

ÂŞÂRIN KALDIRILMASI

(Va₃)

Gülsevin OKÇUOĞLU (*)

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER (**)

«Âşâr» veya «Öşr», Osmanlı İmparatorluğu'nda uzun süre temel gelir kaynağı olarak uygulanmış ve Türkiye Cumhuriyeti idaresine geçmiş olan, tarım geliri üzerine salman, dolaysız bir vergidir. İltizam usûlü ile ve aynı olarak tarh ve tahsil edilen vergi, hem İmparatorluk döneminde hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında hazinenin önemli bir gelir kaynağını oluştuyordu. İşte bu gelir kaynağı, 17 Şubat 1341 (1925) tarihinde «Âşârın İlgası, Yerine İkame Edilecek Mahsûlat-ı Arziye Vergisi Hakkındaki Kanun» ile kaldırılmış ve böylece sermaye birikimi ve ekonomik kalkınma aşamasında fevkalâde ciddi sonuçlar yaratılmıştır.

Âşar, tarh ve tahsil usûlü açısından oldukça iptidaî ve modern vergicilik anlayışından uzak bir yükümlülük idi. Ancak, kalkınmanın ilk aşamalarında ve tarımın millî hasıla içindeki payının çok yüksek olduğu dönemlerde âşâr, bu sektör üzerindeki en önemli dolaysız bir vergi niteliğinde idi.

Sermaye birikimi olgusu açısından dünya uygulamasına bir göz atıldığında, sistemlerarası farklılıklar büyük bir değişiklik yaratmadan, tarım kesiminin temel rol oynadığı görülür. Tarih sahnesinde önemli uygulama alanı bulmuş olan sömürgecilik bir tarafa bırakılırsa, ilk birikim aşamalarında tarım kesiminin rolü açıkça çıkmış olur. Nitekim, yoğun sömürgeci ilişkiler oluşturmuş bulunan İngiltere'nin 18. ve 19. yüzyıllardaki deneyimleri dışında Fransa, İtalya ve piyasa mekanizmasını uygulayan diğer ülkeler sermaye birikimi açısından tarım kesimine yüklenmenin gereğini duymuşlardır. Bunun en tipik örneğini, 1868 Meiji Restorasyonundan sonra Japonya oluşturmuştur. O tarihe kadar aynı bir yükümlülük olan Japon Arazi Vergisi (Land Tax), Restorasyon gerçekleştirildikten sonra, toprak mülkiyeti-ne bağlı ve parasal olarak ödenen bir yükümlülük haline çevrildi. Bu

(*) Sınai Yatırım Bankası'nda ekonomist.

(**) İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.

sonuçla, ham topraklar etkin işletilmeye açılmış, hem de şehirlerde kurulamaya başlayan sanayi kesimine sermaye ve emek sağlanmış oldu.

Sermaye birikimi aşamasında tarım kesiminin önemi, piyasa mekanizmasını uygulamayan, merkezi plânlamacı ekonomilerde de önemli olmuştur. Sovyetler Birliği'nde uygulanan mecburî teslim yöntemi, piyasa ekonomilerinde olduğu gibi, tarımdan sanayi kesimine kaynak aktarım mekanizmasıdır.

Tarım kesiminin diğer kesimlerden farklı ele alınması gereği, bu kesimin, özellikle kalkınmanın ilk aşamalarında gösterdiği temel farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Tarım kesiminde, hakim mülkiyet ilişkisi ve çalışanların zihniyet ve ekonomik dürtüleri, bu kesimin ekonomide paralı kesime geçmesini güçleştirdiği gibi, gelişen ekonominin ihtiyaçlarma cevap vermede de çok yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Bu kesimde çalışanlar, özellikle durağan ekonomilerde, dış aleme oldukça kapalı olduğundan, hızlı bir nüfus artışı içinde, hemen sadece temel biyolojik ihtiyaçlarının karşılanması ile yetinebilmektedir. Çok zayıf etkileşim ortamında, sermaye birikiminin zayıf, emek başma verimliliğinin düşük ve yaygın gizli işsizlik koşullarında çalışan tarım kesimi, bu hali ile kendi kısır döngüsünü yenmede çok büyük zorluk çektiği gibi, şehirleri beslemede, sanayi kesimine artık değer aktarmada da yetersiz kalmaktadır. Öztüketime yönelik üretim faaliyetinde bulunan tarım kesimi, birikimin ana kaynağı olan üretim ve gelir arttırımı sürecine girememektedir.

Tarımsal ürünlerin gerek iç gerek dış pazarlarda ticaretini yürüten ticaret kesimi, tarımla dış dünya arasındaki en güçlü ekonomik bağı oluşturmakla birlikte, dış alemin dürtülerini tarım kesimine aktarmaya yetmemektedir. Bir kere, bu süreç içinde dış alem talepleri, bir aracıdan geçerek, tarım kesimine yansımış olmaktadır. İkincisi ise, tarımsal ürünlere olan talep elâstikliğinin sert olması, ürün pazarlayıcılar açısından, en azından kısa dönemde, arzulanır bir ortam yaratmamaktadır. Söz konusu tüccar kesimi, tarımsal yapıdan fazla bağımsız olarak ele alınmamalıdır. Mülkiyet yapısının adaletten uzak ve çarpık bir görüntü içinde olduğu durumlarda, genellikle büyük toprak sahipleri, bir yönleri ve ilişkileri ile tarımsal üretimi yönlendirmekte, diğer yönleri ve ilişkileri ile de tarım alemini-dış alem teması sağlamaktadır.

Böyle bir ana-hat görünümü içindeki tarımsal yapı, hiç kuşkusuz, toplumdaki politik yapıları da etkilemekte, hatta etkisi altma dahi almaktadır. İşte bu sosyolojik doku, önce 1923 İzmir İktisat Kongresi

kararlarına hakim olmuş, bundan iki yıl sonra da bu kararı en radikal biçimde uygulamaya koydurabilmiştir.

1923 İzmir İktisat Kongresi'nde oybirliği ile alman kararlardan bir tanesi de, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devreden ve tarım kesimi üzerindeki en hakim dolaysız vergi olan âşârın kaldırılması idi. İlk anda tüccar kesiminin temsilcileri, her ne kadar âşârın tamamıyla kaldırılması yerine, daha modern bir vergi ile ikame edilmesi fikrini ileri sürdü iseler de, sonradan onlar da işçi kesimi ile birlikte, çiftçi kesiminin baskılı sesine uymak durumunda kaldı. İzmir İktisat Kongresine katılan delegelerin kökenleri düşünüldüğünde, böyle bir kararın oybirliği ile çıkması şaşırtıcı gelmez. Çünkü, o dönemde yalnız çiftçi grubu değil, işçi (o günkü ifadesi ile «amele») ve hatta tüccar grubu da, şu veya bu şekilde tarımsal kesimle ilintili bulunmakta idi. Bundan dolayı, söz konusu verginin kaldırılmasında, farklı derece ve dozlarda olmak üzere, hemen tüm gurupların kısa dönemli yararları söz konusu olmuştur. Diğer bir ifade ile, toplumsal birikim kaynağı olan tarım kesimi, ekonomik ve politik kararlarda da hakim eleman durumunda olunca, bu kesimin zorlanamaması sosyolojik bir olgu olmakla beraber, böyle bir karar, sonuçları açısmadan rasyonel görülemez. Çünkü, bu karar sonucunda, ekonominin gelir yaratım potansiyeli tam olarak kullanılmamış ve tasarruflar da daha üst bir düzeye yükseltilememiş olmaktadır.

II

Tarım kesiminde, veri teknoloji ile, potansiyel kapasiteyi tam olarak kullanmak ekonominin iç dinamikleri ile mümkün olmadığı gibi, özel bir vergileme yöntemi uygulamadan, diğer kesimlerin vergilendirilmesinde uygulanan sistemler ile de olası değildir. Bir defa, tarım kesimi paralı ekonomi içine çok zor ve geç geçtiği gibi, bu kesimde çalışanların ekonomik dürtüleri de çok yetersizdir. Ekonomik kalkınmanın ilk aşamalarında, henüz sanayi kesiminin yetersiz olduğu dönemlerde, ekonominin çok büyük bir bölümünü kaplayan tarım kesimi, genellikle öztüketime yönelik üretim yapar. Dış alem ile ilişkileri çok zayıf düzeyde olan tarımsal nüfusun ihtiyaçları da, yaşamları ile oldukça sınırlı ve basittir. Büyük çapta tüketim dürtüsünden yoksun olan, bu nüfus, tarım dışı üretime fazla ihtiyaç duymadığı için, kendi ürününü pazarlama ihtiyacını çok zayıf olarak hisseder. Diğer taraftan geleceği açısından da kadercı bir görüş sahibi olduğundan, üretim artırımını ve tasarruf yapma gibi duygular da bu kesimde yine çok zayıf ve gelişmemiş bir görünümde dir.

Gerek iç ticaret gerek dış ticaret açısından, tarımsal ürünlerle tarım-dışı ürünler arasındaki ticaret hadleri genellikle tarım ürünleri aleyhinedir. Ancak, ticaret hadlerinin tarım ürünleri lehine olması fazla önemli bir sonuç yaratmaz. Çünkü, ihtiyaç ve tercihleri fazla gelişmemiş olan tarımsal nüfus, ürün başına yüksek fiyat aldıklarında, üretimlerini, sanayi kesiminde olduğu gibi arttırmayıp, tam ters, azaltma eğiliminde olmaktadır. Diğer bir deyişle, ticaret hadleri değişmeleri tarımsal kesim lehine gelişmediği gibi, geliştiği hallerde de tarımsal üretim üzerindeki etkisi ya çok zayıf veya olumsuz yönde görülmektedir.

Tarımsal kesimin fiili üretimini potansiyel üretim düzeyine çıkartmaya yönelik, elimizde malî bir araç bulunmamaktadır. Dolaylı, dolaysız ve servet vergilerinin günümüzde uygulanan klasik tipleri bu konuda etkili olamadığı gibi, bütün bu araçlar çoğunlukla üretimi kısma yönünde etkili olmaktadır.

Tarımsal gelir üzerinden alınan gelir vergileri, ekonomik faaliyet sonucu oluşan gelirin bir kısmını tevki eder. Böylece, gelirin elde edilmesi bir vergi borcunun doğmasına yol açmış olacağı halde, gelirin elde edilmemesi böyle bir borç doğurmayacağı için, yükümlüler üzerinde, gelir elde etmeme yönünde olumsuz bir etkide bulunur. Dolayısıyla, vergi borcunun ortaya çıkmaması için, gelir elde etmeme yönünde bir teşvik oluşur. Verginin ikame etkisi olarak bilinen bu etki sebebiyle, ekonomik faaliyet vergiye bağlı olarak gerileyebilmektedir. Söz konusu ikame etkisi yanında ve bu etkinin tersi yönünde işleyen gelir etkisi ise, ekonomik faaliyeti olumlu yönde etkileyebilir. Ancak, bu etki ekonomik davranış teşviklerinin güçlü olduğu kesimlerde gözlemlenebilir. Tarımsal kesimde hakim davranış ve zihniyet, böyle bir etkinin ortaya çıkmasını engeller. Bu iki etki bir arada ele alındığında, klâsik gelir vergisinin tarımsal kesimde başarılı olamayacağı sonucuna varılabilir.

Dolaylı vergiler bu konuda gelir vergilerinden daha verimsiz ve başarısızdır. Çünkü bir kere, bu vergiler pazar ekonomisi içinde uygulanır. Piyasaya çıkmayan ve ticarî işleme konu olmayan üretim ve tüketim faaliyetleri bu verginin konusunu oluşturmaz. Bu vergi, gelir yaratma aşamasına hakim olmadığından, fiili gelirin potansiyel gelir düzeyine çekilmesinde zaten etkili olamaz. Ancak gelir yaratılıp, piyasada işleme sokulduğunda, vergi olayı ortaya çıktığından, bu bağlamda gelir yaratma aşaması aslında ilgili bir kavram olmamaktadır.

Tarım kesimi üzerinde, hem gelir hem tüketim vergilerinden daha etkili olabilecek vergi, bir tür servet vergisi olan, arazi vergisi sayıla-

bilir. Arazi vergisi, arazinin değeri üzerine salman bir servet vergisidir. Arazinin kapitalize değeri, veri faiz haddine bağlı olarak, arazi üzerinde gerçekleştirilen ekonomik değeri yansıtmış olacağından, yaratılan gelir ile vergi arasında bir bağın bulunduğu açıktır. Ancak, bir yandan verginin matrahını oluşturan arazinin değeri, diğer yandan bu matrahı vergi gelirine yansıtan oran yapısı açısından, arazi vergileri de tarımsal potansiyelin tam olarak gerçekleştirilmesinde etkili olamamaktadır. Bir kere, vergiye esas oluşturan arazi değeri, arazinin tarımsal ürün değerini her zaman tam olarak yansıtamamaktadır. Hızlı şehirleşme cereyanı, iç ticaret hadleri, öztüketim için üretim yapılması gibi sebeplere bağlı olarak, arazinin potansiyel üretim değeri, arazinin değerine tam olarak yansıyamayabilir. Bunun ötesinde, tarımsal arazinin değeri, potansiyel üretim değerine göre değil, fiilî üretim değerine göre belirlenebileceği için, fiilî üretimi arttırmada fazla bir teşvik elemanı olamaz. Kaldı ki, arazinin değeri potansiyel üretim değerine göre belirlenmiş olsa dahi, bu değerın vergi miktarına yansımaları vergi oranı kanalı ile olduğundan ve bu tür vergilerde vergi oranı binde ifadesi ile belirlendiğinden, sonuçta yükümlü üretimi arttırma yönünde zorlanmış olmamaktadır.

III

Gelişmekte olan bir ekonomide tarım kesimi için plânlanacak ideal vergi yapısının temel özellikleri, hedeflenen amaçlara göre belirlenmelidir. Bu amaçlar, bir yandan ülkenin ekonomik yapısını, diğer yandan ise, politik yapısını değiştirmeye yöneliktir. Ekonomik yapı değişikliği ile ilgili amaçlar, tarımda üretimi arttırarak, birikim oluşturmak ve bu birikimi sanayi kesimine aktararak, kalkınma hamlesini başlatmak ve sürdürmektir. Politik yapı ile ilgili amaçlar ise, ekonomik amacın da gerçekleşmesine yardımcı olmak üzere tarım kesiminde mülkiyet ve üretim ilişkisini değiştirmeye yöneliktir. Bu iki amaç, ancak bir arada gerçekleştirilebilirse en iyi sonuç alınabilir. Zaten bunun böyle olduğu, Türk maliye tarihinde çok önemli bir yeri olan, 1925 âşarın kaldırılması olayı ile açıkça görülmektedir. Sosyal devrimini şamurai (asker) - tüccar işbirliği ile gerçekleştiren Japonya'da 1868 Restorasyonu ve bundan sonra izlenen maliye politikası da aynı yönde delil oluşturan güçlü bir başka sosyal olaydır. Ancak, sosyal seçiş sistemi içinde, tarımdaki ekonomik potansiyelin tam olarak kullanılmasını engelleyen politik yapılar, hiç kuşkusuz, politik yapı değişikliği yönünde atılacak adımları da engellemeye çalışacaktır. Zira, ekonomik ve sosyal sistemler bir bütündür ve sosyal kararlar, sistem dışı oluşumlarla değil, söz konusu bütünlük içinde alınır. Nitekim, 1925 yılında

âşârm kaldırılması olgusu da böyle bir sosyo-ekonomik doku çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ne var ki, sosyal karar dokusu kendi ilişki ve güç sistemi içinde karar oluştururken, her kararında uzak görüşlü ve rasyonel olamamaktadır. İşte âşârm kaldırılmasında da aynı durum görülmektedir. Diğer bir ifade ile, âşârm kaldırılması, tarım kesimi üzerindeki yükün çok ciddi bir şekilde azaltılmasına yol açmış olduğu halde, uzun dönemde yarattığı ekonomik sorunlarla tüm ekonomiyi bu arada tarım sektörünü de ciddi bir biçimde olumsuz yönde etkilemiştir. Bu gelişme ve sonuç, âşârm veya benzeri tip bir verginin kullanılmış olması ile oluşabilecek muhtemel sonuçlarla, âşârm kaldırılmış olması ile meydana gelmiş olan sonuçların ortaya koyulup, bir arada ele alınıp, incelenmesi ile görülmüş olacaktır.

Önce âşârm kaldırılmamış olduğu farazi durumu ele alıp tartışalım. Âşâr kelime anlamından da anlaşılabilceği gibi, tarımsal ürün üzerinden, ilke olarak, % 10 oranında alman gelir vergisidir. Ancak, uygulamada vergi oranı, % 10'unu üzerine çıkararak, % 40'lara kadar yükselebiliyordu. Verginin tarh ve tahsilinin iltizam usulü ile yapılması ise, vergiye, klâsik gelir vergisinininkinden farklı özellikler kazandırıyor-du. Zira, İmparatorluk dönemlerinde, farklı yörelerdeki araziler farklı fiyattan arttırmaya çıkartılıyordu. İhaleyi alabilmek için mültezimler, talip oldukları yöre gelirini kendi aralarında yükseltiyorlardı. Sonradan, devlete taahhüt edilen miktarın sağlanması, kendi kârlarının ve tahsil masraflarının karşılanabilmesi için köylü üzerinde mültezimlerin baskı uygulaması kaçınılmaz oluyordu. İşte, âşârm modern devlet ve vergi anlayışına uymayan yönü bu idi. Fakat, İmparatorluk döneminde uygulanan bu yöntem, verginin islah ve modernize edilmiş farazi durumunda oluşturulabilecek önemli bir özelliğini geliştirebilirdi.

Tarım kesimi üzerine salınacak ve üretimi arttırmaya yönelik vergi, fiilî üretim üzerine değil, arazinin potansiyel üretimi üzerine salınmalıdır. Veri teknoloji ile, araziden alınabilecek ürün dikkate alınarak, onun üzerine belirli oran uygulayarak, hem arazinin verimli kullanılması sağlanmış, hem de vergi tarifesi artan oranlı hale getirilerek, politik reforma yol açabilecek şekilde arazi mülkiyet dağılımı düzeltilmiş olabilirdi. İltizam usulü ile arazinin fiilî üretiminin zorlandığı açıktır. İltizam usulü ile bir zorbalık biçimine dönüşmüş olan bu sistem, günümüzde modern devletlerde uygulanan emanet usulü ile daha demokratik, fakat verimli bir sistem haline gelebilirdi. Kaldor'un da Türk vergi sistemi ile ilgili yaptığı öneriler arasında yer almış olan, hafif artan oranlı potansiyel hasılat vergisi, bu yönde önemli bir adım oluşturabilirdi. Verginin tarife yapısı artan oranlı yapılarak ve vergi,

mülkiyet ilişkisi koşulu altında salınarak, çok ufak arazilerin büyük işletmelere dönüştürülmesi, buna karşılık çok büyük toprakların ufak işletmeler halinde organize edilmesi, tarımda mülkiyet ilişkisini değiştirebilirdi.

Yine aynı sistem, uygulamasında, vergi borcunu ödemeye gayret eden işletme sahipleri, üretimlerini arttırmaya çalışmış olacaktı. Böylece, birikimin temel ögesi olan üretim artışı sağlanacaktır. Artan üretim vergi geliri olarak devlete gideceğinden, kullanım yerinin belirlenmesinde kamusal tercih ve kararlar hakim olacaktı. Bu süreç ile, artan gelir, kısmen de olsa, tüketime gitmesi önlenmiş ve kamu kesimi içinde kanalize edilmiş olacaktı. Aynı süreç altında kentsel alanlara emek akımı da gerçekleşecekti. Böylece, tarımdan erken kopan emek, bu kesimin büyük bir tahammülle geliştirdiği gizli işsizlik oluşumuna engel olarak, büyük patlamalar önlenebilecekti.

Tarım kesimi üzerine salınan ve parasal olarak tahsil edilen bu tür bir vergi, kentsel alanlardaki sermaye ve emek oluşumuna katkıda bulunarak, sanayiinin arz yönünü güçlendirirken, paralı kesimin yayılmasını hızlandırarak, sanayi kesimi için talep yönünü de yaratabilirdi. Talep ve arz yönleri güçle desteklenen sanayi kesimi oluşturulup, güçlendirildikçe, hem sanayi içinde değer yaratma süreci ile, hem de tarım sektörüne giderek daha yüksek teknoloji aktarımı sağlanarak, sanayi ürünleri ile birlikte tarımsal alanda yaratılan değerlerin de artırılması ile, sermaye birikim süreci bir hız kazanmış olabilirdi.

Şimdi bu farazi durumdan ayrılıp, 1925 yılında âşârın kaldırılmasından beri ortaya çıkan olayları belirlemeye çalışalım. Âşâr, o dönem devlet gelirleri içinde 1/3 civarında bir pay oluşturuyordu. Ekonomik hayatın çok büyük bir bölümünün tarıma dayandığı, sanayi kesiminin henüz oluşmadığı bir dönemde, tarım üzerindeki temel vergi kaldırılınca, büyük bir gelir boşluğu ortaya çıktı. Ayrıca, maliye idaresi ve ekonomide tarım dışı faaliyet gösteren kesimlerde uygulanan kayıt düzeni de, etkin ve bol gelir yaratabilecek şekilde ileri ve gelişmiş değil idi. O dönemlerin tarım dışında en önemli gelir kaynağı, gümrükler idi.

Âşârın kaldırılması ile bir yandan kamu kesimi büyük bir gelir açığı boşluğuna düşmüş, diğer yandan ise, genelde ekonomi, sermaye birikiminin temel kaynağını geniş çapta kaybetmiş oluyordu. Bu ilk etki, zincirleme olarak, ileriki aşamalarda da olumsuz etkilerini ekonomi üzerinde oluşturacaktı. Bir defa, kamu finansman yükü önemli ölçüde kırsal alanlardan kentsel alanlara çekilmiş oluyordu. Buna ilâve-

ten, iç tasarruf ve birikim yetmeyince, dış tasarruflar gündeme gelmeye başladı.

Âşârın kaldırılmasının ilk sonucu, dolaylı vergüler alanında görüldü ve 1926 yılında muamele vergisi yürürlüğe girdi. Ancak, bir yıl sonra, 1927'de bu vergi, hizmetler ve mallar üzerine salınan yeni bir dolaylı vergi ile değiştirildi. Ekonominin paralı kesime dahil olma aşamasında, dolaylı vergiler kaçınılmaz olarak kentsel nüfusu hedef almış, olacaktı. Zira, tarım kesimi büyük bölümü itibariyle aynı ekonomi ve öz-tüketim modeli içinde çalışıyordu. Bununla beraber, kibrit, tuz, gaz, şeker üzerine salınan vergiler, hiç kuşkusuz tarım kesimini de etkiliyordu. Ancak, talep elâstikiyeti çok sert olan bu temel mallar üzerine vergi salmak, kamu sektörünün geliri açısından ne kadar kaçınılmaz ise, vergi adaleti açısından da o derece sakıncalıdır.

Bu tür dolaylı vergilerin, talebi emme ve piyasayı daraltma etkileri de yeni gelişen sanayi için olumsuz bir sonuç oluşturmuştur. Henüz paralı kesime tam olarak açılmamış olduğu için, pazar olarak tarımdan büyük destek göremeyen sanayi kesiminin kentsel alanlardaki pazarları da böylece bir miktar daraltılmış oluyordu.

Dolaylı vergilerin gerek sermaye oluşumu, gerek pazar olanakları açısından ortaya koyduğu bir başka sakınca da, faktör fiyatları ile iç ticaret haddinin sanayi üretimi lehine dönmesini engellemek olmuştur. Bir kaynak aktarım mekanizması olarak iç ticaret hadleri tarım ile sanayi kesimi arasında kullanılabilir. Gerçi, tarım kesiminin piyasa ekonomisi kapsamına girmesinin gecikmesi, bu olasılığı zayıflatmıştır. Ancak, dolaylı vergilerin etkisi daha da olumsuz yönde gelişmiştir.

Gelir vergilemesi alanlarında görülen gelişmeler ise, dolaylı vergiler alanındaki olumsuzluklara paralel sonuçlar ortaya koymuştur. Bu vergiler, sadece ticarî ve sınaî işletmelerin kârlarını kısırarak, sermaye birikim kanallarını daraltmakla kalmamış, fakat izlenmesi ve vergilendirilmesinin daha kolay olmasına bağlı olarak, ücretli kesim üzerine görece olarak ağır yük getirmiştir. Böylece, yatırımcılar açısından ücretler görece olarak yükselmiş oldu. Bu sonuç, sermaye yatırımı üzerine tanınan vergi teşvik önlemleri ile birleşince, emek ve sermayenin piyasa fiyatları gerçek fiyatlarından, birincisi aleyhine, ikincisi lehine sapmaya başladı. Diğer bir ifade ile, yatırımcı açısından emek olduğundan pahalı, sermaye ise olduğundan ucuz düşünölmeye başlandı. Bu nisbî fiyat etkisi altında, hiç kuşkusuz, görece olarak sermaye talebi yoğunlaştı. Cılız sermaye birikimi altında, sermaye talebi emeğe göre daha hızlı artınca, dış tasarruflar ciddi boyutlarda önem kazanmaya başladı.

Verginin emek üzerinde yoğunlaşarak, nisbi sermaye talebinin ortaya çıkmasına yol açması, piyasa hacmi üzerinde de etkili oluyordu. Zira, sermaye talebi, genellikle sermaye malı ve ara-malı halinde it-halata yansıyor, üretim değerinin bir kısmı dış aleme transfer edilmiş oluyordu. Bu sonuç ise, iç piyasayı genişletmiyordu. Sermaye girişi üzerinden elde edilen kârlar ise, ekonomideki tüketim kalıplarının daha adil bir gelir dağılımı halinde olabileceği şekilden sapmasma yol açıyordu.

Emek-sermaye fiyatının, gerçek ekonomik fiyatlardan sapması ile ortaya çıkan görece olarak eksik istihdam ve yoğun-sermaye kullanım modeli, ekonomide işsizlik boyutlarına olumsuz katkıda bulunduğu gibi, döviz ihtiyaçlarını da olması gereken düzeyden daha fazla zorluyordu.

Doğaldır ki, iç tasarrufları potansiyel düzeye çıkartamayıp, dış tasarrufları zorlamak, ileriki dönemde dış aleme net gelir transferinde bulunmak anlamına gelmektedir. Dış borçlar ağırlaştıkça, bunların faiz yüklerine bağlı olarak dış aleme yapılan transfer miktarı da artmış olmaktadır.

IV

1925'de âşârın kaldırılması ve tarım kesiminin 1960 yılına kadar etkin bir biçimde dolaysız vergi kapsamına almamış olması rastlantısal bir olay olmayıp, toplumdaki güç dengelerini yansıtan bir göstergedir. Bu güç dengesi veya, daha doğru ifade ile, dengesizliği 1950 yılında girilen gelir vergisi reformu hareketini de aksak bırakmıştır. Zira, 1950'lerde dahi ekonominin yarıdan fazlasını oluşturan tarım kesimi, reform olarak anılan programa dahil edilmiyordu. Bu yasal görüntünün sosyal güç dengesindeki anlamı, kamusal hizmetlerin finansmanında tarım kesiminin kendine ayrıcalıklı bir yer ayırmış olmasıdır. Tarım kesimi içinde alt-yapılara doğru indiğimizde, doğrudan vergi alanında ağır bir yük çekmeyen tarım kesimi işverenlerinin, üretimlerini, sanayi kesimindekilere göre çok daha dağınık, bilinçsiz ve organize olmamış bir emek grubu ile yürüttüğünü görmekteyiz. Kent-sel ve sanayi kesimine doğru yansıyan olgularda güçlü bir görüntü veren tarım kesimi işverenleri, kendi kesimi içinde yer alan çalışanlara karşı da aynı güçlülüğü görüntülemektedir. Bu sosyal güç, kendi içinde verimliliği arttırmak, fiilî üretimi potansiyel düzeye yükseltmek gibi endişeler taşımadığı gibi, tarımın temel birikim kaynağı olarak zorlanmasını da engellemekte idi. Bu engelleme, sadece 1925'de âşârın kal-

dırılması şeklinde değil, fakat 1960'lara gelinceye kadar, bu çok önemli kesimin dolaysız vergiler alanından uzak tutulması şeklinde ortaya çıkmış oluyordu. 1961'de Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile tarım kesimi vergi kapsamına almıyordu, ama büyük bölümü itibariyle götürü usul benimseniyor ve bu usul içinde de götürü olarak saptanacak gider oranı % 70'lik bir taban ile sınırlandırılmış oluyordu.

Sermaye birikimi sağlanması açısından tarım kesiminin vergilendirilmesi, klâsik gelir vergilerinde olduğu gibi, gelir yaratıldıktan sonra, bu gelirin bir kısmının kamu kesimine aktarılması anlamında düşünlmemektedir. Tarım kesimine uygulanacak olan vergi, bir yandan politik güç ilişkileri, diğer yandan ekonomik dürtüleri ile fiilî üretimin gereği kadar arttırılamadığı bu kesimde, öncelikle üretim artışı zorlamaya yönelik olmalıdır. Zira, geri ekonomilerde birikim, veri üretim düzeyinde tasarruf edilerek değil, fakat veri tüketim düzeyinde geliri arttırarak olası görülmektedir. Bu tür yapılarda, tüketim zaten oldukça düşük düzeyde olduğundan, bu düzeyi daha da kısımaya çalışmak hem başarıya ulaşmaz, hem de sosyal sorunları da beraberinde getirir. Oysa, tüketim düzeyini değiştirmeden, üretim ve geliri yükseltmek, zor olmakla beraber, hem daha güvenceli hem de daha sağlıklı bir yol olarak görülmektedir. İşte, 1925'de âşâr kaldırılmayıp, arazinin potansiyel verimi üzerine salman ve öngörülen mülkiyet dağılımının oluşmasına yardımcı olabilecek şekilde artan oranlı, nakdî bir vergi ile ikame edilmiş olsa idi, böyle bir gelir arttırma yolu açılmış olabilirdi.

Politik engeller aşılabilmiş ve tarım kesimi üzerine âşârın ıslah edilmiş bir şekli olabilecek olan potansiyel verim vergisi uygulanabilmiş olsa idi, sadece gelir ve ona bağlı olarak birikim düzeyi arttırılmış olmakla kalmaz, fakat bu kesim piyasa ekonomisine de hızla geçerek, sanayi ürünleri için elverişli pazarı da oluşturabilirdi. Böylece, sanayi kesiminin hem arz hem talep cephesinin karşılanmasına katkıda bulunmuş olurdu.

Ekonomik işleyişler içinde, tarım kesiminden sanayi kesimine aktarım sağlayıcı mekanizmalar içinde vergi bir tanesidir. Vergi yanında, iç ticaret hadleri, tarımsal ürün ihracında farklı kur uygulamaları gibi diğer ayarlayıcı ekonomik aletler de söz konusudur. Ancak, ekonominin bu ayarlayıcı mekanizmalarını, yine tarımsal politik güçler dengeleyici yönde işletebilmektedir. Destekleme alımları bu yöndeki belirtilerendir. Potansiyel verim vergisi tipinde uygulanan vergi dışı tüm rant aktarım mekanizmaları, oluşmuş olan artıkları aktarmada uygulanabilen araçlardır. Bunların hiçbiri, potansiyel hasıla vergisi gibi

fiilî üretimi arttırma etkisi yaratmazlar; potansiyel hasıla vergisinin bunlardan hepsine üstün olan yönü, sadece aktarım mekanizması olmak yerine ve ondan önce, fiilî üretimi arttırma aracı olmasıdır.

Ekonominin çok büyük bir bölümünü oluşturan tarım kesiminin vergi dışı tutulması, devlet gelirlerini azaltması veya gereği kadar yükseltmemesi, temel kamu hizmetlerinin, bu arada alt-yapı hizmetlerinin geliştirilip, yaygınlaştırılmasını da engellemiştir.

Tarım kesiminin etkin bir biçimde vergilendirilmemesi, sadece fiilî gelir birikiminin yaratılmaması sonucunu ortaya çıkartmakla kalmamış, aynı zamanda sonraki vergi gelişimi patolojisini de oluşturmuştur. Bu patolojide, vergi yükü kırsal alanlardan kentsel alanlara kaydırılmış emek gücü üzerine büyük yük bindirilmiş ve kendi kendini finanse etmeye çalışan bir gelir sistemi içinde, teşvik önlemleri geliştirilerek, sanayileşmenin ilk birikimlerine katkıda bulunulmaya çalışılmıştır. Gerçekten de, finansal kaynağı yine kentsel alan ekonomik faaliyetlere dayandırılmış olan bir gelir sistemi içinde, sanayi yatırımları için sağlanan teşvik önlemlerinin sonuçsuz kalması önlenemezdi.

Tarım kesiminin, potansiyel bir hasıla vergisi gibi zorlayıcı bir sistemle vergilendirilmesi, sanayi kesiminin ilk aşamalarında çok önemli olmaktadır. Zira, o dönemlerde bu tür bir zorlayıcı önlem, tarım kesiminde çalışanlar üzerinde, başka kesimlere kayma şeklinde «kame etkisi» değil, fakat aynı kesimde kalıp, daha etkin çalışma şeklinde «transformasyon etkisi» yaratabilirdi. Bu etki, hem sanayi için temel birikimi, hem de potansiyel pazarı oluşturabilirdi. Ancak, bu tarihsel olgu yaşanmamıştır. Toplumsal güç dengeleri açısından bakıldığında, bu deneyimin yaşanması fazla olası da görülmemektedir. Ancak, tarih şunu da kaydetmektedir ki, 1925 yılında yaşanmış, olan bu sosyo-ekonomik olgu, uzun dönemde sadece tarım-dışı sektörleri değil, fakat aynı anda tarım sektörünü de olumsuz yönde etkilemiştir. Üstelik bu etkilenme, sadece ekonominin genel gelişme hızı yavaşlığından ileri gelmemiş, aynı zamanda sanayi kesimine kaynak aktarım mekanizmalarının tarım aleyhine işlemesinden de kaynaklanmıştır.

V

Bu bölümde III. bölümde de değinilen âşarm kaldırılmasının getirdiği sonuçlar tartışılacaktır.

Tarım üzerinde hem üretimi arttıracak hem de bu üretimin birikime gitmesini sağlayacak malî önlemler gerekmektedir. Üretim artışı-

nı sağlayacak bir verginin başarılı olabilmesi için tarımsal alanları tam olarak kullanma, mevcut teknolojiyi tam olarak uygulama ve emek başına verimliliği arttırma koşulları gerçekleştirilmelidir. Bir başka deyişle, ilk aşamada ekilebilir tüm sahanın kullanılması gerekmektedir. Ayrıca bu sahalar üzerinde de veri teknolojiye göre en yüksek verim alınmalıdır. Potansiyel hasıla üzerinden alınan vergi bu amaçları karşılayabilir. Böyle bir vergi üretimin teşvik edilmesini ve ekonomik kalkınma için elzem olan kaynak oluşumunu sağlayabilir.

Bu bağlamda incelendiğinde âşâr vergisi Osmanlı döneminde birikim aracı olarak kullanılmamıştır. Ancak sistem toprakların boş bırakılmamasını ve veri teknoloji altında etkin olarak işlenmesini sağlıyordu, çünkü mültezimlerin yaptığı baskı, fiilî üretimin potansiyel üretime ulaşmasını sağlayacak bir mekanizma idi. Bu anlamda âşâr vergisi potansiyel verim üzerinden alınan bir vergi olarak kabul edilebilir.

Âşârın ilgası yerine ıslahı kuşkusuz gözönüne alınması gereken kaçırılmış bir fırsattır. Nitekim 1962'de Prof. N. Kaldor'un önerdiği vergi de potansiyel gelir üzerinden toprak büyüklüğüne göre artan oranlı olarak alınan bir vergidir.

Tarım kesimi üzerinden üretimi teşvik edici ve kaynak oluşturuvcu bir verginin kaldırılması, bir yandan ekonomik kalkınma sürecinin ana kaynağını kuruturken, diğer yandan da kamusal hizmetlerin yükünü özellikle emek geliri elde eden gruplar üzerine ve kentsel kesime doğru kaydırmış oluyordu. Ancak bu olgu, tarım kesimi üzerindeki tüm yükün kaldırılması anlamına gelmez. Tarım sektörü ağnam ve arazi vergileri ile dolaysız olarak ve piyasa ekonomisi ile entegre olduğu ölçüde vasıtalı vergiler yolu ile vergi yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Bunların yanısıra tarımsal ürünler aleyhine dönen iç ticaret hadleri ve tarımsal ürün ihracında uygulanan düşük kur politikası, tarımdan tarım dışı sektörlerle fon aktarılmasını sağlamıştır. Ancak bu yüklerin nicel ağırlığı ayrıca incelenmesi gereken bir konudur. Bu vergilerin yanısıra 1960 yılında tarımsal kazançlar gelir vergisi kapsamına alınmıştır. Tarımsal kazançlara uygulanan istisna ve muafiyetler nedeni ile kamuya aktarılan fonların düşük düzeyde kalmasından çok, bu verginin üretimi teşvik edici unsurlar taşımaması tartışılmalıdır.

Âşârın kaldırılması ile ortaya çıkan gelir azalması o dönemde değerlendirilmemiş bir fırsat olarak görülebilir. Âşârın kaldırılması ile hem fiilî üretimi potansiyel üretim düzeyine çıkaracak hem de bu üretim fazlasını kamuya aktaracak bir mekanizma kaldırılmış oluyordu. Böylece, ekonomik kalkınma için kullanılabilecek büyük bir fon göz

ardı ediliyordu. Bu fonun boyutları düşünüldüğünde bugünkü sorunların büyük bir bölümünün de çözümlenebileceği görülür.

Âşârm kaldırılması ile ortaya çıkan gelir azalmasını kesin olarak saptamak mümkün değildir. Âşârm ortalama olarak % 10 oranında olduğu düşünülerek yıllar itibari ile elde edilen mahsülün % 10'unu almak yanıltıcı olur. Âşârm üretimi arttırıcı niteliği daha büyük boyutlarda bir gelir azalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, âşârm getireceği verimlilik artışlarının da dikkate alınması zorunludur. Tarihi yeniden kurgulamamız mümkün olsaydı, âşârm kaldırılmaması halinde toprağın etkin olarak işlenmesi sonucu doğacak verimlilik artışları ve bu üretim artışlarının doğuracağı birikim somut olarak gözlenebilirdi. Bu mümkün olmadığına göre, ancak bazı varsayımlara dayanılarak bir tahminde bulunulabilir. Varsayımların değişmesi halinde tahmin edilen miktar da değişecektir.

İlk olarak Avrupa'daki on ülkenin topraklarını etkin olarak işledikleri varsayılmıştır. (Belçika, Fransa, B. Almanya, Yunanistan, İtalya, Polonya, İspanya, İngiltere, Yugoslavya, Romanya) bu ülkelerdeki verimliliğin potansiyel verimlilik olduğu ve Türkiye'ninde topraklarını etkin olarak işlemesi sonucu aynı verimliliği elde edeceği varsayılmıştır. Bir başka deyişle, bu ülkelerde 1981 yılında elde edilen hektar başına ürün miktarlarının ortalaması potansiyel verim olarak alınmıştır. Ülkeler arasındaki toprak ve iklim farklılıkları ve Avrupa'da kullanılan teknolojinin Türkiye koşullarına uygunluğu dikkate alınmamıştır.

Hesapları basitleştirmek için ekilen tüm ürünler yerine sekiz ürün incelemeye alınmıştır, (buğday, ayçiçeği, kuru fasulye, mercimek, arpa, çavdar ve mısır). Bu ürünlerin ekildiği alanların toplamı Türkiye'de ekili alanların % 84.4'ünü oluşturmaktadır. Ekili alanların % 15.6'sı dikkate alınmadığından âşârm kaldırılması nedeni ile oluşacak gelir azalması tahmini gerçekte oluşacak gelir azalmasının altında kalacaktır.

Nadasa bırakılan topraklar toplam alanın 1/3'ünü oluşturmasına ve âşâr türü bir verginin atıl bırakılan topraklarında işlenmesini sağlamanasına rağmen bu çalışmada dikkate alınmamıştır. Bu toprakların verimsiz olmaları nedeni ile boş bırakıldıkları savından hareketle, nadasa bırakılan topraklara düşük bir verimlilik atfedilebilir. Bu durumda tahmin edilen gelir azalması artacaktır.

Türkiye'nin topraklarını etkin olarak işleyebilmesi için gerekli yatırımları yirmi yılda tamamlayabileceği varsayılmıştır. Diğer bir ifade

ile yirmi yıl içinde Türkiye'deki verimliliğin Avrupa'nın 1981 yılı ortalamasına eşitleneceği varsayılmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi toprak ve iklim farklılıkları, Avrupa'da uygulanan teknolojinin Türkiye koşullarına uygunluğu dikkate alınmamıştır.

Bu varsayımlara dayanarak âşârm kaldırılmasının yol açtığı gelir azalması tahmin edilebilir. Potansiyel verimlilikten fiilî verimliliğin çıkarılması, toprakların etkin işlenmemesi sonucu hektar başına oluşan kayıpları verir. Aşâr, tarım sektörünün potansiyel üretime ulaşmasını zorlayıcı bir mekanizma olduğuna göre, bu fark âşârm kaldırılmasının yol açtığı verimlilik kaybı olarak düşünülebilir. İlk yirmi yılda yatırımların sürdüğü varsayıldığından, bu yıllarda potansiyel verimliliğe ulaşılması beklenmemektedir. Bu yüzden ilk yıllarda görülen kayıpların daha düşük olduğu varsayılmış, potansiyel verime yirmi yıl içinde varılacağından potansiyel ve fiilî üretim arasındaki farkın da yirmi yıl içinde oluşacağı düşünülmüştür. Yıllar itibariyle bulunan hektar başına verimliliğin o ürün için ekili alanla çarpılması ile kayıp, tüm ülke için kilogram olarak ifade edilebilir. Bu miktarın o yıllardaki carî fiyatlarla çarpılması ile üretim kaybı cinsinden bulunabilir. Araştırmada fiyat olarak çiftçinin eline geçen fiyatlar kullanılmıştır. Bu verilerin temin edilememesi durumunda seçilmiş borsalardaki toptan fiyatların ortalaması alınmıştır. Verimlilik ve ekili alan verileri için Devlet İstatistik Enstitüsü verilerinden yararlanılmıştır. Aşarın ortalama olarak % 10 dolayında olduğu düşünülürse tahmin edilen üretim kaybının % 10'u kamu gelirlerinin azalması olarak düşünülebilir.

Verileri 1925'e dek uzatmak mümkün olmadığından analize 1935 yılından itibaren başlanmış ve yukarıda anılan ürünler için fiilî üretimin potansiyel üretime çekilememesi nedeni ile oluşan kayıp ve bu olgunun doğurduğu kamu gelirlerindeki azalma TL ve Kg. cinsinden ifade edilmiştir.

1982 yılında üretimde 648.1 milyar TL'lik, kamu gelirlerinde ise 64.8 milyar TL'lik kayıp vardır. 1981 yılı üretiminde 543.8 milyar TL. kamu gelirlerinde ise 54.4 milyar TL kayıp vardır. 1936 yılından bu yana böyle bir verginin toplanması ile oluşabilecek olan birikim 278.6 milyar TL dolayındadır. Bu miktar, o yıllarda yürürlükte olan döviz kurları üzerinden dolara çevrildiğinde 15.2 milyar dolara ulaşmaktadır. Türkiye'nin halen ödemekle yükümlü bulunduğu borç yükü 17.4 milyar dolardır (faiz ödemeleri hariç). Dolayısıyla böyle bir vergileme sonucu oluşacak olan birikimle, dış borç yükünün % 88'inin karşılanabileceği görülür. Ancak bu birikimin dolar cinsinden ifadesi o yıllarda yürürlükte olan döviz kurları yerine serbest piyasada oluşacak olan

kurlarla yada dolarm gölge fiyatıyla hesaplanması halinde bu oran doğal olarak değişecektir. Ancak böyle bir metodun kullanımı borç yükünün de aynı şekilde hesaplanmasını gerektirir (*).

Âşâr türü bir vergi ile toplanabilecek olan birikimin şu anki borç yükünün % 88'ini karşılaması önemli bir gerçeği vurgulamaktadır. Ekonomik kalkınma için gerekli fonlar dış borçlanma yerine iç tasarruflarla karşılanabüirdi. Ekonomik kalkınma için seçilen stratejilerin tartışılması bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Ancak, yukarıda belirtilen metodlarla yapılan tahmin, âşâr türü bir vergi ile sağlanacak iç tasarrufun bugüne kadar yapılan harcamaların büyük bölümünü karşılayabilecek boyutta olduğunu göstermektedir.

Âşâr türü bir vergi ile 1963'den bu yana kamuya aktarılabilecek olan fon miktarı 257.9 milyara ulaşmaktadır. Bu miktar 1968 fiyatları ile 50.6 milyar TL'sidir. Bu fonların yatırıma dönüşmesi ile sağlanacak hasıla, sermaye/hasıla oranının kullanılması ile tahmin edilebilir. Sermaye/hasıla oranı ile bir birim hasıla yaratmak için gereken sermaye miktarı kastedilmektedir. Bu çalışmada sermaye/hasıla oranı için tüm ekonomiyi içeren global bir rakam alınmıştır. Ancak daha detaylı bir analiz için her sektöre ayrı bir oran atfetmek gerekir. 1963-1967 döneminde sermaye/hasıla oranı için Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında belirtildiği gibi 2.7, 1968-1972 dönemi için İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında belirtildiği üzere 3.25 oranı alınmıştır. Üçüncü ve dördüncü plânlarda belli bir oran belirtilmediği için bu oran kabaca tahmin edilmiştir. 1973-1977 dönemi için oran, 3.5, 1978-1980 dönemi için dört olarak alınmıştır. Bu varsayımlar altında 1963'den bu yana 1968 fiyatlarıyla 15.9 milyar TL'lık bir hasıla yaratılmış olacaktı. Aşarın kaldırılmış ve potansiyel verim vergisi türü bir yükümlülüğün tarım kesimi üzerine salınmaması, bu potansiyel hasılanın elde edilmemiş olmasına yol açmıştır.

(*) Makalenin yazıldığı tarihteki bilgiler ve veriler esas alınmıştır.

KAYNAKLAR

- Barkan, Ömer Lütfü: «Osmanlı İmparatorluğunda Öşür», İslam Ansiklopedisi, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1964, Cilt 9, s. 487-488.
- Beasley, W.G.: The Meiji Restoration, Stanford University Press, Stanford, 1972, s. 390-404.
- Bird, Richard M.: «Land Taxation and Economic Development» Finance in Developing Countries, Frank Cass and Co. Ltd. London, 1977, s. 169.
- Crouzet, François (ed.): Capital Formation in the Industrial Revolution, Methuen and Co. Ltd., London, 1972.
- Kaldor, Nicholas: «Türk Vergi Sistemi Üzerine Rapor», Toplum ve Bilim, 15-16, İstanbul, 1981.
- Önder, İzzettin: «Aşarın Kaldırılması», Toplum ve Bilim, 13, İstanbul, 1981.