



OSMANLI'NİN GÜNAHLARINDAN¹ KURTULMAK: CUMHURİYET'İN İÇ BORÇ MAHSUBU²

TO GET RID OF THE SINS OF THE OTTOMAN EMPIRE: TURKISH REPUBLIC'S INTERNAL DEBT OFFSETTING

Ferhat AKYÜZ³

Özet

1923'te kurulan cumhuriyetin mali anlamda temel argümanı denk bütçeydi. Dolayısıyla denk bütçe kendi yağı ile kavrulan bir cumhuriyet öngörüsünü zorunlu kılıyordu. Cumhuriyet ilan edilmeden önce Büyük Millet Meclisi kadroları mali denklik için Osmanlı'dan kalan iç borçlardan kurtulmayı tasarladılar. Bu tasarı iç borç olmak şartıyla kısa ve uzun vadeli borçları içermekteydi. Bunun için peşi sıra bir dizi yasal düzenlemeler yapıldı. 1923-1933 yılları arasında 1908'den itibaren kayda geçirilmiş olan iç borçlardan kurtulmak için 10'un üstünde yasal düzenleme yapılmıştır. Bu çalışmada sözü edilen yasal düzenlemelerin temel sayılabilecek üç tanesi baz alınarak Osmanlı'dan kalan ve mülevves (pis, düzensiz) ve seyyiat(günahlar) olarak tarif edilen iç borçların mahsubu incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Borç Mahsubu, Mahsubu Umumi, Tekalif-İ Milliye, İç Borçlanma

Abstract

In the 1920s new Turkish Republic 's main argument in the state financial sense was balanced budget. Hence, the balanced budget required an economic self-sufficiency as a republic vision. Before the declaration of the Republic of Turkey, the grand national assembly cadres planned to dispose the domestic borrowing from the Ottomans for the financial balance. This project included short and long term domestic debt. Based on this project, a series of legal regulations were made. From 1923 to 1933, more than 10 legal arrangements were made in order to dispose domestic debt, which had been accumulated since 1908. This study was based on three fundamental ones of these legal regulations. The offset of the domestic debt from the Ottoman Empire, which is described as sin and contaminated, has been analyzed on the basis of these three laws.

Keywords: Debt Offsetting, Mahsubu Umumi, Tekalif-İ Milliye, Domestic Borrowing

Giriş

1930 yılına kadar yeni kurulan cumhuriyet para ve kredi mekanizmalarını kontrol edebileceği bir kurumsal yapıya sahip değildi. Bu nedenle mali alandaki tek kurumsal

¹Osmanlıdan kalan iç borçların seyyiat olarak tarif edilmesi makaleye ait bir argüman değildir. Cumhuriyet kadroları Osmanlıdan kalan iç borçları seyyiat olarak tarif etmişlerdir. Buna istinaden kinaye yapılmıştır.

²Bu makale Ondokuz Mayıs Üniversitesi tarafından desteklenen PYO.SHY.1902.15.001 kodlu bilimsel araştırma projemden türetilmiştir.

³ Yrd. Doç. Dr. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu Havacılık Yönetimi, akyuzferhat@yahoo.co.uk

yapısı maliye teşkilatıydı. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde benimsenen temel maliye politikası ise bütçe denkliliği idi. Bütçe denkliliğinin mümkünlüğü Osmanlı'dan kalan bütçe açığına dayalı harcama ve gelir politikalarının yeniden dizayn edilmesini gerekiyordu. Bu, devletin gelir kaynağı olan vergi ve borçlanma politikalarının da dizaynı anlamına geliyordu. Vergi politikaları ve hatta bir gelir kaynağı olarak dış borçlanma da bu çalışmanın araştırma kapsamının dışında kalmaktadır.

1923 Şubat ve Mart aylarında yapılan İzmir İktisat Kongresi'nde yeni cumhuriyetin iktisadi politikalarının üst çerçevesi belirlenmiştir. Bu çerçevenin temel mantığı kendi yağında kavrulmak yani iç kaynaklarla ekonomi politikalarının uygulanmasını sağlamaktır. İç kaynaklardan ekonomik yaşamın dizaynı ve beraberinde para ve kredi politikalarının kontrol edilemezliği denk bir bütçenin tesisini gerekli kılmıştır. Bu bakış açısından iç borçlanmanın dizaynı cumhuriyet için önem arz etmiştir. 1923 Nisan ayında düzenlenen ve sonraki yıllarda kapsamı genişletilerek devam eden borç mahsup kanunlarının iki açıdan önemi vardı. Bu kanunlar hem vergi politikaları açısından hem de iç borçlanma politikası açısından dizayn ediciydi. Yeni cumhuriyetin yeni tebaasının rızasını alması (hem vergi toplayabilmek hem de yeniden borçlanabilmek) için Osmanlı'dan kalan borç ve alacakların temizlenmesi gerekiyordu.

Bu ilişkiler seti geri planda saklı tutularak 1923-1933 yılları arasında sözü edilen borç mahsubuna ilişkin 16 yasa, yasalara ait gerekçeler ve yasalara ait meclis görüşmeleri incelenmiştir. 16 yasadaki 328 sayılı, 459 sayılı ve 726 sayılı üç yasa temel nitelikte olduğu için, bu yasalar özenle incelendi. Bununla beraber dönemin ilişkili olacak diğer yasaları da incelendi.

1. Mazinin Borcunu Mazinin Alacağı İle Mahsubu: Mahsubu Umumi

Kurtuluş Savaşı⁴ süresince başvurulan maliye politikalarından biri olan Tekâlif-i Milliye cebri iç borçlanma uygulaması niteliğindedir. 1923'te Cumhuriyet ilan edilmeden önce sözü edilen bu borçlanmanın mahsubu için yasal düzenleme yapılmıştır. Kurtuluş Savaşı'ndan kalan bu iç borçlanmanın mahsubuna zamanla 1918 Osmanlı İç Borçlanması ile Osmanlı İmparatorluğu'ndan kısa vadeli borçların mahsubu da eklenmiştir. 1923 yılından 1933 yılına kadar 16 tane yasal düzenleme yapılarak kısa ve uzun vadeli iç borçların ortadan kaldırılması sağlanmıştır. Mahsup düzenlemelerini

⁴ Makalede kullanılan savaş kavramı toplumun bütün kaynaklarının orduya hasredildiği istisnai bir hali ifade etmektedir.

incelemeden önce 1918 Osmanlı iç borçlanması, Osmanlı'dan kalan dalgalı borçlar ve Kurtuluş Savaşı borçlanmalarının durumu incelenecektir.

I. Dünya Savaşı'nın sonlarına doğru Osmanlı İmparatorluğu savaş süresince uyguladığı emisyon politikası dışında başka bir çözüm yolu aradı. O döneme kadar hiç uygulanmayan bir borçlanma politikası uygulamaya çalıştı. 1850'lerden itibaren Avrupa finans piyasalarından uzun vadeli tahvil ihracı yoluyla imparatorluk dışından kaynak bulma yoluna gidilmişti. İç piyasadan ise sadece kısa vadeli borçlanmalar yapılmaktaydı. Fakat 1918'de ilk defa Osmanlı İmparatorluğu kendi sınırları içinde uzun vadeli borçlanma denemesi gerçekleştirdi.

Sözü edilen bu borçlanma, dönemin kamuoyuna "ilk Osmanlı dahili istikrazı" olarak yansımıştı.⁵ *Osmanlı İmparatorluğu I. Dünya Savaşı'nın finansmanını Almanya hazine kağıtları teminatlı banknot ihracı yoluyla yapmaktaydı. Fakat 1918'e doğru Almanya savaşın finansmanı için Osmanlı'ya kendi iç kaynaklarına yönelmeyi tavsiye etti. Bununla beraber 1914-1918 döneminde imparatorluk bünyesinde iç sermayenin oluştuğuna dair emarelerinin varlığından bahsedilebilir. 1914-1918 arası dört yıllık savaş döneminde 126 tane anonim şirket kurulmuştur* (Toprak, 2012, s. 702-707). *Bu, Osmanlı İmparatorluğu'nun savaş finansmanı için iç kaynaklara yönelmesi konusunda ikna ediciydi. Dönemin parlamentosunda Nisan 1918'de % 5 faizli, %1 amortismanlı ve 20 yıl vadeli tahvil emisyonu için kanun çıkarıldı. Tahvil emisyonu sonucunda 17.997.600 liralık kaynak toplandı. Toplanan kaynağın büyük bir miktarının imparatorluk içi sermayedarlardan elde edildiğini Tablo. 1'deki verilere bakarak söyleyebiliriz. Elde edilen kaynağın yarısı Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası ve Ziraat Bankası'ndan gelmiştir. Sözü edilen her iki banka imparatorluk içi biriken sermaye ile kurulmuştur. 1918 Dahili İstikraz Tahvillerini yabancı bankalar da almış olmasına rağmen, sözü edilen borçlanmanın daha çok iç kaynaklara başvurularak yapıldığını söyleyebiliriz.*

⁵ Buna ilişkin tek detaylı çalışma için bkz (Georgeon, 2006)

Tablo.1. Müesseselerin Elinde Bulunan 1918 Dahili İstikraz Tahvillerinin Dağılımı (Kaynak: Takvim-i Vekayi, 25 Haziran 1919)

Müesseseler	Vilayetlerdeki Şubeler	İstanbul	Toplam
Maliye Nezareti Vezne-i Umumisi	858.260	1.873.520	2.731.780
Osmanlı Bankası	1.879.020	869.080	2.748.100
Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası	2.540.780	2.466.440	5.007.220
Deutsche Bank	126.660	552.500	679.160
Deutsche Orientbank	143.840	227.800	371.640
Wiener Bank	139.300	540.300	679.600
Macar Bankası	45.600	195.920	241.520
Banque de Salonique	103.640	226.000	329.640
Osmanlı Ticaret Bankası	-	-	130.000
Ticaret ve İtibar-ı Umumi Bankası	-	112.000	112.000
Diğer	-	-	230.000
Ziraat Bankası	4.715.320	540	4.715.860
Toplam	10.581.340	7.396.260	17.997.600

Kaynak: Georgeon, F. (2006). Osmanlı-Türk Modernleşmesi (1900-1930), çev. Ali Berktaş, İstanbul, YKY.

Mahsubu Umumi Kanununa konu olan, Osmanlı'dan kalan dalgalı borçlar konusunda niceliksel veriler açısından çok spekülasyonlu bilgiler mevcuttur. Örneğin, dönemin maliye bakanı tarafından “*Türkiye ahvali maliyesine ait bir makale gördüğümde. Af buyurunuz, bir mecmua-i maliye makalesi münasebetiyle huzuru âlinizde ifadede bulunmak icabetmezse de, bu makalenin münderacatını dünyada en yüksek, en büyük yalanlardan birini ifade ettiği için burada söylenmeye mecbur oldum. Makale diyorki; Türkiye'nin gayri muntazam düyunu (200) milyon İngiliz lirasıdır. Efendiler, dünyada bu kadar büyük bir yalan daha ilk defa işittim*” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 184) beyanıyla şiddetle reddedilmiş olmasına rağmen uluslararası basında yer alan Osmanlı dalgalı borçlarının yüksekliğine ilişkin spekülasyonlar meclis tutanaklarına yansımış durumdaydı. Dalgalı borçlar veya Düyun-i Gayr-i, Muntazama devreden bütçe açıklarını kapamak için yapılan iç borçlanmalardı. Tablo 2’de I. Dünya Savaşı’nın başlangıcında Osmanlı İmparatorluğu’nun borçları hakkında niceliksel bilgi ortaya konulmaktadır. Bu tabloda Osmanlı İmparatorluğu’nun dalgalı borçlanmasının 21.27 milyon Osmanlı Lirası civarında olduğu, buna belediyelerin borçları ve avanslar eklendiğinde 35 milyon Osmanlı lirası kadar bir kısa vade niteliği olan iç borçlanmanın mevcut olduğu söylenebilir. Özellikle bu tabloda var olan avanslar 1913 yılına kadar

normal bir seyir izlerken 1913 yılında birden bire yükselerek önemli miktarlara erişmiş ve 1914 yılında dalgalı borçlanmanın tasfiyesi için yüksek miktarda bir dış borçlanma sözleşmesi yapılmıştır (Eldem, 1994, s. 187).

Tablo2. Osmanlı İmparatorluğunun Doğrudan Doğruya veya Kefaletini Haiz Olarak Tahakkuk Eden Bütün Borçları (Milyon Lira Olarak)

Yıllar	1913	1914
İstikrazlar	124.21	133.81
Hazine tahvilleri	10.23	2.29
Avanslar	12.13	13.95
Dalgalı borçlar	21.27	21.27
Belediyeler	2.33	2.21
Toplam	170.17	179.53

Kaynak: Eldem, V. (1970). Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik. Türkiye İş Bankası.

I. Dünya Savaşı süresince savaş finansmanını sağlamak için Tekâlif-i Harbiye kanununca halkın elindeki ihtiyaçtan fazla olanlara el konulması ve karşılığında mazbata verilmesi hükmü konulmuştu. 1923 yılından 1933 yılına kadar yapılan borç mahsubuna bu mazbatalar da konu edilmişti. Tekalif-i Harbiye mazbatalarının niceliği hakkında hem 1918 yılında meclisi ayan hem de 1924 TBMM görüşmelerinde spekülâtif bilgiler mevcuttur.

Maliye Vekili Hasan Fehmi B. (Devamla) — Harbi Umuminin vesaiti nakliyesi, işe bedelleri 40 - 43 milyon lira tahmin olunuyor. Yani hakiki bir hesap değildir. Bunu da tekâlifi millîye rakamı gibi katî hesap edemiyoruz. Tahminidir. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 127)

Mehmet Cavit Bey (Maliye Nâzırı) ...Diğer yandan, tekâlifi harbiye bedelatının bir kısmı bugüne kadar vukubulan sarfiyatımıza geçmiştir. Çünkü malumu devletleri olduğu veçhile, mültecilere tamamen veya mahsuben tediyatta bulunulduğu gibi, bir kısmının da vergi vesaire borçları ile mahsup muameleleri icra olunmuştur. Bunlar çıktıktan sonra bugün Maliye Nezaretinde mukayyet olan tekâlifi harbiyenin yekûnu 6 milyon lira raddesindedir. Bendeniz tekâlifi harbiyenin bu miktardan ibaret olduğunu zannetmiyorum. Tekâlifi harbiye olarak aldığımız eşyanın bedelâtı hiç olmazsa 20 milyon liraya baliğ olmuştur fikrindeyim. Fakat her nedense ahalimiz Nezarete gelip mazbatalarını kaydettirmiyor. (Meclisi Ayan Zabıt Ceridesi, 1918, s. 531)

Yukarıdaki iki alıntıdan yola çıkarak Mahsuba konu edilecek Tekalif-i Harbiye mazbatalarının yüksek miktarlarda olduğu söylenebilir.

Mahsuba konu olan bir diğer borçlanma ise Kurtuluş Savaşı dönemindeki borçlardır. 1921 yılında Yunan Ordusuyla yürütülen savaşın finansmanı için olağanüstü önlemlere başvuruldu. Tekalif-i Milliye Emirleri adı altında on tane emir yayınlandı. Ordunun lojistik ihtiyacının karşılanması için hazırlanan bu emirler borçluluk ilişkisinden çok ulusal yükümlülük niteliğindedir. Fakat 7-8 Ağustos 1921’te yayınlanmış olan bu emirler incelendiğinde Tekalif-i Milliye’nin borç ve yükümlülük kategorisinin bir arada olduğu görülmektedir.

Tekalif-i Milliye’nin on emri incelendiğinde zor ve ikna mekanizmaları gibi iki temel özellik de göze çarpmaktadır. Tekalif-i Milliye’nin zor yönü, on emrin icrasında en ufak bir suiistimal veya direnç gösterildiğinde Vatana İhanet Kanunu ile yargılama yapılacağı net bir vurgusuyla açık edilmiştir. İkna yönünü ise uygulanan çoğu emirde el konulanların sonradan ödenmek vadi ile zabt altına alınıp sahibine adi bir senet niteliğinde zabıt kaydının (mazbata) verilmesi açık etmiştir. Yapılan bir dizi çalışmada zor yönünün çok baskın olmadığı belirtilmiş ve bu durum İstiklal Mahkemelerindeki Tekâlif-i Milliye hususunda görülen davaların nadir olmasına bağlanmıştır. Alptekin Müderrisoğlu Tekalif-i Milliye’nin fedakarlık yönünün güçlü olduğunu “... uygulamalar sırasında zora başvurmayı gerektiren olaylara çok az rastlanmıştır. Bu durum verebileceklerinin sınırlarına ulaşılmasına rağmen, halkın kurtuluş savaşını zafere ulaştıracak mali ve maddi mükellefiyetlere ve fedakarlıklara içtenlikle katlandığını göstermektedir.” (Müderrisoğlu, 1974, s. 382) vurgusuyla anlatılmaktadır. Tekalif-i Milliye’nin fedakarlık, bağış kategorisinde değerlendirilmesinde Tekalif-i Milliye komisyonlarının her işleminin kayıt altına alınmasının ve ödenmesi vaat edilen eşyalar ve hizmetler için senet niteliğinde zabıt kaydının verilmesinin dikkate alınması gerekir.

Tekâlif-i Milliye emirlerinin uygulanmasından vazgeçilmesine rağmen savaşın sonuna kadar 9 emir uygulanmıştır. Uygulama sonucunda ordunun lojistik ihtiyacı karşılanmış ve sonuçta geri ödeme vaadi ile el konulan mal ve hizmetlere ilişkin adi senet niteliğinde mazbatalar kalmıştır. Birçok çalışmada (Tural, 1995), (Duru, 1982) sözü edilen mazbataların büyük bir miktarının nakden geri ödendiği belirtilmektedir. Bu sonuç bütçe kanunlarında mahsubu umumi kanunu için ayrılan tahsisat miktarına dayandırılmaktadır. 1923-1933 arasında 16 yasa ile sözü edilen borçlar dahil genel olarak bir borç mahsubunun düzenlenmesi söz konusu olduğundan, dikkate alınması

gereken nakit ödenmesinden daha geniş bir çerçevedir Bu nedenle 1923-1933 arasındaki mahsubu umumi kanunları incelenecektir.

1923-1938 yılları arasında yürürlüğe girmiş 328, 459 ve 726 sayılı kanunlar 16 mahsup kanunu arasındaki referans kanunlardır. Bunların haricindeki kanunlar ise ya ilgili bir kanun ya da bu kanunlara ek kanunlardır. 328 nolu kanun ile sadece Kurtuluş Savaşı borçlarının mahsup edilmesi amaçlanmıştır. 459 ve 726 sayılı kanunlarla mahsup kapsamı daha da genişletilmiş ve 1908'den itibaren gerçekleşmiş bütün iç borçlar dahil edilmiştir. Söz konusu işlem mahsup işlemi olduğu için kapsam geniş tutulmuştur. 1923-1938 arasında 1908'den itibaren her türlü hazine alacakları ve borçları (ülke içi) kapsama alınmıştır. 1923 yılı yeni kurulacak olan cumhuriyet için sebt yılı⁶ niteliğindedir. Osmanlı'dan kalan ve halen dolaşımda olan bütün borçlar 1930'lu yılların sonlarına kadar mahsup başta olmak üzere terkin veya itfa işlemine tabi tutulur.

Tablo 3. 1923-1938 Yılları Arasındaki Mahsup Kanunları

Kanun No	Kanun Adı	Resmi Gazete Kabul Tarihi
328	Düyunatı Sabıkanın Sureti Tediyesine Dair Kanun	12.04.1339
348	1339 Senesi İkinci Altı Aylık Tahsisat Kanunu	30.09.1339
459	1324 Temmuzundan İtibaren 1339 Senesi Gayesine Kadar Biltümle Matlubat ve Duyunu Hazinesinin Sureti Mahsubuna Dair Kanun	03.04.1340
726	3 Nisan 1340 Tarih ve 459 Numaralı Mahsup Kanununa Müzeyyel Kanun	07.02.1926
731	3 Nisan 1340 Tarih ve 459 Numaralı Mahsup Kanununun Dördüncü Maddesine Bir Fıkra Tezyiline ve Mezkûr Kanunun Altıncı Maddesinin Tadiline Dair Kanun	11.02.1926
748	Emvali Milliye ve Metrukeden veya Mazbut Vakıflardan Bazı Müessesat İle Belediyelere Satılabilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun	07.03.1926
1138	Mahsubu Umumi Kanununun Bazı Mevaddını Muaddil 27 Kânunusani 1926 Tarih ve 726 Numaralı Kanunun 2.Maddesinde Muharrer Müddeti Müracaatın Temdidi Hakkında Kanun	11.07.1927
1274	Mahsubu Umumî Kanununa Müzeyyel Kanun	28.05.1928
1513	1927 Malî Senesi Nihayetine Kadar Millî Hükümet Bütçelerine Müteallik Borçlar Hakkında Kanun	09.06.1929
1661	726 Numaralı Kanunun 6. Maddesinde Muharrer Mahsup Müddetinin Temdidine Dair Kanun	02.06.1930
1783	1927 Malî Senesi Nihayetine Kadar Millî Hükümet Bütçelerine Müteallik Borçlar Hakkındaki 1513 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun	01.04.1931
2048	1927 Malî Senesi Nihayetine Kadar Millî Hükümet Bütçelerine Taallük Eden Borçlar Hakkındaki 1513 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun	06.07.1932
2076	2.6.1929 Tarih ve 1513 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun	28.12.1932
2102	Millî Hükümet Bütçelerine Aid Hizmetler İçin Yapılmış Tediyaatın Tasfiye ve Mahsubu Hakkında Kanun	24.01.1933
2266	1929 Senesi Sonuna Kadar Hazine Alacağı Olarak Muhtelif Hesaplara Kaydolunan Paralardan Bazılarının Tasfiye ve Terkinine Dair Kanun	07.06.1933
3495	1938 Malî Yılı Muvazenei Umumiye Kanununa Ek Kanun	13.07.1938

Tablo.4. Temel Mahsup Kanunlarında Borç Mahsubunun Kapsamı

⁶ Sebt yılı özellikle yedi yıl sebti Yahudilikte borçların silindiği yıl olarak tarif edilir.

1.1.1923 Tarihli 328 Sayılı Kanun

	Borcun Mahsup Başlangıç Tarihi	Borcun Mahsup Bitiş Tarihi	Mahsup Kapsamı (Hazine Borç Tarafı)	Mahsup Kapsamı (Hazine Alacak Tarafı)
328 Sayılı Kanun	1920 Mali Yılı Başlangıcı	1922 Mali Yılı Bitimine Kadar	Tekâlif-i Milliye, Tekâlif-i Harbiye ve Vesaiti Nakliye-i Berriye Ve Bahriye Borçları	Vergi, Yükümlülük ve Sözleşmeden Doğan Hazinesinin Özel ve Tüzel Kişilerin Zimmetinde Gerçekleşmiş Olan Çeşitli Alacakları
459 Sayılı Kanun	01. Temmuz. 1908	31.Aralık. 1923	Sabit Ve Hükme Bağlanmış Her Türlü Borç	1923 Mali Yılı Sonuna Kadar -Vergi, Yükümlülük, Ücretler ve Sözleşmeden Doğan Hazinesinin Özel ve Tüzel Kişilerin Zimmetinde Gerçekleşmiş Olan Çeşitli Alacakları
726 Sayılı Kanun	01. Temmuz. 1908	31.Aralık. 1923	-1923 Mali Yılı Bitimine Kadar Bütçe Ve Nakit İşlemlerinden Doğan Her Türlü Borçlar - 1923 Tarihine Kadar Savaşta Kullanılan Bina Ve Deniz Araçlarının Kira Ve Hasar Bedelleri Olarak Tahakkuk Eden Borç - 1918 İstikrazı Dâhilî	-Şahısların ve Şirketlerin Elinde Bulunan Sabit Ve Tahakkuk Edilmiş Bütün Alacaklar Senetleri -1920 Mali Yılından İtibaren Harp Kazançları, Bina ,Arazi ve Kazanç Vergileri - 1923 Mali Yılından İtibaren Bütçe Ve Nakit İşlemlerden Kaynaklı Tahakkuk Borçlar - Emvali Milliye ve Metruke Satış ve Kira Bedelleri

1923 tarihli 328 sayılı Düyunatı Sabıkanın Sureti Tediyesine Dair Kanun ile sadece 1920-1922 arasında tahakkuk edilmiş olan Tekalif-i Milliye borçlarının ve hazine alacaklarının mahsubu öngörülmüştür. Fakat kanunun adına bakıldığında eski borçların ödenme şekline dair bir kanun olduğu görülmektedir. Bu kanunla eski borçların 1920-1922 dönemi ile sınırlanmış olmasının sebebi, kanunun çıkarılma döneminin cumhuriyet ilanı öncesi ve Lozan Barış görüşmelerine denk gelmesi olabilir. Kanun görüşmelerinde, taslak ve gerekçelerinde I. Dünya Savaşı dönemi Osmanlı iç borçlarının (Tekalif-i Harbiye vs.) da mahsubunun yapılması arzulanmıştır. Fakat sözü edilen bu borcun mahsup kapsamına alınmasından hem kayıtlarına ulaşılmasının zorluğu hem de çok yüksek miktarlarda (25 milyon) olması nedeniyle vazgeçilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923a, s. 124, 127). Böylece kanun 1920-1922 yılları arasındaki hazine borçları ve alacakları mahsubunu öngörecektir şekilde kurgulanmıştır. Dönemin maliye bakanı tarafından bu kanunun görüşmeleri sırasında neden bu kanuna gerek duyulduğu vurgulanmıştır.

Maliye Vekili Hasan B.Tekâlifi Milliye Emri mucibince malûmu âlileri halktan, bedeli müeccel olmak üzere birçok levazım alınmıştı. Yine tekâlifi milliye emri mucibince mültezimlerden alınan yüzde kırkların mültezimlerin maliyeye olan borçlarına takas ve

mahsubu icra edildi. Yine tekâlifi milliye suretiyle tüccarlardan alınan emval ve eşya bedeli tekâlifi milliye emri mucibince o sene içinde getirecekleri eşyanın gümrük resmine mahsup edildi. Fakat doğrudan doğruya halktan alınan hayvanat ve zahire ile, tüccarlar tarafından senesi zarfında eşya getirilmediğinden bunların mahsubu icra edilememiştir. Binaenaleyh bu suretle elde kalmış mühim bir miktarda tekâlifi milliye mazbataları vardır ki, bunlar halkın matlubudur. Tekâlifi milliye mazbata bedelleri istinat ettikleri kanunlara göre sulhun akdini takip eden senelerin bütçelerine mevzu tahsisattan tediyeye edilir. İşte henüz sulh akdedilmemiş ve sulh akdini takip eden senenin bütçesine bu iş için muayyen bir tahsisat da konulmadığı için bu lâyihai kanuniyeyi tanzim etmek lüzumunu hissettim. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923a, s. 125)

Maliye Vekili Hasan B.Tahakkuk cetvelinde tekâlifi milliye 6.361.634 lira tahakkuk etmiştir. Esas aşar yüzde kırkları 2.456.584 liradır ki bu aşar tekâlif-i milliye haricindedir. Âşarın yüzde kırklarından mahsup edilmemiş pek cüzi bir miktar kalmıştır. Doğrudan doğruya tekâlif-i milliye emrine tâbi olan 6 360 kûsur bin liradan da her halde bir rub'u (çeyreği) mahsup edilmiş, yüzde yetmiş beşi henüz tediyeye edilmemiştir. Bir de bunlara ilâve edilecek vesaiti nakliye vardır. Malûmuâliniz vesaiti nakliye de memleketimizde en fakir sınıftan alınmıştır. Bunların her ikisi için bu sene üç milyon lira tefrik ederek gerek mahsup suretiyle ve gerek tediyeye suretiyle Maliye Vekâleti bunları vermek imkânını düşündü. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923a, s. 125-126)

1920-1922 dönemindeki Tekalif-İ Milliye çerçevesinde ortaya çıkmış olan hazineden alacaklı olan zümreler çok çeşitli nitelikte idi. Aşar mültezimleri, tüccarlar ve köylüler gibi geniş kapsamlı idi. Maliye bakanının yukarıdaki beyanından, sözü edilen kanundan önce Tekâlifi Milliye emirleri mucibince fiili bir mahsup işleminin başladığı anlaşılmaktadır. Fakat bu mültezimler ve tüccarlar ile sınırlı kalmıştır. Aşar mültezimlerine Tekâlif-i Milliye emirlerince el konulan aşarın %40'nın yani yaklaşık 2,5 milyonluk kısmın ödendiğini belirtilmektedir. Ayrıca tüccarlardan el konulan malların bedeli Tekâlif-i Milliye emri mucibince ithal ettikleri malların gümrük vergisiyle mahsup edilmiştir. Geriye mahsup edilmemiş Tekâlif-i Milliye emirlerince el konulan ve maliyece zabıt altına alınmış olan 6 milyon civarında bir borç kalmıştır. 328 sayılı kanun buna istinaden hazırlanmıştır. Bununla beraber bu kanun görüşmeleri sırasındaki vurgulardan (Tural, 1995) (Duru, 1982) gibi yazarların belirttiği gibi Tekâlif-i Milliye borçlarının yaklaşık 6 milyon gibi bir miktar ile sınırlı olmadığını, daha fazla miktarda bir borcun mahsup suretiyle ödendiğini anlamaktayız.

328 sayılı kanun üç temel maddeden oluşmaktadır. İlk madde mahsup edilecek olan hazine borç ve alacaklarının kapsam ve dönem olarak sınırlarını çizmiştir. İkinci madde eğer mahsup edilecek borç yok ise hazine borcunun nasıl yerine getirileceğidir. Üçüncüsü ise kimlerin elindeki senetlerin (mazbatalar) mahsuba konu olacağıdır. Kapsam ve sınırlar Tablo 2’de gösterildiği gibidir. Kanun görüşmeleri sırasındaki çatışmaya sebep olan ikinci ve üçüncü maddeler kanunun ruhunu açık eden maddelerdir. İkinci maddede 100 liraya kadar olan borcun tamamının, 100 lirayı aşan kısımlar için %25’inin nakit olarak ödeneceği belirtilmiştir. Üçüncü maddede ise mahsup edilecek olan borç ve alacak arasında aynı şahıs bağının aranmayacağı belirtilmiştir. Nitekim buna ilişkin kanun görüşmelerinde bu kanun, *kırcılık* (iskontoculuk) kanunu olarak tarif edilmiş ve ağır eleştirilere maruz kalmıştır.

Dr. Tevfik Rüşdü B. (Menteşe)Ben zannediyorum ki Halk Hükümeti yaşayan bu diyarda fakirle zengin farkı yoktur ve **servet serveti, para parayı celbeder darbimeseli artık bu memleketin hudutlarından kovulmuştur. Hâlbuki bu kanunun ruhunda onu tamamıyla mündemiç görüyorum.** O da birinci madde içerisindedir. Devletten alacağı olan ve birçok emlakten dolayı borcu, olan bir adamın, bütün, alacağı borcuna mahsup edilir. Fakat ikinci madde mucibince malı, mülkü, varidatı beş yüz liradan ibaret olan bu adamın malına vaziyet edilmiş, Devletten beş yüz lira alacağı para mahsup edilmiyor, 10 bin lira 15 bin lira borcu olanları mahsup ediliyor. Borcu olmayanlar da ancak alacağının rub 'unu alıyor, bunun adalet neresinde'?

....Bahusus ki dâhile olan borçlarını ödemekte, yine kendi alacağını tatmin etmek demektir. Binaenaleyh bu bir ikinci maddenin müfadi(anlamı), hakikatte hatalı bir yol gösteriyor. Bu memleket, Halk Hükümeti kurarken, alacaklı ve borçlu da, ilk defa zenginleri düşünüyor demektir. Meclis namına bunu reddederim. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923a, s. 131)

Tekalif-i Milliye senetlerinin iskonto tabi kılınması bir eğilim olarak 328 nolu kanunun ruhunda içkindir. Bir şahsın elinde bulunan Tekalif-i Milliye senetleri o şahsın her türlü borcuna mahsup edilir. Aşar mültezimlerinin ve tüccarların elindeki senetlerin onları hazineye olan borçlarının mahsubunu kolaylaştırmıştır. Fakat bir köylünün hazineye borcu ya hiç yoktur ya da cüzi bir miktardadır. Üstelik elindeki senet miktarının da düşük olduğu tahmin edilmektedir.⁷ Kanunun görüşmeleri sırasındaki temel karşı çıkışlar bu nedenledir. Şöyle ki elinde üzerinde yüksek miktarlar yazılı senetler taşıyan bir tüccar veya aşar mültezimi bütün borcundan feragat imkânı elde

⁷ Tekalif-i Milliye emirlerinin uygulaması ve ayrıntılı bir dökümü için bkz. (Evsile, 1998)

etmiş oluyor. Fakat elinde 250 liralık senedi olan köylü ancak 100 lira ve geri kalanın %25'ini alabiliyor. Ruhunda mündemiç olan işte budur. Bununla beraber kanunda senet ile borç arasında aynı şahıs bağının aranmayacağı kırıclılığın olaydan olguya (seyreklikten sıklığa) dönüştürüleceği belirtilmektedir. Dönemin birçok milletvekili buna bu çerçeveden karşı çıkmıştır. Bu nedenle 348 nolu ve 30 Kasım 1923 tarihli "1339 Senesi İkinci Altı Aylık Tahsisat Kanunu" ile kanunda içkin olan kırıclılık olgusunu bertaraf etmek için ek bir madde konulmuştur. Senet ile borç arasında aynı şahıs bağı sözü edilen kanun maddesi ile kurulmaya çalışılmıştır. Buna rağmen dönemin maliye bakanının kanuna ilişkin temel niyetinin ne olduğu vurguları önemlidir. Bakanın vurgularında kırıclılığın olguda kaldığı (TBMM, Zabıt Ceridesi, 1923b, s. 408) fakat kanuna ilişkin genel niyetin "...Borcu yoksa arzusuyla diğer bir arkadaşının borcuna mahsup ettirmektir. Bunu da istemiyorsa parasını alacaktır. Eğer madde kanuniye bunu temin etmiyorsa - takas, mahsup veya nakden tediye suretinde bir cümle ile ifade edersek maksat hâsıl olur. Esasen maksadımız budur." şeklinde tarif edilmesi kırıclılığı olaydan olguya taşındığını söyleyebiliriz. 328 nolu kanun ile Tekalif-i Milliye senetlerine likit olma özelliği yani bu senetlerin bir ödeme aracı olarak kullanılması sağlamıştır. Bir zabıt kaydı niteliğinde olan bu kağıtlar likit bir ödeme aracına dönüşmüştür.

1.2.1924 Tarihli 459 Sayılı Kanunu: Duvar veya Süpürge Kanunu

3 Nisan 1924 tarihli 459 sayılı kanun, pürüzsüz bir döneme başlamak ve Osmanlı İmparatorluğunun külfetlerinden kurtularak yeni cumhuriyetin inşasının önünü açmak niyetiyle hazırlanmıştır.

Köhne bir İmparatorluğun asırlardan kalmış bakiyei seyyiatın(günahların) Türk vatanından silip süpürerek pak ve temiz bir Türk Cumhuriyetiyle istikbalde mev'ud olan (vaad olunan) irfan ve terakkiye koştuğumuz bir zamanda uzun harb senelerinin yaratmış olduğu mülevves (pis) hesabı tasfiye ederek Cumhuriyetin ilk senei maliyesine pürüzsüz bir hesapla başlamak elbette hayırlı olur. Bir taraftan halkın ve Hazinesinin menafini ayrı ayrı temin eden diğer taraftan adalet ve hakkaniyet hislerini tatmin eyleyen bu lâyihanın heyeti umumiyesini encümenimiz şayanı kabul görmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 807).

Osmanlı imparatorluğundan kalan borç ve alacak yükümlülüklerinin önüne bir set çekilmesi, yeni bir mali döneme başlanması açısından bu kanun önem arz etmektedir.

Kanun görüşmelerinde “*Bu kanunun ismi hakikisi Duvar Kanunu veyahut Süpürge Kanunu. Her ikisi de caizdir. Hükümeti sakıta ile Cumhuriyet arasına Hazine muamelâtı noktai nazarından böyle bir duvar vaz'etmek zarureti vardır.*” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 814) şeklinde eski mali yükümlülüklerle set çekilerek yeni bir dönem için zemin hazırlanmıştır.

Bir önceki; 328 sayılı kanundan farklı olarak borçlu ve alacaklı kapsamı oldukça genişletilmiştir. Bununla beraber kapsadığı borç ve alacak dönemleri 15 yıllık olarak belirlenmiştir. 1908 yılından 1923 yılına kadar bazı istisnalar⁸ dışında hazineye ait bütün kısa ve uzun vadeli borç ve alacakların mahsubu öngörülmüştür. Kanun incelendiğinde hem mahsup hem de borç tahkim ve tahvil (konversiyon) kanunu olduğu anlaşılmaktadır. Bu kanun cumhuriyet tarihinin ilk uzun vadeli iç borçlanması olarak kabul edilebilir.

459 sayılı kanun bir önceki kanunun eksikliklerinin tamamlandığı, sınırlarının yeniden belirlendiği bir kanun olmuştur. Kanunda dikkati çeken üç temel madde vardır. Kanunun birinci maddesinde kapsam genişletilerek ve bazı istisnalar konularak hazinenin borç ve alacakları mahsubu öngörülmüştür. Bir önceki kanunun en çok eleştiriye maruz kalan tarafı “*kırcılığa*” imkan vermesiydi. Bu kanundaki dördüncü maddede “*mahsup muamelesinde deyin ile matlubun aynı şahsa aidiyeti aranmaz*” hükmü konulmuştur. “*Kırcılığa*” imkan veren hüküm net olmasına rağmen kanun görüşmelerinde bir önceki kanuna oranla daha sönük bir eleştiri yapılmıştır. 328 nolu kanunda mahsup işleminde hazine borçlu ise alacak sahibine nakit ödeme yapılmıştı. Fakat bu kanunda nakit ödeme yerine “*tasfiyei düyun tahvili*” adı altında borçlanma tahvili emisyonuna maliye bakanlığı yetkili kılınmıştır. Tasfiye-i düyun tahvili 20 yıl vadeli ve % 2 faizli olarak belirlenmiştir. Bununla beraber bu tahvillerin dönemin İstanbul Esham ve Tahvilât Borsası’nda kayıt ve kabul ettirilmesinin sağlanması ve devlet kurumlarının ihale işlemlerinde teminat olarak kabul edilmesi hükmü konulmuştur. Böylece yeni kurulan cumhuriyetin maliye bakanlığınca emisyonu yapılan tahviller ekonomik yaşamda likit bir rol yüklenerek dolaşıma sokulmuştur. Yeni Cumhuriyet bu yasal düzenleme ile Osmanlı İmparatorluğunun günahlarını (seyyiatını) tahvil ederek ekonomik yaşamı canlandırabilecek likit varlıklar elde etmiştir.

⁸⁸ Dönemin millileştirme ruhu ile bağlantılı olarak 459 nolu kanundaki mahsup işleminden vatana ihanet suçu ile ilişkili olanların yararlanamayacağı konusunda net sınırlar çizilmiştir. Hatta kanunun bununla ilgili olan ikinci maddesi için gizli bir oturum yapılmıştır. Bknz. (TBMM, Gizli Celse Zabıtları, 1924b)

Bu kanuna tabi olan borç miktarı hakkında çok net bilgiler mevcut değildir. Kanun görüşmelerinde 30-40 milyon arasında bir borç miktarının olduğu belirtilmektedir. Bu kadar yüksek bir miktarın nedeni 1908 yılından 1923 yılına kadar mevcut olan hazine borçlarının mahsuba konu edilmesindedir. Söz konusu edilen borçların büyük bir kısmı adi nitelikteki borç senetleridir. Cumhuriyet dolaşımında olan bu adi nitelikteki senetlerden yürürlüğe koyacağı ekonomik ve mali politikaları nedeniyle kurtulmak istemektedir.

Halkın servetinden bir kısmını hazine zimmetinde mevkuf ve mahpus bulundurmak iktisaden büyük bir zarar olduğu gibi efradı milleti matlubatını istihsal için çabalamaya ve borcunu vermekten kurtulmak esbabını taharri (aramak) ile uğraşmaya mecbur etmek milletin mesai kuvvetinden bir kısmını böyle beyhude yerlere sarf ettirmektir ki bu da mühim bir ziyandır. Şu esbaba mebnidir ki Hükümet erbabı matlûbun her gün tevali eden şikâyet ve metalibatiyle meşgul olmaktan kurtulmak, diğer taraftan tahsilinde esbabı adîde dolayısıyla müşkülât görülen kendi matlubatını kurtararak artık intizam tahtında yürümek maksadıyla umumi bir tasfiye icrasını münasip görerek bu lâyihayı ihzar etmiştir. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 806)

Genel bir borç tasfiyesi yapılmasının, ticari ve hukuki anlamda bir düzen inşası için gerekli hale geldiği belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak karşılığı olamayan adi nitelikte borç senetlerinin varlığının ticari yaşamı sekteye uğrattığı, bunun için hazinenin sorumlu olduğu borç ve alacakların mahsup edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bütün bu mahsup işlemlerinin yeni bir düzen inşası için elzem olduğu dile getirilmektedir. Cumhuriyetin en temel geliri olabilecek vergi gelirlerinin tahsilinin sürekliliğini sağlamak için genel borç mahsubu gerekli hale gelmiştir.⁹ Bu İki açıdan gerekliydi. Birincisi, halkın vergi ödenmesi hususunda ikna edilmesiydi. Bunun için 1914-1923 savaş döneminde vergi mükelleflerinden geri ödeme vaadiyle el konulan değerlerin mahsup edilmesi gerekiyordu. İkincisi ise sözü edilen dönemden mahsuba konu edilen borca ilişkin niceliksel verinin çok şaibeli olmasıydı.

Hasan Fehmi B - Efendim, bendeniz arz ettim ki, bu tasfiyeyi yapmak; İdarei cumhuriyenin muamelât ve hesabatını yekdiğerinden tefrik etmek için en âlâ bir şeydir. Efendiler: Yol ikidir. Biz mutasavvıtını aldık. Ya borcumuz yoktur, alacağımızı da

⁹ Bu tarz bir genel borç mahsup işlemi Osmanlı son döneminde iki büyük savaş sonrasında yapılmıştır. 1853-1856 Osmanlı-Rus savaşı (kırım savaşı ve darülfünun *kaidesi* olarak bilinen borç tasfiyesi) ve 1877-1878 Osmanlı-Rus savaşı (93 harbi) sonrasında genel bir iç borç tasfiyesine gidilmiştir. Bu iki iç borç mahsubu ile ilgili çok az bilgi mevcuttur ve araştırması elzem olacaktır.

tanımıyoruz demeli veyahut borç vardır, vereceğiz demeli. Borç yoktur demeyi encümen muvafık bulmadı. Efendiler: İmparatorluğun israf ettiği kırk milyon lirayı bugünkü mükellefiyet üzerine vergi olarak tarh ve tahsil etmeye imkân var mıdır? Buna hangi mükellef razı olur ve imkânı tatbiki var mıdır? Binaenaleyh biz bunu, ehveni şer olarak bulduk. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 815)

Hasan Beyefendinin işaret ettikleri veçhile (borcun) tespitine imkân olamayacağını anladığından böyle açık ve namütenahi bir saha üzerinde kendi alacağını ve vereceğini tasfiye etmek lüzumuna kani olmuştur. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 816)

Bu gibi nedenlerle cumhuriyet yönetimi borcu ödemeyip genel mahsup işlemi yapmayı uygun bulmuştur. 1914-1923 devlet hazinesinin yüklenmiş olduğu borcun geri ödenmesinin vergi gelirleriyle yapılması mümkün olmamıştır. Çünkü bu, hazineden alacaklı olan halktan hazine borcunun ödenmesi için vergi tahsil edilmesi anlamına gelmekteydi ve vergi gelirleri üzerine inşa edilmek istenen mali sistemin meşruiyetini tehlikeye düşürmekteydi. Genel bir mahsup kanunu zorunlu hale gelmiştir.

Kanun görüşmelerinde tartışma birkaç konu etrafında dönmüştür. 1914-1923 savaş dönemine ait senetlerin tespiti ve bu senetlere ilişkili senet iskontosu olarak anılan kırıccılık olgusu. Daha önce de belirtildiği gibi kırıccılık olgusu bu kanun görüşmelerinde bir önceki kanuna oranla daha az ön plandadır. Senetlerin tespiti meselesi daha çok tartışılmıştır. Nedeni 1914-1923 döneminde savaş ihtiyaçlarının karşılanması için geri ödeme vaadi ile el konulan giyecek, yiyecek, taşıma aletleri ve hayvanlarına ait kayıtların tespitinin zorluğudur. Bununla beraber nesnelere el konulma sürecinde verilen zabıt kaydı veya vesikanın mali birimlere bildirilmesi hususundaki zaman aşımı süresi önemli bir tartışma konusu olmuştur. Senetlere ilişkin zaman aşımı süresi 1926 mali yılı sonu olarak belirlenmiştir.

Musa Kâzım Ef. (Konya)Düyun tahakkuk edip herkesin alacağını mazbatasını ellerine verilmedikçe bunu kabul etmek demek, yine gözü açıkların kesesini doldurmak, halkı tahvilâtla 25 - 30 sene kadar Hükümet kapısında dolaştırmak demektir. Bunun misali o kadar barizdir ki **biz iane verdik. Mahsup etmek için bizi beyhude yere niçin muhasebe dairelerinde dolaştırdınız...** Diyen köylüler vardır. Buna birçok arkadaşlarımız şahittirler. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924a, s. 812)

İster cebri olarak verilsin ister rıza ile verilsin orduya savaşması için verilen yardımlar, mahsup kanunu ile finansa konu edilmiştir. Köylünün askere verdiği bir taşıma hayvanının vergi borcu ile mahsup edilmesi ve eğer köylü mahsup sonucunda alacaklı ise

kendisine devlet tahvili verilmesi tamamen yardımın finansa konu edildiğini göstermektedir. Köylünün ihtiyacını gidermeye yönelik ve nitelik yüklü olarak elinde tuttuğu hayvanı veya eşyası mahsup kanunu ile niceliğe konu edilip finansallaştırılmıştır. Köylülerin ellerinde mazbata (adi senet) ile devlete ait muhasebe dairelerinde dolaşması cumhuriyet döneminde finansallaşmanın varlığını göstermektedir.

1.3. 1926 Tarihli 726'nolu Kanun: Mazinin Borcunu Mazinin Alacağı İle Geniş Bir Takas ve Mahsup

Bir önceki 459 sayılı kanun ile 328 sayılı kanundan farklı olarak bu kanun ile borç kapsamı oldukça genişletilmiştir. Her iki kanunda mazinin borcunu mazinin alacağı ile mahsup mantığı olduğu gibi bu kanunda da aynı mantık vardır. Farklı olarak her türlü borç her türlü alacak ile mahsup edilecek mantığına daha geniş bir boyut kazandırılmıştır. İki mahsup kanunun ardından sözü edilen kanun gibi bir yasal düzenlemeye daha ihtiyaç duyulmasının nedeni mahsup işlemlerinin bütçe üzerindeki baskısını ortadan kaldırmaktı.

Hasan Fehmi Bey (Gümüşhane)... “Hükümet daha vâsi, daha şümulü bir tadil teklif ediyor. Muvazenei Maliye Encümeni bu tadili bir noktadan daha ziyade takyit(şarta bağlama) ediyor. Bendenizin Heyeti Celilenize asıl arz ve izah edeceğim nokta, bu noktadır. İmparatorluk bir deyin bırakmıştır. Bu gayri muntazam bir deyindir. mazinin alacağı ile mahsup ederek senei haliye bütçelerine tedahül(birbirinin içine girme) ettirmemek için,1340 senesinde Mahsubu Umumi Kanunu yaptık. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 184)

1923 tarihli 328 sayılı kanun ile yapılan borç mahsubunun bütçe üzerinde nakit baskısı yarattığı söylenebilir. Bunun nedeni ise Tekalif-i Milliye mazbata sahiplerine nakit ödeme yapılmış olmasıdır. Fakat 1924 tarihli 459 sayılı kanunda bütçe üzerinde nakit baskısı yaratmadan mazinin borcundan kurtulma mantığı esastır. 726 sayılı kanun ise borç konsolidasyonu niteliğindedir. Daha açıklayıcı olması için 726 sayılı kanunun maddelerini incelemek gerekmektedir.

726 sayılı kanunla 459 sayılı kanunun birinci maddesinde değişiklik yapılmıştır. Birinci maddenin bir belirsizlik içerdiği, birçok kereler değişiklik ihtiyaç gösterdiği kanun görüşmelerine yansımıştır. Bu nedenle kanun “*yeni teklif edilen madde ile eski birinci madde ahkâmını mezc (birbiri içinde bütünleştirme) ve tevhit (birleştirme) ederek yeni*

muaddel bir madde olarak” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 186) mantığıyla yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile borç mahsubu yanında borç konsolidasyonu da yapılmıştır. 726 sayılı kanunun üçüncü maddesinde dikkat çeken taraf, bu madde ile mahsup süresince gerçekleşen veya açığa çıkan hazineye ait borç senetlerinin yine hazineye ait gayrimenkullerin satın alımında kullanımına izin verilmiş olmasıdır. Sözü edilen kanun maddesinde elinde senedi olan gerçek ya da tüzel kişilerin bu senetleri hazinenin satacağı arazi, arsa ve emlak satışında kullanılabileceği belirtilmiştir. Daha da önemlisi bu satış işlemi senet sahibinin yanı sıra senet üzerinde hakkı olan bir akrabasının da gerçekleştirebileceğidir. Böylece sadece borç mahsubunda kullanılan adi nitelikteki senetler tedavülü mümkün bir değerli kâğıt haline gelmiştir.

Bu kanun ile deyn ilmühaberine (borç resmi kağıdı) tedavülü imkanı tanınmasının yanında 1918 Dahili İstikraz Tahvilleri mahsuba konu edilmek istenmiştir. Piyasada Maliye Bakanlığının elindeki miktarı saymazsak yaklaşık 15 milyonluk 1918 Dahili İstikraz Tahviller mevcut olduğu Tablo.1’de görülecektir. İlgili kanunun dördüncü maddesince 1918 Dahili İstikraz Tahvilleri emvali milliye ve metruke satış, kira ve kanundan önceki satışlardan kalan taksit bedelleri işlemlerinde kullanılabilir. Kanun maddesinde dikkat edilmesi gereken emvali milliye ve emvali metruke kavramlarıdır. Kanunun üçüncü maddesinde arazi, arsa ve emlak satışları vurgusu yapılırken sözü edilen maddede gereken emvali milliye ve emvali metruke kavramlarının kullanması başka değişkenleri de dikkate almak gerektiğini gösterir. Emvali Milliye her ne kadar milli mallar olarak kullanılsa da emval kavramının sadece mallar değil genel bir zenginlik anlamı ile kullanıldığını söyleyebiliriz.¹⁰ Bununla beraber emvali metruke ise terk edilmiş zenginlikler olarak kullanılmaktadır. Bunlar, çoğunlukla I Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı süresince gayri Müslümler tarafından terk edilen ve hazineye intikal eden zenginlikler olarak değerlendirilebilir. Böylece emvali milliye ve metruke işlemlerinde 1918 Dahili İstikraz Tahvillerin kullanılması ile servet (emval) taksimi yapılmış olmaktadır.

1918 Dahili İstikraz Tahvillerinin mahsuba konu edilmesi ile tahvillerin bütçe üzerindeki baskısı azaltılmak istenmiştir. 1926 yılı bütçesinde tahvillerin yıllık faiz ve amortisman ödemeleri için yaklaşık 2 milyon liralık kaynak tahsis edilmiştir. 726 sayılı kanunun dördüncü maddesi ile hem 1918 Dahili İstikraz Tahvillerin kendisinin hem de

¹⁰ Emvali milliye kavramını bu yönlü düşünmenin nedeni Osmanlı Döneminde ilk Ekonomi bilimi çevrisinin “İlm-i Emval-i Milliye” şeklinde yapılmış olmasıdır. Mehmed Şerif Efendi de “*İlm-i Emval-i Milliye*” diye bir kitap yazmıştır.

faiz ve amortismanlarının bütçe üzerindeki baskısının bertaraf edilmesi öngörülmüştür. Üstelik devletin elinde ölü olarak duran emvali milliye ve metrukenin canlıya dönüştürülmesi arzu edilmiştir.

Maliye Vekili Hasan Bey (Hasan Hüsnü Saka)...Halk piyasa fiyatı mucibince % 50, % 60 kıymeti olan malla yüzde yüz emlâki milliye almak imkânını temin edeceği gibi, iki türlü menfaati hazine de hasıl olacaktır. Birisi, kıymetleri müsavi olan on beş milyon liralık istikrazı dahili, ki devlete 2.156.000 lira masraf tahmil eden bir borçtur. Bu borçtan kurtulmuş olacaktır. Diğer taraftan on beş milyon liralık emlâki devletin senevi hazineye temin ettiği irat üç yüz bin liradır ve bir sürü memur vesair masarifi de vardır. Bu masarifi istisna edince hazine kendisine pek menfaat temin etmiyen fakat halkın elinde pek müfit olacak ve menfaat temin edecek olan emlâkle; kendinin borcu olan ve kendisine senevi arz ettiğim miktarda masraf yapan istikrazı dahiliyi mübadele etmek esasıdır. (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 192)

1918 Dahili İstikraz Tahvillerinin emvali milliye ve metruke ile mahsubunun yapılması devlet maliyesi açısından çok daha can alıcı bir işlevi yerine getirmiştir. Kanunun görüşüldüğünün kamuoyuna duyurulması ile 48 kuruş olan tahvil borsa değeri 70 kuruşa yükselmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 192). Bununla iç borçlanma açısından devletin mali güvenirliliği yükseldiği ilgili kanunun tutanaklarına da “*Gerek hükümet için, gerek halk için faydası olduğuna kaniim. Devletin itibarına belki miyar(ölçü) tutacak olduğumuz istikraz da istikrazı dahilidir. Onun da kıymetini bu vesile ile yükseltmenin her halde hayırlı bir muamele olduğunu zannediyorum*” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926, s. 193) vurgularıyla yansımıştır.

Sonuç

Nisan 1923 yılından başlayıp 1933 yılına kadar Osmanlı İmparatorluğu’ndan kalan kısa ve uzun vadeli iç borçların mahsubu yapıldı. Bunun için TBMM’de 16 kanun hazırlandı. Bu kanunların üç tanesi temel nitelikteydi. Mahsup kanunlarındaki temel mantık Osmanlıdan kalan her türlü iç borçların Osmanlıdan kalan her türlü alacaklar ile mahsup edilmesiydi. Nisan 1923’te düzenlenen 328 sayılı yasa ile sadece Tekâlif-i Milliye borçlarının mahsubu öngörülmüştü. 1924 tarihli 459 sayılı yasa ve 1926 tarihli 726 sayılı yasa ile Osmanlı İmparatorluğunda kalan iç borçlar da (kısa ve uzun vadeli) dâhil edilerek geniş kapsamlı bir mahsup işlemi yapılmıştır.

Cumhuriyetin 1923-1930 yılları ara dönemine özgü bir ekonomik durum bu çalışmada ele alınan mahsup kanunlarını değerli kılmaktadır. 1923-1930 ara döneminde ekonomik yaşamın olmazsa olmazı olan ulusal paraya dair işlemlerinin cumhuriyet kadroları tarafından zorlukla yürütülmekteydi. Zorlukla yürütülmesinin nedeni ulusal para işlerinde Osmanlı Bankasının etkinliği idi. Osmanlı Bankası 1924 yılında para basma imtiyazı Cumhuriyete devredilmesine rağmen Merkez Bankası'nın kuruluşuna kadar hazine işlemlerini sürdürmeye ve Devlet Bankası statüsüne sahip olmaya devam etti. Ticari yaşamda ulusal paranın kullanılmasının zorluğu kredi mekanizmasının gerekli kılıyordu. Bunu 1923-1930 yılları arasında 28 bankanın kurulmuş olmasında görmekteyiz (Ökçün, 1971, s. 98). Ulusal paranın ticari yaşamda ve gündelik yaşamda kullanılmaması krediyi önemli kılıyor ve ekonomi politikalarının dizaynı buna göre yapıyordu.

1923-1933 yılları arasında yapılan borç mahsubunun zorunluluğunu 1923-1930 yılları arasındaki para ve kredi politikası çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Eğer ulusal paranız yoksa ekonomik politikaları ancak ekonomik yaşamda güven inşa ederek yani iyi işleyen bir kredi sistemi ile uygulayabilirsiniz. Bu nedenle yeni Cumhuriyet'in kadroları Osmanlı'dan kalan mülevves (pis, intizamsız) iç borçları ortadan kaldırmayı amaç edinmişti. Bununla ticari yaşamda güven inşa ederek iyi işleyen bir kredi mekanizması kurmayı amaçlamıştı.

328 sayılı yasa, 459 sayılı yasa ve 726 sayılı yasanın her biri bir öncekinden daha geniş kapsamlı bir borç mahsubunu öngörmüştü. Osmanlı'dan kalan, halkın ve şirketlerin elindeki adi nitelikteki hazineye ait senetlerin ortadan kaldırılmasına ve mümkün olduğunca likit varlıklar haline getirilmesine çalışılmıştır. Geçmişin borcu geçmişin alacağı ile mahsup edilerek kredi mekanizması için yeni Cumhuriyet güven ortamı inşa edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Duru, C. K. (1982). *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*. Ankara: TİSA Matbaacılık Sanayii.
- Eldem, V. (1994). *Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Evsile, M. (1998). *Kurtuluş Savaşında Genel Levazım Hizmetleri ve Tekalif-i Milliye Uygulamaları*. Amasya.
- Georgeon, F. (2006). Harp Maliyesi ve Milli İktisat: 1918 Osmanlı İç İstikrazı. F. Georgeon içinde, *Osmanlı-Türk modernleşmesi* (s. 159-179). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Meclisi Ayan Zabıt Ceridesi. (1918). *Otuzikinci İnikad 02.03.1334 (1918)*. TBMM.
- Müderrişoğlu, A. (1974). *Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynaklar*. Ankara: Maliye Bakanlığı Ellinci Yıl yayınları.
- Ökçün, A. G. (1971). *1920-1930 Yılları arasında Kuruluan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (1923a). *Devre :I Cilt :28 İçtima Senesi:4 Dokuzuncu İçtima*. Ankara: 42 TBMM.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (1924a). *Devre: 1 Cilt: 28 İçtimai Senesi:4 Dokuzuncu İçtima 22.03.1339*. Ankara: TBMM.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (1926). *Devre :II Cilt : 21 İçtima Senesi:III 42'nci İçtima, 16.01.1926*. TBMM.
- TBMM, Gizli Celse Zabıtları. (1924b). *Devre : II Cilt : 4 İçtİma Senesi: II*. Ankara: TBMM.
- TBMM, Zabıt Ceridesi. (1923b). *Devre:II Cilt:2 İçtimai Senesi:1 Yirmidokuzuncu İçtima 30.09.1339*. Ankara: TBMM.
- Toprak, Z. (2012). *Türkiye'de Milli İktisat 1908-1918*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Tural, M. (1995). Tekalif-i Milliye (Halka Borcu Kalmayan Devlet). *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, XI(32).