

Türkiye’de Vergi Politikaları

Haydar Lütfü EJDER*

With social and economic development of society, the demand to public service is increased and government activities are spread out. For the finance of these services, public revenue is needed. The large part of public revenue consists of taxes so this brings up the importance of tax policy. For this reason, this article examines the Turkish tax policy up today and gives proposals for the solution of problems.

Giriş

Toplumların iktisadi ve sosyal gelişmesi ile beraber, kamu hizmetlerine talep de artmakta ve devlet faaliyetleri genişlemektedir (Korkmaz, 1982: 1). Kamu hizmetlerine olan talebin karşılanabilmesi ve genişleyen devlet faaliyetlerinin finansmanının sağlanabilmesi için kamu gelirlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu kesiminin gelir elde etme gereği, geniş ölçüde, kamusal üretimin finansmanı zorunluluğundan doğmaktadır. Ancak hemen belirtilmeli ki bu zorunluluk kamu gelirlerini doğuran en önemli unsur olsa da tek unsur değildir. Devletin çağdaş toplumlarda yüklendiği çok çeşitli görevler, kamu gelirlerine başvurulmasını gerektirmektedir (Uluatam-Methibay,1999:4). Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu gelirlerinin büyük bir kısmını vergiler oluşturmaktadır. Bunun sonucunda etkin vergilemenin gerekliliği, ekonomi politikalarına yön verilmesi açısından da önem kazanmıştır.

Etkin vergilemenin gereği, bugün ülkemizin içinde bulunduğu kamu finansman krizinin boyutları itibariyle de gözler önündedir. Ülkemizde giderek çarpıklaşan gelir dağılımı ve adil olmayan vergi yükü dağılımı, vergi politikasının etkin olmadığına önemli bir göstergesidir. Türkiye’de şu ana kadar uygulanan vergi politikaları, ekonomik ve sosyal açıdan olumsuzluklar sergilemektedir. Bu nedenle ülkemizde uygulanan vergi politikalarının tarihsel seyri ortaya konmalı ve aksayan yönlerinin saptanarak, verginin mali, ekonomik ve sosyal amaçları çerçevesinde çözüm önerileri geliştirilmelidir.

* Araş.Gör., G.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

I. 1923-1960 DÖNEMİ VERGİ POLİTİKALARI

1923-1960 döneminde Türkiye'de gelişme stratejisinde ve genel iktisat politikasında bazı önemli değişiklikler olmuşsa da vergi politikası anlayışı fazla değişmemiştir (Görgün, 1972: 199).

128 1925'de aşar vergisinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan vergi boşluğu bu dönem başında dolaylı vergilerle karşılanmaya çalışılmıştır(DPT,1996: 95).1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu doğrultusunda bu dönemde sanayi kesimine çeşitli olanaklar tanınmıştır. Vergi politikasına 1923 İktisat Kongresinde alınan bazı kararlar ve 1927 Teşvik-i Sanayi Kanununun getirdiği bazı hükümler hariç, 1960 yılına kadar piyasada meydana gelen kaynak dağılımını değiştirmede aktif bir rol verilmemiştir.

1930-1939 döneminde ekonomik bunalımın etkisiyle vergilerin mali amacı ön plana çıkmış ve bu amaçla yeni vergiler uygulanmıştır. Bu vergiler genelde harcama ve ücretler üzerinden alınmıştır ve ilk defa İktisadi Buhan Vergisi ile ücretler vergi kapsamına alınmıştır.

Dönem boyunca mali amaçlı vergi politikası uygulanmış, fakat bu dönemde uygulanan, Kazanç Vergisi, İktisadi Buhan Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi, hizmetlilerin vergi yükünü ağırlaştırıcı bir sonuç doğurmuştur (Varcan, 1987:59).

1940-1950 döneminde İkinci Dünya Savaşı yaşanmış ve her ne kadar ülkemiz savaşa girmemiş ise de savaştan olumsuz etkilenmiştir. Dolayısıyla kamu harcamaları artmıştır. Mevcut vergiler artırılmış ve yeni vergi kanunları çıkarılmıştır (Varcan, 1987:72). Varlık Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi, Aynı Muamele Vergisi gibi vergiler bu dönemde uygulanan vergilerdir.1949 yılında Kazanç Vergisi kaldırılıp yerine Gelir, Kurumlar ve Esnaf Vergisi konulmuş; fakat 1950-1960 arasında bu vergilerin uygulanmasında başarı sağlanamamıştır (DPT,1990; 96).

Vergi sisteminin görevi, önemli bir kısım iktisadi gelişme ile ilgili olan kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli kaynakları sağlamaktır. Devletin gelir ihtiyacını, uygulanması en kolay vergilerle sağlamak arzusu, vergi sistemini etkileyen diğer bir husustu. Ancak, vergi sistemi kamu kesimine kaynak sağlama görevini başarı ile yerine getirememiştir. Zaman içinde vergi kapasitesi arttığı halde vergi gayretinde paralel bir gelişme olmamıştır. Vergi kapasitesini tayin eden önemli etkenler, kişi başına düşen reel gelir, geçimlik kesimdeki nüfusun toplam nüfusa oranı, milli gelirin sektörler arası dağılımı ve bu sektörlerin kurumsal bünyesidir. Kişi başına reel gelir indeksi 1922 de 100 iken, 1961 de 426 yükselmiş ve tarım kesiminin milli gelir içindeki payı 1927 de % 67 iken 1961 de % 42'ye düşmüştür. Para ekonomisinin sınırları genişlemiş ve tarım dışı kesimlerde işletmeler büyüdüğü için vergilemeye daha elverişli bir kurumsal yapı meydana gelmiştir.

Vergi kapasitesini arttırıcı bu gelişmelere karşın, 1938 yılında devlet gelirlerinin milli gelire oranı % 12.4 iken 1960 da % 13.3'e yükselmiştir (Görgün, 1973:200).

Bu dönemde uygulanan vergilerin özel tasarruflar ve yatırımlar üzerinde olumsuz bir etki yarattığı söylenemez .Vergi sisteminin verimliliğini azaltan faktörler, mesela yüksek gelir gruplarının vergi yükünün düşük olması, özel tasarruflar ve yatırım kararları üzerinde vergilerin sebep olacağı herhangi bir olumsuz etkiyi engellemiştir. Bunun tek istisnası Varlık Vergisi olabilir(Görgün, 1973:200, 201).Varlık vergisinin dışında bu dönemde uygulanan diğer vergilerin yatırım ve tasarruflar üzerinde olumsuz etkileri yoktur.

II. 1961-1979 DÖNEMİ VERGİ POLİTİKALARI

1960 yılı sonrası vergi politikasının değerlendirilmesi için beş yıllık kalkınma planlarında belirtilen hedeflerin analizi yapılmalı ve uygulanan vergi politikasının açıklanan vergi hedefleri ve genel kalkınma stratejisi ile tutarlılığı araştırılmalıdır.1923-1960 döneminde vergi politikası, devlete kaynak temin etmek fonksiyonuna göre ayarlanmıştı. Bu dönemde ise vergi sistemine devlete gelir sağlama fonksiyonu yanı sıra piyasada meydana gelen kaynak dağılımını plan hedeflerine uygun bir şekilde değiştirmek görevi de verilmiştir(Görgün, 1973:202).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedeflerine göre ; 1950-60 döneminde genel bütçeye giren vergiler GSMH'nin yüzde 11-12 sini teşkil etmiş ve bu oranın 1962 yılında yüzde 14.6 ya çıkacağı tahmin edilmiştir. Vergi gelirlerinde istenilen bu gelişmenin, vergi sisteminde yapılacak reformlarla ve ekonomik gelişme ile sağlanacağı iddia edilmiştir.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerine göre vergi politikası üç kısımda değerlendirilmiştir. Bu kısımlar, planın gerçek kaynaklarla finansmanı, sosyal adaleti sağlama ve daha etkin kaynak dağılımını sağlamadır. Planda amaçlanan vergi politikası hem iktisadi bakımdan, hem mali açıdan, hem de sosyal açıdan vergilemeyi etkinleştirmektedir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile II. Beş Yıllık Kalkınma Planının vergi politikası amaçları denktir. Buna göre vergi politikasında ana amaç; devlet gelirlerini arttırmak ve özel kesimde kaynakları daha verimli alanlara kaydırmaktır (Görgün; 1973: 202).

1960 yılı sonrası, vergilerin yapısı değerlendirildiğinde yukarıda bahsedilen plan hedeflerinin gerçekleşmediği görülmektedir. Vergi yükü yükselmediği gibi vergi adaleti de sağlanamamıştır.

Vergilerin dolaylı ve dolaysız vergiler ayırımı dağılımı, genellikle adaletsiz nitelikte olan dolaylı vergiler lehinedir. Diğer birçok sebep yanında nisbi olarak dolaysız vergilerin yetersiz uygulanışı ve dolaylı vergilerin idari kolaylıkları bu sonucun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Vergi adaletinin sağlanması için dolaysız

vergilerin vergi gelirleri içindeki payı yükseltilmelidir (Önder, 1980:29).

130

1960 yılı sonrası vergilerin yatay dağılımı incelendiğinde, vergi gelirlerinin %60'ının üzerinde dolaylı vergilerin yer aldığı görülmektedir. Vergilerin dolaylı karakterde olması; genel fiyat yükselişleri sonucu vergi yükünün daha çok düşük gelirliler üzerinde kalmasına neden olmaktadır (Akdoğan,1999: 429). Dolayısıyla bu dönemde vergi adaletinden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Vergi yükü de planlanan hedefin gerisinde kalmıştır.

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 verginin büyük bir kısmının ücretliler tarafından ödendiği dikkate alınrsa, vergi hasılatı içinde vasıtasız vergiler payının yüksek olması, vergi yükü dağılımının adaletli olduğunu ifade etmeyecektir (Varcan, 1987:126).

1970 yılının önemi, bu dönemde finansman kanununun getirilmesidir. Bu kanun ile getirilen yeni vergiler, (Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi ve Emlak Vergisi Kanununun genişletilmesi gibi) bazı iyileştirici unsurlara rağmen yeterli başarıyı sağlayamamıştır (DPT, 1996:97).

III. 1980'DEN GÜNÜMÜZE VERGİ POLİTİKALARI

24 Ocak 1980 yılında alınan kararlar ile Türkiye'nin iktisadi yapısında çok ciddi dönüşümler yaşanmıştır. İktisadi anlamda yaşanan bu dönüşüm, maliye politikasını da etkilemiş ve maliye politikası araçları da bu değişim doğrultusunda arz yönlü iktisadın anlayışı çerçevesinde kullanılmıştır.

1980 sonrası uygulanan iktisat politikası anlayışını; dış ticarete liberalleşme ve ihracata yönelik kalkınma stratejisi olarak belirtmek mümkündür. Bu politikaların gerçekleştirilmesi için, öncelikle uygulanan vergi politikası vergi yükünü sermaye kesimi üzerinde en aza indirerek, bu yükün ücretliler üzerine kaydırılmasıdır. Dolayısıyla öncelikle uygulanan vergi politikası, vergi adaletinin tam anlamıyla bozulmasını sağlamıştır. Daha çok alt gelir gruplarının vergi yükünü arttıran dolaylı vergi sistemine öncelik verilmesi ve bu amaçla, arz yönlü iktisadın temel anlayışı olan, toplam vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin payının en aza indirilerek, dolaylı vergilerin payının artırılması hem gelir dağılımını daha fazla çarpıklaştırmış hem de vergi yükünün dağılımını daha adaletsiz hale getirmiştir.

Vergi politikası özellikle dışa açılmayı çok sayıda vergi bağışıklığıyla teşvik etmeye ayarlanmıştır. Kurumlar ve Gelir vergilerine getirilen geniş teşvikler, 1985 yılında sisteme sokulan KDV ile getirilen ihracatta vergi iadesi sistemi ve 1988 sonrası dönemde oluşturulan çok sayıda kamu özel fonu da dışa açılma ve rant aktarmaya yönelik vergi politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır (Oyan, 1998: 9-10).

Yüksek gelir gruplarının özellikle de büyük sermayenin vergi yükü hafifletirken, vergi yükü esasen çok düşük olan Türkiye'de 1984-1985 yıllarında

önceki çeyrek yüzyılın en düşük vergi yükü oranlarının elde edilmesine yol açmış (Oyan, 1998: 10) ve özellikle gelir vergisi tamamen ücretliler üzerinden alınan bir vergi halini almıştır. Dolayısıyla bir yandan zaten düşük olan vergi yükü daha da düşürülürken bir yandan da alt gelir gruplarında yer alan kesimlerin vergi yükü daha fazla artmış ve gelir dağılımı çarpıklığı derinleşmiştir.

131

Vergi yükünün azalması, anında kamu maliyesi dengeleri üzerine yansımış ve dönem sonu gelmeden bazı kaçınılmaz sonuçlar işlemeye başlamıştır. Bunların başında kamu borçlanmasının, özellikle iç borç sarmalının Cumhuriyet Türkiye'sinde alışılmadık bir biçimde kamu maliyesi dengelerini altüst etmesi gelmektedir (Oyan, 1998:11). Kamu harcamalarının olağan bütçe gelirleri ile karşılanmasından vazgeçilerek ağır borçlanma yolunun seçilmiş olması, ilerki dönemlerde giderek büyüyen bütçe açıklarına neden olmaktadır (Önder, Türel, Ekinci, Somel, 1993: 31).

Bugün gelinen noktada, 2000 yılı bütçe tasarısı incelendiğinde, faiz giderlerinin 21 katrilyon civarında olduğu ve bu rakamın hedeflenen vergi gelirlerinin %88'ine denk geldiği görülmektedir. Ayrıca bu rakamın çok daha üzerine çıkacağını söylemek, geçmiş yılların bütçeleri incelendiğinde pek de yanlış olmayacaktır. Buna karşın bir ülkenin kalkınması için bütçe içerisinde en fazla paya sahip olması gereken eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yatırım harcamaları ise çok düşük düzeyde kalmaktadır.

IV. SONUÇ

Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde vergi politikaları değerlendirildiğinde, genel olarak etkin vergilendirme sistemine ulaşamadığı görülmektedir. Özellikle 1980 sonrasında, iktisadi anlamda yapılan dönüşüm doğrultusunda kamu maliyesi disiplininin iyice uzaklaşmış, kamu harcamalarının vergi gelirleriyle karşılanması yerine borçlanma yönteminin seçilmesi bütçe açıklarını giderek arttırmış ve ülkemiz ciddi bir mali açmaza sürüklenmiştir. 2000 yılı bütçe tasarısı incelendiğinde bu durum çok daha net bir şekilde görülmektedir. Bu durumdan kurtulmanın yolu, vergi gelirlerinin artırılarak kamu harcamalarının olağan kamu gelirleriyle karşılanması sistemine geçilmesidir. Ayrıca mevcut vergi sistemimizde bulunan muafiyet, istisna ve indirim gibi vergi kolaylıkları daraltulmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKDOĞAN, Abdurrahman (1999), Kamu Maliyesi, 7. B., Gazi Kitabevi, Ankara

DPT (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2454-510, Ankara.

GÖRGÜN, Sevim (1973), Maliye Politikası, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayınları, No: 1823/317-50, Çağlayan Basımevi, İstanbul.

KORKMAZ, Esfender (1982), Vergi Yapısı ve Gelişimi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları No: 2989/489, Gür-ay Matbaası, İstanbul.

132 MALİYE BAKANLIĞI (1999), 2000 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.

OYAN, Oğuz (1998), Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, Ankara.

ÖNDER, İzzettin-TÜREL, Oktar-EKİNCİ, Nazım-SOMEL, Cem (1993), Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Türkiye Araştırmaları 2, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

ULUATAM, Özhan- METHİBAY, Yaşar (1999), Vergi Hukuku, 3.B., İmaj Yayıncılık, Ankara

VARCAN, Nezih (1987), Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları, No:208/43, Eskişehir.

Makaleler

ÖNDER, İzzettin (1980), "Japonya'da ve Türkiye'de Vergi Sistemlerinin Gelişimi", Maliye Enstitüsü Konferansları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No:2717/463-64, 26.Seri, Güray Matbaası, s.1-35, İstanbul.