

CUMHURİYET TÜRKİYE'SİNİN ATATÜRK DÖNEMİNDE VERGİ UYGULAMALARI

Yrd. Doç. Dr. Zühra YILDIZ*

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Kurtuluş Savaşı sonrasında, yapılan siyasi görüşmelerle, batılı devletlerin ekonomi üzerindeki doğrudan denetimlerini kaldırmayı başarmıştır. Ancak, kuruluş yılları olarak nitelendirilebilecek Cumhuriyetin ilk yılları, ekonomik ve mali yönden son derece olumsuz koşullar içindeydi. Bu koşulları, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan yapının teknoloji ve altyapı yönünden geriliği, ardarda yapılan savaşlar, ekonomik kriz, mevcut insan gücünün sayısal ve nitelik açısından yetersizliği olarak sıralayabiliriz.

Sayılan bu olumsuzluklara karşın, incelenen dönemin , Atatürk'ün önderliğindeki başarıları ve günümüz Türkiye'sinin ekonomik, mali yapısının genel çizgilerini belirlediği açıktır.

Çalışmada, 1923-1938 dönemi ele alınmıştır. Bu süreç, ekonomik ve siyasal gelişmeler doğrultusunda, 1923-1929 ve 1930-1938 dönemleri olarak iki kısımda düşünülerek vergi sistemi incelenmiştir.

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NUN SON DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğu son dönemlerinde yarı sömürge haline gelmiş bir ülke durumundaydı. Avrupa ve Amerika'da yaşanan sanayi devrimi Osmanlı'da gerçekleşmemiş, üretim yapısını değiştirememiş, üretim artışları sağlayamamıştı. Buna paralel ola-

* Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi İşletme Eğitimi Bölümü Öğretim Üyesi

arak da kamu gelirlerini artıramamıştı. Sürekli yenilgiyle sonuçlanan savaşlar, harp tazminatları, dış borçlanma ve kapitülasyonlar mali yapıyı tümüyle zayıflatmıştı.

Osmanlı'da üretim çok büyük ölçüde tarıma dayalıydı. Sanayi gelişmemiş, buna karşılık özellikle ticaret, ulaştırma ve bankacılık gibi hizmet kesimleri imparatorluğun son 50-60 yılında önemli sermaye birikimine konu olmuştu. Bu kesimler çok büyük oranda azınlık ve yabancı sermaye egemenliğindeydi (Kepenek: 1990, s. 7). Nüfusun %80'i köylerde yaşamakta ve en ilkel yöntemlerle tarım yapılmaktaydı. Ticaretin ise sadece %10'u Türklerin elinde bulunmakta, iç ticaretin %90'ını, dış ticaretin tamamını yabancılar elinde tutmaktaydı.

Yıllık bütçe gelirlerinin 1/3'üne yakın tutarı âşar'la sağlanmaktaydı. Bilindiği gibi, âşar bir toprak ürünü vergisi olup aynı ve naktî olarak ürün değeri üzerinden alınmakta, iltizam usulüne göre tahsil edilmekteydi. Bütçe gelirlerinin %20'si gümrük vergilerinden sağlanmaktaydı. Osmanlı'nın son dönemlerinde yapılan en son gümrük tarifesi 1916 tarihli olup, genellikle ağırlık esasına dayalı (spesifik) bir tarifeydi. Dolayısıyla savaş gibi olağan üstü hallerde ve enflasyonda fiyatlar yükselirken vergi gelirleri sabit kalırdı. Nitekim bu tarife 1929 yılına kadar Lozan Anlaşmasına şart koyularak Türkiye Cumhuriyeti'ne de aynen kabul ettirilmiş ve bu nedenle önemli bir gelir kaynağından yoksun kalmıştır. Bütçe gelirlerinin %10'unu ise aynı nitelikte hayvanlar vergisi (Ağnam Resmî) oluşturmaktaydı. Dönemin bir diğer vergisi de Temettü Vergisi adıyla yürürlükte bulunan gelir vergisiydi. (Koç: 1981, s.32). Ticaret ve sanat erbabının kazançlarını vergileme amacı güden bu vergi, imparatorluk sınırları içinde faaliyet gösteren yabancıardan alınamıyordu. Dış karinelere göre vergi matrahı saptandığından bu vergi, taksitlerde ve sınıflandırmalardaki kayırma ve haksızlıklar nedeniyle geniş ölçüde eleştirilere hedef olmuş, bu haliyle Cumhuriyet'e intikal etmiştir. Ayrıca arazi ve bina vergileri, vergi sistemi içinde yer almaktaydı. Tütün üzerinden alınan

vergileri Reji İdaresi tahsil edip Düyun-u Umumiye'ye devretmekteydi.

Azınlık ve yabancılara tanınan ayrıcalıklar kamu gelirlerinin tarımdan sağlanmasını zorunlu kılmaktaydı. Tarım kesiminde egemen olanlar Türkler, sanayi ve hizmetlerde ise vergi vermeyen azınlık ve yabancıları. Buna karşılık tarım kesimine yapılan kamu harcamaları çok sınırlıydı.

Osmanlıların giderek birikimli bir şekilde artan dış borçları ülke kaynaklarının yurt dışına aktarılmasına neden olmuştur. Alman dış borçlar üretimin artırılmasında kullanılmamış ve giderek geri ödenemeyecek duruma gelinmiştir. Bilindiği gibi, bu borçların yönetimi 1881 yılında Düyun-u Umumiye'ye bırakılmıştır.

Düyun-u Umumiye'yi, Osmanlı ülkesi'nin doğal kaynaklarına ve gelirlerine yabancı alacaklılar adına haciz koyan, en önemli vergi kaynaklarını kendi adına yöneten ve denetleyen uluslararası bir kuruluş olarak tanımlayabiliriz (Müderrişoğlu: 1981, s. 10). Düyun-u Umumiye, yani "genel borçlar" kurumu alacaklı devletlerin Osmanlı Bankasının (Bu banka yabancı sermayeye ait olup Osmanlı Devleti'nin hazinesini elinde tutmaktadır) ve hükümetin temsilcilerinden meydana gelmektedir. Düyun-u Umumiye'nin görevi, Osmanlı Devleti'nin borçlara karşılık göstermiş olduğu gelir kaynaklarını işletmek, sağlanan parayı alacaklılara dağıtmaktır. Kurum geniş kadrosuyla Osmanlı Ülkesi'nin tütün ve tuz tekelalarını yönetmekte ve çeşitli vergileri bizzat toplamaktadır. Düyun-u Umumiye meydana getirilirken alacaklılar 252 milyonluk borcun yarısından çoğunu affetmiş, geriye 106 milyon liralık bölüm kalmıştı. Yani, kuruluş, Osmanlı Devleti'nin yıllık gelirini on kat aşan bu alacağı tahsil etmek, bunu plânlayıp uygulamakla yükümlüdür. Elindeki kaynakların (devlet gelirinin üçte biri kadar) öneminden ötürü devlet içinde devlet niteliğindedir. Maliye nezaretinde resmî olarak 5.500 memur çalışırken, Düyun-u Umumiye'dekilerin sayısı 8.000'den fazladır (Cem: 1986, s.236). Düyun-u Umumiye aracılığıyla memleketteki mali, siyasi mekanizma ya-

bancaların kayıtsız şartsız ipoteğine girmiştir. 20. YY. yaklaşırken, Osmanlı Devleti, son taksidi 1954'de yatırılacak olan borçları ödemeye başlamıştır, memleket günden güne sömürgeleşmiştir.

2. 1923-1929 DÖNEMİ

Atatürk, siyasal bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla desteklenmesi gerektiğine inanıyor ve bu nedenle ulusal sermayenin yaratılmasını hedefliyordu. Cumhuriyet Türkiye'sinin kuruluş yılları olarak nitelendirebileceğimiz dönemde uygulanan ekonomi politikası liberalizm olmuştur. Yani, özel girişimciliğe ulusal ekonomi içerisinde öncelik vermek ve onun hızlı gelişmesini sağlamak.

Bu hedef doğrultusunda, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de düzenlenen Türkiye İktisat Kongresi'nde özel girişimciliğin canlandırılması ve bunun için, kredi olanaklarının, eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı ve teknik hizmetlerin hükümetçe sağlanması, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüyordu (Kepenek: A.g.k.,s.35). İzmir İktisat Kongresi'de alınan kararlar doğrultusunda, 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu uygulamaya kondu ve esas sorun ülkenin sanayileşmesi olarak belirlendi.

1942 yılına kadar yürürlükte kalması öngörülen Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun özel teşebbüsleri teşvik için getirdiği vergisel tedbirler şöyle sıralanabilir (Sağlam: s.78).

- Teşebbüslerin bina, arazi, kazanç gibi vergilerden muaf tutulması,

- Sınai kuruluşların yatırımlarda kullanacakları her türlü inşaat malzemesinin ve üretimde kullanacakları hammadde ve malzemelerin gümrük vergilerinden bağışık olarak ithal edilmesi.

Ancak, belirlenen hedeflere ve tüm teşviklere karşın, özel teşebbüs bu dönemde belirlenen gelişmeleri gösterememiştir.

Cumhuriyet'in ilk döneminde vergi sistemi incelendiğinde görülecektir ki, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınmış eski sistem varlığını sürdürmektedir. Bunun nedeni, ekonomik gelişmişlik düzeyinin vergi sistemleri üzerindeki önemli etkileridir. Politik ve yönetsel karar organları iyi bir vergi sisteminin oluşması için ne kadar iyi niyetli olursa olsun, ekonomik yapı uygun değilse böyle bir sistemi uygulama başarısı ekonomik gelişmelere bağlıdır biçiminde bir kuralın varlığını kabul etmek gerekir (Herekman: 1986, s.251).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye'nin ekonomik yapısına ilişkin veriler incelendiğinde, geri kalmış bir ülke olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ekonomik yapısı nedeniyle vergi yapısı tarım kesimine dayalı, dolayısıyla arazi vergileri, tarımsal gelir ve hayvanlar üzerinden alınan vergileri birinci sırayı oluşturan geleneksel toplumlarda sırasıyla dış ticaret üzerinden alınan vergilerin ve yurtiçi dolaylı vergilerin önem taşıdığı belirtilebilir (Heper: 1981, s.25).

Bu açıdan Cumhuriyetin ilk yıllarının vergi yapısı incelendiğinde, örneğin 1924 yılında toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı % 49'dur. Aşar ve ağnam yaklaşık olarak dolaysız vergi hasılatının %80'nini sağlamaktadır. Bilindiği gibi bu vergiler tarımsal ürün ve hayvanlar üzerinden alınan vergilerdir.

İncelenen dönemde, dolaylı vergiler grubunda gümrük vergilerin payı %90'dan daha fazladır. Dolayısıyla gümrük vergisinin vergi gelirleri içindeki payı oldukça yüksektir. Bu da az gelişmiş memleketlerin vergi sistemlerinin bir başka özelliğidir. 1924 bütçesinde özel harcama vergileri (kahve, çay, kakao, şeker, akaryakıt, sigara kağıdı, oyun kağıdı, kibrit ve kav tüketimi üzerinden alınan vergiler) tüm vergi gelirlerinin %17'sini oluşturmaktadır. Az gelişmiş ekonomilerde sanayi sektörü gelişmemiş sınai faaliyetler arasında imalât yaygın bir faaliyet haline gelmemiş bulunduğu için özel harcama vergileri muamele vergilerinin yerini almıştır. Bu durum az gelişmiş memleketlerin vergi sistemlerinin

bir özelliğidir. Ayrıca, 1924 yılı gelir bütçeleri incelenirken dikkatleri çeken bir başka nokta tekel gelirlerinin yüksekliğidir. Tekel gelirlerinin, vergi gelirlerinin yaklaşık olarak %18'ine yakın bir payla devlete gelir sağlandığı ve genel bütçe gelirlerinin %12'sinin üzerinde bir paya sahip olduğunu görüyoruz. Az gelişmiş ekonomilerde harcama vergilerinin gelişmemiş olması bir yandan mali monopollerin gelişmesine tütün, alkollü içkiler, tuz patlayıcı maddelerin satışı üzerinden alınan vergilerin önem kazanmasına yol açar (Türk: 1981, s.337).

İncelenen dönemde, mevcut vergi yapısının hedeflenen ekonomik ve sosyal politikalar gereğince bir kısım değişikliklere uğradığı görülmektedir. İzmir İktisat Kongresinde alınan karar doğrultusunda Aşar Vergisi 1925 yılında kaldırılmıştır. Bütçe gelirlerinde önemli bir pay tutan bu verginin kaldırılması maliyecileri yeni vergi konuları bulmaya zorlamıştır.

Yeni bulunan vergi rezervlerinin başında Kazanç Vergisinin kabulü gelmektedir. Böylece İmparatorluktan devralınan Temettü Vergisi kaldırılmıştır. Kazanç Vergisi kabul edilirken gözönünde bulundurulmuş noktalardan birisi, hasılatı bol bir vergiye kavuşmak ve Türk vergi sistemini batı memleketlerinde uygulanan gelir vergisi sistemine yaklaştırmaktır. Kazanç vergisi şahıs şirketleri ile sermaye şirketlerinin kazançlarını, genel, katma ve özel bütçeli daire ve kurumlarla ticari amaç güden derneklerin kazançlarını, gerçek kişilerin ticari ve sınıflı kazançlarını, ücret gelirleri ile arazi kazançlarını konusunun içine almıştır.

Osmanlı İmparatorluğundan devralınan hasılatı bol fakat ilkel vergilerden birisi Ağnamdır. Bu vergi 1924 yılında Sayım Vergisine dönüştürüldü. Hayvanlar (Sayım) Vergisinin tarım sektörünü vergilemede etkin bir araç olduğu Türkiye uygulamasında görülmüştür. Verginin Ortaçağ'a kadar geriye giden bir geçmişi olduğu için benimsenmiş bir durumu vardı ve mükellefe uygun düşüyordu. Bu vergi vergilemede yenilik akımlarına karşı koymamış, 1962 yılında kaldırılmıştır (Öner: 1981, s.111).

Aşarın kaldırılması ile ilk düşünülen vergi, Türk Vergi Sistemine Umumi İstihlak Vergisi adıyla giren muamele vergisidir. 1926 yılında uygulamaya konan bu vergi bir katma değer vergisidir. Böylece, Batı Avrupa ülkelerinde 1950'ler de uygulamaya girecek olan bir vergiyi Türkiye o tarihlerde uygulamaya konmuştur. Ancak, bu tip vergilerin etkin bir biçimde uygulanabilmesi için iyi bir muhasebe ve kayıt sistemi, etkin bir vergi idaresi gereklidir. Dönem, dönem çeşitli değişikliklere uğrayan vergi 1956 yılına kadar uygulanmıştır.

Osmanlı'dan kalan diğer temel vergiler ise Arazi Vergisi ile binaların gayrisafi iradları üzerinden alınan Müsakkafat Vergisidir. 1930'lerden sonra bu vergilerde bazı değişiklikler yapılmıştır.

Bu dönemde uygulanan vergi yasaları ile 1924 yılında G.S.M.H.'dan %9,5'lik, 1928 yılında %11'lik, 1932 yılında %18,2'lik paylar alınmıştır. Ayrıca, 1924 yılında %53 olan dolaylı vergiler oranı 1928'de %77'ye yükselmiş ve 1932'de %64 olarak gerçekleştirilmiştir (Demirkan: 1981,s.60). Dolayısıyla sanayileşmenin ve kalkınmanın özel kesimden beklendiği bir dönemde gelirlerle servetlerin vergilerdirilmesi yerine tüketimin vergilerdirilmesi dönemin hedeflerine uygun, tutarlı bir vergi politikası olarak değerlendirilebilir.

3. 1930-1938 DÖNEMİ

Bu dönemde uygulanan ekonomi politikasına devletçilik hakim olmuştur. Kalkınmanın sadece özel teşebbüsle gerçekleştirilemeyeceğinin anlaşılması, 1929 ekonomik bunalımı ve yabancı sermayeye geçmişteki deneyimlerin yarattığı güvensizlik bu politikanın benimsenmesine yol açmıştır.

Devletçilik politikasının nedenleri şu şekilde özetlenebilir (Mısıroğlu: 1981,s.114): Sermayeyi özel kesim elinde oluşturarak kalkınmanın itici gücü olma işlevini bu kesime bırakmanın dünya konjunktüründe meydana gelebilecek her türlü çöküntüye açık

olmak anlamına geldiği anlaşılmıştır. İkinci olarak bir ülkede özel kesimden ekonomik refahu artırması beklenirken bunun asgari şartları olan yeterli sermaye birikimi ve alt yapının hazır olması gerektiğini kavranmıştır. Uygulanan liberal iktisat politikası bu şartlar bulunmadığı için başarı kazanamamıştır. Ayrıca bizzat batının ekonomi literatürüne aktif devlet müdahalesinin girmesini gösterebiliriz. Büyük buhran öncesine kadar piyasa güçlerinin (liberal ekonominin) otomatik işleyişinin tam istihdama erişilmesini sağlayacak yatırım hacmini gerçekleştireceğine inanılmakta idi. Buhranla birlikte bu görüşün doğru olmayacağı daha iyi anlaşılmış, otomatik olarak sağlanamayan yatırım hacminin, tam istihdamı sağlayacak düzeye kamu yatırımları yoluyla çıkartılması görüşü taraftar toplamıştır.

Devletçilik uygulamasının ilk ve en başarılı bölümü 1934'de uygulamaya konan Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı dönemidir. Temel politikalarından biri ve en önemlisi dışalım konusu olan malların yerli üretimini sağlamak olmuştur. Ek olarak Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı'nda sınaî yatırımların hammadde kaynaklarına yakın olması ve bölgesel dağılımında bir denge gözetilmesine çalışılmıştır. Devletçi sanayileşme programı, büyük ölçüde bütçeden ayrılan kaynaklarla yürütüldü. Bu süreçte, iç ve dış borç yükü artırılmadığı gibi, açık finansman yoluna da gidilmedi. Finansman kaynağı temel tüketim malları üzerine konulan (dolaylı) vergilerdi (Kepenek:A.g.k.,s.63). Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı'nın finansmanı ile vergileme arasındaki ilişki, genel çizgileriyle de olsa ilk kez bu dönemde kurulmuştur denilebilir (Varcan:1987,s.59).

Dönem boyunca başlıca şu vergi yasaları yürürlüğe konmuştur (Demirkan:A.g.k.,s.67): Önceki dönemden gelen kazanç vergisi, vevaset ve intikal vergisi, arazi vergisi, hayvanlar vergisi, muamele vergisi, iktisadi buhran vergisi. muvazene vergisi.

1929 yılında ortaya çıkan büyük ekonomik kriz, izleyen yıllarda Türkiye'yi de şiddetli bir biçimde sarsmıştır. Bu krizin dünya ticaretinde meydana getirdiği daralama ve tarımsal ürün fi-

yatlarındaki düşmeler dış ticaret dengemize belirgin bir şekilde yansımıştır.

Buhran sonrasında, tarımsal gelirlerin düşüşünün yanısıra ticari ve sınaî kazançlar azalma göstermiş, vergi gelirleri de iktisadi konjoktüre bağlı olarak düşmüştür. Mali düşünce sisteminde mali tutuculuk hakim olduğu, mali dengeye, ekonomik dengeden daha fazla ağırlık ve önem verildiği için bütçe dengesi uğruna birbiri ardına İktisadî Buhran, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi kabul edilmiştir (Türk:A.g.k.,s.341).

Bu dönemde, vergi gelirlerinin yüzde dağılımı incelendiğinde devletin M.G.'den daha çok pay almaya çalıştığı gözlenmektedir. Örneğin, 1929 yılında vergi gelirlerinin G.S.M.H'ya oranı %8.8 olmasına karşın, 1931 yılında %18.2'dir (Öner:A.g.k.,s.113). Böylece, devletin elinde toplanan zorunlu tasarruflarla devlet yatırımlarının finanse edilmeye çalışılması, dönemin genel politikası açısından tutarlı olmuştur.

SONUÇ

Cumhuriyet Türkiye'sinin Atatürk dönemi olarak nitelendirilen 1923-1938 sürecinde, ekonomik kalkınmanın koşulları kendi olanaklarımızla yaratılmaya çalışılmış, dış borçlanmaya gidilmeden belli bir büyüme gerçekleştirilmiş ve devlet borçlarının ödenmesi başarılmıştır.

Bu dönemde, temel çizgileriyle belirtilmeye çalışılan vergi uygulamalarının, Kurtuluş Savaşından sonra hemen, hemen her şeye sıfırdan başlanmış olan ülkemizde, 15 yıl gibi kısa bir dönemde gerçekleştirildiği dikkate alındığında önemi, ve yapılan işin güçlüğü açıktır.

KAYNAKÇA

- CEM, İsmail : Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, B.9, İstanbul 1986.
- DEMİRKAN, Uçar: "Atatürk'ün Maliye Siyaseti", Maliye Dergisi, (Ekim, 1981), Özel Sayı.
- HEPER, Fethi: Toplumsal Yapı İle Vergi Yapısı Arasındaki İlişki, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ya.No. 126/148, Eskişehir, 1981.
- HEREKMAN Aykut : Kamu Maliyesi, Ankara, 1990.
- KEPENEK, Yakup : Türkiye Ekonomisi, B.5, Ankara, 1990.
- KOÇ, Mustafa : "Türk Kamu Maliyesinde Kemalist Devrimler", Maliye Dergisi, (Ekim, 1981) Özel Sayı.
- MISIRLIOĞLU, M. Kemal - KARATEKELİOĞLU, Deniz : "1929 Buhranı ve Harcama Politikalarımız", Maliye Dergisi, (Ekim,1981), Özel Sayı.
- MÜDERRİSOĞLU, Alptekin : "Atatürk'ün Mali Dehası ve Teklifi Milliye", Maliye Dergisi, (Ekim, 1981), Özel Sayı.
- ÖNER, Atilla : "Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası Reformları ve Maliye Uygulamaları", Maliye Dergisi, (Ekim, 1981), Özel Sayı.
- SAĞLAM, Dündar : Türkiye Ekonomisi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, B.2, Ankara.
- TÜRK, İsmail : "Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi", Siyasal Bilgilerde Fakültesi Dergisi, C.XXXVI, s. 1-4 (Ocak-Aralık, 1981), Atatürk Özel Sayısı.
- VARCAN Nezih : Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ya.No.208, Eskişehir, 1987.