

Türkiye’de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi

Hasan Türkal*

Özet: Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe politikalarının temelini bütçe denkliliği oluşturmuş ve bütçeler, genellikle gelir fazlalıklarıyla kapanmıştır. 1929 Dünya ekonomik bunalımı, ülkemizi de etkilemiş ve izleyen yıllar bütçelerinde daralmalar olmuştur. 1923–1930 yılları arasındaki en belirgin ve önemli olay, 1925 yılında 552 sayılı yasayla aşarın kaldırılmasıdır. Aşarın kaldırılmasıyla boşalan yeri doldurmak üzere, gelire olan yoğun gereksinim nedeniyle mali tekellere büyük önem verilmiştir. Bu dönemde, vergi yükü çok düşüktür. Dolaylı vergilerin oranının yüksekliği, gelir ve servet yerine tüketimin vergilendirilmesi, dönemin iktisat politikalarıyla örtüşmektedir.

Anahtar Sözcükler: 1923-1930 yılları, bütçe politikaları, vergi politikaları, Türkiye

The Evaluation of the Budget Policies and Practices in Respect of Tax Policies and Practices in the 1923-1930 Period

Abstract: In the early years of the Republic, the budget policies were founded on budget balance, and budgets were usually closed with revenue surplus. The Great Depression of 1929 affected Turkey as well, thus leading to budget contractions in the following years. The most notable and significant event of the 1923-1930 period was the abolishment of the tithe (an agricultural tax) by Law No. 552 in 1925. With an aim to substitute the abolished tithe due to the great need for income, financial monopolies were attached great importance. The tax burden was very low in the early years of the Republic. The high rate of indirect taxes, the taxation of consumption rather than income and wealth overlapped with the policies of that time. While direct taxes in the early years of Turkish Republic comprised of land, building, counting, revenue and road taxes, the major indirect taxes included taxes collected from tobacco dealers, customs, ship and health fees, duties for hunting on land and sea.

Key Words: The years 1923-1930, budget policies, tax policies, Turkey

*Yrd. Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

1923 yılına gelirken, en zor olan başarılmış ve ülke kurtararak Cumhuriyet kurulmuştu. Ama buna bedel olarak 1923 yılı Türkiye'si, uzun yıllar süre gelen savaşların etkisiyle mal, para, insan gücü, ulaştırma, teknik araçlar ve uzman bakımından, tüm ekonomik kaynaklarını kurutmuş bir ülke manzarası sergiliyordu. Ülke bir harabe durumuna gelmişti.

Artık, bu görüntünün kaybolması, ulusal bağımsızlığını kazanan ülkenin, ekonomik bağımsızlığını da kazanması; her bakımdan imar edilerek, çağdaş batılı ülkeler düzeyine getirilmesi gerekiyordu.

Hem Lozan'da karşılaşılan güçlükleri Türk ve dünya kamuoyuna duyurmak, hem de Türk ekonomisinin içinde bulunduğu çeşitli sorunlarını tartışmak üzere, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır.

Kongre'de, aşarın kaldırılması, temettü vergisinin gelir vergisine dönüştürülmesi, koruyucu gümrük tarifelerinin kabul edilmesi ve bu konudaki dış müdahalelerin reddedilmesi, Sanayiye Teşvik Yasası'nın günün koşullarına göre düzenlenmesi gibi vergi politikasıyla ilgili olan kararlar da alınmıştır. Bu kararlar, birer birer gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

İşte bu çalışmada, Cumhuriyet'in ilanının ilk yıllarında (1923-1930 yılları arasında) yapılan bu vergisel devrimler ile bunların parasal göstergesi olan bütçeler, vergi politikası açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1923-1930 DÖNEMİNDEKİ GELİŞMELER

Bu bölümde öncelikle, 1923-1930 döneminde, vergi politikaları ile ilgili olarak yapılan bazı çalışmalar dikkatlere sunularak, dönemin bütçeleri incelenecektir.

İzmir İktisat Kongresi

Hem Lozan'da karşılaşılan güçlükleri Türk ve Dünya kamuoyuna duyurmak, hem de Türk ekonomisinin içinde bulunduğu çeşitli sorunlarını tartışmak üzere, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongreye çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi temsilcilerinden oluşan toplam 1135 kişi katılmıştır (Parasız, 1998: 3; Boratav, 1988: 33-34; Özgüven, 2002: 109-124).

İzmir İktisat Kongresi'nde, vergi politikasıyla ilgili olarak şu önemli kararlar alınmıştır (Sakarya, 1981: 15; Ökçün, 1997: 279-315; Ülken, 1985: 178-181);

1. Aşarın kaldırılması,
2. Temettü vergisinin gelir vergisine dönüştürülmesi,
3. Koruyucu gümrük tarifelerinin kabul edilmesi ve bu konudaki dış müdahalelerin reddedilmesi,

4. Teşvik-i Sanayi Yasası’ nın günün koşullarına göre düzenlenmesi ve beş yıl sonra 25 yıl süreyle uzatılması,
5. Reji idaresinin kaldırılması.

İzmir İktisat Kongresi’nce benimsenen milli iktisat modeli “devletin güdümündeki piyasa ekonomisi” olarak tanımlanmaktadır (Akalın, 2008: 6).

Mali Tekellere Önem Verilmesi

1924 yılından sonra, bütçeleri denk bağlayabilmenin yollarından biri de inhisarlar (mali tekeller) olmuştur (Kuruç, 1987: 31).

Aşarın kaldırılmasıyla boşalan yeri doldurmak üzere, gelire olan yoğun gereksinim nedeniyle mali tekellere büyük önem verilmiştir (Bulutoglu, 1976: 51-52). Zaten gelişmekte olan ülkelerde, özel harcama vergileriyle tekeller, muamele vergilerinin yerini almakta veya sınırlı olarak uygulanan muamele vergilerini tamamlamaktadır. Ülkemizde de Cumhuriyetin ilk yıllarında tütün ve maddeleri, tuz, şeker, petrol ve benzin, oyun kâğıdı, kibrit, kurşun ve patlayıcı maddeler, ispirto, alkollü içkiler, posta hizmetleri, telefon ve telgraf mali tekel kapsamına alınmıştır. Örneğin; toplam gelirleri 220 milyon TL olan 1929 yılı bütçesinde, mali tekellerin payı 61 milyon TL idi. Muamele ve tüketim vergileri 38 milyon TL; kazanç vergisi geliri ise 13 milyon TL idi. Zamanla uyusturucu maddelerin üretimi ve dışalım, kahve ve çay dışalım, üreticiden satın alınması ve işlenmesi Tekel İdaresine verilmiştir (Türk, 1982: 19).

Muhasebe-İ Umumiye Yasası’nın Düzenlenmesi

Cumhuriyetin ilk yıllarında, kamu bütçelerini disipline etmek ve Bütçe Hukuku kurallarını yerleştirmek bakımından kaydedilen önemli bir gelişme, 1927 yılında, “sağlam maliye” anlayışının ve ciddi devlet yönetiminin önemli simgelerinden birisi olan (Kuruç, 1987: 31) 1909 tarihli *Muhasebe-i Umumiye Yasası*’nın günün gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmesidir. Bu yasa, bütçe hukukunun anayasası olarak 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu yasa, klasik bütçelerin *önceden yetki, yıllık olma, genellik, adem-i tahsis* vb. gibi prensiplerini içermekteydi (Parasız, 1998: 12).

4 Şubat 1911 tarihli ilk *Muhasebe-i Umumiye Kanun-u Muvakkati*’ne ek olarak, 1926 yılında çıkartılan 715 sayılı yasa ile bütçe hesaplarında “*egzersiz*” usulü terk edilerek, daha modern bir şekil olan “*jestiyon*” usulü konulmuştur (Öner, 1981: 115). Böylece, her mali yılsonunda bütçe hesaplarının kapatılması ve kesin hesap sonuçlarının zamanında hazırlanarak yasama organının denetimine sunulması ilkesi kabul edilmiştir.

1 Haziran 1927 tarihinde, yeniden hazırlanan *Muhasebe-i Umumiye Kanunu* yürürlüğe konularak, söz konusu geçici kanunun yerine geçmiştir. 1928 yılında ise *Hazine Usul-ü Hesabiyesine Dair Talimatname-i Umumi* hazırlanarak, dev-

let muhasebesinde tutulması gereken defter ve hesaplara yeni bir düzenleme getirilmiştir (Öner, 1981: 115).

Çıkarılan Teşvik Yasaları

1923-1930 yılları arasında özel sektörün gelişmesi teşviklerle sağlanmaya çalışılmıştır (Konukman, 2003: 30).

1924’de Çıkarılan Teşvik Yasası

20 Şubat 1924 tarih ve 418 sayılı Yasa ile Türkler tarafından satın alınan gemiler 1929 yılına kadar gümrükten bağışık tutuluyordu. 9 Nisan 1924 tarih ve 471 sayılı Yasa ile de, üzüm ve incir dışsatımı için kutu ve kutuluk, halı üretiminde kullanılan çözü ve kaskam iplikleri gümrük vergisinden bağışık tutuluyordu (Küçük, 1978: 89).

1927’de Çıkarılan Teşvik-i Sanayi Yasası

Teşvik konusundaki en önemli adım, 28 Mayıs 1927’de çıkartılan Teşvik-i Sanayi Yasası ile atılmıştır. Bu yasayla, o güne kadar kararlaştırılan özendirici ayrıcalık ve bağışıklıklar büyük ölçüde genişletiliyordu ve bir bütünlüğe kavuşturuluyordu (Kuruç, 1987: 46-48; Kirmanoğlu, 1994: 59). Bu yasanın kabul ettiği olanaklar arasında şunlar da vardı (Burhan, 1988-1989: 36; Küçük, 1978: 89):

- i. Arazi ve kazanç vergileriyle, bu vergilerin özel idare ve belediyelere ait kısımlarından, ayrıca maktu zam vergisi, inşaat, buhar kazanları, motorlar ve imbiklerin ruhsatiye resimlerinden muaf tutulması,
- ii. Sınâî işletme kurma amacıyla çıkartılacak hisse senedi ve tahvillerin damga resminden muaf tutulması,
- iii. Yatırımlarda kullanılacak her türlü inşaat malzemesinin, üretimde kullanılacak hammaddelerin, yatırım mallarının gümrüksüz dışalım,
- iv. Bakanlar Kurulu kararıyla, sınâî kuruluşlara yıllık üretim değerinin % 10’una kadar prim verilmesi,
- v. Sınâî kuruluşlar için gerekli tuz, ispiro ve patlayıcı maddelerin indirimli fiyatla satılması ve bu indirimden yararlanmayacak olan işletmelere indirim karşılığı prim verilmesi.

Böylesine geniş kapsamlı ve günümüzde uygulananları aratmayacak türden teşvikler, doğal olarak, işletmeler tarafından hemen benimsenmiştir. Yararlanan işletme sayısı 1923 yılında 342 iken, 1927 yılında 470’e çıkmıştır. Daha sonra, ekonomide kapasite fazlası olduğu gerekçesiyle, teşvikler sıkı tutulmuştur (Burhan, 1988-1989: 37).

1929 Dünya Krizi ve Devletçilik

1929 Ekonomik Krizi

1929 yılında, dönemin ekonomi politikaları önemli bir sarsıntı geçirmiştir. 1929’da dünyada yaşanan büyük ekonomik kriz, bir taraftan tarımsal fiyatları düşürmüş, diğer bir taraftan da hizmet ve sanayide sürümsüzlük nedeniyle olumsuz etkiler yapmış, kamu gelirlerini azaltmıştır. Bunu telafi için, *Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım vergilerine* zam yapmıştır. Ayrıca ücretlilerin satın alma güçleri yükseldiğinden, bunların vergilerine de zam yapılmıştır. Umumi İstihlak Vergisi, yalnızca üretimden alınan bir *muamele vergisi*-ne dönüştürülmüştür (Bulutoğlu, 1976: 52-53; Öner, 1981: 110).

Devletçilik

1923’de toplanan İzmir İktisat Kongresi’nde alınan karara göre; Türk kapitalizminin gelişme sürecini devam ettirmek, geri kalmışlıktan kurtulmak ve ulusal burjuvaziye yaratıp güçlendirmek için izlenecek politika, liberal bir politika olacaktır (Burhan, 1988-1989: 32; Dişbudak, 2006: 143).

Hemen uygulamaya konulan bu politika pek başarılı olamadı. 1929 büyük bunalımı sonrasında, yeni bir ekonomik ve mali politika rotası belirleme gereği ortaya çıkmış ve devletçilik ciddi bir şekilde tartışılmaya başlamıştır (Burhan, 1988-1989: 32).

Türkiye’de devletçilik uygulamaları, belirgin şekilde 1932 yılından itibaren başlamıştır. Ancak, 1929-1931 yıllarında devletçiliğin habercisi olan gelişmeler yaşanmıştır. Örneğin, 1930’da bazı dış ekonomik kontrollere başvurulmuş; Serbest Fırka-Halk Fırkası tartışmaları sırasında, henüz içeriği tanımlanmamış bir “devletçilik” ilkesi benimsenmiştir (Boratav, 1982:3; Sağlam, 1981: 71-75; Aktan, 1998: 34-35).

1923–1930 DÖNEMİ BÜTÇE POLİTİKASI VE UYGULAMA SONUÇLARI

Bütçeler, hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarının en etkili aracıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe politikalarının temelini bütçe dengliği oluşturmuştur (Dönemin maliye politikaları hk. bkz. Akalın, 2008: 183-186; Akgül Yılmaz, 2009: 297-328; Yay, 1998: 61-72; Göze Kaya ve Durgun, 2009: 233-249; Vural, 77-114; Özçelik ve Tuncer, 2007: 253-266). Bu dönemde bütçeler, genellikle gelir fazlalıklarıyla kapanmıştır. 1929 dünya ekonomik bunalımı, ülkemizi de etkilemiş ve izleyen yıllar bütçelerinde ise daralmalar olmuştur.

1923: Avans ve Ek Ödeneklerle Bütçe Politikası

1923 yılında da, daha önceki yıllarda olduğu gibi, yıllık ve tam bir bütçe hazırlanamamıştır. Kurtuluş Savaşı sonrasındaki barış görüşmelerinin sürdüğü

dönemi ve Cumhuriyetin ilk günlerini kapsayan bu dönemde kamu harcamaları, avans ve ek ödenek yasalarıyla düzenlenmiştir (Duru vd., 1982: 364-375).

1924: Türkiye Cumhuriyeti'nin İlk Bütçesi

1922 ve 1923 yıllarında bütçe hazırlanmamış ve uygulanmamıştır. Bu yıllardaki devlet harcamaları, avans yasalarıyla verilen ödeneklerle yapılmıştır (Türk, 1982: 11).

Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi, 1924 yılına aittir. Bütçe yasası, mali yılbaşına kadar çıkartılamadığından; 425 ve 457 sayılı yasalarla Mart ve Nisan ayları için geçici bütçe hazırlanmıştır (Darıcı, 1995: 20).

Bu bütçenin gelir yapısı Çizelge: 1'de görülmektedir.

Çizelge 1. 1924 Yılı Bütçesi Gelir Cetveli

Gelir Kalemleri	TL	%
Vasıtasız Vergiler	43.950.500	34,42
Damga Vergisi, Harçlar, Para Cezaları	3.210.000	2,73
Vasıtalı Vergiler	27.170.000	21,82
İnhisarlar	26.044.100	20,65
Müessesat	703.000	0,005
Emlak ve Eşya-yı Devlet Hâsılatı	4.480.000	3,86
Müteferrik Gelir	5.204.296	4,82
İstirdat	219.714	0,002
İstihlak Rüşumu	14.461.000	11,69
Gelirler Toplamı	129.214.000	100
Giderler Toplamı	140.433.369,80	

Kaynak: Parasız, 1998: 13; Ünal vd., 1979: 27.

Bina ve arazi, temettü, hayvanlar ve aşar vergileri ile madenlerden alınan vergilerden oluşan dolaysız vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki oranı % 49'dur. Aşar ve ağnam vergileri, dolaysız vergi hâsılatının yaklaşık % 80'ini sağlamaktaydı. Her iki verginin de hâsılatı çoktu ve dinsel özellik taşıyordu (Türk, 1982: 16).

Dolaylı vergiler arasında ise tömbeki bayilerinden alınan vergiler, gümrük vergileri, gemi ve sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri bulunmaktaydı. Bunların içerisinde gümrük vergileri, % 90'ın üzerinde bir yer kaplıyordu (Türk, 1982: 16).

1924 yılı bütçesinde, kahve, çay, kakao, şeker, akaryakıt, sigara ve oyun kâğıtları, kibrit ve kav tüketimi üzerinden alınan tüketim resimleri (özel harca-

ma vergileri), toplam vergi gelirlerinin % 17’sini oluştuyordu (Türk, 1981: 336).

1924 bütçesinin en önemli özelliklerinden biri de, tekel gelirlerinin yüksekliğidir. Vergi gelirlerinin yaklaşık % 18’i, genel bütçe gelirlerinin ise % 12’si kadar tekel geliri elde edilmiştir (Türk, 1981: 336-337).

Genel görünüm olarak 1924 bütçesi dışa kapalı, tarımsal ağırlıklı, geri kalmış bir ülkenin gelir bütçesidir. Vergi yükü, ağırlıklı olarak tarım sektörü üzerindedir (Parasız, 1998: 14).

1925 Yılı Bütçesi

1925 yılı bütçesi, süresi içinde, TBMM’ ye sunulamadığından öncelikle bir geçici bütçe hazırlanmıştır. 26 Şubat 1925 tarih ve 565 sayılı 1925 yılı geçici bütçe yasasının önemli bir özelliği, harcama yetkisi konusunda rakam ihtiva etmemesidir. Yasanın 4. maddesinde bu yasanın, 1 Mart 1925’den bütçe yasasının yürürlüğe gireceği tarihe kadar geçerli olduğu belirtilmiştir (Darıcı, 1995: 20).

Hazırlanan 1925 yılı bütçesinde, bütçe aktarma işleminin ilk örneğini görmekteyiz. Şöyle ki (Erginay, 1976-1977: 17-75); bu bütçe yasasının 44. maddesinde, bir ödeneğin 1924 yılı bütçesinde harcanmayan kısmı, 1925 yılı bütçesinin 45. bölümüne aktarılmıştır. Çok ilginç bir hükmü de, eski bütçe kanunlarının kaldırılmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği konusudur. Ayrıca, bütçe yasalarının bundan böyle Bakanlar Kurulu’na değil, Maliye Bakanlığı’na yürütüleceği hükmü bulunmaktadır.

Çizelge 2. 1925 Yılı Bütçesi Gelir Cetveli

Gelir Kalemleri	TL	%
Vasitasız Vergiler	39.870.500	26,5
Damga Vergisi, Harçlar, Para Cezaları	5.445.000	3,5
Vasıtalı Vergiler	35.655.000	23,3
İnhisarlar	27.800.100	18,16
Müessesat	1.720.000	1,1
Emlak ve Eşya-yı Devlet Hâsılatı	14.965.000	9,77
Müteferrik Gelir	8.060.000	5,26
İstirdadat	671.354	0,004
İstihlak Rüsumu	16.360.000	10,68
Harp Karşılığı Varidatı Fevkaladesi	2.500.000	1,63
Gelirler Toplamı	153.046.854	
Giderler Toplamı	183.932.767	

Kaynak: Ünal vd., 1979: 29-30.

1926-1929: Denk Bütçeler Dönemi

1926-1929 yıllarına ait bütçeler, denk bütçelerdi. Bu dönemde, liberal ekonomi politikası izlendiği ve kalkınma ve yatırımlar özel kesimden beklendiği için, bütçe rakamları küçük tutulmaya çalışılmış ve böylece harcamalar kısılarak devletin gelire olan gereksinimi azaltılmaya çalışılmıştır (Öner, 1981: 116). Hatta bu dönemin bütçeleri, biraz da fazlalık vermiştir. Başka bir deyişle, hükümet bu dönemde *denk bütçe – düzgün ödeme prensibini* benimsemiştir (Sayar, 1973: 9).

Bütçenin denkliği bakımından önemli bir konu, vergi hâsılatının yeterliliği ve sürekliliğidir. 1920’li yıllarda, vergi sistemi değiştirilmeye çalışılmıştır. Bu sırada, vergi hâsılatının düşmemesi ve düşük kalmaması ön koşuldur. Ekonomiye istikrar kazandıracak temel unsur olarak vergi değerlendirilir. Bu dönemde, hâsılat bakımından muamele tipi vergiler ve kazanç vergileriyle birlikte, mali tekeller de önem kazanmıştır (Kuruç, 1988: XLIV).

Çizelge 3. 1926-1929 Yılları Genel Bütçe Gelir Kalemlerinin Oransal Dağılımı (%)

Gelir Kalemleri	Yıllar	1926	1927	1928	1929
Vasıtasız Vergiler		20,62	23,27	22,39	23,02
Damga Vrg., Harç, Para Cez.		3,50	4,78	5,20	6,78
Vasıtalı Vergiler		41,41	35,96	34,69	34,06
İnhisarlar		24,18	26,73	28,01	27,76
Müessesat		2,41	2,62	0,72	3,51
Emlak ve Eşya-yı Devlet Has.		2,93	2,16	2,58	2,63
Müteferrik Gelir		4,85	4,27	5,11	4,02
İstirdadat		0,06	0,20	1,26	0,82
İstihlak Rüşumu		*	*	*	*
Harp Karş. Varidatı Fevkala.		-	-	-	-
Gelirler Toplamı (1.000 TL)		190.158	194.580	207.173	220.546
Giderler Toplamı (1.000 TL)		190.103	194.454	207.169	220.408
Bütçe Fazlası (1.000 TL)		55	126	12	13

*Dolaylı vergilere dahil edilmiştir.

Kaynak: Ünal vd., 1979: 31-38’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Anlaşılmaktadır ki Cumhuriyet Hükümetleri, Lozan’da Osmanlı Devletinden devralınan 85,6 milyon altın liralık dış borçların yükünden kurtulmak ve Türk maliyesini bağımsızlığa kavuşturmak için büyük bir çaba harcamıştır (Türk, 1982: 12). Zaten Mustafa Kemal’e göre, mali bağımsızlığın korunmasında ilk

koşul bütçelerin denk olmasıdır. Atatürk yaşamı boyunca, bütçelerin açık vermemesine ayrı bir önem vermiştir (Kılıçdaroğlu, 1981: 82).

1930: Korumacı ve Devletçi Dönemin İlk Bütçesi

1929 buhranı, ilk olarak 1930 yılı başlangıç bütçesi üzerinde etkisini göstermiştir. Önceki yıllarda ortalama olarak % 6,5 civarında artarak yasalaşan bütçenin 1930 yılı artış oranı, bir önceki yıla göre yalnızca % 1’dir (Mısırlıoğlu ve Karatekelioğlu, 1981: 169).

1930 yılı bütçesinde hem gelirler; hem de giderler yönünden, önceki yıllara göre azalma olmuştur. 1923’den beri devamlı olarak artan kamu tahsilleri, 1931 yılında 1930 yılına oranla azalmıştır (Önen, 1987: 180).

Çizelge 4. 1930 Yılı Bütçesi Gelir Kalemleri

Gelir Kalemleri	TL	%
Vasıtasız Vergiler	48.280.000	21.67
Damga Vergisi, Harçlar, Para Cezaları	14.281.000	6.41
Vasıtalı Vergiler	94.250.000	42.31
İnhisarlar	48.300.100	21.68
Müessesat	8.211.000	3.68
Müteferrik Gelir	8.710.000	3.91
Tavizattan Tahsilât	200.000	-
Mülga Vergiler Bakayasından Tahsilât	500.000	-
Gelirler Toplamı	222.732.000	
Giderler Toplamı	183.932.767	

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1992: 57-59.

1924-1930 Yılları Arası Bütçe Uygulama Sonuçları

Yatırımların özel teşebbüsten beklendiği 1924-1930 yılları arasında, bütçe rakamları küçük tutulmaya çalışılarak, cari harcamaların kısılması suretiyle, devletin gelire olan gereksinimi azaltılmış ve böylelikle özel kesime yatırım için kaynak bırakılmak istenmiştir.

İncelenen dönem itibarıyla, 1925 yılı hariç bütün bütçeler fazla vermiştir. 1925 yılı bütçesinin kesin hesap açığı, 31,7 milyon TL büyüklüğündedir. Bütçe gelir toplamının % 20’sinden biraz fazla tutarındaki bu açık, bütçe gelirlerinin yaklaşık % 25’ini, vergi gelirlerinin ise % 50’sini sağlayan aşarın kaldırılması ile mali yıl içinde alınan ek vergi tedbirlerinin aynı yıl içinde sonuç vermeme- siyle açıklanabilir (Aysan, 1980: 25-26).

**Çizelge 5. 1924-1930 Yılları Arasındaki Bütçe Gerçekleşmeleri
(Milyon TL)**

Yıllar	Gider	Gelir	Bütçe Farkı	Gelir/GSMH (%)
1924	131,6	138,4	+ 6,9	11,50
1925	202,3	170,7	- 31,7	11,19
1926	172,4	180,2	+ 7,7	10,91
1927	199,1	203,6	+ 4,4	13,84
1928	200,8	221,7	+ 20,9	13,58
1929	212,8	224,2	+ 11,4	10,81
1930	210,1	217,5	+ 7,4	13,76

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1995: 17-76.

Sonuç olarak bu dönem, yaşanan ekonomik buhran, aşarın kaldırılması, ödenmesi gereken devlet borçları gibi bütçe dengesini olumsuz yönde etkileyebilecek çeşitli nedenlere karşın, bütçe disiplini ve tasarruf anlayışının egemen olduğu, kronik bütçe açıklarıyla karşılaşılmayan bir dönem olmuştur (Öner, 1981: 15).

1923–1930 DÖNEMİNDE VERGİ SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Osmanlı’dan Devir Alınarak Uygulamadan Kaldırılan Vergiler

Aşar

1923-1930 yılları arasındaki en önemli olay ve Türk kamu maliyesinde en büyük devrim, 17 Şubat 1925 tarihinde 552 sayılı yasayla aşarın kaldırılmasıdır (Baydar, 1978: 20-41; Yaşar, 1981: 247-258; Akalın, 2008: 39-48). Kaldırıldığı yıl bütçe gelirleri içerisinde % 22’lik bir pay alan aşarın kaldırılması, çok değişik değerlendirmelere neden olmuştur. Bazı yazarlara göre, aşarın kaldırılması, toprak ağalarına verilen bir sus payı ve doğudaki isyanları bastırmaya yönelik bir uzlaşma olanağı sağlama aracı (Küçük, 1978: 92-97; Coşar, 2004: 31); bazı yazarlara göre ise, anti-feodal, anti-ortaçağ ve devrim sürecinde simgesel önemi büyük olan çok cesur bir karardır (Oyan, 1999: 158-159; Koç, 1981: 34-35). Diğer bazı yazarlara göre ise, aşarın kaldırılmasına karşılık, kamu harcamalarının finansmanında adaletli bir yola gidilmemiş ve bu dönemde, ülkenin refah ve kalkınmasında en büyük yük yine köylü sınıfına yüklenmiştir (Kafaoğlu, 1961: 224-225; Önder, 1981: 76-92).

Kaldırılan aşarın yerine konulan veya oranı yükseltelen dolaysız vergilerin yükü daha hafifti. Canlı hayvanlar ve toprak üzerinden alınan vergileri, bunlar arasında sayabiliriz. Örneğin arazi vergisi, 1926 – 1929 döneminde hükümet gelirlerinin % 5-6’sını oluştuyordu (Kirmanoğlu, 1994: 58).

Aşarı kaldıran yasa, demiryolu ve denizyolu ile pazarlanan toprak mahsullerinden bir dolaylı vergi alınmasını öngörüyordu. Ayrıca ağnam vergisi oranı artırıldı, sonra da *sayım vergisi* olarak yeniden düzenlendi. Arazi ve bina vergisi yükseltildi ve yol vergisine zam yapıldı. Böylece, köylüler üzerinden kaldırılan vergi yükünün bir kısmı, tekrar geriye döndürülüyordu (Bulutoğlu, 1976: 51).

Bir yandan, başta 1926 yılında getirilen umumi istihlak ve daha sonra muamele vergisi olmak üzere yeni konulan dolaylı vergiler; diğer yandan da, hükümetin tekelinde bulunan bazı temel malların fiyatlarının yükseltilmesi tarım kesiminin yükünü çok fazla hafifletmemiştir. Bunlara bir de 1929’dan itibaren iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesi ve tarımsal ürünlerin ihracatında uygulanan düşük kur politikası eklenince, tarım kesiminden sanayi ve ticaret kesimine doğru ciddi bir kaynak aktarımı olmuştur (Kirmanoğlu, 1994: 58).

Temettü Vergisi

Cumhuriyet’in başlangıcında, tarım dışındaki en önemli dolaysız vergi temettü vergisiydi. Ticaret ve sanayi kesiminden alınan temettü vergisi, bu kesimlerin zayıflığı ve etkin bir şekilde vergilendirilmeye elverişli olmamalarından dolayı, bütçe gelirleri içinde % 5’den daha az bir yer almaktaydı. Bu vergi mükellefleri, çeşitli gruplara ayrılmakta ve farklı tarh usulleri uygulanmaktaydı. Bu karışık yapısıyla, oldukça başarısız bir vergi olarak nitelendirilmektedir.

Temettü vergisi, 27 Şubat 1926 tarihinde 755 sayılı Yasa ile kaldırılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Kurtuluş Savaşının gerekliliklerinden dolayı getirilen mükellefiyet-i askeriye ve müecceliyet-i askeriye vergileri de kaldırılmıştır (Baş, 1994: 144).

Osmanlı’dan Devir Alınarak Uygulanmasına Devam Edilen Vergiler

Ağnam Vergisi

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne kalan hâsılatı bol, yönetimi nispeten kolay bir vergi de *ağnam*dı. Ağnam vergisi, koyun, keçi ve diğer hayvanlar üzerinden alınmaktaydı ve Osmanlı Devleti’nin son yıllarında, bütçe gelirlerinin % 8’ini oluştuyordu (Yaşa vd., 1980: 596).

TBMM’nin çıkarttığı, 24 Nisan 1920 tarihli ilk yasa, ağnam vergisinin bir önceki yıl tarifesinin dört katıyla alınması konusundaydı. Kısa bir süre sonra çıkartılan, 27 Teşrinisani 1336 (1920) tarih ve 8 sayılı yasayla da ağnam vergisi bir misli yükseltilmiştir (Ünal vd., 1979: 43, 60).

Bu vergi 1924 yılında *Sayım Vergisi*’ne döndürülmüştür. Sayım Vergisi sağladığı hâsılat yönünden, dolaysız vergiler arasında *Müsakkafat* ve *Arazi Vergilerinden* sonra ikinci sıradaydı (Parasız, 1998: 14; Yaşa vd., 1980: 601).

Tescil Harcı

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, servet transferlerinin vergilendirilmesiyle ilgili olarak atılan bir adım da, taşınmaz malların bağışlanmasında ve mirasçılara intikalinde alınan tescil harcının, 1926 yılında 755 sayılı yasayla veraset ve intikal vergisine dönüştürülmesidir (Yaşa vd., 1980: 602).

Bu yasayla, intikaller ivazlı ve ivazsız oluşlarına göre ikiye ayrılmakta ve ivazlı intikaller, tapu harçları konusuna bırakılmaktadır. İvazsız intikaller ise menkul veya gayrimenkul oluşlarına bakılmaksızın, Veraset Ve İntikal Vergisi konusu içine alınmaktadır (Varcan, 1987: 35).

Arazi ve Müsakkafat Vergileri

Arazi ve müsakkafat vergileri de, Osmanlı Devleti'nden genç Türkiye Cumhuriyeti'ne devreden vergilerdendir. Osmanlı Devletinin son yıllarında, genel bütçe gelirlerinin % 10'unu arazi vergileri oluşturuyordu. Genel sayımla saptanan arazi değerleri üzerinden, öşür alınan ve alınmayan araziler için farklı oranlarda tahsil edilirdi. Arazi vergisini tamamlayan bir yapıda olan müsakkafat (bina) vergisi, binalardan, gayr-i safi irat üzerinden; binanın türüne göre yani, ahşap-kargir ve fabrika-konut-ticarethane oluşuna göre farklı oranlarda alınmaktaydı. Bu iki vergi, Cumhuriyetin ilk yıllarında toplam dolaysız vergiler hâsılatının üçte birini sağlıyordu. Zaten, Cumhuriyetin ilk yıllarında dolaysız vergiler; arazi, bina, sayım, kazanç ve yol vergilerinden oluşmaktaydı (Parasız, 1998: 14; Yaşa vd., 1980: 601).

Dönem İçinde Getirilen Vergiler**Kazanç Vergisi**

1926 yılında kabul edilen kazanç vergisi, şahıs ve sermaye şirketleri ile genel, katma ve özerk bütçeli daire ve kurumların kazançlarını, serbest meslek kazançlarını, arazi gelirlerini ve ücretleri kapsamaktaydı. Ama bu verginin beyan usulünde tarhiyat uygulaması geniş tutulmuştu. Ancak başarı sağlanamadı. 1927 yılında, bu usul sadece şirketler için zorunlu duruma getirildi. Diğer mükellefler, karne ve götürü usullerine göre vergilendirilmekteydi (Parasız, 1998: 14). Bu vergi, 1934 yılındaki ikinci kazanç vergisi uygulamasına kadar oldukça düşük seviyede kalmıştır. Aşarın kaldırılmasından sonra gelir üzerinden alınan vergiler ani bir düşüş göstermiş ve daha sonra bu seviyeye ulaşamamıştır. Sonuçta dolaylı vergilere dayalı bir vergi yapısı oluşmuştur (Çizelge:6).

Çizelge 6. Dönemler İtibariyle Vergi Yapısının Gelişimi
(Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payları)

Dönemler	Gelire Dayalı Vergiler	Servet Vergileri	Tüketim Vergileri	Dış Ticaret Vergileri
1923 – 1924	37,46	10,35	26,27	25,90
1925 – 1931	10,34	16,68	45,27	27,69

Kaynak: Kirmanoğlu, 1994: 59.

Benzer biçimde, kazanç vergisiyle gerçek gelirleri kavrama ve objektiflikten sübjektifliğe yönelme çabası da istenen sonucu vermemiştir. Dolayısıyla, geri adım atılmıştır.

Muamele Vergileri

Aşarın kaldırılmasıyla vergi gelirlerinde oluşan boşluğun, sadece kazanç vergisiyle doldurulması olanaksızdı. Bunun için 1926’da *Genel Tüketim Vergisi* isminde şelale tipindeki muamele vergisi kabul edildi. Oranı % 2,5 olan bu vergiyle, her türlü ticari ve sınaî faaliyet, her aşamada vergilendiriliyordu. Aynı yıl, genel tüketimlerle birlikte özel tüketimler ve eğlenceler de vergilendirildi. Aslında, toplu muamele vergilerine göre, şelale tipindeki muamele vergilerinin uygulanması güçtür. Bütün vergiler gibi, iyi bir muhasebe ve kayıt sistemi, etkin bir vergi yönetimi gerektirir. Hâlbuki 1926’da bu koşullar olanaksızdı. Bundan dolayı bu vergi, önce değiştirildi, daha sonra da 1927’de kaldırılarak, bir katma değer vergisi tipindeki ikinci muamele vergisi kabul edilmiştir. Vergi, küçük imalatçılarda başarılı olamamış ve dışsatımın gelişmesine mani olmuştur (Parasız, 1998: 15).

Umumi istihlak vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1926 yılında % 9,24, 1927’de ise % 11,15 oranında olmuştur (DPT, 1996: 39).

Yol Vergisi

Kurtuluş Savaşı sırasında çıkartılan 102 sayılı *Tarik Bedeli Nakdisi Hakkında Kanun* yerine 19 Ocak 1925 tarih ve 542 sayılı *Yol Mükellefiyeti Kanunu* çıkartılmıştır. Aşarın kaldırılmasından kısa bir süre önce kabul edilen bu yol vergisi yasasıyla, 18-60 yaşları arasındaki tüm erkeklerin ya yol inşaatında birkaç gün çalışmaları ya da bedelini nakden ödemeleri yükümlülüğü getirilmiştir (Parasız, 1998: 14).

Bedensel yükümlülüğün gün sayısında ve nakdi ödeme miktarında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. 10 Haziran 1929 tarihinde çıkartılan 1525 sayılı yasa ile de gündelik kaldırılmış ve 8 TL olarak parasal değer belirlenmiştir (Turan, 1981: 307-308).

1930 yılında 8 TL olan vergi, 1931 yılında 4 TL'ye indirildiği halde, verginin ödeyicisinde bir artış olmamıştır. 1930'da 424.625; 1931'de ise 310.750 mükellef parasal ödemeyi yerine getirmiştir. Diğer mükellefler ise ödemeyi bizzat çalışarak bedensel biçimde yerine getirmişlerdir. Parasal ödemeyle yol yükümlülüğünü yerine getirenler, tefecilerden yüksek faizle borç para almak zorunda kalmışlardır (Turan, 1981: 309).

Umumi İstihlak Vergisi

Cumhuriyet yönetiminin koyduğu ilk çağdaş vergidir. Pul yapıştırılması yoluyla tahsil edilmekteydi (Çakır, 1981: 135). Esas olarak satışları vergilendiren bu vergi, 1926 yılında 735 sayılı yasayla kabul edilmiştir. Kapsamı çok geniş olan bir yayılı muamele vergisi özelliği taşıyordu. Katma değer vergisinin, ülkemizde uygulanan ilk şekli olarak da kabul edilebilir. O günkü ekonomik yapı, bu verginin başarı ile uygulanmasına elverişli olmadığından, 1927 yılında, yerini *muamele vergisine* bırakmıştır (Yaşa vd., 1980: 601).

Kazanç vergisi gibi, umumi istihlak vergisi de, batı ülkelerinde uygulanmakta olan en yeni vergilerden esinlenerek konulmuştu. Böylece vergi yükü, tarım kesiminden alınarak, sanayi ve hizmetler sektörlerine kaydırılmak isteniyordu. Fakat sanayileşmenin gerisinde kaldığımız için, başarı sağlanamamıştır (Bulutoglu, 1976: 51).

Umumi istihlak vergisiyle, vergi kapsamını genelleştirme amacı ve tüketim vergilerinde özel vergilerden genel vergiye geçiş girişimleri sonuçsuz kalmıştır (Yaşa vd., 1980: 600).

Hususi İstihlak ve Eğlence Vergisi

Umumi İstihlak Vergisi Kanunu, esas olarak bütün satışları her aşamada vergilendirdiğinden, ayrıca hizmetleri hedefleyen, 735 sayılı *Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Kanunu* 1926 yılında kabul edilmiştir (Varcan, 1987: 33).

GÜMRÜK HAKLARININ ELDE EDİLMESİ

Ülkemiz tarafından, Lozan Antlaşması'na ek olarak bir ticaret anlaşması imzalanmıştı. Bu anlaşmayla, Türkiye'nin 5 yıl süreyle etkili bir dış koruma politikası izlemesi önleniyordu. Anlaşma gereği Türkiye, Britanya, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya'ya 1 Eylül 1916'daki Osmanlı gümrüklerini taahhüt ediyordu. Ayrıca, belirli istisnalar dışında Türkiye'ye mal sokmaya ve ülkeden mal çıkarmaya ilişkin yasaklar kaldırılmıştı. Bu hükümler, hükümetin 1929 yılına kadar ticaret ve sanayileşme politikaları izlemesine mani olmuştur (Parasız, 1998: 12).

1929 yılında, tam gümrük bağımsızlığına kavuşulduğunda, spesifik bir *Gümrük Tarifesi ve İthalat Genel Tarifesi Kanunu* çıkartılmıştır. Bu yasa, mali ve

koruyucu amaçları birlikte gerçekleştirebilmekteydi. Böylece devlet bütçesi, iyi hâsılat getirecek bir vergiye kavuşmuştur (Türk, 1982: 12).

Türk ekonomisinde, gümrük vergileri uygulanmadan önce de tüketim vergileri ve doğrudan yüksek fiyat politikalarıyla mevcut sanayi korunabiliyordu (Burhan, 1988-1989: 33).

1923–1930 YILLARI VERGİ YAPISI

Cumhuriyet’in ilk yıllarında, vergi sisteminden beklenen, sermaye birikimine katkıda bulunacak kamu hizmetlerinin finanse edilmesidir. Tarım kesiminde çalışanların gelir düzeyinin düşüklüğü, bunlardan verginin kaldırılması kararının alınmasına neden olmuştur. Böylece, aşarın kaldırılmasıyla, vergi politikasının kaynak dağılımını değiştirmeye yöneldiği görülmüştür (Yaşa vd., 1980: 644; Turan, 1998: 155-188). Bu durum 1924-1930 yılları bütçelerindeki vergi gelir tahminleri ve gerçekleştirmelerinin yer aldığı Çizelge: 7’de açıkça görülebilmektedir.

Çizelge 7. 1924-1930 Yılları Bütçeleri Vergi Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

Gelir Kalemleri	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Öngörülen Genel Bütçe Gelirleri	129,2	153	190,1	194,5	207,2	220,4	222,7
Öngörülen Vergi Gelirleri	118,6	125,5	167,5	176,6	189,1	203,3	205,6
Öngörülen Vergi Gelirleri/ Öngörülen Konsolide Bütçe Gelirleri	82,3	74,8	80,0	79,9	74,2	79,3	79,8
Öngörülen Vergi Gelirleri/ Öngörülen Konsolide Bütçe Ödenekleri	76,8	63,3	79,7	78,9	75,6	79,6	79,9
Öngörülen Kazanç Vergisi			9,3	10,5	13,3	13,3	13,9
Gerçekleşen Kazanç Vergisi			11,4	13,4	13,7	14,5	13,1
Öngörülen Bedeli Nakdi			4,0	4,0			
Gerçekleşen Bedeli Nakdi			3,6	2,0			
Öngörülen Askerlik Mükellefiyeti					2,5	2,0	1,2
Gerçekleşen Askerlik Mükellefiyeti					1,3	1,1	0,8
Öngörülen Sayım Vergisi			9,5	12,5	9,2	15,5	15,2
Gerçekleşen Sayım Vergisi			14,2	12,6	9,3	13,9	
Öngörülen Hayvanlar Vergisi (Ağ-nam)	4,7	5,1					
Gerçekleşen Hayvanlar Vergisi (Ağ-nam)	4,3	6,5					
Öngörülen Veraset ve İntikal Vergisi			1,0	0,1	0,3	0,4	0,8
Gerçekleşen Veraset ve İntikal Vergisi			0,1	0,2	0,6	0,6	0,7

Gelir Kalemleri	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Öngörülen Temettü ve Harp Kazançları Vergisi	4,0	4,2					
Gerçekleşen Temettü ve Harp Kazançları Vergisi	3,5	4,5					
Öngörülen Aşar Vergisi	27,5						
Gerçekleşen Aşar Vergisi	39,6						
Öngörülen Musakkafat ve Arazi Vergisi	5,2	10,7	13,4	15,1	13,8	16,3	16,2
Gerçekleşen Musakkafat ve Arazi Vergisi	5,0	10,0	10,8	10,8	11,4	13,7	13,5
Öngörülen Nakliyat Vergisi			0,7	0,6	0,6	0,7	1,0
Gerçekleşen Nakliyat Vergisi			0,8	0,7	0,9	0,8	1,1
Öngörülen Damga Resmi	0,6	2,2	4,2	4,5	5,6	8,5	8,2
Gerçekleşen Damga Resmi	1,8	5,4	5,0	5,3	7,9	7,5	6,4
Öngörülen Harçlar	0,8	1,9	1,5	2,9	2,4	6,5	6,1
Gerçekleşen Harçlar	1,1	2,9	2,5	2,1	3,6	4,9	4,0
Öngörülen Muamele Vergisi					19,7	19,0	19,0
Gerçekleşen Muamele Vergisi					18,9	19,3	15,9
Öngörülen Dahili İstihlak Vergisi	14,5		37,0	34,2	19,2	19,1	1,1
Gerçekleşen Dahili İstihlak Vergisi	17,5		32,4	37,2	18,6	15,2	1,2
Öngörülen Tekel Safi Hasılatı	6,9	20,2	33,5	44,9	50,8	54,4	41,9
Gerçekleşen Tekel Safi Hasılatı		11,4	29,4	43,8	37,9	47,3	36,1
Öngörülen PTT Safi Hasılatı	9,1	7,6	6,5	7,1	7,2	6,8	6,4
Gerçekleşen PTT Safi Hasılatı	4,2	6,3	5,6	6,1	6,1	5,7	5,8
Öngörülen Gümrük Vergisi	25,5	30,0	39,7	34,4	31,4	35,4	71,7
Gerçekleşen Gümrük Vergisi	28,7	42,8	34,9	29,9	34,3	41,8	56,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1992a: 81-85.

1924 yılı bütçe ödeneklerinin % 76,8'inin vergi gelirleriyle karşılanmasının beklendiği, bu oranın 1925 yılında % 63,3'e indiği, 1926 yılında tekrar 79,7 seviyesine çıktığı ve 1928 yılı dışında bu konumunu koruduğu görülmektedir. 1924 yılında öngörülen konsolide bütçe gelirleri içinde % 82,3'lük bir paya sahip olan vergi gelirleri tahmini de, öngörülen vergi gelirlerinin dörtte birini oluşturan aşar vergisi kaldırıldıktan sonra, 1925 yılında % 74,8 düzeyine inmiş; bedeli nakdi ve kazanç vergisinin devreye girmesiyle birlikte bu oran 1926'da % 80'e çıkmıştır. Aşar vergisi kaldırıldıktan sonra arazi vergisi gelir tahminleri 1925 yılında iki katına çıkmış ve yıllar itibarıyla (1928 yılı dışında) sürekli artış göstermiştir. Aşarın kaldırılmasıyla yaşanabilecek gelir kaybı bu şekilde telafi edilmek istenmiştir.

VERGİ GELİRLERİNİN TOPLAM GELİRLER İÇİNDEKİ YERİ

1924-1930 dönemindeki genel bütçe gelirlerinin bileşimi, Çizelge: 8’de görülmektedir.

Çizelge 8. Genel Bütçe Gelirleri Bileşimi

Yıllar	Vergi Gelirleri (%)	Vergi Dışı Gelirler (%)	Özel Gelirler ve Fonlar (%)
1924	83	14	3
1925	81	16	3
1926	83	14	3
1927	81	16	3
1928	82	14	3
1929	82	14	4
1930	75	12	13

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1973: 1.

TOPLAM VERGİ GELİRLERİ VE BİLEŞİMİ

Toplam Vergi Gelirleri Artışı

Çizelge: 9’da 1923-1930 yılları arasında, vergilerin GSMH’ ya oranı olarak vergi yükü ile vergilerin GSMH’ ya göre esnekliği (yani, vergi gelirlerinin yıllık yüzde artışının cari fiyatlarla GSMH’deki yıllık artışına oranı) görülmektedir.

Çizelge 9. 1923-1930 Yılları Vergi Yükü ve Vergi Esnekliği

Yıllar	Vergiler/GSMH (%)	Vergilerin GSMH’ya Göre Esnekliği
1923	10,0	-
1924	9,5	0,8
1925	9,0	0,7
1926	9,0	1,0
1927	11,1	*
1928	11,0	0,9
1929	8,8	*
1930	10,4	0,3

*Vergi gelirleri ile GSMH farklı yönlerde değişmiştir.

Kaynak : Maliye Bakanlığı, 1973: 4-5.

Çizelge: 9'dan anlaşıldığı gibi, 1923-1930 yılları arasında, GSMH içindeki vergilerin payı küçük dalgalanmalar göstermiş, fakat belirli bir trend oluşmamıştır. Ayrıca, vergi sisteminin GSMH'deki değişime paralel bir esnekliğe sahip olmadığı, esnekliğin oldukça düşük ve dalgalı olduğu anlaşılmaktadır. Bunun nedeni olarak, vergi sistemimizin her geliri kavrayabilecek bir durumda olmaması, uygulanan vergilerdeki aksaklıklar ve vergi idaresindeki yetersizlikler olarak belirtilebilir (Varcan, 1987: 44). Diğer bir neden olarak, ticarileşmenin daha yaygınlaşmaması ve ticarete takastan parasallaşmaya tam olarak geçilmemesi de belirtilebilir.

Vergilerin Bileşimi

1923-1930 yılları vergilerini; gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergiler olarak ayırdığımızda, Çizelge: 10 ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 10. 1923-1930 Yılları Vergi Gelirleri Bileşimi

Yıllar	Gelir Üzerinden Alınan Vergiler (%)	Servet Vergileri (%)	Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler (%)
1923	36,7	11,3	52,0
1924	38,1	8,9	53,0
1925	14,8	17,2	68,0
1926	9,3	18,7	72,0
1927	9,8	16,2	74,0
1928	8,8	14,2	77,0
1929	8,1	16,9	75,0
1930	13,0	17,0	70,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1976.

Çizelge: 10'dan, 1925 yılında vergi reformu yapılmaya başlanarak, aşarın kaldırılmasından sonra; verginin bileşiminde değişiklikler meydana geldiği ve gelirden alınan vergilerin payının büyük ölçüde düştüğü görülmektedir. Buna karşılık, bilhassa harcamalar üzerinden alınan vergiler ile servet vergilerinin paylarında artış olmuştur. 1930 yılında ise, gelirden alınan vergilerin payında yeniden artış olmaya başlamıştır.

Çizelge: 11'den, incelenen dönem boyunca, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının, dolaysız vergilere göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Aşarın kaldırılmasından sonra, dolaysız vergilerde azalma ve dolaylı vergilerde artış olması, gelir üzerinden alınan Kazanç Vergisi uygulamasındaki aksaklık ve verimin düşüklüğü ile izah edilebilir (Varcan, 1987: 43).

Çizelge 11. Vergi Gelirlerinin Dağılımı (%)

	Dolaysız Vergiler (%)	Dolaylı Vergiler (%)
1923	48,0	52,0
1924	43,2	56,8
1925	22,2	77,8
1926	23,2	76,8
1927	21,6	78,4
1928	20,1	79,9
1929	22,5	77,5
1930	24,0	76,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1995: 17-76.

SONUÇ

Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe politikalarının temelini bütçe dengliği oluşturmuştur. Bu dönemde bütçeler, genellikle gelir fazlalıklarıyla kapanmıştır. 1929 dünya ekonomik bunalımı, ülkemizi de etkilemiş ve izleyen yıllar bütçelerinde ise daralmalar olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, öngörülen ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirebilmek için vergi değişiklikleri yapılmaya başlamıştır. Aynı vergilerden tamamen nakdi vergilere geçilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında; vergi sisteminden beklenen, sermaye birikimine katkıda bulunacak kamu hizmetlerinin finanse edilmesidir. Tarım kesiminde çalışanların gelir düzeyinin düşüklüğü, bunlardan verginin kaldırılması kararının alınmasına neden olmuştur. Böylece, Türk vergi sisteminin en büyük devrimi olan, aşarın kaldırılmasıyla, vergi politikasının kaynak dağılımını değiştirmeye yöneldiği görülmüştür.

1923-1930 yılları arasındaki en önemli olay, 1925 yılında 552 sayılı yasayla aşarın kaldırılmasıdır. Aşarın kaldırılmasıyla boşalan yeri doldurmak üzere, Kazanç Vergisi ve Muamele Vergisi kabul edilmiş; mali tekeller gelir sistemi-miz içinde önemli yer almaya başlamıştır. Ancak, bir türlü aşarın yeri doldurulamamıştır. Kamu harcamalarının finansmanında adaletli bir yola gidilmemiş ve bu dönemde, ülkenin refah ve kalkınmasında en büyük yük yine köylü sınıfına yüklenmiştir.

Kazanç vergisinde geniş biçimde bildirim yöntemine yer verilmiş olması, çağdaş vergilemede çok önemli bir adım atıldığını göstermektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında dolaysız vergiler; arazi, bina, sayım, kazanç ve yol vergilerinden oluşmaktaydı. Dolaylı vergiler arasında ise tömbeki bayilerin-

den alınan vergiler, gümrük vergileri, gemi ve sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri bulunmaktaydı.

Bu yıllarda vergi yükü çok düşüktür. Dolaylı vergilerin oranı yüksektir. Gelir ve servet yerine tüketim vergilendirilmektedir. Her ne kadar aşar kaldırılarak, üzerlerindeki vergi yükü hafifletilmeye çalışılsa da, tarım kesiminin vergi yükü daha hafiflememiştir.

Umumi istihlak vergisiyle, vergi kapsamını genişletme amacı ve tüketim vergilerinde, özel vergilerden genel vergiye geçiş girişimleri sonuçsuz kalmıştır. Benzer biçimde, kazanç vergisiyle gerçek gelirleri kavrama ve objektiflikten sübjektifliğe yönelme çabası da istenen sonucu vermemiştir. Dolayısıyla, bu iki vergide geri adımlar atılmıştır.

Bu dönemde, vergi sistemine getirilen önemli yeniliklerden birisi de, vergi teşvik tedbirlerini içeren, Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun 1927'de kabulüdür.

Dış ticaretten alınan vergiler üzerindeki yabancı ülkelerin baskıları, 1929 yılı ortasında kabul edilen bir yasayla benimsenen yeni bir tarifeye kadar sürmüştür. Bu tarihten itibaren, yerli sanayiye koruyucu bir gümrük politikası izlenmeye başlamıştır. Spesifik bir gümrük tarifesini uygulanmıştır.

1923-1930 yılları arasında, GSMH içindeki vergilerin payı küçük dalgalanmalar göstermiş, fakat belirli bir trend oluşmamıştır. Vergi sisteminin GSMH'deki değişime paralel bir esnekliğe sahip olmadığı, esnekliğin oldukça düşük ve dalgalı olduğu anlaşılmaktadır. Bunun sebebi olarak, vergi sistemimizin her geliri kavrayabilecek bir durumda olmaması, uygulanan vergilerdeki aksaklıklar, vergi idaresindeki yetersizlikler, ticarileşmenin daha yaygınlaşması ve ticarete takastan parasallaşmaya tam olarak geçilmemesi belirtilebilir.

1929'dan itibaren Türkiye'yi de etkisi altına alan, dünya büyük ekonomik krizi karşısında, devlet gelirlerini artırmak için ücretlilerin vergi yükü artırılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri (2008), *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, TC. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Akgül Yılmaz, Gülay (2009), "Türkiye'de 1923-1938 Dönemi Maliye Politikası Uygulamaları", *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı II, s. 297-328.
- Aktan, Okan H. (1998), "Atatürk'ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık" *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi* Cumhuriyetimizin 75. Yılı Özel Sayısı, s. 34-35, (<http://www.edebiyatdergisi.hacettepe.edu.tr/75ozelOkanHaktan.pdf>, 26.4.2010).
- Aysan, Mustafa (1980), *100. Doğum Yıldönümünde Atatürk'ün Maliye Politikası*, Ekonomi ve Sosyal, İstanbul.

- Baş, Hasan (1994), “Nereden Nereye?”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri 36, s. 137-162.
- Baydar, Ertuğrul (1978), “Aşarın Kaldırılması (Belgeler)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 34, Temmuz-Ağustos, s. 20-41.
- Boratav, Korkut (1982), *Türkiye’de Devletçilik*, Ankara.
- Boratav, Korkut (1988), *Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 1985*, Gerçek, İstanbul.
- Bulutoğlu, Kenan (1976), *Türk Vergi Sistemi*, Filiz, İstanbul.
- Burhan, Nuri (1988-1989), “Türkiye’de Devletçilik Üzerine Düşünceler (1923-1950)”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri 32, s. 29-40.
- Coşar, Nevin (2004), *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1930)*, Bağlam, İstanbul.
- Çakır, Hikmet (1981), “Kalkınmanın Başlangıcında Türk Maliyesi (1920-1938)”, *Maliye Dergisi Atatürk Özel Sayısı*, Ekim, s. 129-148.
- Darıcı, Haldun (1995), *Geçici Bütçe Kanunları (1920-1995)*, TC. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1996), *Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Dişbudak, Cem (2006), “Atatürk’ün İktisadi Görüşlerinin Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri” *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Atatürk’ün Doğumunun 125. Yılı ve Cumhuriyetimizin 83. Yılı Özel Sayısı*, s. 141-154. (http://www.mu.edu.tr/sbe/sbedergi/dosya/06ozel_17.pdf, 26.4.2010).
- Duru, Cihan – Turan, Kemal – Öngeoğlu, Abdurrahman (1982), *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*, 1. Kitap, Tisa, Ankara.
- Erginay, Akif (1976/1977), “Türkiye’de Bütçe Kanun Metinlerinin Gelişmesi” *Maliye Enstitüsü Konferansları*, Seri 25, s. 17-75.
- Göze Kaya, Dilek – Durgun, Ayşe (2009), “1923–1938 Dönemi Atatürk’ün Maliye Politikaları: Bütçe ve Vergi Uygulamaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 19, Mayıs, s. 233-249.
- Kafaoğlu, Arslan Başer (1961), “Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu”, *Maliye Enstitüsü Konferansları*, Seri 7, s. 221-236.
- Kılıçdaroğlu, Kemal (1981), “Kemalist Öğretide Maliye”, *Maliye Dergisi Atatürk Özel Sayısı*, Ekim, s. 71-88.
- Kirmanoglu, Hülya (1994), “Türkiye’de Vergi Reformları, Siyasal İktidarlar ve İktisat Politikaları”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri 36, s. 55-82.
- Koç, Mustafa (1981), “Türk Kamu Maliyesinde Kemalist Devrimler”, *Maliye Dergisi Atatürk Özel Sayısı*, Ekim, s. 25-40.
- Konukman, Aziz (2003), “Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları – Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, s. 29-65.
- Kuruç, Bilsay (1987), *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi, Ankara.
- Kuruç, Bilsay (1988), *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*, Cilt 1, Ankara.
- Küçük, Yalçın (1978), *Türkiye Üzerine Tezler 1908 – 1978*, 1. Kitap, Tekin, İstanbul.

- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1992), *Genel Bütçe Kanunları (1924-1970)*, Cilt 1, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1992a), *Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991)*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995), *Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995)*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (1973), *Bütçe Gelirleri Yıllığı 1973*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (1976), *Bütçe Gelirleri Yıllığı 1976*, Ankara.
- Mısırlıoğlu, M. Kemal – Karatekelioğlu, Deniz (1981), “1929 Buhranı ve Harcama Politikalarımız”, *Maliye Dergisi* Atatürk Özel Sayısı, Ekim, s. 149-204.
- Oyan, Oğuz (1999), “Meiji-Osmanlı-Türkiye: Vergi Politikasına İktisadi Kalkınma Sorunsalından Bakış”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXIII, Sayı 218, Eylül-Ekim, s. 143-164.
- Ökçün, Gündüz (1997), *İktisat Tarihi Yazıları*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.
- Önder, İzzettin (1981), “Aşarın Kaldırılması”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 13, s. 76-92.
- Önen, Z. Sacit (1987), “Cumhuriyet Dönemi Bütçe Politikaları” *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1-2, s. 175-191.
- Öner, Atilla (1981), “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası, Reformları ve Maliye Uygulamaları”, *Maliye Dergisi* Atatürk Özel Sayısı, Ekim, s. 89-128.
- Özçelik, Özer – Tuncer, Güner (2007), “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt IX, Sayı 1, Haziran, s. 253-266.
- Özgüven, Ali (2002), “Türkiye İktisat Kongresi (17 Şubat – 4 Mart 1924)”, *Journal of Istanbul Kültür University*, Sayı 2, s. 109-124.
- Parasız, İlker (1998), *İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi, Bursa.
- Sağlam, Dünder (1981), “Devletçilik İlkesinin Gelişmesi ve Günümüzdeki Sonuçları”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 2, Sayı 1, İlkbahar, s. 71-75.
- Sakarya, Kemal (1981), “Mustafa Kemal Atatürk ve Türk Maliyesi (1919-1938)”, *Maliye Dergisi* Atatürk Özel Sayısı, Ekim, s. 7-24.
- Sayar, Nihat (1973), “Cumhuriyetin İlanından Önce ve Sonra Genel Bütçelerin Nitelik ve Özellikleri”, *İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Sayı 2, s. 1-20.
- Turan, Kemal (1981), “Atatürk Dönemi Maliye Politikasında Tarım Kesiminin Yeri”, *Maliye Dergisi* Atatürk Özel Sayısı, Ekim, s. 289-320.
- Turan, Kemal (1998), “1923-1938 Dönemi Ekonomisinin Atatürk’ün Ekonomik ve Mali Görüşleri Işığında Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 30, Temmuz-Eylül, s. 155-188.
- Türk, İsmail (1981), “Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, s. 335-357.

- Türk, İsmail (1982), “Atatürk ve Türk Mali Sistemi”, *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi Semineri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 7-21.
- Ülken, Yüksel (1985), “İzmir İktisat Kongresi ve Ekonomide Yön Arayışları”, *1885–1985 Türk Ekonomisinin 100 Yılı ve İzmir ve İzmir Ticaret Odası Sempozyumu*, 21–23 Kasım, İzmir.
- Ünal, Fikret – Tıraş, Muzaffer – Kükrer, Zafer (1979), *1920-1929 Bütçe Kanunları*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara.
- Varcan, Nezih (1987), *Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu: Cumhuriyet Dönemi*, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Eskişehir.
- Vural, İstiklal Yaşar (2008), “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 20, Nisan, s. 77-114.
- Yaşa, Memduh vd. (1980), *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Akbank, İstanbul.
- Yaşar, Süleyman (1981), “Türk Maliyesinde Devrim : Aşarın Kaldırılması”, *Maliye Dergisi Atatürk Özel Sayısı*, Ekim, s. 247-258.
- Yay, Turan (1998), “Atatürk Döneminde Vergiler ve Vergi Politikası”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt IX, Sayı 1-2, Mart-Kasım, s. 61-72.