

TÜRK MALİ SİSTEMİNİN UZUN DÖNEM (1923-1980) GELİŞİMİNİN YAPISAL VE ORANSAL ANALİZ YÖNTEMLERİYLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ramazan TAŞ*

1. GİRİŞ

Bu çalışmada Cumhuriyet Dönemi Türk Mali Sisteminin 1980 yılına kadarki gelişimi vergiler ve kamu harcamaları açısından ele alınmış, mali yapıyla ekonomik yapı arasındaki ilişkiler analiz edilmeye çalışılmıştır. Başlangıç koşullarının sonraki gelişmeler üzerindeki etkisi ihmal edilemeyeceği için öncelikle Cumhuriyetin Osmanlı döneminden nasıl bir mali yapı devraldığı üzerinde durulmuştur. Daha sonra Cumhuriyet dönemi Türk Mali Yapısındaki değişmeler, iktisat ve maliye politikalarının yöneldiği amaçlar ile iç-dış ikisadi konjonktür açısından belirgin farklılık gösteren altı alt döneme ayrılarak oransal analiz yöntemiyle incelenmiştir. Son olarak dönemler arası istatistiksel bir karşılaştırma yapılarak başlangıçtan 1980 dönemine kadarki mali yapı değişikliklerinin makro bir değerlendirmesi yapılmıştır.

II. OSMANLI'DAN KALAN MİRAS

Bilindiği gibi Osmanlı Devletinde iki ana vergi grubu vardı. Birincisi, zekat, öşür, haraç ve cizye'den oluşan şeri vergiler, ikincisi ise örfi vergiler olup Sultan I. Beyazıt döneminde "Hudus-u Avarız" vergisiyle başlamıştır. Arıkan'ın (1986) tesbitine göre örfi vergiler, pazar ve gümrük vergileri gibi yüze yakın vergiden oluşmaktadır ve vergi sisteminin ağırlık merkezini teşkil etmektedir.

19. yüzyıl sonu ile 20. yüzyıl başlarında Osmanlı Devletinde vergi sisteminin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz: Vergi sistemi GSMH'nın yaklaşık üçte ikisini oluşturan ve iki yüzyıl boyunca aynı teknolojiyle ve dolayısıyla sabit verimlilik koşullarında çalışan tarım sektörüne dayanıyordu. Vergi oranları mükelleflerin müslüman olup olmamasına göre farklılık gösteriyordu. Vergi tahsili genellikle iltizam usulüyle yapıldığından hem optimal hasılayı sağlamak, hem de vergilemede adaleti

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Araştırma Görevlisi

gerçekleştirmekten uzaktı. Önder'in (1980) de belirttiği gibi vergi hasılatının büyük bir kısmı üç ana vergiden elde ediliyordu: Aşar, arazi vergisi ve gümrük vergileri (Önder, s. 21).

Osmanlı Devleti 1838 Ticaret Antlaşmasıyla tek yanlı ithalat liberasyonuna gitmiş, yabancı tüccarları bütün kişisel vergilerden muaf hale getirmişti. 19. Yüzyılda en hızlı büyüyen sektör olan ithalatın vergi dışı bırakılması bir yandan yurt içinde oluşturulan ekonomik fazlayı yurt dışına aktarmış, diğer yandan kamu gelirlerini büyük ölçüde azaltmıştı. Vergilerin doğrudan devletin vergi memurları aracılığıyla değil de mültezimler aracılığıyla toplanması hem vergilemede adalet ilkesini bozuyor, hem de vergi hasılatını küçültüyordu. Bailey'in Mareşal Marmont'tan aktardığına göre iltizam usulüyle vergi toplama sonucu devletin katlandığı mali kayıp, ortalama olarak toplam gerçek vergi hasılatının üçte veya dörtte birine ulaşmaktaydı (Bakınız Kıray, s. 81).

Kamu gelirlerindeki bu aşımalara ek olarak Kırım Savaşının finansmanı amacıyla başlayan 1854-1855 dış borçlanmalarını yeni borçlanmalar takip etmiş, ekonomi dış borca bağımlı hale getirilmiştir. Alınan dış borçlar yatırımlar yoluyla ekonominin üretim kapasitesini genişletmek, ekonomide verimliliği arttırmak yerine savaşların finansmanı, merkez otoritenin devamı ve borçların konsolidasyonu için harcılandığından ekonomi mali krize sürüklendi ve 1876'da devlet mali iflasını ilan etti. Bunun üzerine 1854-1877 yıllarında alınan dış borçların faizlerini ödemek için 1881 yılında Duyun-u Umumiye İdaresi kuruldu. Kıray'ın (1993) tesbitiyle Devletin en likit gelirlerinden bir kısmı, evraktan, alkollü içkiler ve tütünden alınan dolaylı vergiler, tuz ve tütündeki tekel gelirleri, ipekten alınan aşar bu idareye bırakıldı. İktisadi ve mali açıdan yabancı denetimin giderek yoğunlaşması toplumsal reaksiyona yol açmış, sonunda Eylül 1914'te devlet tek taraflı olarak kapitülasyonları kaldırmış, yabancılar Osmanlı yasaları ve vergilerine uymaya mecbur kılınmış, gümrük vergileri % 4 oranında artırılmıştır (Bakınız, Kıray, s. 84-86).

Tezel'e (1981) göre 1839 Tanzimat Fermanı ile "verginin mali güce göre ve eşitlikle alınacağı" prensibi kabul edilmiş, Tanzimattan 1923 yılına kadarki dönemde ise uygulamada pek başarılı olmasa da kavramsal düzeyde vergilemede aynı-bölgesel ödeme sisteminden, nakdi-merkezi ödeme sistemine geçiş sağlanmıştır (Tezel, s. 157).

Osmanlı Devletinden Cumhuriyet Türkiye'si'ne intikal eden vergileri dolaylı ve dolaysız vergiler olarak iki ana gruba ayırabiliriz:

1. Dolaysız Vergiler:

- a) Ticaret ve sanat gelirleri üzerinden alınan ve bazı karinelere göre hesaplanan **Temettü Vergisi**
- b) Binaların gayrisafi iradları üzerinden alınan **Musakkafat Vergisi**
- c) Eti yenen ve kırlarda yayılıp otlaulan evcil hayvanlar üzerinden alınan **Ağnam Vergisi**
- d) Araziden elde edilen tarım ürünleri üzerinden % 10 veya % 5 oranında aynı olarak alınan **Aşar Vergisidir**.

Türk'ün (1981) belirttiği gibi aşar ve ağnam vergileri hasılatı bol, yerleşmiş, ve dini bir nitelik taşıdığı için bütçenin en önemli gelir kaynaklarından ikisi olup, dolaysız vergi gelirlerinin yaklaşık % 80'ini oluştuyordu.

2. Dolaylı Vergiler:

Dolaylı vergiler içinde gümrük vergileri, gemi harçları, sağlık harçları, deniz ve kara avcılığı vergileri yer almaktadır. Ancak dolaylı vergilerin içinde gümrük vergilerinin payı % 90'ı aşığından dolaylı vergilerin neredeyse gümrük vergilerinden ibaret olduğunu söyleyebiliriz.

III. CUMHURİYET DÖNEMİ TÜRK MALİ YAPISI

Cumhuriyet dönemi Türk Mali Yapısındaki değişimleri, büyük ölçüde Boratav'ın (1990) dönemsel ayırımı dikkate alarak iktisat ve maliye politikalarının yöneldiği amaçlar ile iç-dış iktisadi konjonktür açısından belirgin farklılık gösteren alt dönemlere ayrılarak inceleyeceğiz.

I. 1923-1929 DÖNEMİ: AÇIK EKONOMİ KOŞULLARINDA YENİDEN YAPILANMA

Bu dönemde hem Osmanlı Vergi Sisteminin tasfiyesi kararı uygulanarak aşarın, duyunu umumiye idaresinin ve kapitülasyonların lağvedilmesi sağlanmış, hem de Cumhuriyet Dönemi Vergi Sisteminin temelleri atılmıştır.

Bu dönemde izlenen iktisat-maliye politikalarının oluşumunda 1923 yılında İzmir'de toplanan I. Türkiye İktisat Kongresinde alınan kararlar belirleyici olmuştur. 1923 Türkiye İktisat Kongresinde 12 maddelik Ekonomik Misak kabul edilmiştir. Misak içinde "çok çalışmak, zamanda, servette ve ithalatta israftan kaçınmak, serbest çalışmak, tekellikten uzaklaşmak gibi önemli ekonomik prensipler vardır. Mali açıdan ise kongrede aşarın kaldırılması kabul edilmiş, hükümetin bütün vatandaşları kapsayacak şekilde bütçe dengesini temin maksadıyla hangi nam ve usul ile olursa olsun, adaletli bir vergi ihdas etmesi kararlaştırılmıştır (Bakınız, Ökçün, 1923 Türkiye İktisat Kongresi Kararları No: 237, s. 379-389).

Bulutoğlu'nun (1981) belirttiği gibi İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda 1925 yılında Aşarın kaldırılması yeni rejimin kırsal kesimde kökleşmesine yardımcı olurken ortaya çıkan finansman açığını kapatmak amacıyla modern bazı dolaysız vergiler (Temettü vergisinin kaldırılıp sedüllü bir kazanç vergisinin konulması (1926), veraset ve intikal vergisinin konulması (1926)) ve dolaylı vergiler (genel satış vergisi, gümrük tarifesi, özellikle şeker ve gazyığı üzerine konan tüketim vergileri ve mali tekeller (1929)) konmuş, harçlar ve resimler yenilenmiştir. Ancak Önder'in de işaret ettiği gibi devlet bütçesi aşarın kaldırılmasıyla hem büyük bir gelir kaybına uğramış, hem de o dönemde nüfusun % 80'i tarımla uğraştığından ve öztüketim sözkonusu olduğundan tarım kesimi vergi sistemi dışına çıkarılmış, ekonomideki diğer kesimlerin vergi yükü hızla artmaya başlamıştır.

1927'den itibaren Lozan Andlaşması hükümlerine göre yürürlüğe konulabilen koruyucu gümrük tarifelerini de bu dönemin önemli vergi olayları arasında saymak gerekir.

Bu dönemde yine I. İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda sanayi perspektifi olan bir vergi politikası uygulandığını görüyoruz. Tekeli ve İlkin'in (1977) belirttiği gibi bir yandan yerli sanayinin korunması için hammadde ithalatı vergiden muaf tutulurken, diğer yandan büyük işletmeler Teşvik-i Sanayi Kanunu (1927) ile çeşitli vergi, ruhsat ve damga resminden muaf tutularak özendirilmiştir (Tekeli ve İlkin, s. 35).

Bu dönemde Ticaret ve Sanayi Odaları (1925) ile Ali İktisat Meclisi (1927) gibi iktisat ve vergi politikalarını yönlendirme potansiyeline sahip kurumların ortaya çıkması, etkileri sonraki yıllarda görüleceği üzere kesimler arasındaki vergi yükünün dağılımını etkileyici bir faktör olmuştur.

1923-1929 DÖNEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu dönemin en önemli özelliği, ihracat ve ithalatın GSYH içindeki paylarının (sırasıyla % 10.6 ve % 14.4, toplam % 25), yani ekonominin dışa açıklık derecesinin sonraki elli yılda aşamayacak kadar büyük olmasıdır. Dönem boyunca ortalama olarak tarım kesimi yıllık % 16.2 sanayi ise % 8.5 oranında büyümüş, tarım ekonominin ana sürükleyici sektörü olmuş, savaş yıllarından sonra ekonominin yeniden yapılanması büyük ölçüde tarım kesiminin dinamizmi sayesinde gerçekleşmiştir. Sanayi sektörü ise sadece Osmanlı ekonomisi içindeki nicel boyutlarını ve yapısal özelliklerini koruyarak büyümüştür.

TABLO : 1
VERGİLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI VE BAZI KRİTİK
GÖSTERGELER

YILLAR	Toplamda (%)			(% Oranlar				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüklü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1923	36.8	11.7	51.5	-	-	10.0	-	-
1924	38.2	9.0	52.8	11.7	81	9.6	0.43	0.8
1925	14.9	17.1	68.0	14.1	64	9.1	-1.89	0.7
1926	9.3	18.7	72.0	11.6	78	9.0	0.66	1.0
1927	9.9	15.7	74.4	15.2	73	11.1	0.69	0.8
1928	8.8	14.4	76.8	14.0	79	11.0	1.42	0.9
1929	8.1	16.7	75.2	12.3	72	8.8	0.64	-
1923-29 ORT.	18.0	14.8	67.2	13.1	74	9.8	+0.32	0.8

KAYNAK: VERGİ İSTATİSTİKLERİ YILLIĞI (1982-1991) VE BÜTÇE GİDER VE GELİR GERÇEKLEŞMELERİ (1924-1991)'NDEN HESAPLANMIŞTIR.

GSMH Rakamları: (1923-1947) dönemi, T. Bulutay, Y. Sezel, N. Yıldırım "Türkiye Milli Geliri (1923-48)", (1948-1992) dönemi D.İ.E. Rakamlarıdır.

NOT: Yukarıdaki göstergeler bütün dönemler için hesaplandığından göstergelerin anlamını ve hesaplama yöntemini kısaca açıklayalım:

1. Sütun: Konsolide Bütçe vergi gelirleri (KBGV) içinde gelirden elde edilen vergilerin % payını ifade ediyor. Formüle edersek:

(Gelir vergisi + Kurumlar vergisi + geçici gelir vergileri / KBVG)

2. Sütun: KBVG içinde servetten alınan vergilerin % payı, Yani, (Servetten alınan vergiler toplamı / KBVG)

3. Sütun: KBVG içinde Harcamalar üzerinden alınan vergilerin % payı, (Dahilde alınan Harcama vergisi + Ek vergi + Gümrük vergileri) / KBVG

4. Sütun: Konsolide Bütçe Harcamaları (KBH) / GSMH : GSMH içinde Konsolide Bütçe Harcamalarının % payını gösteriyor.

5. Sütun: Konsolide Bütçe Vergilerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Oranı olup, (KBVG / KBH) şeklinde hesaplanmıştır.

6. Sütun: Vergi Yüğü: Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin GSMH içindeki payı olup, (KBVG / GSMH) şeklinde hesaplanmıştır.

7. Sütun: Bütçe açığı (Fazlası) / GSMH: Konsolide bütçe açığı veya fazlasının GSMH'ya oranını göstermekte olup, (+) işaretliyse bütçe fazlası oranını, (-) işaretliyse bütçe açığı oranını ifade eder.

8. Sütun: Vergi Esnekliği: Konsolide bütçe vergi gelirlerindeki yıllık büyümenin, GSMH yıllık büyümesine oranını gösterir.

Tablo: 1'e baktığımızda bu dönemde kamu maliyesi ile ilgili altı önemli gelişmenin yaşandığını görüyoruz:

1. 1925 yılında aşarın kaldırılmasıyla ortalama yıllık yüzde 16 büyüyen tarım kesiminin vergi sistemi dışına itilmesi sonucu gelir üzerinden alınan vergilerin genel bütçe vergi gelirleri içindeki nispi payı yüzde 37'lerden dönem sonunda yüzde 8'lere düşerek yaklaşık dört misli azalmıştır.

2. Tarım gelirlerinin vergi dışı bırakılmasıyla ortaya çıkan finansman açığı nedeniyle bu dönem içinde sadece 1925 yılında GSMH'nın yaklaşık yüzde 2'si kadar bir bütçe açığı ortaya çıkmış, ancak gerek servet, gerekse harcamalar üzerinde önemli vergi artışları sağlanarak tekrar bütçe fazlası oluşturmaya gidilmiştir. Harcama yükünün vergi yükünden daha büyük olduğu bir dönemde, vergi dışı gelirler ile özel gelir ve fon gelirlerindeki artış sonucu bütçe fazlasına gidilebilmiştir.

3. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı ile ölçebileceğimiz kamu kesiminin ekonomi içindeki nispi payı dönem başında % 10'lar düzeyinde iken giderek artmış, dönem ortalaması % 13 olarak gerçekleşmiştir.

4. Bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranının dönem başında yüzde 80'lerden aşarın kaldırılmasıyla birlikte 1925 yılında yüzde 64'e, dönem ortalaması olarak kamu kesiminin nispi büyüklüğü arttığından dolayı yüzde 74'e gerilediğini görüyoruz. Bu dönemde vergilerin kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kalması sonucu genel bütçe vergi dışı gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki payı yüzde 12'den yüzde 15'lere, özel gelir ve fonların genel bütçe gelirleri içindeki payı ise yüzde 2'den yüzde 4'e çıkmıştır (Ayrıntılı bilgi için bakınız, Varcan, s. 42).

5. 1929 Ekonomik buhranı öncesine gelindiğinde harcama ve servet üzerinden alınan yeni vergilerin tarım gelirlerinin vergi dışı bırakılması nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybını yeterince telafi ettiğini, vergi yükünün dönem başındaki yüzde 10'luk düzeyinden 1928'de yüzde 8.8'e gerilemekle beraber dönem ortalamasının dönem başındaki düzeyi korumasından (yüzde 9.8) anlıyoruz. Ancak toplam vergi yükünün korunmasının tarım gelirleri üzerindeki vergi yükünün sıfırlanmış bir dönemde gerçekleştirilmesinin bedelini servet sahipleri ve tüketicilerin beraber ödediklerini görüyoruz. Yine de bu dönemde toplumun vergi gayretü çok düşük olup iktisadi kalkınmayı finanse edecek yurtiçi kaynak arzı yetersizdir.

6. Dikkatimizi çeken bir diğer durum, dönem boyunca 1926 yılı dışında vergi esnekliği değerlerinin birin altında gerçekleşmesi, yani vergi gelirlerindeki artış hızının GSMH artış hızının gerisinde kalmasıdır. Bu da mevcut vergi sisteminin vergilemede optimal hasılayı sağlama ve iktisadi etkinlik fonksiyonunun yetersiz olduğunu göstermektedir.

II. 1930-1939 KORUMACI-DEVLETÇİ SANAYİLEŞME DÖNEMİ

Dünya ekonomisinin büyük bir buhran geçirdiği bu dönemde Türkiye, önceki dönemin tam tersi bir yönelişle dışa kapanarak dış deflasyonist şoklardan korunma ve devlet eliyle millî sanayi kurma girişimi başlatmıştır. Ayrıca dönemin sonlarına doğru özel teşebbüsü özendirici politikalara önem verilmiştir.

Dönem boyunca GSMH'nin % 10.1'i oranında sermaye birikimi gerçekleştirilmiş, bu hızlı birikim sonucu önceki dönemin atıl kapasite kullanımı ile ulaşılan büyüme hızından (% 8.5) daha büyük ve sonraki hiçbir dönemde yakalanamayan bir sanayi büyüme hızına (% 11.6) kapasite artışı yoluyla ulaşılmıştır. Bu hızlı sanayileşmenin ana bileşenleri tekstil ve gıda gibi tüketim malları endüstrileri ile yatırım ve ara malı üreten modern endüstriler olmuştur. Ancak tarım kesiminin ortalama yıllık büyüme hızı (% 5.8) sanayi büyüme hızının sadece yarısı düzeyinde gerçekleşmiş, dolayısıyla da tarım kesiminin millî gelirden aldığı pay bu dönemde nispi olarak sanayinin gerisinde kalmıştır.

Bu dönemde gerçekleştirilen hızlı sanayileşme tamamen yurtiçi kaynaklarla finanse edilmiş, ithalatın yaklaşık % 50 kısılması yoluyla dış ticaret açığı ortadan kalkmış, 1938 dışında her yıl dış ticaret fazlası oluşturulmuştur.

TABLO : II

VERGİLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI VE BAZI KRİTİK GÖSTERGELER

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüğü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1930	8.6	17.5	73.9	15.7	66	10.4	0.32	0.4
1931	13.0	17.0	70.0	17.1	59	10.2	-1.72	1.2
1932	22.3	14.2	63.5	20.6	67	13.8	-0.47	0.9
1933	22.2	14.2	63.6	22.4	61	13.7	-2.07	1.4
1934	27.4	16.1	56.5	21.9	54	11.8	1.04	1.3
1935	28.5	15.6	55.9	23.0	51	11.8	1.11	1.0
1936	41.8	11.6	46.6	18.3	44	8.0	0.60	0.4
1937	17.1	10.8	72.1	20.2	45	9.0	0.77	3.1
1938	31.5	8.1	60.4	19.8	54	10.7	1.00	5.0
1939	35.7	8.6	55.7	23.2	41	9.5	-0.05	0.4
1930-39 ORT.	24.8	13.4	61.8	20.2	54	10.9	-0.14	1.5

TABLO: II'den Dönem boyunca kamu maliyesi ile ilgili göstergelerin gelişimine baktığımızda, vergi politikasının 1929 Ekonomik Buhranından büyük ölçüde etkilendiğini, bozulan bütçe dengesini yeniden kurmak amacıyla birçok yeni vergi getirildiğini, yani mali amaçlı bir vergi politikası izlendiğini görüyoruz. Ayrıca 1934'te uygulanan Sanayi Planı'nın finansman gereği de bu yeni vergilerin konulmasında önemli rol oynamış ve bu yeni vergilerin de katkısıyla Cumhuriyet döneminin en hızlı sanayi büyüme oranlarına ulaşılmıştır.

Bu dönemde konulan yeni vergiler ve uygulama süreleri şöyledir:

İktisadi buhran vergisi (1931 - 1951)

Muvazene vergisi (1932 - 1951)

Hava Kuvvetlerine yardım vergisi (1936 - 1951)

Hayvanlar vergisi (1936 - 1961)

Bina ve arazi vergileri (1931 - 1970)

Yeni getirilen bu vergilerin yanında aşağıdaki vergilerde de önemli değişiklikler yapılmıştır:

1931'de Veraset ve İntikal Vergisinde önemli değişiklikler yapılmış, 1934'te yeni Kazanç Vergisi kanunu kabul edilerek asgari vergi esası getirilmiş, yine 1934'de Muamele Vergisi Kanunu yeniden düzenlenerek motor gücü kullansın ya da kullanmasın bütün sanayi kuruluşlarının mamülleri vergiye tabi tutulmuştur.

Getirilen yeni vergilerin önemli bir kısmının işçi-memur kesimini kapsamaması (Kazanç, İktisadi buhran, Muvazene ve Hava kuvvetlerine yardım vergisi) ve eski vergilerde yapılan oran artışları sonucu bu dönemde gelirden alınan vergilerin Genel Bütçe Gelirleri içindeki nispi payının önceki döneme göre hızla arttığını (ortalama % 18'den % 24'e), servetten alınan vergilerin nispi payının az da olsa gerilediğini (ortalama % 14.8'den % 13.4'e), harcamalar üzerinden alınan dolaylı vergilerin nispi payının ise önemli ölçüde düştüğünü (ortalama % 67.2'den % 61.8'e) görüyoruz. Vergi esnekliğinin hızla arttığı 1931 yılında (0.4'den 1.2'ye), vergi yükünün sabit kalması (10.4'den 10.2'ye) 1931 yılında cari fiyatlarla GSMH'nin (-% 12) gerilemesine bağlayabiliriz.

Bu dönemde ortaya çıkan ve kamu maliyesi açısından önemli sonuçlar doğuracak bir diğer gelişme, kamu kesiminin nispi payının bir önceki döneme göre iki kat genişlemesi sonucu (% 13'ten % 20'ye) vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması dolayısıyla, gerek genel bütçe vergi dışı gelirlerinin, gerekse özel gelir ve fonların kamu finansmanı içindeki ağırlığının giderek artmaya başlamasıdır. Bu gelişmeyi Tablo: III yardımıyla kolayca görebiliriz:

TABLO: III
GENEL BÜTÇE GELİRLERİ TAHSİLATININ BİLEŞENLERİ

Yıllar	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Özel gelirler ve Fonlar
1930	75	12	13
1931	76	11	13
1932	76	8	16
1933	78	6	16
1934	60	19	21
1935	58	17	25
1936	60	25	15
1937	63	17	20
1938	63	17	20
1939	50	16	34

KAYNAK: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri, M.B. G.G.M. 1979.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi özellikle 1934 yılından itibaren genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı hızla azalmaya başlamış, 1939 yılına gelindiğinde bu pay % 50'ye gerilemiştir. Yukarıda değindiğimiz yeni vergilerin getirilmesi ve eski vergi oranlarının artırılmasına rağmen toplanan vergilerin genel bütçenin ancak % 54'ünü karşılayabilecek duruma gelmesini, önceki döneme göre konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranının hızla artmasıyla (bu oran 1929'da % 12.28 iken 1939'a gelindiğinde iki katına çıkarak % 23.22 olmuştur) açıklayabiliriz. Bu dönemde kamu harcamalarındaki hızlı artış, vergi dışındaki iç borçlanma, özel kanunlarla elde edilen gelirleri ve kredileri içeren özel gelirler, oluşturulan fonlarda toplanan gelirler ve vergi dışı kamu tekeli gelirleri ile finanse edilebilmiştir. Yani normal vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının yüzde 50'ye düştüğü bir ortamda, KİT gelirleri, iç borçlanma ve fon gelirleri devreye sokularak kamu kesiminin tasarruf açığı giderilmiş, hatta bütçe fazlaları oluşturulmuştur.

III. 1940-1945 SAVAŞ VE DEPRESYON DÖNEMİ

Bu dönemde gerek hammadde, aramalı ve yatırım malı ithalatının önceki döneme göre yarı yarıya azalması, gerekse faal nüfusun önemli bir bölümünün silah altına alınması sonucu tüm üretken sektörler ve milli gelir gerilemiştir. Dönem ortalaması olarak sanayi üretimi % 5.6, tarım % 7.2, milli gelir % 6.3 gerilemiştir. Toptan eşya fiyatları ise 1938-39 dönemi 100 alındığında 1944-45 döneminde hızla artarak 449'a çıkmış, ekonomi stagflasyonist bir sürece girmiştir.

Savaşın uzun dönemli sonuçlarından biri olarak gayri safi sermaye birikimi önceki dönemde milli gelirin % 10.7'si iken bu dönemde % 8.2'ye düşmüş, aşınma ve amortisman sonrası net sermaye birikimi ise % 3.7'ye gerilemiştir. Yurtiçi üretim ve ithalatın gerilemesi enflasyon baskısını artırmış, 1942-43 yıllarında genel fiyat düzeyi surasıyla % 90 ve % 75 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda değindiğimiz ekonomik çöküntü ve savunma harcamalarının bütçe üzerindeki artan baskısı kamu finansman gereğini artırmış, Refik Saydam Hükümeti katı fiyat denetimi ve tarım ürünlerine düşük fiyatla el koyma yöntemiyle, Rüştü Saraçoğlu Hükümeti ise fiyat denetimlerini kaldırıp olağanüstü vergiler koyma yöntemiyle kamu finansman dengesini sağlamaya çalışmıştır.

BU DÖNEMDE KONAN GEÇİCİ NİTELİKTEKİ OLAĞANÜSTÜ VERGİLER

1. Bu dönemde konan olağanüstü vergilerden birisi olan 1942 tarihli **Varlık Vergisi** gelir-servet karması bir vergi olup, amacı savaş nedeniyle doğan aşırı kazançları vergilemek, harcanabilir geliri kısararak yurtiçi talebi daraltmak ve böylece enflasyonu dizginlemek, gelir-servet dağılımını düzeltmekti [DÜSTUR, 3. Tertip, C. 24, s. 9].

Varlık vergisi esas olarak ticaret, ikinci planda çiftçi, esnaf ve ücretlileri bir kereye mahsus vergilendiren, belli komisyonlarca tarhedilen, itiraz hakkı bulunmayan, bir kereye mahsus toplanan ve 1944 yılında yürürlükten kaldırılan, ancak uygulamada büyük adaletsizlik ve ırk, din ayırımı gözetilmiş olan bir vergidir. Varlık vergisi tahsilatıyla 1943 yılı kamu harcamalarının (genel ve katma bütçeler ile yerel yönetimler dahil) % 38'i finanse edilmiş olup, milli gelirin % 3.5'ine denk bir ilave gelir elde edilmiştir.

2. Olağanüstü vergilerin ikincisi 1944 tarihli **Toprak Mahsülleri Vergisi** olup, seferberlik halindeki orduyu beslemek amacıyla geçici olarak salınan büyük ölçüde varlık vergisi dışında tutulmuş olan ve savaş koşullarında önemli ölçüde büyüyen tarımsal kazançlar üzerinden alınan, gayri safi üretimin aynı alınacak kısımdan % 8, nakdi olarak alınacak kısımdan % 12 oranında tahsil edilen, 1925 yılında kaldırılan aşar'a benzer bir tarım gelir-kazançları vergisidir [DÜSTUR, 3. Tertip, C. 24, s. 1323]. Aşarın kaldırılmasından beri alınan ilk dolaysız tarım gelirleri vergisi olan bu olağanüstü vergi 1946 yılında kaldırılmış, savaş yıllarında 167 milyon liralık ilave gelir sağlanmıştır.

3. Geçici nitelikteki olağanüstü vergilerden üçüncüsü 1942 tarihli **Aynı Muamele Vergisi** olup, zeytinyağı, prinayağı ve pamuk yağı üzerinden aynı olarak alınmakta ve verginin oranı üretilen yağ miktarının % 12.5'idir [DÜSTUR, 3. Tertip, C. 24, s. 27]. Ancak mükelleflere çok zorluk getiren ve vergi kaçakçılığı ile yağ stokçuluğuna neden olan bu uygulama 1947 yılında kaldırılmıştır.

Yukarıda değindiğimiz olağanüstü vergilerin konulması yanında mevcut vergi, resimlere de zam yapılmış, 1945 yılına kadar süren bu zam kanunları vergi sistemini çok karmaşık hale getirmiş, vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranını ve nispi olarak vergi yükünü artırmış, ancak geçici nitelikte olduğu ve vergileme prensiplerine uyum gözetilmediği için vergi sistemi fiskal amaç dışındaki fonksiyonlarını yerine getirememiştir.

Dönemin kamu maliyesi ile ilgili göstergelerinin gelişimini TABLO: IV yardımıyla değerlendirebiliriz.

TABLO : IV
VERGİLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI VE
BAZI KRİTİK GÖSTERGELER

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yükü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1940	39.5	7.4	53.2	26.5	36	9.6	1.20	1.1
1941	35.9	8.2	55.9	22.9	46	10.5	3.44	1.4
1942	20.0	41.6	38.4	17.3	68	11.8	2.36	1.2
1943	36.4	10.5	53.1	13.2	62	8.2	0.93	0.1
1944	36.1	13.0	50.9	19.9	63	12.5	-0.28	0.4
1945	42.6	6.2	51.2	13.6	70	9.6	1.29	2.0
1940-45 ORT.	35.1	14.5	50.4	18.9	57	10.4		

1. Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere bu dönemde gelir üzerinden alınan vergiler, konan olağanüstü dolaysız vergiler yoluyla bir önceki döneme göre büyük bir hızla artarken (% 25'ten % 35'e), servet vergilerinde küçük bir artış sağlanmış (% 13.4'ten % 14.5'e) harcamalar üzerinden alınan dolaylı vergiler ise ekonominin daraltılması, işçi kesiminin alım gücünün düşmesi ve dış ticaretten alınan dolaylı vergilerin azalması sonucu önemli ölçüde gerilemiştir (% 62'den % 50'ye).

2. Bu dönemde konsolide bütçe vergi gelirlerinin konsolide bütçe harcamalarını karşılama oranı, vergi oranlarının artırılması ve olağanüstü vergiler getirilmesine, ve kamu maliyesinin nispi büyüklüğünün dönemin ilk iki yılında hızla artıp, sonraki yıllarda daha hızlı azalması ve dönem ortalamasının (% 19) önceki dönem ortalamasının

(% 20) gerisinde kalmasına rağmen çok az bir artış göstermiş (% 54'ten % 57'ye), vergi yükü ise biraz gerilemiştir (% 10.9'dan % 10.4'e). Ancak gerek vergi yükünün yetersiz oluşu, gerekse vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranının küçüklüğü, bu dönemde de sağlıklı bir kalkınmanın finansmanı için gerekli yurtiçi tasarrufu yaratacak vergi sisteminin henüz kurulmadığını göstermektedir. Geçici nitelikte ve ekonominin gelişmesine uyum sağlamaktan uzak, vergi tekniklerine aykırı olağanüstü vergiler tek başına kamu finansman gereğini karşılayamamaktadır. Olağanüstü dönem nedeniyle artan kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirleri yetersiz kalınca hükümet önce emisyonla finansmana başvurmuş, emisyon politikası vergilerin gelir esnekliği düşük olduğu için enflasyon yoluyla belirli vergilerin matrahlarını aşındırarak vergilerin reel değerini azaltmış (Tanzi Etkisi), finansman ihtiyacını daha da artırmıştır. 1943, 1944 ve 1945 yıllarındaki sabit fiyatlarla (1948 fiyatları baz alınarak) GSMH büyüme hızı önemli ölçüde gerilediğinden (sırayla -9.8, -5.1, -15.3) 1943-1944 yıllarında vergi esnekliği çok azaldığı halde (0.1 ve 0.4) vergi yükü gerilememiştir.

Varcan'ın (1987) araştırmasına göre 1940-41 yıllarında emisyon ve iç borç kaynağının genel bütçe gelirleri içindeki payı % 45'e çıkarırken vergi gelirlerinin payı % 46'ya gerilemiş, 1942'den itibaren konan olağanüstü vergilerin etkisiyle önemli ölçüde artarak % 80'lere çıkmıştır. Bu dönemde de 1944 yılı hariç konsolide bütçe fazla vermeye devam etmiş, ancak bu fazlalar klasik mali anlayışın yani küçük ve ekonomik fonksiyonları olmayan, sadece mali amaçlı bütçe yönetiminin bir tezahürü olarak gerçekleşmiştir. Belki bu dönem için daralan ekonomiyi genişletmek, bozulan gelir dağılımını düzeltmek amacıyla açık bütçe politikası uygulamak ekonomi için daha yararlı olabilirdi.

1943 ve 1944 yıllarında servet ve harcama vergilerindeki büyük gerileme sonucu vergilerin GSMH esnekliğinin sıfıra yaklaştığını, 1945 yılında ise gelir ve harcama vergilerindeki artış sonucu esneklik değerinin ikiye çıktığını görüyoruz.

IV. 1946-53 DIŞ YARDIM VE İTHALATA DAYALI DIŞA AÇILMA DÖNEMİ

Bu dönem Türkiye için siyasal ve ekonomik açıdan bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır. 1946 yılı Türkiye için tek parti rejiminden çok partili parlamenter demokratik rejime geçiş yılı olması yönüyle artık geniş halk kitlelerinin seçim mekanizmasıyla iktisat politikalarının oluşmasında belirleyici bir faktör haline geldiği önemli bir siyasi dönüşümün başlangıcıdır. Diğer yandan 16 yıldır kesintisiz sürdürülen dışa kapalı, korumacı, iç pazara yönelik sanayileşme ve dış dengeye önem veren bir iktisadi modelin yerine; ithalatın serbestleştirilerek hızla artırıldığı ve dolayısıyla dış açıkların kronikleşmeye başladığı, dış yardım, dış kredi ve yabancı sermaye bağımlılığının ortaya çıktığı, dış pazara dönük, sanayiden çok tarım, madencilik, inşaat ve alt yapıya öncelik veren bir iktisadi modele geçilmiştir.

Boratav (1990)'ın tesbit ettiği gibi bu dönemde uygulanan liberal dış ticaret politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan kronik dış açıklar ekonomik yapıyı dışa bağımlı hale getirmiş, dönemin bitiminden itibaren bu politika uzun bir süre terkedildiği halde, bu dönemin armağanı olarak Türkiye ekonomisinin dışa bağımlılık niteliği kalıcı hale gelmiştir (Bakınız, BORATAV, s. 73-78).

Türk ekonomisinin yaşadığı bu dönüşümde, kapitalist dünya ekonomisinin II. dünya savaşı içine girdiği uzun dönemli büyüme konjonktürü sonucu merkez ekonomilerdeki sermaye hareketlerinin liberasyonu ile Amerikan sermaye yatırımları, dış yardım ve kredilerinin çevre ekonomilere akmaya başlamasının ekisi büyüktür.

Türkiye yukarıda değindiğimiz uluslararası konjonktüre uyum sağlayarak 1946 Beş Yıllık Sanayi Planını terkedip, 1946 yılında 100 milyon dolara yakın dış ticaret fazlası verdiği halde dış yardım elde etmek için 7 Eylül 1946'da Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonu yapılarak ABD Dolarının değeri 1.28 TL'den 2.80 TL'ye çıkarılmıştır, yabancı sermaye girişi kolaylaştırılmıştır. Türkiye'nin 1947'de Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü'ne (OECD) üye olması yanında önce Truman Doktrini, sonra da Marshall Planı çerçevesinde dış yardımlar CHP ve DP hükümetleri dönemlerinde kesintisiz olarak devam etmiştir.

1950 Haziranında 11704 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ilan edilen ithalat rejimi ile üç yıl boyunca gümrük tarifeleri dışındaki koruma önlemleri büyük ölçüde kaldırılarak, dış ticarete korumacılıktan uzaklaşmıştır.

Türkiye ekonomisi bu dönemde kapitalist dünya ekonomisine paralel olarak özellikle tarımsal gelişmenin sürüklediği bir hızlı büyüme konjonktürü yaşamıştır. Bu hızlı büyüme konjonktürü sayesinde bütün sosyal grupların reel gelir düzeyleri artmış, hayat standartları yükselmiştir. Ancak maaşlı-ücretli kesimin görece durumları gerilemiş, mülk geliri sahipleri ve ticaret sermayesinin milli hasıladan aldıkları pay artmış, tarım kesimi iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesiyle kaybettiğini tarım-dışından kaynaklanan tarımsal yatırım artışının neden olduğu büyük üretim artışı ile fazlasıyla telafi etmiştir.

Bu dönemde mevcut vergi sisteminin, çeşitli vergilerin oranlarının artırılmasına rağmen gelir esnekliği düşük olduğu için giderek genişleyen kamu kesiminin finansman ihtiyacını karşılamadığı, muamele ve harcama vergilerinin gelir dağılımını kötüleştirdiği gerekçesiyle vergi reformu çalışmaları başlamıştır.

Sedüler tipi Kazanç Vergisinin menkul sermaye iratlarını geniş ölçüde, gayri menkul sermaye iratlarını tamamen vergi dışı bırakması, en az geçim indirimi ve artan oranlılığın olmaması, genellik prensibine aykırı olarak aynı sınıf ticari-sınai işletmelerin farklı vergilendirilmesi nedeniyle sanayinin gelişmesini önlemesi ve yönetimi zor, karmaşık, verimliliği düşük bir vergi olması gelir vergisi reformu ihtiyacını kuvvetlendirmekteydi [Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı ve Geçici Komisyon Raporu (1/171), TBMM Tutanak Dergisi, 4.4.1949, s.6]

Yukarıda değindiğimiz gerekçelere dayanarak bakanlar kurulu kararı ile içinde Alman Profesör Fritz Neumark'ın da bulunduğu bir bilirkişi komisyonu vergi reformu çalışmalarına başlamış, bu çalışmalar ışığında iki yılı aşkın bir süre içinde Gelir Vergisi Kanunu tasarısı ile birlikte sistemin tamamlanması için Kurumlar Vergisi ve Esnaf Vergisi kanun tasarıları görüşülmüş, tasarılar esasta değişikliğe uğramadan kanunlaşmış, Gelir Vergisi Kanunu'nun ücretler hakkındaki hükümleri 1951 bütçe yılı başından itibaren, diğer hükümleri ile Kurumlar ve Esnaf Vergisi hükümleri 1 Ocak 1950 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. [Düster, 3. Tertip, C. 30, s. 1125-78 ve 1196]. Yapılan vergi reformlarının en büyük eksikliği, tesbit etme gücünün gerekçe gösterilerek zirai kazançların Gelir Vergisi kapsamına alınmaması, dolayısıyla da Gelir

Vergisinin üniter yapıya kavuşmamasıdır. Ancak Kazgan'ın (1959)'da belirttiği gibi Milli gelirin % 40'ını zirai kazançların oluşturduğu bir dönemde bu kazançların vergi dışı bırakılması, milli gelirin 2/5'ini vergi dışı bırakmakta, sistemin teknik mekanizmasının işlemlerini aksatmaktaydı (Bakınız, KAZGAN, s. 118).

1950 Vergi Reformu, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Vergi Usul Kanunu üçlüsü ile vergi tabanını genişleterek çok sayıda mükellefi vergi sistemi içine almayı başarmış, ancak Tezel'in (1981)'de tesbit ettiği gibi hem başlangıçta kendi içlerindeki yapısal eksikliklerden, hem de vergi idaresinin uygulama zaaflarından dolayı optimal sonucu sağlayamamışlardır (Tezel, s. 159).

Bulutoğlu'na (1981) göre II. Dünya Savaşı yıllarında oranlarda ve matrahlarda yapılan ayarlamalara rağmen dolaysız vergilerde dikey ve yatay adalet ilkeleri çok zedelenmişti. Hemen savaş sonrasında sedürlü kazanç vergisi yerine müterakki kişisel gelir vergisi, idarece takdir edilen esnaf vergisi konmuş, Vergi Usul Kanunu çıkarılarak mükellefle idare arasındaki vergi uyumsuzluklarının giderilmesi, defter kaydına geçilmesi ve çıkarılan yeni vergi kanunlarının başarıyla uygulanması hedeflenmiştir. Bu reform hareketinde Fritz Neumark'ın katkısı ve Alman vergi sisteminin izleri belirgindir (Bulutoğlu, s. 70).

İkinci vergi reformu tasarısı muhalefetin bulunduğu bir meclisten geçirilerek yasalaşmış olduğundan parlamentoda iki önemli değişikliğe uğramıştır: Büyük çiftlik sahiplerinin gelir vergisi kapsamından çıkarılması ve sermaye şirketlerinin ödeyeceği vergi oranının yüzde 20'den yüzde 10'a indirilmesiyle şirketleşmenin özendirilmesi. Bu değişiklikler aynı zamanda baskı gruplarının güçlenmeye başladığını da gösteriyordu. Vergi yasalarının çıkmasından iki ay sonra yapılan seçimlerle farklı bir siyasal tabana dayanan Demokrat Parti iktidar olmuşsa da kurulan yeni hükümet vergi reformunu askıya almamış, hatta önemli değişiklikler bile yapmamıştır. Sadece 1955 yılında esnaf ve sanatkarların idarece takdir edilen götüü vergisi kaldırılmıştır.

Dönemin kamu maliyesi ile ilgili gelişmelerini aşağıdaki TABLO: V yardımıyla değerlendirelim.

TABLO : V

KAMU MALİYESİ İLE İLGİLİ BAZI KRİTİK GÖSTERGELER

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüklü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1946	37.3	4.8	57.9	18.5	58	10.8	0.79	1.6
1947	34.5	6.2	59.2	25.3	58	14.6	0.93	4.9
1948	37.1	3.9	59.0	18.9	60	11.4	0.25	0.1
1949	33.4	2.8	63.8	22.8	68	15.4	-0.02	6.3
1950	33.0	3.0	64.0	20.2	63	12.8	-1.18	1.6
1951	23.9	2.8	73.3	17.7	60	10.6	0.48	-
1952	24.4	2.3	73.3	19.7	60	11.8	0.47	1.8
1953	27.9	4.0	68.1	16.5	66	10.9	-0.18	0.5
1946-53 ORT.	31.4	3.7	64.8	20.0	62	12.3		2.4

1. Daha önceki döneme göre Gelir, Kurumlar ve Esnaf Vergilerinin 1950'den itibaren yürürlüğe konmasının da etkisiyle, vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranı önemli ölçüde artmış (% 57'den % 62'ye)'ur. Ancak önceki dönemde konan olağanüstü vergilerin kalkması sonucu servet vergileri büyük oranda azalırken (% 15'den % 4'e), bu dönemde en hızlı büyüyen zirai kazançların gelir vergisi kapsamına alınmaması sonucu gelirden alınan vergilerin payında küçük oranda bir azalma olmuş (% 35'den % 31'e), vergi hasılatındaki esas artış, bu dönemde bütün gelir gruplarının harcanabilir gelirlerindeki büyümenin neden olduğu harcama vergilerindeki büyük sıçrama sonucu (% 50'den % 65'e) gerçekleşmiştir.

2. Bu dönemde konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı ile ifade ettiğimiz kamu kesiminin nispi payı 1951 yılından itibaren hızla azalmasına rağmen savaş dönemi olan ve savunma harcamalarının hızla arttığı bir önceki döneme göre az da olsa bir artış göstermiştir (% 19'dan % 20'ye).

3. Daha önceki döneme göre vergilerin gelir esnekliği hızla artmıştır (2.4). Bunun nedeni Gelir Vergisinin artan oranlılığı ve toplumsal talep patlamasıdır. Yapılan Vergi Reformuyla Türk Vergi Sisteminin GSMH artışlarını izleyebilme kabiliyetinin artması, kamu harcamalarının hızla artmasına rağmen bu dönemde hem vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranını, hem de vergi yükünü (% 10'dan % 12'ye) artırmıştır.

4. Kamu kesiminin nisbi büyüklüğünün artması 1949, 1950 yıllarında bütçe çığına neden olmuş, ancak bu açıklar GSMH'nın % 1'i civarında olup henüz sorun olacak düzeyde değildir, zaten 1951, 1952 yıllarında tekrar bütçe fazlası oluşmuştur.

V. 1954-1961 DIŞA KAPANARAK YURTIÇİ YATIRIMLARA DAYALI BÜYÜME DÖNEMİ

Bu dönemde ekonomi bir önceki genişleme konjonktürünün bitmesi ve liberal dış ticaret poliükalarının terkedilmesine rağmen, dış kapanarak, kamu ve özel yatırımların genişlemesiyle kendinden önceki ve sonraki dönemlere göre belirgin biçimde yavaşlansa da (dönem ortalaması % 3.7) büyüme devam etmiştir. Ortalama olarak sanayi sektörü yıllık büyüme hızı (% 4.3) tarımın yıllık büyüme hızından yüksek (% 1.8) olarak gerçekleşmiş, milli gelir içindeki sanayi payı artmıştır (% 14'ten % 18'e).

Bu dönemde, Temmuz 1954 Dış Ticaret Rejimi ile 1958 yılına kadar ihracat ve ithalatın denetim altına alınması ve ithalatın kısıtlanmasının da etkisiyle dış ticaret açığı bir önceki döneme göre daralmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı artmıştır.

Enflasyonist bir döneme girilmesi dolayısıyla zaten gelir vergisinden muaflik sınırları aşınmaya, böylece küçük esnaf ve sanatkarlar gerçek usülde vergi kapsamına girmeye başlamıştır. 1950'lerin ortalarında hızlanan enflasyon ücretleri gelir vergisinin üst dilimlerine taşıyarak vergi yüklerini artırmıştır. Enflasyon nedeniyle memur maaşlarının satınalma gücündeki gerilemeye rağmen 1950'li yıllarda kamu kesiminin GSMH içindeki payı azalmaya başlamıştır. Ancak vergi gelirleri çok yetersiz olduğundan giderek küçülen kamu kesiminin finansman gereğini bile karşılayamamış, hızla büyüyen bütçe açıkları dış yardım ve emisyonla kapatılmaya çalışılmıştır.

1957'de konan Harcama Vergileri (İstihsal Vergisi) ile dolaylı vergiler de ikinci vergi reformu kapsamına alınarak reform tamamlanmaya çalışılmıştır. Ancak İstihsal vergisi daha çok KİT'lerin ürettiği mallar üzerinden alındığından özellikle başlangıçta bir KİT Vergisi niteliğine bürünmüştür (Bakınız, Nadaroğlu (1981), s. 131-144).

4 Ağustos 1958 Stabilizasyon Paketiyle TL karşısında \$ 2.2 kat değerlenmiş, dış ticaret kontrolleri sınırlı ölçüde gevşetilmiş, KİT ürünlerine zam yapılmış, böylece hem 600 milyon dolarlık dış borç ertelenmiş, hem de 359 milyon dolarlık yeni kredi taahhüdü yapılmıştır. Deflasyonist etkilere sahip bu pakete hem DP hükümeti hem de 27 Mayıs'ı izleyen hükümetler ana hatlarıyla uymuştur.

Bu dönemde sanayinin tarımdan daha hızlı büyümesi sanayi gelirlerini artırmış, ücretli-maaşlı kesimin nispi durumları iyileştirmiştir.

Bu dönem içinde, özellikle 1960-1961 tarihinde dolaylı-dolaysız bütün vergilerin artırılarak bütün gelir gruplarına yüklenildiğini görüyoruz:

Gelir Vergisi açısından önce 20 Mayıs 1955'te esnaf muafılığı sınırları düşürülerek gelir vergisinin uygulama alanı genişletilmiş, ancak 1 Eylül 1956 tarihinde esnaf muafılığı tekrar gözden geçirilerek büyük ölçüde yükseltilmiş, böylece küçük esnaf sadece defter tutmaktan değil, vergiden de kurtulmuştur [6838 Sayılı Kanun, Düstur, 3. Tertip, C. 37, s. 2503]. Gelir Vergisi Kanununda 8 Şubat 1957 tarihinde 6908 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, en az geçim hadleri yükseltilmiş, gelir vergisi tarifesi artırılarak, yüksek gelir dilimlerine uygulanan oran yükseltilmiştir [Düstur, 3. Tertip, C. 38, s. 400].

Gelir Vergisi açısından en önemli gelişme, 31 Aralık 1960 tarihinde 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile muaflik sınırını aşan zirai kazançların vergilendirilmeye başlamasıdır. Bu kanunla ayrıca esnaf muafılığı daraltılmış, bazı kaçançlar için götürü usulde vergileme getirilmiş, vergi kaçakçılığını önlemek amacıyla her yıl gelir vergisi mükelleflerinin vergi beyanı ile birlikte servet beyanı yapmaları getirilmiş, genel ve üniter bir vergi sistemi için gerekli koşullar yerine getirilmiştir.

30 Aralık 1960 tarih ve 192 Sayılı Kanunla Kurumlar Vergisi Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılarak, kurumlar vergisine tabi sermaye şirketleri ve kooperatiflerin vergi oranı % 10'dan % 20'ye çıkarılmış, diğer kurumların % 35 olan mevcut vergi oranı değiştirilmemiştir.

1 Ocak 1950 tarihinden itibaren yürürlüğe konan Esnaf Vergisi Kanunu, beş yıl süren bir uygulamadan sonra 20 Mayıs 1955 tarih ve 6582 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır [Düstur, 3. Tertip C. 36, s. 1485]. Bu durum vergilemede adalet, tarafsızlık ve genellik ilkelerinin çiğnenmesine yol açmıştır.

Harcama Vergileri yönünde ise yirmi yıldır yürürlükte olan Muamele Vergisi, uygulamanın zorluğu, vergi kaçakçılığını teşvik ettiği gerekçesiyle kaldırılarak Mayıs 1956'da Gider Vergileri Kanunu kabul edilmiştir [Düstur, 3. Tertip, C. 37, s. 1982]. Bu kanun umulanın aksine bir iyileşme getirmemiş, sanayi kesiminin baskısı sonucu muamele vergisine kıyasla daha geri bir sistem getirmiştir (BULUTOĞLU, s. 29). Dolaylı vergileri bir tek harcama vergisi metninde toplayamadığı gibi, yaygın tabanlı muamele vergisini daha dar bir mamul ilk maddeler tabanına aktarmıştır (TEKELİ, s. 30). 4 Ocak 1961'de 210 sayılı kanunla Gider Vergileri Kanununda vergiyi ağırlaştırıcı biçimde değişiklikler yapılmıştır.

Servet Vergileri yönünde 28 Şubat 1957'de 6936 Sayılı Hususi Otomobil Vergisi Kanunu kabul edilmiş, 8 Haziran 1959 tarihinde 7338 Sayılı Kanunla Veraset ve İntikal Vergisi yeniden düzenlenerek ileri ve yeni bir adım atılmıştır (Bakınız, TUNCER (1966), s. 100).

3 Ocak 1961 tarih ve 206 Sayılı Kanunla Bina ve Arazi Vergilerinin hesabında esas alınacak matrahlara uygulanan katsayılar, arazi tahrir değerinde on kat, binalarda beş, diğer binalarda altı misli yükselmiştir.

Özer'in (1974)'de ifade ettiği gibi Milli Birlik Komitesince gerçekleştirilen yukarıda değindiğimiz ağırlaştırıcı vergi değişiklikleri, çok aceleye getirilmesinin de etkisiyle basın ve ticaret-sanayi çevrelerinden şiddetli eleştiriye uğramış, bunun sonucu mevcut vergi sistemini bütünüyle incelemek ve önerilerde bulunmak üzere 1961 yılında İstanbul'da Vergi Reform Komisyonu oluşturulmuştur (ÖZER, s. 30).

1960'lı yıllarda Vergi Reform Komisyonu'nun ve 1960 yılında kurulup çalışmalara başlayan Devlet Planlama Teşkilatının da katkılarıyla Türk Vergi Sistemine yatırım indirimi, yeniden değerlendirme, azalan bakiyeler usulü amortisman, zarar mahsubu, servet beyanı, zirai kazançların vergilendirilmesi, vergi uzlaşması gibi müesseseler kazandırılmıştır. DPT ile Vergi Reform Komisyonu üyelerinin, tarımın gelir vergisi veya başka tekniklerle mi vergilendirileceği konusu ile götürü vergilemenin devamı konusunda farklı görüşte oldukları bilinmektedir (NADAROĞLU, s. 138-144).

Dönemin kamu maliyesi ile ilgili göstergeleri aşağıda TABLO: VI'daki gibidir:

TABLO : VI
KAMU MALİYESİ İLE İLGİLİ BAZI KRİTİK GÖSTERGELER

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüktü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1954	33.3	2.2	64.5	17.1	71	12.2	-0.74	6.8
1955	34.3	2.0	63.7	18.1	65	11.8	-0.28	0.8
1956	38.5	2.0	59.5	16.8	70	11.7	-0.63	1.0
1957	36.9	2.1	61.0	14.9	69	10.3	-0.14	0.5
1958	36.3	2.0	61.7	15.0	68	10.2	0.05	0.9
1959	35.2	1.4	63.4	16.1	72	11.6	0.25	1.7
1960	40.4	1.6	58.0	16.7	66	11.1	-0.09	0.3
1961	41.0	2.2	56.8	23.9	51	12.3	-0.47	2.8
1954-61 ORT.	40.0	1.9	61.0	17.3	67	11.4		1.8

1. Gelir üzerinden alınan vergiler özellikle 1960-61 yıllarında hızla sıçrayarak önceki döneme göre büyük artış göstermiş (% 31'den % 40'a), ancak gerek harcama vergileri (% 65'ten % 62'ye), gerekse servet vergileri (% 3.7'den % 1.9'a) gerilemiştir. Gelir vergilerindeki artışı 1957 yılındaki tarife ayarlamasına ve 1960 yılında tarım kazançlarının gelir vergisine dahil edilmesine, Harcama vergilerindeki azalışı düşük büyüme ve dış ticaretin kısıtlanmasıyla birlikte muamele vergisinin kaldırılıp, yerinin

gider vergisiyle doldurulmamasına, servet vergilerindeki düşmeyi istisnaların artmasına bağlayabiliriz.

2. Kamu kesiminin nispi büyüklüğü 1958 yılına kadar tedricen ama sürekli olarak azalmış, 1958 sonrasında tedricen, 1961'de büyük bir sıçramayla artmış, ancak ortalama olarak bir önceki döneme göre gerilemiştir (% 20'den % 17'ye).

3. Vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranı ortalama olarak bir önceki döneme göre artmış (% 62'den % 67'ye), ancak kamu harcamalarının büyük sıçrama gösterdiği 1961'de % 51'e gerilemiştir.

4. Vergi yükü bir önceki döneme göre ortalama olarak biraz gerilemiş (% 12'den % 11'e), bu gerilemede harcama ve servet vergilerindeki düşüş rol oynamıştır. Vergi esnekliğinin bir önceki döneme göre önemli ölçüde düşmesi de (2.4'ten, 1.8'e) vergi sisteminin, özellikle de dolaylı vergilerin, henüz tüm gelirleri gerektiği ölçüde ve hızla takip edemediğini göstermektedir. 1960-61 yıllarında yapılan vergi düzenlemeleri bundan sonraki dönemde etkisini gösterecektir.

VI. 1962-1976 İÇE DÖNÜK - DIŞ KAYNAĞA BAĞIMLI BÜYÜME VE EKONOMİK KRİZ DÖNEMİ (1977-79)

Türkiye'de 1962 sonrasında iktisat politikaları artık planlama tabanına oturtulmuş, Birinci Beş Yıllık Plan'ın stratejik tercihi ithal ikameci sanayileşme iken, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Plan'ınki özel sermaye birikimini yaygın teşvik ve sübvansiyonlarla artırmaktır. Dönemin tümü itibarıyla sermaye birikiminin milli gelire oranı % 16.9 olarak gerçekleşmiş, bu birikimin yaklaşık 1/5'i dış kaynaklarla finanse edilmiştir. Ekonominin ithalat bağımlılığı artar, ihracatta gerekli durgunluk yaşanırken sürekli ve yüksek oranlı büyüme ancak önemli miktarda dış kaynak transferi yoluyla sağlanmıştır.

Bu dönemde bir önceki döneme göre ortalama olarak yüksek bir büyüme konjonktürü yaşanmış (% 6.6), sanayi sektörü tarım sektöründen daha hızlı büyümüştür (sırasıyla % 9.6 ve % 3.9). Ancak üçüncü sektör olan Hizmet sektörü bu dönemde sanayiden daha hızla büyüyerek 1975-76'da GSMH'nin % 52'sine ulaşmıştır.

Bu dönemde ithal ikameci sanayileşme politikaları izlendiği halde ekonominin ithalat bağımlılığı artmış, makroekonomik düzeyde ithal ikamesinin gerçekleşmemesinde ara mal ithalatının yatırımlardan daha hızlı büyümesi rol oynamıştır. Dış kaynak bulma kolaylığı ve işçi dövizlerindeki artış, ihracatın gözardı edilmesine ve dolayısıyla da ithal bağımlılığının kronik hale gelmesine neden olmuştur.

Bu dönemde popülist iktisat politikaları uygulanmış, bu politikaların yansıması olarak sosyal güvenlik harcamaları artmış, özellikle seçim öncesi yıllarda destekleme alımları, taban fiyat uygulaması ve sübvansiyonlar artırılarak, kamu sektörünün finansman ihtiyacı hızla büyümüştür. Genelde bütün kesimleri belli dengeler etrafında hoşnut tutmaya dayanan bu politikalar 1977 kriz konjonktürüne kadar sürdürülebilmiştir.

Bu dönemde yaygınlaşan taban fiyat ve destekleme politikaları iç ticaret hadlerini tarım lehine çevirerek tarım gelirlerini artırmış, mevduata negatif faiz uygulaması ve ithal ikameci politikalarından doğan fiyat avantajları sermaye kesimine ilave rantlar sağlamış,

reel ücretler 1971 ve 1972'deki kısa kesinti dışında sürekli artmıştır (1963 100 kabul edildiğinde, 1976'da 175'e çıkmıştır).

1973 Petrol Şoku ardından dünya ekonomisi durgunluğa girerken Türkiye'nin sürekli bir seçim konjonktürü içinde kısa dönemli aşırı borçlanma politikasıyla ithalat ve ekonomik büyümeyi sürdürmeye çalışması, üç yıl sonra şiddetli bir krizle son bulmuştur. 1977'de ihracatın ithalatı karşılama oranı % 30'a düştüğü halde hala ithalat artırılarak ekonominin % 5 büyümesi, yıl sonu geldiğinde bütün kredi kanallarını tıkamış, bütün ithalatın peşin yapılması zorunluluğu doğmuş, ardından arz kısıtı nedeniyle kuyruklar ve karaborsa başlamıştır.

Dönemin başında çalışmalarına başlayan Vergi Reform Komisyonunun ve DPT'nin de büyük etkisiyle izlenen vergi politikasının sadece fiskal amaçlı olmaktan çıkıp, vergilerin ekonomiyi yönlendirici, iç tasarrufları ve yatırımları artırma yoluyla özel sermaye birikimini teşvik edici, kaynak dağılımını düzenleyici olarak extra-fiskal amaçlı hale gelmesi hedeflenmiş, ancak öngörülen hedefler gerçekleşmemiştir.

Nisan 1962'de Nicholas Kaldor, hazırlayıp Cumhurbaşkanına sunduğu "Türk Vergi Sistemi Hakkında Rapor" çalışmasında mevcut vergi sisteminin optimal hasılayı sağlamaktan uzak olduğunu, arzu edilir bir kalkınma hızını sürdürmek için gerekli iç finansmanı sağlamada yetersiz kaldığını vurgulamıştır. Vergi hasılatının artması için Kaldor, aşarın kaldırılmasıyla tamamen vergi dışı kalan tarımın -toprak reformunu da sağlayacak şekilde- müterakki ve dolaysız bir şekilde potansiyel hasıla üzerinden vergilendirilmesini savunuyor. Ayrıca sermaye kazançlarının vergiye tabi tutulmasını, gelir ve kurumlar vergisini tamamlayıcı nitelikte yıllık servet vergisi konmasını, % 20 olan kurumlar vergisi oranının % 40'a yükseltilmesini, veraset ve intikal vergisinin ölen şahsın servetinin bütünü üzerine konacak bir tereke vergisi ile takviye edilmesini, benzin fiyatı içinde gizli bir ek akaryakıt vergisi konmasını, ithalat lisansı harçlarının artırılmasını, KİT ürünlerinin maliyet fiyatları yerine en karlı fiyat -uzun dönemde karı azamileştirmesi muhtemel fiyat- üzerinden satışının yapılmasını önermektedir. Ayrıca vergi sisteminin ekonomik kalkınmayı hızlandırmada gerçek rolünün müşevvik rolü değil, iç tasarrufu artırarak bütçe kısıtını genişletme rolü olduğunu belirtmektedir (Bakınız, KALDOR (1962))

Özellikle 1961 Haziran'ında bina ve arazi vergileriyle ilgili katsayıların indirilmesi, 1963 yılı başında gelir vergisinde esnaf ve küçük çiftçi maaflığı ölçülerinin genişletilmesi ve tarifelin hafifletilmesi mevcut vergi sisteminin üniter yapıya kavuşmasını engellemiş, dönem boyunca giderek hızlanan enflasyon, başta gelir vergisi olmak üzere bütün vergi tarifelerini aşındırdığı halde oranlar ve tarifelerin artırılmaması; hem vergi tahsilatını azaltarak kamu finansman ihtiyacını artırmış, hem de vergilemede adaleti ortadan kaldırmıştır.

Askerlerin bürokratlara yaptıkları vergi reformu, enflasyonun büyük ölçüde ağırlaştığı maaş-ücretli kesimin vergi yükünü hafifletmeyi, orta ve büyük ölçekli tarım işletmelerini gelir vergisi kapsamına almayı başardı, vergi kayıp ve kaçacağını önlemek için servet beyanı ilkesini getirdi, kurumlar vergisi oranlarını artırdı.

1961 seçimleri sonunda kurulan ilk temsili hükümet, hem askeri yönetimin değiştirdiği vergi yükü yapısından kaynaklanan yeni sorunları çözmek, hem de birinci beş yıllık kalkınma planının iç finansmanı için sağlam kaynaklar oluşturmak ve tüm vergi

sistemini gözden geçirmek amacıyla geniş tabanlı bir Vergi Reformu Komisyonu kurdu. Komisyon hükümete, sermayenin maliyetini emek maliyetine oranla ucuzlatan, yatırımı teşvik eden yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman, gümrük muafıkları gibi politikalar önermiş, hükümet de bu önerileri hızla yasalaştırarak sermaye birikimine birinci önceliği vermiş, istihdamı ise ikinci plana itmiştir. Gelir vergisinde yapılan bir değişiklikle kurumların tüzel kişi ortaklarına dağıtılan kar paylarından vergi alınmasında son verilerek firmaların dikey bütünleşmesi, yani holdingleşme özendirilmiş, tarıma uygulanan gelir vergisi de efektif olarak etkisiz hale getirilmiştir. Birinci Kalkınma Planının finansmanı için ise sadece mevcut vergilerin, özellikle de dolaylı vergilerin oranı artırılmıştır.

1965 seçimleriyle iktidara gelen yani sağ hükümet planın finansmanı için gerekli kaynak seferberliği amacıyla bir kenara bırakarak özel sermaye birikimini hızlandırmak için teşvik belgeli yatırımların vergi muafıklarını daha da genişletmiş, bu teşvik politikasının sonucu vergilerin GSMH esnekliği daha da gerilemiş, vergi kayıpları hızla artmaya başlamıştır.

1960-1970 dönemi vergilerin sistematize edildiği, vergi tekniği ve vergilerin uyumlaştırılması açısından önemli düzenlemelerin yapıldığı, vergi politikasına ekstra-fiskal, yani mali amaçlar yanında ekonomik-sosyal amaçların da yüklendiği bir zaman dilimi olmuştur.

1970 yazında Demirel Hükümeti hem personel reformunun getirdiği ek finansman ihtiyacını karşılamak, hem de 1970 Devalüasyonunun başarısı için iç talebi gemlemek amacıyla yeni bir vergi reformu paketi hazırlamıştır. Bu paket bina ve arazi vergilerini yükümlünün beyanına dayanan tarh yöntemi ile artırmayı, gayri menkul kıymet artış vergisi ile eksik beyanları cezalandırmayı amaçlamıştı. Ayrıca bazı dayanıklı tüketim malları da satış vergisine (işletme vergisi) tabi tutularak kayıtsız satışların azaltılması, yeni bazı vergilerle de (inşaat vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi, taşıt alım vergisi) vergi gelirlerinin artırılması hedeflenmişti. Vergi kaçakçılığının önlenmesi için hiçbir önlem alınmaması paketin önemli bir eksiği idi.

1960'lı yıllar boyunca enflasyon ve sermaye birikimini teşvik edici vergi politikaları yüzünden maaş-ücretli kesimin vergi yükü sürekli arttığından, 12 Mart 1971 muhturası sonucu gelen temsil gücü olmayan hükümetin bu kesim lehine bir vergi reformu yapması bekleniyordu. Ancak bu gerçekleşmeyince 1960 Anayasası değiştirilmiş, 1971 Anayasasına vergilerle ilgili bazı hükümler eklenerek, hükümete vergi politikasını daha büyük bir etkinlikte kullanma ve enflasyonun etkilerini giderici indekseleme yetkisi verilmiştir.

1973 I. petrol şokunu izleyen aylarda teknisyenlerden oluşan geçici bir hükümetin yönetime gelmesi ve petrol, gübrenin ithalat fiyatlarındaki artışı iç piyasaya yansıtacak zamları yapmaması, kamu kesimi açıklarının olağanüstü büyümesine, dolayısıyla da kamu finansman gereğinin hızla artmasına neden oldu.

Kısacası 1970-1980 dönemini Türk Vergi Sisteminin en azından şekil olarak mimarisinin bozulduğu dönem olarak değerlendirebiliriz. Sadece mali gerekçelerle adeta bir yama gibi sisteme monte edilmeye çalışılan İşletme Vergisi (Gelir-kurumlar vergisi için bir otokontrol aracı ve KDV'ye geçiş için bir uygulama denemesi olarak düşünülmüş ancak başarılı olamamıştır), Mali Denge Vergisi ve hiç bir ülkede görülmemiş şekilde

matrahı oluşturan emlak değerinin mükellefin beyanıyla saptanan Emlak Vergisi yanında, 1963'de düzenlenen Gelir Vergisi Tarifesinin sürekli ve yüksek enflasyon nedeniyle artan oranlı niteliğini kaybedip düz oranlı bir vergi haline dönüşmesine seyirci kalınmıştır. Sonuçta vergi yükü ücretliler aleyhine gelişmiş, verimsiz ve adaletsiz bir vergi sistemi doğmaya başlamıştır. Uluatam'ın (1981)'da belirttiği gibi gerek 1950'lerin ikinci yarısında, gerekse 1970'den sonra karşımıza çıkan enflasyonist baskılar hem vergi sistemimizi, hem de toplumsal dokunun her köşesini sarsıp tahrip etmiştir (Uluatam, s. 155).

Ne varki 1980 yılına gelindiğinde gelir vergisi tarife ve basamakları artırılmadığı için bütün gelirler yüksek enflasyon nedeniyle son basamağa girmekte ve son dilim tarifesiyle vergilendirilmekteydi. Kalkınma planlarının yüksek büyüme hedeflerine vergi artışı yoluyla iç finansman gücünü artırarak ulaşılacağı hükümet programında belirtildiği halde, uygulamada gerekli finansman büyük ölçüde dış borçlanma yoluyla sağlanmıştır.

Kamu maliyesi ile ilgili göstergelerin gelişimini aşağıda TABLO : VII yardımıyla değerlendirebiliriz.

TABLO : VII
KAMU MALİYESİ İLE İLGİLİ BAZI KRİTİK GÖSTERGELER

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüklü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1962	35.5	1.0	63.5	16.9	66	11.1	0.17	0.3
1963	31.5	1.0	67.5	18.6	68	12.6	0.25	2.0
1964	31.0	1.7	67.3	20.1	65	13.0	-0.86	1.5
1965	31.2	1.9	66.9	20.1	67	13.4	-0.80	1.4
1866	31.8	1.8	66.4	19.9	68	13.6	-0.10	1.1
1967	32.3	1.7	66.0	21.2	69	14.7	0.23	1.8
1968	33.2	1.9	64.9	20.7	70	14.4	-0.53	0.8
1969	33.6	1.9	64.5	21.4	71	15.3	-1.28	1.6
1970	35.5	2.0	62.5	23.5	66	15.6	0.14	1.1
1971	35.9	1.6	62.5	25.5	64	16.3	-3.29	1.2
1972	37.3	1.3	61.4	22.6	72	16.2	-0.15	1.0
1973	41.3	1.1	57.6	21.8	77	16.8	-0.71	1.1
1974	45.1	1.1	53.8	19.3	79	15.2	-0.91	0.7
1975	45.8	0.9	53.3	22.4	79	17.7	-0.23	1.8
1976	46.7	0.8	52.5	24.0	78	18.8	-0.56	1.3
1977	51.9	1.1	47.0	28.0	68	19.3	-4.62	1.1
1978	56.4	0.9	42.7	28.0	68	19.1	-1.85	1.0
1979	57.5	0.7	41.8	29.0	64	18.4	-2.74	0.9
1962-79 ORT.	40.8	1.3	57.9	22.6	70	15.7		

1. Gelirden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki payı dönem içinde büyük dalgalanmalar göstererek 1970 yılında % 30'larda iken, 1973'e gelindiğinde % 35'e, 1977'de % 40'a, 1977'de % 52'ye, 1979'da ise % 58'e çıkmıştır. Ancak dönem ortalaması önceki dönemden çok az büyüktür (% 40 ve % 40.8). Servet vergilerinin payı da önceki döneme göre biraz artış göstermiş (% 0.9'dan % 1.3'e), ancak dolaylı vergilerin payı dönem başında % 65, 1976'ya kadar % 50'nin üzerinde iken, dönem sonunda % 40'lara gerilemiş, dönem ortalaması biraz düşmüştür (% 61'den % 58'e). Görülen gelişme, dönem sonuna doğru hızlanan enflasyon nedeniyle gelir vergilerinin hızla artması, harcama vergilerinin hızla düşmesidir.

2. Kamu kesiminin nispi büyüklüğü dönem boyunca sürekli artmış, dönem başındaki konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı % 20'lerde iken, dönem sonunda % 30'lara ulaşmıştır.

3. Vergi yükü dönem başında % 11 düzeyinde iken dönem boyunca sürekli artarak dönem sonunda % 19'a ulaşmış, vergi yükü artışı sonucu vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranı bir önceki döneme göre yükselmiştir (% 67'den % 70'e). Vergi yükü özellikle enflasyon nedeniyle neredeyse yüzde yüz artarken karşılama oranındaki artışın düşüklüğü, dönem boyunca kamu harcamalarının hızla artması ve kamunun sürekli genişlemesidir.

4. Bu dönemde ortaya çıkan en önemli gelişme, 1964 yılından itibaren 1967 ve 1970 yılları hariç sürekli olarak bütçe açıklarının artması, 1977 sonrasında bütçe açıklarının önemli boyutlarda artarak sorun haline gelmesidir. 1971 ve 1977 yıllarında bütçe açığı / GSMH oranı büyük sıçrama göstermiştir (% 3.3 ve % 4.6).

III. DÖNEMLER ARASI MAKRO BİR DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

TABLO: VIII

YILLAR	Gelir Vergisi	Servet Vergisi	Harcama Vergi	KonBHarc/ GSMH	Ver.rin K.H.Kar.O	Vergi Yüklü	BütAç/ GSMH	Ver Esn
1923-29 ORT	18.0	14.8	67.2	13.1	74	9.8	+0.32	0.8
1930-39	24.8	13.4	61.8	20.2	54	10.9	-0.14	1.5
1940-45	35.1	14.5	50.4	18.9	57	10.4		
1946-53	31.4	3.7	64.8	20.0	62	12.3		2.4
1954-61	40.0	1.9	61.0	17.3	67	11.4		1.8
1962-79	40.8	1.3	57.9	22.6	70	15.7		
1980-92	53.2	0.8	45.9	24.0	66	19.8	-3.5	1.0

Not: 1980-92 Dönemi analizimizin dışında kalmakla birlikte bir fikir vermesi açısından buraya ilave edilmiştir.

Son olarak dönemler arası makro bir analiz yapmanın bizi daha sağlıklı bir değerlendirmeye götüreceğine inanarak ele aldığımız yedi alt dönemin ortalamalarını TABLO: VIII yardımıyla karşılaştıralım.

1. (1940-45) ve (1954-61) dönemlerinde nispi bir daralma olmakla birlikte planlı dönem boyunca (1963-79) kamu kesimi sürekli genişlemiştir. Cumhuriyetin başlangıç döneminde Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH içindeki payı % 13 iken, 1979 yılında ikiye katlanarak % 29'a çıkmış, dolayısıyla kamunun finansman ihtiyacı da iki kat artmıştır.

2. Başlangıç döneminde vergi yükü sadece % 9.8 iken, Planlı döneme kadar istikrarlı ama yavaş bir artış göstermiş, planlı dönem içinde hızla artarak 1979'da % 18.4'e yükselmiştir. Ancak ulaşılan bu oran bile ekonominin potansiyel vergi kapasitesinin ve toplumun vergi gayretinin çok altındadır. Kamu harcamaları artış hızı vergi gelirleri artış hızından daha yüksek olduğundan vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranı (% 70) dolayında kalmıştır. Vergi yükü düşüken, kamu kesiminin genişleyebilmesi, monetizasyon ve dış borçlanma ile sağlanmıştır. Çünkü bu tür finansman hükümetlerin kısa dönemli politik çıkarlarına daha uygun düşmüştür. Ancak bu şekildeki politik davranış son dönemlerde bütçe açıklarının giderek artmasına ve makro ekonomik istikrarı tehdit eder hale gelmesine yol açmıştır.

3. Dönemler arasında verginin kompozisyonu açısından da önemli değişimler olmuştur. Başlangıç döneminde konsolide bütçe gelirleri içinde en büyük vergi kalemi harcama vergileri (% 67), ikincisi gelir vergileri (%18), üçüncüsü ise servet vergileri (% 14.8) idi. Son dönemde harcama vergileri % 1.3'e düşmüş, gelir vergileri ise (% 40.8)'e yükselmiştir.

Son dönemde harcama vergilerinin payında nispi bir azalma olmakla beraber önemini koruduğunu, servetlerin vergilendirilmesinden neredeyse vazgeçildiğini, gelir vergisinde ise önemli bir sıçrama kaydedildiğini görüyoruz.

KAYNAKLAR

ANIL, Haluk, Türkiye'de Vergi Yükü (1950-1970), Ankara 1973.

ARIKAN, Vural, Cumhuriyet Döneminde Türk Vergi Sisteminin Gelişimi, İstanbul 1986.

ARSAN, H. Üren, 1956 Yılında Türkiye'de Zirai Sektör Üzerindeki Vergi Yükü, A.Ü. SBF Dergisi, Cilt. XIV, No: 2-3, Ankara 1959.

BORATAV, Korkut, Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985), İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990.

BULUTOĞLU, Kenan, Siyasal Süreçte Vergi Reformu, "Vergi Reformları" içinde, İ.İ.T.İ.A. İ.F. Yayını No: 3, İstanbul 1981.

EGESoy, Muzaffer, Vergi Reformları (1960-1965), Ankara 1965.

- KALDOR, Nicholas, **Türk Vergi Sistem Hakkında Rapor**, DPT, Ankara 1962.
- KAZGAN, Gülten & KAZGAN Haydar, **Türkiye'de Maliye Politikası (1950-60)**
İ.Ü. İ.F. Maliye Enst. Yay. No: 16, İstanbul 1964.
- KIRAY, Emine, **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1993.
- NADAROĞLU, Halil, **Türkiye'deki Vergi Reformlarının Genel Bir Değerlendirmesi**, "Vergi Reformları" içinde İ.İ.T.İ.A. İ.F. Yayını No: 3, İstanbul 1981.
- ÖKÇÜN, A. Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi 1923 İzmir**, A.Ü. SBF Yay. No: 262, Ankara 1971.
- ÖNDER, İzzettin, **İspanya'da ve Türkiye'de Vergi Sistemlerinin Gelişimi**, İ.Ü.İ.F. Maliye Enstitüsü Konferansları No: 64, İstanbul 1980.
- ÖZER, İlhan, **Türk Vergi Sisteminin Geliştirilmesi**, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, No: 161, Ankara 1974.
- TEKELİ, Esat, **Vergi Politikaları ve Türkiye'de Vergi Politikası**, İ.Ü.İ.F. Maliye Konferansları, No: 6, İstanbul 1959.
- TEKELİ, İlhan & İLKİN Selim, **1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**, O.D.T.Ü., Ankara 1977.
- TEZEL, Adnan, **Türkiye'de Vergi Reformlarının Genel Değerlendirilmesi**, "Vergi Reformları" içinde, İ.İ.T.İ.A. İ.F. Yayını No: 3, İstanbul 1981.
- TUNCER, Selahattin, **Teoride ve Pratikte Servet Vergileri**, E.İ.T.İ.A. Yayınları, No: 32-9, İstanbul 1966.
- TÜRK, İsmail, **Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi**, A.Ü. SBF Dergisi, C: XXXVI, No: 1-4, Ankara 1981.
- ULUATAM, Özhan, "Vergi Reformları" içinde, İ.İ.T.İ.A. İ.F. Yayını No: 3, İstanbul 1981.
- ULUATAM, Özhan & TAŞ, Ramazan & KAYIRAN, Meltem, **Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi**, HARB-İŞ Sendikasına Sunulan Rapor, Ankara 1994.
- VARCAN, Nezih, **Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu**, Eskişehir: A.Ü. İİBF Yayınları No: 43, 1987.

İSTATİSTİKLER

İSTATİSTİK GÖSTERGELER (1923 - 1991), D.İ.E., Ankara 1992.

VERGİ İSTATİSTİKLERİ YILLIĞI (1982 - 1991), M.B. Ankara, 1992.

BÜTÇE GİDER VE GELİR GERÇEKLEŞMELERİ (1924 - 1991), M.B. Ankara 1992.

TÜRKİYE MİLLİ GELİRİ (1923 - 1948), BULUTAY & TEZEL & YILDIRIM