

## Kuruluşundan Günümüze Türkiye’de Vergi Yüğü ve Gelir Dağılımının Analizi

*Hakan AY* (<http://orcid.org/0000-0001-7140-2750>), Department of Public Finance, Dokuz Eylül University, Turkey; e-mail: [hakan.ay@deu.edu.tr](mailto:hakan.ay@deu.edu.tr)

*Mehmet Latif HAYDANLI* (<http://orcid.org/0000-0002-0332-6802>), İzmir Cadastre Directorate, Turkey; e-mail: [erbain.latif@gmail.com](mailto:erbain.latif@gmail.com)

### The Analysis of Tax Burden and Income Distribution in Turkey during the Republican Era

#### Abstract

In this study; the effects generated on various divisions of society by the distribution of the tax burden that is an important indicator of tax policies used as a tool for intervention in improving tax distribution since the foundation of The Turkish Republic will be explained. Our study will also analyze how influential certain sections of society are in the formation of tax policies during the process beginning from the preparation of tax policies up until coming into effect, as well as the economical, social and political results of such influences. While conducting this analysis, comparisons will be made in terms of periods and in this way, more comprehensible and objective results will be achieved.

**Keywords** : Tax Policies, Tax Burden, Income Distribution.

**JEL Classification Codes** : H2, H20.

#### Öz

Bu çalışmada; Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşundan bu yana, gelir dağılımının iyileştirilmesinde bir müdahale aracı olarak kullanılan vergi politikaları ve bu politikaların önemli bir göstergesi niteliği taşıyan vergi yükünün dağılımının çeşitli toplum kesimleri üzerinde yarattığı etkiler anlatılacaktır. Çalışmamızda ayrıca vergi politikalarının hazırlanma aşamasından yürürlüğe girmesine kadar olan süreçte çeşitli toplum kesimlerinin vergi politikalarının oluşumunda ne derece etkili oldukları ve bu etkilerin ekonomik, sosyal ve politik sonuçları analize tabii tutulacaktır. Bu analiz yapılırken dönemler itibarıyla karşılaştırılma yapılacak ve bu yöntem sayesinde daha anlaşılabilir ve nesnel sonuçlar elde edilebilecektir.

**Anahtar Sözcükler** : Vergi Politikaları, Vergi Yüğü, Gelir Dağılımı.

## 1. Giriş

Ülkelerin en önemli kamu gelirinden olan vergiler, aynı zamanda devletlerin meşruiyetinin bir göstergesi olarak en önemli finansman kaynaklarıdır. Dünyada tarihi süreç içerisinde ekonomik ve politik konjonktür çerçevesinde şekillenen maliye ve daha özelden ise vergi politikaları; uluslararası ticaret, finansal serbestlik gibi liberal ekonomi politikalarının uygulandığı günümüzde, artık devletlerin gelir dağılımına müdahale araçlarından biri haline gelmiştir. Vergileme yetkisini elinde bulunduran günümüz devletlerinde; vergi yükünün toplumun hangi kesimleri ve yüzde kaçlık bir dilimi tarafından karşılanacağı, bölgeler arası vergi yükü ve gelir dağılımı farklılıkları göz önüne alındığında ise getirilecek istisna ve muafiyetlerden hangi sektörlerin yararlandırılacağı gibi uygulanacak pek çok vergi politikası, günümüzde vergi yükü kavramının önemini ortaya koymaktadır.

Adalet kavramı gibi vergi adaleti kavramı da herkesin üzerinde hem fikir olduğu bir durum sergilememektedir. Bunun başlıca temel nedeni kişi ve grupların zamana göre değişiklik gösteren ekonomik, sosyal, siyasal ve hatta ahlaki düşüncelere sahip olmasıdır. Vergi adaleti, içeriği çok farklı şekilde doldurulabilecek bir kavramdır. Bu kavram, vergi devletinde artan kamu harcamalarının finansmanını temin etmek için vergi yükünün artırılmasını haklı göstermek amacıyla sık sık kötüye kullanılmıştır. Siyasi partiler ise bu kavramı sürekli temsil ettikleri çıkar gruplarının yararına kullanmaktadır (Yereli & Ata, 2011: 23). Vergi yükü konusunda göz önünde bulundurulması gereken iki husus vardır (Tosuner & Arıkan & Yereli, 1992: 9).

- Vergi yükünün oranı önemli değil, kullanılabilir reel gelir üzerindeki vergi baskısı önemlidir. Eğer vergi ödemelerinin ardından kişinin ya da kurumun elinde kalan gelir ile tüketim, tasarruf veya yatırım yapma imkânı elde edilebiliyorsa, bu durumda vergi yükü yüksek değildir. Aksi halde, yüzde oranı kaç olursa olsun vergi yükü fazladır.
- Vergi yükünün dağılımı önem arz etmektedir. Belli kesimler aşırı vergilendirilirken, diğer bazı kesimlerin muafiyet ve istisnalarla desteklenmesi haksız rekabete ve gelir dağılımında bozulmaya yol açmaktadır.

Ülkelerin vergi hukuku literatürüne girmiş olan "Vergilemede Adalet" ilkesinin hukuksal söyleminin, günümüz kapitalist devlet uygulamalarında siyasal söylemin gölgesinde veya gerisinde kaldığını söyleyebiliriz. Devletlerin uygulamaya koyacakları vergi politikalarının veya vergi reformlarının ekonomik güç, bilgi statü, politik gücü elinde bulunduran, görece daha az sayıdaki kesimlerin arzu ve istekleri doğrultusunda şekillenmesi, bu ilkenin ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Geçmişten günümüze devlet-toplum ilişkileri incelendiğinde, vergileme yetkisini elinde bulunduran otorite ile vergi mükellefleri arasında zaman zaman isyana sebep olan ekonomik kaynaklı çatışmaların, otoritenin ortadan kalkması, el değiştirmesi gibi siyasal sonuçlara neden olduğu görülebilir. Günümüzde ise küreselleşme olgusunun etkisiyle global

ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren uluslararası ekonomik, siyasal oluşumlar, para ve finans çevreleri ulus devletlerin ekonomi politikalarını ve daha özkde ise maliye ve vergi politikalarını kuşatıp bir anlamda sınırlandırdığı düşünülse de kamu gelir ve harcama politikaları devlet yönetiminin aslı unsurları arasındaki önemini korumaktadır. Devletle mükellefler arasında bir anlamda psikolojik savaş olarak nitelendirilebilecek vergi politikalarının, hassas bir denge gözetilerek adalet ilkesi çerçevesinde toplumsal huzursuzluklara neden olmadan, mükellef hakları göz ardı edilmeden uygulamaya konması, vergi kayıp ve kaçakları, mükelleflerin vergiye karşı tutumları gibi konular tarihte belli dönemlerde inceleme konusu olmuş ve günümüzde sistemleştirilerek “Mali Sosyoloji” disiplininin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Asker ve sivil bürokrasi tarafından kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti’nde memur kesimin ağırlıkta olduğu bir gerçektir. Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde uygulamaya geçirilmeye çalışılan “milli burjuvazi” yaratma arzusu Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin de milli politikalarından birisi olmuştur. İlk yıllarında %80 gibi ağırlıklı nüfusun kırsal kesimde yaşaması, Osmanlı Devleti’nin sanayi devrimini gerçekleştirememiş olması ülkeye bir tarım toplumu görünümünü kazandırmıştır. 1923-1929 yılları arasında “Liberal iktisadi dönem”, 1929-1945 yıllarını “İktisadi devletçilik” ve 1950 sonrasını ise “Liberal dönem” olarak tanımlamak mümkündür.

Genç Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan günümüze uygulamaya koyduğu ekonomi politikalarının, vergi politikalarını nasıl şekillendirdiği, toplumsal yapının bu süreçte nasıl bir gelişim seyri izlediği konumuz itibarıyla değineceğimiz hususlardır.

## **2. 1923-1929: Liberal Ekonomi Politikaları Dönemi**

Korporatist bir anlayışla toplanan İzmir İktisat Kongresi, Türkiye’nin ileriki yıllarda hayata geçireceği ekonomi politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bir yandan reform niteliğindeki uygulamalarla devlet, kural ve kurumların oluşturulması ve işleyişi için gerekli yasal düzenlemelerle özel sektörü teşvik etmiş, bir yandan da özel sektörün kısıtlı sermayesi nedeniyle önemli kamu yararı bulunan alanlarda bizzat ekonomik alana müdahil olmuştur. Bu anlamda devlet katıksız bir liberal iktisat politikası yanlısı olmamış ama ekonomik yaşamın gereklerini bizzat gerçekleştiren de olmamıştır (Sabır, 2003: 3). 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına kadar olan dönemde ekonomi politikaları, daha çok denk bütçe temelli bir anlayışla ve mali disiplinden taviz vermeden, sadece yatırımların finansmanı için dış borç kullanılması anlayışıyla uygulanmaya çalışılmıştır.

1923-1929 döneminde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı artan bir seyir izlemiştir. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1923 yılında %50’ler civarında iken, 1929 yılına varıldığında %75’ler civarına ulaşmıştır. Bütçenin bu dönemde giderek dolaylı vergilere kayıyor olması vergi adaletinin giderek bozulduğunu göstermektedir. Ancak dolaylı vergilerden kaynaklanan bu adaletsizlik servet vergileri ile giderilmeye çalışılmıştır (Kaya & Durgun, 2009: 244).

## 2.1. Aşarın Kaldırılmasının Sosyo-Ekonomik ve Politik Analizi

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda, Osmanlı Devleti'nden kalan vergi sistemi büyük ölçüde tarıma dayalı vergilerden oluşmuştur. Dolaysız vergiler içerisinde; bina ve arazi vergileri, temettü vergisi, hayvanlar (ağnam) vergisi, aşar ve madenlerden alınan vergiler yer alırken, tömbeki bayilerinden alınan vergiler, gemi harçları, sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri ile gümrük vergileri dolaylı vergiler grubunu oluşturmaktadır. Araziden sağlanan tarımsal ürünler üzerinden genellikle onda bir oranında aynî olarak alınan aşar vergisi ise en önemli dolaysız vergilerden birini oluşturmaktadır (Vural, 2008: 86). Bu dönemde vergilerin, halka karşı işkenceye dönüşmesini önlenmeye ve vergi artışlarının halkın gelir düzeyi artışları ile orantılı olmasına çalışılmıştır. Halka ağır gelen ve sosyal zararları çok olan bütün vergi, resim ve harçlar kaldırılmış, halkın gelir düzeyine göre ayarlanabilen vergiler getirilmiştir (Aysan, 1986: 632). Üretim üzerinde olumsuz etkileri olan bütün vergiler kaldırılmıştır. Bununla birlikte sermaye kesimine 1927 yılında çıkartılan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile oldukça önemli vergi teşvikleri sağlanmıştır. Öte yandan bu dönemde geniş toplum kesimlerinin üzerindeki dolaylı vergiler yükseltilmiştir. Bütün bunlarla, bir yandan sermayenin vergi yükü düşük tutularak özel birikimin desteklenmesi, bir yandan da toplumsal meşruiyeti sağlayıcı yönde geniş toplum kesimlerinin hissetmediği vergileme araçlarıyla (dolaylı vergiler) toplanan vergi gelirleri, yine alt yapı vs. kamu hizmetleriyle özel birikimin kolaylaştırılması sağlanmaya çalışılmıştır (Karabacak, 2005: 115).

İzmir İktisat Kongresinde büyük toprak sahiplerinin en önemli isteği aşarın kaldırılması olmuştur. Yarı feodal bir nitelikte olan aşar vergisinin kaldırılması hem büyük toprak sahiplerini hem de küçük köylüyü ağır bir vergi yükünden kurtarmıştır. Dolaysız bir vergi olan aşarın kaldırılması şehirlerde yaşayan tarım dışı kesimin vergi yükünün artmasına neden olmuştur. Aşarın kaldırılması feodallere, büyük toprak ağalarına ve kapitalist çiftçilere verilen bir ödün niteliğinde olmuştur. Bununla birlikte bütçe önemli bir kaynak sorunuyla karşılaşmış, vergi sisteminin tarımsal gelirleri vergilendirme kapasitesi oldukça düşmüştür. Köylü, devlet, mültezim ve sermayedar olmak üzere dört aktör arasındaki ilişki üzerine kurulu aşar vergisinin kaldırılmasının ardından köylü vergi ödemeyip, pazar ile doğrudan ilişkiye girmiş, köylünün geçimlik ekonomiden pazara yönelik üretime geçmesini sağlamıştır. Köylüden, aynı olarak alınan aşar vergisinin kaldırılmasıyla pazara yönelik üretime geçiş sağlanmışsa da 1929 ekonomik buhranı meta-pazar ilişkilerinin gelişmesini önemli ölçüde engellemiştir. İzmir İktisat Kongresinde tüccar ve sanayici kesim aşar vergisinin daha gelişmiş bir vergi ile değiştirilmesini savunurken, katılan kesimler arasında sayı bakımından yüksek olan tarım kesiminin istekleri istikametinde sonuç alınmıştır. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar dört ana grupta toplanabilir (Irmak, 1992: 31; Boratav, 1974: 100; Parasız, 1998: 3):

- Piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve özel girişimciliğin teşviki,
- Millileştirme ve korumacı politikaların uygulanması,
- Vergi sisteminin modernleştirilmesi ve vergilerin azaltılması,

- Çalışanlara yeni sosyal hakların tanınması.

Kurtuluş Savaşı'ndan yeni çıkmış genç Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde yeni rejime toplumsal destek sağlanması açısından halkının %85'i tarımla uğraşan kesim üzerindeki ağır vergi yükünün kaldırılması siyasal anlamda önemli bir başarı olarak görülebilir. Bununla birlikte önemli bir kaynak sorunuyla karşılaşmış olması yönetici kesimin iktisadi kalkınma ve sanayileşmeye dönük stratejisine önemli bir sınırlama getirmiştir. Siyaset sosyolojisine göre; her iktidar dayandığı sosyal tabakalara bazı imkânlar sağlamak ve bazı mükellefiyetlerden kurtarmak eğilimindedir. Cumhuriyet rejimi de ülkenin idaresine halkın katılımının sağlanmasıdır. Halkın önemli bir kesimini köylü sınıfının oluşturması, bu kesimin de gelir ve refah düzeyinin çok düşük olması ve dolayısıyla da aşarın kaldırılması sosyal ve siyasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Keyder, 1983: 197).

Aşarın kalkması sonucu oluşan vergi kayıplarını telafi etmek için arazi vergilerinin ve ağnam vergisinin oranlarında yapılan artışlar nedeniyle vergi yükünde meydana gelen yükselme 1923-1929 döneminde fiyatlar genel seviyesinde oluşan artış (ve dolayısıyla tarımsal ürün fiyatlarındaki artış) sonucu gerçek anlamda düştüğü için vergisel değişikliklerin köylü ve tarım kesimi için olumsuz etkiler oluşturmadığı söylenebilir (Vural, 2008: 88). Aşarın yerine ikame edilen modern vergi uygulamaları iç piyasanın yeterince gelişmemiş olması, şirketleşmenin ve sermaye birikiminin zayıflığı, muhasebe ve kayıt sisteminin yetersizliği gibi nedenlerle mali açıdan sıkıntının sürmesine neden olmuş ve dönem boyunca toplam vergi gelirlerinin yaklaşık 2/3'ü dolaylı vergilerden oluşmuş ve bu nedenle vergilemede adalet bakımından istenilen düzeye ulaşamamıştır (Vural, 2008: 111).

### 3. 1929 Ekonomik Krizi ve Devletçilik Uygulamaları

1929'da krizle birlikte tüm dünyada ekonomi politikalarında yaşanan değişim Türkiye'yi de etkisine almış, dışa kapalı ekonomik yapı, II. Dünya Savaşının etkilerinin görülmeye başlandığı 1939 yılına kadar sürmüştür. Ancak devletçilik olarak adlandırılan bu dönem, temelinde bir ideolojik yapılanma olarak değil, daha çok milli ekonominin gerekleri doğrultusunda uygulanan ekonomi politikalarının hâkim olduğu bir dönem olarak görmek gerekir. 1930'lu yıllarda hâkim olan devletçilik, genel olarak devlet işletmeciliğini de zorunlu bir unsur olarak gören müdahaleci bir iktisat politikası anlamında kullanılmıştır (Burhan, 1990: 33). Devletçilik politikalarına geçişte, yabancı sermayenin ülkenin iktisadi çıkarlarına uygun faaliyet göstermemesi, özel teşebbüsün kısa dönemli kârlar uğruna uzun dönemli kamu çıkarlarını çiğnemesi, 1929'da Lozan Anlaşmasının sınırlamalarının sona ermesiyle artan gümrük gelirlerinin devletin iktisadi müdahale imkânlarını artırması, büyük buhranın patlak vermesi ve etkilerinin ülkemizde hissedilmesi de etken olmuştur (Boratav, 1982: 97-100). Dönem içinde 1930-1931 yılları salt korumacı önlemlerle yetinilen, iç ekonomiye dönük müdahale önlemlerinin alınmadığı, ancak dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin denetlendiği, 1932 yılı devletçi uygulamalara ani bir geçişi temsil eden, 1933-1939 yılları devletçiliğin rayına oturduğu yıllardır (Boratav, 1993: 51).

Kriz tüm dünyayı etkilerken, bu dönemde Türkiye'de kaynak sağlama anlayışı nedeniyle sistemli bir vergi reformu yapılamamıştır. Daha çok günü kurtarma anlayışının

etkisiyle vergilerde değişiklikler yapılarak yeni vergiler salınmıştır. Bu dönem; 1929 buhranı, kalkınma çabalarına hız verilmeye çalışılması ve II. Dünya Savaşı hazırlıklarının olduğu ve dolayısıyla kaynak ihtiyacı nedeniyle vergilerin artırılması sonucu vergi yükünün ağırlaştırıldığı vergi düzenlemeleriyle geçmiştir. Bu dönemde bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan dolaylı vergilerde bu vergileri yüklenen kesimin piyasa ekonomisine açık olan kesimler olduğu, dönem boyunca piyasa ilişkilerine girme oranı artan tarım kesiminin dolaylı vergilerdeki payının bir miktar yükseldiği, ancak aşar vergisinin kaldırılmasından sonra tarımsal kazançların büyük ölçüde vergi dışı kalması nedeni ile toplam vergi yükü açısından tarımsal kesimin diğer birçok kesime göre daha avantajlı olduğu söylenmektedir (Kaya & Durgun, 2009: 233-249).

1930-1939 döneminde gayrisafi yurt içi hasıla (GSYİH) içinde sektörlerin paylarında önemli gelişmeler olmuştur. Tablo 1'in incelenmesinden görüleceği gibi, tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 1930'da %49,0 iken, 1934'e kadar gerilemiş ve bu yılda %37,5 olmuştur. 1936'da %46,9 ile 1930 ve 1931'den sonra dönem içindeki en yüksek paya ulaşılmış ve bundan sonra düşerek 1939'da %41,7 olmuştur. Sanayi sektörünün GSYİH içindeki payı dönem içerisinde genellikle yükselmiş ve 1930'da %9,2 iken 1939'da %15,4 olmuştur. Hizmet sektörünün payında ise dönem ortalarına kadar bir yükselme olurken, dönemin ikinci yarısında gerileme olmuş ve yaklaşık dönem başındaki değere geri dönmüştür (Saraçoğlu, 2009: 133).

**Tablo: 1**  
**GSYİH İçinde Sektörlerin Payı**

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1930	49	9,2	41,8
1931	48,5	10,4	41,0
1932	43,2	11,6	45,2
1933	40,5	13,5	45,9
1934	37,5	14,5	47,9
1935	39,3	14,6	46,0
1936	46,9	13,0	40,0
1937	44,5	14,1	37,9
1938	43,4	14,1	42,4
1939	41,7	15,4	42,9

*Kaynak: Bulutay & Tezel & Yıldırım, 1974.*

Bu dönemde bir önceki dönemin liberal anlayışına kıyasla, bütçe gelirlerinin yapısının daha adil bir hale geldiği görülmektedir. Dolaysız vergilerin bütçe gelirleri içerisindeki payının dönem başındaki %22 düzeyinden sürekli yükselerek %30'lara yükseldiği görülmüştür. Bu dönemde, Arazi ve Hayvan Vergisini köylü kesim, diğer vergileri kentli kesimin üstlendiği; köylü kesimde vergi yükünün hayvan besleyen kesim aleyhine olduğu; Kazanç Vergisini ise şirketler, serbest meslek sahipleri, ticaret kesimi, küçük üreticiler ve çalışanların ödediği söylenebilir (Vural, 2008: 104).

Tablo 2'den de anlaşılacağı üzere toplam vergi gelirleri içerisinde aşarın kaldırılmasıyla azalan gelir üzerinden alınan vergilerin payı 1931'den itibaren gelir üzerinden alınmak üzere getirilen yeni vergiler ve mevcut vergilere yapılan zamlarla artmıştır. Servet ve harcamalar üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı dönem boyunca azalmıştır. Dönem içerisinde gelir üzerinden alınan vergiler,

olağanüstü vergilerin de etkisiyle büyük ölçüde maaş ve ücret gelirlerinin vergilendirilmesine dayanmaktadır. 1938 yılında yapılan incelemelerde de dolaysız vergi yükü memur maaşlarında %25 ile %40 arasındayken; ticari ve sınai kar gelirlerinde %7'nin altında olduğu sonucuna varılmış; ancak, kar gelirlerinin vergilendirilmesinin artırılması ve ücret ve maaşlar üzerindeki vergi yükünün azaltılması önerileri dikkate alınmamıştır (Tezel, 1986: 373).

**Tablo: 2**

**Vergi Gelirlerinin Gelir-Servet-Harcama Üzerinden Alınan Vergiler Olarak Dağılımı**

1930	8,6	17,5	73,9
1931	13,0	17,0	70,0
1932	22,3	14,2	63,5
1933	22,2	14,2	63,6
1934	27,4	16,1	56,5
1935	28,5	15,6	55,9
1936	41,8	11,6	46,6
1937	17,1	10,8	72,1
1938	31,5	8,1	60,4
1939	35,7	8,6	55,7

*Kaynak: Bütçe Gelir Yıllığı 1977-1978.*

Bu dönemde siyasi kesimle (bürokrasi) yerli ticaret ve sanayi kesimi iç içe geçmiş durumdadır. 1931-1940 döneminde kurulan şirketlerin %74,2'sinin kurucuları bürokratlardır (Kirmanoğlu, 1994: 59). İktisadi kalkınma amacıyla ilk defa bu dönemde hazırlanmış olan sanayi planları, devletin sermayeye olan bağlılığı nedeniyle bu kesim üzerindeki vergi yükünün düşük oranlarda kalmasına neden olmuştur. 1934-1935 yılı bütçe gelirlerinde; toplam vergi gelirlerinin yaklaşık %5 civarında bir kısmının ticaret ve sanayi kesiminden elde edilmesine karşılık, %18,5 kadar bir kısmı hizmet erbabı ve küçük sanat sahiplerinden ve %13 kadar bir kısmı ise çiftçilerden elde edilmiştir (Kirmanoğlu, 1994: 60). Kamu gelirlerinin artırılmasına ihtiyaç duyulan bir dönemde sanayi işletmelerinin vergi yükünü azaltmak için Muamele Vergisinde yapılan değişiklikler, Türk Hükümetinin sanayileşmeye verdiği önemi göstermektedir. Hükümet vergiye tabi olmamak için motor gücü kullanmaktan kaçınan küçük sanayi kuruluşlarını Muamele Vergisi kapsamına dahil ederek sanayi kuruluşlarını motor gücü kullanma ve ölçek arttırma konusunda teşvik etmeyi hedeflemiştir. Bu yolla sanayi kesiminin vergi yükü azaltılmıştır (Vural, 2008: 107). 1929 Krizi ve II. Dünya Savaşı hazırlıkları nedeniyle bu dönemde getirilen olağanüstü vergiler 1950 yılına kadar yürürlükte kalmışlardır.

Bu dönemde hükümet tarım kesimine yönelik yeni vergiler getirmemekle beraber ekonomik kriz bu kesimi de olumsuz etkilemiştir. Yapılan vergi indirimleri tarım kesimi üzerindeki vergi yükünü düşürmemiştir. Siyasal iktidarın tarım kesimine, özellikle de büyük toprak sahiplerine dayanması, verginin tabana yayılmasını sağlayacak vergi politikaları uygulanmasını engellemiş, vergi yükünün ücretli kesim üzerinde kalmasına neden olmuştur. Bu dönemde tarımsal fiyatların düşmesi, ticaret ve sanayideki talep yetersizliği nedeniyle vergi mükelleflerinin gelirleri azalmıştır. Hükümette çare olarak fiyat düşüşleri nedeniyle satın alma gücü artan ücretli kesimin üzerindeki vergi yükünü arttırmakta görmüştür. Ücretlileri hedef alan olağanüstü vergiler tüccar, sanayici ve çiftçilerin ekonomik krizden doğan kayıp ve zararlarının ücretlilere yüklenmesine neden olmuştur.

#### 4. 1940-1946 Dönemi: Savaş ve Depresyon Yılları

Bu dönemin başlarında Türk hükümeti her ne kadar tarafsız politika izleyerek savaşın dışında kalsa da savaşın ekonomi üzerindeki yıkıcı etkisinden kurtulamamıştır. Bu dönemde devletçilik politikaları katı bir biçimde sürdürülmüştür. Çalışma yaşında olan nüfusun önemli bir bölümü seferberlik nedeniyle üretim dışı kalmış, bu durum özellikle tarım kesiminde işgücü sıkıntısı yaratmış ve bunun sonucunda birçok malda üretim yetersizlikleri ile karşılaşmıştır. Aynı zamanda, sınai makine ve teçhizat alımında karşılaşılan problemler yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler göstermiştir. Artan kamu harcamaları devleti Merkez Bankası kaynaklarını kullanmaya yöneltmiş, sonuçta da para arzındaki artışlar ülke tarihinde ilk defa yaşanan enflasyona neden olmuştur.

Savaş yılları boyunca kırsal nüfustan para olarak toplanan üç tür vergi vardı: Arazi Vergisi, Hayvan Vergileri ve Yol Vergisi. Yol Vergisini yapım işlerinde çalışarak da ödemek mümkündü. Savaşın ilk yıllarında devlet bu vergilerin miktarını yükseltmiştir. Ancak daha sonraki yıllarda yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle, vergilerin gerçek yükü azalmıştır. Bununla birlikte; köylü kesimin Yol Vergisini nakdi olarak ödememek için devletin yapım işlerinde çalışmayı kabullenmeleri, bu verginin savaş yıllarının olumsuz koşullarında özellikle yoksul köylülük için önemli bir yük durumuna geldiğini göstermektedir (Pamuk, 1988: 100).

Savaş yılları boyunca devletin kırsal nüfustan talepleri arasında en önemlisi ve en ağırı ürünün bir bölümüne ya piyasanın çok altında kalan fiyatlardan zorunlu satış yoluyla ya da aynı vergilendirme yoluyla el konulmasıdır. Bu politikalar 1941 yılı başlarından savaşın sonuna kadar uygulanmıştır.

Bu dönemde vergi yükünün yetersiz oluşu ve vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranının küçüklüğü, sağlıklı bir kalkınmanın finansmanı için gerekli yurtiçi tasarrufu yaratacak vergi sisteminin henüz kurulamadığını göstermektedir. Savaş nedeni ile artan kamu harcamaları vergilerin de artmasına neden olmuş, yeni vergi kanunları çıkarılmıştır. Savaşın yarattığı kargaşa ortamında özellikle azınlıkların olduğu bir kısım girişimci büyük vurgunlarla olağanüstü kazançlar elde etmişlerdir. Bu olumsuz gelişmeye bir tepki olarak 1942 tarihinde Varlık Vergisi yürürlüğe konarak, savaş nedeniyle doğan aşırı kazançları vergilemek, harcanabilir geliri kısarak yurtiçi talebi daraltmak ve böylece enflasyonu dizginlemek, gelir-servet dağılımını düzeltmek amaçlanmıştır. Savaş nedeniyle yürürlüğe giren bir diğer vergi de Toprak Mahsulleri Vergisidir.

##### 4.1. Varlık Vergisi Uygulamasının Sosyo-Ekonomik ve Politik Analizi

Türkiye, İkinci Dünya Savaşına katılmamasına rağmen, savaş ilerledikçe etkilerini daha ağır hissetmiş; aktif nüfusun silâh altına alınmasıyla üretim kapasitesi düşmüş, tüketim artmış, temel tüketim maddeleri karşılanamamış ve fiyatlar hızlı bir biçimde yükselmiştir. Devletçiliğin de başlangıcı sayılan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı yüksek askeri harcamalar ve ham madde kıtlığı dolayısıyla uygulanamamış, yatırımlar düşmüş, üretim kapasitesi gerilemiş ve kısmi seferberliğin sürdürülmesi tarım üretimini bile düşürmüştür. Varlık



Vergisi uygulamasının, ekonomik anlamda, sermayenin el değiştirmesi sonucunu verdiği söylenebilir. Varlık Vergisi uygulaması sonucu enflasyonda beklenen sonuçlara ulaşlamamıştır.

Varlık Vergisi uygulaması ticaret burjuvazisinin aşırı kazançlarını tırpanlamayı amaçlarken ırk ve din ayrımına dayalı bir uygulamayla sonuçlanmıştır. 1923 İzmir İktisat Kongresinin, 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanununun ve Devletçilik ilkesinin uygulandığı 1930'lu yıllardaki yeni yatırımların sağlayamadığı özel sermaye birikimini, savaşın olağanüstü konjonktüründe bu vergi ile sağlandığı söylenebilir. Gayrimüslim iş adamlarına kesilen Varlık Vergisinin gerçek amacı, ülke çıkarlarına hareket etmeyecek, daha doğrusu etmesine fırsat verilmeyecek, batılı devletlerin destek ve himayelerinden yararlanması da mümkün olmayacak bir sınıfın yaratılmasıdır (Beriş, 2009: 29-32).

Varlık vergisi uygulamasının sosyal olarak da etkileri göz ardı edilemez ve azınlıkların nüfus yoğunluğunun yıllar itibarıyla azaldığı ifade edilebilir. Kimi siyaset bilimci ve ekonomistlere göre, Varlık Vergisi ile Türkiye, yıllar boyunca kazandığı dış itibarını büyük ölçüde kaybetmiştir. Başta ABD, İngiltere ve Almanya olmak üzere birçok ülke Türk Dışişleri Bakanlığı'na gönderdikleri notalarla bu verginin uygulanmasını protesto etmişlerdir (Takım & Arslan, 2012: 234). Varlık Vergisi azınlıkların ekonomi içindeki payını azaltmak üzere bir vasıta olarak kullanılmıştır. Baskı grupları tam anlamıyla kurumsallaşmadığı için devlete karşı istekler ferdi olarak ulaştırılmış, savaş ortamı ile tek parti iktidarı birleşince siyasi ve bürokratik sahada bir dizi kayırmacı davranışlar meydana gelmiştir. Uygulamada eşitlik sağlanamayarak kişisel çıkarlar, siyasi çıkarlar büyük oranda verginin objektifliğini etkilemiştir.

Hükümet Varlık Vergisi uygulamasıyla İstanbul basınından her aşamada önemli destekler bulmuştur. Bir anlamda basın gayrimenkul sahiplerinin listelerini yayımlayarak takdir komisyonlarına hedef göstermiştir. Varlık Vergisinin kaldırılmasında ise dış basın önemli bir etken olmuştur.

#### **4.2. Toprak Mahsulleri Vergisinin Sosyo-Ekonomik ve Politik Analizi**

Aşar Vergisine benzetilen bu verginin salınmasının gerekçesi olarak savaşın yarattığı ekonomik sorunlar gösterilmiştir. Dönemin ekonomik koşulları dikkate alındığında; bu vergi özellikle küçük toprak sahipleri üzerinde büyük baskı yaratmıştır. Toprak mahsulleri vergisi savaş yıllarında hem ordu ve büyük şehirlerin i aşesinin karşılanması hem de hazineye sağladığı gelir bakımından önemli bir kaynak yaratmıştır. Ancak bu vergi, üretim miktarlarındaki ciddi düşüşlerin ve krizin nedeni olarak da gösterilmiştir. Gerçekten de verginin uygulandığı yıllarda birçok farklı tarımsal ürünün üretim miktarlarında ciddi düşüşler yaşanmış; normal üretim miktarlarına savaş sonrası yıllarda ulaşılabilmiştir (Kazgan, 2002: 66-69).

II. Dünya Savaşı yıllarında izlenen ekonomi politikalarının doğurduğu mali yükümlülük/külfetler çiftçiler açısından olumsuz neticeler doğurmuştur. Ağırlıklı olarak hububat ziraatı yapan Türkiye köylüsünün önce Milli Korunma Kanunu'na dayanılarak

uygulanan devletçe el koyma yöntemi, daha sonra halk arasında aşarın geri gelmesi olarak yorumlanan toprak mahsulleri vergisi nedeniyle ağır bir vergi yüküyle karşı karşıya kalması mevcut tek parti iktidarına karşı tepkileri de beraberinde getirmiştir (Yerasimos, 1976: 1327).

Gerek Milli Koruma Kanunu ve gerekse de Toprak Mahsulleri Vergisi ile piyasa fiyatlarının ve hatta maliyetlerin altında kalan alım bedelleri çiftçiler açısından ciddi mali külfetlere neden olmuştur. Bu vergi düşük bedelle el koyma uygulamasıyla birlikte köylü kesim için yıkıcı sonuçlara neden olmuş, halkın siyasi iktidara tepkisiyle sonuçlanmıştır. Gerek verginin karakteri gerek uygulamanın neden olduğu ve doğrudan çiftçiye yüklenen ek külfetler, bu verginin ağırlığını daha da artırmış, büyük toprak sahiplerinin de aralarında olduğu çiftçi kesimin iktidara sırtını dönmesine neden olmuştur.

Haziran-1945'de Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Cumhuriyet Halk Partisinin girişimleri sonucu tekrar gündeme geldi ve Meclisten geçirildi. Kanunun ünlü 17. Maddesi 50 dönümden daha büyük toprakların topraksız veya az topraklı köylülere dağıtılabileceğini öngörüyordu ve radikal uygulamalara yol açabilecek nitelikliydi (Pamuk, 1988: 107). Cumhuriyet Halk Partisi bu kanunla yeni bir partide toplanmayı amaçlayan büyük toprak sahiplerine gözdağı vermeyi amaçlamıştır.

Her kesimiyle köylülüğün Türk siyasal yaşamındaki ağırlığının artmasına yol açan ve bu konuda bir dönüm noktası oluşturan 1950 seçimlerinde büyük toprak sahiplerinin pazara yönelik tarımdan yana politikalar izlemeyi taahhüt eden Demokrat Partiyi desteklemeleri doğaldı (Pamuk, 1988: 108).

## **5. 1946-1960 Dönemi: Liberal Ekonomiye Yeniden Dönüş**

Savaş sonrası yıllar piyasa mekanizmasına dayalı ekonomik yapının dışa açık olarak yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı bir dönemdir. Çok partili sisteme geçişle birlikte hükümetler en azından belli seçim dönemlerinde de olsa tüm toplum kesimlerinin taleplerini dikkate almak zorunda kalmışlardır. Bu döneme siyasi bakımdan olduğu kadar salt iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası kazandıran özellik, 1930'dan beri on altı yıldır kesintisiz biçimde uygulanan kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği; ithalatın serbest bırakılarak büyük ölçüde artırıldığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı; dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur (Boratav, 1989:74). Seçim kazanma arzusu bu dönemde uygulanan kamu politikalarının popülist bir yaklaşımla uygulanmasına neden olmuştur. Böylece tek parti döneminin demirden kanunu olan "Denk Bütçe" ve "Denk Ödemeler Dengesi" ilkelerinin terk edilerek; genişlemeci maliye ve para politikalarının uygulamaya konduğu bir dönem olmuştur (Akyıldız & Eroğlu, 2004: 51).

Bu dönemde Türkiye BM, IMF ve daha sonra ise DB'na üye olmak suretiyle siyasal ve ekonomik tercihlerini büyük oranda belirlemiştir. Siyasal alanda gelişen liberalizm ve özgür dünyayla gerçekleşen entegrasyon Türkiye ekonomisinde daha liberal politikaların uygulanmasına neden olmuştur (Akyıldız & Eroğlu, 2004: 50).

Dönemin iktidar partisi seçimden hemen önce seçmenlerin büyük çoğunluğunu oluşturan ve aynı zamanda halkın önemli bir bölümünü ilgilendiren Toprak Mahsulleri Vergisini yürürlükten kaldırmıştır. Tarım kesiminin bir baskı grubu oluşturmadığı ve hükümetlere taleplerini kabul ettirmediği değerlendirmesinin gerçek dışı olduğu, bu kesimin önemli bir baskı grubu olduğu ve taleplerinin büyük çoğunluğunun oy endişesi ile hareket eden hükümetlere kabul ettirildiği ortaya çıkmaktadır (Ay, 2008: 147). 1923 yılından 2007 yılına kadar devlet, çeşitli sebeplerle yaklaşık olarak 21 kez faiz affı çıkarmıştır. Faiz affı çiftçilerin lehine olarak borç faizlerinin silinmesi, borcun 30 yıla varan faizsiz ertelenmesi, taksitlendirilmesi, faiz oranlarının indirilmesi, şeklinde gerçekleştirilmiştir (Ay, 2008: 146).

Seçimin ardından hükümet 1950 yılında kapsamlı bir vergi paketini yürürlüğe koymuştur. Gelir Vergisi, Kurumlar ve Esnaf Vergileri ve Vergi Usul Kanunu böylelikle yürürlüğe girmiştir. Artan oranlı bir yapıya sahip olan gelir vergisi kanununun; vergi tarifesinin başlangıç dilimlerine bakıldığında oldukça dar tutulduğu, bu durumun da dar ve orta gelirli kesimlerin vergi yüklerini ağırlaştırdığı görülebilir (Kayra, 1956; Akt. Kirmanoğlu, 1994: 65).

Bu dönemde yürürlüğe konan diğer bir (gelir) vergisini ise Kurumlar Vergisi oluşturmaktadır. Bu vergi iktidar tarafından sermaye kesimine verilen avantajlardan biri olarak görülmüştür. Bir başka ifadeyle kurumlar vergisi devletin özel birikimi destekleme işlevinin vergileme politikalarına yansımından başka bir anlam taşımamaktadır (Karabacak, 2005: 118).

1954 seçimlerinden sonra Esnaf Vergisinin yürürlükten kaldırılarak bu kesimin Gelir Vergisi kapsamına alınması, esnaf kesimin vergi yükünü ağırlaştırması dikkat çekicidir. 1957 yılında ise hükümet, sanayici kesimin baskılarına dayanamayarak İmalat Muamele Vergisini kaldırmış, yerine Gider Vergisini yürürlüğe koymuştur.

Bu dönemin vergileme anlayışı; devlet teşkilatında meydana gelen değişikliklere paralel olarak uygulanmıştır. Gelir Vergisi tarım kesimini vergi dışı bırakırken Kurumlar Vergisi ile sermaye kesimine önemli avantajlar getirmiştir. Bu dönemde artan vergi kaçakçılığına karşı yeterli önlemler alınmamış, ücret gelirleri dışındaki kesimlerden vergi toplanmaması ciddi kayıplara yol açmıştır. Bu dönemde kişi başına gelir yükseldiği ve iktisadi yapı vergilendirilmeye daha elverişli bir nitelik kazandığı halde, vergi gayretinde 1950'lerin sonuna kadar önemli bir değişiklik meydana gelmemiş, aksine düşüş görülmüştür. Artan vergi kapasitesine rağmen vergi gelirleri çoğalmamıştır. Bu durumun idari, teknik nedenleri vardır, ancak asıl neden siyasi olarak vergilemenin çeşitli güçlükleri içinde taşınması ve iktisadi liberalizm anlayışına dayanan hükümetin özel teşebbüsün imkanlarını sınırlamama amacını ön planda tutmasıdır. Devletin bu tutumu, ana gelir kaynağı olan vergileri göz ardı ederek para politikası kaynaklarına yönelmesine yol açmıştır (Coşar, 2005: 50).

Tablo 3'de dolaylı ve dolaysız vergiler olarak vergi gelirlerinin gelişimi ve vergi yükü yer almaktadır. Dolaylı-dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki paylarına bakıldığında, 1950 yılında dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %64 iken,

1952 yılında %73,2’ye yükselmiş, dolaysız vergilerin payı yeni getirilen gelir vergisi sisteminin uygulamadaki aksaklıkları nedeniyle düşmüştür. Bu dönemde ülke gerçeklerine ve sosyal adalete uygun dolaylı-dolaysız vergiler dengesi kurulamamış, Demokrat Parti’nin hedeflerinin aksine bu denge dolaylı vergiler lehine gelişmiştir (Coşar, 2005: 47).

**Tablo: 3**  
**Vergi Gelirlerinin Gelişimi ve Vergi Yüklü**

Yıllar	Dolaylı Vergiler (%)	Dolaysız Vergiler (%)	Vergi Yüklü (%)
1950	64,0	36,0	12,8
1951	76,8	23,2	10,9
1952	73,9	26,1	11,9
1953	70,9	29,1	11,9
1954	67,3	32,7	13,2
1955	67,1	32,9	13,0
1956	62,8	37,2	12,8
1957	64,1	35,9	11,2
1958	64,8	35,2	11,1
1959	65,7	34,3	12,3

*Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), 1995, BUMKO.*

## 6. 1960-1980 Dönemi: Yeni Anayasa ve Sosyal Devlet

1961 yılında çıkarılan yeni anayasa ile devletin “Sosyal Devlet” kimliğine büründüğü bu dönemde, tekrar planlı kalkınma hareketi ile belirli bir kalkınma hızı sağlanabilmiştir. Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de hâkim olan Keynezyen İktisat politikaları, hükümetlere geniş müdahale yetkileri tanımış bu durumun neticesinde de zaman zaman finansman açıklarıyla karşılaşan Türkiye çare olarak devalüasyonlarla ekonomiye müdahalede bulunmuştur. İthal ikameci ve planlamaya dayanan bir anlayışla sürdürülen bu dönemin ekonomi politikaları seçimlerin de etkisiyle çeşitli toplum kesimleri arasında çıkar çatışmalarının hâkim olduğu bir dönemdir. 1923-1960 yılları arasındaki vergi politikası, devlete kaynak temin etmek fonksiyonuna göre ayarlanmıştı. Bu dönemde ise vergi sistemine devlete gelir sağlama fonksiyonunun yanı sıra piyasada meydana gelen kaynak dağılımını plan hedeflerine uygun bir şekilde değiştirmek görevi de verilmiştir (Görgün, 1973: 202). 1960 İhtilâlinde sonra askeri idarenin yürürlüğe koyduğu vergi reformuyla; enflasyonun yol açtığı ağır vergi yükü ile karşı karşıya kalan düşük gelirli kesimlerin vergi yükü biraz hafiflemiştir. Büyük tarım işletmelerinin gelir vergisi kapsamına alınması ve kurumlar vergisi oranının %20’ye çıkarılması sermaye kesiminin tepkisine yol açmıştır. Ancak bu dönemde sermaye kesimi lehine olan ve günümüzde de varlığını koruyan vergi politikaları (yatırım indirimi, ihracatta vergi iadesi, hızlandırılmış amortisman vb.) uygulamaya girmiştir.

Bu dönemde genel fiyat yükselişleri nedeniyle vergi yükünün daha çok düşük gelirli kesim üzerinde kalmasına neden olmuştur. 1970’li yıllardan sonra her ne kadar dolaysız vergilerin payı artmışsa da bu artış vergi adaletini sağlayamamıştır. 1970-1979 yılları arasında gelir üzerinden alınan vergilerin arttığı görülmektedir. Bu vergilerin büyük bir kısmının ücretliler tarafından ödendiği dikkate alınırsa, vergi hasılatı içinde dolaysız vergilerin payının yüksek olması, vergi yükü dağılımının adaletli olmadığını göstermiştir (Varcan, 1987: 126).

Demokrat Parti döneminde Gelir Vergisi sisteminin istisna ve muafiyetlerle daraltılan tabanı ekonomideki gelir artışlarının bütçeye vergi olarak aktarılmasını imkânsız kıldı. Göreli olarak kârlarda, ücretler ve maaşlara göre daha büyük bir artış meydana gelmiş ve hükümet sermaye gelirlerine hoşgörü ile yaklaşmıştı. Vergi politikası bu yaklaşım biçiminden büyük ölçüde etkilendi. Büyüyen ekonomide artan gelirler vergilenmedi. Vergi yükünün dağılımında büyük eşitsizlikler ortaya çıktı; öyle ki, asgari geçim indirimi gerçeği yansıtacak düzeyde belirlenmemiş, gelir vergisi daha başlangıçta bir ücret vergisi niteliğini almıştı. Artan mükellef sayılarına rağmen beyannameli mükellef sayısının azlığı, küçük işletmelerin yaygınlığı gelir vergisi sisteminin adil bir vergi olmasını ve GSMH'daki artışları yakından izlemesini engellemişti (Coşar, 2005: 48). Yapılan vergi reformlarına rağmen, dar kapsamlı vergi sistemi vergi esnekliklerinin düşmesine ve vergi yükünün azalmasına neden oldu. Bu dönemde artan vergi kapasitesine rağmen vergi gelirleri artmamıştır. Bunun idari, teknik nedenleri vardır, ancak asıl neden siyasi olarak vergilemenin çeşitli güçlükleri içinde taşınması ve iktisadi liberalizm anlayışına dayanan hükümetin özel teşebbüsün imkanlarını sınırlamama amacını ön planda tutmasıdır. Devletin bu tutumu, ana gelir kaynağı olan vergileri göz ardı ederek para politikası kaynaklarına yönelmesine yol açmıştır. Burada temel yaklaşım fedakârlığın tüm kesimleri kapsayacak şekilde paylaşımını sağlayacak bir vergi sistemi kurmak yerine, dış gelişmelerin ve bazı gelişme kuramcılarının önerileri ışığında hareket ederek geçici yöntemlerle sanayileşmeyi sağlamaktır (Coşar, 2005: 49-50).

## **7. 1980-1991 Dönemi: 24 Ocak Kararları ve Serbest Piyasa Ekonomisi**

Dünya genelinde 1960'ların ortalarından itibaren kâr oranlarındaki düşme eğilimine bağlı olarak, sermaye birikiminin daralma süreci içine girmesi, kapitalist sistemi yüzyılın en uzun süreli kriz dalgasının içine sokmuştur. Krizin temel nedeni, düşen kâr oranları olduğundan, krizin aşılması ya da etkilerinin hafifletilmesi, sermayenin özgürleşmesini, en çabuk ve en kolay kâr elde edebileceği alanlara girip çıkabilme imkanlarının oluşturulmasını, yani küreselleşmeyi gündeme getirmiştir. Sermayenin girdiği ülkede üretimden pazarlamaya kadar hiçbir sınırlama ve denetimle karşılaşmaması gerekir. Bu serbestinin gerçekleşmesi de ülkelerin ekonomilerinden siyasal yapılarına kadar her alanda kurumsal düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Bu da ulus devletin sosyal devlet misyonundan uzaklaşması anlamına gelmektedir (Kargı & Özügürlü, 2007: 275-289). Bu yıllara kadar tüm dünyada egemen olan talep yönlü ekonomi politikaları terk edilerek yerini arz yanlı ekonomi anlayışına bırakmıştır.

Türkiye'de 1980'li yıllar; dünyadaki siyasi ve ekonomik konjonktürün yansımalarının yaşandığı, ekonomi alanında yeni paradigmanın kabul görmeye başladığı yıllar olmuştur. 1980 yılının başlarında giderek derinleşen ekonomik kriz döneminin hükümetini bir dizi radikal önlemler almaya zorlamıştır. Kamuoyunda 24 Ocak Kararları olarak bilinen; ekonominin dış rekabete açık, ihracatın artırılarak, sermayenin teşvik edilmesi, devletin küçültülerek ekonomiye müdahalesinin minimuma indirilmesini hedefleyen önlemler paketi yürürlüğe girmiştir.

Bu gelişimin vergi politikalarına yansımaları ise, sermayenin üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi amacıyla vergi yapısında gerçekleştirilen dönüşümlerdir (Kargı & Özügürlü,

2007: 280). Bu dönüşümle birlikte Türkiye'de dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru bir kayış gözlenmiştir. Arz yanlı iktisat politikaları gereği sermaye kesimi üzerindeki dolaysız vergilerin düşürülmesi ve 1985 yılında yürürlüğe giren Katma Değer Vergisi ile birlikte vergi yükü işçi ve ücretliler aleyhine bir duruma neden olmuştur. Getirilen teşvik ve sübvansiyonlarla sermaye kesiminin önü açılmış, 1980'li yılların sonuna kadar sermaye kesiminin ödemekle yükümlü olduğu kurumlar vergisi çok düşük seviyelerde seyretmiştir. Ancak 1980 sonrasında değişen vergi politikası çerçevesinde devlet dolaylı/dolaysız vergi tercihini değiştirmek yoluyla dengeyi sermaye lehine çevirmekle kalmamış, emek üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırarak uygulamalara girmiştir. Bu dönemde enflasyonla mücadele programı çerçevesinde uygulanan düşük ücret politikalarıyla birlikte, emek geliri elde eden toplumsal sınıfların milli gelirden aldığı pay giderek düşerken, ücret üzerindeki vergi yükü artış göstermiştir (Palamut & Yüce, 2001: 391). 1980'li yıllar boyunca uygulanan vergi politikaları vergi gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Bu dönem gelir vergisinin, yüksek gelirli bireylere etkili şekilde uygulanmadığı, vergi dağılımında adaletsizlik olduğu, faize ve temettüye uygulanan düşük verginin vergi tabanında erozyona neden olduğu, hisse senetlerinden elde edilen sermaye kazançlarının vergi dışı bırakıldığı popülist politikalar çerçevesinde çok fazla istisna ve muafiyet uygulandığı yönünde eleştiriler almıştır (Karataş, 1996: 92).

Baskı gruplarının 1980 sonrası ilişkilerinin ihtilal sonrası yapılan anayasa ile şekillendiğini görmekteyiz. Çünkü 1982 Anayasası çıkar gruplarının baskı grupları haline gelmesini yasaklamıştır. Bu dönemde mesleki derneklerin faaliyetlerinin devlet tarafından kontrolde tutulması söz konusudur. İhtilal Anayasası, devlete karşı bu kuruluşları ya da üyelerinin baskı uygulamasını engelleyici niteliklere sahiptir. Grevler, mitingler, toplu imza gibi eylemlerin yasaklandığı bu dönemde hiçbir çıkar kuruluşunun hükümet politikasına karşı bir veto gücü oluşturmasına izin verilmemiştir. 1982 sonrasındaki dönemde baskı gruplarının itaatkâr bir şekilde davranmaları ve yine devlete bağlı ve kendi işleriyle uğraşan insanlar olmaları isteniyordu. Sivil toplum unsurlarını baskı altına alan bu uygulamalar hep millet menfaatine yapıldığı ifade ediliyordu (Ay, 2008: 126).

## 8. 1991-2002 Dönemi: Kriz Yılları

1980'lerde vergilerin etkin kullanılmayışı ve bütçe dengelerinin bozulması sonucu Türkiye'de 5 Nisan 1994'e gelindiğinde ağır bir finansal krizle karşılaşmıştır (Tüğen, 2002: 4). Krizin nedeni olan mali sistemin sürdürülemez açıkları, bu dönemin istikrarsızlığının belirleyicilerinden biri olmuştur (Boratav vd., 2003:197). Artan kamu harcamalarının kısılamadığı ve politik kaygılar nedeniyle reform yerine sadece o günün ekonomik şartlarına göre ek vergilerin konulduğu bu dönemde kamu açıkları artmış ve borçlanmada sınıra gelinmiş, enflasyon oranlarında hızlı bir artış meydana gelmiştir (Daha geniş bilgi için bkz. Arasıl & Saygılı & Sayılğan & Yereli, 1994).

Bu dönemde vergilerde yapılan değişiklikler oldukça azdır. Bunun nedeni büyük oranda siyasi istikrarsızlıklar ve sadece o günün iktisadi şartlarına göre hareket edilmiş olunmasıdır. Bu yıllar arasında vergi reformu olarak ifade edilen en kapsamlı değişiklikler; kapsamı on beş ayrı verginin çeşitli değişikliklerinden oluşan bu reform ile vergi tabanın

genişletilmesi, dolaylı vergilerdeki artışın ve bazı kesimlere tanınan istisna ve muafiyetlerin bozduğu vergi adaletinin sağlanması, vergi oranlarının yüksekliği nedeniyle oluşmaya başlayan kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, vergi sisteminin karmaşık yapısının netlik kazanması amaçlanmıştır (Paksoy & Bakan, 2010). Ticari kazançların vergilendirilmesinde önemli bir sorun olan ve birçok geliri vergi dışı bırakan götürü usulü kaldırılmış, yerine basit usul getirilmiştir (Giray, 2001: 261). Gelir vergisinin %55'inin, toplam vergi gelirlerinin ise %20'sinin ücretliler tarafından ödendiği, dolaylı vergilerin payının %60'a yükseldiği, yüksek vergi oranlarının vergi kayıp ve kaçakçılığı ile kayıt dışı ekonomiyi teşvik ettiği bir vergi sistemi varken bu reform ile iyileştirmeler sağlanmaya çalışılmıştır (Tüğen, 2002: 4).

Enflasyonla mücadelede maliye politikasının birinci aracı olan vergi artırımları 2000 yılına kadar etkin bir şekilde kullanılmamıştır. 1990'larda uygulanan vergi politikaları, temelinde 1989 Finansal Serbestleştirme sonrası sermaye hareketleriyle birlikte mal ve hizmet pazarlarını da tam serbestleştiren uygulamanın olduğu 1990 ve 2000'lerin başındaki krizlere geçici çare olabilmeleri amacıyla getirilen önlemlerden ibaret kalmıştır (Güngör & Aydın, 2011: 69-78).

İş dünyası ile siyasi iktidar arasındaki zaman zaman yaşanan çatışmalar ve uygulanan politikalarından iş dünyasının memnuniyetsizliği, 1995 yılında yapılan yasal düzenlemeler sayesinde baskı gruplarının siyaset yapma yasağının kalkmasıyla birlikte onları siyasetle daha yakından ilgilenmeye itmiştir (Ay, 2008: 128). Sermaye kesiminin siyasetin içinde yer alması bu tarihten sonra uygulanacak vergi politikalarının şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır.

## **9. 2002 Sonrası Dönem: Tek Parti İktidarı**

Türkiye'de 1990'lı yıllardan sonra başlayan kamu dengelerindeki bozulmalar, 2000'li yıllarda yaşanan krizlerin ana nedenleri arasında sayılmış, iç borçların sürekli artması ve iç borçların çevrilebilme sorunları krizlerden kurtulabilme şansını azaltmıştır. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinden sonra Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı dahilinde 2002 yılında IMF ile yapılan istikrar programına, mali yapıyı düzenleyecek uzun süreli vergi ve harcama politikaları damgasını vurmuştur. Stand-by düzenlemeleriyle vergi sisteminin basitleştirilerek dolaysız vergiler konusunda yapılacak değişiklikler üzerinde durulmuştur. Vergi sisteminin adaletli bir yapıya kavuşturulup vergi yükünün tabana yayılması uygulaması hedeflenmiştir. 2002-2007 arası dönemde Türkiye'de kamu maliyesinde sağlanan disiplinle talebin canlandırılması amacıyla bazı ürünlerde ÖTV ve KDV oranları geçici bir şekilde düşürülerek firmaların ellerinde biriken stokların eritilmesi sağlanmıştır.

2002'den 2008 Küresel Finansal Krizi'ne kadar geçen dönemin iktisat ve maliye politikalarının büyük kısmı istikrar programlarıyla şekillenmiştir. Dolayısıyla vergilerde yapılan düzenlemeler de bu programların belirlediği hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. 2004 yılından sonra Türkiye'de dünyada yaşanan vergi indirim eğilime paralel olarak vergi oranlarını düşürülmesine yönelik çok sayıda karar alınmıştır (Güngör & Aydın, 2011: 72).

2008 yılı itibariyle üretim faktörleri üzerinde vergi yükü dağılımına bakıldığında, gelir vergisi tahsilatının %92'sinin tevkifat yoluyla geri kalanının ise beyannameye dayalı olduğu, tevkifat gelirlerinin de %40'a yakınının ücret kesintilerinden oluştuğu görülmektedir.

Özellikle vergi politikaları gelir dağılımı adaletinin sağlanmasının etkililiği yanında refah devleti harcamaları için hayati olan fonların elde edilmesinde önemli işlevler görür. Oysa Türkiye'de 1980 sonrası liberal politikalar ve 1994 krizinden bu yana uygulanan faiz dışı bütçe fazlası politikası nedeniyle bütçelerin geliri yeniden dağıtıcı özellikleri çok düşük düzeylerde kalmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı ekonomik istikrarın önemine vurgu yaparak geniş halk kitlelerinin desteğini sağlayabilmiştir. 1980'lerin liberalleşme politikaları; 1990'lı yıllarla birlikte gelişen ve 2000'li yıllarda siyasal sistemde kendine yer açmak isteyen sosyo-ekonomik grupların gelişimiyle daha da belirleyici olmuştur. Amerikalı Türk tarihçisi Findley'in de tespit ettiği üzere İstanbul ve Ankara gibi büyük, batılı ve laik sermayenin yanında ilhamlarını dini hareketlerden alan ve kendi değerleriyle barışık siyasal partileri destekleyen yeni bir sermaye grubu ortaya çıkmıştır. Yaygın bilinen adlarıyla "Anadolu Kaplanları" adı verilen bu grup Türkiye'de ekonomik hayatın yanında sosyo-kültürel değerleri de yeniden yorumlayarak siyasete pek çok yönden etkide bulunacak kanalları oluşturmuştur (Cansever & Kiriş, 2015: 361-384).

Batıdaki kapitalistleşme süreci daha çok içsel dinamiklerle ortaya çıkmış burjuvazinin kendine iktidar alanı açacak şekilde geleneksel yapıyı çözerek modern batı toplumunu, siyasetini ve ekonomisini dönüştürmesi ile sonuçlanmıştır. Türkiye'de ise tersi bir şekilde bürokratik sınıfların öncülüğünde başlayan süreç devlet ile toplum arasında günümüze kadar devam eden sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Teazis, doğu toplumlarında dönüşümlerin dış dinamiklerin etkisiyle gerçekleştiğine ilişkin klasik oryantalist yaklaşıma özellikle Weber ve Marx'ın yaklaşımlarına kısmen katılarak bu teorik çerçevenin "80'li yıllarda Türkiye'de neo-liberal politikaların kabul edilmesiyle ete kemiğe bürünmeye" başladığını Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde ise Batıdaki tarihsel duruma benzer şekilde bir orta sınıfın varlığını hissettirdiğini belirtmektedir (Sala, 2012: 400).

## 10. Sonuç

Günümüzde OECD raporlarında gösterilen ve ülkeler arasında karşılaştırmalarda önemli bir veri olarak kabul edilen Gini katsayısı kadar, buna paralel diğer önemli bir gösterge de vergi yüküdür. 1980 sonrası dünya siyasi konjonktürüne bağlı olarak neo-liberal politikaların yükselişe geçmesi ve ulus devletlerin sisteme entegrasyonu için sermayenin önündeki engellerin kaldırılarak kural ve kurumlarıyla bir devlet yapılanması için, tavsiye kararı veya bağlayıcı nitelik taşıyan ekonomi politikaları, vergi politikalarını da şekillendirir olmuştur. Ülkelerin gelişmişliğinin bir göstergesi olarak verginin tabana yayılması, vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi, mükelleflerde vergi kültür ve bilincinin yerleşmesi vergi yükünün önemini de artıran faktörlerdir. Bu noktada önemli olan vergi yükünün mükellefler, sektörler, bölgeler arasında adalet ilkesine uygun olarak dağılımının sağlanmasıdır.



Cumhuriyet tarihi boyunca işbaşına gelmiş hükümetler liberal veya karma ekonomi politikalarını uygulamaya çalışmışlardır. Bu süreçte belirleyici olan dünyadaki ekonomik ve politik yapının etkileri, ülkemizde de görülmüştür. Ancak gelişmiş ülkelerde yüksek oranlarda seyreden vergi yükü Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde daha düşük seviyelerde kalmıştır. 1980 sonrası küreselleşmenin etkisiyle gelişmekte olan ülkelerin sisteme entegre olma çabaları, genel olarak vergi politikalarının sermaye lehine uygulanmasını ve dolayısıyla da vergi yükünün dolaylı vergiler yoluyla emekçi kesim üzerinde kalmasına neden olmuştur. Türkiye'de de Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı ile gelir dağılımı dengesizliklerini gidermek amacıyla uygulanan ve yeni bir ivme kazanan sosyal politikalar (Sosyal Transferler-Ayni ve Nakdi Yardımlar); düşük ekonomik gelire sahip kesimler için uygun olmasına rağmen her fırsatta yararlanmak istemelerine yol açabileceği ve sermaye birikiminin yanı sıra iktisadi verimliliği de olumsuz yönde etkileyebileceği nedeniyle eleştiri konusu olmaktadır. Benzer şekilde, vergi sistemi daha çok dolaylı vergilere dayanıyorsa bu transferlerden yararlanan düşük gelirli kesim de bunların finansmanına katılacağı için transferlerin gelir dağılımında adaleti sağlama amacı tam olarak istenen neticeyi vermeyebilecektir.

### Kaynaklar

- Akyıldız, H. & Ö. Eroğlu (2004), "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları", *SDÜ İİBF Dergisi*, 9(1), 43-62.
- Arasıl, Ö. & F. Saygılı & Ş. Sayılğan & A.B. Yereli (1994), *5 Nisan'dan 5 Temmuz'a (1994 Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin İlk Üç Aylık Değerlendirilmesi ve İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Öneriler)*, İzmir Ticaret Odası, Ağustos, İzmir.
- Ay, H. (2008), *Vergi Politikaları ve Baskı Grupları*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, Mart.
- Aysan, M.A. (1986), "Atatürk'ün Ekonomik Görüşü, Devletçilik", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Temmuz, 2(6), 617-644.
- Beriş, H.E. (2009), *Tek Parti Döneminde Devletçilik-Türkiye'de Otoritarizmin Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Liberte Yayınları: 151, Ankara.
- Boratav, K. & B. Tanör & S. Akşin (2003), *Bugünkü Türkiye 1980-2003*, C. 5, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Boratav, K. (1982), *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Boratav, K. (1989), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1989*, Nadir Kitap, Ankara.
- Boratav, K. (1993), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, 4. B., Ankara, Gerçek Yayınevi.
- Bulutay, T. & Y.S. Tezel & N. Yıldırım (1974), *Türkiye Milli Geliri (1923-1948)*, AÜ SBF Yay. No. 375, Ankara.
- Burhan, N. (1989), "Türkiye'de Devletçilik Üzerine Düşünceler (1923-1950)", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 32. Seri, Yıl: 1988/1989, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayınları, No.3659/533-74, İstanbul Üniversitesi Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul, 29-40.
- Cansever, N. & H.M. Kiriş (2015), "Türkiye'de Ordu - Siyaset İlişkileri Çerçevesinde AKP -TSK Etkileşimine Bakış", *SDÜ İİBF Dergisi*, 20(3), 361-384.
- Coşar, N. (2005), "Demokrat Parti Dönemi Maliye Politikası", *AÜ SBF Dergisi*, 60(1), 29-58.
- Giray, F. (2001), *Maliye Tarihi*, Ezgi Kitabevi, Bursa.

- Görgün, S. (1973), *Maliye Politikası*, İÜ İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayınları, No:1823/317-50, Çağlayan Basımevi, İstanbul.
- Güngör, G. & A. Aydın (2011), "Küreselleşmenin Türk Vergi Politikaları Üzerine Etkisinin 1980 Sonrası Analizi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(2), 69-78.
- Karabacak, Y. (2005), "Kapitalist Sistemlerde Devletin İşlevleri ve Vergileme Gücünün Sınırları: Türkiye Örneği", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 48. Seri*, 115.
- Karataş, C. (1996), "Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları 1980-1993", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi*, 84-105.
- Kargı, V. & H.Y. Özüğurlu (2007), "Türkiye'de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 Dönemi", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 14(1), 275-289.
- Kaya, D.G. & A. Durgun (2009), "1923-1938 Dönemi Atatürk'ün Maliye Politikaları: Bütçe ve Vergi Uygulamaları", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Mayıs, (19), 233-249.
- Kazgan, G. (2002), *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi - Birinci Küreselleşmeden İkinci Küreselleşmeye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Keyder, Ç. (1983), *Toplumsal Tarih Çalışmaları*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Kirmanoglu, H. (1994), "Türkiye'de Vergi Reformları, Siyasal İktidarlar ve İktisat Politikaları", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuz altıncı Seri, Cumhuriyet'in Yetmişbeşinci Yılı Özel Sayısı*, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, No:551, 55-82.
- Paksoy, S. & S. Bakan (2010), "Türkiye'de Uygulanan Vergi Politikaları ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri: (1980 Sonrası)", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(32), 150-170.
- Palamut, M.E. & M. Yüce (2002), "Türkiye'de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi", *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 379-399.
- Sabır, H. (2003), "Atatürk'ün İktisat Zihniyeti", *Dış Ticaret Dergisi*, Nisan, 8(28), 3.
- Sala, B. (2012), "İkincilerin Cumhuriyeti: Adalet ve Kalkınma Partisi", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 1(3), 398-401.
- Takım, A. & R. Arslan (2012), "İktisat Politikalarında Zorunlu Borçlanmadan Zorunlu Tasarrufa: Varlık Vergisi Tartışmaları", *CÜ İİBF Dergisi*, 13(2), 217-237.
- Tosuner, M. & Z. Arıkan & A.B. Yereli (1992), "Türk Vergi Sisteminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *EGİAD, Ekonomik Raporlar*, No:7, İzmir.
- Tüğen, K. (2002), "Türkiye'nin Ekonomik Kalkınma Süreci İçinde Uygulanan Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi", *Oş Devlet Üniversitesi Kongre Kitabı*, 148-152.
- Varcan, N. (1987), *Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu*, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayınları, No:208/43, Eskişehir.
- Vural, İ.Y. (2008), "Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan (20), 77-114.
- Yerasimos, S. (1976), *Az gelişmişlik sürecinde Türkiye 3 - I. Dünya Savaşından 1971'e*, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- Yereli, A.B. & A.Y. Ata (2011), "Vergi Adaletine Ulaşma Yöntemleri Çerçevesinde Fayda İlkesinin Teorik Açından Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık (161), 21-32.