye geçişi etkileyen diğer bir etken, para değerinde istikrar sağlamaktır. Bütçe dengesi ile para istikrarı arasında yakın bir ilişki kurulur. Bütçe açığı verilmesi halinde bir ülkenin para değerine istikrar kazandırabilmesi güçtür. Bu nedenle denk bütçe, para istikrarını sağlamanın ana unsuru olarak ele alınır. Osmanlı tarihinde istikrarsız para ile kronik bütçe açıkları arasında ilişki kurularak, para değerine ilişkin konularda titizlik gösterilir.

Denk bütçe politikasına geçişte, bütün bu etmenlerin yanısıra, bir diğer belirleyici öge etkili olur: tarihi gelir yetersizliği. Ülkenin yeniden inşa sürecinde giderleri karşılamak üzere gelirlerin kısa dönemde artırılması mümkün olmadığından, gelire göre gider yapmak ilkesi benimsenir. Gelirlerin artırılmasının üretim artışı ile mümkün olabileceği kabul edilir, ancak bunun kısa dönemde gerçekleşmeyeceği bilinir. Bu nedenle, denk bütçeyi sağlayacak harcama politikası, gelire göre gider yapma esası üzerinde oluşturulurken, açık bir bütçeye yol açan yasal, idari düzenlemelerin tasfiyesi yoluna gidilir.

DENK BÜTÇE POLİTİKASI

Tarihi, siyasi, psiko-sosyal, iktisadi nedenlerle denk bütçe politikasına geçilir. Denk bütçe politikası üç aşamada incelenebilir: 1924-29 yılları arasında, devletin yeniden yapılanması, örgütlenmenin oluşturulması aşamasında denk bütçe politikası, 1930-32 yılları kriz koşul-

ları içinde denk "bütçe-sağlam para" politikası, 1933 yılı sonrasında sanayileşme, devletçilik politikası bağlamında denk bütçe politikası. Bu yazıda ağırlıklı olarak ilk dönemi denk bütçe politikasına geçişin nasıl olduğunu inceleyeceğiz.

1924-29 YILLARI ARASINDA DEVLETİN YENİDEN YAPILANMASI AŞAMASINDA DENK BÜTÇE POLİTİKASI

Cumhuriyet döneminin ilk bütçesi 1924 mali yılı bütçesidir. Her ne kadar devletin mali itibarını artırmanın ve para değerini yükseltmenin ancak üretimi artırmak ve ithalatı azaltmak yoluyla mümkün olabileceğinin bilincinde olunsa da, 1924-25 ile 1925-26 bütçeleri açıklanır.

Yeni bir devlet kurmanın giderleri harp sonrası göçmen nakli ve iskan, harp alanlarının tamiri, istiladan zarar görenlere yardım giderleri ile iktisadi hayat ve ülkenin iç ve dış güvenliğine yönelik giderler bütçe açıklarına neden olur. Bütçelerin açık vermesi yönetimi rahatsız eder.

Mali politikanın ilkeleri 1925 yılında belirginleşir. Bunlar, "israftan kaçınmak, tasarrufa uymak, denk ve hakiki bütçe, yeni vergiler koymak yerine vergilerin toplama usullerinin iyileştirilmesi, borçlanmadan ve emisyon yapmadan maliyeyi düzen ve güven esasında yönlendirmek, içerde ve dışarda devletin itibarını korumak ve sürdürmek, yabancı sermayeden ülkenin bağımsızlığına zarar vermeyecek ve gelişmemizi önlemeyecek biçimde faydalanmak" biçimindedir¹.

İki yıllık bütçe uygulamasından sonra, denk bütçe politikası izlenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkar. İsmet İnönü Hatıralar'ında (Cilt 2, 1987; 259) bütçede denklik sağlamanın bir zorunluluk olduğunu ve vergilerden başka bir finansman aracı olmadığını, bu nedenle ödenek üstü harcama yapma alışkanlığının önlenerek, bütçe hesaplarını kesme

1 1925 Yılı Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbatası 31.1.1341, Zabıt Ceridesi, Cilt 13, Devre 2, T. 2.

usulünün değiştirilmesini ve ödenekler üzerinde baskı kurarak denge sağlamaktan başka bir yol olmadığını ifade eder. Bütçenin uygulanmasının ortaya çıkardığı sorunlar, öte yanda gelir yetersizliği ve siyasi ve psikolojik etmenler en kısa sürede her ne pahasına olursa olsun bütçelerin denkleştirilmesi gereğini ortaya koyar.

NASIL DENK BÜTÇE YAPILIR?

Gelir yetersizliği ve gelirlerin kısa dönemde artırılmasının mümkün olmaması, denk bütçeye geçişte önemli bir etmen olarak ortaya çıkar. 1925 yılının ortalarında bütçe açığının, bütçe giderleri üzerinde sıkı önlemler alınmadan giderilemeyeceği anlaşılır. Bunun üzerine hazırlıklar başlar. Öncelikle giderlerin denetim altına alınması ve hazine birliğinin sağlanması, ödemelerin düzene konulması, gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi gibi mali düzeni sağlamaya yönelik önlemler ardarda gerçekleştirilir.

GİDERLERİN DENETLENMESİ

Anayasa ile Millet Meclisi ve yürütmenin eşgüdüm içinde çalışmasına önem verilir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile vergi ve bütçe hakkı Meclis'e verilerek, tüm mali konularda Meclis'in kontrolü ilkesi getirilir. Anayasa'da bütçenin zamanında hazırlanması, düzenli olarak Meclis'e sunulması, onanması ve uygulanmasına ilişkin düzenlemelere yer verilir. Bütçe dışı harcamaya olanak veren ek ödenek ve olağanüstü ödenek uygulamalarına denetim getirilerek, yürütmenin gücü sınırlanır. Bakanlar Kurulu'nun Meşrutiyet döneminde sahip olduğu ek ve olağanüstü ödeneklerle bütçeyi büyütme yetkisi kaldırılır. Bütçe uygulamasını yakından izlemek ve denetlemek üzere kesin hesap kanunlarının düzenli bir biçimde, bütçe uygulamasının bittiği yıldan itibaren iki yıl içinde Meclis'e sunulması öngörülür. Ayrıca, devletin mali hesaplarının yasalara uygunluk denetimini yapmak üzere Divan-ı Muhasabat (Sayıştay), yeni baştan düzenlenerek Meclis'e bağlanır.

Meclis, Teşkilat-ı Esasiye'den aldığı yetki ile bütçe süreci üye-

rinde önemli bir role sahip olur. Maliye Vekaleti'nce hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nca tasvip edilen devlet bütçesi, 1927 yılına kadar Mart başında daha sonra mali yıl değiştirildiğinden Haziran başında Millet Meclisi'ne sunulur. Meclis'te "Bütçe Encümeni" tarafından sıkı bir biçimde gelirler ve giderler değerlendirilir. Daha sonra Meclis Genel Kurulu'nda bütçe metni madde madde, cetveller fasıl fasıl onaylanır. Öte yandan, milletvekillerinin bütçe konuları üzerinde serbestçe teklifte bulunabilme olanağına meclis iç nizamnamesiyle sınırlamalar getirilerek, bütçeye ek yük getirmekten kaçınılır².

Meclis'ten çıktıktan sonra hükümetin bütçenin genel ahengini bozmaya yönelik uygulamalarına Anayasa ile olanak verilmez. Ek ödenek ve olağanüstü ödenek ancak Meclis'in onayı ile alınabilir. Ayrıca, idarelerin bütçeleri içinde fasıldan fasıla ödenek aktarmak Meclis'in yetkisindedir. Anayasa yürütmenin mali işlemler konusunda yetkilerini kontrol altında tutarken, hükümetin bütçe dengesine olan yaklaşımı da pozitifdir. Hükümet giderleri sıkı bir kontrol altında tutarak, Meclis'e denk bütçe sunmak, iç kaynaklara dayanmayı mali politikasının temel olarak benimser.

Bütçe dengesi için önce devlet gelirlerini tahmin etmek, harcamaları bu gelirle sınırlandırmak ana ilkedir. İhtiyaçlar çoktur ve "zaruri ihtiyaçlar" da önceliği belirlemek güçtür. Ağır ve zahmetli didinmelerden sonra hükümetçe bütçe denk bağlanır. Çok önemli giderlerden feragat edilir. Önemli olan ülkenin bağımsızlığını korumak, bunu Avrupa ülkelerine ispat etmektir. Bir varlık ve yokluk meselesidir bu.

Meclisin kontrolü ve yürütmenin oto-kontrolünün yanısıra denk bütçeyi sağlamak ve mali düzen kurmak üzere bir dizi önlemler alınır.

JESTİYON YÖNTEMİ

Bunlardan birincisi, 14 Ocak 1926 yılında çıkarılan bir kanun ile

2 TBMM Dahili Nizamnamesi, 2 Mayıs 1927, Düstur Üçüncü Seri, Cilt 20.

bütçe hesabının kesilmesinde kullanılan yöntemin değiştirilerek, egzersiz (devre-i hesabiye) yönteminden, jestiyon (zamanı idare) yöntemine geçilmesidir. Buna göre, hesap yılı ve mali yıl birleştirilerek, gelir ve harcama işlemleri bir yıl içine alınır. Bu yöntemde hesap süresinin bir yıl olması, işlemleri günü gününe izlemek açısından faydalı olduğu gibi, kesin hesap kanunlarının da hızla çıkarılmasına olanak verdiğiinden, uygulamanın Meclis tarafından yakından izlenmesini ve denetlenmesini mümkün kılar. Tahsilat bakiyeleri bir sonraki seneye geçmediği gibi, ödenek artıkları da iptal edilir, bu hesaplarda kolaylık sağlar. Bu yöntemle bütçenin açık verip vermediği hemen anlaşılır. 1926-27 yılı bütçesi bu yöntemle hazırlanır ve ilk kez denk bağlanmış bir bütçe Meclis'e sunulur. Bu denklige Yasama ve Yürütme organları sadık kalır ve ilk kez uygulamada bütçe denklığı gerçekleştirilmiş olur.

MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU

Devletin tüm mallarının yönetimini ve muhasebesini düzenleyen kanun 7 Haziran 1926 yılında yürürlüğe girer. Bu kanun ile bütçenin hazırlanması, bütçenin kapsayacağı hükümler, şekil şartları, ek ödenek ve olağanüstü ödenek halleri düzenlenerek mali işler sağlam bir temele oturtulmak istenir. Bu kanunun otuzuncu maddesinde bütçelerin denk olduğu, bütçe açığı varsa bunun kapatılma biçiminin bütçe kanunlarında belirtilmesinin şart olduğu öngörülür. Bu madde ile açığın önceden bilinmesi halinde, bütçe açığının finansman biçiminin bilinmesi ve açık üzerinde Meclis'in denetiminin getirilmesiyle, Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) Meşrutiyet dönemindeki benzer kanunlardan farklılık gösterir. Ayrıca, bütçe uygulamasında sakınılmak istenen ek ödenek ve olağanüstü ödenek konuları ayrıntılı olarak MUK'nda düzenlenir.

HAZİNE USUL-Ü HESABİYESİNE DAİR TALİMATNAME-İ UMUMİ

1928 yılında devlet muhasebesinde tutulması gereken defterler ve hesaplara yeknesak bir şekil verilmek istenir (Sayar, 1966; 58). Devlet

harcamalarının uygulamasını izlemeyecek ve düzen altına alacak harcama evraklarına ilişkin örnekler oluşturularak mal memurlarına gönderilir. Buna dayanılarak hesap sonuçları (gelirler ve giderler) elde edilerek mizanlar çıkarılır. Yeni hesap usulü ile bütçe ve mali kanunların uygulamalarının durumu ve sonuçların yakından izlenmesi mümkün olur. Bu düzenlemeler mali düzenin sağlanması için gereklidir. Maliyenin genel durumunu gösteren ve her aya ait mizanlar düzenli olarak yayınlanmaya ve mali kurumlar ile bankalara gönderilerek maliyenin sağlam esaslara dayanmaya başladığı gösterilmek istenir.

HAZİNE BİRLİĞİ

Devlet parasının gereksinimlere göre seyyalitesini ve kolaylıkla kullanılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılır. Tek hazine, tek vezne ilkesinin uygulanması, hazinenin her çeşit mal ve sandıklarına egemen olmasına olanak vererek, bir yerde nakit eksikliği olurken, diğer yerde nakit fazlası olmasını önler. Hazinesinin ödemeleri yer ve zaman açısından uyumlu yürütmeye başlaması, devletin itibarını artırırken devletle iş yapan kişilerin devlete karşı güven duymasını sağlar.

Hesapların merkezileştirilerek vezne birliği sağlanması Meşrutiyet döneminde başarılmış, ancak tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi Cumhuriyet döneminde mümkün olabilmıştır. Tüm vezneler (askeri vezneler dahil) Maliye Vekaleti'ne bağlanarak, her vekalet bir maliye görevlisi yerleştirilir. Böylece, maliye bakanı devletin tüm mali işlerini kontrol eden bir konuma sahip olur.

DÜZGÜN ÖDEME

Denk bütçe politikasının önemli bir parçasını intizamlı tediye (düzgün ödeme) ilkesi oluşturur. Hizmetlere süreklilik kazandırmak ve devlete karşı güven oluşturulmasında ödemelerin düzenli bir biçimde yapılması şarttır. Devlet yaptığı alımlar ve hizmetleriyle ekonomi üzerinde önemli etkilerde bulunur. Ödemelerin düzensiz yapılmasının ve bütçe açıklarının piyasa üzerinde önemli etkileri vardır. Ödemelere

düzen sağlamak ve süreklilik getirmek üzere 1927 yılında veznedarlık ve para nakil işleri için ülke içinde Ziraat Bankası, ülke dışında İş Bankası ile anlaşma yapılır. Merkez Bankası kurulduktan sonra işler bu bankaya geçer. Merkez Bankası olmayan yerlerde Ziraat Bankası, Ziraat Bankası da yoksa şubesi olan bir bankaya verilir. Bulunulan yerde banka yoksa mal sandıkları ve postahaneler aracılığıyla iş yapılır. Böylece, hizmet alımlarından doğan borçlar ve taahhütleri günü gününe ödemek mümkün olur.

Ödemelerde ilke memur aylıklarını peşin ve zamanında, istihkakları düzenli ödemek, iç ve dış taahhütleri düzenli olarak yerine getirmektir. Bu ilkenin ancak denk bütçe, açık doğru hesap prensibi ile birlikte tamamen tahakkuk ettirilebileceğine inanılır. Ayrıca, 459 ve 1513 sayılı kanunlar ile devlet borçlarının ödenmesi bir düzene bağlanır. Osmanlı'dan devreden borçlar, milli borçlar, Tekalif-i Milliye'den kaynaklanan ve Hükümet-i Milliye borçları bir ödeme planına bağlanır. Böylece devlet tüm borçlarına sahip çıkarak halka güven vermeye gayret gösterir.

GELİRLERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Türkiye, vergiler alanında hükümler haklarını Cumhuriyet döneminde elde eder. Duyun-u Umumiye İdaresi'nin etkinliği azaltılır. Türkiye 1929 yılında gümrük vergileri ile ilgili Lozan Antlaşması'nın getirdiği sınırlama bitince vergiler alanında tam egemenliğini elde eder.

Denk Bütçe Politikası'na geçilmeden önce çeşitli siyasi ve sosyal nedenlerle aşar vergisi kaldırılır. Bu verginin kaldırılması, her ne kadar gelir kaybını telafi etmek üzere çeşitli düzenlemelere gidilse de (arazi vergisine, muamele ve kazanç vergisine zam yapılması ve tekeller yoluyla), vergi gelirlerinin azalması ve bütçenin küçülmesi anlamına gelir. Vergi kalktıktan sonra nümerik olarak bütçe küçülmemiş olsa da, artan gereksinimlerin karşılanmasında devlet gelirlerinin çok

yetersiz kaldığı görülür. 1925 mali yılı en yüksek bütçe açığı verilen yıl olur. Devletin gelir gereksiniminin çok yüksek ve ülke ihtiyaçlarının çok büyük olduğu bir dönemde aşarın kaldırılması, aslında çok önemli sonuçlar doğurur. Böyle bir ortamda, gelir yetersizliği nedeniyle denk bütçe politikasına geçilmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Siyasi olarak iç kaynaklara dayanmak zorunda kalınan bir dönemde, aşar gibi vergi gelirlerinin dörtte birini oluşturan bir verginin kaldırılmasının iktisadi, siyasi ve sosyal nedenleri ve sonuçları tartışılmaya muhtaçtır.

Aşarın kaldırılması ülkede vergi yapısını değiştirir, dolaysız vergilerden, dolaylı vergiler ağırlıklı bir yapıya geçilirken, kırsal alanlardan kentlere doğru vergi yükünün kaydığı görülür. Ayrıca, vergi sisteminde Osmanlı'ya ait ne varsa silinmeye çalışılır. Aynı vergilerden nakdi vergilere doğru geçilirken, vergi toplama usulü ıslah edilmeye çalışılır, iltizam usulü tamamen kaldırılır. Devlet gelirlerini gösteren (B) cetveli yeniden düzenlenerek, derli toplu bir görünüm verilir.

Vergilemede, vergilerin vatandaşların ödeme gücüne uygun olması, vergilerin ekonomik hayatın gelişimine engel olmayacak şekilde konulması, gelirleri artırmanın daha çok vergi usullerinin ıslahı yoluyla sağlanması, köylü üzerinde vergi yükünün hafifletilmesi gibi kriterlere önem verilir. Ancak, köylülerin üzerindeki vergide görece azalmanın etkisi uzun sürmez. Vergilerin ağırlığından, tekellerin yüksekliğinden şikayetler Dünya Krizi sırasında artar. Hükümet ise, kriz sırasında Denk Bütçe Politikası'ndan taviz vermediği gibi, gelirlerinin azalmasına da pek izin vermez.

Hükümet, devlet giderlerini tamamen vergi gelirleri ile karşılar, vergiler içinde muamele vergileri, gümrük vergileri ile tekeller en büyük paya sahip olur. 1924-29 yılları arasında çeşitli eksiklikleri olsa da, bir vergi sistemi kurulur. 1930'larda eksiklikler ve şikayetler giderilmeye çalışılsa da, bütünlük gösteren ve ülkenin ekonomik gerek-

sinimlerine cevap veren bir vergi sistemi kurulamaz. Hemen her yönüyle devlet hizmetlerinin yürütüleceği mali düzen büyük ölçüde kurulur.

Bütçe açıklarına karşı alınan sıkı yasal düzenlemeler ve mali düzeni sağlayıcı önlemlere, yöneticilerin denk bütçeyi sağlama konusundaki istek ve coşkuları da eklenince 1926 yılından sonra, her yıl bütçe denk bağlanır ve denk uygulanır. 1929 yılına gelindiğinde artık siyasi olarak yöneticilerde kendine güven havası yerleşmeye başlar.

DENK BÜTÇE – SAĞLAM PARA POLİTİKASI

1920'lerde açık bütçelerin yanısıra rahatsızlık duyulan iki konu daha vardır: dış ticaret açıkları, para değerindeki düşüşler. Bu yıllarda hükümet titizlikle para arzı ile oynamaktan kaçınır (Köklü, 1947). Ancak, dış ticaret açıklarını önleyemez. Dünya Krizi, 1929'un ikinci yarısından sonra büyük ölçüde dış ticaret ve parayı etkiler. Krize karşı öncelikle para değerindeki düşüşleri önlemek ve ödemeler dengesini açıktan korumak üzere önlemler alınır. Paranın dış değerini etkileyen her şeyin dış ticaret açığını ve paranın iç değerini de etkilediği görülür. Kriz ortamında dünyada korumacı eğilimlerin artması ve Türk parasına istikrar kazandırmak üzere kambiyo kontrol rejimine geçilir, Türk parası önce Sterlin'e daha sonra da Frank'a bağlanır. Türk Parasını Koruma Kanunu çıkartılır, dövize spekülasyon cezalandırılır. Merkez Bankası kurulur. Dış ticaret düzeni doğrudan ve dolaylı yoldan kontrol altına alınır. Para konusunda alınan tüm önlemler para politikasının sloganı haline gelen "Sağlam Para" politikasında somutlaşır ve 1930'lar boyunca Sağlam Para – Denk Bütçe politikası ayrılmaz bir bütün oluşturur. Böylece, para üzerinde tüm egemenlik hakları elde edilerek, siyasi ve ekonomik hedefler doğrultusunda bir para politikası izlenme olanağı bulunur.

Kriz ortamı içinde denk bütçe yapmak bir hayli güçleşir. Ancak, denk bütçe yapmak ne kadar zor olursa olsun, henüz unutulmayan bir

hedef vardır, o da denk bütçenin mali bağımsızlığın ve tüm egemenliğin temeli olduğudur. 1931 yılında Denk Bütçe ilkesi Cumhuriyet Halk Partisi'nin programına girer. Krizle birlikte azalan ulusal gelire paralel olarak bütçelerin başlanıç ödenekleri azaltılırken, bütçe gerçekleştirmeleri bu ödeneklerin çok üzerinde bulunur. Fiilen bütçeler küçültülemez, bu nedenle bütçe giderlerinin ve gelirlerinin Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payı yükselir. 1931 ve 1933 yıllarında bütçe açığı ortaya çıkar (Tablo 1). Bir yanda giderleri azaltıcı her türlü önlem alınırken, giderlerin artık azaltılamayacak bir sınıra geldiği görülür. Öte yanda, devlet gelirlerinin azalmasına pek izin verilmez, gelirlerdeki düşüşü önlemek üzere önlemler alınır. Bu vergilerin ağırlaşmasına ve şikayetlere neden olur.

1933 yılına gelindiğinde Denk Bütçe Politikası hedefine ulaşır. Devlet güçlendirilir, mali sistem ve para düzeni kurulur, öz kaynaklara dayanılarak denk bütçe sağlanır, dış ticaret açıkları kapatılır. Türkiye siyasi gücünü ve kararlılığını hem politikalarında hem de uygulamalarında tüm dünyaya gösterir. Türkiye "Millete itimat, harici aleme hürmet telkin eder" (Hines ve diğerleri, 1936). Ayrıca, kendi kendine bir şeyler yapabilmiş olmanın gücünü ve coşkusunu yaşar. Mali itibar ve dış saygınlık kazanır.

1933 yılına dek büyük ölçüde giderler üzerinde sıkı baskı kurularak kontrol edilen bütçeler, dünya krizinin etkisiyle iyice küçülünce inebileceği en alt sınıra kadar azalır. Bütçeler denk hazırlanıp onaylansa da uygulamada gider tahminleri gerçekleştirmelerin gerisinde kalır (Tablo 1). Sürekli giderlerin sınırlandırılması ülke ihtiyaçlarının birikmesine neden olur. Gelir politikasında ise vergiler ve tekel uygulamalarında sınıra gelinir. Vergiler halkın tahammül gücünü aşmaya başlar ve Serbest Fırka deneyimi bunu açıkça ortaya koyar. Serbest Fırka deneyimi halkın refahını artıracak ivedi çözümler bulunmazsa Kurtuluş Savaşı'nı yapmış kadroların iktidarının tehlikede olduğunu gösterir.

İsmet İnönü (1933; 355) bu biçimde sağlanan denk bütçe uygula-

TABLO : 1
GENEL BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARI
(Hazine Yardımı Dahil)
(Milyon TL.)

Yılı	BÜTÇE GİDERİ		BÜTÇE GELİR		AÇIK		GSMMH (6)	(3/6)(%)	(5/3)(%)	(4-5)	(1-3)
	Başlangıç (1)	Yılı Sonu (2)	Harcama (3)	Tanmin (4)	Tahsilat (5)	Öngörülen (6)					
1924	140,4	188,3	131,6	129,2	138,4	(11,2)	1.203,8	10,9	105,2	(9,20)	8,80
1925	183,9	281,4	202,3	153,0	170,7	(80,9)	1.525,6	13,3	84,4	(17,70)	(18,40)
1926	190,1	234,7	172,4	190,1	180,2	0,0	1.551,0	10,4	104,5	9,90	17,70
1927	194,5	241,8	199,1	194,5	203,6	0,0	1.471,0	13,5	102,3	(9,10)	(4,60)
1928	207,2	232,7	200,8	207,2	221,7	0,0	1.633,0	12,3	110,4	(14,50)	6,40
1929	22,4	233,3	212,8	220,4	224,2	0,0	2.073,0	10,3	105,4	(3,80)	7,60
1930	222,6	242,9	210,1	222,7	217,5	0,1	1.581,0	13,3	103,5	5,20	12,50
1931	186,6	226,8	207,5	186,6	185,5	0,0	1.392,0	14,9	89,4	1,10	(20,90)
1932	189,1	228,6	212,0	169,1	214,3	0,0	1.71,0	18,1	101,1	(45,20)	(42,90)
1933	170,5	216,6	205,4	170,5	198,9	0,0	1.141,0	18,0	96,8	(28,40)	(34,90)
1934	184,1	249,9	228,8	184,1	241,2	0,0	1.216,0	18,8	105,4	(57,10)	(44,70)
1935	195,0	278,9	259,5	195,0	266,8	0,0	1.310,0	19,8	102,8	(71,80)	(64,50)
1936	212,8	279,9	265,8	212,8	270,8	0,0	1.695,0	15,7	101,9	(58,00)	(63,00)
1937	231,0	322,4	310,7	231,0	317,1	0,0	1.807,0	17,2	102,1	(86,10)	(79,70)
1938	250,0	329,5	314,7	250,0	329,3	0,0	1.896,0	16,6	104,6	(79,30)	(64,70)

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), Ankara, 1992'den hesaplandı.

masının sınırına gelindiğini itiraf eder. Artık sadece siyasi ve idari nedenlerle denk bütçe yapmanın olanaksız olduğu ve bütçelerde ülkenin üretim gücünü artıracak giderlere yer verilme zamanının geldiği anlaşılır. Bu durumda ülkenin sanayileşme hedefi ön plana alınarak, devlet öncülüğünde bir sanayileşme politikası benimsenir.

Türkiye öz kaynaklarına dayanarak, iç borçlanma yolunu seçer ve sanayileşmenin finansmanının sağlanması Denk Bütçe ve Sağlam Para Politikası temeline oturtulur: Bir yanda devlet bütçesi açık vermeyecek, öte yanda Merkez Bankası para arzı ile oynamayacak. Bu, herşeyden önce piyasada istikrar ve güven oluşturulması açısından önemlidir. Bu yönüyle, Denk Bütçe – Sağlam Para Politikası mevcut iktisadi düzenin temeli olur ve devletçilik politikasının çerçevesini çizer.

SONUÇ

Denk Bütçe Politikası hem geçmişe karşı bir tepki, hem de Lozan'da elde edilen ekonomik ve mali bağımsızlığın siyasi olarak korunması ve devlet mekanizmasına düzen verilmesi anlamına gelir. Mali düzenin ve istikrarın sağlanmasına yönelik tüm yasal düzenlemeler Denk Bütçe Politikası'na geçiş sürecinde gerçekleştirilir.

1926–38 yılları arasında Meclis'ten beklenen bütçenin denk onaylanması, hükümetin yaptığı şey ise bütçeyi denk hazırlamak ve uygulamaktır. Denk bütçe, düşük tahmin edilen gelire göre giderlerin sınırlanması biçiminde yürütülür. Uygulamada, onanan bütçeden çok farklı büyüklükte bir bütçe ortaya çıkar. Ulaşılan büyüklükler çok farklı olsa da, Meclis ve hükümetler için bütçenin denkliği ana hedefdir. Bu açıdan bakıldığında denklik biçimsel, hesapsal ve yapay bir denklik olsa da, bu denkliğin ülkenin iç ve dış mali saygınlığının kurulmasında önemli payının olduğu görülür.

Bu dönemde, mali sistem büyük ölçüde Fransa'dan esinlenilerek oluşturulur. Ülkenin ekonomik ve mali yapısı nasıl uyumlu bir biçimde geliştirilebilir, uzun dönemli sağlam bir mali düzen nasıl kurulabilir

gibi, sorular pek sorulmaz. Mali düzende karmaşa ve adaletsizlikler 1930'lar boyunca sürse de, devlet için gerekli istikrarlı bir mali zemin oluşturulur. Ülkenin iktisadi yapısına uygun bir vergi sistemi kurulamaz, ülkenin yapısal gelir yetersizliği sorununu çözecek bir uzun dönemli bir perspektif oluşturul(a)mazsa da, bu dönemde izlenen bütçe politikası Türkiye Devleti'nin iç ve dış prestijinin artmasını ve çevresine güven vermesini sağlar.

KAYNAKLAR

- Mustafa Kemal Atatürk (1989). Söylev ve Demeçleri, Cilt I-III, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Falih Rıfkı Atay (1969). Çankaya, İstanbul: Bateş.
- Yusuf Hikmet Bayur (1938). Türkiye Devletinin Dış Siyaseti, Ankara.
- Mithat Cemil (1933). Lozan, Cilt I, İstanbul.
- Maurice Duverger (1955). Amme Maliyesi, Ankara: AÜ SBF.
- Vedat Eldem (1973). "Cihan Harbinin ve İstiklal Savaşının Ekonomik Sorunları", Der. Osman Okyar, Türkiye İktisat Tarihi Semineri, Metinler-Tartışmalar, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.
- Cezmi Erçin (1938). Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, Ankara.
- Walker D. Hines, E.W. Kemmerer ve diğerleri (1936). Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki 1933-1934, Cilt I, Ankara.
- İsmet İnönü (1987). Hatıralar, İkinci Kitap, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- (1933). "Memleketi İmar Edecek Sermaye", Ülkü Halkevleri Mecmuası, Cilt II, 11, Birinci Kanun.
- Aziz Köklü (1947). Türkiye'de Para Meseleleri, Ankara: AÜ SBF.
- Hazım Atif Kuyucak (1952). Bütçe, Ankara.
- Gündüz Okçün (1971). 1923 Türkiye İktisat Kongresi 1923, İzmir, Ankara: AÜ SBF.
- İ. Fazıl Pelin (1944). Finans İlimi, Bütçe, Cilt I, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi.
- Nihat Sayar (1966). Amme Maliyesi, Cilt I-II, İstanbul.
- TBMM Zabıt Cerideleri, 1924-38 Bütçe Görüşmeleri.
- Yusuf Kemal Tengirşenk (1967). Vatan Hizmetinde, İstanbul.
- Yahya S. Tezel (1986). Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi 1923-1950, Ankara: Yurt Yayınları.
- Zafer Toprak (1982). Türkiye'de Millî İktisat, Ankara: Yurt Yayınları.
- Arnold J. Toynbee ve K.P. Kirkwood (1926). Turkey, London.