

## TÜRKİYE’DE 1923-1938 DÖNEMİ MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARI

Doç.Dr. Gülay AKGÜL YILMAZ\*

### Özet

*Bu çalışmanın temel amacı, TC Devletinin 1938 yılına kadar ki döneminde, başka bir deyişle Atatürk Döneminde, hakim olan maliye politikası prensipleri ve bu prensipler doğrultusunda gerçekleştirilen maliye politikası uygulamalarını irdelemektir. Söz konusu dönem maliye politikaları, benimsenmiş ekonomi politikalarındaki değişikliklere de vurgu yapmak amacıyla, 1923-29 özel kesimin gelişimi için devlet desteğinin uygulandığı dönem ve 1930-38 devletçilik dönemi olmak üzere iki alt dönem itibarıyla ele alınmıştır. İlgili dönemlerde maliye politikalarının temel ilkeleri gerek Anayasal düzenlemeler ve hükümet programlarında yer alan ifadeler, gerekse Atatürk ve İnönü’nün çeşitli konuşmalarına ilişkin yazılı metinlerden hareketle belirlenmiştir. Maliye politikası uygulamalarına ilişkin değerlendirmeler vergiler konusunda yapılan yasal düzenlemeler ile çeşitli kaynaklardan elde edilen bütçe harcama ve gelirlerine ilişkin verilere dayandırılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Maliye Politikası, Bütçe Politikası, Vergi Politikası, Harcama Politikası, Aşar, Kazanç Vergisi, Devletçilik, Duyun-ı Umumiye.

### THE FISCAL POLICY IN TURKEY: THE PERIOD OF 1923-1938

#### Abstract

*The main objective of this study has been examined the main principles of the fiscal policy and the fiscal policy applications had used by The Governments of Turkish Republic until 1938. This period will be discussed into two sub-periods; private The 1923-29 period in which private sector had been supported by the government and statism period*

---

\* Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesindeki teşvik ve destekleri için Fakültemiz Dekanı Sayın Prof. Dr. Suat Oktar’a ve Bölümümüz Öğretim Üyesi Sayın Prof. Dr. Ayşe Güner’e ne kadar teşekkür etsem azdır.

*of 1930-38. In related periods the basic principles of fiscal policy obtained from constitutional arrangements, government programs and the expressions of both Atatürk and İnönü's various conversations which written. The assessments about fiscal policy has been based on tax legislations and about budget expenditure and revenue data.*

**Key Words:** *Fiscal Policy, Budget Policy, Tax Policy, Expenditure Policy, Aşar, Duvun-ı Umumiye, Statism.*

## 1. Giriş

Söz konusu dönem maliye politikası amaçları kuşkusuz içinde bulunulan mali koşullar ve yerine getirilmesi gerekli olan zorunluluklarca şekillenmiştir. Ciddi mali sorunların neticesinde çeşitli devletlerin işgaline uğramış bağımsızlığını kaybetmiş, yok olmak üzere olan bir devletten, kurtuluş mücadelesi sonrasında kurulan bağımsız Türkiye Cumhuriyeti mali politikasının temel prensibi mali bağımsızlığı kurmak ve sürdürmek olmuştur. Nitekim, siyasi bağımsızlık kuşkusuz ve her zaman başta mali bağımsızlığı gerekli kılmaktadır. Genç Türkiye Cumhuriyetinin Atatürk Döneminde mali politikalarının esas eksenini bu olmakla beraber, benimsenmiş bütçe politikalarını belirlemek için öncelikle bir taraftan ilgili dönemde var olan Anayasal ilkeler, diğer taraftan da hükümet programları ile Atatürk'ün söylemleri incelenmiştir. Daha sonra bahsedilen kaynaklarda yer almış prensiplere uygun maliye politikası uygulamalarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini tespiti yönelik ilgili dönem vergisel düzenlemeleri irdelenmiş, vergi hasılatı ile kamu harcamalarına ilişkin bütçe büyüklükleri ayrı ve detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Böylelikle söz konusu dönem bütçe uygulamaları ve buna bağlı maliye politikası uygulamaları ortaya konmuş ve değerlendirilmiştir.

1923-1938 dönemi maliye politikaları uygulamalarının ele alınacağı alt dönemler ile ilgili literatürde birbirinden farklı görüşlere rastlanmaktadır. Birincisinde ve daha yaygın olarak kullanılmış olanında söz konusu dönem; liberal anlayışın hakim olduğu 1923-1929 dönem ile devletçilik anlayışının hakim olduğu 1930-1938 dönemi şeklinde ele alınmaktadır<sup>1</sup>. İkinci görüş söz konusu dönemi uygulanan iktisadi model ve politikalar itibarıyla; 1923-1929 Dışa Açık Devlet Eliyle Özel Sermayenin Teşviki Dönemi, 1930-1932 Özel Sermayeye Dayanan Himayecilik Dönemi, 1933-1939 Devletçilik- Himayecilik Sentezi Dönemi olmak üzere üç alt döneme ayırmaktadır<sup>2</sup>. Üçüncü görüş ise 1923-1931 Milli İktisat Görüşünün Tasfiyesi veya Tadili Aşaması ve 1931-1938 Devletçilik Dönemi olmak üzere iki alt dönem itibarıyla ele almaktadır<sup>3</sup>. Türkiye ekonomisini inceleyen bir

---

<sup>1</sup> Nezih Varcan-Tufan Çakır, **Maliye Tarihi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, 2000, s.168-90, Filiz Giray, **Maliye Tarihi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2006, s.211, 227.

<sup>2</sup> Korkut Boratav; "1923-1939 Yıllarının İktisat Politikası Açısından Dönemlendirilmesi", **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihi İle İlgili Sorunlar Sempozyumu**, 14-16 Ocak 1977, İstanbul, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, s.41.

<sup>3</sup> Güneri Akalın; **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, Ankara, TC Maliye Bakanlığı, 29 Ekim 2008, s.6.

---

başka çalışmada ise söz konusu dönem;1923-1932 Kuruluş Yılları, 1933-1938 Devletçilik ve Sonrası olarak ele almıştır<sup>4</sup>.

Bu çalışmada ise 1923-38 dönemi maliye politikası uygulamaları ele alındığı için inceleme dönemi ilk anlayışa dayalı olarak irdelenecektir. Ancak alt dönemleri irdelemeye geçilmeden söz konusu dönem maliye politikasına şekil veren unsurlar ortaya konulacaktır.

## 2. 1923-1938 Dönemi Maliye Politikalarını Şekillendiren Temel Unsurlar

Bu dönem maliye politikası uygulamalarına yön veren başlıca üç faktör olmuştur. Bunlardan birincisi, Cumhuriyetin kuruluşunda var olan temel mali sorunlar ve bunların çözülmesi gereğidir. İkincisi, 11 Kasım 1922'de başlayıp 24 Temmuz 1923 tarihinde son bulan Lozan Barış Görüşmeleri ve nihayetinde imzalanan Lozan Barış Anlaşmasının mali hükümleridir. Üçüncüsü ise Lozan Barış Görüşmelerinin kesintiye uğradığı dönemde 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihlerinde TC Devleti ilk hükümetince gerçekleştirilen ve Kurtuluş Savaşı sonrası ekonominin alacağı biçim ve yönü belirleyip, iç ve dış sermaye kesimlerine güvence vermek ve ekonomik ajanlar olan tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin sorunlarını belirleyip siyasilerin bu sorunların farkında olmasını sağlamak amacıyla<sup>5</sup> gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresinde alınan mali kararlardır.

### 2.1. Cumhuriyetin Kuruluşunda Var Olan Temel Mali Sorunlar

Osmanlı İmparatorluğu, 17 ve 18. yüzyıldan itibaren ekonomik, siyasal ve sosyal faktörlere dayalı olarak mali sıkıntı içinde olmuştur. Söz konusu mali sıkıntıları aşmak için başlangıçta Galata Bankerleri ve bazı mali kurumlardan alınan kısa vadeli yüksek faizli avanslara başvurulmuştur<sup>6</sup>. Osmanlı, ilk faizsiz kaimeyi 1850 yılında çıkarmış, harcamalarını karşılayacak gelire önemli ölçüde kaimeler aracılığı ile ulaşmıştır. Kaimelerin çoğalması bu arada sahtelerinin de çıkması ile para piyasası epeyce karışmış, kaimelerin dolaşımından kaldırılması çareleri aranmaya başlanmıştır<sup>7</sup>. Osmanlı, Avrupa'dan borç almaya başlayınca kaimenin gelir sağlamak bakımından önemi ve Osmanlı'nın Galata Bankerleri ve Osmanlı tüccarlarına olan bağımlılığı azalmıştır<sup>8</sup>. En son 1876-77 Rus savaşı sırasında kaime ile borç alınmıştır<sup>9</sup>.

Osmanlı İmparatorluğu, ilk dış borçlanmasını, 1854 Kırım Savaşı sırasında, savaş maliyetlerini karşılamak için gerçekleştirmiştir. Borç alma eğilimi savaştan sonra da devam etmiştir. Bundan sonra da borçlanmayı neredeyse alışkanlık haline getiren Osmanlı, yaşadığı her ekonomik sıkıntıda dış borç almaya başlamış, alınan borçların verimli

---

<sup>4</sup> Yakup Kepenek- Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 18. Basım, 2005, s.33-62.

<sup>5</sup> Kepenek, Yentürk, a.g.k., s.33-34.

<sup>6</sup> Nihad Sayar; **Kamu Maliyesi Cilt:1, Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri**, İstanbul, Dördüncü Baskı, Sermet Matbaası, 1970, s.302-303.

<sup>7</sup> Parvus Efendi- Muammer Sencer, **Türkiye'nin Mali Tutsaklığı**, İstanbul, May Yayınları, 1977, s.30-31.

<sup>8</sup> Emine Kiray, **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2.Baskı, 1995, s.151.

<sup>9</sup> Efendi, a.g.k., s.31.

kullanılamaması sonucu kısa sürede değil borçlar, faizleri bile ödenemez hale gelmiştir. 1874 yılında devlet mali iflasın eşğine gelmiş ve bir kararname çıkarmış ve vadesi gelen borç taksitinin ancak yarısını ödeyeceğini açıklamıştır. Ancak açıklanan bu söz de yerine getirilememiştir<sup>10</sup>.

1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı sırasında, Osmanlı yönetimi yeni bir mali bunalıma sürüklenmiş ve Osmanlı Bankası ile Galata Bankerlerinden almış olduğu iç borçlarını da ödeyemeyeceğini açıklamıştır. Bunun üzerine 1879 yılında Galata Bankerleri ve Osmanlı Bankası ile borçların ödenmesi konusunda anlaşmaya varılmış, böylece borçların ödenebilmesi için; damga, alkollü içki, balık avı, tuz ve tütünden elde edilen gelirler 10 yıl boyunca iç borçlar karşılığı olarak alacaklılara bırakılmıştır<sup>11</sup>.

Borçların kesin ödenmesi için 1881 yılında çıkarılan Muharrem Kararnamesiyle, 1854-1877 döneminde alınan borçların faizlerini ödemek amacıyla, Duyun-ı Umumiye idaresi kurulmuştur. Bu amaçla en likit gelirlerden bazıları bu idareye devredilmiştir. Bunlar arasında; evraklardan, alkollü içkilerden ve tütünden alınan vasıtalı vergiler, tuz ve tütündeki devlet tekelleri ve ipekten alınan aşar bulunuyordu<sup>12</sup>. Muharrem Kararnamesi ile Osmanlı İmparatorluğu'nun mali ve siyasal gelişiminde yeni bir dönem açılmış, ülkede hükümetten ayrı, hükümette bağlı olmayan, fakat devletin gelir kaynaklarının büyük bölümünü ele geçiren borçlularca seçilmiş bir yönetim kurulunca yönetilen Duyun-ı Umumiye<sup>13</sup> 1872-1939 yılları arasında varlığını sürdürmüştür, Avrupa Devletlerinin alacaklarını tahsil etmiştir. Bu idare, Osmanlı maliyesi üzerinde tam bir hakimiyet kurmuş, hükümetçe bu gelir kaynakları üzerinde herhangi bir değişiklik yapma isteği ancak bu idarenin izni ile yapılabilmıştır<sup>14</sup>. Bu durum, Osmanlı'nın mali manevra gücünü sınırlandırmıştır<sup>15</sup>.

Kapitülasyonlar, Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan başlayarak, yabancılara tanınan ekonomik, ticari ve yasal ayrıcalıkların tümünü ifade etmektedir. Osmanlı Devletini önemli ölçüde gelir kaybına uğratmıştır.

Aşar ve Agnamin tahsili için izlenen kimi zaman vazgeçilip sonra yeniden dönülen iltizam usulü de söz konusu vergilerin başarılı bir şekilde uygulanmasının önünde engel teşkil etmiştir<sup>16</sup>.

Cumhuriyetin kuruluşundaki mali sorunlar arasında<sup>17</sup>;

1. Maliye idaresi vergi tahsilindeki başarısızlık,
2. Düyun-u Umumiye İdaresinin varlığı,
3. Kapitülasyonların varlığı,

<sup>10</sup> Erdoğan Öner, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359, s.313.

<sup>11</sup> Efendi, a.g.k., s.32.

<sup>12</sup> Kıray, a.g.k.,s.173.

<sup>13</sup> Efendi,a.g.k.,s.37-38.

<sup>14</sup> Sayar, a.g.k., s.306.

<sup>15</sup> Kıray, a.g.k., s.174.

<sup>16</sup> Kıray, a.g.k., 161-164.

<sup>17</sup> Akalın, a.g.k., s.11.

4. Yabancıların işlettikleri Doğal Tekellerin varlığı,
5. Denk bütçe ve mali disiplinin sağlanamaması,
6. Mubadillerin iskan ve savaş yıkımının imarı,
7. Alt yapı yatırımlarının finansmanı, sayılabilir.

## 2.2. İzmir İktisat Kongresinde Alınan Mali Kararlar

İzmir İktisat Kongresi, her kazadan “Türk” olan; bir sanatkar, bir tüccar, bir işçi, bir şirket mensubu, bir bankacı ve üç çiftçi olmak üzere sekiz seçilmiş kişinin katılımı ile oluşan 1135 delegeyle<sup>18</sup> Lozan Konferansına ara verildiği sırada, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanmıştır. Yeni kurulan TC Devletinin ekonomi ve mali politikalarını belirlemek üzere belirtilen beş grubun sorunlarını, istek ve taleplerini tespit etmek ve belirlenen politikaların yerli ve yabancı iş çevrelerine duyurulmasına yönelik olmuştur.

Ekonomi ve mali politikalara hakim olacak felsefe Atatürk’ün açılış konuşmasında kurduğu cümleler ile ifadesini bulmuştur. Zira Atatürk açılış konuşmasında<sup>19</sup>;

”..... İstiklal-i tam için şu düstur var: hakimiyet-i milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir” demiştir. Ve bu sözlerini,

“Osmanlı Devleti hakikatte fiilen mahrum-u istiklal bir hale getirilmişti. Bir devlet ki tebaasına koyduğu vergiyi ecnebilere koyamaz; bir devlet ki gümrükleri için rüsum muamelesi ve saire tanzimi hakkından menedilir, bir devlet ki ecnebler üzerinden hakk-ı kazasını tatbikten mahrumdur. O devlet müstakil addedilemez” sözleri takip etmiştir.

Ayrıca;

“ Devlet ve hükümet ecnebi sermayesinin jandarmalığından başka bir şey yapmamıştır. Her yeni millet gibi Türkiye Devleti bu durumu asla kabul edemez. Burasını esir ülkesi yaptırılmaz” sözleri<sup>20</sup> TC Devletinin ekonomi politikasının ana eksenini “ekonomik ve mali bağımsızlığın tesisi ve devamı”nın oluşturacağını göstermektedir.

İzmir İktisat Kongresinde mali alanda yapılması gerekenlere dair alınmış olan kararlar şöylece özetlenebilir:

1. Kapitülasyonların kaldırılması,
2. Duyun-ı Umumiye İdaresine son verilerek Osmanlı Borçlarının tasfiyesi,
3. Gümrük tarifeleri ile yerli malların himaye edilmesi ve kaçakçılığın yasaklanması,
4. Aşar’ın kaldırılarak ağır vergi yükünün düşürülmesi,
5. Reji İdaresinin ve yabancılarla imtiyaz olarak verilen inhisarlara son verilmesi,

<sup>18</sup> Gündüz Ökçün, “İzmir İktisat Kongresi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 4. Cilt, s. 1061.

<sup>19</sup> A.Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi 1923- İzmir Haberler-Belgeler-Yorumlar*, (Üçüncü Basılış), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:471, 100.Doğum Yılında Atatürk’e Armağan Dizisi: 16, Ankara, 1981, s.251.

<sup>20</sup> Reşat Kaynar, *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu*, 14-16 Ocak 1977, İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, Açılış konuşması, s.11.

6. Şehirlerdeki küçük sanayi ve ticaret üzerindeki Temettü Vergisinin azaltılması,
7. Yol Vergisinin para yerine, aynen tahsili,
8. Ağnam Vergisi sayımının baharda yapılması ve taksitle tahsili,
9. Zirai aletlerin ve traktör benzini ve yağlarının ithalinde gümrük resmi alınmaması,
10. Tüccarın hazineden alacaklarına karşılık banka senedi verilmesi,
11. İnhisarların kaldırılması,
12. Ticarete ait vergilerde Ticaret Odalarına danışılması,
13. Savaş dolayısıyla yanan ve yıkılan mahallelerde bina vergisi alınmaması,
14. Teşvik-i Sanayi Kanunundaki vergi muafiyetlerinin uygulanması ve kanun süresinin uzatılması.

Özetle, İzmir İktisat Kongresi'nde; özel kesimin devlet tarafından vergisel avantajlar, kredi kolaylıkları, gümrük korumaları ve diğer teşvik tedbirleri ile desteklenmesi, eğitim, ulaştırma, haberleşme, alt yapı ve teknik hizmetlerin hükümetçe sağlanması ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür<sup>21</sup>. Kalkınmanın özel girişime dayalı olarak gerçekleştirileceği, özel kesimin bir taraftan devletçe desteklenmesi, özel girişimin yetersiz olduğu yerlerde devletin yatırım yapması öngörülmüştür<sup>22</sup>. Bu yönüyle, devlet destekli özel kesimin teşvik edildiği bir ekonomi politikasına işaret edilmiştir.

### 2.3. Lozan Barış Anlaşmasının Mali Hükümleri:

Lozan Barış Görüşmelerinin amacı siyasal ve ekonomik bağımsızlığı tam anlamda sağlamaktır. Bunu sağlayacak maddeler ve içerdiği hükümler aşağıda kısaca belirtilmiştir;

1. Mali ve ekonomik her türlü kapitülasyonlar kaldırılmıştır (madde 28).
2. Osmanlı borçlarının, İmparatorluğun savaş öncesi toprakları arasında oransal dağılımı prensip olarak benimsenmiş (46 ila 57.maddeler). Türkiye'nin hissesine düşen kısım, ödeme planına bağlanmıştır<sup>23</sup>.
3. Duyun-ı Umumiye İdaresi'nin Türkiye içinde vergi idare ve tahsil yetkisi kalmamıştır. Bundan sonra, bu idarenin görevi, alacaklıların temsilcisi olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nin üstlendiği Osmanlı borçlarının ödenmesine aracılık etmekle sınırlı olmuştur<sup>24</sup>.
4. Gümrüklerde 1916 tarifesi (%11) beş yıl için geçerli olacak daha sonra Türkiye tarifeleri tespitinde serbest kalacaktı<sup>25</sup>.

24 Temmuz 1923 tarihinde Lozan Anlaşması'na bağlı olarak imzalanan "Yerleşme ve Yargı Yetkisine İlişkin Sözleşme" yedi yıllık süre için, 8, 9, 10,11,12 ve 13 . madde

<sup>21</sup> Kepenek- Yentürk, a.g.k., s.35.

<sup>22</sup> Giray, a.g.k., s.212.

<sup>23</sup> Bu bağlamda 129,4 milyon lira olan toplam borcun, 85,6 milyon lirası Türkiye'nin payını oluşturacaktı. Türkiye yılda 5,809 milyon lira ödeyecekti. bkz. Akalın, a.g.k., s.33. Fakat daha sonra 1928'de Cemiyet-i Akvam (Uluslar Topluluğu) Osmanlı borçlarından 1912 öncesi olanların %62'sini, 1912 sonrası doğmuş borçların %79'unu ödemek zorunda bıraktı bkz. Kepenek-Yentürk, a.g.k., s.36.

<sup>24</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.166.

<sup>25</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s. 166.

---

hükümleri gereği, Türkiye Cumhuriyeti'nin vergilendirme yetkisine bazı sınırlamalar getirmektedir. Buna göre, sözleşmeye taraf ülkelerin vatandaşlarına ve ortaklarına, Türk uyrukluların tabi olduğu vergi, resim ve mali yükümlülüklerden daha fazlası konulmayacaktı (madde 8). Vergi muafırlıkları bakımından da vatandaş ve yabancı ayırımı yapılmayacaktı (madde 10). Söz konusu yabancı gerçek kişilere ve ortaklıklara savaş durumunda bile zorunlu borçlanma ve olağanüstü servet vergileri yükletilmeyecekti (madde12). Aynı sözleşmenin 13. maddesinde ise kapitülasyonlar kaldırıldığı için, Türkiye'nin yabancı devlet vatandaşlarına, kendi vatandaşlarından daha elverişli işlem yapamayacağı ve vergi ile ilgili hükümlerin, eşit işlemde bulunma ilkesine dayandığı belirtiliyordu<sup>26</sup>.

Lozan ile ayrıca Osmanlı Bankasıyla imtiyaz sözleşmesinin uzatılmasına rağmen, senyoraj hakkının elde edilmesi önemli bir mali sonuçtur<sup>27</sup>.

### **3. 1923-1930 Dönemi Maliye Politikası İlkeleri:**

Söz konusu dönem maliye politikasına hakim ilkelerin izlerini tespit etmek için öncelikle 1924 Anayasası'nda, daha sonra ilgili dönem hükümetlerinin programlarında yer alan mali hükümler ortaya konulacak, daha sonrada Atatürk ve İsmet İnönü'nün mali konulardaki görüşleri üzerinde durulacaktır.

#### **3.1. Anayasal İlkeler:**

1924 Anayasası'nın 84 ve 85. maddeleri vergi ödevi ile ilgilidir. 84. madde: "Vergi, devletin genel masraflarına halkın katılması demektir. Bu kurala göre gerçek ve tüzel kişiler tarafından veya onlar namına rüsum, aşar ve sair tekalif alınması memnu'dur" şeklinde düzenlenmiştir. 85. madde ise: Vergiler ancak bir kanun ile tarh ve (cibayet) tahsil eder. ...." şeklindedir. Bu maddeler, verginin genellik ve yasallık ilkeleri ile belirlilik ilkelerinin kabul edilmiş olduğunu göstermektedir.

1924 Anayasası'nın 95., 96., 97., 98., 99., 100., 101 maddeleri ise bütçe ile ilgilidir. Bütçenin meclis onayına sunulması konusundaki süre ve kesin hesapların çıkarılması, meclise sunulmasına ilişkin hükümleri içermektedir. 96. madde; "devlet emvalinden muvazene haricinde sarfiyat caiz değildir" ifadesi kamu harcamalarında tasarruf ilkesinin benimsenmiş olduğunu başka bir deyişle mali disiplinin anayasal ilke olduğunun işaretidir.

#### **3.2. Hükümet Programlarında Yer Alan İlkeler<sup>28</sup>**

TC devletinde 1923-38 döneminde dokuz hükümet kurulmuştur. Maliye politikası uygulamaları sonuç itibarıyla bu hükümetlerce gerçekleştirildiği için söz konusu hükümetlerin programlarında maliye politikasına, başka deyişle kamu gelir ve harcamalarına ilişkin izlenecek politikalara dair ifadeler aranmış ve böylelikle maliye politikasına hakim ilkelere ilişkin izler bulunmaya çalışılmıştır. Buna göre;

---

<sup>26</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.166-167.

<sup>27</sup> Akalın, a.g.k., s.34.

<sup>28</sup> Fazıl Aydın; **Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Maliye Politikası**, Vergi Sorunları Dergisi Özel Eki, Gelirleri Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2009, s. 4-11.

1. I. İnönü Hükümeti (30.10.1923 – 06.03.1924) : Hükümet programında maliye politikası ile ilgili açıklama bulunmamaktadır.
2. II. İnönü Hükümeti (06.03.1924 – 22.11.1924) : Bu dönemde, Meclise hükümet programı sunulmamıştır.
3. Okyar Hükümeti (22.11.1924 – 03.03.1925): Hükümet programında, Maliyede tasarrufa önem verileceği, vergilerin yenileneceği, Aşarın ortadan kaldırılması yönünde adımlar atılacağı belirtilmiştir.
4. III. İnönü Hükümeti (03.03.1925 – 01.11.1927): Bu hükümet programında da Maliye politikası ile ilgili açıklama bulunmamaktadır.
5. IV. İnönü Hükümeti (01.11.1927 – 27.09.1930): Bu hükümet döneminde tasarrufa önem veren, samimiyet ilkesine uygun bütçe hazırlanmıştır.

### 3.3. Diğer Kaynaklardan Tespit Edilen Mali İlkeler:

Bu dönem mali politikalarına, 1929 dünya ekonomik krizi öncesinde dünyada genel kabul görmüş olan Klasik İktisadın ortaya koyduğu tarafsız devlet modeli anlayışının kurallarına benzer ilkelerin hakim olduğu görülmektedir. Bunun delilleri arasında: 1. Atatürk'ün TBMM açılış konuşmaları metinleri, 2. Afet İnan tarafından hazırlanan, Atatürk'ün fikirleri ve telkinleri sonucu ortaya çıkan ve onun üslubunu yansıtan “Medeni Bilgiler kitabında yer alan ifadeler” yer almaktadır<sup>29</sup>.

Atatürk'ün, TBMM birinci dönem dördüncü açılış konuşması (1 Mart 1923) özetle; devletin, toplanan gelir ile yetinerek denk bütçe prensibini uygulayacağı, bütçe açıkları için dış kaynaklara başvurulmayacağı, halk üzerine daha ağır vergi yükü getirmeksizin faaliyetlerin yerine getirilmesinin hedefleneceği ifade edilmiştir<sup>30</sup>. 13 Ağustos 1923 Tarihindeki konuşmasında da; Hükümetin görevinin, memleketin asayışı, milletin huzur ve rahatını temin etmek olduğunu, ifade etmiştir<sup>31</sup>. Bu yöndeki ifadeler; 1. Denk bütçe ilkesinin kabul edildiğini, 2. Dış borçlanmaya sıcak bakılmadığını, 3. Düşük vergi yükü anlayışının hakim olduğunu 4. Devletin görevlerinin; iç güvenlik, adalet ve savunma olarak kabul edilmiş olduğunu göstermektedir.

“Medeni Bilgiler” adlı eserde ise devletin vatandaşlara karşı yerine getirmek zorunda olduğu görevler ile ilgili sıralama yapılmıştır. Buna göre devletin görevleri şu şekilde ifade edilmiştir; “... .. (a) memleket içinde asayışı ve adaleti tesis ve idame ederek, vatandaşların, her nevi hürriyetlerini masun bulundurmak, (b) harici siyaset ve diğer milletlerle münasebetleri iyi idare ederek ve dahilde her nevi müdafaa kuvvetlerini daima hazır bulundurmak”<sup>32</sup>. Bu ifade de, devletin temel görevlerinin tarafsız devlet anlayışına uygun bir şekilde; savunma, adalet, iç güvenlik ve diplomasi olarak kabul edildiği açıkça görülmektedir.

Mali politikaların ilkeleri 1925 yılında belirginleşmiş ve 1925 yılı Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbatası'nda şu şekilde yer almıştır. Söz konusu ilkeler; “1. İsrافتan kaçınmak tasarrufa uymak, 2. Denk ve samimi bütçe, 3. Yeni vergiler koymak yerine

<sup>29</sup> Akalın, a.g.k., s.22-23.

<sup>30</sup> Akalın, a.g.k., s.29-31.

<sup>31</sup> İstiklal Yaşar Vural, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, Nisan 2008, s.80.

<sup>32</sup> Vural, a.g.m., s. 80-81.



---

mevcut vergilerin tahsil yöntemlerinin iyileştirilmesi, 4. Borçlanmadan ve emisyon yapmadan maliyeyi düzen ve güven temelinde yönlendirmek, 5. İçerde ve dışarıda devletin güven ve itibarını korumak ve sürdürmek, 6. Yabancı sermayeden ülkenin bağımsızlığına ve gelişmemize zarar vermeyecek şekilde faydalanmak” şeklinde ifade edilmiştir<sup>33</sup>.

1930 yılına kadarki dönemde TC Devlete dört dönem hükümet başkanlığı yapmış olan İsmet İnönü hatıralarında; bütçede denklik sağlamanın bir zorunluluk olduğunu ve vergilerden başka finansman aracının olmadığını, bu sebeple ödenek üstü harcama yapma alışkanlığının önlenerek, bütçe hesaplarını kesme usulünün değiştirilmesi gerektiğini ve ödenekler üzerinde baskı kurarak denge sağlamaktan başka bir yol olmadığını ifade etmiştir<sup>34</sup>. Her ne kadar hükümet programında yazılı olarak yer almadığı olsa da, 1926 yılında hükümet, bütçeleri denk olarak göndermiştir. 1926 yılında çıkarılan 715 sayılı Kanunla bütçe hesaplarının kapatılmasında “egzersiz yöntemi” kaldırılıp, yerine “jestiyon yöntemine” geçilmiştir. Böylece, bütçe hesaplarının her yılın sonunda kapatılmasına ve kesin hesap sonuçlarının gecikmesiz olarak yasama organının denetimine sunulmasına olanak sağlanmıştır<sup>35</sup>.

Buraya kadar ki tespitler 1923-1929 dönemine “liberal anlayışın” hakim olduğu izlenimini vermektedir. Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği gibi, söz konusu dönem özel teşebbüse devlet desteğinin verildiği ve böylece gerçek ulusal burjuvazinin oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem olmuştur.

Gerçekten de 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu özel sektör geliştirici çok sayıda teşvik ve sübvansiyon içermiştir. Söz konusu Kanun, Lozan Anlaşmasının gümrükler ile ilgili getirdiği sınırlamalardan kaçmak üzere, devlet tekelinin söz konusu olduğu, yağ, şeker, tütün, patlayıcılar, alkol, kibrit, limanlar ve iskeleler gibi alanlarda üretim yetkisi, mal veya bir faaliyetin tekeli, işletmecilik, ithalat ve ihracat hakkını, yerli ve yabancı şirketlere belli koşullar altında vermiştir. Tekel hakkının özel teşebbüsçe kullanımı sonucunda söz konusu alanlarda aşırı karlar oluşmuştur. Bankacılık sektöründe yabancı bankaların olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için kurulan İş Bankası yönetim kadrolarına ileri gelen politikacı ve bürokratların yer alması da yine devlet eliyle ulusal burjuvazinin oluşturulma sürecinin bir parçası olmuştur<sup>36</sup>.

### 3.4. 1923-1929 Dönemi Bütçe Politikası:

Tam bağımsızlığın sağlanabilmesi için daha öncede belirtildiği gibi; denk ve açık vermeyen, tasarrufa dayalı, harcamaların vergilerle finanse edildiği bütçe politikası izlenmiştir. Bütçe, mali disiplini sağlamada etkin bir araç olarak kullanılmıştır. Kurtuluş Savaşı yıllarında bütçeler mali yıl sonunda kabul edilip yürürlüğe girerken, TC Devleti 1924 Yılı Bütçesi mali yıl başlamadan gelir ve giderlerin tahmin edilmesine dayanmıştır. Bu tarihten itibaren hazırlanan tüm bütçelere; sınırlandırma ilkesi, denklik ilkesi, önceden onay ilkesi gibi ilkeler hakim olmuştur. Yani, bütçeler belli bir zaman dilimi için

---

<sup>33</sup> Nevin Coşar, Denk Bütçe- Sağlam Para Politikası ve Devletçilik (1924-1938), **Türkiye’de Devletçilik**, Derleyen: Nevin Coşar, İstanbul, Bağlam Yayınları,1995, s.260.

<sup>34</sup> Coşar, a.g.k., s.260.

<sup>35</sup> Giray, a.g.k., s.214.

<sup>36</sup> Korkut Boratav, “ İktisat Tarihi (1908-1980)”, **Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye 1908-1980**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1995, s.119-120.

hazırlanmış, gelir ve giderlerin denk olması ilkesine uyulmuş, uygulamaya girmeden önce parlamento tarafından onaylanmıştır. 1927’de Muhasebe-i Umumiye Kanunu günün gereklerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiştir<sup>37</sup>.

**Tablo 1: Genel Bütçe, Bütçe ve Kesin Hesaba Göre Gelir ve Giderler ve GSMH Payı (1923-1929)**

Yıllar	Bütçe Geliri			Bütçe Gideri			
	Bütçe Tahmini	Tahsilat	Kesin Gelirin GSMH’ya Oranı (%)	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Fiilen Ödenen	Kesin Harcamanın GSMH’ya Oranı (%)
1923	94	111	11,7	113	145	106	11,1
1924	129	138	11,5	140	188	132	11
1925	191	170	11,1	184	281	201	13,2
1926	190	180	10,9	190	234	172	10,4
1927	195	202	13,7	194	241	199	13,5
1928	207	222	13,6	207	233	201	12,3
1929	221	224	10,8	220	233	213	10,3

Kaynak: TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923-2006**, s.592. GSMH’ya oranlar için bkz. Vural, a.g.m., s. 83.

1923-29 dönemi bütçe harcama ve gelirlerine ilişkin tahmin edilen ve kesinleşen tutarlar incelendiğinde aşağıdaki tespitlerde bulunulmuştur;

1. Her ne kadar bütçeler hazırlanırken; 1923 ve 1924 yılı bütçelerinin açık vereceği, 1926 ve 1928 yılında bütçelerin denk olacağı, 1925, 1927 ve 1929 yılı bütçelerinin ise fazla vereceği tahmin edilmişse de, 1925 yılı dışında, dönem boyunca kesin gelirler, kesin harcamalardan hem mutlak olarak hem de GSMH’ya oranla daha yüksek olmuştur. Yani TC Devletinin bütçeleri genel olarak Cumhuriyetin ilk yıllarında fazla vermiştir. Bunda, harcamalarda tasarruf ilkesi önemli olmuştur.

2. Gelirler ile harcamalar, 1926 yılına kadar aynı yönde değişim göstermişlerdir. Nitekim, 1923-1925 döneminde kesin gelirlerin GSMH’ya oranı ortalama olarak %11.4 iken, kesin harcamaların GSMH’ya oranı ortalama %11.7 olmuştur. 1926 yılında her iki değişkenin oranı da %10’lar seviyesine gerilemiş ve kesin gelirlerin GSMH’ya oranı %10.9’a, kesin harcamaların GSMH’ya oranı ise %10.4’e gerilemiştir. 1927 yılında her iki değişkenin GSMH’ya oranı %13’lere yükselmiş, 1928 ve 1929 yıllarında dünya ekonomik krizinin etkisi ile gerileme göstermiştir.

3 .Bütçe gelir tahsilatları sürekli artış gösterirken, harcamalar 1926, 1927 yıllarında gerileme göstermiş, 1928 yılında ancak 1925 yılındaki harcama seviyesine ulaşılmış, 1928, 1929 yıllarında tekrar artış olmuştur.

5. Vergi yükü dönem boyunca 1927 ve 1928 yılları hariç %11’ler civarında olmuştur. 1927/1928 yıllarında vergi yükündeki artış kuraklık sebebiyle tarımsal gelirler ve

<sup>37</sup> Vural, a.g.m., s.82.

buna bağı GSMH’ daki gerilemelere rağmen vergi hasılatının gerilememiş olmasından kaynaklanmıştır.

### 3.5. 1923-1929 Vergi Politikası ve Uygulamaları:

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu’ndan esas itibarıyla ortaçağ kalıntısı ve dağılık bir takım yükümlülüklerden oluşan bir vergi sistemi devralmıştır<sup>38</sup>. Osmanlı vergi sisteminin başlıca dolaysız vergileri arasında; Arazi vergileri, Askerlik ödevi nakit bedeli, Temettü, Ağnam, Aşar yer almıştır. Dolaylı vergileri arasında ise; harçlar ve resimler, gümrük vergisi, tekel gelirleri yer almıştır. Devletin diğer gelirleri arasında; devletin işletmeleri, devlet mülkleri, haraç yer almıştır<sup>39</sup>.

Bu dönemde gelir üzerinden alınan vergiler arasında; Aşar, Temettü Vergisi, Kazanç Vergisi ve Yol Vergisi yer almıştır.

**Aşar**, gelir üzerinden alınan vergilerden olup, Osmanlı’da uzun süre temel gelir kaynağı olarak uygulanmış, tarım ürünleri üzerinden alınan geleneksel dolaysız bir vergi idi<sup>40</sup>. Kamu gelirleri içinde en önemli hasılatı sağlayan ancak uygulaması en zor olan vergi olan Aşar, tarh ve tahsil usulü açısından oldukça ilkel, modern vergicilik anlayışından uzak, genel olarak aynı olarak tahsil edilmekle beraber bazı ürünler üzerinden nakdi olarak ta alınmaktaydı. Nitekim, yurt içinde tüketilen hububattan tarlada hasat zamanı aynı olarak alınırken, ihraç edilen kuru incir, kuru üzüm, tütün, fındık gibi ürünlerde nakdi olarak tahsil edilmekteydi. Gayri safi ürün üzerinden genellikle 1/10 oranında alınması gerekli olan Aşar, iltizam usulü ile yani ihaleye girmiş mültezimler tarafından tahsil edildiğinden, verginin matrah ve tarifesi uygulamada mültezimlerin insafına kalmıştır. Mültezimlerin kazançlarını arttırmak için uyguladıkları zorbalık, köylüyü mağdur ederken, devletle köylü arasının açılmasına sebep olmuştur<sup>41</sup>.

Cumhuriyet hükümeti, 1923 İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlara da uygun bir şekilde, Osmanlı’dan devraldığı vergileri 1925 yılından itibaren bir vergi reformuna tabi tutmuştur. Cumhuriyetin vergi reformu, 17.2.1925 tarihinde 522 sayılı “Aşarın Yerine İkame Edilecek Vergi Hakkında Kanun” ile başlamıştır. 1923 yılında bütçe gelirlerinin %27.9’unu oluşturan Aşar kaldırılmasının karşısındaki görüşlere rağmen, tahsil yöntemindeki başarısızlık sebebiyle kaldırılmış, bunun kaldırılmasından doğacak gelir düşüşü konulan başka bir takım yükümlülüklerle telafi edilmeye çalışılmıştır. Aşarı kaldıran Kanunla, tarım kesimi üzerine, toprak mahsullerinin demiryolu veya denizyolu ile pazarlanan kısmı üzerine dolaylı bir vergi uygulanması öngörülmüş, ayrıca arazi vergisine esas tahrir değerlerinin yükseltilmesi ile bu boşluğun kapatılabileceği düşünülmüştür<sup>42</sup>. Ayrıca, Ağnam vergisinin öteden beri uygulanan miktarı artırılmış, sonradan da Sayım Vergisi adı altında yeniden düzenlenmiştir<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 9.Baskı, 1998, s.397.

<sup>39</sup> Kenan Bulutoğlu, **Türk Vergi Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 3. Baskı 1970, s.3.

<sup>40</sup> Gülsevin Okçuoğlu- İzzettin Önder, “Aşarın Kaldırılması”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye**

**Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 10. Cilt, s.2812.

<sup>41</sup> Akalın, a.g.k., s. 39-41.

<sup>42</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.172-176.

<sup>43</sup> Bulutoğlu, a.g.k., s.5.

Aşarın kaldırılması ile birlikte bir taraftan kamu kesimi büyük bir gelir açığı ile karşı karşıya kalmış, diğer taraftan da genelde ekonomi sermaye birikiminin temel kaynağını ciddi ölçüde kaybetmiştir. Bu ilk etki zincirleme olarak ekonomi üzerinde daha sonraları da etkilerini göstermeye devam etmiştir<sup>44</sup>. Tarımsal üretimin vergilendirme oranının ciddi biçimde azaltılması, yönetici kadronun iktisadi kalkınma ve sanayileşmeyi hızlandırmaya yönelik temel iktisadi-sosyal stratejisine önemli sınırlandırma getirmiştir<sup>45</sup>. Aşarın kaldırılması ile zam yapılan ve ilk konulan vergilerin büyük kısmı, tarım kesimi dışında kalıp şehirlerde yaşayan tarım kesimi dışında gelir sağlayan nüfusun vergi yükünü arttırmış, başka deyişle vergi yükünü kırsal alandan kentsel alana çekmiştir.

Aşarın kaldırılmasının ilk sonucu, dolaylı vergiler alanında görülmüştür. Bu dönemde muamele vergileri uygulamaya girmiştir;

- Bunlardan ilki “Umumi İstihlak Vergisi”dir. 1926 yılında uygulamaya girmiş olan bu vergi, her türlü sını ve ticari faaliyetleri kapsayan, bütün satışları her aşamada vergilendiren yayılı muamele vergisi niteliğindedir. Bu vergi bir yıl uygulamadan sonra kaldırılmış, yerine, 1927 yılında toplu muamele vergisi niteliğinde olan satış işlemleri yerine imalatı vergilendiren, konusu, motor gücünden yararlanan sını işletmelerin ürünleri ile banka ve sigortacılık faaliyetleri olan “Muamele Vergisi” konulmuştur<sup>46</sup>.

-İkincisi, yine 1926 yılında uygulaya konulan “Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi”dir. Umumi İstihlak Vergisini tamamlama amaçlı yöneliktir. Bu vergi ile de mal ve hizmetlerin, lokanta, bar, büfe, birahane, sinema, tiyatro gibi eğlence yerlerindeki tüketimini vergilendirmek hedeflenmiştir<sup>47</sup>. Muamele vergilerinin yanı sıra, damga resmi, harçlar ve gümrükler ile ilgili çok sayıda düzenleme ile dolaylı vergilerin alanı genişletilmiştir<sup>48</sup>. Kırsal kesim önemli ölçüde aynı ekonomi ve öz tüketim modeli ile çalışmakta olduğu için, dolaylı vergiler, kentsel nüfusu hedef almıştır. Aşarın kaldırılmasının yarattığı boşluğu kapatmak için kibrit, tuz, gaz, şeker gibi temel mallar üzerine salınan vergiler kuşkusuz sanayi kesimini de etkilemiştir. Bu tür vergiler verimli olup, tersine artan oranlı etkileri itibarıyla adaletsiz, talebi emme ve piyasayı daraltma bakımından da ekonomi üzerinde olumsuz etki yaratmışlardır<sup>49</sup>.

Gelir vergilemesi alanında, 1863 yılından beri uygulanan, ticari, sını kazançlarla, serbest meslek kazançları ve daha sonra ücretleri karine usulüne dayalı olarak vergilendiren Temettü Vergisinin yerine, 1926 yılında, 755 sayılı Kanun ile “**Kazanç Vergisi**” kabul edilmiştir<sup>50</sup>. Temettü Vergisinin vergi gelirleri içindeki payı 1925 yılında %3,25 gibi çok düşük bir orandı. Kazanç vergisi uygulaması ile bir taraftan daha fazla hasılat sağlanarak Aşarın kaldırılmasından doğan gelir boşluğunun doldurulacağı diğer taraftan da beyan usulüne dayalı vergilendirme esasına dayalı olacağı için modern

<sup>44</sup> Okçuoğlu-Önder, a.g.m., s.2816.

<sup>45</sup> Yahya S Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, Ankara, Yurt Yayınları, Genişletilmiş 2. Basım,1986, s. 374.

<sup>46</sup> Giray, a.g.k., s.218.

<sup>47</sup> Giray,a.g.k., s. 218.

<sup>48</sup> Öner, a.g.k., s.426.

<sup>49</sup> Okçuoğlu-Önder, a.g.m., s.2816.

<sup>50</sup> Öner, a.g.k., s.425.

vergicilik anlayışına daha uygun olacağı düşünülmüştür<sup>51</sup>. Kazanç vergisi mükellefleri; beyana tabi olanlar ve götürü olarak vergilendirilenler olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Beyannameye tabi olanların kazançlarının bilanço esasına göre tespit edileceği esasına dayalı olmuştur. Söz konusu vergi, bir taraftan o zamanki ekonomik yapının tarıma dayalı olması ve düzenli muhasebe sisteminin bulunmaması<sup>52</sup> diğer taraftan da maliye idaresi teşkilatının bu denli ileri uygulamalar için yeterli ve olgun olmaması<sup>53</sup> sebebiyle başarılı bir şekilde uygulanamamıştır. 1927 yılında yapılan değişiklik ile bilanço esaslı sadece şirketler için zorunlu kılınmıştır<sup>54</sup>. İlk kazanç vergisi 1934 tarih ve 2395 sayılı Kanun ile düzenlenen Kazanç Vergisi ile değiştirilmiş ve yeni vergi 1950 yılına kadar uygulamada kalmıştır<sup>55</sup>.

**Tablo 2: Kazanç Vergisinin Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (1925-1929) (%)**

Yıllar	Kazanç Vergisi
1925	2.64*
1926	6.32
1927	6.63
1928	6.22
1929	6.47

Kaynak: Esfender Korkmaz, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, İstanbul, Gür-Ay Matbaası, 1982, s.110.

\*Temettü vergisinin payıdır.

Osmanlı İmparatorluğu vergi sisteminde yer alan “Bedel-i Tarik Vergisi”nin benzeri olan “Yol Vergisi” 1921 yılında uygulanmaya başlamıştır. 18 yaşını doldurmuş erkek nüfustan dört gün çalışarak veya dört işçi günlüğü para olarak alınan ve bir baş vergisi niteliği taşıyan bu vergi 1925 yılında kaldırılmış, yerine Aşarın kaldırılmasından kısa süre önce düzenlenen “Yol Mükellefiyet Kanunu” ile yeni bir Yol Vergisi konulmuş ve bununla yükümlülük altı güne çıkarılmıştır.

Bu dönemde servet üzerinden alınan vergiler arasında; Musakkafat Vergisi, Arazi Vergisi, Ağnam, Veraset ve İntikal Vergisi yer almıştır.

Servet vergilemesi alanında, ivazsız intikallerle ilgili olarak Osmanlı İmparatorluğu’ndan geçen harçların (Tereke Tahriri Harcı ve İntikal Harcı ) yerine, 1926 yılında 797 sayılı Kanun ile ilk defa Veraset ve İntikal Vergisi getirilmiş ve halen geçerli olan Kanunun uygulamaya girdiği 1959 yılına kadar uygulanmıştır<sup>56</sup>.

**Bina vergisi (musakkafat vergisi)**, binaların gayrisafi iradı üzerinden alınmaktaydı. Gayri safi iradlar ise binaların buldukları yer kiralalarına dayanılarak tespit ediliyordu. Yeni yapıları teşvik için geçici muafliklar vardı. Gayrimenkulün boş kalması, onarma masraflarının dikkate alınmamış olması, tahmin komisyonlarında mükelleflerin

<sup>51</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.176.

<sup>52</sup> Giray, a.g.k., s.217.

<sup>53</sup> Öner, a.g.k., s.425.

<sup>54</sup> Giray, a.g.k., s.216-217.

<sup>55</sup> Öner, a.g.k., s.426.

<sup>56</sup> Öner, a.g.k., s.426.

temsil edilmemiş olması verginin önemli sıkıntılarını oluşturmaktaydı. Bina (Musakkafat) vergisinde bu dönemde önemli değişiklikler yapılmamış, 1931 yılında da uygulamadan kaldırılmıştır.

1923 yılında, Arazi vergisinin tahriri değeri altı kat artırılmış, Aşar'ın kaldırılmasının ardından sekiz kata ve 1929 yılında on katına yükseltilmiştir. Bu şekilde bir taraftan Aşarın kaldırılmasının yarattığı kayıp giderilmeye çalışılmış, diğer taraftan da savaş yıllarında fiyatlardaki artış nedeniyle gerçekten uzaklaşılmasının yarattığı vergi kayıpları telafi edilmeye çalışılmıştır. Ağnam 1924 yılında Sayım Vergisine dönüştürülmüş, dolaysız vergiler arasında Musakkafat ve Arazi vergilerinden sonra ikinci sırada yer almıştır<sup>57</sup>.

**Ağnam**, eti yenen ve kırlarda otlayan evcil hayvanlar vergisi idi. Önceleri sadece hayvanlar üzerinden alınırken daha sonra süt, yün gibi ürünler de vergiye tabi tutulmuştur<sup>58</sup>.

Söz konusu vergilerin Osmanlı'nın son yıllarında genel bütçe içindeki payları bu vergilerin önemini ortaya koymak bakımından önemlidir. Tablo 3'de söz konusu vergilerin genel bütçe içindeki yerlerine ait veriler yer almaktadır.

**Tablo 3: Servet Vergilerinin Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (1925-1929)**

(%)

Yıllar	Arazi Vergisi	Musakkafat (Bina) Vergisi	Ağnam Vergisi	Veraset ve İntikal Vergisi
1925	3.29	2.46	3.76	-
1926	3.55	2.33	7.78	0.06
1927	2.87	2.47	6.23	0.10
1928	2.54	2.68	5.40	0.23
1929	2.77	3.35	6.16	0.27

Kaynak: Korkmaz, a.g.k., s.110.

1923-1929 dönemi vergi gelirlerinin dolaylı-dolaysız vergiler ayırımına uygun dağılımı Tablo 4'de görülmektedir.

**Tablo 4: Vergi Gelirlerinin Dolaylı- Dolaysız Vergiler Bakımından Dağılımı (1923-1929) (%)**

Yıllar	Dolaysız Vergiler				Dolaylı Vergiler			
	Gelir Vergileri Hasılatı	Servet Vergileri Hasılatı	Toplam (1.000 TL)	(%)	Yurt İçi	Dış Ticaret	Toplam (1.000 TL)	(%)
1923	35.059	11.164	46.223	48	23.729	25.402	49.131	52
1924	43.979	10.426	54.405	47	31.831	28.950	60.781	53
1925	20.496	23.661	44.157	32	50.718	43.395	94.113	68
1926	13.998	27.870	41.868	28	72.604	34.894	107.498	72

<sup>57</sup> Giray, a.g.k., s.221-222.

<sup>58</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.170 -171.

1927	16.146	25.611	41.757	26	91.747	29.851	121.598	74
1928	15.859	25.901	41.760	23	98.021	40.278	138.299	77
1929	14.850	30.412	45.262	25	87.493	49.780	137.273	75

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991, 1923-1991 Temel Bütçe Gelirleri İstatistikleri, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, 1992, Ankara, s.5.

Cumhuriyetin ilk yıllarında dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergi sistemi mevcut olmuş, dolaylı vergilerin vergi hasılatına katkısı nispi olarak 1929 yılına kadar sürekli artış göstermiştir. 1923 yılında vergi hasılatının %52'si dolaylı vergilerden sağlanırken, 1929 yılında bu oran %75 olmuştur. Dönem boyunca, 1929 yılı hariç, dolaysız vergilerin vergi hasılatına olan katkısı nispi olarak gerileme göstermiştir. Nitekim, 1923 yılında toplam vergi hasılatının %48'i dolaysız vergilerden elde edilirken söz konusu oran 1928 yılında %23'e kadar gerilemiş 1929 yılında %25'e çıkmışsa da, bu durum geçici olmuş ve daha sonra görüleceği üzere 1930 yılında tekrar gerileme göstermiştir. Dolaysız vergi hasılatının 1923/24 yıllarında %75'i gelir vergilerinden sağlanırken, Aşarın kaldırılması ve Aşarın kaldırılmasının etkisini gidermek için Arazi vergisi tahrir değerlerinin yükseltilmesi ve Ağnam'da yapılan düzenlemeler ile bu oran %33'e gerilemiş, bu arada servet vergilerinin dolaysız vergi hasılatına nispi katkısında artış olmuştur. Nitekim, 1923 yılında servet vergilerinin dolaysız vergi hasılatına katkısı %24.1 iken, 1926 yılında %66.5'a yükselmiş, 1929 yılında ise %67.1'e ulaşmıştır. Dünya ekonomik krizinin ülkemizde etkisinin görüldüğü 1929 yılında gelir vergisi hasılatı düşerken servet vergileri hasılatının artmış olması servet vergisinin esneksiz yapıya sahip olduğunu, gelirlerdeki gerilemeye duyarsız olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde dolaylı vergiler alanında 1929 yılında dış ticaret üzerinden alınan vergi hasılatı artarken yurt içi vergilerden sağlanan hasılatın gerilemiş olması dış ticaret üzerine uygulanan vergilerin esneksiz yapıda olduğunu göstermektedir.

1923-29 döneminde, vergi hasılatındaki değişikliklerin milli gelirdeki değişikliklere duyarlılığını ve vergi sisteminin ekonomik büyüme ve kalkınma önünde bir engel teşkil edip etmediğini görmek üzere vergi esnekliğine ilişkin veriler irdelendiğinde ise esneklik oranlarının bir civarında dolaştığı görülmektedir. Bu durum vergi sisteminin, hızlı ekonomik kalkınma politikasının önünde engel teşkil ettiğini göstermektedir<sup>59</sup>.

**Tablo 5: Vergi Esneklikleri (1923-1929) (%)**

Yıllar	Vergi Gelirlerinin Yıllık Artışı (1)	GSYİH'nın Yıllık Artışı (2)	Esneklik (1/2)	GSMH'nın Yıllık Artışı (3)	Esneklik (1/3)
1924	20.9	26.0	0.8	26.4	0.8
1925	20.0	26.5	0.7	26.7	0.7
1926	8.0	5.5	1.4	8.2	1.0
1927	9.3	-8.6	1.1	-10.9	0.8
1928	10.2	10.7	0.9	11.0	0.9
1929	1.4	26.9	-	27.0	-

<sup>59</sup> Tezel, a.g.k., s.370.

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı, a.g.e, s.6.

Söz konusu dönemde, tarımda yaşanan büyük kuraklık nedeniyle GSMH'nin gerilediği 1927 ve 1928 yılları dışarıda bırakıldığında, GSMH %117,6 oranında artış gösterirken, vergi gelirleri %135 oranında artış göstermiştir. Yani, vergideki artış oranı GSMH'daki artış oranından daha yüksek olmuştur.

Kısacası vergi sistemi ekonomik büyümenin önünde, talep kısıcıcı veya üretimi engelleyici etkilerle, engel oluşturmuş gibi görünüyor. Ancak bu kanıya varmadan önce vergi hasılatının hangi vergilere dayalı elde edilmiş olduğu ile devletin harcamalarını hangi tür harcamalara yönlendirmiş olduğunun da dikkate alınması gerekir. Daha önce belirtildiği gibi söz konusu dönemde vergi hasılatının önemli kısmı yurt içinden alınan dolaylı vergilere dayalı elde edilmiş, özellikle de 1926 yılı ve sonrası çok küçük bir kısmı gelir üzerinden alınan vergilerden elde edilmiştir. Bu da vergi sisteminin talebi kısıcıcı işlev gördüğünü göstermektedir. Kesinleşmiş bütçe gelirlerinin vergi grupları ve türleri itibarıyla dağılımının yer aldığı Tablo 6'de yer alan veriler de bunu desteklemektedir.

**Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin Vergi Grupları ve Türlerine Göre Dağılımı (1923-1929) (%)**

Yıllar	Dolaysız Vergiler		Dolaylı Vergiler		Diğer Gelirler		
	Gelirler Üzerinden Alınan Vergiler	Servet Üzerinden Alınan Vergiler	Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler	Devlet Tekel Gelirleri (%)	Hükümetçe Sağlanan Hizmetler Karşılığında Alınanlar (%)	İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Devlete Ait Taşınmazların Gelirleri (%)	Diğer Gelirler (%)
1923	33	8	40	4	1	7	7
1924	30	7	33	11	3	7	9
1925	11	11	42	8	6	9	13
1926	7	15	43	13	6	6	10
1927	7	12	41	17	5	6	12
1928	7	12	40	17	7	5	12
1929	7	13	40	18	6	5	11

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.372.

Gelir üzerinden alınan vergilerin vergi hasılatına katkısı 1923 yılında %33 iken Aşarın kaldırılması ile birlikte 1926 yılından itibaren %7'ye gerilemiştir. Servet üzerinden alınan vergilerin toplam hasılatına katkısı 1924 yılında %7 iken %214 oranındaki artışla 1926 yılında %15'e yükselmiş sonraki yıllarda vergi hasılatına katkısı ortalama %12.5 civarında olmuştur. Umumi İstihlak Vergisi ve Eğlence Vergisinin uygulamaya girmesiyle harcamalar üzerinden alınan vergilerin vergi hasılatına katkısı %43'e yükselmişse de söz konusu verginin başarılı uygulanamaması ile harcamalar üzerinden alınan vergilerin vergi hasılatına katkısı gerilemiştir.

### 3.5. 1923-1929 Dönemi Harcama Politikası ve Gelişimi:

1926-27 yıllarında toplam harcamaların %66'sını cari harcamalar oluştururken, söz konusu oran dönem boyunca gerileme göstermiş ve 1929 yılında %63'e düşmüştür. Buna karşılık, dönem boyunca yatırım harcamalarına ayrılan kaynaklarda sürekli artış



olmuştur. Söz konusu oran, 1926 yılında %11 iken, 1929 yılında %18'e yükselmiştir. Transfer harcamaları %7'ler civarında nispeten istikrarlı bir yapı göstermiştir.

**Tablo 7: Kamu Harcamalarının Dağılımı (1925 -1929)**

Yıllar	Harcanabilir Kaynakların Cari Değeri (Milyon TL)	Cari Harcamalar (%)	Gelir Aktarımları (%)	Kamu Borçları Ödemeleri (Anapara ve faiz) (%)	Yatırım Harcamaları (%)	Kamu Kuruluşlarına Aktarımlar (%)	Diğer Hazine İşlemlerinde Kullanılan Kaynaklar (%)	Cari Hesap Fazlası veya Açığı* (%)
1926	177	66	7	12	11	1	3	15
1927	199	66	8	9	15	2	-	16
1928	213	65	7	4	17	1	6	24
1929	217	63	7	9	18	1	2	21

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.372.

1926 yılında kamu harcamalarının %78 gibi önemli bir kısmı yönetim, savunma ve genel toplum hizmetleri toplamından oluşan genel hizmetlere ayrılırken bu oran 1929 yılında %71'e düşmüştür. Bu düşüşte bir taraftan savunma hizmetine ayrılan kaynakların 1929 yılında %39 iken dönem boyunca gerileyip 1929 yılında %35'e gerilemesi diğer taraftan da yönetim hizmetlerine ayrılan payın 1926 yılında %27 iken sürekli gerileyerek 1929 yılında %24'e düşmesi etkili olmuştur. Buna karşılık merkezi bütçe harcamalarından iktisadi ve sosyal harcamalara ayrılan pay 1926 yılında %22 iken 1929 yılında %29'a yükselmiştir. Bu artışta, eğitim, bayındırlık hizmetleri ile diğer iktisadi ve sosyal hizmetlere ayrılan kaynakların artması etkili olmuştur. Nitekim eğitim hizmetine ayrılan pay 1926 yılında %4 iken 1928 yılından itibaren %5'e yükselmiş, bayındırlık hizmetlerine ayrılan pay ise 1926 yılında %11 iken 1929 yılında %17'ye yükselmiş, bayındırlık dışı diğer iktisadi ve sosyal harcamalar %3'lük seviyesinden %5'e yükselmiştir.

**Tablo 8: Gerçekleşen Merkezi Bütçe Harcamalarının İşlevsel Dağılımı (1926-1929) (%)**

Yıllar	Yönetim	Savunma	Genel Toplum Hizmetleri	Genel Hizmetler Toplamı	Eğitim	Sağlık	Tarım	Bayındırlık	Diğer İkt. Ve Sos. Harc.	İkt. Ve sos. Harc. Toplamı
1926	27	39	12	78	4	2	2	11	3	22
1927	24	39	12	75	4	2	2	16	1	25
1928	23	36	12	71	5	2	-	17	5	29
1929	24	35	12	71	5	2	-	17	5	29

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.381.

### 3.6. 1923-1929 Dönemi Borçlanma:

TC Devleti 1930 yılına kadar millileştirmeler dışında borç almamıştır.1928 yılından sonra imtiyazlı şirketler millileştirilmeye başlanmış, 1950 yılına kadar çoğu

demiryolları, limanlar, belediye hizmetleri ve madencilik ile ilgili 24 şirket millileştirilmiştir<sup>60</sup>.

#### 4. 1930-1938 Dönemi Maliye Politikası ve Uygulamaları:

##### 4.1. 1930-1938 Dönemi Maliye Politikasını Belirleyen Faktörler:

1930-38 dönemi iktisat ve maliye politikalarına hakim iki unsur vardır: Bunlardan biri **korumacılık** diğeri ise **devletçiliktir**. 1930-32 dönemi özel sektörün gelişimi için gerekli koruyucu önlemlerin uygulamaya konulduğu, 1933-38 dönemi ise devletçilik ilkesine dayalı uygulamaların gerçekleştiği dönemdir<sup>61</sup>.

Önce koruyuculuk sonra devletçilik anlayışının uygulamaya konulmasına damgasını vuran ekonomik olaylar önemli ölçüde 1929 yılı ile ilişkilidir. 1929 yılı dünya ekonomisinde büyük ekonomik krizin yaşanmaya başladığı yıl olmakla beraber, Türkiye ekonomisinde birçok sebepten dolayı kritik bir yıl olma özelliği taşımaktadır. Zira 1929 bir taraftan Osmanlı'dan beri zorunlu olarak uygulanan ve %13'lük koruma sağlayan tarifelerin sona erdiği yıldır. Bu yılda, %46'lık nominal koruma oranına sahip yeni tarifelere dayalı bir ithalat sistemi oluşturulmuştur. Diğer taraftan 1929 yılı, Osmanlı'dan devralınan borçların ödenmeye başlanması gereken ilk yıl olmakla beraber, ilk iki ödeme getirdiği finansman yükleri sebebiyle 1930 yılı sonuna ertelenmiştir<sup>62</sup>. Dünya Ekonomik Krizi ile dolaylı bir şekilde ilişkili olarak "Kambiyo krizi" ortaya çıkmış, bu kriz Türk Devletinin yabancılara olan borçlarını ödeme olanağını ortadan kaldırmış, moratoryum ilan edilmiştir. Kambiyo krizini ortaya çıkaran sebepler arasında; 1927-28'de kuraklık sebebiyle buğday üretiminin düşmesine bağlı olarak buğday ithalatının artışı, Osmanlı'dan kalan gümrüklerin kaldırılarak daha yüksek gümrük vergilerinin uygulanması öncesinde stok yaparak yüksek karlar elde etmek isteyen tüccarın döviz talebindeki artış, demiryolu politikasının yarattığı döviz ve fon talebi, Osmanlı'dan kalan borçların ödenmesi gereği sayılabilir<sup>63</sup>.

Gümrük vergilerinin yükseltilmesi öncesinde tüccar kesimin stok yaparak yurt dışı fiyatlarına göre yüksek fiyatlardan satın aşırı karlar etmesi ve bunun, ekonomide para krizi yaratıp devletin Lozan sonrası dış borçları ödeme konusunda girdiği taahhüdü yerine getirmekte sıkıntı yaşatması, hükümetin, özellikle dış ticarete bulunanlara duyduğu güveni sarsmış ve bu durum dış ticaret ve mali işlemlerde sıkı devlet kontrolünün getirilmesinde etkili olmuştur<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Öner, a.g.k., s. 435.

<sup>61</sup> Boratav, İktisat Tarihi...s. 291.

<sup>62</sup> Korkut Boratav, "Devletçilik ve Kemalist İktisat Politikaları ", **Türkiye'de Devletçilik**, Derleyen: Nevin Coşar, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, s.120-121.

<sup>63</sup> Gülten Kazgan, "Türk Ekonomisinde 1927-35 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütlemeler", **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu**, 14-16 Ocak 1977, İstanbul, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, s.242-244.

<sup>64</sup> Boratav, **Türkiye'de Devletçilik**, s.121.

Bahsedilen ekonomik faktörlerin yanı sıra, 1930 yılında çok partili rejime geçmek üzere Atatürk'ün isteği ile kurulan ve vergilerin düşürülmesi, devlet tekellerinin kaldırılması ve daha geniş düşünce özgürlüğünü savunan “Serbest Cumhuriyet Fırkası”nın, özünde liberal olan “Cumhuriyet Halk Fırkası”nı halkı ezici ağır vergi yükleri uygulamakla suçlaması da önemli siyasal neden olmuştur<sup>65</sup>. Bu eleştirileri dile getiren, geniş kitlelerin desteğini alan ve belediye seçimlerinde 502 belediyeden 30’a yakını alan Serbest Fırka, seçim öncesi ve sonrası yaşanan olaylar sonrasında kendini feshetmiştir<sup>66</sup>. Bununla birlikte bahsedilen yöndeki eleştiriler, İnönü’nün 30 Ağustos 1930’da Sivas’ta yaptığı konuşmada Cumhuriyet Halk Fırkası’nın “Mutedil Devletçi” olduğunu ilan etmesine neden olmuştur<sup>67</sup>.

Böylelikle “Devletçilik” terimi 1930 yılında ortaya çıkmış, 1931 yılında Cumhuriyet Halk Partisi’nin programına dahil olmuşsa da, 1932 yılının ikinci yarısına kadar devletçiliğin gerçek ve açık bir içeriği olmamıştır.

Demiryolları dışında, devlet üretici alanda hiçbir faaliyette bulunmamış, devletin ekonomiye müdahalesi dış ticaretle sınırlı kalmıştır. 1930-32 döneminde sanayi 1938 yılı fiyatları ile %14.8 oranında büyüme göstermişse de, sanayi üretimi tatmin edici boyutlara ulaşamamıştır. Korumacı duvarlar, sanayicilerin yeni tarifelerin arkasına sığınıp dünya fiyatlarının üstünde fiyatlarla mal satarak kısa vadede kar elde edecekleri alanların genişlemesine katkı sağlamıştır. Büyük depresyonun, tarım sektörü ürünleri fiyatlarını düşürmek suretiyle (ki buğdayın birim fiyatı 1929’da 100 TL iken 1931’de 32 TL’ye düşmüştür) yol açtığı kriz, 1930-33 yılları arasında, tarımın ticaret hadlerinde çöküntü yaratmıştır. Bahsedilen çöküntü ve iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesi, sanayici kesimin gelirini yükseltirken, gelir dağılımının tarım aleyhine önemli ölçüde değişmişine yol açmıştır<sup>68</sup>. Bu dönemde kesin veriler olmamakla beraber dolaylı bulgular, kentlerde ücretlerin geçimlik düzeyde olduğunu göstermektedir<sup>69</sup>.

1933 sonrası dönemde sanayileşme plana bağlı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. “I. Beş Yıllık Sanayi Planı” Sovyet uzmanların yardımı ve Sovyet hükümetinin mali destek sözü ile hazırlanmıştır<sup>70</sup>. 17 Nisan 1934 Tarihinde resmen uygulamaya konulmuş ve Plandaki kararların uygulama görevi Sümerbank ve İş Bankası’na bırakılmıştır. 43.953.000 TL’lik programın finansmanının %94.5’luk kısmı Sümerbank, %5.4’lük kısmı İş Bankası tarafından uygulanılacaktı. Planlanan fabrikalar için alınacak makine ve teçhizat Sovyetler Birliği’nden alınacak kredi ile sağlanacak, bunun yanı sıra 31 milyon TL tutarında yeni kredi bulmak gerekecekti. I. Beş Yıllık Sanayi Planı, her yıl bütçeye yaklaşık 6 milyon TL konmasını önermekteydi. Böylelikle, kalkınmanın finansmanı ile vergileme arasındaki ilişki ilk kez bu planda kurulmuştur<sup>71</sup>.

<sup>65</sup> Giray, a.g.k., s.229-230.

<sup>66</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.192-194.

<sup>67</sup> Emre Kongar, “Devletçilik ve Günümüzde Sonuçları”, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar Sempozyumu**, 14-16 Ocak 1977, İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, s.150-151.

<sup>68</sup> Tezel,a.g.k., s.362-368.

<sup>69</sup> Boratav, **Türkiye’de Devletçilik**, s. 124.

<sup>70</sup> Kongar, a.g.m., s.156.

<sup>71</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.196-197.

I.Beş Yıllık Sanayi Planı iki üç yıl gibi kısa zamanda tamamlanmış ve 1936 yılında 2. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmıştır. Ancak, II. Dünya Savaşı'nın başlaması ve uluslar arası ilişkilerin bozulması yüzünden planın uygulanabilmesi mümkün olmamıştır.

Yukarıda kısaca bahsedilen dönemin iki önemli olayı olan; 1929 dünya ekonomik krizi ve 1.Beş Yıllık Sanayi Planı, dönemin mali politikalarının ve bu arada vergi yapısı ve vergi politikasının temel belirleyicisi olmuştur<sup>72</sup>.

#### **4.2. Hükümet Programlarında Yer Alan İlkeler<sup>73</sup>**

1. V.İnönü Hükümeti (27.09.1930-04.05.1931): Hükümet programında, vergilerin ıslahı yönünde çalışmalar yapılacağı, milli paranın kıymetini korumak konusunda dikkatli ve hassas olunacağı belirtilmiştir. Üzerinde değişiklik yapılması düşünülen vergiler arasında; Arazi Vergisi, Bina Vergisi, Kazanç Vergisi, Sayım, Veraset ve İntikal Vergisi ve Muamele Vergisi sayılmıştır.
2. VI.İnönü Hükümeti (04.05.1931-01.03.1935): Hükümet programında, vergilerin esas ve usullerinde değişikliği içeren kanun metinlerinin meclise sunulmuş olduğu belirtilmiş, bu değişikliklerde hazinenin gücünü muhafaza etmek fikrinin hakim olduğu belirtilmiştir.
3. VII.İnönü Hükümeti (01.03.1935-01.11.1937): Ekonominin ödeme gücünü arttıracak ticaret sistemini uygulamanın gerekli olduğu, ülke içinde üretim ve tüketimi arttırıcı ve sanayi ürünlerinin yurt içi tüketimini geliştirici özel tedbirlerin alınması gerektiği belirtilmiştir. Programda, bu yöndeki uygulamaların maliye politikası tedbirlerini içerip içermediği konusunda açıklık yoktur.
4. I.Bayar Hükümeti (01.11.1937-11.11.1938): Hükümet programında, maliyenin taahhütlerini tutmakta büyük özen gösterdikleri, mevcut vergilerin tarh ve tahsil yöntemlerini geliştirme yönünde çalışmalar olduğu, vergi oranlarının milli üretim ve milli hayatla bağlantılı olarak ayarlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca, yurt içi üretim üzerinde etkili vergi, resimlerle, hariçten belli maddeler üzerinden alınmakta olan rüsumun kaldırılacağı ve Hayvan Vergisi, Buhan Vergisi, Muvazene Vergileri ile ilgili değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir.

#### **4.3. 1930-1939 Dönemi Bütçe Politikası:**

1923-29 döneminde bütçe gelirleri tahsilatı harcamalardan daima fazla iken, 1930-38 döneminde durum farklılaşmıştır. İlgili dönem verileri incelendiğinde; 1923-29 dönemi bütçeleri her yıl fazla verirken, 1930-38 döneminde 1930 bütçesi ile 36 ve sonrası yıllar bütçelerinin fazla vermiş olduğu, 33 yılı bütçesinin denk, diğer yıllara ait bütçelerin ise açık vermiş olduğu görülmektedir.

---

<sup>72</sup> Turan YAY, "Atatürk Döneminde Vergiler ve Vergi Politikası", **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Mart-Kasım 1988, Cilt:IX, Sayı:1-2, s.25.

<sup>73</sup> Aydın, a.g.k., 12-23.

**Tablo 9: Genel Bütçe, Bütçe ve Kesin Hesaba Göre Gelir ve Giderler ve GSMH Payı (1930-1938)**

	Bütçe Geliri			Bütçe Gideri			
	Bütçe Tahmini	Tahsilat	Kesin Gelirin GSMH'ya Oranı (%)	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Fiilen Ödenen	Kesin Harcamanın GSMH'ya Oranı (%)
1930	223	217	13,7	223	243	210	13.3
1931	187	165	11,9	187	196	182	13.1
1932	169	187	16	169	186	212	18.1
1933	170	174	15,2	170	216	174	15.2
1934	184	207	17	184	251	229	18.8
1935	195	231	17,6	195	279	260	19.8
1936	213	271	16	213	273	252	14.9
1937	231	314	17.4	231	306	287	15.9
1938	250	323	17	250	323	304	16

Kaynak: TÜİK, a.g.e., s.592. GSMH'ya oranlar için bkz. Vural, a.g.m., s.83.

Bütçe açıkları başlıca iki sebebe dayalı olarak ortaya çıkmıştır; bunlardan birincisi, krizin etkisi, ikincisi ise devletçilik ilkesi gereği yapılan kamu yatırımlarıdır. Bu iki faktöre rağmen 1936 yılından itibaren gelirler giderleri aşmış böylece “denk bütçe düzgün ödeme” ilkesine geri dönmüş ve mali disiplin titizlikle sürdürülmüştür<sup>74</sup>.

Sadece 1930 ve 31 yıllarında tahminin altında gelir tahsilatı gerçekleşmiştir. Diğer yıllarda tahminin üstünde tahsilat gerçekleştirilmiştir.

1931 yılında konulan yeni vergilerin de etkisi ile 32 yılından itibaren bütçe kesin gelirinin GSMH'ya oranı ortalama %16.6 olmuş, yani ülkede vergi yükü liberal döneme göre ağırlaşmıştır.

Bütçe giderine gelince; 1930 ve 31 yıllarında başlangıç ödeneğinden daha az harcama gerçekleşmiş olmakla beraber, 33 yılı sonrasında hep fiilen ödenen tutar başlangıç ödeneğinin üstünde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelir tahsilatı 1933 sonrasında sürekli artış göstermiştir. Bunda yeni konulan vergilerin yanı sıra vergi sisteminin milli gelirin parasal değerindeki değişikliklere karşı duyarlı olmaması yani esneksiz olması da etkili olmuştur<sup>75</sup>.

#### **4.2. 1930-1938 Dönemi Vergi Uygulamaları:**

Serbest Fırkanın kapatılmasından sonra, Atatürk'ün halkın buna tepkisini anlamak üzere yaptığı yurt gezisinde İstanbul Ticaret Odasından ekonomik durum ile ilgili istediği

<sup>74</sup> Vural, a.g.m., s.101.

<sup>75</sup> Tezel, a.g.k., s.370.

raporda, Muamele Vergisi, Kazanç Vergisi ve Musakkafat Vergilerinin kısmen kaldırılması ve kısmen yenilenerek tahsil yöntemlerinin iyileştirilmesi hususları yer almıştır<sup>76</sup>. Ülkenin ekonomik ve mali yapısı ve sorunlarını belirlemek ve çözüm yollarını araştırmak üzere raporlar hazırlanmıştır. Bunlardan biri, Ali İktisat Meclisi tarafından görevlendirilen Ekonomi Bakanı Şakir Kesebir ve Komisyonu tarafından hazırlanan “İktisat Vaziyetimize Dair Rapor”, diğeri Prof. Charles Rist’den istediği rapordur. Rist, “Mali Durum ve Ödemeler Dengesi Üzerine Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’ne Rapor” başlıklı 1930 tarihli raporunda; Türkiye’de vergi yükünü ağır bulduğunu bu sebeple vergileme alanında yeni girişimleri gerekli bulmadığını belirtmiştir. Düzenleme yapılacaksa dolaysız vergi alanında yapılması gerektiğini belirtip, mevcut vergilerin verimliliğinin artırılmasını önermiştir<sup>77</sup>. Buna rağmen, depresyonun devlet gelirlerinde meydana getirdiği azalmayı gidermek üzere 1 Aralık 1931 tarihinde “İktisadi Buhran Vergisi”, 1932 yılı başında da “Muvazene Vergisi” ve 1936 yılında “Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi” olmak üzere üç yeni vergi uygulamaya konulmuştur. Bunlar gelir üzerine konulmuş vergilerdir.

İktisadi Buhran Vergisi; sadece maaşlı ve ücretlilere uygulanmış, geçici olması sebebiyle başlangıçta kazanç vergisi mükelleflerine uygulanmamış, ayda otuz lira ve daha düşük maaş alanlar ile ziraatte çalışan işçiler ve rençberler vergiden muaf tutulmuşlardır. Hizmetli maaşlarının en az %10’u olmak üzere artan oranlı olarak uygulanmış, 1 Haziran 1934 tarihinden itibaren de ticaret ve sanatları dolayısıyla Kazanç Vergisi mükellefi olanlar ile Kazanç Vergisinden muaf bazı müesseselere de uygulanmak suretiyle kapsamı genişletilmiştir. İktisadi krizin yükünü sadece ücretlilere yüklemiş olması sebebiyle adaletsiz olduğu gerekçesi ile eleştirilmiş olan vergi, başlangıçta bir yıl için uygulamaya girmişse de 1951 yılı başına kadar uygulamada kalmıştır<sup>78</sup>.

Muvazene Vergisi; Verginin konusu “hizmetliler” idi. Maaş veya ücret ödemelerinden veya istihkaktan Kazanç Vergisi ve İktisadi Buhran Vergisi çıkarıldıktan sonra kalan ödeme tutarından %10 oranında alınmıştır<sup>79</sup>.

Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi; 1 Ocak 1936 tarihinden itibaren uygulamaya konulan, hizmet erbabının istihakları üzerinden %2 oranında alınan bu verginin gerekçesi, hava kuvvetlerinin memleket ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir seviyeye gelmesi için gerekli kaynağı yaratmak olarak belirtilmiştir. 1951 bütçe yılı başından itibaren uygulamadan kaldırılmıştır<sup>80</sup>.

Gelir vergilemesi alanında uygulanmakta olan Kazanç Vergisi 1934 yılında yeni bir kanun ile yeniden düzenlenmiş, mükellefler; beyannameliler, karine ve götürü usule tabi olanlar ve gayrisafi iş hacmi üzerinden vergilendirilenler olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. 1935 yılında yapılan değişiklikle beyannameli ticaret erbabının vergi yükünün belli bir asgari düzeyin altına düşmemesi böylelikle karine usulüne göre vergilendirilenlerle aralarında adaletin sağlanmasına yönelik düzenleme yapılmıştır<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s. 194-195.

<sup>77</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.195 ve Giray, a.g.k., s.230-231.

<sup>78</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.200.

<sup>79</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.201-202.

<sup>80</sup> Varcan-Çakır, a.g.k., s.203.

<sup>81</sup> Bulutoğlu, a.g.k., s.24-26.

**Tablo 10: Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payları (1930-1938) (%)**

Yıllar	Kazanç Vergisi	İktisadi Buhran Vergisi	Muvazene Vergisi	Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi
1930	6.03	-	-	-
1931	6.83	2.26	-	-
1932	5.32	4.67	6.49	-
1933	5.60	5.16	7.24	-
1934	5.27	5.27	6.47	-
1935	4.80	5.17	6.11	0.65
1936	7.61	4.82	6.60	1.85
1937	8.64	9.14	7.72	2.14
1938	7.49	8.07	5.33	1.89

Kaynak: Korkmaz, a.g.k., s.112.

Kazanç vergisinde 1934 yılında yapılan düzenlemenin etkisi ile genel bütçe gelirlerine katkısında artış olmuş ve özellikle 1936 yılından itibaren genel bütçe gelirlerinin ortalama %8'ini karşılar hale gelmiştir.

Kazanç vergisinin vergi hasılatına katkısı ise 1935 yılına kadar %8'ler civarında iken, 1936 yılı sonrası ortalama %12'lere yükselmiştir. Ücretli ve maaşlılar üzerine 1931 yılından itibaren konulan vergilerin etkisi ile gelir vergilerinin genel bütçe gelirlerine katkısı 1931 yılına kadar %6'lar civarında iken, 1932 yılı ve sonrasında %16'lar civarına yükselmiştir. Söz konusu vergilerin sisteme ilave edilmesi ile gelir vergilerinin vergi hasılatına olan katkısında da önemli artış olmuştur. Nitekim, 1930 yılında toplam vergi hasılatının yaklaşık %8'i gelir vergisinden oluşurken, 1931 yılında söz konusu oran %21.5'e yükselmiş, 1935 yılında Muvazene Vergisi dolayısıyla elde edilen gelirin de ilavesiyle söz konusu oran %28.7'ye kadar yükselmiş ve böylece 1938 yılında vergi hasılatının %31.4'ü gelir vergilerince sağlanır olmuştur. Bu durum, krizin mali yükünün ücretli maaşlı kesime yüklenilmesi ve gelir dağılımının bu kesimin aleyhine gelişmesi sonucunu doğurmuştur.

**Tablo 11: Gelir Vergisi Türlerinin Toplam Vergi Hasılatına Katkısı (1930-38) (%)**

Yıllar	Kazanç Vergisi	İktisadi Buhran Vergisi	Muvazene Vergisi	Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi
1930	7.96	-	-	-
1931	8.67	2.87	-	-
1932	7.02	6.16	-	8.56

1933	7.22	6.65	-	9.33
1934	8.84	8.84	-	10.86
1935	8.26	8.91	1.10	10.52
1936	11.30	7.16	2.74	9.81
1937	13.86	9.14	3.43	12.39
1938	11.91	8.07	3.00	8.46

Kaynak: Korkmaz, a.g.k., s.112.

Servet vergilemesi alanında, kaldırılan Musakkafat Vergisinin yerine Bina Vergisi konulmuş, yeni bir Arazi Vergisi düzenlenmiş, Veraset ve İntikal Vergisinde değişiklikler yapılmış, Hayvanlar Vergisi düzenlenmiştir<sup>82</sup>.

1931 yılında, Musakkafat Vergisinin kalkmasından sonra “Bina vergisi” adı altında yeni bir vergi konulmuştur. Verginin konusu binanın geliri olup, matrahı gayrisafi irattan bakım onarım için %20 indirim yapıldıktan sonra kalan safi tutar olmuştur. Binaların tahrir değeri 10 yılda bir değiştirilecekti ve vergi oranı %12 idi. Gayri safi iradı 25 liranın altında olan binalar sahibi tarafından kullanıldığı takdirde vergiden istisna edilmiştir. 1932 yılında vergi gelirlerindeki azalmayı telafi etmek üzere söz konusu vergi 1/3 oranında zam görmüştür<sup>83</sup>.

Yine 1931 yılında, araziden elde edilecek ürünü vergilendirmek yeni bir Arazi Vergisi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Ancak vergi, arazinin değeri üzerinden alınmıştır. Verginin konusu, Türkiye sınırları içinde özel mülkiyet esasına göre gerçek ve tüzel kişilerin tasarrufu altındaki bütün araziler olmuştur. Yalnız bu kanun arazilerin değerinin takdiri sorununu çözememiş, bu sorunun çözümüne yönelik olarak 1936 yılında Arazi Tahriri Kanunu çıkarılarak, arazi değerleri yeniden takdir edilmiştir<sup>84</sup>.

1931 yılında Veraset ve İntikal Vergisi de önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu değişiklikler bir taraftan uygulamada ortaya çıkan sorunları gidermeyi, diğer taraftan da kabul edilmiş Medeni Kanuna uygun hale getirmeyi hedeflemiştir<sup>85</sup>.

Servet üzerine konulmuş bir diğer vergi Hayvanlar Vergisidir. 1931 yılında hayvan yetiştirmek ve hayvan yetiştiricilerini himaye etmek gerekçesi ile “Hayvanlar Vergisi” adı altında yeni bir vergi daha düzenlenmiştir. Başlangıçta, hayvan başına maktu tutar olarak alınan vergi, hayvan değerindeki düşümlere bağlı olarak vergi miktarı ile hayvanın değeri arasındaki dengenin bozulması üzerine değiştirilmiş ve koyun keçi gibi küçük baş hayvanlardan alınan vergi miktarından %20-25, çift hayvanları ile nakliyatta kullanılan hayvanlardan alınan vergi miktarında ise %50’ye varan indirimler yapılmıştır<sup>86</sup>.

1930-38 döneminde servet vergilerinin genel bütçe gelirlerine olan katkısı genel olarak gerileme göstermiştir. Zira, 1930 yılında toplam katkı yaklaşık %13 iken 1935 yılında yaklaşık %8’e, 1938 yılında ise yaklaşık %5’e gerilemiştir. Dönem içinde giderek öneminde gerileme olsa da servet vergileri içinde genel bütçe gelirlerine katkısı en yüksek

<sup>82</sup> Giray, a.g.k., s.234-236.

<sup>83</sup> Bulutoğlu, a.g.k., s.322.

<sup>84</sup> Giray, a.g.k., s.235.

<sup>85</sup> Giray, a.g.k.,s.235.

<sup>86</sup> Giray, a.g.k., s.234.



olan vergi Hayvanlar Vergisi olmuştur. Bunda, söz konusu verginin maktu tutarlar şeklinde uygulanmış olması önemlidir. 1930 yılında Hayvanlar Vergisinden sonra en önemli kaynak %3.59'luk katkı ile Musakkafat Vergisi iken bu verginin katkısında yine dönem boyunca gerileme olmuş ve 1935 yılında %1.7'ye kadar düşmüştür. Veraset ve İntikal Vergisinin katkısı istisna ve muafiyetlerin genişletilmesi sebebiyle giderek gerilme göstermiş olmasının yanı sıra dönem boyunca %1'in dahi altında kalmıştır.

**Tablo 12: Servet Üzerinden Alınan Vergilerin Genel Bütçe Gelirlerine Katkısı (1930-1938) (%)**

Yıllar	Arazi Vergisi	Musakkafat (1931-Bina) Vergisi	Ağnam (1931-Hayvanlar) Vergisi	Veraset ve İntikal Vergisi
1930	2.62	3.59	6.35	0.32
1931	2.69	2.37	7.04	0.32
1932	2.33	1.96	5.23	0.28
1933	2.43	5.30	5.65	0.25
1934	2.20	1.87	4.35	0.17
1935	1.95	1.72	4.35	0.15
1936	-	-	5.42	0.14
1937	-	-	6.31	0.19
1938	-	-	4.68	0.19

Kaynak: Korkmaz, a.g.k., s.125.

Harcamalar üzerinden alınan vergilerden, Muamele Vergisi değişikliğe tabi tutularak istisna ve muafiyet kapsamı genişletilmiş, buna ilave olarak tekel maddelerinden “Savunma Vergisi” adı altında 1934 yılında yeni bir vergi uygulanmaya başlamıştır. Savunma vergisinin konusuna dahil malların çeşidi ve sayısı 1949, 1955 ve 1956 yıllarında yapılan düzenlemelerle değiştirilmiştir.

Söz konusu vergilerin genel bütçe gelirlerine katkısı 1930 yılında %8'ler civarında iken, 1934 yılında %11'e kadar yükselmiş 1935 yılından itibaren yaklaşık %10'lar civarında olmuştur.

**Tablo 13: Harcamalar Üzerinden Alınan Vergilerin Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (1930-1938) (%)**

Yıllar	Umumi İstihlak Vergisi	Eğlence Vergisi	Şeker İstihlak Vergisi	Diğer Dahili İstihlak Vergileri	Tekel Maddeleri Savunma Vergileri
1930	7.31	0.35	-	0.69	-
1931	4.89	0.19	-	1.24	-
1932	5.21	0.17	0.89	0.70	-
1933	6.79	0.16	1.78	0.84	-

1934	2.69	-	2.20	4.81	1.33
1935	3.11	-	0.82	5.47	1.05
1936	3.52	-	0.70	6.35	1.29
1937	4.43	-	0.69	7.26	1.34
1938	3.69	-	0.19	5.92	1.18

Kaynak: Korkmaz, a.g.k., s.125.

Umumi istihlak vergisinin genel bütçe gelirlerine katkısı yıldan yıla gerilerken, (1930'da katkısı %7.3 iken, 1938'de %3.69'a gerilemiştir), diğer dahili istihlak vergilerinin payında artış olmuştur. Nitekim, söz konusu vergilerin payı 1930 yılında %0.69 iken, 1938 yılında %5.92'ye yükselmiştir.

**Tablo 14: Vergi Gelirlerinin Dolaylı- Dolaysız Vergiler Bakımından Dağılımı (1930-1938) (%)**

Yıllar	Dolaysız Vergiler				Dolaylı Vergiler			
	Gelir Vergileri Hasılatı	Servet Vergileri Hasılatı	Toplam	(%)	Yurt İçi	Dış Ticaret	Toplam (1.000 TL)	(%)
1930	14.114	28.801	42.915	<b>26</b>	60.694	60.998	121.692	<b>74</b>
1931	18.361	23.930	42.291	<b>30</b>	48.045	48.045	99.069	<b>70</b>
1932	36.232	23.032	59.264	<b>36</b>	59.549	43.535	103.084	<b>64</b>
1933	34.720	22.171	56.891	<b>37</b>	56.040	43.552	99.592	<b>63</b>
1934	39.300	23.156	62.456	<b>44</b>	37.750	43.365	81.115	<b>56</b>
1935	44.161	24.126	68.287	<b>44</b>	38.589	48.081	86.670	<b>56</b>
1936	56.583	15.701	72.284	<b>53</b>	50.396	12.740	63.136	<b>47</b>
1937	27.882	17.678	45.560	<b>28</b>	49.732	67.791	117.523	<b>72</b>
1938	64.011	16.466	80.477	<b>40</b>	58.339	64.358	122.697	<b>60</b>

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı a.g.e., s.5.

Gelir vergileri hasılatı daha öncede belirtildiği gibi, iktisadi krizin etkilerini bertaraf etmek için ücretliler üzerine konulan vergiler sebebiyle dönem boyunca, 1937 yılı istisna olmak üzere, sürekli artış göstermiştir. Önemli bir bölümü devlette çalışan maaş ve ücretlilerden stopaj yöntemi ile kesilen vergilerin toplam gelir vergileri hasılatı içindeki payı 1932-38 döneminde %79 ile 85 arasında değişmiştir. Karlardan alınan vergilerin önemli bir bölümü İDT'leri tarafından ödenmiş olduğu için tacir ve sanayicilerin ödediği gelir vergilerinin toplam gelir vergileri içindeki payı %10'u geçmemiştir. 1930'larda Türk Vergi Ssistemini inceleyip değerlendirmek için Hükümet tarafından görevlendirilen Jules Picharles' in hesaplamalarına göre, 1934 ve 35 yıllarında tüccar ve sanayicilerin ödediği gelir vergileri bunların net gelirinin sadece %2'si iken, memur ve işçilerin ödediği gelir vergileri bunların gelirlerinin %18'i kadardı. İngiliz iktisatçı Fredric Benham' ın tespitleri de aynı yönde olmuştur. Nitekim, Benham, dolaysız vergi yükünün ücret ve maaşlılar üzerinde %25 ila 40 arasındayken, ticari ve sınai kar gelirlerinde %7'nin altında olduğunu tespit etmiştir. Benham, kar gelirleri üzerinden alınan vergilerin artırılması, ücretler

üzerinden alınan verginin azaltılması yönünde önerilerde bulunduysa da dikkate alınmamıştır<sup>87</sup>.

1930-1937 döneminde genel olarak dolaysız vergilerin toplam hasılat içindeki payı artarken, dolaylı vergilerin payı gerileme göstermiştir. Dolaysız vergilerin payı 1930 yılında %26 iken 1936 yılında %53'e kadar yükselmiş, 1938 yılında ise %40 olmuştur. Dolaylı vergilerin toplam hasılat içindeki payı 1930 yılında %74 iken, 1936 yılında %47'ye kadar gerilemiş, 1938 yılında %60 olmuştur.

**Tablo 16: Bütçe Gelirlerinin Vergi Grupları ve Türlerine Göre Dağılımı (1930-1938) (%)**

Yıllar	Dolaysız Vergiler		Dolaylı Vergiler		Diğer Gelirler		Diğer Gelirler
	Gelirlerden Alınan Vergiler	Servet Üzerinden Alınan Vergiler	Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler	Devlet Tekel Gelirleri	Hükümetçe Sağlanan Hizmetler Karşılığında Alınanlar	İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Devlete Ait Taşınmazların Gelirleri	
1930	7	15	39	19	6	6	8
1931	11	15	34	21	6	8	5
1932	19	12	30	22	6	5	7
1933	20	13	34	19	5	4	5
1934	20	11	37	17	5	2	7
1935	19	11	43	15	6	2	4
1936	23	7	41	16	6	2	5
1937	23	7	41	15	6	1	7
1938	23	7	38	15	5	1	11

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.372.

1930-38 döneminde vergi hasılatının en önemli kısmı, özellikle de 1934-37 yılları arasında, harcamalar üzerinden alınan vergilerden elde edilmiştir. Nitekim, harcamalar üzerinden alınan verginin toplam hasılatına katkısı 1930 yılında %39 iken 1935'de %43'e kadar yükselmiş, 1938 yılında %38 olmuştur. Gelir üzerinden alınan vergilerin vergi hasılatına katkısı 1930 yılında sadece %7 iken daha öncede belirtildiği üzere ücretliler üzerine konulan vergilerin etkisi ile giderek yükselmiş ve 1938 yılında bu oran %23'e ulaşmıştır. Servet üzerinden alınan vergilerin toplam hasılat içindeki payı 1930 yılında %15 iken ve 1936 yılından itibaren %7 oranında olmuştur.

#### 4.3. 1930-1938 Harcama Politikası ve Uygulamaları:

1930-38 döneminde kamu harcanabilir kaynakları sürekli artış göstermiştir. Kamu harcamalarının ortalama %62.8'i cari harcamalara, %15.7'si yatırım harcamalarına ayrılmıştır. Kamu borç faiz ödemelerine aktarılan paylar artış trendi göstermiştir. Devletçilik ilkesinin gereği olarak kamu kuruluşlarına bütçeden yapılan aktarımlar giderek artış göstermiştir. 1930 yılında, %1'lik aktarım varken, 1935 yılında %4'e, 1937 yılında %7'ye kadar yükselmiştir.

<sup>87</sup> Tezel, a.g.k., s.273.

**Tablo 17: Kamu Harcamalarının Dağılımı (1930 -1938)**

Yıllar	Harcanabilir Kaynakların Cari Değeri (Milyon TL)	Cari Harcamalar (%)	Gelir Aktarımları (%)	Kamu Borçları Ödemeleri (Anapara ve faiz) (%)	Yatırım Harcamaları (%)	Kamu Kuruluşlarına Aktarımlar (%)	Diğer hazine İşlemlerinde Kullanılan Kaynaklar (%)	Cari Hesap fazlası veya Açığı* (%)
1930	213	65	9	5	19	1	1	11
1931	185	64	11	7	17	1	-	5
1932	189	60	10	5	19	2	4	15
1933	184	64	11	7	17	1	-	11
1934	215	64	10	7	14	2	3	12
1935	243	61	13	9	13	4	-	8
1936	271	63	10	7	14	6	-	9
1937	312	61	8	7	15	7	2	11
1938	333	64	7	8	14	3	4	4

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.377.

\* Bütçede gerçekleşen gelirlerin, gerçekleşen cari harcamalar, gelir aktarımları ve kamu borçları ödemelerinin toplam değerine göre verdiği fazla veya açık. Açıklar(-) işareti ile gösterilmiştir.

1930-38 döneminde yönetim giderleri azalırken, 1935 yılından itibaren savunma harcamalarında artış olmuştur. Eğitim hizmetlerine ayrılan kaynaklar toplam harcamaların %5'ler civarında istikrarlı pay alırken, sağlık hizmetlerine daha fazla kaynak ayrılmıştır. 1923-29 dönemine göre bayındırlık hizmetlerine daha az kaynak ayrılmıştır.

**Tablo 18: Gerçekleşen Merkezi Bütçe Harcamalarının İşlevsel Dağılımı (1930-38) (%)**

Yıllar	Yönetim	Savunma	Genel Toplum Hizmetleri	Genel Hizmetler Toplamı	Eğitim	Sağlık	Tarım	Bayındırlık	Diğer İkt. Ve Sos. Harc.	İkt. Ve sos. Harc. Toplamı
1930	28	32	11	71	5	2	-	17	5	29
1931	28	32	13	73	5	2	-	16	4	27
1932	35	29	13	77	4	2	2	13	2	23
1933	32	32	12	77	4	2	3	13	1	23
1934	29	37	11	78	5	3	2	12	0	22
1935	31	35	10	77	5	2	2	12	2	23
1936	27	37	11	74	4	3	4	12	3	26
1937	25	37	11	73	5	5	2	13	2	27
1938	23	39	9	73	5	4	2	14	2	27

Kaynak: Tezel, a.g.k., s.378.

## 5. Sonuç

Atatürk Döneminde siyasi bağımsızlığın mali bağımsızlık ile mümkün olacağı anlayışı hakim olmuştur. Dönem boyunca esas itibarıyla liberal iktisat politikası benimsenmiş olmakla beraber gerek içsel gerekse dışsal ekonomik faktörlerin etkisi ile 1929 yılına kadarki dönemde devlet desteği ile özel kesimin geliştirilmesi görüşü ağırlıklı olmuş, 1930-32 dönemi korumacılık eğilimleri artış göstermiş, 1932 yılı sonrası dönemde devletçilik anlayışının benimsenmesiyle devletin ekonomideki ağırlığı artış göstermiştir. 1923-29 döneminde esas olarak Klasik İktisat Anlayışının ortaya koyduğu tarafsız devlet modeline hakim ilkeler benimsenmiştir. Denk bütçe ilkesi kabul edilmiş, dış borçlanmaya sıcak bakılmamış, düşük vergi yükü anlayışı hakim olmuş, devletin görevleri, iç güvenlik, adalet ve savunma olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde, tarh ve tahsil yöntemi açısından ilkel nitelikteki Aşar kaldırılmış böylelikle tarım kesimi üzerindeki vergi yükü hafifletilmiştir. Aşar'ın kaldırılması ile ortaya çıkan gelir kaybını telafi üzere tarım kesimi üzerine bir takım yükümlülükler getirilse de vergi kaybını telafi edici yükümlülükler esas itibarıyla muamele vergileri alanında gerçekleşmiştir. Bu dönemde gelir üzerinden alınan vergilerin bütçe gelirleri içindeki payı 1923 yılında %33 iken 1929 yılında %7'ye gerilemiş, önemli ölçüde buna bağlı olarak dolaysız vergilerin payı 1923 yılında %48'den, 1929 yılında %25'gerilemiş, dolaylı vergi hasılatı 1923 yılında %52 iken 1929 yılında %75'e yükselmiştir. Kısacası, Aşarın kaldırılmasıyla doğan gelir boşluğunu doldurmak amacıyla dolaylı vergiler ağırlıklı vergi sistemi uygulanmış, bu da adil olmayan bir vergilemeyi beraberinde getirmiş aynı zamanda ekonomide talep kısıcıcı etkiler doğurmuştur. Aşarın kaldırılmasıyla kalkınmanın başlangıç aşamasında gerekli olan sermaye birikimi kaynağı da yeterince kullanılmamıştır. Vergi yükü kırsal alandan kentsel alana doğru kaymıştır. Vergi sisteminin esneksiz yapıya sahip olması ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Kamu harcamaları içinde yönetim ve savunmaya ayrılan paylar azalırken, eğitime ve bayındırlık hizmetlerine ve iktisadi ve sosyal hizmetlere ayrılan kaynaklar artırılmıştır.

Özel sektörü koruyarak geliştirme stratejisinin izlendiği 1930-32 alt döneminde, dünya ekonomik krizinin etkisini gidermek için ücretliler üzerine yeni vergiler konulmuştur. Bazı servet vergilerinde değişikliklere gidilerek verimleri artırılmaya çalışılmıştır. Bu arada sanayi kesimi ile tarımsal gelirler pek fazla vergilendirilmemişlerdir. 1923-29 döneminde ortalama %11 civarında olan vergi yükü bu dönemde %16'lara yükselirken vergi yükü dağılımı da adaletsiz bir hal almıştır. Harcamalarda borç ödemelerine ve sağlık harcamalarına ayrılan kaynaklarda artış olmuştur.

1930-38 döneminde krizin etkilerini gidermek için gelir elde etmek amacıyla ücretliler üzerine yeni vergiler konulması suretiyle vergi yükü ücretli kesimin üzerine aktarılmıştır. Söz konusu dönemde önemli bir bölümü devlette çalışan maaş ve ücretlilerden stopaj yöntemi ile kesilen vergilerin toplam gelir vergileri hasılatı içindeki payı 1932-38 döneminde %79 ile 85 arasında değişmiştir. Karlardan alınan vergilerin önemli bir bölümü İDT'leri tarafından ödenmiş olduğu için tacir ve sanayicilerin ödediği gelir vergilerinin toplam gelir vergileri içindeki payı %10'u geçmemiştir. 1934 ve 35 yıllarında tüccar ve sanayicilerin ödediği gelir vergileri net gelirinin sadece %2'si iken, memur ve işçilerin ödediği gelir vergileri gelirlerinin %18'i kadar olmuştur.

Bahsedilen yöndeki neticeleri ortaya çıkaran uygulamaların başlıca üç sebebi olmuştur; birincisi vergi idaresinin gelişmemişliği, ikincisi tarım kesimi temsilcilerinin yasa koyucu konumunda olmaları başka deyişle mecliste ağırlıkta olmaları, üçüncüsü ise, ekonomide geliştirilmek istenen özel kesimin öncüsü olacak burjuvazinin yaratılması kaygısı. Bu faktörler bir taraftan kolay ve güvenli bir şekilde tahsil edilebilecek diğer taraftan da vergi yükünü tarım ve sanayi dışındaki alanlara kaydırılacak vergilerin düzenlenmesi ve uygulanması sonucunu doğurmuştur.

Cumhuriyetin ilk 15 yılında vergi sisteminde kaydedilen bu gelişmelerin oluşturduğu alt yapı, bugün de varlığını sürdürmektedir. Bugün de, o dönemden farklı olmayan bir vergileme anlayışı ve bunun yarattığı dolaylı vergiler ağırlıklı vergileme ve gelir vergilemesinde stopaj yöntemi ile ücretliler üzerinden alınan vergi gelirlerinin ağırlığı varlığını korumaktadır. Bu da göstermektedir ki Cumhuriyet tarihi boyunca vergilemede adalet ilkesi yerine etkinlik ilkesi daima tercih edilmiş ve bu yönde uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

---

## **Kaynaklar:**

- AKALIN Güneri; **Atatürk Dönemi Maliye Politikaları**, TC Maliye Bakanlığı, 29 Ekim 2008, Ankara.
- AYDIN Fazıl; **Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Maliye Politikası**, Vergi Sorunları Dergisi Özel Eki, Gelirleri Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2009.
- BORATAV Korkut; “1923-1939 Yıllarının İktisat Politikası Açısından Dönemlendirilmesi”, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihi İle İlgili Sorunlar** Sempozyumu, 14-16 Ocak 1977, İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, ss.39-52.
- BORATAV Korkut, İktisat Tarihi (1908-1980), **Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye 1908-1980**, Cem Yayınevi, 1995,ss.265-354.
- BORATAV Korkut, “Devletçilik ve Kemalist İktisat Politikaları “, **Türkiye’de Devletçilik**, Derleyen: Nevin Coşar, Bağlam Yayınları, 1995, İstanbul.
- BULUTOĞLU Kenan, **Türk Vergi Sistemi**, 3. Baskı, Fakülteler Matbaası, 1970, İstanbul.
- COŞAR Nevin, “Denk Bütçe- Sağlam Para Politikası ve Devletçilik (1924-1938)”, **Türkiye’de Devletçilik**, Derleyen: Nevin Coşar, Bağlam Yayınları,1995, ss.259-298.
- EFENDİ Parvus Muammer Sencer, **Türkiye’nin Mali Tutsaklığı**, May Yayınları, 1977, İstanbul.
- GİRAY Filiz; **Maliye Tarihi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2006.
- KAZGAN Gülten, “Türk Ekonomisinde 1927-35 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütlemeler”, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar** Sempozyumu, 14-16 Ocak 1977, İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, ss.231-274.
- KAYNAR Reşat, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar** Sempozyumu, 14-16 Ocak 1977, İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1, Açılış konuşması, ss.10-12.
- KEPENEK Yakup, YENTÜRK Nurhan, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 18. Basım, İstanbul, 2005.
- KIRAY Emine, **Osmanlı’da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, İletişim Yayınları, 2.Baskı, 1995.
- KONGAR Emre, Devletçilik ve Günümüzde Sonuçları, **Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar** Sempozyumu, 14-16 Ocak 1977,

İstanbul. İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği, Çağdaş Tarihimiz:1,ss.141-175.

- KORKMAZ Esfender, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982.
- NADAROĞLU Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 9.Baskı, 1998.
- OKÇUOĞLU Gülsevin - İzzettin Önder, “Aşarın Kaldırılması”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 10. Cilt, s.2812.
- ÖKÇÜN A.Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi 1923- İzmir Haberler-Belgeler-Yorumlar**, (Üçüncü Basılış), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:471, 100.Doğum Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi: 16, Ankara, 1981
- ÖKÇÜN Gündüz, “İzmir İktisat Kongresi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 4. Cilt.
- ÖNER Erdoğan, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359.
- ÖZÇELİK Özer& TUNCER Güner, “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları - Economic Policies of Atatürk's Period ”, <http://www.sosbil.aku.edu.tr/makale/c9s1m15.pdf> (25.10.2009).
- SAYAR Nihad; **Kamu Maliyesi Cilt:1, Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri**, Dördüncü Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1970.
- TEZEL Yahya S., **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, Genişletilmiş 2. Basım, Yurt Yayınları, Ankara, 1986.
- VARCAN Nezh-Tufan Çakır, **Maliye Tarihi**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2000.
- VURAL İstiklal Yaşar, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, Nisan 2008, ss. 77-114.
- VERGİ İSTATİSTİKLERİ YILLIĞI 1923-1991, Gelirler Genel Müdürlüğü, 1992.
- YAY Turan, “ Atatürk Döneminde Vergiler ve Vergi Politikası”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Mart-Kasım 1988, cilt:IX, sayı:1-2, ss.61-72.