

## Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri

### *Tax Amnesty in Turkey History and Effects of Tax Amnesty on Tax Effort*

**Bilal GÖDE<sup>1</sup>**

#### Öz

Devletler kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştirebilmek adına maddi kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar. Bu kaynağın sağlanması adına vergiler devletler için en önemli gelir kaynağıdır. Devletler yetkileri dâhilinde gerçekleşen ekonomik faaliyetlerden bu vergileri toplamaktadır. Vergiler ödenmemesi durumunda ise bireyler üzerinde yük, vergi idaresinde ve vergi yargısında bir yığılmaya sebep olmaktadır. Devlet bu sıkıntıları aşmak ya da farklı sebeplerle vergi alacağından kısmen ya da tamamen vazgeçebilmekte ve bu alacaklarına yönelik olarak af çıkarabilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca vergi affı uygulamasına sıklıkla başvurmuştur. Cumhuriyet tarihi boyunca uygulanan 36 af uygulamasından 26 tanesinde vergi gelirleri nispi olarak değişmemiş yahut düşmüştür; yalnızca 10 uygulamada kayda değer artış sağlanabilmiştir. Bu durum vergi affı uygulamasının genel olarak olumlu sonuçlanmadığını göstermektedir.

**Jel Kodları:** H20, H26, H29.

**Anahtar Kelimeler:** Vergi Affı, Vergi Geliri, Vergi Uyumu.

#### Abstract

Governments need financial resources to provide public services. Taxes are the most important source of income for the governments. Governments collect taxes from economic activities under their authority. In case of not paying taxes, there is a burden on individuals, causing an accumulation in tax administration and tax judgment. The government may give up partially or completely because of this or any other reason. Governments may declare amnesty for these uncollected taxes. Throughout the history of the Republic of Turkey has frequently refer to the tax amnesty application. 36 amnesty practices implemented throughout the history of the Republic, tax revenues did not change or decreased in 26 of them; only 10 amnesties helped the tax revenues to increase. This situation shows that the tax amnesty is generally not positive.

**Jel Codes:** H20, H26, H29.

**Keywords:** Tax Amnesty, Tax Revenue, Tax Compliance.

<sup>1</sup> Arş. Gör., Pamukkale Üniversitesi, Maliye Bölümü, [bgode@pau.edu.tr](mailto:bgode@pau.edu.tr), ORCID: 0000-0001-8377-5909

## 1.Giriş

Devletlerin ortaya çıkışında temel hareket noktası toplumsal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Toplumsal ihtiyaçlar doğrudan doğruya mal ya da hizmet sunumu olabileceği gibi yasal düzenlemeler ile adil bir ortamın sağlanması şeklinde de tezahür edebilmektedir. Bu noktada devletin toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmesi adına kamu hizmetlerini gerçekleştirmesi, kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmesi için de maddi kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Geçmiş dönemlerde devletler savaşarak ganimet elde etme, kendi üretimini gerçekleştirme gibi yöntemlerle maddi kaynak yaratma gayreti içinde olmuşlarsa da modern dönemde devletlerin birincil gelir kaynağı vergiler ve vergi benzeri gelirler haline gelmiştir. Devletler vergiler sayesinde hem kamu hizmetlerinin maliyetlerini karşılayabilirken bunun yanında ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşma adına da vergileri bir amaç olarak kullanagelmiştir.

Vergiler bir devletin sınırları içerisinde varlığını sürdüren gerçek ve tüzel kişilerden karşılıksız, nakdi ve cebri ödemelerdir. Gerçekleştirilen ekonomik faaliyetler sonucunda devlet vergi alma hakkına sahip olmaktadır. Devlet tarafından toplanan vergiler devlete harcama yetisi kazandırırken kişilerin gelirini azalttığından kişiler üzerinde bir yük halini almaktadır. Bu yük maddi olarak ortaya çıkmakla beraber psikolojik olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu yük sonucunda bireylerin vergiye olan uyumlarında sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bireyler bu yükten kurtulabilmek adına vergiden kaçınma, vergi kaçırma, yansıtma vb. gibi çeşitli yollara başvurabilmektedir.

Gerçekleşen ekonomik faaliyet sonucunda ortaya çıkan vergi borcunu sona erdiren çeşitli sebepler bulunmaktadır. Vergi borcunu sona erdiren en sağlıklı yol verginin idareye ödenmesidir. Verginin ödenmemesi durumunda ise devletin vergi alacağı ortaya çıkmakta ve ödenmediği süre boyunca da gecikme faizi ile birlikte bu yük büyümektedir. Devlet kimi durumlarda ödenmeyen vergi miktarının çoğaldığını, vatandaşların bu yükün altından kalkamayacağını, piyasayı canlandırılmasının gerektiğini vb. düşündüğü hallerde vergi alacağından feragat edebilmektedir. Vergi affı uygulamasına başvurulmasının bireyler ve piyasa üzerinde hem olumlu hem de olumsuz yansımaları bulunmaktadır. Bireylerin yükten kurtarılması, vergi idaresinin ve vergi yargısının rahatlatılması olumlu yansımalara örnek teşkil ederken; vergisini zamanında ödemeyen ya da ödeyemeyen bireyleri ödüllendirici bir etki yaptığından vergisini düzenli ödeyen bireyler üzerinde olumsuz bir yansımadır.

Vergiye uyumun ve vergi kültürünün artırılması vergi idaresinin temel hedefleri arasında yer almaktadır (Göde ve Gölçek, 2016: 211). Vergi aflarının düzenli hale getirilmesi durumunda ise bu amaçlara büyük darbe vurulacaktır. Vergi afları ile vergi yükü ve vergi kültürü arasında bir trade-off mevcuttur. Bu açıdan vergi afları, vergi kültürünün ve vergiye uyumun zarar görmesinde önemli bir etkidir.

## 2.Genel Olarak Af Müessesesi

Af müessesesi hukuk düzeni içinde çok önemli bir konuma sahip olan müesseselerden birisidir. Bu denli öneme haiz olmasından mütevellit bu müessese ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda önemli etkilere sahiptir. Af müessesesinin toplum hayatı üzerindeki etkisinin bu denli yüksek olması bu kurumu her daim tartışmaların odağında tutmuştur.

Af kelimesi sözlükte “Bir suç, bir kusuru veya bir hatayı bağışlama” (TDK,2018) anlamına gelmektedir. Bu tanımdan hareketle af kavramından bahsedebilmek için ortada bir kusur, suç ya da hatanın bulunması gerekmektedir.

Af uygulamaları çeşitli ihtiyaç ve amaçlara yönelik olarak hukukun çeşitli alanlarında geçmişten günümüze uygulanmış ve her uygulama beraberinde de tartışmaları getirmiştir. Af uygulamaları sonucunda toplumun bir kesimi bu uygulama dolayısıyla fayda elde ederken bir kesim de bu uygulamanın hukukun temel dayanaklarına ters düştüğü söylemiyle bu uygulamayı eleştirmiştir (Dursun 2009:373).

Toplum hayatının devamının sağlanabilmesi adına belli kuralların uygulanması tarih boyunca kaçınılmaz olmuştur. Bu kurallara uyulması toplumsal ahengi beraberinde getirerek toplum barışını ve her alanda ilerlemeyi beraberinde getirirken, bu kurallara uyulmaması ise yaptırımlara bağlanmıştır. Hukukun çok çeşitli kaynakları olması sebebiyle de bu yaptırımlar da çeşitlenmiştir. Ceza kanunlarına aykırı bir durum gerçekleştiğinde kişi özgürlüğü kısıtlanabileceği gibi örf adet hukukuna aykırı bir durumda ise birey kınanma, sosyal baskı gibi yaptırımlara maruz kalabilecektir. Bu iki durumda da birey müeyyideye maruz kalacaktır fakat müeyyidelerin ortadan kaldırılması noktasında af müessesesine başvurulması durumunda toplumsal tepkiler de farklı şekilde gerçekleşecektir. Hırsızlık suçu sebebiyle cezaevinde yatan bir kimsenin af kapsamında cezasının kaldırılması ile aile büyüklerine saygısızlık yapan gencin affedilmesi temelde af kapsamında yer alsın da suçların niteliğini farklı olması sebebiyle toplum vicdanında uyandıracığı etki de farklı olabilecektir.

Af müessesesi kaynağını anayasanın 87. Maddesinden almaktadır; “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.” Bu madde af çıkarma yetkisinin yalnızca TBMM’ye ait olduğunu göstermektedir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus af kanununun yalnızca suçun yaptırımının ortadan kaldırılmasıdır. Af kanunu suçun konusunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu hükmün bazı istisnaları olmakla birlikte (Cumhurbaşkanının sürekli hastalık, sakatlık ve yaşlılık durumlarında suçluyu affedebilmesi) genel kural maddede belirtildiği gibidir.

### 3. Vergi Hukukunda Af

Vergi hukukunda başvuru af uygulamaları da yine kaynağını anayasadan almaktadır. Siyasi irade çeşitli amaç ve sebepler dolayısıyla vergi affı uygulamalarına başvurmuştur. Genel olarak “af” kelimesi çağrıştırmış olduğu olumsuz anlamlar sebebiyle çok fazla kullanılmamaya gayret edilmiştir. Afların isimlendirilmesi noktasında varlık barışı, yapılandırma gibi daha pozitif kavramlar tercih edilmeye çalışılmıştır.

Vergi affı, devletin çıkaracağı bir kanunla vergi asıl ve/veya cezalarının, faizlerinin tamamından ya da bir kısmından tek taraflı şekilde feragat etmesi, alacak hakkından vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Bu vazgeçmenin kapsamı vergi ve cezaların, türü, dönemi, şarta bağlı olup



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

olmaması gibi unsurlara göre düzenlenebilmektedir. (Şenyüz vd., 2016:198, Kaya,2014:185). Af yasalarının hazırlanması sürecinde af dolayısıyla elde edilecek ekonomik faydayla beraber toplumsal tepkilerin de göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir.

Vergi affı uygulaması Cumhuriyet'in kurulmasından itibaren sıklıkla başvurulan bir uygulama olmuştur. Kimi zaman kısmi şekilde spesifik alacaklara yönelik uygulanmakla beraber kimi zamansa toptancı bir yapıda af uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Örneğin 13.06.1963 tarihinde yürürlüğe konulan "252 Sayılı Spor Kulüplerinin Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Affı Hakkında Yasa" yalnızca spor kulüplerini kapsayan spesifik bir yapıda iken 19.08.2016 tarihinde yürürlüğe konulan "6736 sayılı Bazı Alacakların Yapılandırılmasına İlişkin Kanun" daha geniş kapsamlı bir kanundur. Geçmişten günümüze 36 adet vergi affı kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlar tabloda tarih ve isimleri ile birlikte sıralanmıştır. 98 yaşında olan devletin tarihinde 36 defa vergi affı uygulamasının uygulanması neredeyse her 2,7 yılda bir affa başvurulduğunu göstermektedir.

**Tablo 1.** Türkiye'nin Tarihinde Yıllara Göre Vergi Afları

Türkiye Tarihinde Yıllara Göre Vergi Afları		
No	Tarih	Açıklama
1	17.05.1924	Umumi Af Yasası-İlk Vergi Affı
2	05.08.1928	Elviyeyi Selased Vergilerinin Sureti Cibayetine Dair Yasa
3	15.03.1934	4530 Sayılı Varlık Vergisinin Bakayasının Terkinine Dair Yasa
4	04.07.1934	2566 Sayılı Vergi Bakayasının Tasfiyesine Dair Yasa
5	29.06.1938	3568 Sayılı Arazi Vergisinin Mali Yıl Sonuna Kadar Olan Bakiyesinin Terkinine Dair Yasa
6	13.06.1946	Orman İşletmelerinin Bazı Vergilerden Muaf Tutulması Hakkındaki Yasa
7	21.01.1947	5050 Sayılı Toprak Mahsulleri Vergisi Artıklarının Silinmesi Hakkında Yasa
8	26.10.1960	113 Sayılı Af Yasası
9	28.12.1961	281 Sayılı Vergi Cezaları Gecikme Zamlarının Tecil ve Tasfiyesine Dair Yasa
10	23.02.1963	218 Sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Yasa
11	13.06.1963	252 Sayılı Spor Kulüplerinin Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Affı Hakkında Yasa
12	05.09.1963	325 Sayılı Yasa Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1960 ve Daha Önceki Yıllarına Ait Bir Kısım Vergi Borçlarının Tasfiyesi Hakkında Yasa



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

13	16.07.1965	691 Sayılı Belediyelerin ve Belediyelere Bağlı Müessese ve İşletmelerin Bir Kısım Borçlarının Hazinece Terkin ve Tahkimi Hakkında Yasa
14	03.08.1966	780 Sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Yasa
15	28.02.1970	1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunuyla Getirilen Af
16	15.05.1974	1803 Sayılı Cumhuriyet'in 50. Yılı Nedeniyle Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Yasa
17	20.03.1981	2431 Sayılı Tahsilatın Hızlandırılması ve Beyan Dışı Kalmış Servet Unsurlarıyla Vesikasız Emtianın Beyanına İlişkin Yasa
18	02.03.1982	2431 Sayılı Yasaya Ek
19	22.02.1983	2801 Sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu ile Tahsili Hakkında Yasa
20	04.02.1985	Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında 3239 Sayılı Kanunun Geçici 4. Maddesi
21	03.12.1988	3505 Sayılı Yasa (Geçici Birinci Madde)
22	28.12.1988	3512 Sayılı Yasa
23	15.12.1990	3689 Sayılı Yasa (Geçici Birinci Madde)
24	21.02.1992	3787 Sayılı Yasa
25	05.09.1997	400 Sayılı Tahsilat Genel Tebliği
26	22.07.1998	4369 Sayılı Yasa
27	06.02.2001	414 Sayılı Tahsilat Genel Tebliği
28	07.03.2002	4746 Sayılı Yasa İle Emlak Vergisi İle İlgili Af Düzenlemesi (Emlak Vergisi Yasasının Geçici Madde 21)
29	27.02.2003	4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu
30	22.11.2008	5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun (Varlık Barışı)
31	13.02.2011	6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

32	10.09.2014	6552 Sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun
33	19.08.2016	6736 sayılı Bazı Alacakların Yapılandırılmasına İlişkin Kanun
34	18.05.2017	7020 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
35	11.05.2018	7143 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
36	11/11/2020	7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kaynak: Çetin, (2007): 177 ve GİB verileriyle oluşturulmuştur.

### 3.1. Vergi Aflarının Nedenleri

Vergi afları temelde ekonomik, siyasi, idari ve teknik sebepler olmak üzere 3 ana sebep dolayısıyla çıkarılmaktadır.

Ekonomik nedenler; devlet artan kaynak ihtiyacı sebebiyle harcamalarına hızlıca kaynak bulma amacıyla vergi affı uygulamasına başvurabilmektedir. Ekonominin durgunluk dönemlerinde de mükelleflerin borç yüklerinin hafifletilmesi adına da af uygulamasına başvurulabilmektedir. Bu sayede piyasada bir canlanma sağlama amacı güdülmektedir (Edizdoğan ve Gümü,2013:102). Vergi afları kapsamında olan varlık barışı uygulamalarıyla kayıt dışı varlıkların da kayıt altına alınması sağlanabilmektedir. Yurt dışından kaynakların da ekonomiye çekilmesi de amaçlanan hedeflerin arasında yer alabilmektedir (Güneş,2007:173). Kontrol dışı etkenlerden olan afetler ve salgınlar gibi durumlarda da af uygulaması zorunlu hale gelebilmektedir. Afet ve salgın sebebiyle ekonomik olarak zor durumda kalan bireylerin af sayesinde yükümlülüklerinden kurtularak ekonomiye nefes aldirılması gerekebilmektedir.

Vergi affının gerçekleştirilmesinin ekonomik nedenlerinden olan hızlı kaynak bulunması vergilemede iktisadilik ilkesi olarak açıklanmaktadır. Vergilemede iktisadilik ilkesini iki şekilde açıklamak mümkündür. İlk tanım vergi hasılatının olabilecek en düşük maliyetle hazineye intikal ettirilmesi şeklinde yapılabilmektedir. İkinci tanım ise vergileme sürecinin ekonomik birimlerin kararlarının vergiler sebebiyle etkilenmemesidir. Bu vergilerin yansız olma özelliğiyle benzeşmektedir (Akdoğan, 2011:217). Vergi affı uygulamasının konusu daha çok birinci tanımın kapsamına girmektedir.



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

**Tablo 2.** Vergi Toplama Maliyetleri

Yıllar	Toplam Vergi Gelirleri ( Bin TL)	Gelir İdaresi Başkanlığı Bütçesi ( Bin TL)	1000 TL Vergi Toplamak İçin Katlanılan Maliyet (TL)
2010	235 714 637	1 637 613	6,9
2011	284 490 017	1 935 998	6,8
2012	317 218 619	2 179 670	6,9
2013	367 517 727	2 095 646	5,7
2014	401 683 956	2 313 804	5,8
2015	465 229 389	2 471 875	5,3
2016	529 607 901	2 875 482	5,4
2017	626 082 415	3 091 677	4,9
<b>2018</b>	<b>738 180 401</b>	<b>3 378 940</b>	<b>4,6</b>
<b>2019</b>	<b>819 603 099</b>	<b>3 832 585</b>	<b>4,6</b>

Kaynak: GİB Bütçe Gelirleri İstatistikleri ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Bütçe İstatistiklerinden faydalanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2’de 2006-2019 yılları arasında vergi toplama maliyetlerine yönelik olarak istatistiklere yer verilmiştir. Tabloya göre toplam vergi gelirleri her yıl düzenli olarak artış göstermiştir. 2006 yılından 2019 yılına gelindiğinde vergi gelirlerinde %441’lik bir artış meydana gelmiştir. Bu duruma paralel olarak da gelir idaresine tahsis edilen ödenek de sürekli artış göstermiştir.

Bu hesaplama yapılırken bazı hususları göz ardı etmek durumunda kalmaktayız. Nitekim maliyet unsuru olarak yalnızca GİB bütçesi yer almaktadır. Diğer kurum ve kuruluşların vergi toplanmasına yönelik olarak yapmış oldukları harcamaların istatistiklerinin mevcut olmayışı sebebiyle böyle bir kısıtı uygulamak gerekmektedir. Vergi türleri itibariyle bakıldığında ise Türkiye’de dolaylı vergilerin payının yüksek olması sebebiyle vergilerin toplanması dolaysız vergilere nazaran daha kolay olmakta ve bu da maliyeti aşağı çeken bir unsur olmaktadır. Ayrıca dolaysız vergilerden biri olan gelir vergisinin toplanmasının da büyük oranda tevkifat yoluyla gerçekleştirilmesi de vergi toplama maliyetlerini aşağı çeken bir diğer unsurdur.

Siyasi nedenler; değişen yasalar sebebiyle yeni hukuki düzene geçişte vergi affı uygulamalarına başvurulabilmektedir. Bu sayede yeni sistemin hayata geçişi için eski düzenden arta kalan yükümlülüklerin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. İktidarın toplumla arasının düzeltilmesi amacıyla vergi affı uygulamalarına başvurulabilmektedir. Ülkemizde özellikle 1960 darbesinden sonra vergi affı uygulamalarına başvurulmuştur ve bu yolla toplum nezdinde meşruiyetin artırılması amaçlanmıştır. Siyasi ve ekonomik krizlerin atlatılabilmesi adına da vergi affı uygulamalarına başvurulmuştur. Popülist amaçlarla da vergi affı uygulamalarına başvurulabilmektedir (Kargı ve Yüksel,2010:31).

İdari ve teknik nedenler; vergi idaresinin ve vergi yargısının iş yükü her geçen gün artmaktadır. Ekonomik gelişmeyle beraber vergisel süreç de çeşitlenmekte gerek vergi idaresine düşen görevler gerekse de vergi yargısındaki iş yükü ve çeşitliliği artmaktadır. Vergi idaresi ve vergi yargısının iş yükündeki bu artışın törpülenebilmesi adına da vergi affı uygulamalarına başvurulabilmektedir. Bu sayede vergi idaresi ve vergi yargısının yükü hafifletilebilmektedir. Yeni yapılacak olan değişikliklerin sonraki döneme yönelik olarak etkinliğinin artırılabilmesi adına da vergi aflarına başvurulabilmektedir (Çetin, 2007:173).

### 3.2. Vergi Affı Yanlısı Görüşler

Vergi aflarına yönelik olarak çok sayıda görüş ortaya konmuştur. Vergi aflarının gerekliliği konusundaki görüşlere bakıldığında genel olarak vergi idaresinin eksik kaldığı yönler ve hızlı gelir sağlama fonksiyonu öne çıkarılmıştır.

Vergi aflarının, mükellefler üzerinde iki tür etkisi olabilmektedir. Vergi affı uygulaması ile kayıt-dışı olarak faaliyet yürüten mükellefler, sisteme dâhil edilerek vergilendirilmeleri mümkün olabilecektir. Bu sayede vergi hasılatında artış meydana getirilmesinin yanı sıra vergiye karşı uyum da artırılabilir ( Köktaş ve Gölçek,2016:389-390).

Ülkeler tarihsel süreç içerisinde çeşitli dönemlerden geçmektedir ve bu dönemlerin hepsi genel olarak istikrarlı olmayabilmektedir. Olağanüstü dönemlerin varlığı vergi aflarının bu dönemlerde uygulanması gerektiği görüşünü de beraberinde getirmiştir. Olağanüstü dönemlerin de hukuki anlamda bazı esnekliklere sahip olabileceği görüşü öne sürülmüştür. Olağanüstü diye adlandırılan dönemler siyasi kriz dönemleri olabileceği gibi ekonomik kriz dönemleri de olabilecektir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bu tarz uygulamalarla piyasanın yeniden canlanmasına katkı sağlanabilecektir (Edizdoğan ve Gümüş,2013:104).

Vergileme ilkelerinden birisi olan belirlilik ilkesi ve açıklık ilkesi, vergi mevzuatının ve vergisel sürecin herkesin anlayabileceği şekilde olması gerektiğini ortaya koymaktadır (Akdoğan, 2011:213). Bu ilkelerin gereklerinin aksi durumlarda ise mükelleflerin vergiye olan uyumları zorlaşmaktadır. Mevzuatta meydana gelen sık sık değişimler de bu uyumsuzluğu körükleyen bir etken olabilmektedir. Mükelleflerin bu uyumsuzluk sebebiyle vergisel yükümlülüklerini yerine getirememelerinin sonucunda tahsilatın hızlandırılabilmesi adına vergi aflarının uygulanabileceği öne sürülmektedir.

Vergi idaresinin denetim mekanizmasının etkin çalışmadığı durumlarda gerek vergi idaresinin iş yükünün azaltılması gerekse de vergi idaresinin yapılanmasının sağlanabilmesi adına vergi idaresine zaman kazandırılması noktasında vergi affı uygulamalarına başvurulabileceği savunulmaktadır (Yaraşır, 2013:178).

Vergi affı uygulamasının belki de en önemli fonksiyonu gelir tahsilatını hızlandırması fonksiyonudur. Vergi asılları, cezaları ve bunlara işletilen zam ve faizler sebebiyle ödenemeyecek boyutlara gelen borçların aflar sayesinde bir kısmı affedilebilmekte ve kalan kısmı da ödemesi kolay taksitlere bölünebilmektedir. İlk durumda devasa boyutlarda olması sebebiyle mükellefin hiç ödemeyeceği bir borç af sonrasında önceye nazaran az miktarda olmasına rağmen ödeneceğinden idare açısından olumlu bir sonuç olacaktır. Ayrıca mükellef bu sayede önemli bir yükten kurtulma ve sonraki süreçte vergileme adına yeni ve temiz bir sayfa açma imkânına kavuşabilecektir. Bu sayede de kayıt dışında yer alan mükelleflerin kayıtlı kapsama alınması sağlanabilecektir (Yelman, 2017:74).

Vergi aflarının nadiren uygulanması ve affın ortaya çıkışına sebebiyet veren faktörlerin iyi analiz edilerek afla birlikte aksayan faktörlerin de düzenlenmesi sonucunda uzun vadede reformların yapılmasına ve gerek toplumsal gerekse de idare açısından daha sağlam bir vergi sürecinin oturtulabilmesi sağlanabilecektir.



### 3.3. Vergi Affı Karşıtı Görüşler

Vergi aflarına sıcak bakan görüşlerin yanında bu uygulamaya karşı çıkan görüşler de bulunmaktadır. Vergi affı uygulamasının olumlu yanlarından ziyade olumsuz yanlarının daha ağır bastığı görüşü öne sürülmektedir. Bu görüşlerin en önde geleni vergi aflarının vergiye olan uyumu azaltacağıdır. Bireylerin düzenli olarak vergisel yükümlülüklerini yerine getirmek yerine afları bekleyecekleri ve bu sayede ekonomik güçlerinde bir azalma gerçekleşmeyeceğinden durumu avantaja çevirebilecekleri görüşüdür (Çetin, 2007:176). Bu durum vergisel yükümlülüklerini düzenli şekilde yerine getiren mükelleflerin de vergi kültürleri üzerinde olumsuz etkilere sahip olabilecektir. Vergi aflarının bireylerin vergisel yükümlülüklerini bilerek ve isteyerek yerine getirmemeleri sonucunu ortaya çıkarabilecektir. Bu da vergisel suçların kasten işlenmesi anlamına gelecektir. Vergi aflarının kişileri suça yönlendirdiği vergi affına karşı olan görüşlerden birisidir. Vergi aflarının sürekli hale getirilmesi de suça teşviğin de sürekli hale gelmesine sebep olabilecektir (Yelman,2017:75).

Anayasa Madde 73'e göre herkes ödeme gücü oranınca vergi ödemekle yükümlüdür ve vergi afları bu yükümlülüğü ortadan kaldıracakları için vergi affı uygulamasının anayasanın vergisel ruhuna aykırı olduğu görüşü öne sürülebilmektedir.

Vergi aflarının iş yükünü azaltacağı görüşünün aksine af kanununun uygulanması noktasında yoğun çalışma dönemlerini beraberinde getireceğinden iş yükünde bir azalmanın ortaya çıkmayabileceği de savunulmaktadır.

Vergi afları sayesinde vergisel ödevlerini yerine getirmeyen mükellefler, vergisel ödevlerini düzenli olarak yerine getiren ve stopaj usulüyle vergilendirilen mükelleflere göre ekonomik avantaj sahibi olmakta ve bu durum da düzenli vergi ödeyen ve stopajla vergilendirilen mükelleflerin şevkini kırıcı etki yapmaktadır. Düzenli olarak ödevlerini yerine getiren mükelleflerin de kayıt dışına çekilmesini teşvik edici bir rol oynayabilmektedir (Yaraşır,2013:177).

Özellikle vergi aflarına sıklıkla başvurulması halinde mükellefler vergi ödememeyi seçerek af uygulamasını bekleyebileceklerdir. Bu durumda vergi hasılatının azalmasının yanında mükelleflerin vergiye uyumu zarar görecektir ( Köktaş ve Gölçek,2016:389-390).

### 4. Vergi Aflarının Dönemler İtibariyle İncelenmesi

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde vergi afları sıkça başvurulmuş bir uygulama olmuştur. Cumhuriyetin ilan tarihi olan 1923'ten 2020'ye kadar 36 kere çeşitli amaçlar kapsamında vergi affı uygulamasına başvurulmuştur. Bu süreci 3 dönem şeklinde incelemek mümkün olacaktır.

#### 4.1. 1923-1959 Dönemi

Türk Vergi Sisteminde ilk af 1924 yılında yürürlüğe konulmuştur. Sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı 1924 yılında %86'dan %83'e 1925 yılında ise %83'ten %81'e gerilemiştir. Ardılı olan af kanunu da 1928'de yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile kanunun yürürlüğe girmesinden önceki döneme ait arazi, aşar ve emlak vergileri ile ilgili vergiler affedilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı önceki yıla göre 1 puan artış göstererek %81'den %82'ye çıkmasına karşın izleyen yıllarda ciddi bir azalış meydana gelmiş ve dönem içerisindeki diğer iki af kanununun yürürlüğe konulduğu 1934 yılına kadar %76 seviyesine kadar gerilemiştir. 1934



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

yılında çıkarılan 2 af kanunu sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı 1933 yılında %78 iken 1934 yılında %60'a gerilemiş ve aftan sonraki yıl olan 1935'te %58'e düşmüştür.

1938 yılında yürürlüğe konulan diğer af kanunu öncesinde %62 olan vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı affın uygulandığı yılda 1 puan artış gösterip %63'e yükselmiş fakat izleyen yıllarda bu oran %43 seviyesine kadar gerilemiştir. 1946 ve 1947 yıllarında uygulamaya konulan 2 vergi affı yasaasının uygulandığı yıllarda önceki dönemlere göre vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında azalış ortaya çıkmıştır. 1947 yılındaki affı izleyen yıllarda kayda değer bir toparlanma ortaya çıkmıştır.

**Tablo 3.** 1923-1959 Yılları Genel Bütçe Gelirleri ve Vergi Gelirleri

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri ( TL)	Vergi Gelirleri ( TL)	(%)	Değişim (%)
1923	111	95	86	
1924(+)	138	115	83	-3
1925	170	138	81	-2
1926	180	149	83	+2
1927	202	163	81	-2
1928(+)	220	180	82	+1
1929	224	183	81	-1
1930	217	165	76	-5
1931	186	141	76	0
1932	214	162	76	0
1933	202	156	78	+2
1934(+)(+)	241	144	60	-18
1935	267	155	58	-2
1936	224	135	60	+2
1937	262	163	62	+2
1938(+)	323	203	63	+1
1939	390	196	50	-13
1940	540	232	43	-7
1941	640	313	49	+2
1942	978	730	75	+26
1943	1 031	758	74	-1
1944	1 017	835	82	+8
1945	659	523	79	-3



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

1946(+)	1 041	740	71	-8
1947(+)	1 615	1 105	68	-3
1948	1 468	1 084	74	+6
1949	1 629	1 399	86	+12
1950	1 419	1 242	88	+2
1951	1 646	1 237	75	-13
1952	2 236	1 581	71	-4
1953	2 272	1 708	75	+4
1954	2 391	1 941	81	+6
1955	3 148	2 255	72	-9
1956	3 305	2 587	78	+6
1957	3 967	3 024	76	-2
1958	4 822	3 564	74	-2
1959	6 386	5 053	79	+5

Kaynak: GİB İstatistikleri

(+): Vergi affı çıkarılan yılları ifade etmektedir.

(+)(+): 1934 yılında iki kez af uygulamasına başvurulmuştur.

1928 yılında çıkarılan af ile vergi gelirlerinin payı %81'den %82'ye yükselmiş fakat izleyen yılda tekrar %81'e gerilemiştir. 1923-1959 yıllarını kapsayan dönemde yürürlüğe konulan 8 vergi affı kanunun yalnızca 1947 yılında gerçekleştirilen af ile vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında kayda değer bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönem itibarıyla bakıldığında vergi afları nispi olarak vergi hasılatını artırıcı bir etki yapmamıştır. 1940 yılında vergi gelirlerinin payı %43 gibi oldukça düşük bir seviyeye gerilemiştir. 1950 yılında ise %88 ile dönemin en yüksek oranı gerçekleşmiştir. Dönemin ikinci dünya savaşı yıllarını kapsamaması itibarıyla de büyük oynaklıklar söz konusu olmuştur.

#### 4.2. 1960-1991 Dönemi

1960 yılında yürürlüğe konulan vergi affı kanunuyla birlikte vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı 1960 yılında %75 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1961 yılındaki affın ardından da darbe sonrası şartlarında etkisiyle %56'lara kadar düşmüştür. İzleyen dönemde 1963, 1965 ve 1966 yıllarında yürürlüğe konulan vergi aflarıyla beraber düzenli bir artış göstererek darbe öncesi seviyesi olan %79'a yükselmiştir. Bu yükselişte darbe sonrasında ekonominin toparlanarak vergi sisteminde yapılan düzenlemeler de etkili olmuştur. 1966 yılındaki affın ardından da %75 seviyesine gerilemiştir. 1970 yılında yürürlüğe konulan vergi affı kanunuyla beraber vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki döneme göre 12 puan düşüş göstermiş ve %71 seviyesine gerilemiştir. İzleyen yılda ise 8 puan artış göstermiş ve %79 seviyesine yükselmiştir. Bir sonraki vergi affı olan 1974'te gerçekleşen 1803 Sayılı Cumhuriyet'in 50. Yılı Nedeni İle Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Yasa ile vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki döneme göre 4 puan artış göstermiş

ve %93 seviyesine çıkmıştır. Bu noktada vergi affı olumlu yansıdığını söyleyebilmek mümkün olabilecektir. Affı izleyen yılda ise 3 puan düşerek %90 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1981-1985 yılları arasında gerçekleşen 4 vergi affı uygulaması sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı ortalama olarak %84 seviyesinde seyretmiştir. Bu açıdan vergi aflarının iktisadi amaçlardan ziyade darbe sonrasında siyasi amaçlarla gerçekleştirildiğini söylemek mümkün olabilecektir. 1988 yılında yürürlüğe konulan vergi affıyla beraber vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki yıla kıyasla 6 puan düşerek %85 seviyesinde gerçekleşmiş; akabinde 1990 yılındaki vergi affıyla da %82 seviyesine gerilemiştir.

**Tablo 4. 1960-1991 Yılları Genel Bütçe Gelirleri ve Vergi Gelirleri**

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri ( TL)	Vergi Gelirleri ( TL)	(%)	Değişim (%)
1960(+)	6 933	5 177	75	-4
1961(+)	10 934	6 079	56	-19
1962	9 018	6 394	71	+5
1963(+)(+)(+)	11 731	8 424	72	+1
1964	12 720	9 292	73	+1
1965(+)	13 188	10 295	78	+5
1966(+)	15 857	12 464	79	+1
1967	19 887	14 882	75	-4
1968	20 130	16 239	81	+6
1969	22 961	19 114	83	+2
1970(+)	32 520	23 003	71	-8
1971	39 833	31 424	79	+1
1972	46 952	39 013	83	+4
1973	58 548	51 958	89	+6
1974(+)	69 972	65 157	93	+4
1975	105 400	95 009	90	-3
1976	140 746	127 055	90	0
1977	183 637	168 249	92	+2
1978	304 699	246 420	81	-11
1979	515 455	405 484	79	-2
1980	925 238	749 849	81	+2
1981(+)	1420 850	1 190 204	84	+3
1982(+)	1 461 533	1 304 866	89	+5
1983(+)	2 313 957	1 934 492	84	-5



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

1984	3 298 051	2 372 211	72	-12
1985(+)	4 578 420	3 829 117	84	+12
1986	6 629 710	5 972 034	90	+6
1987	9 894 322	9 051 003	91	+1
1988(+)(+)	16 813 270	14 231 761	85	-6
1989	30 209 733	25 550 320	85	0
1990(+)	55 066 933	45 399 534	82	-3
1991	96 372 525	78 642 770	82	0

Kaynak: GİB İstatistikleri

(+) Vergi affının uygulandığı yılları göstermektedir.

(+)(+) 1988 yılında 2 defa af uygulamasına başvurulmuştur.

(+)(+)(+) 1963 yılında 3 defa af uygulamasına başvurulmuştur.

1960-1991 döneminde yürürlüğe konulan 16 vergi affı uygulaması sonucunda 1965-1981 ve 1985 yıllarında gerçekleşen vergi aflarında vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında önemli bir artış gözlemlenebilirken diğer 13 af uygulamasında ya azalış ya da önceki dönemlere paralel oranlar gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar doğrultusunda vergi affı uygulamalarının vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payını önemli düzeyde artırıcı etkisinin bulunduğunu söylemek çok doğru bir çıkarım olmaktan uzaktır.

#### 4.3. 1992-2020 Dönemi

1992-2020 döneminin başında 1992 yılında uygulanan vergi affı uygulaması sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki yıla göre 1 puan azalara %81 olarak gerçekleşmiş ve izleyen yıl olan 1993'te de %75 seviyesine inmiştir. 1997 ve 1998 yıllarında uygulanan vergi affı uygulamalarında vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki döneme göre azalış gerçekleşmiştir. 2001 yılında uygulanan vergi affı uygulaması sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı bir önceki yıla göre 2 puan azalarak %78 seviyesinde gerçekleşirken 2002 ve 2003 yıllarındaki vergi afları uygulamalarında ise vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında artış gözlemlenmiş fakat izleyen yıllarda tekrar düşüş olmuştur.

2008 yılında yürürlüğe konulan vergi affı kanunu sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında gerek önceki gerekse de sonraki dönemler itibariyle bir değişim söz konusu olmamıştır. 2011 yılında uygulanan vergi affı sonucunda bir önceki yıla göre %2'lik bir artış sağlanmıştır. 2014 yılında yürürlüğe konulan vergi affıyla bir önceki yıla göre %1'lik bir azalış gerçekleşmiştir. 2016 yılında uygulanan vergi affıyla bir önceki yıla göre vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında %2'lik bir azalış gerçekleşirken 2017 yılında uygulanan vergi affıyla vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı yeniden %89 seviyesine yükselmiştir. İzleyen iki yılda ise düşüş yaşanmıştır.

**Tablo 5.** 1992-2020 Yılları Genel Bütçe Gelirleri ve Vergi Gelirleri

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri ( TL)	Vergi Gelirleri ( TL)	(%)	Değişim (%)
1992(+)	174 150 046	141 602 094	81	-1
1993	350 845 430	264 272 936	75	-6
1994(1)	742 499 135	587 760 248	79	+4
1995	1 387 759 990	1 084 350 504	78	-1
1996	2 684 968 310	2 244 093 830	84	+6
1997(+)	5 726 931 736	4 745 484 021	83	-1
1998(+)	11 635 610 868	9 228 596 187	79	-4
1999	18 657 677 076	14 802 279 916	79	0
2000	33 040 902 853	26 503 698 413	80	+1
2001(+)	50 890 481 078	39 735 928 150	78	-2
2002(+)	74 603 699 065	59 631 867 852	80	+2
2003(+)	98 558 732 547	84 316 168 756	86	+6
2004(*)	120 089 244 000	101 038 904 000	84	-2
2005(*)	148 237 974 000	119 250 807 000	80	-4
2006(**)	182 577 918 000	151 271 701 000	83	+3
2007(**)	203 349 268 000	171 098 466 000	84	+1
2008(**)(+)	225 496 339 000	189 980 827 000	84	0
2009(**)	232 930 317 000	196 313 308 000	84	0
2010(**)	271 957 407 000	235 714 637 000	87	+3
2011(**)(+)	319 512 928 000	284 490 017 000	89	+2
2012(**)	362 654 794 000	317 218 619 000	87	-2
2013(**)	419 653 762 000	367 517 727 000	88	+1
2014(**)(+)	461 450 539 000	401 683 956 000	87	-1
2015(**)	525 045 891 000	465 229 389 397	89	+2
2016(**)(+)	608 336 187 441	529 607 900 959	87	-2
2017(**)(+)	700 697 988 690	625 512 314 176	89	+2
2018(**)(+)	850 728 172 000	738 180 401 147	87	-2
2019(**)	1 002 011 368 000	819.603.098.822	82	-5
2020(**)(+)	1 158 932 165 000	983.069.869.000	85	+3

Kaynak: GİB Vergi Gelirleri İstatistikleri

(+) Vergi affının uygulandığı yılları göstermektedir.

(1) Ekonomik denge vergisi (EDV), Net Aktif Vergisi (NAV) ve Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi (EMTV) dâhil.

(\*) Önceki yıllarla aynı baza getirmek için, rakamlara red ve iadeler dâhil edilmiştir.

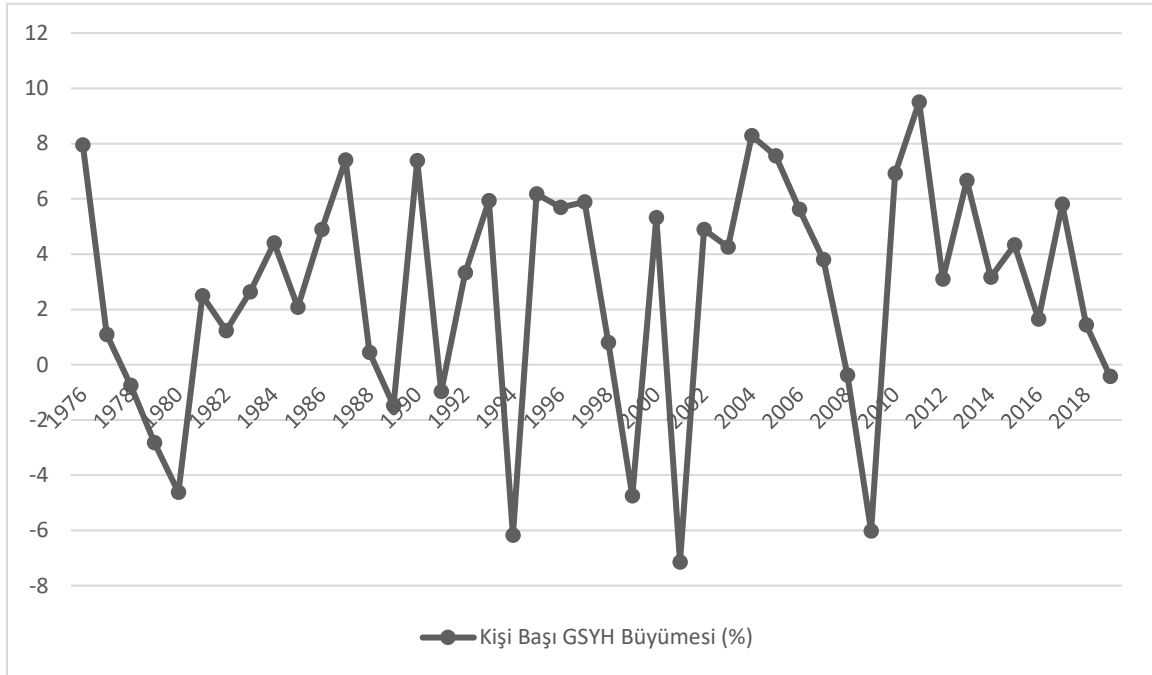
(\*\*) 2006 - 2017 yılları bütçe Kanunu'nda mahalli idare ve fon payları ile red ve iadeler dâhil olduğundan, 2006 - 2017 rakamlarında da mahalli idare ve fon payları ile red ve iadeler dâhildir.

1992-2020 yılları arasında uygulanmış olan 13 vergi affı sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki yalnızca 2002 yılında gerçekleştirilen affın ardından kayda değer şekilde artmıştır. Geriye kalan uygulamalarda ise genel olarak azalma ve sabit kalma eğilimi göstermiştir. Bu durum vergi affı uygulamalarının tam olarak amacına ulaşmadığını göstermektedir.

Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

1923-2020 yılları arasında gerçekleştirilen vergi affı uygulamalarının kahir ekseriyeti vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payının önemli düzeyde bir artışına sebebiyet vermemiştir. Genel olarak vergi afları sonucunda vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payında ya azalış gerçekleşmiş ya da mevcut seviye korunmuştur. 2020 yılında çıkarılmış olan 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile özellikle Covid-19 salgını sebebiyle ortaya çıkan ekonomik sıkıntılarının etkileri hafifletilmeye çalışılmıştır fakat yeniden af uygulamasına başvurulması vergi kültürünü ve vergi uyumunu olumsuz şekilde etkileyecektir.

**Şekil 1.** 1976-2019 Kişi Başı GSYH Büyümesi (%)



Kaynak: Dünya Bankası Ekonomik Göstergeleri

Şekil 1’de 1976-2019 yılları arasında kişi başına düşen GSYH’nin büyümesi gösterilmektedir. 1976’dan itibaren başlayan daralma 1981 yılında en düşük seviyeye inmiş ve sonrasında toparlanma başlamıştır. 1981-1982-1983 yıllarındaki vergi afları daralmanın ardından gerçekleşmiştir. 1997 yılında daralma başlamış ve 2004 yılına büyümede kadar inişli çıkışlı bir seyir ortaya çıkmıştır. 1997-1998-2001-2002-2003 yıllarında gerçekleştirilen vergi afları da bu çalkantılı döneme denk düşmektedir. 2001 yılındaki krizin de etkileri göz önüne alındığında bu dönemde üst üste aflar kaçınılmaz hale gelmiştir. 2008 yılındaki küresel krizin etkileri de göz önüne alındığında 2008 ve 2011 yılındaki vergi aflarının ekonomik sebebi ortaya çıkmaktadır. 2013 yılından itibaren ortaya çıkan siyasi istikrarsızlıklar da ekonomiyi olumsuz etkilemiş ve büyüme hızı 2011 yılından itibaren düşüş göstermiştir. Son dönemde yapılmış olan 2016-2017-2018-2020 yıllarında yapılan vergi affı uygulamalarını ekonominin toparlanması adına atılmış adımlar olarak değerlendirilebilir.

## 5. Sonuç

Vergi afları, çoğu zaman tartışma konusu olmalarına rağmen iktidarlar tarafından sıkça başvurulmuş bir araç olagelmıştır. Vergi aflarının izdüşümleri de siyasi, ekonomik ve mali hayatta



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

gözlemlenebilmektedir. Vergi aflarına yönelik olarak salt olumsuz düşüncelere sahip olmak şüphesiz ki yanlış çıkarımlara sebebiyet verebilecektir. Vergi afları suiistimal sınırına yaklaşılmadan derinlemesine üzerinde çalışılarak yapıldığı takdirde önemli faydalar sağlayabilecektir. Faydanın sağlanabilmesi için ise bazı şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Öncelikli olarak vergi affı uygulamasının düzenli bir uygulama haline getirilmemesi ve mümkün ise yalnızca bir kere uygulanması gerekmektedir. Zira mükellefler vergi affının tekrarının olmayacağına kesin kanaat getirdiklerinde vergisel ödevlerini yerine getirme noktasında daha dirayetli olabileceklerdir. Türkiye açısından bakıldığında ise bu kriter sağlanamamaktadır. Neredeyse birkaç yılda bir düzenli olarak çıkarılan af yasaları mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini düzenli olarak yerine getirmek yerine bir sonraki af yasasını beklemesine sebebiyet vermektedir. Bu uygulama hem vergiye gönüllü uyumu derinden sarsmakta hem de düzenli şekilde vergisini ödeyen vatandaşları mağdur duruma düşürmektedir. Bu noktada düzenli vatandaşların vergi adaletine ve devlete olan inançları zarar görmektedir. Vergi affı uygulamasının tekrar edilmeyeceğinin net bir şekilde ifade edilmesi ve halkın da bir daha af çıkmayacağına inandırılması gerekmektedir. İnandırıcılığın sağlanması adına vergi aflarının önüne geçilmesi anayasa düzeyinde bir düzenleme ile hükme bağlanmalıdır.

İkinci şart ise vergi affının akabinde sistemde yığılmaya sebep olan aksaklıkların tespit edilerek hemen gerekli reformların yapılmasıdır. Reformların ivedilikle gerçekleştirilmesiyle birlikte hem vergisel sürecin daha etkin işlemesi sağlanabilecek hem de tekrar yığılmanın önüne geçilmiş olabilecektir. Vergi affının etkin olmasının bir diğer şartı da vergi affının kapsamının mükelleflerin taleplerine cevap verecek nitelikte düzenlenmesidir. Kapsamı çok dar tutulan af uygulamaları amacına ulaşamayacak ve uygulama etkin sonuçlar doğurmaktan uzak olacaktır. Vergi affının mükelleflere iyi anlatılması da af uygulamasının başarısını önemli düzeyde etkileyecektir. Mükelleflerin süreç hakkında tam bilgiye sahip olmaları hem mükellefin fayda sağlama adına hem de idarenin fayda sağlama adına hayati öneme sahiptir.

Türkiye'nin vergi affı karnesine bakıldığında, af uygulamaları kronikleşen bir hal almıştır. Kimi zaman artarda yıllarda dahi af uygulamasına gidildiği görülmüştür. Bu uygulamaların büyük çoğunluğunda da vergi gelirlerinin nispi olarak kamu gelirleri içerisinde artış göstermediği gözlemlenmiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca uygulanan 36 af uygulamasının yasalastığı izleyen yılların 26 tanesinde vergi gelirleri nispi olarak değişmemiş yahut düşmüştür; yalnızca 10 uygulamada artış sağlanabilmiştir. Bu durum da vergi aflarının iktisaden düşünülmesi kadar etkili olmadığı sonucunu beraberinde getirebilecektir. Vergiye uyumun ve dolayısıyla vergi kültürünün oluşmasının toplumsal olarak uzun sürelerde ortaya çıktığı görüşünden hareketle sık sık vergi affı uygulamasına başvurulması vergi uyumu ve vergi kültürünü olumsuz etkileyecektir. Ekonomik daralma süreçlerinde vergi affı uygulamalarına başvurulması ekonomik amaç doğrultusunda değerlendirilse de daralmanın olmadığı dönemlerde de af uygulamasına başvurulması ve af uygulamasına çok fazla başvurulması siyasi amacın öne çıktığını göstermektedir. Bu noktadan hareketle de vergi aflarının uygulanmasındaki temel amacın iktisadi amacının göz ardı edilmemesine rağmen siyasi amaç olduğu sonucuna ulaşmak mümkün olabilecektir.





Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

## Kaynakça

- Akdoğan, A. (2011). Kamu Maliyesi (14. Bası), Ankara, Gazi Kitabevi.
- Çetin, G. (2007). Vergi Aflarının Vergi Mükelleflerinin Tutum ve Davranışları Üzerindeki Etkisi, Yönetim ve Ekonomi: *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), s.171-187.
- Dursun, H. (2009). Af Kavramına Genel Bir Bakış, *Türk Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 85, s.373-402.
- Dünya Bankası Ekonomik Göstergeleri, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart&locations=TR>, (Erişim Tarihi: 21.05.2021).
- Edizdoğan, N. ve Gümüş, E. (2013). Vergi Afları ve Türkiye’de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı: 164, s.99-119.
- Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Gelirleri İstatistikleri, Erişim:[http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user\\_upload/VI/CVI/Tablo\\_71.xls.htm](http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_71.xls.htm), (Erişim Tarihi: 10.11.2020).
- Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu (2019), [https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2019/2019\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2019/2019_faaliyet_raporu.pdf), (Erişim Tarihi 11.11.2020).
- Göde, B., ve Gölçek, A. G. (2016). Bir Kültür Olarak Vergi, *Vergi Raporu*, 207, 209-220.
- Kargı, V., ve Yüksel, A. G. C. (2010). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Adaleti ve Mükellefler Üzerine Etkileri, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 54, s.23-44.
- Kaya, A. (2014). Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz, *Maliye Dergisi*, 167, 184-99.
- Köktaş, A. M., ve Gölçek, A. G. (2017). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Vergi Algısı, *Journal Of Suleyman Demirel University Institute Of Social Sciences*, 28(3).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Gelir Gider İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikdetayi?tabId=1&pageId=5>, (Erişim Tarihi: 16.8.2020).
- Şenyüz, D., Yüce, M., ve Gerçek, A. (2016). *Vergi Hukuku: Genel Hükümler*. Ekin Basım Yayın.
- Türk Dil Kurumu Çevrimiçi Sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5abb25627a3a03.32502283](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5abb25627a3a03.32502283), (Erişim Tarihi: 6.09.2020).
- Yalman, Ö. G. E. (2017). Türkiye’de Çıkarılan Vergi Aflarının Nedenleri Ve 6736 Sayılı Kanun’un Mali Yönden İncelenmesi, *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(15), s.67-84.
- Yaraşır, S. (2013). Vergi Afları ve Türkiye’deki Vergi Aflarının Değerlendirilmesi, *Vergi Dünyası*, 379(2013), s.175-187.



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri.  
*Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

**Ethics Statement:** The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

---

## **Tax Amnesty in Turkey History and Effects of Tax Amnesty on Tax Effort**

**Bilal GÖDE**

### **Extended Abstract**

After people started to live in communities, a high authority was needed in order to maintain the organisation in the society, to maintain this harmony and to re-establish the system in case of disruption. This is the reason of the states emerged. The state can fulfill its duties through public services. States need financial resources to deliver public services. A wide variety of ways have been used to provide this resource from past to present. Recently, taxes have become the most important source of income for states. For the state, taxes are a tool for both financing public services and achieving economic and social goals. It is of great importance that taxes can be collected regularly in order for the state to provide uninterrupted public services. The regularity of public revenues is one of the basic conditions of ensuring the continuity of public services.

States collect these taxes from economic activities carried out within their jurisdiction. Individuals should be aware that they have to pay their taxes regularly. They should know that they will face various sanctions if they do not pay their taxes regularly. The correct and timely fulfillment of tax duties by individuals in accordance with the legislation is called tax compliance. Individuals may prefer not to pay taxes due to various reasons. In case of taxes are not collected, a burden will arise on individuals, on the tax administration and tax jurisdiction. The state can overcome these problems or give up its tax claims partially or completely for different reasons and can issue amnesty for these claims. States can apply for amnesty for a wide variety of purposes. Tax amnesties are one of these types of amnesties. Tax amnesties are a practice used in both developed and developing countries.

Tax amnesties are applied by states for various reasons, including economic, political and technical reasons. Tax amnesties with economic motives can be applied in order to find fast resources, to revive the jammed economy, to attract foreign resources to the country and to include unregistered resources into the legal framework. Tax amnesties with political motives can be applied for both populist purposes and legal order changes. Tax amnesty may come to the fore in times of political crisis. In addition, the reduction of the workload of the tax administration and the tax judiciary, which is expressed as technical reasons, has also been accepted as a reason for amnesty. There are some opinions arguing that tax amnesty is socially and economically beneficial. One of the main arguments of the supporters of tax amnesty is that the economy is expanded by applying for tax amnesties, especially in times when the economy is depressed for various reasons. Thus the tax amnesty during the economic crisis, the disposable income of the individuals and the welfare of the individuals will increase. Thanks to the tax amnesty, some or all of the unpaid tax debts, late fees and interests will be eliminated and easy collection will be provided. It is also argued that by considering tax amnesty as an opportunity, unregistered assets and taxpayers can be registered. The evaluation of tax amnesty as starting with a clean slate for the taxpayer is one of the basic conditions for the success of amnesty. The fact that individuals think that the tax amnesty will not enact again is the basic condition for them to take their informal assets legal frame. If the people think that amnesty will be enacted again, they will continue to keep their assets off the



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaoeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

legal frame. There are also opinions that tax amnesty is harmful, and it is claimed that its negative aspects outweigh its positive aspects. The most important of these negative opinions is that tax amnesties negatively affect tax compliance. It is argued that, due to tax amnesties, individuals who regularly fulfill their tax duties will wait for amnesties instead of paying taxes. It is thought that this situation will decrease the compliance of the society with tax. Individuals who pay their taxes regularly will be economically weakened by unfair competition in the market compared to those who expect tax amnesty and do not pay taxes. The system may fall into a vicious circle in case of applying for amnesty again as a result of the decrease in tax compliance due to tax amnesties. If there is an expectation for tax amnesty, the share of tax revenues may fall below its normal level.

Tax amnesties can only be implemented by law, but amnesty decisions are generally brought to the agenda by government decisions. Some regulations can also result in tax amnesty-like consequences. Reconciliation, remission leniency program in the Turkish tax system also stands out as practices similar to tax amnesty. Although these practices do not affect as much as tax amnesties, they affect individuals negatively in terms of tax compliance. As the general framework of these practices is well known, taxpayers have significant experience in benefiting from them. Owing these practices taxpayers have the opportunity to avoid tax.

Since the founding Turkey has implemented tax amnesties frequently. Since 1923, 36 tax amnesty laws have been enacted. This shows that, on average, tax amnesty is applied once every 3 years. Although the scope of some of these tax amnesties is narrow, all of them are considered within the scope of tax amnesty. The first tax amnesty law was enacted in 1924. Between 1923 and 1959, 8 tax amnesty laws were enacted. Among these tax amnesties, the share of tax revenues in total public revenues increased only after the amnesty issued in 1947. In the other 7 tax amnesties, the share of tax revenues in total public revenues has decreased or has not changed significantly. The share of tax revenues in total public revenues increased after only 3 tax amnesties out of 16 tax amnesties enacted between 1960 and 1991. In 13 tax amnesties, the share of tax revenues in total public revenues has decreased or has not changed significantly. Between 1992 and 2020, tax amnesties were implemented 13 times. When these amnesties were considered, the share of tax revenues in total public revenues increased significantly after the amnesty enacted only in 2002. In other amnesties during the period, the share of tax revenues in total public revenues has decreased or there has not been a significant change. When the period between 1923-2020 is examined, the share of tax revenues in total public revenues increased in only 10 of the tax amnesty implementations put into effect. As a result of the other 26 tax amnesties, the share of tax revenues in total public revenues has decreased or has not changed significantly.

The frequent implementation of tax amnesties has resulted in taking amnesty from an exceptional situation and becoming an institutional one. The main reason why tax amnesties have become institutional is that they become cyclical. The expectation that the tax amnesty will be repeated also brought about the result that the share of tax revenues did not increase. This shows that tax amnesties are issued for political purposes rather than economic reasons. Those who argue that the negative aspects of tax amnesties outweigh the positive aspects have been largely right in Turkey. From this point of view, it would be a better practice to identify the faulty parts of the system and try to correct them instead of applying tax amnesty.



Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri.  
*Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844. Doi: 10.25295/fsecon.911829

---

It should be clearly stated that tax amnesty laws will not be enacted again, and people should be made to believe that there will be no more amnesties. In order to ensure credibility, the prevention of tax amnesties should be stipulated by a regulation at constitutional level.