

# *Erken Cumhuriyet Dönemi Tekel Uygulamaları: 1920-1950 Döneminde Tuz, İspirto ve İspirtolu İçkiler ile Kibrit*

*Şeyda GÜDEK GÖLÇEK*

Arş. Gör., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-Mail: seydagudek@ohu.edu.tr

*Ali Gökhan GÖLÇEK*

Arş. Gör., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

E-Mail: aligokhangolcek@ohu.edu.tr

Geliş Tarihi: 25.03.2019 Kabul Tarihi: 15.11.2019

## **ÖZ**

GÜDEK GÖLÇEK, Şeyda; GÖLÇEK, Ali Gökhan, **Erken Cumhuriyet Dönemi Tekel Uygulamaları: 1920-1950 Döneminde Tuz, İspirto Ve İspirtolu İçkiler İle Kibrit**, CTAD, Yıl 15, Sayı 30 (Güz 2019), s. 253-288.

Erken Cumhuriyet Dönemi'nde Türkiye, Osmanlı Devleti'nden devraldığı tekel uygulamalarını genişleterek sürdürmüştür. Bu dönemde tekel, Kurtuluş Savaşı'ndan sonra ekonomik kalkımda ve merkezi otoritenin yurdun tamamına ulaştırılmasında önemli bir araç olmuştur. Bu nedenle tekel uygulamalarının kurumsallaşması ve tekel işletmelerinin ıslahı temel bir politika haline gelmiştir. Kurumsallaşma için ayrıntılı bir yasal düzenleme sürecine girilmiş ve konuya ilişkin ciddi bir mevzuat birikimi meydana gelmiştir. Islah çalışmaları ise eğitim almış uzmanların yetiştirilmesinden tarım politikalarının iyileştirilmesine, kaçakçılıkla mücadelede demir ve karayolu yapımına kadar çok geniş bir alana uzanmıştır. Nihayetinde bu çabaların sonucu olarak

tekel uygulamaları istihdam sağlama, bulunduğu bölgenin ekonomisini canlandırma ve ulaşım imkânlarını geliştirme gibi katkılarının yanında, toplam bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını teşkil etmiştir. Zira çalışmanın temel kaynağını oluşturan Bütçe Kesin Hesap Kanunları'ndan ve Tekel Genel Müdürlüğü Bütçesi'nden elde edilen verilere göre, tekel gelirleri, toplam bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmuştur. Daha özeldir mali tekel gelirleri arasında ise tuz, alkol ve alkollü içkiler ve kibrit ürünlerinin gelirinin toplamı literatürde çokça çalışılan tütünden sonra en büyük payı oluşturmasına karşın, hak ettiği ilgiyi görememiştir. Bu nedenle çalışmada, söz konusu eksiklik nedeni ile tuz, alkol ve alkollü içkiler ve kibrit tekelini ele alınmıştır.

*Anahtar Kelimeler:* Tekel, Tuz, Alkol, Kibrit, Türkiye.

#### ABSTRACT

GÜDEK GÖLÇEK, Şeyda; GÖLÇEK, Ali Gökhan, **Early Republic Period Monopoly Practices: Salt, Alcohol and Alcoholic Beverages, and Match in the Period of 1920-1950**, CTAD, Year 15, Issue 30 (Fall 2019), pp. 253-288.

In Early Republic Period, Turkey expanded and continued monopoly practices which are inherited from the Ottoman State. In this period, the monopoly became an important tool in economic development after the War of Independence and in the reach of central authority throughout the country. Therefore, institutionalization of monopoly practices and improvement of monopoly enterprises became an essential policy. A detailed regulatory process was undertaken for institutionalization and a serious legislative accumulation occurred on the subject. Improvement works extended to a wide range of fields –from the upbringing of trained experts to breeding of agricultural policy and from the fighting against smuggling to construction of highways and railways-. Ultimately, as a result of these efforts, monopoly practices had contribution such as providing employment, reviving the economy of the region as well as it constituted a significant portion of total budget revenues. For monopoly revenues formed a large part of the total budget revenues, according to data which obtained from the Budget Final Account Acts and Monopoly General Directorate Budget that constituted the main sources of the study. More specifically, although among fiscal monopoly revenues, sum of the revenues of salt, alcohol and alcoholic beverages and matches constituted the largest share after tobacco, which is much studied in the literature, they have not received any interest deserved. Therefore, the study has dealt with salt, alcohol and alcoholic beverages and matches for the reason of this deficiency.

*Keywords:* Monopoly, Salt, Alcohol, Match, Turkey.

## Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu, yeni bir devlet inşa edilmesi anlamında, Osmanlı Devleti'nin yönetim ve sisteminden radikal bir kopmayı, fakat ardından gelme anlamında, Osmanlı'nın devlet yönetim birikimlerinin devamını ve mirasının kullanımını temsil etmektedir. Osmanlı'dan devralınan bu devlet ciddiyeti, henüz Cumhuriyet kurulmadan, Kurtuluş Savaşı sırasında ve

Cumhuriyet'in ilanından sonra yasal düzenlemeler ile kendini göstermektedir. Bu yasal düzenlemelerin amacı, genel anlamda, Osmanlı Türkiye'si için Millî Mücadele'yi başarı ile sonlandırmak ve sonrasında Cumhuriyet Türkiye'si için ise siyasi ve ekonomik sorunlara bir an önce çözüm getirmek olmuştur.

Osmanlı'dan kalan dış borçların yükü, cılız ekonomi ve Kurtuluş Savaşı'nın neden olduğu tükenmişlik ile karakterize olan bu ekonomik konjonktürde, ekonomiyi yapılandırmak için gerekli kaynakların başında inhisarlar görülmüştür. İnhisarlar öncelikle Millî Mücadele döneminde bir finansman kaynağı olarak görülmüş, fakat savaş nedeni ile inhisar uygulamalarına dair gerekli düzenlemeler yapılamamıştır. Ancak Cumhuriyet kurulduktan sonra, Ankara Hükümeti'nin inhisarlara verdiği önem açık hale gelmiştir. İnhisarlar istihdam, üretim ve yatırımları teşvik etmesi ile ekonominin canlanmasını ve merkezi hükümetin otoritesinin (şimendifer ve demiryolu yapımına katkısı ile birlikte) geniş bir alana ulaşmasına yardımcı olmuştur.

Günümüzde ekonomik ve mali önemini korumayı başaramamış, pek çoğu özelleştirilmiş olan inhisarlar, Osmanlı Devleti'nde ve Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde oldukça önemli bir kurum olarak dikkat çekmektedir. İnhisar kelimesi Fransızca "*monopole*" kelimesini karşılamak üzere, "*bir malı veya işi, başkası yapmamak üzere, yalnızca belirli bir kişiye veya kuruma verme*"<sup>1</sup> olarak açıklanmasıyla birlikte, günümüzde inhisar kelimesinin karşılığı olarak tekelle veya monopol kavramları kullanılmaktadır.

Devletler toplumsal refah ve ekonomik etkinlik adına, piyasaların başarısız olduğu zamanlarda, çeşitli enstrümanlar kullanarak iyileştirme yoluna gitmekte ve bu durum devletin düzenleyici rolünün bir yansıması olarak bilinmektedir. Ekonomi literatüründe piyasa başarısızlıkları olarak adlandırılan ve devletin müdahale etmesinin meşru görüldüğü birtakım durumlar mevcuttur. Bunlar kamusal malların üretimi, tekelle ve karteller tarafından üretilen malların çıktı sınırlaması, asimetrik bilgi, dışsallık yayan mal ve hizmetlerin üretimi ve eksik piyasalar olarak sayılabilmektedir.<sup>2</sup> Sayılan hallerde devletin düzenleyici rolü devreye girerek, doğrudan kendisi piyasaya müdahale etmekte ve işlevsiz olan sistemi çalışır hale getirmeye uğraşmaktadır. Bu noktada piyasanın başarısız olduğu hususlardan biri olan tekelle piyasalarında, tek bir firmanın piyasanın tümünü kapsayacak şekilde üretim yapması ve satması durumudur. Söz konusu firma az üretim yaparak yüksek fiyatlara satış yapabilmekte<sup>3</sup> ve bu da topluma ağır bir sosyal maliyet yüklemektedir. Diğer taraftan tekelle ürünleri

<sup>1</sup> Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara, 2015, s. 504.

<sup>2</sup> Nicholas Barr, *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 1993, s. 93-94.

<sup>3</sup> William W. Sharkey, *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, London 1982.

incelendiğinde, genellikle toplum sağlığını, ahlakını ve devletin güvenliğini doğrudan ilgilendiren alanlar olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Cumhuriyet'in ilk yıllarında ekonomik olarak ağırlığı hissedilen tekel uygulamaları, devletin kontrolünde üretilmiş ve satışı yapılmıştır.

Erken Cumhuriyet Dönemi tekel kalemleri çeşitlilik göstermekle birlikte, bunları mali ve idari olarak tasnif etmek mümkündür. Çalışmamızın konusunu oluşturan tuz, kibritle ve ispiertonun da dâhil olduğu mali tekelleri; tütün, rovelver, barut, fişek, oyun kâğıdı gibi mallar oluştururken; idari tekeller ise; posta, telgraf, telefon, limanlar, para basımı gibi alanları ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>4</sup>

Çalışmada yukarıda sayılan tekel uygulamalarından sadece tuz, kibritle, ispiroto ve ispiroto içkilerin seçilmiş olması, çalışmanın özgün tarafını oluşturmaktadır. Zira Türk iktisat tarihi yazınında özellikle tütün tekeli ve idari tekellere ilişkin çok fazla eser olmasına rağmen, tekel gelirlerinin %30-35'ini oluşturan söz konusu tekel uygulamalarını içeren yayın sayısı çok kısıtlı kalmıştır. Bu bağlamda çalışmada ilk olarak tekel uygulamalarının yasal mevzuatı üzerinden bir incelemesi yapılarak, dönemin şartları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın devamında ise tuz, kibritle, ispiroto ve ispiroto içkiler özelinde tekel uygulamalarının ekonomiye etkileri incelenmiş, bütçe içindeki ve tekel gelirleri içindeki payları üzerinden değerlendirmelerde bulunulmuştur.

### **Tuz, İspiroto ve İspiroto İçkiler ile Kibritle İlişkin Tekel Mevzuatları**

Erken Cumhuriyet Döneminde, hükümetin tekel uygulamalarına karşı tutumu baştan itibaren net bir şekilde gelişmemiştir. Nitekim 1923-1929 dönemini kapsayan açık ekonomi koşulları ile yeniden inşa döneminde, devletin teşvik ve girişimleri ile milli sermaye ve özel girişim desteklenmiştir<sup>5</sup>. Bu nedenle 1920'li yıllar tekel uygulamaları bakımından, kesin bir düzenleme yapılamamıştır. Tekel işletmesi belli sınırlama ve düzenlemeler ile özel şirketlere veya devlet içinde oluşturulan bir birime bırakılmış ve elde edilen gelirin bir kısmı devlete aktarılmıştır. 1929 Büyük Buhran sonrasında yer kürede korumacı ekonomi politikalara artan eğilim<sup>6</sup> ve özel teşebbüs ile tekel gelirlerinden istenen verimin alınamaması nedeni ile 1930 yılında başlayan korumacı ve devlet destekli sanayileşme sonrasında, devlet doğrudan işletmeci olarak tekelin üretim süreçlerinde yer almıştır ve bunun için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri yerine getirmiştir.

Bu halden hareketle, Erken Cumhuriyet Dönemi'nde tekellere dair izlenen seyirin üç başlık altında değerlendirilmesi uygun görünmektedir. Öncelikli olarak

<sup>4</sup> Güneri Akalın, *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara, 2008, s. 71.

<sup>5</sup> Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 49-50.

<sup>6</sup> Şevket Pamuk, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi Büyüme, Kurumlar ve Bölüşüm*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 163.

Osmanlı'dan tekellere ilişkin Ankara'ya ne kaldığını görmek amacıyla, Cumhuriyet'in ilanına kadar tekel düzenlemeleri genel olarak ele alınmıştır. Daha sonra tekel uygulamalarının tamamen kurumsal bir yapı ile devletin eline alındığı 1932 Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın kurulduğu tarih ayırım noktası olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla 1923-1932 geçiş dönemi ve 1932-1950 arası devlet tekeli dönemi olarak tekel mevzuatı ayrı ayrı çalışılmıştır. Bu dönemler mevzuatlar üzerinden ele alınmış, zira devletin bir konuya ilişkin tutumu en açık şekilde bu konuya ilişkin yapılan yasal düzenlemelerden anlaşılacaktır.

### **Osmanlı Son Dönemine Ait Tekel Mevzuatları**

Osmanlı Devleti'nde tekel uygulamasının açıkça uygulandığı iki madde olarak tütün ve tuz öne çıkmaktadır. Bunların dışında çeşitli imtiyazlarla yabancı şirketlerce üretilen veya tekel benzeri ayrıntılı bir düzenleme ile vergilendirilen ve denetlenen üretim alanları da bulunmaktadır. Çalışmada ele alınan tuz, alkollü içkiler ve kibrit, esasında bu üç uygulamaya da örnek teşkil etmektedir. Tuz tekel yönetimi altında bulunurken, alkol ve alkollü içkilerin üretimi ve satışı vergilendirilmekte ve bu alan sıklıkla idarenin müdahalesine uğramaktadır. Kibrit için ise, yabancı şirketlerce belirli şartlar dâhilinde imtiyazlı üretimi şeklinde bir yol çizilmiştir.

1862 tarihli Tuz Nizamnamesine kadar tuz, tam olarak tekel olmasa da devletin kontrolünde dört farklı şekilde işlenmiştir. İlk olarak, tuzlaların yıllık gelirleri, işletme maliyetleri ve üretim kapasitelerinin tahmini üzerinden iki yıllık mültezimlere kiralanarak işletilmektedir. Fakat tuzlalara talebin artması, sonraları tuzlaların ihale usulü ile en yüksek geliri taahhüt eden kişilere kiralanmaya başlanmış ve mültezimlerin yaptıkları yatırımları amorti etmeleri için kira süresi de üç ya da beş yıla çıkarılmıştır. İkinci yöntem, üretim potansiyeli düşük ve uzak mecralardaki tuzlaların devlet tarafından genellikle dört kişilik küçük bir kadro ile işletilmesini içermektedir. Üçüncü yöntemde tuzlaların işletimi, devletten izin alınması ve üretimin yüzde 20'sinin hazineye verilmesi koşuluyla kişilerce yapılmaktadır. Sonuncu yöntem ise devletin bilgisi ve düzenlemesi eşliğinde, aşiret beyleri ya da tekke ve zaviyelerin tuzlaları işletmesinden oluşmaktadır.<sup>7</sup>

İltizam sisteminin yarattığı sorunlar ve gelirlerin düşmesi nedeni ile 1857'de yeni bir yol denenmiş ve devletin elinde tuttuğu tüm tuzlaların işletilmesi "*Bezîrgân Zarfı*" isimli bir kişinin referansı ile kurulan bir şirkete devredilmiştir.<sup>8</sup> Bu uygulamadan istenilen sonucun alınamaması ile nihayetinde 1862 Nizamnamesi ile tuzun üretimi, idaresi ve ticareti tamamen devletin tekeline

<sup>7</sup> Müfit İler, *Dünyada ve Türkiye'de Tuz Endüstrisi ve Tuz Ticareti*, Tekel Genel Müdürlüğü, İstanbul, 1981, s. 2.

<sup>8</sup> Fatma Doğruel, A. Suut Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 42.

alanmıştır.<sup>9</sup> Ancak olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle, 1875 yılında Osmanlı Devleti'nin moratoryum<sup>10</sup> ilan etmesiyle birlikte, 1879 tarihinde tuz tekelinden elde edilen gelir bazı diğer gelirler ile birlikte üç yıllığına “*Rüsum-ı Sitte İdaresi*”<sup>11</sup>’ne devredilmiştir.<sup>12</sup> Muharrem Kararnamesi’nin çıkarılmasından sonra da 1882 yılında tuz, Duyun-u Umumiye İdaresi’ne bırakılan vergi ve tekel gelirleri arasında yer almıştır.<sup>13</sup>

Osmanlı Devleti’nin mirasını devralan Türkiye, karşısında Avrupalı devletlerin direktifinde ve hazine gelirlerinin bir kısmına sahip olan Duyun-u Umumiye’yi bulmuştur. Ankara Hükümeti, bu konuya dair ilk olarak 1920 yılında Muvazene-i Umumiye (Mali Bütçe Yasası) ile bir düzenleme getirmiştir. Yasanın 21. maddesine göre, Duyun-u Umumiye İdaresi’nin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olan yerlerdeki idaresi tanınmış ancak elde edilen gelirin Maliye Bakanlığı’na gelip harcamalarının ise bütçeden karşılanması istenmiştir. Duyun-u Umumiye’ye tebliğ edilen bu kararda vergi koyma ve alma hakkının Büyük Millet Meclisi’nde olduğu ve İstanbul Hükümeti ile yapılacak tüm antlaşmaların geçersiz olduğu belirtilmiştir. Bundan sonra Ankara’da bir Duyun-u Umumiye Müdürlüğü kurulmuş ve memurlar bu Müdürlüğe bağlanmıştır.<sup>14</sup> İçinde bulunulan kurtuluş mücadelesi nedeni ile doğrudan Duyun-u Umumiye İdaresi’ne el koymak mümkün olmadığından, idare vasıtasıyla hasılat yapılarak hem dış borçlar ödenmeye devam edilmiş hem de gelirlerin bir kısmının Milli Mücadele’ye kanalize edilmesi mümkün olmuştur.

Alkol ve alkollü içkiler, eski hali ile ispiro ve ispiroto içkiler, Osmanlı döneminde tekel statüsünde olmayıp, vergi denetimi altında çalışan çok sayıda küçük işletmelerce üretim yapılmıştır. Fakat alkollü içkilerin üretimi ve satışı, tekel altında olan tütün ile benzer şekilde vergilendirilmiştir. Mali krizlerde

<sup>9</sup> Alptekin Müderrisoğlu, *Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1990, s. 120.

<sup>10</sup> Moratoryum, savaş veya olağanüstü ekonomik bunalımlarda devletlerin vadesi gelmiş ödemeleri durdurmak amacıyla yasayla yapılan borç ertelemevidir. Moratoryum ilan eden bir devlet, yasadaki belirtilen süreler ve koşullar ölçüsünde vadesi gelmiş olan borcunu erteleyebilmektedir (Orhan Hançerlioğlu, *Ekonomi Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 34).

<sup>11</sup> 1879 Kararnamesi olarak bilinen Hükümet ile Osmanlı Bankası ve Galata Bankerleri arasında yapılan anlaşma ile tuz, alkollü içki, ipek öşrü, tütün ve tömbeki tekellerine ait vergilerin toparlanması ve işletilmesi 10 yıl süreyle Osmanlı Bankası ve Galata Bankerleri’ne devredilmiş ve bu yönetim “*Rüsum-ı Sitte İdaresi*” adlandırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız; Mehmet Genç, Erol Özvar, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul, 2006.

<sup>12</sup> Müderrisoğlu, *age.*, s. 124.

<sup>13</sup> Rifat Önsoy, *Mali Tutsaklığa Giden Yol: Osmanlı Borçları (1854-1914)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 182.

<sup>14</sup> Nihad S. Sayar, *Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları*, Meter Matbaası, İstanbul, 1977, s. 293.

finansman yaratmak için, sıklıkla her iki maddenin vergileri arttırılmıştır. Osmanlı Devleti'nde alkollü içkilerin satışında bir çeşit ruhsat harcı olarak "Resm-i Beyiye" vergisi alınmaktadır. Alkollü içkilerin üretiminden ise alınacak kapsamlı ilk vergi, 1591-1592 yıllarından sonra "zecriye" adında bir müskirat vergisi getirilmesi girişimi ile gündeme gelmiştir. Ancak çok fazla tepki gösterilmesi nedeni ile bu vergiyi uygulamaya koymak mümkün olmamıştır.<sup>15</sup>

Aynı vergi, 1792 tarihinde İrad-ı Cedid Hazinesi'ne alınmış ve verginin kapsamına şarap, rakı ve benzer içkiler dahil edilmiştir.<sup>16</sup> 1839-1856 Tanzimat Devri'ne kadar zaman zaman yasaklanmış olması nedeni ile alkollü içkilerin tüketimi yaygınlaşmamış fakat söz konusu dönemde artış yaşanmaya başlamıştır. Bu nedenle sıra resmi, cizye ve zecriye olarak ayrı ayrı alınan içkilerin vergisi 1859'da "Rüsumu Müstemid" adı altında bir araya getirilmiştir. Muharrem Kararnamesi ile bu vergiden elde edilen gelir de önce Rüsumu Sitte'ye daha sonra Duyun-u Umumiye İdaresi'ne bırakılmıştır. Ek olarak, 1630 tarihli Evliya Çelebi'nin Seyahatname'sinde, İstanbul'da içki satışı yapan esnafla ilgili verdiği bilgilerden, o dönemde "Hamr Emin" adında, alkollü içkiler ile ilgilenen bir makam olduğu iletilmektedir.<sup>17</sup> Muharrem Kararnamesi sonrasında, alkol gelirleri de diğer tekel gelirleri gibi Duyun-u Umumiye'ye bırakılmıştır. Duyun-u Umumiye yönetimi altındayken, tarihi net olmamakla birlikte, içkiler konusunda bir tür tekel uygulamasına benzeyen bir proje geliştirilmiş, ancak hükümet ilgi göstermemiştir.<sup>18</sup> Bu bilgiler ışığında Osmanlı Devleti'nde alkollü içkiler ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Osmanlı'dan böyle bir yapıyı devralan Ankara Hükümeti'nin alkollü içkilere karşı aldığı ilk karar, Osmanlı'da da zaman zaman uygulanmış olan alkol yasağıdır. 14 Eylül 1920 tarihinde, Kurtuluş Mücadelesi'nde tüm imkân kısıtlarına rağmen, ilk Meclis'in tutucu kanadının gücü ile 22 sayılı "Men'i Müskirat Kanunu" çıkarılmıştır. Bu kanun her türlü alkollü içkinin yapımını, dış alımını, satışını ve kullanımını yasaklamaktadır. Yasağa uymayanlar, para, hapis ve eğer memur ise temyiz edilmemek üzere memuriyetten çıkartılma olarak belirlenmiştir<sup>19</sup>. Daha sonra 17 Kasım 1920 tarihinde, ülke dışına döviz çıkışını önlemek amacıyla, tıbbi kullanım dışında bütün alkollü madde ve içkilerin dış

<sup>15</sup> Ziya Karamürsel, *Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, s. 196.

<sup>16</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 117.

<sup>17</sup> Müfit İlater, *Rakımın Tarihi*, Ekonomik Araştırmalar Grubu, İstanbul, 1984, 7.

<sup>18</sup> A. du Velay, *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurumu, Ankara, 1978, s. 321.

<sup>19</sup> Onur Karahanoğulları, *Birinci Meclisin İçki Yasağı: Men-i Müskirat Kanunu*, [http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/menimuskirat.pdf\\_2007](http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/menimuskirat.pdf_2007), s. 11-12.

alımını yasaklamıştır.<sup>20</sup> Bu yasak sonrasında Cumhuriyet'in ilanına kadar alkollü içkileri kapsayan herhangi bir düzenleme yapılmamış fakat daha sonra alkollü içkiler ciddi bir gelir kaynağı yaratma yolunda düzenlenmiştir.

Son olarak alkol ve alkollü içkilerle benzer şekilde kibrit de tekel yönetiminde olmamıştır, ancak alkolden farklı olarak kibrit üretiminde imtiyaz denemelerine rastlanmaktadır. İlk olarak 1875 yılında bir azınlık mebusu olan “*Mösyö İzzidor Krikon*”, Büyük Dere Çayırında bir fabrika kurmayı ve dört yıl süre ile kibrit imtiyazını almayı planlamış, ancak bu isteği başarı ile sonuçlanmamıştır. 1889 yılında aynı talep başka bir azınlık mebusundan gelmiş, “*Esperaki Esani Efendi*”, kibrit ve kav fabrikalarının imtiyazının kendisine devredilmesini istemiştir. Fakat bu sefer yabancı sermaye ile kurulan ortaklıkla Osmanlı Kibritleri Anonim Şirketi'nin (*Societe Anonym Des Allumettes Ottomanes*), Kadıköy'de yapılması planlanan fabrikaya, mesken sakinleri itiraz etmiştir. Bunun üzerine görevlendirilen heyetin yaptığı inceleme sonucunda, yapılan eleştiriler haklı ve fabrikanın kurulması sakıncalı bulunmuştur. Bu girişim sonrasında son olarak 1901 yılında iki imtiyaz talebi daha olmuştur. İlk olarak Avusturya'dan bir imtiyaz talebi gelmiştir, altı ay sonra ise “*Baron Dohartakis*” ve “*Konkolid Brager*” isimli iki girişimciden daha imtiyaz talebi gelmiştir.<sup>21</sup> Ancak bu taleplerin de ne şekilde sonuçlandığı belirsizdir. Bu taleplerin neticesinin belirsizliği ile birlikte, Cumhuriyet öncesinde, kibrit tekelinin yabancı bir şirkete devredildiği bilinmektedir.<sup>22</sup> Her halükârda, bu dönemde kibritin bir özel şirkete devredilerek tekel altına alınması konu olmuştur.

### **1923-1932 Geçiş Dönemi: Tekel Mevzuatları**

1923'te imzalanan Lozan Barış Anlaşması'nın görüşmeleri sırasında en çok tartışılan konulardan birini Osmanlı'nın dış borçları ve Duyun-u Umumiye İdaresi oluşturmuştur.<sup>23</sup> Lozan'da borçlar, Osmanlı'nın ardından kurulan devletlerin arazi gelirlerine göre paylaştırılmış ve Türkiye'nin payına 1912 öncesi borçların yüzde 62'si, bu tarihten sonraki borçların ise yüzde 77'si ile en büyük oran düşmüştür<sup>24</sup>. Bu antlaşma ile Duyun-u Umumiye hukuki olarak sona ermiş dolayısıyla vergi ve gelirleri denetleme yetkisi ortadan kalmıştır. Bundan sonra borçların ödeme planına ilişkin bir komisyon kurulmuş, komisyon çalışmalarını 1924-1928 yılları arasında tamamlamış, bu nedenle bu tarihler arasında ödeme

<sup>20</sup> Cihan Duru, Kemal Turan, Abdurrahman Öngöçlü, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası: Mondros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*, TİSA Matbaacılık, Ankara, 1987, s. 226-227.

<sup>21</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 123-125.

<sup>22</sup> Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, Cilt 2 (1933-1935)*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1988, s. 92.

<sup>23</sup> Pamuk, *age.*, s. 175.

<sup>24</sup> Birgül Ayman Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyun-u Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948”, *Memleket, Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı 1, 2006, s. 107.



yapılmamıştır. 1928 yılında, yalnızca alacaklı devletlere borçların tahsisi konusunda aracı bir kurum yapısına bürünen Duyun-u Umumiye'nin adı değiştirilmiş, "*Eski Osmanlı İmparatorluğu'nun Taksim Edilmiş Kamu Borçları Meclisi*" adını almıştır.<sup>25</sup>

1939 yılında alınan ve 1940'ta kesinleşen bir karar ile de Türkiye Cumhuriyeti bu kurumla ilişkisini tamamen kesmiştir. Ancak yasa ile onaylanmış olan bir sözleşmenin tek taraflı bir kararname ile kaldırılamayacağı gerekçesi ile itiraz eden alacaklı devletler nedeni ile ilişkinin hukuken sona ermesi, 1949 yılında taraflarca imzalanan protokolle mümkün olabilmiştir. Fakat 1939 yılından itibaren Türkiye, borçları doğrudan alacaklı devlete ödemiştir. 1954 yılında da son taksit ödenerek 1854'te başlayan Osmanlı borçlarının ödemesi, yüz yıl sonra tamamlanmıştır. Dolayısıyla Cumhuriyet'in ilk yıllarında dış borçların ekonomik ağırlığı olmakla birlikte, Duyun-u Umumiye'nin denetim ve işletme yetkisinin kaldırılması ile siyasi bir yük olmaktan çıkarılmış ve idareye bırakılan ürünlerin üretim ve satış politikası, Cumhuriyet'in tasarrufunda olmuştur.

Türkiye, Osmanlı döneminden devraldığı tekel uygulamalarını genişleterek sürdürmeye devam etmiştir. Uzun süren savaşın ardında bıraktığı ekonomik kısıtlar ve Osmanlı Devleti'nden kalan dış borçlardan kaynaklanan sorunlar nedeniyle, tekel uygulamaları devlet gelirlerinin önemli bir ayağı olmaya başlamıştır. Bir yandan üretim desteklenirken, diğer taraftan üretim için gerekli sosyal ve ekonomik alt yapının oluşturulması inhisarlar aracılığı ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu süreçte, tekele dâhil edilen farklı ürünlerin ve ürün gruplarının üretim ve satış süreci ayrı ayrı tekel idareleri altında yürütülmüştür. Bu idarelerin kurumsal bir çatı altında birleşmesi için 1932 yılında kurulan İnhisarlar Umum Müdürlüğü'nü beklemek gerekmiştir.

Bu süreçte tütünden sonraki ilk düzenleme, 1927 yılında Tuz İnhisarı Umum Müdürlüğü'nün kurulması ile tuz inhisarı ile ilgili olmuştur. Bundan sonra yapılan düzenlemeler, örneğin tuzun birim satış fiyatına asgari sınır belirlendiği 1518 sayılı kanun gibi<sup>26</sup>, tuzun fiyat artışını sağlamak ile ilgili olmuştur. Esasında bu artışları, tuz inhisarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için bütçeden aktarılan ek maliyetlerin fiyatlara yansımaları gibi düşünmek mümkündür. Örneğin bu konunun çok tartışıldığı 1932 yılında, inşaat, tamirat istimlak bedeli gibi giderler için 9.000 lira, ambar, idare masrafları ve memur harcırahı gibi giderler için de 6.000 lira olmak üzere toplamda 15.000 lira ek gider tuz inhisarına aktarılmıştır.<sup>27</sup> Ancak hayvancılıkta ve deri, kimya, boyama gibi çeşitli sanayi sektörlerinde kullanılan tuzun fiyatının yüksek olması, inhisar idarelerinin

<sup>25</sup> RG, 15 Aralık 1928, Sayı 1066.

<sup>26</sup> RG, 9 Haziran, 1929, Sayı 1211.

<sup>27</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 13, İçtima 2, 27.03.1933, Sıra No 93 (12.01.1933), s. 2.

bütçeleri ile ilgili yapılan 1932 yılındaki Meclis toplantısında eleştirilmiştir. Örneğin, İstanbul Milletvekili Hasan Vasıf Bey,

“... memleketimizde inhisar resminin yüksek olması, bizim sanayimizi mühim bir sekteye uğratmaktadır.... Bu ağır resmi, sanayi veremediği için kullanamıyor. Binaenaleyh bu inhisarın mutfak tuzuna hasrı ve sanayideki tuza teşmil edilmemesi sanayimizin terakkisi noktasında lazımdır ve bunda memleketimiz için hiçbir zarar yoktur. Çünkü zaten pahalılıktan sarf edilmiyor...”<sup>28</sup>

diyerek tuz fiyatlarının sektörler arasında farklılık göstermesi ve mutfak tuzu ile sanayide kullanılan tuzların fiyatların aynı ölçekte olmaması ve fahiş fiyatlarda piyasada yer almaması gerektiğini dile getirmiştir. Aynı şekilde sırasıyla Kocaeli Milletvekili Sırrı Bey ile Eskişehir Milletvekili Emin Bey de tuz fiyatlarını gelir adaleti açısından, köylü kesimi dikkate alarak eleştirmiş ve düşüncelerini şöyle açıklamışlardır:

“... Tuz resminin sureti istifası, adalet kaidelerine uygun olmadığından, adeta zenginlerin istihlakatına fakirlerin de iştirak mahiyetinde bulunduğu için bunun nazarı dikkate alınması iktiza eder. Bizler de aynı fiyatla tuz yemekteyiz; köylülerde. Hatta köylülerin koyunlarına yedirdikleri tuzu da aynı fiyatla almaktadırlar. Bu doğru değildir. Başka memleketlerde bu gibi hususat nazarı dikkate alınarak resim, o suretle tevzi edilmiştir ki köylü bunu yük olarak telakki etmesin...”<sup>29</sup>

“Köylü vergilerinin içinde ağır vergi hayvanattan alınan resim meselesidir. Çorak ve tuzu olmayan Anadolu’da -hatta bir kısım sahilimizde de öyledir- köylüler davar başına bir okka tuz sarf ederler.... Bu tuzlardan herhalde Hükümet eskiden olduğu gibi hafif bir şey almalı...”<sup>30</sup>

Tuz fiyatlarında değişikliğe gidilmesi ve köylülere daha ucuz tuz satışı yapılması hususunu Gaziantep Milletvekili Nuri Bey, deri ihracatı özelinde eleştirmiş ve Kütahya Milletvekili Memet Bey ile aynı düşüncelerde birleşerek; tuz fiyatlarının yüksek olmasının bütçeyi olumsuz etkileyeceğini şu sözlerle belirtmişlerdir:

“... Son zamanlarda memaliki ecnebiyeye ihraç edilen deriler, hayvanlarımıza tuz yedirmemekten naşi revaçta bulmadığı mevzuken haber alınmıştır. Binaenaleyh bütçe tevazünü dolayısıyla tuzdan fazla para alım diye hariçteki derilerimizin para etmemesi bittabi varidatımızı da tenakusa uğratacaktır.... Tuz kıymetinin pahalı veya ucuz olması vakti hali yerinde

<sup>28</sup> Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası Cilt 1 (1929-1932)*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1978, s. 231.

<sup>29</sup> Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası Cilt I*, s. 231-232.

<sup>30</sup> *Age.*, s. 232.

olanlarca ehemmiyeti olmayabilir. Fakat fakirlere, bunu almak imkân ve kabiliyeti az olan köylüye ucuz satmak musip olur kanaatindeyim.”<sup>31</sup>

“Tuz fiyatları en son haddine vasil olmuştur.... Bunun yalnız köylü ihtiyacı üzerinde değil, ihracat eşyamız üzerinde de mühim tesirleri vardır.... Zavallı köylü bir okka tuz için 5, 10 okka buğday satıyor ve bundan dolayı köylü meysus oluyor...”<sup>32</sup>

1930’da 1660 sayılı “*Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkında Kanun*” ile “*Maliye Vekâleti tarafından idare olunan inhisarlar hükmü şabsiyeti haiẓ Devlet müesseseleridir*” denilerek, Kanunun ikinci maddesine göre, “*İnhisar İdareleri Maliye Vekâleti’nin inhası üzerine irade-i milliye ile tayin olunana umumi müdürler tarafından ve mülbak bütçelerle idare olunurlar.*”<sup>33</sup> Böylece diğer tekeller gibi tuz tekeli de kurumlaşmış ve tüzel bir kişiliğe kavuşmuştur.

Alkol ve alkollü içkiler ise 1920 yılında Men-i Müskirat Kanunu ile yasaklanmıştır. Bu yasak 1924 yılında 470 sayılı “*Müskirat Resminin Tadiline Dair olan 8/1/1336 Tarıhli Kararnamede Münderiç Rüsümün Tezyidine ve Men’i Müskirat Kanunu’nun Tadiline Dair Kanun*” ile kaldırılmış ve müskirat resmi düzenlenmiştir.<sup>34</sup> Tekel altına alınması 1926 yılında yürürlüğe giren 790 sayılı “*İspirto ve Meşrubat-ı Küüliye İnhisarı Hakkında Kanun*” ile gerçekleşmiştir. Bu kanun ile “*Türkiye Cumhuriyeti dâhilinde bilumum ispirotolar ve meşrubat-ı küüliyenin (şarap, bir ve her nevi likör de dâhil) imal veya hariçten celp ve ithali ve dâhilde furuhtu hükümetin tahtı inhisarındadır. Hükümet bu inhisarı kısmen veya tamamen bir Türk anonim şirketine devir sureti ile idare edebilir*” ifadesi yer almıştır. Bu içkilerin satış koşulları yine bu yasada yer bulmuş ve fiyatlamaları da üretim maliyetinin yüzde 5-10 arası oranda farkla satılmaları şeklinde sınırlandırılmıştır. Fakat şarap istisna tutulmuş, şarabın üretimine ilişkin bir sınırlama yapılmazken, yalnızca ticareti devletin tekeline alınmıştır.<sup>35</sup>

Bununla birlikte, mevcut küçük üreticilerin kapasitelerinin ve varlıklarının bir dökümünün Tekel İdaresi’ne bildirilmesi ve faaliyete devam edebilmeleri idarenin iznine bağlanmıştır. Tekel İdaresi dışında üretim yapan şirketlerin, Maliye Vekâleti, Tekel İdaresi ve şirket temsilcisinden oluşan bir komisyonla ürünlerin satış fiyatının belirleneceği, buna uymayan şirketlerin ise tesis ve fabrikalarının kapatılarak, ülkeden üç ay içinde ayrılacağı belirtilmiştir.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Age., s. 232.

<sup>32</sup> Age., s. 232.

<sup>33</sup> RG, 2 Haziran 1930, Sayı 1509.

<sup>34</sup> RG, 26 Nisan 1924, Sayı 69.

<sup>35</sup> RG, 3 Nisan 1926, Sayı 338.

<sup>36</sup> RG, 3 Nisan 1926, Sayı 338.

Alkollü içkileri düzenleyen bu yasadan sonra aynı yıl içinde alkol tekelinin işletme hakkı Türkiye İş Bankası ve “*Naçella Organizaçya*”nın ortaklaşa kurdukları “*İşpırto ve Meşrubatı Küüliye İnhisarı İşletme Türk Anonim Şirketi*”ne devredilmiştir. Ancak şirketin yükümlülüklerini yerine getirememesi üzerine sözleşmenin iptal işlemleri başlamış ve devlet ile şirketin farklı savları nedeni ile ihtilaf doğmuştur. Hükümet sözleşmeyi iptal etmek isterken, şirketin devletin böyle bir hakkının olmadığına ısrarcı olduğu sırada, sözleşmenin gerektiği taksiti vaktinde devlete ödeyemeyeceğini bildirmesinden sonra şirketin varlıklarına haciz konmuştur. Böylece özel işletmeye verilen imtiyaz sona ermiş ve 1927 yılında 1071 sayılı “*İşpırto ve Meşrubat-ı Küüliye İnhisarının Sureti İdaresi Hakkında Kanun*” ile 790 sayılı kanuna dayanarak alkollü içki tekelinin idaresi yeniden devlete geçmiştir. Hükümet, idarenin gerçekleşeceği tüzel kişiliğe sahip bir müdürlük oluşturmuştur. Bu müdürlük, 1932 yılına kadar görevini yalnız; bu tarihten sonra İnhisarlar İdaresi Umum Müdürlüğü altında sürdürmüştür.<sup>37</sup>

Çalışmada ele alınan bir diğer tekel uygulaması olan kibritin üretim, ithalat ve satışının tekel idaresi altına alınması ise 1924 yılında olmuştur. Aynı yıl içerisinde kibrit imtiyazı 25 yıllığına bir şirkete devredilmek istenmiş ve ihaleyi bir Belçika şirketi olan “*S.A. Usines Allumettire de Flanders*” kazanmış, daha sonra adını “*Societe General Allumettiere et Forestiere*” olarak değiştirmiştir. Şirket, devlete yıllık 1.750.000 TL ödeyecek, üç yıl içinde bir fabrika inşa edecek ve üretimde yerli odun kullanacaktır. 1925’te “*Societe Allumettes en Turquie*” isimli şirket kurularak faaliyete geçmiştir. Hükümet kurulacak olan fabrikanın süresini kısaltmak amacı ile bir süreliğine Belçika’daki ana şirketten daha yüksek fiyata ithal edilmesini kabul etmiştir. Ancak bu ithalatın şirket için oldukça kârlı olması, şirketin fabrikanın kurulmasını ağırdan almasına, bu sırada küresel piyasada İsveçli kibrit üretici bir şirket ile girdiği rekabet sürecin iyice yavaşlamasına neden olmuştur. Daha sonra şirketin Belçikalılara ait olan hisselerinin tamamı, adını daha sonra “*The American-Turkish Invesment Cooperation*” olarak değiştiren “*American-European Match Corporation*” şirketi tarafından satın alınmış fakat bu çetrefilli süreç sonunda şirket taahhüt ettiği sürede fabrikayı tamamlayamamıştır. Bunun üzerinde 1928’de hükümet yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesi ile şirketin imtiyazına son vermiştir.<sup>38</sup>

Daha sonra 1929 yılında 1503 sayılı “*Kibrit ve Çakmak İnhisarı Kanunu*” ile “*inhisar altına alınan maddelerin (kibrit ve çakmak) imal, ithal ve satım işleri hükemi şahsiyeti haiz ve Maliye Vekâleti’ne merbut bir müdürlük vasıtası ile idare olunur ve kanun mahsusası müstenit olmadıkça inhisarların fertlere ve şirketlere devri caiz değildir*”<sup>39</sup> hükmü

<sup>37</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 145-146.

<sup>38</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 147.

<sup>39</sup> RG, 8 Haziran 1929, Sayı 7510.

yasalaşmıştır. Dolayısıyla bu kanun ile kibrit tekeli yeniden devlete devredilmiş ve özel sermayeye geçişi yeni bir yasaya bağlanmıştır.

Fakat sözleşmenin iptali üzerine şirket, Türk hükümetine dava açmış ve görüşmeler yeniden başlamıştır. “*The American-Turkish Investment Cooperation*” ile sermaye bağları olan “*Swedish Match Company*”nin fabrika kurmak istememesi üzerine anlaşma sağlanamamış ve görüşmeler kesilmiştir. 1929’da yeniden başlanılan görüşmeler sırasında Türkiye içinde Sovyet kibritlerinin pazara hâkim olmasını önlemek isteyen şirket, ortalamanın altında fiyatlara kibrit satmaya başlamıştır.<sup>40</sup> Bunun şirkete pahalıya mal olmaya başlamasının da itici gücü ile Maliye Bakanlığı’nın yapılması planlanan Merkez Bankası için kredi sağlamasını istemesi ile nihayet anlaşma sağlanmıştır.<sup>41</sup> Bunun üzerine 1930 tarihli 1722 sayılı yasa ile kibrit, çakmak ve benzeri tutuşturucu maddelerin üretim, ithal, ihraç ve satış hakları 25 yıllığına “*The American-Turkish Investment Cooperation*”a verilmiştir. Bunun karşılığında şirket yüzde 6,5 faizli ve 25 yıl vadeli 10.000.000 altın dolar borç vermeyi ve 1.750.000 yıllık kira ödemeyi kabul etmiştir.<sup>42</sup>

Şirketin iflas etmesi ile süreç tamamlanamamıştır ancak şirketten alınan 8.500.000 dolarlık kredi, 1931 yılında faaliyete geçen Merkez Bankası için gerekli olan kaynağın önemli bir kısmını karşılamıştır. Nitekim Osmanlı borçlarının ödeme çalışmalarının devam ettiği bu süreçte, dış borç almak veya bu geliri yurt içinden sağlamak mümkün değildir. Bu örnek, gelir yaratmak noktasında, tekellerin bu dönemdeki önemini açık hale getirmektedir.

Bu dönemde tekel idaresine dair yapılan düzenlemeler, bu yapıların iyileştirilmesi ve düzenlenmesinden çok, idarelerin devletin tasarrufuna alınmasını sağlamak şeklinde olduğu görülmektedir. Nitekim bu idareler, Osmanlı döneminden devralındığı için ya yabancı şirketin işletmesinde ya da Duyun-u Umumiye denetimindedir. Bu nedenle, tekel hakkının devlete alınması daha öncelikli bir sırada yer almıştır. Yine yurt içinde, savaşın bıraktığı koşullara bağlı olarak hükümet, tekellerin yanında ekonomik ve sağlık, altyapı, eğitim alanlarındaki gibi pek çok ciddi sorunla karşı karşıya kalmıştır. Ek olarak, Lozan’dan kalan mübadele ve sınır sorunları gibi siyasi meseleler de uluslararası bir anlaşmaya bağlılığı nedeni ile hükümetin öncelikleri arasında yer almıştır. Nitekim böyle bir ortamda, yalnızca tekel alanında gerekli düzenlemeleri beklemek pek de makul değildir.

Tekellere dair yasal düzenlemelerin, derinleştirilememesinin diğer nedenini ise hâkim ekonomik sistem oluşturmaktadır. 1920-1930 yılları arasında devletin

<sup>40</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 147.

<sup>41</sup> Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, Cilt 1 (1929-1932)*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1978, s. 92-95.

<sup>42</sup> RG, 30 Haziran 1930, Sayı 1533.

desteği ve teşviki ile özel girişim yaratılmaya ve yerli sermaye oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>43</sup> Ancak hükümet ekonominin tümüyle özel sektöre bırakılmasına çok sıcak bakmamıştır. Özetle 1920'lerde amaçlanan politika ile uygulanan politika arasında farklılık görülmüş ve özel sektörü güçlendirmek adına sınırlı bir devlet müdahaleciliği uygulanmıştır.<sup>44</sup> Nitekim 1930'lu yıllardan itibaren, 1929 Büyük Buhranı'nı da etkisiyle, yerkürenin tamamında etkili olan korumacı politikaların etkisi Türkiye'de de hissedilmiştir ve devletin piyasadaki etkinliği daha çok hissedilmiştir.

Korumacı devlet anlayışı, tekel idaresi konusunda da devletin ağırlığını belirleyici hale getirmiş ve devlet işletmeci olarak doğrudan piyasada yer almıştır. Bu nedenle ekonomide devletin ağırlığı hissedilmekle birlikte, hükümet sürekli olarak özel teşebbüsü yönlendirmiş ve imtiyazlarla desteklemiştir. Ancak burada yerli sermayenin birikimi öncelikli olmuştur. Osmanlı'nın, Cumhuriyet Türkiye'sine bıraktığı önemli derslerden biri de, ekonomik anlamda dışa bağımlılığın bir devlet yıkılışına giden süreci inşa etmesi olmuştur. Bu nedenle, Erken Cumhuriyet Dönemi'nde dış borçtan ve yabancı yatırımın ağırlığından kaçınmak, ekonomik alanda hareket ederken, hükümetin temel motivasyonunu oluşturmuştur. Örneğin, tekel idarelerini doğrudan yabancı bir şirkete vermek yerine, hissedarlar grubunda ve yönetim kurulunda Türklerin çoğunluğu oluşturulmaya çalışılmış ve ülke içinde kalkınmayı desteklemek için, kibrit tekelinde yerli odun kullanma zorunluluğu gibi, bağlayıcı kurallar konulmuştur. Bu eğilim Erken Cumhuriyet Dönemi'nin tekel uygulamalarını karakterize eden temel unsur olmuştur.

Tekel idarelerinin kurumsal bir çatı altında birleştirilmesi de bunun en açık göstergesidir. Bu doğrultuda 1932 yılında Gümrük ve Tekel Bakanlığı kurulmuş, tekel idareleri bu bakanlık altında toplanarak düzenlenmeye ve ıslah edilmeye başlanmıştır.

### **Tekel Mevzuatının Değişimi: Tekel İdaresi Kuruluşu Sonrası Dönem**

#### **Tekel İdaresi'ne İlişkin Tarihsel Arka Plan**

1920'li yıllarda hükümet, tekel idarelerini genel anlamda iki farklı şekilde yaptığı görülmektedir. Hükümet, kibrit ve alkollü içkilerde olduğu gibi Osmanlı'dan tekel olarak alınmamış ürünlerde, bir özel şirkete işletme hakkını devretmiş ve gelirin bir kısmı devlete aktarılmıştır. Tuz gibi tekel idaresi altında uzun süredir var olan eski tekel ürünlerinde ise devlet içinde oluşturulan bir birim vasıtasıyla işlevini sürdürmüştür. Fakat her iki şekilde de devlet doğrudan işletmeci olarak üretim ve pazarlama sürecine dâhil olmamıştır. 1932'den itibaren başlayan dönemi, öncesinden ayıran temel fark ise artık devletin

<sup>43</sup> Boratav, *age.*, s. 39.

<sup>44</sup> Pamuk, *age.*, s. 181.

işletmeci olarak piyasaya inmesi olmuştur. Bunun için gerekli kurumsal mekanizmaların oluşturulması hazırlığına girilmiştir.

Öncelikle 1931’de 1909 sayılı “*Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti Teşkiline Dair Kanun*” ile “*Gümrük ve Devlet İnhisarları işleri ile (Posta, telgraf ve telefon hariç) meşgul olmak üzere Gümrük ve İnhisar Vekâleti teşkil edilmiştir*” ifadesi<sup>45</sup>, bir yıl sonra ise, 1989 sayılı yasa ile “*Maliye Vekâleti tarafından idare olunan inhisarlar hakkındaki 3 Haziran 1930 tarih ve 1660 numaralı kanun ile Maliye Vekâleti’ne tevbid edilmiş olan hukuk ve vezâif Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’ne devrolmuştur*” ifadesi yer almıştır. Aynı yasada, 1660 sayılı yasanın tanıdığı tüzel kişiliğin korunduğu ve bu idarelerin her birini tanımış olan hukuk ve yetki ile birlikte idare olunmak üzere bir umum müdürlüğü altında birleştirilmiştir.<sup>46</sup> Böylece tek el idarelerinin yasal zemin üzerinde gelişiminin temeli atılmıştır.

Gelir azaltıcı etkisi nedeni olan kaçakçılığı önlemek konusu da yapılan düzenlemeler arasında önemli bir yer tutmaktadır. 7 Ocak 1932 tarihli “*Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun*” genel anlamda kaçakçılık ile mücadeleyi içermekle birlikte tekeller de bu yasada ayrıca belirtilmiştir. Buna göre devlet tekeli altında olan maddelerin izinsiz ithal edilmesi, ülke içinde sevk edilmesi, satılması ve alınması ve benzeri işlemler yasaklanmış ve cezaya bağlanmıştır.<sup>47</sup> Ayrıca kaçakçılık ve bununla ilgili suçların davalarının giderleri de Maliye Vekâleti’nin sorumluluğuna alınarak, Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’ne devredilmiştir.<sup>48</sup> Dolayısıyla tekellerin idaresinde merkezin gücü sağlanmaya ve devlet dışındaki aktörlerin konuya ilişkin etkinlikleri engellenmeye çalışılmıştır. Bu da konuya verilen önemi bir kez daha göstermektedir.

29 Nisan 1933 tarihinde kabul edilen 2159 sayılı “*İnhisarlar İdaresi Hakkındaki 1660 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun*” ile daha önce umum müdürlüğü altında birleştirilmiş olan inhisarlar “*İnhisar İdaresi*” olarak anılmıştır. Bu yasa ile ağırlık olarak giderler için (25 milyona kadar) kaynak tahsis edilmesi, gerekli binaların kiralanması, memur ve müstahdem maaşları ve satış işlemleri gibi ekonomik konular düzenlenmiş ve karar yetkili merci olarak İnhisarlar İdaresi gösterilmiştir.<sup>49</sup> Gümrük ve İnhisar Vekâleti’nin idari yapısı da yerleşmeye başlamıştır. Ancak vekâletin kurulmasından itibaren, tekellerin birleştirilmesi için gerekli hazırlık ancak 1935 yılında tamamlanabilmiştir. Bu nedenle 1935 tarihine kadar, üzerinde çokça tartışılan idareler için denetimin sağlanacağı ortak

<sup>45</sup> RG, 30 Aralık 1931, Sayı 1989.

<sup>46</sup> RG, 31 Mayıs 1932, Sayı 2112.

<sup>47</sup> RG, 12 Ocak 1932, Sayı 2000.

<sup>48</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 15, İçtima 2, 13.05.1933, Sıra No 168 (16.04.1933), s. 1.

<sup>49</sup> RG, 8 Mayıs 1933, Sayı 2395.

bir bütçe<sup>50</sup> hazırlanamamış, ayrı ayrı verilmeye devam edilmiştir. 1935 yılında kabul edilen 2825 sayılı, “*Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun*” ile nihayet vekâletin idari yapısı tamamlanmıştır. Buna göre vekâletin, on merkezde ve dört taşrada olmak üzere toplam on dört idari birim altında teşkilatlandırılmıştır. Bu birimlerin merkez teşkilatlarından birini de İnhisarlar Umum Müdürlüğü oluşturmaktadır.<sup>51</sup>

1941 tarihli ve 4036 sayılı “*İnhisarlar Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun*” ile İnhisarlar Umum Müdürlüğü’nün teşkilat yasası oluşmuştur<sup>52</sup>. Bu yasa ile müdürlük, kurumsal olgunluğa ulaşmıştır. Son olarak, 1946 yılında kabul edilen, 4896 sayılı “*Tekel Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4036 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*” ile müdürlüğün adı “*Tekel Genel Müdürlüğü*” şeklinde değiştirilmiş, fakat bunun dışında işleyişi ve yapısı ile ilgili önemli bir değişiklik yapılmamıştır<sup>53</sup>. Tekellere dair bundan sonra yapılan düzenlemeler, tekellerin faaliyetleri, yapıları veya bütçeleri gibi işleyişe dair konular olmuştur.

### **Tuz, İspirto ve İspirtolu İçkiler ile Kibrite İlişkin Yasal Düzenlemeler**

Cumhuriyet’in ilk yıllarında, 1927 yılında Tuz İnhisarı Umum Müdürlüğü’nün kurulması ve tuz fiyatlarını arttırmaya yönelik düzenlemeler dışında, tuz tekeline dair ciddi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle birtakım değişiklikler yapılmış olmakla birlikte tuz inhisarının idaresi, genel anlamda 1862 Tuz Nizamnamesi’ne göre yapılmaya devam edilmiştir. Bu nizamnamenin yerine geçecek olan yasa, 1936 yılında kabul edilen 3078 sayılı “*Tuz Kanunu*” olmuştur. Kanunun birinci maddesinde belirtildiği şekli ile “*Türkiye’de her ne suretle olursa olsun tuz ihraç ve istihsali devletin inhisarı altındadır. Başkalarının tuz ihraç ve istihsal etmeleri kaçakçılıktır*” ifadesi yer almış ve tuzun devlet tekelinde olduğu açıkça belirtilirken, üçüncü maddede bunun altı daha kesin bir şekilde çizilmiştir. Buna göre, “*Tuzlaların içinde veya etrafında bulunup bunların işletilmesi veya muhafazası için elzem bulunan yerler ve binalar dahi tuzlaların mütemmim cüzleri addolunur. Bu gibi yerler ve binalar hakiki veya hükmi şahısların tasarrufu altında ise umumi istimlak usulüne tevfiқан istimlak olunur.*”<sup>54</sup> Adı geçen madde, eğer tuzlaların işletilmesi için gerekli olan yerler bir özel veya tüzel kişide ise bu yerlerin kamulaştırılacağını belirtmektedir.

Aynı yasada, tuzun yalnızca üretim süreci tekel altına alınmış olup, satışının serbest bırakıldığı, bir nevi kısmi tekel yöntemi benimsenmiştir. Fakat bununla

<sup>50</sup> Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası Cilt II*, s. 93-99.

<sup>51</sup> RG, 16 Ekim 1935, Sayı 3133.

<sup>52</sup> RG, 26 Mayıs 1941, Sayı 4817.

<sup>53</sup> RG, 27 Mayıs 1946, Sayı 6317.

<sup>54</sup> RG, 23 Aralık 1936, Sayı 3489.



birlikte satılan tuzların fiyatları arasında fahiş farklar olmaması için satış fiyatları düzenlenmiştir. Fiyat düzenlemesi ile aynı zamanda, maliyeti düşürmek adına, tuzun içine kum karıştırmak gibi yöntemler ile tuzun kalitesinin düşürülmesinin de önüne geçilmeye çalışılmıştır.<sup>55</sup> Diğer maddeler ise bu düzenlemeler ve cezai yaptırımlar ile ilgili olmuştur. Tuz tekelinin idaresine dair bu süreçte başka bir önemli düzenleme getirilmemiştir.

Alkollü içkilerin idaresine dair, önce 1926 yılında yürürlüğe giren 790 sayılı “İspirto ve Meşrubat-ı Külliye İnhisarı Hakkında Kanun”, sonra 1942 yılında “İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 4250 sayılı bu kanuna göre,

“Her türlü ispirto ve spirtolu içkilerin yapılması, hariçten getirilmesi, yurt içinde satılması hükümetin inhisarı altındadır. Bu inhisar, İnhisarlar Umum Müdürlüğü’nce işletilir. Her türlü şarapla, meyve şaraplarının yapılması ve satılması bu kanun hükmüne göre serbesttir. Kısmen tahammür etmiş olmakla beraber içki vasfı haiz bulunmayan şıra, boza gibi maddeler inhisar mevzu dışındadır.”<sup>56</sup>

Bu yasa ile şarabın yanında biranın satışı da serbest bırakılmakla birlikte, satışın İnhisarlar İdaresi’nin izni ile idare tarafından belirlenen satış koşullarında yapılması karara bağlanmıştır. Şarap satışından litre başına tüketim vergisi alınması düzenlenmiş, fakat biraya dair böyle bir madde yer almamıştır. Yasanın içerdiği diğer konular ise; kaçakçılığın cezalandırılması, ürünlerin üretim ve satış süreçlerinin düzenlenmesi ile ilgili olmuştur. Bu iki ürünün tekel üretimine alınması için daha ileri ki yılları beklemek gerekmiştir.

Kibrit Tekeli İdaresi’nde ise, “*The American-Turkish Investment Cooperation*” şirketinin sahip olduğu yetki, henüz süresi dolmadan, 1943’te Türkiye tarafından iptal edilmiştir. 4426 sayılı “*Kibrit ve Çakmak İnhisarı İşletme İmtiyazının Kaldırılmasına ve Bu İnhisarın İşletilmesi İçin Muvakkat Bir İdare Kurulmasına Dair Kanun*” ile kibrit tekeli geçici olarak (1944’e kadar), Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti’ne bağlı, Kibrit ve Çakmak Tekeli Geçici İşletme İdaresi’ne devredilmiştir. Kibrit tekeli “*The American-Turkish Investment Cooperation*”a devreden sözleşmenin feshi birinci maddede, şirket ve hükümet arasında imzalanan bir sözleşme ile olduğu belirtilmiştir.<sup>57</sup>

Geçici kibrit idaresine verilen süre, 1944’te 4556 sayılı ve 1945’te 4816 sayılı ek yasalar ile olmak üzere, üstü üste iki yıl uzatılmıştır.<sup>58</sup> Bundan sonra 20 Mayıs 1946 yılında kabul edilen 4897 sayılı “*Kibrit ve Çakmak Tekeli Geçici İşletme İdaresinin Tekel Genel Müdürlüğü’ne Devrine Dair Kanun*” ile geçici idareye son

<sup>55</sup> RG, 23 Aralık 1936, Sayı 3489.

<sup>56</sup> RG, 12 Haziran 1942, Sayı 5130.

<sup>57</sup> RG, 31 Mayıs 1943, Sayı 5417.

<sup>58</sup> RG, 11 Mayıs 1944, Sayı 5703; RG, 29 Aralık 1945, Sayı 6193.

verilmiştir. İdarenin bütün hak, menfaat ve görevleri Genel Müdürlüğe devredilmiştir. Yasanın kalan kısmında devredilecek varlıkların dökümü yer almıştır.<sup>59</sup> Bundan sonra 1952 yılında 5865 sayılı “*Kibritin Tekelden Çıkarılmasına ve İstiblak Vergisine Tabi Tutulmasına Dair Kanun*” ile tekel idaresinin tasarrufundan çıkarılmıştır.<sup>60</sup> Böylece özel şirkete imtiyazının verilmesi yolu ile tekel idaresi sağlanmaya çalışılan kibrit denemeleri başarısız olmuş ve sonunda tekelden çıkarılması ile kibritin serüveni tamamlanmıştır.

### **Tekel Uygulamaları ve Ekonomik Etkileri**

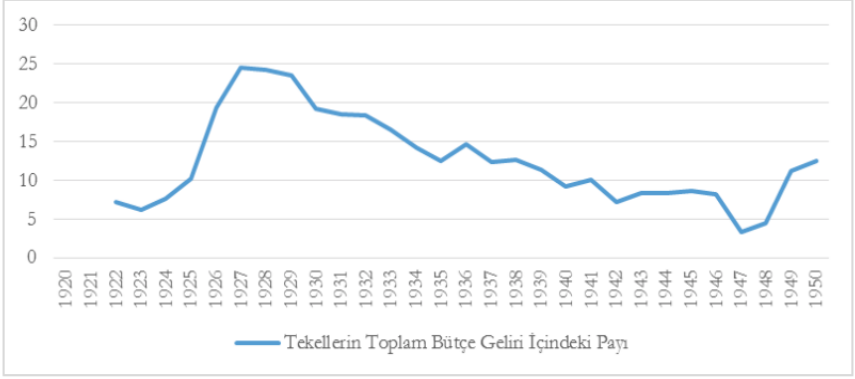
1930’lu yıllardan itibaren, yerli sermaye birikimini hızlandırmak ve bu sermayenin sanayileşmeyi sağlaması için devlet, tekel uygulamalarında daha belirleyici olmaya başlamıştır. Savaş sonrası ekonominin kısıtları içerisinde tekel uygulamaları, Türkiye ekonomisinin önemli bileşenlerinden biri olmuştur. Nitekim tekel işletmeleri, devlet için hem önemli bir gelir kaynağı hem de devletin otoritesini sağlayan önemli araçlar olmuşlardır. Yurdun çeşitli bölgelerine kurulan fabrikalar, işletmeler ve tuzlalar merkezin gücü ve denetimini bu bölgelere taşımıştır. Bununla birlikte, tekel işletmeleri, kurulduğu bölgedeki halk için bir gelir kapısı olmuştur. Tekel, kurulduğu bölgelerde istihdam sağlamış, işletme için gerekli olan araç ve ulaşım gibi hizmetlerin sağlanmasında bölge halkına başvurmuş ve dolayısıyla da bölgede ekonominin canlanmasını sağlamıştır. Bu açıdan tekel, kalkınma ve ekonominin canlanmasında önemli bir etken olmuştur.

Grafik 1’de görüldüğü üzere tekel gelirleri kuruluş döneminden 1929 yılına kadar korumacı devlet politikalarının etkisi ile artış göstermiştir. Bundan sonra tekel gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payının azalan bir eğilimde olduğu anlaşılmaktadır. Fakat bunun nedeni tekel gelirlerinin azalması değil, ekonominin kalkındırma çabalarının ve savaş sonrasında kurulan düzenin etkisi ile toplam bütçe gelirlerinin artmasıdır. Nitekim 1929 yılından sonra da tekel gelirlerinde artışlar yaşanmaya devam etmiştir, ancak bu artış toplam bütçe gelirleri ile aynı oranda olmamıştır. Bu nedenle grafik 1’de 1929 sonrasındaki süreçte tekel gelirlerinin payı daha aşağı seviyelerde görünmektedir:

---

<sup>59</sup> RG, 27 Mayıs 1946, Sayı 6317.

<sup>60</sup> RG, 5 Şubat 1952, Sayı 8026.



Grafik I: Yıllar İtibariyle Tekel Gelirlerinin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı, %.

Tekel gelirlerinin gösterildiği Tablo 1’de 1920-1950 yılları arasında bütçenin gider-gelir toplamları ile tek el gelirleri yer almaktadır. Özellikle 1939 sonrası toplam bütçe gelirlerinde bir artış gözlemlenmekle birlikte, toplam bütçe gelirlerinin ortalama yüzde 12,5’ini tek el gelirlerinin oluşturduğu görülmektedir. 1942 yılından itibaren toplam bütçe gelirleri içindeki tek el gelirlerine ait pay düşüş yaşamıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı’nın etkisiyle yaşanan mal darlıkları, enflasyon etkisi ve buna bağlı olarak fiyatların hızlı bir şekilde artması sonucu genel olarak, devlet harcamaları ve gelirlerinde bir küçülme dikkat çekmektedir. Kümülatif olarak biriken bu olumsuzluklar özellikle 1945 yılında bütçeye direkt yansımış ve bütçe gelir ve gider kalemlerinde bir önceki yıl toplamına göre yüzde 50’lik bir gerileme yaşanmıştır. Bununla birlikte 1949 yılında tek el gelirlerindeki artış Grafik 1’de net şekilde göze çarpmaktadır. Söz konusu artışın nedeni, savunma vergisidir. Zira devlet, savaşın getirdiği harcamalara kaynak bulmak amacıyla, örneğin Gümrük ve Tekel Bakanlığı’na ayrılan ödeneği bir önceki yıla göre azaltmak gibi kamu harcamalarında kısıtlamaya giderken, tek el gelirlerinden alınan “*Tekel İdaresinden Savunma Vergisi*” ve tek el safı hasılatı şeklinde gelir elde etmeyi amaçlamıştır.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Ayın Tarihi, Şubat 1949, <http://ayintarihi.iletisim.gov.tr/turkce/haber/ubat-1949/3984>.

**Tablo I: 1920-1950 Yılları Arasında Bütçe İstatistikleri ve Tekel Gelirleri<sup>62</sup>**

Yıl	Toplam Bütçe Gideri	Toplam Bütçe Geliri	Tekel Geliri	Tekellerin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
1920	63.018.354	46.839.868	4.783.244 <sup>(1)</sup>	10,21
1921 <sup>(2)</sup>	57.128.834	46.788.045	-	-
1922	74.957.848	71.729.636	5.258.000 <sup>(3)</sup>	7,3
1923	105.926.911	111.272.000	7.019.000 <sup>(4)</sup>	6,3
1924	131.584.535	138.450.305	10.770.628	7,7
1925	202.342.352	170.690.026	17.732.050	10,3
1926	172.450.208	180.183.547	35.029.973*	19,4
1927	199.124.175	203.564.939	49.921.663	24,5
1928	200.788.262	221.729.458	53.977.491	24,3
1929	212.777.982	224.169.946	53.012.122	23,6
1930	210.109.120	217.496.027	41.914.626	19,2
1931	207.547.278	185.538.215	34.334.332	18,5
1932	211.988.413	214.365.254	39.599.489	18,4
1933	205.421.639	198.947.884	33.107.426	16,6
1934	228.807.122	241.229.796	34.396.542	14,2
1935	259.476.797	266.784.988	33.372.435	12,5
1936	265.796.726	270.805.298	39.876.516	14,7
1937	310.692.833	317.041.492	39.448.196	12,4
1938	314.697.489	329.333.942	42.050.367	12,7
1939	394.427.914	388.257.268	44.319.459	11,4
1940	546.519.814	552.245.014	50.960.897	9,2
1941	586.411.550	652.251.392	66.225.705	10,1
1942	918.509.735	983.777.352	72.593.572	7,3
1943	1.037.177.802	1.038.507.312	88.250.392	8,4
1944	1.082.964.913	1.079.241.236	91.575.413	8,4
1945	605.042.262	663.860.373	58.070.619	8,7
1946	1.024.319.301	1.061.055.263	88.149.003	8,3
1947	1.572.669.368	1.624.943.384	56.417.838	3,4
1948	1.426.657.373	1.494.682.870	67.542.872	4,5
1949	1.600.556.514	1.658.035.139	188.186.062	11,3
1950	1.495.334.826	1.448.797.850	181.735.394	12,5

<sup>(1)</sup> 1920 senesinde tekel gelirleri; tuz, tütün ve posta-telgraf ve telefon gelirlerinden oluşmaktadır.

<sup>62</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları'ndan tarafımızca derlenmiştir.

(2) 1921 senesinde içinde bulunulan olağanüstü durumlar nedeniyle bütçe kanunu oluşturulamamıştır.

(3) 1922 senesinde tekel gelirleri; tuz, imalatı harbiye satışı ve meskûkât gelirlerinden oluşmaktadır.

(4) 1923 senesinde tekel gelirleri; tuz, imalatı harbiye satışı ve P.T.T gelirlerinden oluşmaktadır.

\* 1926 senesinde tekel gelirleri; tütün, tuz, şeker ve şekerli mevat, petrol ve benzin, kibrit, ispirto ve meşrubatı, revolver ve posta, telgraf, telefon ve telsiz telgraf, meskûkât gelirlerinden oluşmaktadır.

### **Tuz Tekeli**

Milli Mücadele döneminde tuz üretimi durma noktasına gelmiş ve hatta ithal edildiği zamanlar olmuştur. Bu dönemin ardından, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki sermaye kıtlığı diğer tüm tekel ürünlerinde olduğu gibi, tuzun işletmesinde de devletin öncülüğünü gerektirmiştir. Nitekim sermaye kıtlığının yaşandığı ve bir taraftan yerli sermaye birikimi için uğraşıldığı bu yıllarda, tuz gibi çıkarılması oldukça maliyetli olan bir ürünün üretiminin yapılması güçtür.

Bu koşullar altında, tuz tekeli 1927 yılında Tuz İnhisarı Umum Müdürlüğü'nün kurulmasından sonra, öncelikle üretim usullerinde yapılacak ıslah üzerine çalışmalar başlatılmıştır. Bunun için bir program oluşturulmuş ve mühendis ve fen memurlarından bir fen şubesi ihdas edilmiştir. Bu şubenin bazı memurları, fenni tuzculuk ile ilgili gerekli eğitimi almaları için Avrupa'ya gönderilmiş ve bu memurlardan tuz üretim yöntemlerinin modernize edilmesi için yararlanılmıştır.

Hükümet tuz inhisarını işletmeye başladığında, üretim alanındaki teknik bilgi eksikliğinin yanında, tuzluların savaş yılları sonrasında harap olmuş idari binalarının da eksikliğini kapatmak zorunda kalmıştır. Bu nedenle yeni idari binalar, işletmelerde çalışacak memur ve işçiler için evler inşa edilmiştir.<sup>63</sup>

Osmanlı'nın son yıllarında yenileştirmeler yapılmış halde devralının Çamaltı Tuzlası, tuz üretiminin üçte ikilik bir kısmını karşılaması nedeniyle Erken Cumhuriyet Dönemi'nin en büyük tuzlası olmuştur. Bu nedenle Çamaltı Tuzlası'nın ıslahına ayrıca önem verilmiş ve tuzla için yeni üretim cihazları alınmış, işçilerin kalacağı hangarlar yapılmıştır. İşçiler, doktorlar tarafından muayene edilmiş ve hasta olanların tedavisi yapılmıştır.<sup>64</sup> Böylece tuzlanın üretim alanı iyileştirilmiş ve emeğin kalitesi artırılmaya çalışılmıştır.

<sup>63</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *İstihbarat Bülteni*, Fevkalade Nüshası, İnhisarlar Matbaası, Ankara, 29 Ekim 1933, s. 34.

<sup>64</sup> *Age*, s. 34.

Çamaltı'nda üretilen tuzlar, İnhisarlar İdaresi tarafından 1933'e kadar öğütülmemiş olarak satılmıştır. Öğütme işini İnhisarlar İdaresi dışındaki birkaç müessese yerine getirmiştir. Fakat tuzlanın son yirmi dört yıldır atıl durumda kalmış olan tuz değirmeni faaliyete geçirilerek ince tuz üretilmeye başlanmıştır. Bu sayede sofralık ve salamuralık tuz, deri ve dokuma sanayisinde kullanılan tuzlar, doğrudan tuzla tarafından tedarik edilmeye başlanmıştır.<sup>65</sup> İnhisarlar İdaresi'nin bu adımı, tuz üretiminin her yönü ile devletin işletmesinde olmasını sağlamıştır.

Çamaltı Tuzlası'nın iyileştirme çalışmaları yalnızca üretim alanı ile sınırlı kalmamış, ürünün pazarlamasını sağlayacak iletişim ve ulaşım imkânlarının iyileştirilmesini de gerektirmiştir. Bu nedenle tuzla ile İzmir arasında düzenli bir telefon hattı kurularak, tuzlanın çevresi ile iletişimi sağlanmıştır. Tuzlanın sahil muhafaza setleri ve rıhtımı ve tuzlayı İzmir'e bağlayan Çiğli karayolu iyileştirilmiştir.<sup>66</sup> Bu çalışmalar hem üretilen tuzun pazarlanmasını hem de bölge halkının ulaşımını kolaylaştırmıştır. Aynı şekilde 1949 yılında Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, Meclis'te yaptığı açılış konuşmasında tuz üretiminin ihracatının yapılması için gerekli iyileştirmelerin hız kazandığını söylemiştir.<sup>67</sup> Yapılan tüm bu çalışmaların meyvesi olarak, Çamaltı Tuzlası bu dönemde ihracat yapan tek tuzla olmuştur.

Çamaltı Tuzlası'nın yanında, diğer bölgelerde daha küçük çaplı tuzlara da yatırımlar yapılmıştır. Nevşehir'de bulunan Hacı Bektaş Kaya Tuzu Madeni bu tuzlar arasında yer almaktadır. Bu dönemde Hacı Bektaş Tuzlası, elektrik tesisatı ile donatılarak üretim verimliliği arttırılmaya çalışılmıştır. Benzer bir çalışma, Van, Siirt ve çevresinin tuz ihtiyacını karşılamak amacı ile Canik ve Hozyar Tuzlarının genişletilmesi ve ıslah edilmesinde yapılmıştır. Siirt bölgesindeki tuz kaynaklarının çoğu ise tuzlu su kuyularından oluşmaktadır. Bu kuyulara başlangıçta el ile çalışan mekanizmalar kurulup denenmiş ve tuz miktarı fazla olan kuyulara tesisatlar kurulmuştur.<sup>68</sup> Ülke genelinin tuz ihtiyacı, ulaşım giderleri yaratmamak için ihtiyacın olduğu bölgelerden çıkarılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla hayvancılığın yaygın olduğu Doğu bölgesinde, Canik ve Hozyar tuz kaynaklarının ıslahı çalışmaları da bunun bir sonucu olmuştur.

Tuz üretimi ile ilgili düzenlemeler yapıldıktan sonra, özellikle daha önce belirtildiği gibi 1932'de artan tartışmalardan sonra, İnhisarlar İdaresi tuz satışını da düzenleyen birtakım düzenlemeler yapmıştır. Özellikle güney sınırlarda tuzun

---

<sup>65</sup> *Age.*, s. 34.

<sup>66</sup> *Age.*, s. 34.

<sup>67</sup> Mustafa Çufalı, *Türk Parlamento Tarihi VIII. Dönem*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2012, s. 499.

<sup>68</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 34.

birim fiyatına asgari sınır belirleyen 1518 sayılı kanundan sonra tuz satışında yaklaşık olarak yüzde 17,5 kadar artış olmuştur. Ülkenin diğer tuz ambarlarında, satış fiyatlarının tespitinde yöntem değişikliğine gidilmiş ve 1 Haziran 1933'ten itibaren tuz satış fiyatları; ambar kiralari, hizmetlilerin ve memur maaşlarına yapılan zamdan etkilenmeyecek şekilde belirlenmesi kararına varılmıştır.<sup>69</sup>

Tuzun gıda olarak kullanımı dışında, sanayideki fonksiyonuna daha fazla önem verilmesi nedeni ile sanayi tuzunda da fiyat düzenlemesine gidilmiştir. Örneğin, balık, zeytin ve peynir gibi ihraç edilen gıdaları üreten yerli üreticiyi desteklemek adına, kullandıkları tuzun kilo başına 5 kuruş prim verilmiştir. Sanayiye ucuz tuz sağlamak amacı gittikçe daha fazla genişletilmeye çalışılmıştır.<sup>70</sup> Nitekim tekel ürünlerinin getirisi kadar sanayi gelirleri de önemli görülmüştür.

**Tablo 2: Yıllar İçerisinde Tuz Tekel Gelirleri, 1920-1935.<sup>71</sup>**

Yıllar	Toplam Bütçe Gelirleri	Tuz Tekeli Geliri	Tüm Gelirler İçindeki Payı (%)
1920	46.839.868	3.500.000	7,5
1921	46.788.045	-	-
1922	71.729.636	3.864.000	5,3
1923	111.272.000	3.977.000	3,5
1924	138.450.305	5.486.993	3,9
1925	170.690.026	10.180.258	5,9
1926	180.183.547	9.215.146	5,1
1927	203.564.939	8.005.570	3,9
1928	221.729.458	7.116.887	3,2
1929	224.169.946	8.010.011	3,5
1930	217.496.027	7.653.768	3,5
1931	185.538.215	7.217.616	3,8
1932	214.365.254	6.478.413	3
1933	198.947.884	6.579.514	3,3

<sup>69</sup> *Age.*, s. 34.

<sup>70</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 34.

<sup>71</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları'ndan tarafımızca derlenmiştir.

1934	241.229.796	6.306.093	2,6
1935	266.784.988	*	-

\* 1935 yılında kesin hesap bütçe kanununda inhisarlar safi hasılatının yer aldığı dördüncü kısımda, tekel gelirleri 4 başlık altında toparlanmıştır. Bunlar “Tütün, tuz, ispirto, ispirtolu içkiler, rovelver, fişek ve mevaddı infilakiye”, “2460 Nolu kanun mucibinde tütün ve müskirattan alınacak müdafaa pulu hasılatı”, “kibrit ve çakmak” ve “oyun kağıdı”dır. Bu nedenle 1934 senesi sonrası tuz tekelinin geliri tespit edilememektedir.

Tüm bu ıslahat çalışmalarının ve tuz ihracının sonucu olarak tuz tekelinin satışlarında ve gelirlerinde önemli artışlar yaşanmıştır. Tablo 2’de görüldüğü gibi ilk Meclis döneminde tuz gelirleri 4.000.000’na ulaşmaz iken, Cumhuriyet’in ilanından sonraki iki yıl içinde de önemli bir artış yaşanmamıştır. Fakat yapılan ıslah ve geliştirme çalışmaları başarılı sonuç vermiş ve 1925’te tuz gelirlerinde çok keskin bir artış yaşanmıştır. Tuz gelirin bu yüksekliği daha sonraki yıllarda da korunarak devam etmiştir.

Tabloda tuz gelirin artışına rağmen, toplam bütçe gelirleri içindeki payının azaldığı görülmektedir. Bu oranın azalışının, toplam bütçe gelirlerindeki artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Nitekim tuz tekelinde olduğu gibi hükümet diğer alanlarda da iyileştirme ve geliştirme çalışmaları yapmıştır. Bu sayede savaş yıllarında elde edilemeyen gelirler, bütçeye girmeye başlarken, bunların yanında yeni gelir kalemleri de eklenerek toplam bütçe geliri artırılmıştır. Fakat 1925’ten başlayarak 1934 yılına kadar toplam bütçe gelirleri içinde, tuzun ortalama payının yüzde 3,7 olması, bütçeye önemli bir katkısı olduğunu göstermektedir.

### **İspirto ve İspirtolu İçkiler Tekeli**

Tekel idaresi, alkollü içki piyasasında hemen hemen tüm içkileri üretmiş ve tekel altına almadığı şarabın üretimi ve ıslahı konusunda da ciddi çalışmalar yapmıştır. İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı’nın tesisindeki amaçlar, alkollü içkilerin ithali yerine yurt içinde karşılanması ve ekonomiyi kalkındırmak için, çeşitli şekillerde ekonomiye kaynak sağlamasıdır. Bu nedenle üretimin artırılması için örneğin, bağcılık ve arpa üretimi gibi tarım ürünlerinin denetim ve ıslahı, fabrikaların kurulması ve mevcut olanların aktive edilmesi gibi çeşitli yöntemler kullanılmıştır.

Osmanlı Dönemi’nde, ispirtolu içkiler yurt dışından ithal ettirilmekteydi ve bu yurt dışına ciddi bir para akışına neden olmaktaydı. Örneğin, Tablo 3’te yer aldığı şekli ile toplamda 30.426.587 kilo alkol ve alkollü içki ithal edilmiş, bunlara karşılık 655.741 altın, yani takriben 5,000,000 lira ödenmiştir. “*O günkü nüfusumuzun 30 milyon, bugün ise 14 milyon olduğu nazarı itibara alınrsa 1911 senesi*



*ithalatından bugünkü Türkiye Cumhuriyeti arazisine takriben 2,600,000 lira isabet eder.”<sup>72</sup>*

**Tablo 3: 1911 Yılında İthal Edilen Alkol ve Alkollü İçkiler<sup>73</sup>**

İspirto ve İspirtolu İçkiler	Miktar (kg)
Köpüklü şarap	127.000
Her nevi rakı	587.000
Kanyak, rom ve emsali içkiler	890.502
Bira	3.368.412
Maraskino, küresao ve emsali tatlı içkiler	161.976
Şarap	4.167.256
İspirto	21.124.441
<b>Toplam</b>	<b>30.426.587</b>

Bu nedenle Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren alkol ve alkollü içkilerin üretimi için fabrikalaşma, gerekli tarımsal destek ve denetimler sağlanmaya çalışılmış ve aynı zamanda kaçakçılıkla da mücadele edilmiştir.

Osmanlı Dönemi’nde alkollü içkilerin üretimi güçlü bir sanayide yapılmayıp, küçük yerli üreticilerle yapılmış ve bu nedenle ithal edilmiştir. Ardından gelen Duyun-u Umumiye İdaresi’nde, alkol ve alkollü içkilerin üretimi için sanayi kurmak ve bunların ülke içinde üretimini destekleyecek projeler yürütülmemiştir. Aksine Duyun-u Umumiye, yalnızca bu ürünlerin gelirlerinin temini ile ilgilenmiştir. Bunun üzerine savaş yıllarının olumsuz sonuçları da eklendiğinde, Cumhuriyet Türkiye’sinin elinde alkollü içki sanayisi adına hemen hemen hiçbir şey kalmamıştır. Üstelik halkın dini inancı gereği bu sektörden uzak durmak istemesi, hükümeti bu konuda daha yoğun çalışmaya mecbur bırakmıştır.

Nihayetinde fabrikalaşma ve tarımsal ıslah, eş zamanlı olarak yürütülmeye çalışılmıştır. Bu süreçte, Paşabahçe’de bulunan eski bir fabrika, 1930 yılında satın alınmış, ispirto ve müskirat fabrikası olarak aynı yıl içinde faaliyete başlamıştır. Rakı ve votka üretimi için çalışmalar yapılan fabrikada, Avrupa standartlarında ispirto üretmek için bilimsel yöntemlere uygun ve modern makineler yerleştirilmiştir. Böylece fabrika daha önceden Çekoslovakya’dan ithal

<sup>72</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age*, s. 26.

<sup>73</sup> İstihbarat Bülteni, 1933, s 26.

edilen saf alkolü, 1932 yılı itibari ile üretmeye başlamıştır. Yapılan ek binaların yetersiz kalmaya başlanması ile 300,000 TL harcanarak, 1940'ta kullanıma açılan yeni bir bina da inşa edilmiştir.<sup>74</sup>

Şişli, Mecidiyeköy'de bir likör ve kanyak fabrikası kurulmuştur. 1930'da Fransa'dan getirilen bir uzmanın yönetiminde işletilmeye başlanmış ve ardından ikinci bir uzman daha getirilmiştir. 1941 yılından sonra uzmanların sözleşmesi yenilenmemiş, onlar yerine bu zamana kadar uzmanlarla çalışmış olan Cafer Özsezen'in bilgilerinden yararlanılmıştır. Fabrika işçilerin kolay ulaşım sağlanması için yakın çevreden seçilmiş ve "Koruma Sandığı" adında işçiye yardım ve emeklilik maaşı sağlayan bir uygulama yapılmıştır. Fabrikanın üretim yaptığı ilk yılda likör 56.600, kanyak 130.600, şaraplı içkiler 6.800 litre üretilmiştir. 1941 ve 1942 arasında ise, likörü 81.500, kanyacı 270.500, şaraplı içkileri 59.300 ve yeni üretimine başladığı cini 2.500 litreye çıkararak üretimini arttırmıştır. Bununla birlikte, Bomonti'nin yerini alacak yerli bir bira fabrikasının kurulma isteği, 1934 yılında tamamlanan Ankara Bira Fabrikası'nın kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Fabrika ilk olarak, Atatürk Orman Çiftliği arazisine kurulduğu için Ziraat Bakanlığı'nın idaresinde, 1,5 milyon litre bira üretim kapasitesi ile başlamıştır. Ancak 1939 yılında, Ziraat Bakanlığı'nın isteksizliği nedeni ile fabrika, Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na devredilmiş ve 1,5 milyon bira üretim kapasitesine, 0,3 milyon litre rakı ve 1,5 milyon litre şarap kapasitesi eklenmiştir. Fabrika, 1950 yılına kadar düşük alkollü ve bu sayede düşük ücretli dört çeşit bira üretmiş, bu tarihten sonra daha yüksek alkol oranı ve daha kaliteli bir bira daha piyasaya sürmüştür.<sup>75</sup>

Ankara Bira Fabrikası'nın üretimi karşılayamaması üzerine, 1940'ta özel sektörün elindeki İstanbul'daki Bomonti Bira Fabrikası ve aynı kişinin elinde bulunan İzmir, Halkapınar'daki eski adı ile Aydın Bira Fabrikası satın alınmıştır. Düşük fiyatı nedeni ile artan bira satışlarını karşılamak için, İnhisarlar İdaresi elinde bulunan yedek dinlendirme tanklarını İstanbul'daki fabrikaya getirerek üretim kapasitesini yarı yarıya arttırmıştır. İstanbul ve Ankara'da bulunan bu iki bira fabrikasının imalatı, 1947 yılının başında 17 milyondan 20 milyon litreye çıkarılmıştır. 1948'de aynı fabrikaların üretimi yeniden arttırılırken, Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na ayrılan 50 milyon liralık bütçe ile İzmir'de 6, Adana'da 3 milyon litrelik birer fabrika kurularak, genel bira imalatı 36 milyon litreye ulaşmıştır. Bununla birlikte Diyarbakır, Erzurum, Sivas ve Konya'da birer bira

<sup>74</sup> *Age*, s. 26-27.

<sup>75</sup> Doğruel-Doğruel, *age*, s. 314.

doldurma yeri yaptırılması için gerekli hazırlıklar yapılmıştır. Ancak yine de bira satışlarını karşılamaya yetmemiştir.<sup>76</sup>

İnhisar İdaresi tarafından 1930'da Gaziantep'te, bir rakı fabrikası satın alınmış ve 15,000 liralık tadilat ile ıslah edildikten sonra, 1931'de aktive edilmiştir. Fabrikanın 10 milyon litreyi geçen rakı kapasitesine ek olarak, 1,8 milyon litre şarap kapasitesi eklenmiştir. Diyarbakır rakı fabrikası ise 1933 yılında üretime başlamış ve Cumhuriyet'in bu ilk yıllarında yaklaşık 1,5 milyon litre suma<sup>77</sup> ve 3,5 milyon litre rakı üretilmiştir. Mersin'de de boğma rakı üretimi yapmak için bir bina kiralanmış ve işletilmiştir.<sup>78</sup>

Doğrudan Tekel İdaresi altına alınmamış olan şarap üretiminde de tekelin ağırlığı hissedilmiştir. İnhisar İdaresi, Fransa'dan getirilen şarapçılıkta yetkin bir kişi ile ülke genelindeki bağ ve üzümün kalitesini değerlendirmiş ve bu ürünlerin şarap üretimindeki değerlerini belirtmiştir. Bununla birlikte bağ bakımında ve ürünlerin kalitesinin artırılmasında ıslah yöntemlerini tavsiye etmiştir. Yaptığı araştırmalar sonucunda, bu kişinin görüşleri doğrultusunda kısıtlı bütçe nedeni ile büyük bir fabrika açılmamış olsa da Tekirdağ'da küçük fakat son teknoloji ile donatılmış Şarap Fabrikası kurulmuştur.<sup>79</sup> Ek olarak 1940'lı yıllardan itibaren, ilerleyen yıllarda içki ve şarap fabrikalarına dönüşecek olan düşük üretim kapasiteli şarap deneme evleri ve 25 milyon litre kapasiteli şarap fabrikalarının açılması için çalışılmıştır. Örneğin, 1947 yılında, tesisat ve inşaat bedelinin toplamı olarak 4.00.000 lira, bu binaların kurulması için tahsis edilmiştir. Ülkenin İstanbul, Zonguldak, Erzurum, İzmir ve Konya gibi çeşitli yerlerine açılan bu küçük imalathanelerin sayısı yirmiye ulaşmıştır.<sup>80</sup>

Fabrikaların kurulması ve işletilmeye başlanmasına ek olarak, alkollü içkilerin üretimi tarım alanında yapılan birtakım düzenlemeleri de gerektirmiştir. Örneğin, rakı üretiminde kullanılan anason bir ithal maddesi iken, yurt içinde üretilmeye başlanmıştır. İnhisar İdaresi Çeşme ve çevresindeki yerlerdeki üreticilere, kredi sağlayarak anason üretimini teşvik etmiştir. Aynı şekilde likörün yapımında kullanılan çilek, kayısı, vişne ve portakal gibi meyvelerin üretimi de desteklenmiş ve denetlenmiştir. Örneğin 1927-1933 yılları arasında rakı imalatında kullanmak için 41 milyon kilo üzüm ve 23 milyon kilo incir yerli mahsulat sürümünden temin edilmiştir.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, *Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nun, Hükümet Programında Yer Alan Tekel ve Gümrükler ile İlgili Rapor*, "Tekel", 30-10-0-0/ 14-80-17, 07.02.1947, s. 2.

<sup>77</sup> Suma, ilk damıtılan ve içinde anason bulunmayan rakıya denilmektedir.

<sup>78</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 318-319; İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 26-27.

<sup>79</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 31-32.

<sup>80</sup> Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, *age.*, s. 15.

<sup>81</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 27.

Bira üretimi için kurulan fabrikalara bağlı olarak, arparların kalitesi de önem kazanmıştır. Ankara'da bira fabrikası kurulmadan önce, Ankara'da yetiştirilen arpanın bira üretimine uygunluğu test edilmiştir. 1933 yılından başlanarak yazlık ve kışlık olmak üzere iki dönemde üretilen arparlar için, Avusturya'dan getirilen Hanna arpası gibi farklı arpa cinslerinin üretimi de denenmiştir. Bu konudaki çalışmalar 1950'li yıllara kadar yoğun olarak sürdürülmüştür.<sup>82</sup>

Benzer bir çalışma şarap üretimi için de gerçekleştirilmiştir. Yapılan analizlere göre üzümün üretkenliği açısından ülke, birinci sıradan sona doğru, Trakya ve Marmara, Ege ve Güneybatı Anadolu, Orta Anadolu, Güney ve Güneydoğu Anadolu, Kuzeydoğu Anadolu olmak üzere beş bölgeye ayrılmıştır. 1946 yılında şarap üretimi ile ilgili çalışmalar yapan enstitü tarafından üzümün, şarapçılık açısından verimlilikleri belirlenmiş ve bunlara göre ıslah çalışmaları yapılmıştır. Bu doğrultuda da üreticiler yönlendirilmiş, teşvik edilmiş ve denetlenmiştir. Kanyak üretimi için ise Çanakkale Lâpseki bölgesindeki üzümün uygun olduğu tespit edilmiş ve bölge üreticilerine kredi verilerek bağcılık desteklenmiştir.<sup>83</sup>

Tüm bu çalışmalar sonrasında alkollü içkilerin üretiminde önemli bir artış olmuştur. Üretilen alkol ve alkollü içkiler, ülke ihtiyacını karşılamak noktasında kendi kendine yeten bir hal almıştır. Nitekim bunun bir sonucu olarak 1933 yılında alkollü içki ithal edilmemiştir.<sup>84</sup> Üstelik Mecidiyeköy fabrikasında olduğu gibi İsveç, Danimarka, Hollanda, Almanya ve Finlandiya'ya likör ve kanyak ihraç edilmeye başlanmıştır.<sup>85</sup> Yaşanan bu olumlu gelişmeler kendini tekeller gelirleri noktasında da göstermiştir. Nitekim 1930 yılında azalma eğilimi gösteren ispirto ve ispirtolu içkiler tekeline ait gelirler, 1932 yılında zirve yapmış ve o yılın bütçe gelirlerinin yüzde 4'lük kısmını oluşturmuştur.

**Tablo 4: Yıllar İçerisinde İspirto ve İspirtolu İçkiler Tekel Gelirleri, 1926-1935<sup>86</sup>**

Yıllar	Toplam Bütçe Gelirleri	İspirto Tekeli Geliri	Tüm Gelirler İçindeki Payı (%)
1926	180.183.547	394.474	0,2
1927	203.564.939	3.000.019	1,4

<sup>82</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 253-259.

<sup>83</sup> *Age.*, s. 253-259.

<sup>84</sup> İnhisarlar Umum Müdürlüğü, *age.*, s. 26.

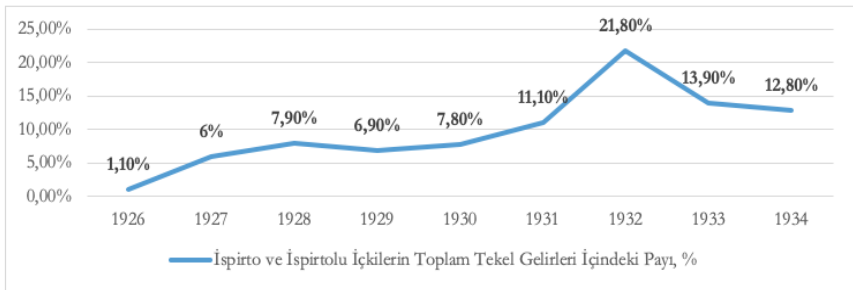
<sup>85</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 314.

<sup>86</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları'ndan tarafımızca derlenmiştir.

1928	221.729.458	4.273.819	1,9
1929	224.169.946	3.658.825	1,6
1930	217.496.027	3.302.468	1,5
1931	185.538.215	3.840.000	2,0
1932	214.365.254	8.660.202	4,0
1933	198.947.884	4.607.844	2,3
1934	241.229.796	4.419.311	1,8
1935	266.784.988	*	-

\* 1935 yılında kesin hesap bütçe kanununda inhisarlar safı hasılatının yer aldığı dördüncü kısımda, tekel gelirleri 4 başlık altında toparlanmıştır. Bunlar “Tütün, tuz, ispirto, ispirtolu içkiler, rovelver, fişek ve mevaddi infilakiye”, “2460 Nolu kanun mucibinde tütün ve müskirattan alınacak müdafaa pulu hasılatı”, “kibrit ve çakmak” ve “oyun kağıdı”dır. Bu nedenle ispirto tekelinin geliri tespit edilememiştir.

İspirto ve ispirtolu içkiler, İnhisar İdaresi'ne alındığı tarihte, söz konusu ürünlerden elde edilen tekel geliri, tüm tekel gelirlerinin %6'nı oluşturarak 3.000.019 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu noktada devletin bu ürün ve ürünleri tekel bünyesine alması, devlet gelirlerini olumlu anlamda etkilemiş ve oluşan tekel kârı, kamu geliri olarak bütçeye aktarılmıştır. Yapılan ıslah çalışmaları ve teknikleşme neticesinde, ispirto ve ispirtolu içkiler hem ürün kalitesi hem fabrikalaşma hem de elde edilen gelir noktasında tekel gelirleri içinde ortalama %9'luk bir paya sahip olmuştur.



Grafik II: Yıllar İtibariyle İspirto ve İspirtolu İçkilerin Toplam Tekel Gelirleri İçindeki Payı, %.

Grafik II’de görüldüğü üzere ispirto ve ispirtolu içkilerin, tekel gelirleri içindeki payı yıllar itibariyle değişiklik göstermiştir. Fransa’dan getirilen uzman önderliğinde gerçekleştirilen ıslah çalışmaları ve şarap üretiminin başarılı sonuçlar vermesi neticesinde, 1932 yılında tekel gelirleri içinde ispirto ve

ispirtolu içkilerin payı yüzde 21,8 düzeyine çıkmıştır. Söz konusu gelişmeler, üretim kapasitesini ve dolayısıyla elde edilen geliri kalıcı olarak iyileştirme konusunda çok başarılı olamamıştır. Bunun nedenleri olarak devletin bu alanlara yeterli desteği göstermemesi, söz konusu malların üretiminin negatif dışsallık yayması ve halkın nazarında içkiye karşı negatif algıların<sup>87</sup> oluşturulmaya başlanmış olması gösterilebilir. 1940 yılı sonrası özellikle şarap üretiminde önemli teşviklerin sunulduğu bilinmekle birlikte, bunların toplam tekel gelirlerine nasıl etki ettiği tespit edilememektedir. Zira 1935 yılı sonrası tekel idarelerinin bütçe kalemlerinde birtakım değişikliğe gidilmiş ve tütün, tuz, ispirto ve ispirtolu içkiler gibi bazı tekel ürünlerinin gelirleri bir arada gösterilmeye başlanmıştır.

### **Kibrit Tekeli**

Tuz ve alkolden farklı olarak, kibrit tekelinin idaresi, bu konuda imtiyaz verilen yabancı bir şirkete devredilmiştir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, şirket ile hükümetin ilişkisi istikrarlı sürmemiş ve kibrit tekelinin işletilmesi değişken bir seyir izlemiştir. Nitekim kibritin üretimi önce “*Societe General Allumettiere et Forestiere*”, sonra “*The American Turkish Investment Corporation*” adlı şirkete devredilmiş, şirketin taahhütlerini yerine getirememesi üzerine sözleşme 1943 yılında feshedilmiştir. Bundan sonra kibritin idaresi, Gümrük ve Tekel Bakanlığı’na bağlı Muvakkat Kibrit İşletmesi tarafından yapılmış, 1946’da ise Tekel Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir.

“*Societe General Allumettiere et Forestiere*”, Sinop’ta inşaatına başladığı Sinop Kibrit Fabrikası’nın, 1928’de üretime girmesi planlanmıştır. Ancak fabrikanın inşa edildiği zeminin kayması, kibritin ithal edilmesinin daha kârlı olması ve kimilerine göre de politik nedenler ile şirket, fabrika inşaatını ağırdan almış ve nihayetinde fabrika tamamlanamamıştır. Bunun üzerine hükümet, kibrit tekeli geçici olarak almıştır. Ardından kibrit imtiyazını “*The American Turkish Investment Corporation*” almış ve fabrikanın araçlarını İstanbul’un Büyükdere semtine taşıyarak Büyükdere Kibrit Fabrikası’nı kurmuştur. Bu fabrikanın inşaatına 1930’da başlanmış ve 1932 senesinde tamamlanmış ve aynı yıl üretilen ilk kibritler piyasaya sürülmüştür. Ancak 1943 yılında bu şirketin yetkisi de sona ermiştir.

1946’da Büyükdere Kibrit Fabrikası, Tekel İdaresi’ne geçmiştir. Fabrika, Tekel İdaresi’ne geçtiğinde kibritler yanmadığı gerekçesi ile kalitesinden ve

---

<sup>87</sup> Örneğin 1925 yılında Hilal-i Ahdar Cemiyeti’nin aynı isimle çıkan dergisi, içki konusunda çokça eleştiride bulunmakla birlikte, derginin adını 1933 yılında “*İçki Düşmanı Gazete*” olarak değiştirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Murat Arpacı, “Sağlam Nesiller ya da Dejenerasyon: Türkiye’de Alkol Karşıtı Düşünce ve Hareket (1910-1950)”, *Toplum ve Bilim*, Sayı: 134, 2015. Bununla birlikte ABD’de uygulanan ve 1920-1933 yıllarını kapsayan alkol yasağı da Türkiye’deki mevcut alkol tüketimini olumsuz etkilemiştir.

çalışma koşullarından şikâyet edilmektedir. Fakat fabrikanın Tekel İdaresi'ne geçişi kamuoyu tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Fabrikanın çalışma koşullarında, çalışanlarının çocuklarına ücretsiz bakılması, öğle yemeği verilmesi ve çoğunlukla işçilere yönelik olan sosyal yardımların yapılması ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir.<sup>88</sup> Üretilen kibrit kalitesi konusunda, kibritlerde görülen bozukluklar giderilmiş ve piyasaya sürülmüştür. Kibrit imalatının vasıf bakımından iyileştirilip miktar olarak da artırılması hedeflenmiştir.<sup>89</sup>

Kibrit tekeli, bu dönemde uzun süre özel bir şirketin idaresi altında olduğu için tuz ve alkolde görülen devlet desteği bu alanda hissedilememiştir. Nitekim kibrit, 1952'de kibrit ithalatı serbest bırakılmasından ve özel şirketlere kibrit üretim hakkı verilmesinden sonra devletin etkisi daha da azalmıştır. Bu alanın daha fazla sermayenin etkisi altında oluşu, kibrit gelirlerinin bütçeye sağladığı katkıya da yansımıştır.

**Tablo 5: Yıllar İçerisinde Kibrit Tekel Gelirleri, 1924-1947<sup>90</sup>**

Yıllar	Toplam Bütçe Gelirleri	Kibrit Tekeli Geliri	Tüm Gelirler İçindeki Payı (%)
1924	138.450.305	437.153(1)	0,31
1925	170.690.026	1.206.598(2)	0,7
1926	180.183.547	1.516.165	0,84
1927	203.564.939	1.296.585	0,63
1928	221.729.458	1.589.173	0,71
1929	224.169.946	1.835.000	0,81
1930	217.496.027	1.530.254	0,7
1931	185.538.215	1.915.196	1
1932	214.365.254	1.830.090	0,85
1933	198.947.884	1.800.162	0,9
1934	241.229.796	1.277.293	0,52
1935	266.784.988	1.107.139	0,41
1936	270.805.298	1.216.966	0,44

<sup>88</sup> Doğruel-Doğruel, *age.*, s. 323.

<sup>89</sup> Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, *age.*, s. 2; 13.

<sup>90</sup> Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Kesin Hesap Kanunları'ndan tarafımızca derlenmiştir.

1937	317.041.492	1.284.315	0,4
1938	329.333.942	1.339.503	0,4
1939	388.257.268	1.365.296	0,35
1940	552.245.014	2.011.200	0,36
1941	652.251.392	3.292.935	0,5
1942	983.777.352	5.574.139	0,56
1943	1.038.507.312	7.620.382	0,73
1944	1.079.241.236	21	0,00
1945	663.860.373	17	0,00
1946	1.061.055.263	158.557	0,001
1947		*	-

(1) Kibrit ve kav resmi

(2) Kibrit inhisarı

\* 1947 yılında kesin hesap bütçe kanununda tekel gelirinin yer aldığı üçüncü grupta, tekel gelirleri 2 başlık altında toparlanmıştır. Bunlar “*Tütün, tuz, çay, iştirto ve iştirto lu içkiler ve revolver, fişek ve patlayıcı maddeler, kibrit ve çakmak*” ve “*oyun kağıdı*”dır. Bu nedenle kibrit tekelinin geliri tespit edilememiştir.

Tablo 5’ten anlaşıldığı gibi kibrit tekel gelirinin, toplam bütçe içerisindeki ağırlığı yalnızca 1931 yılında yüzde 1’e ulaşmış, bunun dışında sürekli olarak yüzde 1’in altında seyretmiştir. 1943’ten sonra ise kibrit geliri ciddi oranda düşmüştür. Dolayısıyla “*The American Turkish Investment Corporation*” ile olan sözleşmenin iptali, zaten az olan kibrit gelirini daha aşağı seviyelere çekmiştir. Özellikle kibrit tekelinin, geçici kibrit idaresinde olduğu 1944 ve 1945 yıllarında kibrit geliri, 21 ve 17 lira gibi bir devletin bütçe gelirleri içerisinde komik duracak olan sayılara kadar düşmüştür. 1946’da kibritin Tekel İdaresi’ne geçişinden sonra gelir kalemlerinde görece artış yaşanmıştır, ancak bu haliyle de kibrit, şirketin imtiyazında olduğu dönemlerin çok gerisinde kalmıştır.

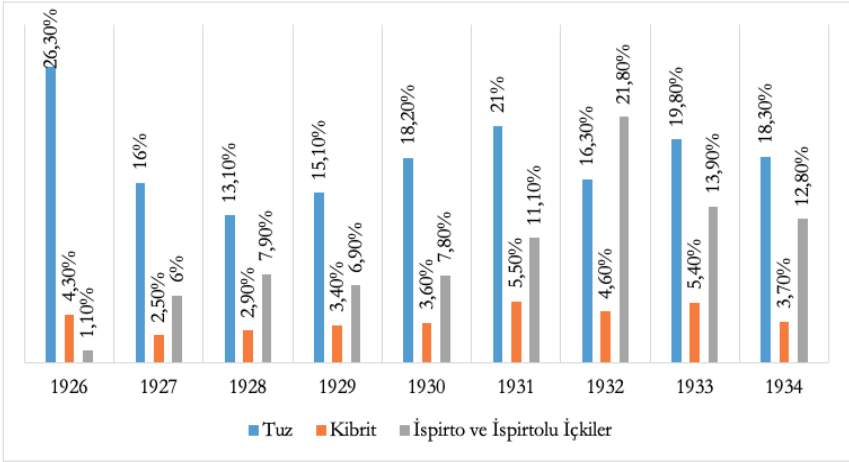
Kibrit tekelini, devlet doğrudan iştirak etmeden, imtiyazını özel şirkete devretmiş ancak bunda da istikrarlı bir politika sağlamamıştır. Tuz ve alkolde yapılan düzenleme ve yatırımlar kibritte görülmemiş ve şirket ile olan anlaşmanın sona ermesinden kısa süre sonra, hükümet kibritin üretimini piyasaya açmıştır. Dolayısıyla hükümetin kibrit üretimi ve pazarlanması konusunda etkin olamaması ve sistemli bir politika sürdürülememesi, kibrit tekelinin gelirlerini, diğer tekel gelirlerinin gerisinde bırakmıştır.



## Sonuç

Osmanlı Devleti'nden devralınan tekel uygulamaları, Erken Cumhuriyet Dönemi'nde hükümetin öncelikleri arasında yer almıştır. Nitekim tekel ürünlerinin idaresini, üretimini, satışını ve denetlenmesini içeren çok sayıda yasal düzenleme yapıldığı da bunu açığa çıkarmaktadır. Bunun en önemli nedenini, tekelin bütçe gelirlerine önemli katkısı ve istihdam yaratması, kalkınmaya yardımcı olma gibi ekonomik yarar sağlamasıdır. Politik anlamda ise tekel idaresi, merkezin otoritesine yurdun en ücra bölgelerine kadar taşımada hükümete aracılık etmiştir. Bu nedenlerle tekel idaresini yasal ve kurumsal bir mekanizmaya dayandırmak ve tekel uygulamalarını genişletmek ve derinleştirmek, bu dönemde oldukça önemli bir politika olmuştur. Bu politikanın sonucunda çeşitli tekel ürünlerinin işletilmesi için yatırımlar, iyileştirme çalışmaları yapılmış, krediler ile desteklenmiş, teşvik edilmiş ve kaçakçılığı önlemek için denetleme mekanizmaları kurulmuştur.

Ancak tekel uygulamaları her ürün için aynı yoğunlukta ve aynı yöntemle gerçekleştirilmemiştir. Elbette ki bu farklılıkta, Osmanlı'dan tekel ürünlerine dair farklı miraslar alınması da etkili olmuştur. Nihayetinde Tekel İdaresi altındaki ürünlerin idaresindeki ayırım, bu ürünlerden elde edilen gelirlerin de farklılaşmasına neden olmuştur.



Grafik III: Yıllar İtibariyle Tuzun, İspirto ve İspirtole İçkilerin ve Kibritin Toplam Tekel Gelirleri İçindeki Payı, 1926-1934, %.

Grafik III'ten anlaşıldığı üzere 1932 yılı haricinde, tuz geliri tekel gelirleri içerisinde en büyük ağırlığa sahip olmuştur. Cumhuriyet'in ilanından sonraki ilk yıllarda kibrit ve alkollü içkilerden elde edilen gelir azken, Osmanlı'nın yatırım yapmış olduğu bir alan olarak tuzun geliri fazladır. Tuzun gelirinin, kibrit ve alkollü içkilere nispeten fazla olmasında, elbette ki sofraya tuzu olarak temel

ihtiyacın bir parçası olması, hayvancılıkta kullanılması ve sanayi alanında konserve, peynir, deri gibi ürünlerin üretim aşamasında sahip olduğu hayati işlev belirleyici olmaktadır. Bu kullanım zorunluluklarından dolayı, tuzun gelirini arttırmak, yalnızca keyif verici olan alkollü içkilerin veya piyasada alternatifi olan kibritin gelirini arttırmaktan daha kolaydır. Bu nedenle Cumhuriyetin ilk birkaç yılında yapılan çalışmalar çabuk sonuç vermiştir.

Tuz gelirinin üstünlüğü ile birlikte, alkol ve alkollü içkilerin süreç içerisinde artan geliri de önemli olmaktadır. Zira Cumhuriyet Türkiye'si tuzun aksine, alkol ve alkollü içkileri tekel olarak devralmamıştır. Alkolün tekel altına alınması, yerli üretimin devlet eliyle desteklenmesi ve bizzat devlet işletmecisi olarak piyasada yer alması, tamamen yeni bir uygulama olmaktadır. Üstelik Osmanlı'dan Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar alkollü içkilerin üretiminin, satışının ve tüketiminin zaman zaman yasaklandığı ve halkın büyük çoğunluğunun dini inanışı gereği alkollü içkilerin üretimine mesafeli durduğu göz önüne alınırsa, Hükümetin bu alandaki çalışmalarını daha fazla özveri gerektirmiştir. Öyle ki, bu üç tekel ürünü arasından, hükümetin en fazla destek verip üretim faaliyetlerini genişletmeye çalıştığı ürün alkollü içkiler olmuştur. Grafik 3'te yer aldığı üzere de bu çalışmalar başarılı sonuçlar vermiş ve alkollü içkilerin gelirlerinde 1932 yılında zirveye ulaşacak şekilde hemen hemen istikrarlı bir artış göstermiştir. Ancak 1932 sonrasında olumsuz algı ve ABD'deki alkol yasağı gibi muhtemel nedenlerden dolayı alkollü içkilerin gelirlerinde gerileme olmuştur.

Bir diğer tekel uygulaması olan kibrit ise, inceleme konusu olan diğer iki ürüne göre her anlamda geride kalmış ve gelişme eğilimi gösterememiştir. Bütçe gelirleri içinde yüzde 1'lik bir paya ulaşmayı başaran, ancak bunu uzun süre sürdüremeyen kibrit tekeli, istikrarsız üretim ve düşük tekel kârı nedeniyle üzerine düşülme bir ürün olarak görülmüştür.

Hem Osmanlı Devleti'nde hem de özellikle Erken Cumhuriyet Dönemi'nde bütçe için önemli bir gelir unsuru olan tekeller, devletin piyasadaki izdüşümünü ifade etmekle birlikte, Osmanlı'dan kalan dış borçların finansmanı noktasında da oldukça hayati rol oynamıştır. Çalışmada incelenen 1920-1950 yılları arasında bütçe gelirlerinin yaklaşık yüzde 12,5'lük payını tekel gelirleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte 1926-1934 yılları arasında tekel gelirlerinin yaklaşık yüzde 32'lik gibi büyük bir kısmı tuz, ispirto ve ispirtolu içkiler ile kibrit tekeli gelirlerine aittir. Bu anlamda özellikle yeni kurulan ve özel teşebbüs noktasında eksiklik yaşayan Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu harcamalarını finansman hususunda en önemli gelir kalemlerinden biri tekeller olmuştur.

## **Kaynaklar**

### **Kitap ve Makaleler**

- AKALIN Güneri (2008) *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- ARPACI Murat (2015) Sağlam Nesiller ya da Dejenereasyon: Türkiye’de Alkol Karşıtı Düşünce ve Hareket (1910-1950), *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı 134, 30-54.
- AYMAN GÜLER Birgül (2006) Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyun-u Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948, *Memleket, Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı 1, 99-121.
- BARR Nicholas (1993) *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- BORATAV Korkut (2011) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, İmge Kitabevi, Ankara.
- ÇUFALI Mustafa (2012) *Türk Parlamento Tarihi VIII. Dönem*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara.
- DEVELLİOĞLU Ferit (2015) *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.
- DOĞRUDEL Fatma; DOĞRUDEL A. Suut (2000) *Osmanlı’dan Günümüze Tekel*, Tarih Vakfı, İstanbul.
- DU VELAY A. (1978) *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurumu, Ankara.
- DURU Cihan; TURAN Kemal; ÖNGEOĞLU Abdurrahman (1987) *Atatürk Dönemi Maliye Politikası: Mondros’tan Cumhuriyet’e Mali ve Ekonomik Sorunlar*, TİSA Matbaacılık, Ankara.
- GENÇ Mehmet; ÖZVAR Erol (2006) *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul.
- İLTER Müfit (1981) *Dünyada ve Türkiye’de Tuz Endüstrisi ve Tuz Ticareti*, Tekel Genel Müdürlüğü, İstanbul.
- İLTER Müfit (1984) *Rakımın Tarihi*, Ekonomik Araştırmalar Grubu, İstanbul.
- KARAHANOĞULLARI Onur (2007) *Birinci Meclisin İçki Yasası: Men-i Müskirat Kanunu*,  
<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/menimuskirat.at.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2018).
- KARAMÜRSEL Ziya (1989) *Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

KURUÇ Bilsay (1978) *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası Cilt 1 (1929-1932)*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

KURUÇ Bilsay (1988) *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, Cilt 2 (1933-1935)*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

MÜDERRİSOĞLU Alptekin (1990) *Kurtuluş Savaşı'nın Mali Kaynakları*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.

ÖNSOY Rifat (1999) *Mali Tutsaklığa Giden Yol: Osmanlı Borçları (1854-1914)*, Turhan Kitabevi, Ankara.

PAMUK Şevket (2014) *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi Büyüme, Kurumlar ve Bölüşüm*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

SAYAR Nihad S. (1977) *Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları*, Meter Matbaası, İstanbul.

SHARKEY William W. (1982) *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, London.

### **Resmi Kaynaklar**

Aydın Tarihi, Şubat 1949, <http://ayintarihi.iletisim.gov.tr/turkce/haber/ubat-1949/3984> (Erişim Tarihi: 14.04.2018).

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, *Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın, Hükümet Programında Yer Alan Tekel ve Gümrükler ile İlgili Rapor*, "Tekel", 30-10-0-0/14-80-17, 07.02.1947.

İnhisarlar Umum Müdürlüğü (29 Ekim 1933). *İstibbarat Bülteni*, Fevkalade Nüshası, Ankara: İnhisarlar Matbaası.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı (1992) *Bütçe Kesin Hesap Kanunları Cilt 1-2*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

Resmî Gazete.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 13, İçtima 2, 27.03.1933, Sıra No 93 (12.01.1933),

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c013/tbmm04013034.pdf> (Erişim Tarihi: 14.04.2018).

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, Cilt 15, İçtima 2, 13.05.1933, Sıra No 168 (16.04.1933),

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c015/tbmm04015049.pdf> (Erişim Tarihi: 14.04.2018).