

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLENDİRME İLİŞKİSİ

Şaban ERTEKİN

Danışman
Doç. Dr. Zeynep ARIKAN

İzmir - 2006

Doktora tezi olarak sunduğum “**1980 Sonrası Donemde Turkiye’de Siyasal İstikrar-Vergilendirme İlişkisi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dusecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin eserin bibliyografyasında gosterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Temmuz 2006
şaban ERTEKİN

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün// 2006 tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından, Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesi gereğince Enstitümüzün Maliye Anabilim Dalı doktora öğrencisi Şaban ERTEKİN'in "**1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de Siyasal İstikrar-Vergilendirme İlişkisi**" konulu tezi incelenmiş ve aday// 2005 tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna	<input type="checkbox"/>	<u>OYBİRLİĞİ</u>	<input type="checkbox"/>
DÜZELTME yapılmasına	<input type="checkbox"/> *	<u>OY ÇOKLUĞU</u>	<input type="checkbox"/>
RED edilmesine	<input type="checkbox"/> **	ile karar verilmiştir.	

* *Bu halde adaya 3 ay süre verilir.*

** *Bu halde adayın kaydı silinir.*

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

ÜYE

ÜYE

	Evet	Hayır
*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tez, mutlaka basılmalıdır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tez, mevcut hali ile basılmalıdır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tez, basımı gerekliliği yoktur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu Kodu:

Üniv.Kodu:

Tez Yazarının

Soyadı: **ERTEKİN** Adı: **Şaban**

Tezin Türkçe Adı: **“1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Siyasal İstikrar-Vergilendirme İlişkisi”**

Tezin İngilizce Adı: **“The Political Stability-Taxation Relations in Turkey in the Post-1980 Period”**

Tezin Yapıldığı

Üniversitesi: **Dokuz Eylül Üniv.**

Enstitüsü: **Sosyal Bilimler Ens.**

Yıl: **2006**

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü:

Yüksek Lisans:

Dili: **Türkçe**

Doktora:

Sayfa Sayısı: 232

Tıpta Uzmanlık:

Referans Sayısı: 166

Sanatta Yeterlilik:

Tez Danışmanının:

Ünvanı: **Doç. Dr.**

Adı: **Zeynep**

Soyadı: **ARIKAN**

Türkçe Anahtar Kelimeler:

1- **Vergileme**

2- **Siyasal İstikrar**

3- **Seçim Ekonomisi**

4- **Bütçe Baskısı**

5- **Siyasal Partiler**

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1- **Taxation**

2- **Political Stability**

3- **Economy of Election**

4- **Budget Constraint**

5- **Political Parties**

Tarih: **16.07.2006**

İmza:

Önsöz

1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Siyasal İstikrar-Vergileme İlişkisi’ni ele aldığım bu çalışmanın, ülkemizdeki siyaset ve vergi politikaları ile ilgili akademik çalışmalara ve literatüre katkıda bulunmasını ümit etmekteyim. Çalışma süresince, gerek akademik gerekse manevi desteğini esirgemeyen çok değerli hocalarım Sn. Prof. Dr. Mehmet TOSUNER’ e, tez danışmanım Sn. Doç. Dr. Zeynep ARIKAN’a, başta özgün bir tez konusunun belirlenmesi ve tezin yazım sürecinde yaptığı katkılardan dolayı saygıdeğer hocam Sn. Yrd.Doç.Dr. Ersan ÖZ’e ve yine samimi desteklerinden dolayı Yrd.Doç.Dr. Şermin ATAK’a teşekkürü bir borç biliyorum. Bu süreçte hiçbir desteği esirgemeyen, sabırla beni dinleyen Araş. Gör. Ferhat AKBEY’e ve Araş. Gör. Özgür SARAÇ’a minnetle teşekkür ediyorum. Ayrıca çalışma süresince gösterdikleri sabır, fedakarlık ve özveriyi hiçbir zaman unutamayacağım değerli eşim Aliye ERTEKİN’e ve oğlum Kaan ERTEKİN’e şükran borçluyum.

Şaban ERTEKİN

Temmuz 2006

Özet

Siyaset ve vergi, demokratik yönetim şekillerinde birbirinden ayrılmayan ve yakın ilişki içerisinde olan kavramlardır. “Temsilsiz vergi olmaz ya da kanunsuz vergi olmaz” ifadesi bu ilişkiyi daha güzel açıklamaktadır. Bu kadar yakın bir ilişkiye sahip iki kavram acaba birbirlerini nasıl etkilemektedir? Elbette ki bir ülkedeki vergi yapısını siyasetin yanı sıra ülkenin gelişmişlik düzeyi, küreselleşme olgusu, uluslararası entegrasyonlar da etkilemektedir. Ancak siyasal düşünce ve verginin tarihsel gelişimi incelendiğinde siyaset-vergi ilişkisi açıkça görülebilmektedir. Özellikle Krallıkla yönetilen bir ülkedeki vergi sistemi ile demokratik toplumlardaki vergi sistemi farklıdır. Bu noktada demokratik sistemdeki gelişmeler vergi sisteminin de gelişmesine katkıda bulunduğu söylenmelidir.

Bu çalışmada siyasal istikrarsızlık ve vergilendirme arasındaki ilişki “1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Siyasal İstikrar- Vergilendirme İlişkisi” adlı altında incelenmiştir. Siyasetle vergi arasındaki bu yakın ilişkide, acaba özellikle çok partili döneme geçişten sonra sıklıkla ifade edilen istikrarsızlık vergi politikalarını nasıl etkilemiştir?

Özellikle Türkiye’de, toplumda yaşanan ekonomik ve toplumsal sorunların temelinde siyasal istikrarsızlık olduğu yönünde genel bir kanı mevcuttur. Siyasal istikrarsızlık kavramı ilk bakışta koalisyon hükümetlerinin ağırlıklı oluşunu çağırırsa da, meşru olmayan, halkın beklenti ve taleplerine cevap veremeyen, yüklenmiş olduğu görevlerde etkin ve verimli olmayan hükümetler de literatürde istikrarsızlık göstergesi olarak kabul edilebilir. 1980 sonrası dönemde askeri müdahale sonucu kurulan hükümet ve 1991 yılından sonra kurulan kısa ömürlü koalisyon hükümetleri genel olarak istikrarsız olarak kabul edilebilir. Vergi politikaları konusunda alınan kararların (beyana dayalı vergilerde) uygulama sonuçlarını görmek en az 12 ay gerektirmektedir. Oysa bu dönemde 25 günlük hükümetlere rastlanması bu çerçevede vergileme ile siyaset arasındaki bağı da büyük ölçüde koparmıştır.

Ancak bu istikrarsızlığa ve vergi ile siyaset arasında bu yakın ilişkiye bakıldığında siyasal istikrarsızlığın vergi politikaları üzerinde pek etkili olmadığı görülmektedir. Siyasi iktidarların yeniden seçilebilmek ya da iktidarlarını muhafaza etmek güdüsüyle popülist politikalar uygulamasının, özellikle oy potansiyeli yüksek kesimler üzerindeki vergi yükünü düşürmesi beklenirken; siyasal istikrarsızlık –seçim kararları ile seçim tarihi arasındaki sürenin oldukça kısa olması nedeniyle- buna müsaade etmemiştir. Seçim ekonomisi ya da popülizm amacıyla vergi bir araç olarak kullanılamamış, ve vergi politikaları ve yapısındaki değişimlerin temelinde harcama ve borçlanma yapısından kaynaklanan bütçe baskısı yer almıştır. Ayrıca, 1980 sonrası liberalizasyon sürecinin getirdiği finansal krizler, vergi politikalarının siyasal bir araç ya da seçim ekonomisi aracı olarak kullanılmasının büyük ölçüde önüne geçmiştir.

Abstract

Politics and taxation are two interrelated concepts that can not be evaluated in isolation with each other in democratic administrative systems. The expression that “no tax without representation or without law” explains this relationship very well. On what grounds these two institutions affect each other? Of course as well as politics such determinants as economic development level, globalization and supra-national integrations effect the tax structure of a country. However, when we look at historical background of both politics and taxation, we faced a close relationship between them. For example there will be differences between taxation systems of a democratic system and a monarchy. No worth to say that developments on the way to democratization have also contributed to the development of taxation systems.

In this study, the relationship between political instability and taxation is evaluated under the topic that is named as “The Political Stability-Taxation Relation in Turkey in Post-1980 Period”. We have searched for the direction of relation between politics and taxation after transformation of the system into a multi-party one seen 1950s onward.

There is a general idea that behind the socio-economic problems in Turkey, there is political instability. At first glance, what is understood by political instability is the gravity of coalition governments; however in the literature such criteria as the legitimacy of the sovereign, the closeness of it to the expectations of the society, and its success in being an effective and efficient administration are also account for the level of political stability or instability. In this respect, the government that settled down just after the 1980 *coup d'état* and all short lived coalition governments seen after 1991 are mentioned as indicators of political instability. To see the results of decisions on taxation one should wait at least 12 months, but the existence of short-lived (even of that lived only 25 days) governments breaks ties between politics and taxation on a great level.

On the other hand, despite the close relationship between politics and taxation, in post-1980 period we see that the political instability has almost no effects on taxation in Turkey. In general the political party in power is expected to apply populist policies, especially by reducing the tax burden on voters that constitutes the most important part of all voters, to be re-elected; in Turkey the political instability did not allow this, because governments couldn't find enough time to apply populist policies due to the fact that times evolved between decisions on elections and the realization of them are so short. In such a situation the main dynamic behind the changes in tax policies and structures was the budget constraint that has been shaped by expenditure and borrowing structure of the state. Furthermore, financial crises seen after liberalization processes in post-1980 period have prevented the use of tax policy as a political mean or a tool for economy of election.

1980 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLENDİRME İLİŞKİSİ

İÇİNDEKİLER

Yemin Metni	ii
Tez Savunma Sınav Tutanağı	iii
YÖK Dokümantasyon Merkezi Tez Veri Formu	iv
Önsöz	v
Özet	vi
Abstract	vii
İçindekiler	viii
Kısaltmalar	xiii
Tablolar Listesi	xiv
Şekiller Listesi	xv
Giriş	xvi

Birinci Bölüm

VERGİLEME ve SİYASET İLİŞKİSİ

I. VERGİ KAVRAMI ÜZERİNE	1
II. VERGİLEME İLKELERİ	2
A. Mali Vergileme İlkeleri	3
B. Sosyal Vergileme İlkeleri	4
C. İktisadi Vergileme İlkeleri	5
D. İdari ve Teknik Vergileme İlkeleri	5
III. VERGİNİN TEMEL FONKSİYONLARI	6
A. Verginin Geleneksel Fonksiyonu	7
B. Verginin Modern Fonksiyonları	7
1. Verginin Mali Fonksiyon	8
2. Verginin Ekonomik Fonksiyonu	8
3. Verginin Sosyal Fonksiyonu	8
4. Verginin Siyasi Fonksiyonu	9
C. Verginin Fonksiyonları Arasındaki Uyumsuzluk	10
IV. VERGİ YAPISI ve VERGİ YAPISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER	11
A. İktisadi Faktörler	12

1. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri	12
a. Gelişmişlik ve Azgelişmişlik Kavramları	12
b. Azgelişmiş Ülkeler ve Vergi Yapıları	13
c. Gelişmiş Ülkeler ve Vergi Yapıları	16
2. Uluslararası Entegrasyonlar ve Vergi Yapısı	17
3. Küreselleşme ve Vergi Yapısı	19
B. Siyasi Faktörler	22
1. Siyaset ve Siyaset Bilimi	23
2. Siyaset ve Vergi İlişkisi	26
3. Siyasal Düşünce ve Vergi Yapısı	29
a. Sosyalist Düşünce ve Vergi Yapısı	30
b. Sosyal Demokrat Düşünce ve Vergi Yapısı	31
c. Liberal Düşünce ve Vergi Yapısı	33
4. Siyasal Aktörler ve Vergileme	34
a. Siyasi Partiler ve Vergileme	34
b. Baskı Grupları ve Vergileme	36
c. Bürokrasi-Teknokrasi ve Vergileme	37
d. Seçmenler ve vergileme	38
V. SİYASAL DÜŞÜNCENİN ve VERGİLEMENİN TARİHİ GELİŞİMİ	39
A. İlkçağda Siyasal Düşünce ve Vergi	40
1. Eski Mısır'da Siyasal Düşünce ve Vergi	41
2. Eski Yunan'da Siyasal Düşünce ve Vergi	42
3. Roma'da Siyasal Düşünce ve Vergi	43
4. Bizans'ta Siyasal Düşünce ve Vergi	45
B. Ortaçağ'da Siyasal Düşünce ve Vergi	46
C. Yeniçağ'da Siyasal Düşünce ve Vergi	48
1. Merkantilizm	48
2. Kameralizm	50
3. Fizyokrasi	50
4. Keynesyen Refah Devleti Döneminde Vergi	52
D. Neo-Liberal Dönem Siyasi Düşüncesinde Vergi	56
1. Neo-Liberalizm Kavramı	56
2. Neo-Liberal Dönüşümün Tarihsel Arka Planı	57
3. Neo-Liberalizmin Vergisel Boyutu Olarak Arz Yönlü İktisat ve Vergi Yaklaşımı	58
a. Tanım ve Temel İlkeler	58
b. Laffer Eğrisi	60

İkinci Bölüm

SİYASAL İSTİKRAR ve VERGİLENDİRME

I- SİYASAL SİSTEMLER ve DEMOKRASİ	63
A. Otokratik Devlet	64
B. Demokratik Devlet ve Vergi	66

1. Demokrasinin Tanımı ve Türleri	66
2. Demokrasinin Temel Unsurları	68
a. Hukukun Üstünlüğü	69
b. Seçimler.....	69
c. Siyasal Çoğunluk	70
d. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	71
e. Şeffaflık	71
f. Siyasal ve Ekonomik Hakların Güvence Altına Alınması	72
3. Vergilendirmede Demokrasi	72
II. SİYASAL İSTİKRAR KAVRAMI ve UNSURLARI	75
A. Siyasal İstikrar Kavramı.....	75
B. Siyasal İstikrarın Unsurları	77
1. Siyasal İktidarın Meşruiyeti	78
2. Siyasal İktidarın Toplumsal Taleplere Olan Duyarlılığı	80
3. Siyasal İktidarın Sorunları Çözmedeki Etkinliği ve Becerisi	80
C. Siyasal İstikrarı Etkileyen Siyasi Faktörler	81
1. Siyasi Parti Sistemleri	81
a. Siyasi Parti Türleri	84
i. Siyasi Partilerin Yapıları Açısından	84
ii. Parti Disiplini Açısından.....	85
iii. Siyasi Partilerin İşlevleri Açısından	86
b. Siyasal Parti Sistemleri.....	87
i. Tek Parti Sistemi	87
ii. İki Partili Sistem.....	88
iii. Çok Partili Sistem	89
2. Seçim Sistemleri	90
a. Çoğunluk Sistemi.....	92
b. Nispi Temsil Sistemi	93
c. Karma Sistem	94
3. Seçim Ekonomisi.....	95
4. Hükümet Sistemleri	96
a. Meclis Hükümeti Sistemi	97
b. Parlamenter Sistem	98
c. Başkanlık Sistemi	99
5. Tek Parti Hükümeti-Koalisyon Hükümetleri Ayrımı	100
D. Siyasal İstikrarı Etkileyen Diğer Faktörler	102
1. Askeri Müdahaleler	102
2. Toplumun Modernleşme Düzeyi	102
3. Toplumun Eğitim ve Öğretim Düzeyi	103
4. Terör Olayları	103
5. Doğal Afetler	104
6. Kayıtdışı Ekonomi	104
III. VERGİLENDİRMEDE SİYASETİN NÜFUZ ALANI	106
A. Vergilendirme Yetkisi.....	106
B. Vergilerin Kanuniliği	110

C. Vergi Sistemini Doğrudan Etkileyen Uygulamalar.....	113
1. Vergi Afları	114
2. Vergi Tarifeleri.....	116
3. Vergi Teşvikleri.....	118
4. Uzlaşma Müessesesi	119
D. Siyasal İstikrarın Vergileme Sürecine Dolaylı Etkileri.....	122
1. Vergiden Kaçınma.....	123
2. Vergi Kaçakçılığı	123
3. Verginin Reddi.....	124
4. Verginin Meşruiyeti Tartışması.....	125
E. Vergilerin Siyasal İstikrar Üzerine Etkileri.....	126
1. Vergilere Karşı Sivil İtaatsizlik	126
2. Vergi İsyanları	127

Üçüncü Bölüm

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASAL İSTİKRARIN VERGİLENDİRMEYE ETKİSİ

I. 1980 ÖNCESİNE BİR BAKIŞ	129
A. Osmanlı'da Siyasal Düzen ve Vergi Yapısı.....	129
B. Tek Parti Döneminde Siyaset-Vergi İlişkisi.....	131
1. Liberal Dönem (1923-1929)	131
2. Devletçilik Dönemi (1930-1939)	134
C. Savaş ve Sonrası Çok Partili Dönemde (1940-1980) Siyaset-Vergi İlişkisi.....	137
1. 1940-1950 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi.....	137
2. 1950-1960 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi.....	139
3. 1960-1970 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi.....	141
4. 1970-1980 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi.....	144
II. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLENDİRME İLİŞKİSİNİN İÇERİĞİ	148
A. 1980 Sonrası Dönemde Ekonominin Genel Yapısı	148
B. Siyasal İstikrarı Belirleyen Faktörler	154
1. Askeri Müdahaleler.....	154
2. Seçim Sistemi	155
3. Seçim Süreleri ve Hükümet Etme Süreleri	156
4. Koalisyon ve Azınlık Hükümetleri.....	157
5. Sağ Parti-Sol Parti İktidarı	158
C. Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Vergilemenin İçeriği.....	159
1. Vergi Yüğü	160
a. Türkiye'de Vergi Yüğü Dağılımı.....	162

b. Vergiler Türleri Açısından Vergi Yükü	164
2. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Bağlamında Popülizm	166
3. Dolaylı-Dolaysız Vergi Ayrımı Çerçevesinde Vergilemede Adalet	172
III. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASET-VERGİ İLİŞKİSİ	173
A. Devlet-Mükellef İlişkileri Çerçevesinde Vergileme	175
1. Türkiye'de Vergi Tabanının Genişletilmesi Sorunu	175
2. Türk Vergi Sistemi'nde Uzlaşma Müessesesi	176
3. Türkiye'de Vergi Afları	177
B. Tek Parti Hükümeti – Koalisyon Hükümeti Çerçevesinde Vergi Yapısı	178
1. Vergi Yükü	179
2. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Popülizm	180
3. Vergilemede Adalet	181
C. Seçim Öncesi ve Sonrası Durum Çerçevesinde Vergilendirme	183
1. Vergi Oranları	183
2. Vergi Yükü	185
3. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Popülizm	187
4. Vergilemede Adalet	189
D. Sağ Parti – Sol Parti İktidarı Bağlamında Vergi Yapısı	192
E. 1980 Sonrası Dönemde Hükümet Programlarında Vergi	194
1. Partiler-üstü Ulusu Hükümeti Programında Vergi	195
2. Tek Parti Hükümet Programlarında Vergi	195
3. Koalisyon Hükümetleri Programlarında Vergi	197
IV. TÜRKİYE'DE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLEME İLİŞKİSİNİN AMPİRİK OLARAK	
 ÖLÇÜLMESİ	201
A. Toplam Vergi Yükü	201
B. Vergilemede Adalet	203
1. Dolaylı-Dolaysız Vergiler Üzerindeki Etkiler	203
2. Emek Gelirleri ile Sermaye Gelirleri Üzerindeki Vergi Yüküne Etkiler	205
Sonuç	212
Kaynakça	221

Kısaltmalar

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.t.	Adı Geçen Tez
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
DB	Dünya Bankası
DLV	Dolaylı Vergi
DSV	Dolaysız Vergi
FÖ	Faiz Ödemeleri
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
IMF	Uluslararası Para Fonu
KBH	Konsolide Bütçe Harcaaları
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KVK	Kurumlar Vergisi Kanunu
NDB	Net Dış Borçlanma
NİB	Net İç Borçlanma
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TBS	Toplam Borç Stoğu
TR	Transfer Harcamaları
vb.	Ve Benzerleri
VUK	Vergi Usul Kanunu
YH	Yatırım Harcamaları

Tablolar Listesi

Tablo 1: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Genel Bütçe Gelirlerinin GSYİH' ye Oranı (%)	15
Tablo 2: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Bileşiminde Değişim (Genel Bütçe Gelirlerinin Yüzdesi Olarak).....	15
Tablo 3: 1923-1929 Arası Liberal Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	133
Tablo 4: 1930-1939 Arası Devletçi Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	136
Tablo 5: 1940-1950 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	138
Tablo 6: 1950-1960 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	140
Tablo 7: 1960-1970 Dönemi Hükümet Programlarında Vergileme ve Vergi Politikasına İlişkin Olarak Yer Verilen Hususlar.....	143
Tablo 8: 1960-1970 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	144
Tablo 9: 1970-1980 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler	146
Tablo 10: 1980 Sonrası Dönemde Koalisyon Hükümetleri.....	159
Tablo 11: Toplam Vergi Yüğü (GSMH'ya Oranlı)	163
Tablo 12: Türkiye'de GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Vergi Türleri.....	165
Tablo 13: 1980-2005 Yılları Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Seyri (%)	166
Tablo 14: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (GSMH'ye Oranlar %).....	168
Tablo 15: Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Alınan Borçların GSMH'ye Oranları (%).....	170
Tablo 16: 1979-2003 Yılları Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcama ve Gelir Esnekliklerinde 5'er Yıllık Değişim (%)	171
Tablo 17: 1980-2005 Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Gelirlerinin Seyri (%)	172
Tablo 18: 1980-2003 Arası Dönemde Seçimler ve Hükümetler	174
Tablo 19: Türkiye'de Mükellef ve Seçmen Sayıları	176
Tablo 20: Tarhiyat Öncesi ve Sonrası Uzlaşma Talepleri ve Sonuçları	177
Tablo 21: Hükümet Biçimi-Toplam Vergi Yüğü İlişkisi (GSMH'ya Oranlı).....	179
Tablo 22: Hükümet Biçimleri Çerçevesinde 1980-2005 Yılları Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamaları-Borçlanma-Vergi İlişkisi (%).....	180
Tablo 23: Hükümet Biçimleri Çerçevesinde Vergi Adaleti	182
Tablo 24: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranları.....	184
Tablo 25: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Vergi Yüğü	186
Tablo 26: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi	188
Tablo 27: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Vergilemede Adalet	191
Tablo 28: Sağ ve Sol İktidarlar Döneminde Vergi Yapısı-Harcama-Borçlanma İlişkisi.....	193
Tablo 29: Erken Seçim Kararları ile Seçim Tarihler Arasındaki Süreler	208

Şekiller Listesi

Şekil 1: Sosyal Demokrasinin Ağırlıklı Olarak Devlet Politikası Biçimini Aldığı Bazı Ülkelerde Vergi Yapıları, 2005	32
Şekil 2: Sosyal Demokrasinin Ağırlıklı Olarak Devlet Politikası Biçimini Aldığı Bazı Ülkelerde Kamu Gelirlerinin GSYİH'ye Oranı (%)	32
Şekil 3: Laffer Eğrisi	61
Şekil 4: 10'ar Yıllık Dönemler İtibariyle Türkiye'de Vergi Yapısı.....	147

Giriş

Siyaset ve ekonomi bilimlerinin sosyal bilimlerin iki ana kolu olmaları özellikleri ile toplumun bütününe ilgilendiren konuları kendilerine konu almaktadırlar. Kıt kaynakların sınırsız ihtiyaçları tatmin edebilme sürecinde ortaya çıkan üretim, bölüşüm, tüketim gibi kavramların ekonomik yönünün yanında siyasal yönünün de olduğu muhakkaktır. Bu yüzden ekonomik ya da siyasal olaylar tarihi seyir içerisinde birbirileri ile yakından ilişki içerisinde ve aynı zamanda etkileşim halinde olmuşlardır. Bu etkileşim içerisinde kimi zaman ekonomik kararlar siyaset üzerinde belirleyici olurken, kimi zaman da tersine alınan siyasal kararlar ekonomi üzerinde etkili ve hatta belirleyici olmuştur. Ancak bu iletişim ve etkileşimin düzeyi her ülkede farklı biçimler almıştır. Bu farklılıklar ülkenin demokratikleşme düzeyine bağlı olduğu kadar, gelişmişlik düzeyi, tarihsel ve kültürel etkenlere bağlı olarak değişmiştir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, siyasal otoritenin çeşitli araçlarla ekonomiye müdahalesinin daha yoğun olduğu ifade edilebilir.

Siyasal otoritenin özellikle mali alanda olmak üzere, ekonomik ve sosyal alanda kullandığı araçların en önemlilerinden biri de vergidir. Vergiler, kamu harcamalarının en önemli finansman kaynağı olmasının yanında; özellikle sosyal devlet anlayışını benimseyen siyasal iktidarlarca, ekonomiye bir müdahale aracı olarak da kullanılmaktadır. Vergi adil bir gelir dağılımının sağlanması, yatırımları teşvik ederek üretim ve istihdamın artırılması, ekonomide istikrarın sağlanması, gibi bir dizi amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlardan birisidir. Ancak hemen ifade edilmelidir ki, vergi ortaya çıktığı andan günümüze kadar, ancak devletin egemenlik gücünü kullanma yetkisine sahip kişi ya da kurumlarca bir araç olarak kullanılabilmiştir. Günümüz modern demokrasilerinde bu yetkiyi (vergilendirme yetkisini) halk seçmiş olduğu temsilcileri vasıtası ile kullanmaktadır.

Vergi kavramının tarihi kökenlerine inildiğinde, insanların birlikte yaşama ihtiyacıyla birlikte ortaya çıktığı, insanlık ya da toplumsal gelişmelere paralel olarak değişik biçimler alarak geliştiğini iddia etmek yanlış olmayacaktır. Bu değişim ve gelişim sürecinde başlangıçtan günümüze, ortaya çıkan ve bugün bile geçerliliğini koruyan temel sorunlar birbirilerine benzerdir. Acaba vergi nedir, kim tahsil eder ve hangi güce dayanarak tahsil eder, usul ve esasları nelerdir, niçin ya da hangi meşru zeminde tahsil eder, bireylerin ödeyip ödememe konusunda bir serbestisi var mıdır? Bu sorular tamamen cevapsız kalmış sorular değildirler, ancak tüm bu sorulara yönelik olarak ortak bir görüş birliğine varılmış da değildir. Bu sorular ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, verginin kavramsal çerçevede ve uygulamada değişip gelişmesine önemli katkı sağlamışlardır. Ayrıca toplumsal gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçlardaki çeşitlilik, vergilerin gelişme sürecinde etkili olmuştur.

Vergiler, ödeme şekilleri, mükellefiyetler, uygulama usul ve esasları konusunda değişikliklere uğrasa da; bazı özelliklerin değişmediği, vergilerin ortaya çıkışından beri günümüze kadar bazı özelliklerini koruduğu görülecektir. Bu değişmeyen özelliklerin başında vergilendirme yetkisinin, devlet iktidarını ya da egemenlik gücünü kullanma yetkisine sahip kişi ya da kurumlara ait olması şeklinde ifade edilebilir. Yani vergilendirme yetkisi başlangıçtan günümüze devlete ait bir hak olarak kalmıştır. Bu yetki, iktidarı tek kişinin elinde tuttuğu monarşilerde krallara aittir. Kralların bu yetkisinin kaynağı ilahi olabileceği gibi zora dayalı da olabilir. Oligarşik yönetimlerde ise bu yetki zengin ya da elit bir sınıfa, demokratik yönetim anlayışında ise halka aittir. Sonuçta vergileme, devlet iktidarını kullanma gücüne bağlı bir yetkidir.

Vergilerin değişmeyen bir diğer özelliği ise vergilerin karşılıksız olarak tahsil edilmesidir. Bedeni, aynı ya da nakdi olarak ödeme şekli olarak değişim gösterse de, verginin bireysel bir karşılığı bulunmamaktadır. Ayrıca ödenmesi zorunlu bir özellik arz etmektedir. Her ne kadar Eski Yunan medeniyetlerinde elit sınıfa vergi ödemede bir keyfilik tanınsa da verginin diğer mükellefleri açısından vergi ödemek her dönemde zorunlu kılınmıştır.

Günümüz modern demokrasilerinde egemenliğin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu varsayılmaktadır. Bu egemenlik hakkının kullanımı, halkın seçtiği ya da yetkilendirdiği temsilciler aracılığı ile kullanılmaktadır. Vergilendirme yetkisi de devlet egemenliğine bağlı yetkilerden birisidir halk temsilcileri ile kullanılır. Bu temsilcilerin belirlenmesi usul ve esasları kanunlarla belirlenmiş seçimler vasıtası ile gerçekleştirilmektedir. Günümüzde kaynağı milli gelir olan ve gelir, harcama ve servet üzerinden alınan vergilerin bileşimi vergilendirme yetkisini kullanan bu seçilmiş siyasal otorite tarafından belirlenmektedir. Siyasal otoritenin bu yetkisi sınırsız olmayıp anayasal ve yasal çerçevesi bulunmaktadır. Ayrıca yapılan eylem ve işlemler yine kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yargı denetimine açıktır. İşte modern demokrasilerde ve ülkemizde olduğu gibi hukukun üstünlüğü ilkesi gereği vergiler kanunlarla konulup, değiştirilip, kaldırılmaktadır. Ancak yasama organının siyasal kimliğinden hareketle, vergilerin ekonomik ve toplumsal özelliğinin yanı sıra siyasal yönünün olduğu da unutulmamalıdır.

Burada ortaya çıkan sorun vergilendirme yetkisini elinde bulunduran gücün, yetkilerini vergilerin asli amaçlarına uygun olarak kullanıp kullanmadığıdır. Vergilendirme yetkisine sahip otorite, vergileri mali, ekonomik ve sosyal bir takım hedeflere ulaşmak için kullanırken ülkenin içinde bulunduğu şartları da göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıca bütün siyasal ideolojiler için sloganlaşan adalet ve eşitlik ilkelerinden uzaklaşılmalıdır. Bu kavramlar teorik anlamda hep savunulsa da uygulamada bu ilkelere farklı yorumlandığı görülmektedir. Bunun nedeni ise kişilerin ya da kurumların karar ya da eylemlerindeki çıkar maksimizasyonu çabalarında gizlidir. Yaygın olan kanaate göre bireyler daha az vergi ödemek isterken ve bu türden

politikalara rağbet gösterirken; siyasi partiler kendilerine daha çok oy sağlayacak politikaları tercih edecektir. *Politik miyopia* olarak da adlandırılan bu anlayışa göre siyasi partilerin seçim kazanmak ya da iktidarlarını muhafaza etmek için vergileri de bir araç olarak kullanması kaçınılmaz olarak gözükmektedir.

İşte bu çalışmada siyasetle vergilendirme ilişkisi göz önünde bulundurularak, vergilendirme yetkisini kullanan otoritenin istikrarlı ya da istikrarsız hallerinin vergilendirme ile olan ilişkisi ortaya konmaya çalışılacaktır. Ya da siyasi partilerin seçim kazanma ya da iktidarlarını muhafaza etmek amacıyla vergileri politik bir araç olarak kullanabilip, kullanamayabileceği araştırılacaktır. Özellikle istikrarsızlıkla özdeşleşen Türk siyasi hayatının 1980 sonrası dönemdeki gelişmeleri ışığında vergilendirme ile olan ilişkileri, istatistiksel verilerle tartışılmaya çalışılacaktır.

İstikrar kavramı karar, denge anlamında kullanılmaktadır. Sürekli iniş ve çıkışların olmadığı ya da dalgalanmaların olmadığı durumu ifade etmek için kullanılır. Siyasi istikrar da benzer anlamlara gelmektedir. Halkın kendi temsilcileri eliyle kendisini yönetmesi anlamına gelen demokrasilerde, tüm bireylerin arzu ettiği şey katılımcı, eşitlikçi ve adil, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygıyı benimsemiş yönetim anlayışdır. Devletin kişilerin çoğunluğu tarafından benimsenen ve seçilen, yani meşru kabul edilen, iktidarlar tarafından yönetilmesi, seçilen bu yöneticilerin halkın istek ve taleplerine asgari düzeyde karşılayabiliyor olması, bu süreçte ortaya çıkan sorunları etkin bir şekilde çözebilmesi, sonuç olarak halkın desteğinin döngüsel bir şekilde sürmesi halinde siyasi istikrardan söz edilebilir. Ancak tersi durumlarda söz konusudur. Halkın desteğinin olmadığı ya da halkın beklentilerine cevap verilemediği için desteğini çektiği, ya da halka dayalı meşru bir zemin yerine cebri yollarla iktidarı ele geçirildiği durumlar ise genel olarak istikrarsızlık olarak kabul edilir.

Siyasal istikrar, ülkedeki seçim sistemleri, siyasi parti sayısı, bu partilerin tutum ve davranışları, seçmenlerin beklentileri ve bu beklentilere paralel davranışları, gibi birçok faktörden etkilenmektedir. Ancak bu çalışmanın dışında olmakla birlikte, gelir dağılımındaki adaletsizlik, bölgelerler arası gelişmişlik düzeyleri gibi ekonomik etkenler, doğal afetler ve sonrasında hükümetlerin performansı, terör olayları ve savaşlar, küreselleşmenin ulus devletlere getirdiği sorunlar gibi birçok etken de ülkedeki siyasal istikrar ya da istikrarsızlık üzerinde etkili olmaktadır. Özellikle savaşların ve dünya da hızla artan terör olaylarının hem kamu harcamalarını artırması, hem kaynakları yok etmesi, daha da ötesinde insanların güven ve huzur algılarını olumsuz yönde etkilemesi istikrarsızlıkların çok önemli kaynaklarındandır. Özellikle ülkemizin de yakından tanıdığı terör olayları, 1980 sonrası dönemde hem ekonomik hem de siyasal istikrarsızlıklara önemli oranda katkıda bulunmuştur. Ancak bu çalışmada, istikrarsızlığa neden olan siyasal etkenler göz önünde bulundurularak, istikrar ya da istikrarsızlık olarak adlandırılan dönemlere ilişkin vergi alanındaki gelişmeler ve bunlara ait sonuçlar değerlendirilecektir.

Birinci dünya savaşıyla birlikte yıkılan ekonomilerin yeniden inşası ve 1929 krizi ile birlikte dünya genelinde görülen ekonomik durgunluk ve işsizlik, devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Özellikle Avrupa'da süratle ikinci bir dünya savaşının hazırlıkları denilebilecek ekonomik ve siyasal gelişmeler, Keynezyen ekonominin ortaya çıkmasında ve gelişmesinde etkili olmuştur. 1970'li yılların sonlarına kadar popülerliğini koruyan bu düşünce, bu yıllarda ortaya çıkan siyasal ve ekonomik gelişmelerle beraber yeniden sorgulanmaya başlamış ve yeni liberal düşünce akımları ortaya çıkmıştır. Bu düşünce akımlarının çoğunda, ekonomik ve siyasal alandaki dalgalanma, istikrarsızlık ya da yozlaşmanın nedeni, devletin ekonomik alana yoğun müdahalesine bağlanmıştır. Bu yüzden devletin görev yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ülkemiz de bu süreçten etkilenmiş olup, özellikle 1980 sonrası iktisadi ve mali gelişmelerin daha çok liberal ağırlıklı olmasının temelinde, konjonktür olarak liberal düşüncenin daha popüler olması yatmaktadır.

Bu ekonomik ve siyasal gelişmeler doğal olarak vergiye olan bakış üzerinde de etkili olmuştur. Ekonomik ve sosyal amaçlar için kullanılan vergi politikaları, liberal düşünce ile birlikte yoğun olarak eleştirilmiştir. Çünkü bu anlayışa göre devlet sınırlı bir devlet olmalı, bu yüzden kamu harcamaları ve bunların finansman kaynağı olan vergiler düşük tutulmalı ve rekabeti bozmamalıdır. Bu yüzden vergiler düz oranlı olmalı ve bu oran mükellefin ekonomik davranışlarını olumsuz etkilemeyecek düzeyde tutulmalıdır.

Siyasetin vergiden ayrı düşünülmemeyeceğinden hareketle, vergilendirme yetkisine sahip organın acaba vergi politikaları belirlenirken ekonomik ve yapısal etkenlerin yanında, başka etkenleri dikkate alıp almadığı konumuz itibarıyla önemlidir. Bu noktada siyasal karar alma sürecine etki eden siyasal sürecin aktörlerinin davranış modelleri ön plana çıkmaktadır. Siyasal karar alma sürecinin aktörleri olan siyasi partiler seçmenler, baskı grupları ve bürokrasi karar alma sürecini nasıl etkilemektedir? Bu aktörlerin vergisel kararlarda etkinliklerinin düzeyi nedir ya da hangi siyasal ortamda daha etkili olmaktadır.

Siyasal sürecin aktörlerinden olan siyasi partilerin ya iktidarı elde etmek ya da iktidarda ise bu iktidarını muhafaza etmek için gerekli politikaları uygulaması ve buna yönelik olarak, potansiyel oy olarak gördüğü kesimlerin taleplerine dönük mali ve vergisel politikalar uygulaması beklenir. Seçmenlerin ise diğer tercihleri sabit kabul edildiğinde, daha az vergi yüküne katlanarak, kamudan daha fazla mali destek sağlayan politika ve politikacıları tercih etmesi beklenir. Ancak konu vergi olunca bu dengeyi sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Politik arenada vergi iki ucu keskin bir bıçak gibi düşünülebilir. Devletin artan kamu giderlerini finanse etmek için daha çok vergi tahsil etmesi gerekirken, bu tahsilât, mükellef aynı zamanda seçmen olan bireylerin bir sonraki seçimlerde tercihlerini belirlerken bir daha düşünmesine sebebiyet verecektir. Daha düşük vergi ise, iktidarların taahhüt altına girdikleri bir takım

işleri yapmalarına engel olacaktır. Çünkü seçmen daha az külfet altına girerek daha çok kamusal hizmet beklemektedir. Bu tezat durumda dengeyi sağlamak oldukça zordur.

Vergi ile siyaset alanındaki bu etkileşimden özellikle vergilerden beklenen amaçların gerçekleştirilmesi ve dengenin sağlanabilmesi sonucuna ulaşılması, istikrarlı ve kararlı bir siyasi iktidar gerektirir. Siyasi istikrarın olmadığı dönemlerde amaca uygun kararlar alınması ve uygulanması oldukça zordur. İktidarlar özellikle seçim arifesinde ise ya da mecliste yeterli çoğunluğu yoksa vergisel konularda isteksiz davranabilirler. Bu yüzden, siyasi alandaki dalgalanmaların ya da istikrarsızlığın vergi politikaları üzerinde de etkili olması kaçınılmaz olarak gözükmektedir. Siyasi istikrarsızlığın olduğu dönemlerde vergiye karşı direnç oluşabileceği gibi, bu durum vergi kayıp ve kaçaklarının artmasına da neden olabilir. Veya meşru olmayan bir siyasi iktidarın, koyduğu vergiler de tartışmalı hale gelecek ve vergiye uyumu olumsuz etkileyecektir. Bugün temel vergi sorunları arasında vergide adalet sağlanması oldukça önemli mesele olarak görülmektedir. Adaletin tesisi ise “vergi kanunlarının herkese eşit mesafede olması” ve “ödeme gücüne göre vergilendirme” ilkelerinde aranmaktadır. Bunun için birçok siyasi partinin programında da yer alan vergi adaletin tesisi için verginin tabanının genişletileceği, ödeme gücüne göre vergilerin tahsil edileceği, gibi cazip söylemler oldukça yoğun olsa da, uygulamada bunların hayata geçirilmesi gerek ekonomik ve gerekse politik nedenlerle pek mümkün olamamaktadır.

Ancak siyasi istikrarsızlık üzerinde sadece seçmen ya da siyasi partilerin davranışları etkili olmaz. Bunların yanı sıra seçim sistemleri, siyasi sahadaki parti sayısı, bunların birbirileri ile rekabet koşulları, oy ticareti gibi birçok siyasi etkenin de siyasi istikrarsızlığa zemin hazırladığı söylenebilir. İstikrar kavramının siyasetteki karşılığı elbette iktidarda tek parti ya da koalisyon olmasına bakılarak belirlenmemektedir. Ancak koalisyon hükümetleri dönemlerinde ortak müştereklerde birleşmek ve doğrultuda yasa çıkarıp uygulamak, tek parti iktidarlarına göre daha zordur. Siyasi istikrar temelde, temsilde adalet ve yönetimde istikrarı öngörmektedir. Ancak seçime giren siyasi parti sayısı, uygulanan seçim sistemi, seçim sonrası benimsenen hükümet sistemi gibi birçok etken temsilde adalet ve yönetimde istikrar konusunda etkili olmaktadır.

Konu Türkiye açısından irdelendiğinde benzer sonuçlarla karşılaşmaktadır. Özellikle çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte, gerek askeri müdahaleler ve gerekse sistemden kaynaklanan sorunlar nedeniyle sık sık demokrasi kesintiye uğramıştır. Müdahalelerin temel gerekçesi olarak da artan terör ve anarşi olayları, hükümetlerin ekonomik ve siyasi alandaki başarısızlıkları gösterilmiştir. Demokrasinin bu türden müdahalelerle kesintiye uğraması, istikrarın temel unsuru, yani meşruiyet, açısından değerlendirildiğinde cebri yollarla gelen iktidarlar meşru olarak kabul

edilemez. Bu dönemlerde yönetim istikrarlı olmakla birlikte, yasamanın temsil yeteneği olmadığından istikrarsızlık yaşandığı varsayılır.

Yine Türkiye’de sıklıkla değişen seçim yasaları temsilde adaleti sağlamaktan uzaktır. Seçim sisteminin bir sonucu olarak 2002 genel seçimlerinde % 34.3 oy oranı ile birinci parti olan AKP’nin, parlamentodaki temsil oranı % 66 olarak gerçekleşmiştir. İkinci parti pozisyonundaki CHP ise yine seçimlerde % 19.4 oy alırken, parlamentoda sandalyelerin % 32.4’ünü almıştır. 1999 seçimleri ve daha öncekilerde de benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır. 1999 seçimlerinde birinci parti olan DSP % 22.2 oy alırken, % 24.7 ile temsil edilmiş, ikinci parti pozisyonundaki MHP ise %18 oyla % 23.4 temsil hakkı elde etmiştir. Diğer taraftan seçime girdikleri halde Mecliste temsil edilmeyen partilerde mevcuttur. Örneğin 2002 seçimlerinde DYP % 9.5, MHP %8.4, GP %7.3, DEHAP % 6.2, ANAP % 5.1 oy almalarına rağmen ülke genelindeki % 10 barajını geçemediklerinden temsil hakkı elde edememişlerdir.

Ayrıca dikkat çeken bir diğer nokta da anayasa ile seçim dönemleri beş yıl olarak belirlenmesine rağmen, 1983’ten günümüze hiçbir iktidarın beş yıllık süreyi tamamlayamamış olmasıdır. 17, 18, 19, 20, 21 yasama dönemlerinde hiçbir hükümet beş yıllık süreyi tamamlayamamış ve erken seçim kararı alınarak seçimler yenilenmiştir. Bu süre zarfında gerek tek parti iktidarları gerekse koalisyon hükümetleri benzer bir tutum sergilemişlerdir. Hükümetlere bakıldığında yine benzer bir sonuçla karşılaşmaktadır. Normalinde beş yıllık süre için seçilen hükümetlerin ömürleri daha kısa olmuştur. 1980 sonrası dönemde kurulan ilk hükümet olan 44. Ulusu Hükümetinden, 59. Erdoğan Hükümetine kadar 26 yılda 16 hükümet gelmiştir. Bu, ortalama olarak her on sekiz aya bir hükümet düştüğü anlamına gelmektedir. Vergi kanunlarının yürürlüğe girdikten sonra, sonuçlarının yaklaşık 15-20 ay içerisinde değerlendirilebileceği göz önünde bulundurulursa, hükümetlerin uygulama sonuçlarını görme şansı oldukça zayıf görünmektedir. Bu konuda özellikle vergisel anlamda siyasi istikrarın önemi ön plana çıkmaktadır.

Siyasal süreçte ortaya çıkan bu dalgalanmalarda, acaba siyasi partilerin davranış motifleri nasıl olacaktır. Siyasi partiler, ideolojileri doğrultusunda ya da oylarını azamileştirmek için ekonomiyi, vergi politikaları ile manipüle edebilirler mi? Mükelleflerin aynı zamanda seçmen olması vergi politikalarını nasıl etkilemektedir. İşte bu soruya 1980 sonrası dönemdeki siyasi dalgalanmalar göz önünde bulundurularak cevap vermeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada 1980 sonrası temel siyasi ve vergisel verilere dayanılarak, birbirleri ile olan etkileşimleri incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada 1980 sonrası döneme ait siyasi ve vergi alanındaki yayınlanmış istatistiksel verilerden yararlanılarak, sonuçları itibarıyla değerlendirme yapılmıştır.

Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde vergi kavramı ve tarihsel süreç içerisinde vergi kavramında görülen gelişmeler dikkate alınarak verginin tanımı üzerinde durulmuştur. Daha sonra yine sonra vergilemeye ilişkin temel fonksiyonlar ve bu fonksiyonlar arasındaki ilişki üzerinde kısaca ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca bir ülkedeki vergi yapısını etkileyen gelişmişlik düzeyi, uluslar arası entegrasyonlar ve küreselleşme süreci, iktisadi etkenler başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir. Vergi yapısını etkileyen siyasal etkenler başlığı altında siyaset, siyaset ile vergi arasındaki ilişki, çeşitli siyasal düşünce içerisinde verginin yeri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu bölümde son olarak, ilkçağ döneminde Eski Mısır ve Eski Yunanda siyasal düşünce alanındaki gelişmeler dikkate alınarak verginin tarihsel süreci; Ortaçağ, Yeniçağ ve Yakınçağın önemli siyasal ve vergisel olayları göz önünde bulundurularak aralarındaki ilişki açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikli olarak siyasal sistemler olarak otoratik yönetim şekli ve demokrasinin temel ilkeleri ile vergilendirme ile olan ilişkisi açıklanmış, ve ardından siyasi istikrar kavramı ve siyasi istikrar kavramının unsurları üzerinde durulmuştur. Siyasi istikrar ya da karşıtı olan istikrarsızlık halinden sonra, vergilendirmede siyasetin nüfuz alanı incelenerek siyasi istikrarsızlık hallerinde vergilendirmede yetki ve kanunilik ilkesi ele alınmıştır. Özellikle siyasal iktidarların çıkar maksimizasyonu için kullanabileceği vergi afları, teşvik ve tarifeleri üzerinde durulmuştur. Politikacıların bu araçlarla ekonomik hayata müdahalesi sonucunda, mükelleflerin vergiye karşı bireysel ve toplumsal dirençleri de bu bölümün konular arasındadır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise 1980 sonrasındaki siyasal istikrar ve vergi ile ilişkisi ortaya konmaya çalışılmış, ancak öncelikli olarak Osmanlı Döneminde siyasal düzen ve vergi yapısı arasındaki ilişki, ve ardından 1980 kadar olan dönem tek partili ve çok partili dönem şeklinde sınıflandırılıp, bu dönemde siyasal istikrar ve vergi arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır. Daha sonra 1980 sonrası dönemde siyasal istikrara ya da istikrarsızlığa neden olan unsurlar kısaca açıklanarak bu dönem, Tek Parti iktidarları ve Koalisyon hükümetleri, seçim öncesi ve sonrasındaki dönem, ayrıca iktidardaki partinin ideolojisine göre sağ parti iktidarı ya da sol parti iktidarı diye sınıflandırılıp; bu dönemlere ilişkin vergi yükleri, vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranı, vergi gelirlerindeki gelişim istatistiksel verilere dayanılarak açıklanmıştır. Ayrıca bu dönemlere ilişkin siyasal veriler bağımsız değişken kabul edilip, bağımlı değişken olarak kabul edilecek toplam vergi yükü, emek ve sermaye üzerindeki vergi yükü, dolaylı ve dolaysız vergi yükü üzerindeki etkisi ekonometrik çalışma ile ölçülmüştür.

Sonuçlar ilginçtir: Türkiye’de 1980 sonrası dönemde kamu harcamaları, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, Faiz Ödemeleri, Toplam Vergi Yükü, Dolaylı ile Dolaysız Vergi Yükleri ve emek üzerindeki vergi yükü; hükümet biçimi, iktidar süresi, iktidardaki

partinin ideolojik eğiliminden veya seçim konjonktüründen bağımsız olarak genel bir artma eğilimi içerisindedir. Bu durum, siyasal istikrar veya istikrarsızlıkla vergileme arasındaki ilişkinin bir şekilde kopmuş veya kopmakta olduğuna delalet etmektedir. Peki bu neden kaynaklanmaktadır? Bu sorunun cevabı esasen 1980 öncesi dönemde gizlidir. Bu dönemde uygulanan dış borç çekişli popülist ithal ikameci politikaların ceremesini 1980 sonrası siyasal aktörleri çekmişlerdir. 1980 öncesi uygulanan politikalar nedeniyle 1980 sonrası dönemde iktidara gelen aktörlerin iktisadi ve mali hareket alanı daralmış ve bu çerçevede oluşan bütçe baskısı siyasal vergilemenin önüne geçmiştir. Kısacası bu dönemde vergileme siyasal içeriğinden mahrum kalarak teknik bir mali hadiseye dönüşmüştür.

Birinci Bölüm

VERGİLEME VE SİYASET İLİŞKİSİ

Siyasetle vergilendirme arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişki kavramların tanımında gizli olup, tarihsel süreç içerisinde birbirlerinin gelişimine katkı sağladığı görülmektedir. Siyaset klasik manada devlet yönetimi manasına gelirken, vergi bu yönetim esnasında ortaya çıkan maliyetlerin finansmanı için ortaya çıkan en önemli kaynaktır. Günümüz modern demokrasilerinde vergilerin kanuniliği ilkesinden hareketle, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı tarafından vergi kanunları konulmaktadır. Demokratik toplumlarda siyaset ve vergilendirme yetkisi halka ait olup, bu yetki halkın seçtiği temsilcileri vasıtasıyla kullanılmaktadır. Temsilsiz vergi olmaz ifadesi konuyu daha güzel açıklamaktadır. Aşağıda vergi kavramı, ilkeleri ve fonksiyonlar ile siyaset kavramı ayrıntılı olarak ele alınıp, tarihsel gelişmeler ışığında konu ile ilgili ayrıntılar ele alınacaktır.

I. VERGİ KAVRAMI ÜZERİNE

“Vergi nedir? İnsanlar niçin vergi öder? Veya insanlık tarihi kadar eski denilebilecek vergiyi kim hangi amaçla tahsil eder? Hangi usul ve esasları çerçevesinde hangi meşru zeminde vergi tarh ve tahsil edilir?” gibi soruların cevabı araştırıldığında toplumsal değişimle ortaya çıkan kolektif ihtiyaçlardaki değişime paralel olarak vergi tanımının da değiştiği görülecektir. Yani kabileler biçiminde örgütlenmiş toplumlardaki vergi anlayışı ile günümüz modern toplumlarının vergi anlayışı arasındaki farklılık, verginin tanımına bir esneklik kattığı gibi zamana ve mekana göre değişebileceğini de göstermektedir.

Nüfusun az, toprakların hemen hemen sınırsız ve özel mülkiyetin hemen hemen hiç olmadığı ilkel kabile ya da klanların olduğu dönemlerde; o klan ya da kabileye bağlı olmanın getirdiği yükümlülükler daha çok ortak savunma, derelerin ıslahı, birlikte üretim şeklindeki ortak yapılan işlere emek gücüyle katılım şeklindeki mükellefiyetlerdi.

Derebeylik ve krallıkların kurulması, kilisenin güçlenmesi, özel mülkiyet ve takas ekonomisinin gelişmesi vergiye yeni anlamlar katmıştır. Bu dönemde vergi krala ya da derebeylerine bir aidiyet güdüsüyle bedeni ya da aynı bir yardım, bağış, ahlaki ya da dini bir vecibe anlamında kullanıldığı gibi günümüzde savaş tazminatı olarak adlandırılan, savaşların mağluplarının galip ülkelere ödedikleri parasal ve mali yükümlülüklerin de vergi ile eşanlamlı olarak kullanıldığı görülmüştür.

Klasik maliyeciler vergiyi toplumu oluşturan bireylerden kamusal hizmetlerin finansmanı için, cebri ve karşılıksız olarak alınan parasal ya da mali yükümlülük olarak tanımlamışlardır. Ancak, modern maliyeciler, verginin bu tanımına ilave olarak, kamusal hizmetlerin finansmanı yanında, devletin sosyal ve ekonomik yaşama bir müdahale aracı olarak, toplumu oluşturan bireylerden tek taraflı ve cebri olarak alınan parasal ve mali yükümlülükler şeklinde tanımlamışlardır. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere klasiklerin devlete attığı sınırlı görevlerin finansmanı için (vergilemenin “fiskal” yani mali amacı olarak bilinen) vergi tarh ve tahsil edilmekle beraber, devlet anlayışında değişim sonucunda vergi, gelirin etkin ve adil dağılımı, istikrarın sağlanması, kalkınmanın sağlanması gibi bir dizi yeni amaçların sağlanması için kullanılan maliye politikası aracı olmuştur.

Elbette ki, verginin tanımındaki değişimi sadece tarihsel süreç, toplumun sosyo-ekonomik yapısı gibi değişkenlere bağlamak yeterli olamayacaktır. Aynı zamanda siyasal ve ideolojik dönüşümlerin de vergi tanımını etkilediğini belirtmek yerinde olacaktır. Yani liberal düşüncenin vergi yaklaşımı ile sosyalist düşüncenin vergi ilişkin yaklaşımları mutlak anlamda farklıdır.

19.yüzyıl ünlü İngiliz iktisatçısı David Ricardo'ya göre vergi bir ülkenin sanayisinden ve toprağından sağlanan hâsılanın devlet emrine verilen kısmıdır. Bu kısım sonunda daima ulusun sermayesinden veya gelirinden ödenir¹.

Verginin tanımında genel olarak benzer özellikler üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu özellikler verginin niçin, nasıl, ne kadar, kimlerden alınacağı gibi soruların cevabının çerçevesini oluşturmaktadır. İlgili tanımlardan yola çıkılacak olursa, vergilerin öncelikli olarak kamu hizmetlerinin finansmanı için tahsil edildiği görülecektir. Ancak öncelikli olmakla beraber günümüzde vergi yalnızca kamusal hizmetlerin finansmanı için alınmamakta, iktisadi konjunktüre ve gelir dağılımına yönelik olarak bir politika aracı biçiminde de kullanılmaktadır.

II. VERGİLEME İLKELERİ

Vergilerin gerek kapsamı, gerekse yapılarının belirlenmesi bakımından uyulması gereken normlar, genellikle vergileme ilkeleri olarak nitelendirilmektedir². Yine ayrı bir tanıma göre vergileme ilkeleri, ayrı ayrı vergilerden veya bir vergi sisteminden beklenen ekonomik, sosyal ve mali fonksiyonların gerçekleştirilmesi için vergi bileşiminin oluşturulmasında, tekniğinde ve uygulanmasında dikkat edilmesi gereken, uzun yılların deneyimi sonucu ortaya çıkmış ve/veya iktisadi, mali düşünce sistemleri içerisinde önerilmiş temel unsurlar ve kurallardır.

¹ **Ekonomi Ansiklopedisi**, Milliyet Yayınları, İstanbul 1991, s. 327.

² Salih Turan, **Vergi Teorisi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1977, s.291.

Tarihsel süreç içerisinde bilim ve teknoloji ile birlikte ekonomik ve siyasal alandaki gelişmeler, devletin görev ve fonksiyonlarındaki değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Devlete klasik görevlerinin yanında sosyal ve ekonomik alanda bir takım yeni görevler üstlenmesi, kamu harcamaları artışını ve bu harcamaların temel kaynağı olan vergilerin önemini artırmıştır. Vergileme ilkeleri olarak adlandırılan ve iyi bir vergi sisteminin özellikleri betimlemeye yönelik çalışmalar tarihi seyir içerisinde bahsedilen dönüşümlerin mali dışavurumu olarak bu tarihsel süreçte ortaya çıkmıştır.

Ortaçağdan günümüze kadar vergileme ilkelerine ilişkin esas görüşler geniş bir yelpazede felsefeci, ekonomist siyaset bilimci olan birçok düşünürün eserinde rastlanmaktadır. Bu görüşlerde, bağımsızlık ve egemenlik ya da vatandaş ile toplum arasındaki bütün ilişkiler yönünden, vergi ödeme görevi veya ödeme gücünün belirlenmesi en somut biçimde yer almıştır³. Sonraki yüzyıllarda vergileme ilkeleri üzerinde çalışmalar devam etmiş ve klasik maliye anlayışına uygun vergileme prensipleri ilk defa Adam Smith'in Milletlerin Zenginliği adlı eserinde ortaya konmuştur. Adalet, Muayyenlik (belirlilik-kesinlik), Uygunluk ve Tasarruf şeklinde sınıflandırılmış olan vergilendirme prensipleri, uzun süre vergilemenin kutsal-altın kuralları olarak kabul edilmiştir⁴. Smith'den sonra D.Ricardo, A.Wagner, P.C.Pigou, F.Neumark gibi birçok maliyeci tarafından vergileme ilkeleri incelenmiş ve iktisat ve maliye ilminde gelişmeler paralele olarak kanunilik, şeffaflık, istikrar, genellik, yeterlilik, düşük maliyetlilik, esneklik gibi bir dizi yeni vergileme ilkeleri benimsemiştir. Vergileme ilkeleri konusunda 2 Haziran 2001 tarihinde The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) "Titled Guiding Principles of Good Tax Policy: A Framework for Evaluating Tax Proposals" başlıklı bir rapor yayımlandı. Adı geçen raporun "Tax Policy Concept Statment" bölümünde tespit edilen on temel vergileme ilkesi açıklanmıştır: Eşitlik ve Adalet, Belirlilik, Ödemede Uygunluk, Minimum Maliyetle Toplama, Basitlik, Tarafsızlık/Nötr Olma, Ekonomik Büyüme ve Etkinlik, Şeffaflık ve Öngörülebilirlik, Asgari İhlal Kuralı, Uygun Düzeyde Vergi Geliri Sağlama⁵ şeklinde sıralanmıştır.

Vergileme ilkeleri açıklanırken vergilemenin ekonomik, mali ve sosyal fonksiyonlarındaki gelişmeler göz önüne alınarak, özellikle vergilemenin siyasi yönü göz önünde bulundurularak değerlendirilecektir.

A. Mali Vergileme İlkeleri

Vergilerin klasik ya da en temel fonksiyonu kamu giderlerinin finansmanıdır. Bu ilkeye göre; bütçenin mali içeriği "*vergi hâsılatının yeterliliği*" ve vergilemenin bütçedeki

³ Ali Rıza Gökbnar, "Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme", [\[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/gokbnar-vergileme-ilkeleri.pdf\]](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/gokbnar-vergileme-ilkeleri.pdf), Erişim: 22.05.2006, s.3.

⁴ İsmail Türk **Kamu Maliyesi** 2.baskı Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s.116.

⁵ Garip Ayaz, "İyi Bir Vergi Sistemi İçin On Kılavuz İlke", *Vergi Dünyası Dergisi*, Eylül 2005, Sayı: 288, s.3.

“harcamaları karşılama hususunda uyum (intibak) yeteneği” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır⁶. Birincil amacı kamu giderlerinin finansmanı olan vergilerin bu çerçevede kamu harcamalarını karşılaması beklenir. Özellikle devlet anlayışındaki değişimle beraber artan kamu harcamaları, mali ilkeleri ön plana çıkarmıştır. Bu ilkeye ne düzeyde uyulduğu bütçe içerisinde yer alan vergi gelirlerinin kamu harcamalarına oranlanması ile bulunur. Bu oranın yüksek çıkması vergi performansı açısından da önemlidir. Bu ilkeye göre vergiler kamu harcamalarının finansmanı için tahsil edildiğine göre, kamu harcamalarındaki artış ya da azalışa uyum sağlayabilecek esneklikte olmalıdır.

Siyasal anlamda bakıldığında liberalizmin ortaya çıkışı sonucunda liberal düşünürler jandarma devlet anlayışı ile özel mülkiyet, bireysel özgürlükler, sınırlı (minimal) devlet anlayışı üzerinde durduklarından, kamu harcamalarını ve vergileri minimum düzeyde tutmak istemektedirler. Bu çerçeveden değerlendirildiğinde, liberallerce devletin mali yönü yalnızca klasik fonksiyonlarına indirgendiğinden, vergileme ile kamusal hizmetler (ve bu bağlamda harcamalar) arasındaki ilişkiye aşırı vurgu yapmaları anlaşılabilir.

B. Sosyal Vergileme İlkeleri

SOSYAL VERGİLEME İLKELERİ DE YİNE DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM VE GELİŞİMİN BİR ÜRÜNÜDÜR. BU İLKE, ÜZERİNDE EN ÇOK TARTIŞILAN İLKELERDEN OLUP GENEL OLARAK, VERGİLEMEDE ADALET, EŞİTLİK, GENELLİK İLKELERİNİ KAPSAMAKTADIR. BİRÇOK SİYASİ PARTİ VE İDEOLOJİNİN DE SLOGANLAŞTIRDIĞI BU KAVRAMLARIN, SUBJEKTİF NİTELİKLİ OLMALARI SEBEBİYLE BUNLARIN İÇERİĞİ ÜZERİNDE TAM BİR GÖRÜŞ BİRLİĞİNE VARILAMAMIŞTIR. BU YÜZDEN DE BİRÇOK İDEOLOJİ GEREK VERGİ GEREKSE SİYASİ SÖYLEMLERİNDE EŞİTLİK VE ADALETİN SAĞLANMASI, ÖZGÜRLÜK GİBİ KAVRAMLARDAN SÖZ ETMESİNE RAĞMEN, BUNU GERÇEKLEŞTİRMEK İÇİN BELİRLENEN YÖNTEMLER FARKLI OLMUŞTUR. AYRICA FARKLI İDEOLOJİLERİN BU İLKELER YAPTIKLARI VURGUNUN DÜZEYİ DE FARKLIŞMAKTADIR. ÖRNEĞİN LİBERAL DÜŞÜNCE DAHA ÇOK ADALET İLKESİNE VURGU YAPARKEN, SOSYALİZM VE SOSYAL DEMOKRASİ EŞİTLİK İLKESİNİ ÖN PLANA ÇIKARMIŞTIR. VERGİLEMENİN SOSYAL İLKELERİN DENİNCE, LİTERATÜRDE BUNLARIN GERÇEKLEŞTİRİLME YÖNTEMİNE İLİŞKİN ÇOK SAYIDA TARTIŞMANIN ÖN PLANA ÇIKTIĞI, ŞU İLKELER SIRALANMAKTADIR:

- Vergilemede Adalet
- Eşitlik İlkesi
- Genellik İlkesi

Bu çalışmanın çerçevesi açısından özellikle adalet ve eşitlik ilkeleri önemlidir. Çünkü bunların algılanış biçimi siyasal aktörlerin ideolojik konumları ile yakından ilişkilidir. Liberal politikaları savunan bir siyasetçi için vergilemede eşitlik daha çok “yatay eşitlik” biçiminde algılanacağı halde, bir sosyalist siyasetçi vergilemede emek ile

⁶ Aytaç Eker, **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1999, s.146.

sermaye arasında emek lehine pozitif ayrımcılığı “eşitlik(çilik)” olarak ifade edecektir. Bakış açılarındaki bu farklılaşma ise iktidarda bulunan siyasi aktör veya aktörlerin vergi politikalarına ve bu politikalar sonucu ortaya çıkacak vergi kompozisyonuna nüksedecektir.

C. İktisadi Vergileme İlkeleri

Devletin değişen görev ve fonksiyonları ile birlikte günümüzde vergi, devletin iktisadi yaşama müdahalesinde maliye politikasının etkin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Günümüzde vergi adil bir gelir dağılımının sağlanması, kalkınmanın teşviki ve bunun için gerekli sermaye birikiminin sağlanması gibi iktisadi amaçlara yönelik bir araç olarak etkin bir biçimde kullanılmalıdır. Bu ilke temelde vergilemede “tarafsızlık” ve “iktisadi etkinlik ve verimlilik” ilkelerini içermektedir.

D. İdari ve Teknik Vergileme İlkeleri

Her ne kadar “*idari ve teknik*” başlığı altında ele alınsalar da bunların işlevi vergi düzeni ile toplumsal duyarlılık ilişkilerinin sağlam bir zemine oturtulmasıdır. Çünkü yasal ve şeffaf olmayan bir vergi sistemi toplum nezdinde meşru da olamayacaktır. Bu ilkeler vergi hukuku, vergi idaresi ve mükellefle olan ilişkileri düzenleyen ilkeler olup, idari ve teknik vergileme ilkeleri genel olarak aşağıdaki gibidir:

- Kanunilik İlkesi
- Şeffaflık İlkesi
- Belirlilik İlkesi
- Ödemede Uygunluk İlkesi
- Asgari İhlal Kuralı (Minimum Tax Gap)

Vergileme ilkeleri ile ilgili buraya kadar yaptığımız açıklamalardan da kolayca anlaşılacağı üzere her ülkenin kendine özel sosyo-politik, ekonomik ve mali, hatta coğrafik ve kültürel özelliklere sahip olması nedeniyle vergi politikalarının öncelikli hedefleri de farklı olabileceğinden, bu farklılıklar vergileme ilkeleri arasında bir çatışma doğurabilecektir. Vergilemenin mali ilkelerinden olan yeterlilik ilkesi ile sosyal ilkelere olan adalet ilkesi arasında ister istemez bir çatışma yaşanabilecek ve bu konuda hangi politikaların uygulanacağı konusu siyasi karar mekanizmasının, yani demokratik hukuk devletlerinde parlamentonun inisiyatifinde olacaktır.

Gerek sosyalist ideolojinin, gerekse sosyal demokrat ya da liberal düşüncenin çıkış noktaları ve ortak söylemleri eşitlik, özgürlük ve adaletin tesisidir. Ancak farklılıkları eylemde ortaya çıkmaktadır. Tüm ideolojiler adil ve eşit vergi sistemi üzerinde hem fikirlerken, ancak bunların sağlanması konusunda liberal ideoloji bireysel özgürlükleri ve mülkiyet hakkını ön plana çıkarırken, sosyalist düşüncede bu görevler devlete

affedilmiştir. Demokratik toplumlarda bireysel hak ve özgürlüklerin hukukla güvence altına alınması, bu devletlerin vergilemede kanunilik ilkesi ile bire bir örtüşmektedir.

İbn-i Haldun'un yazmış olduğu Makaddime adlı eserinde bugün bile geçerliliğini koruyan vergileme ilkelerine rastlanılmaktadır. İbn-i Haldun vergilerin, devletin harcamalarını karşılamak için, bireylerin bütünüyle politik güce dayalı olarak aldığını, vergilerin devletin en önemli geliri olduğunu ve vergi gelirlerinin devletin yaşamına paralel bir gelişim gösterdiğini belirtmiştir. İbn-i Haldun bir hükümdara yazdığı mektupta "toplanan malları hak edenler arasında doğruluk ve eşitlikle böl, şerefinden dolayı şeref sahibine ve zenginliğinden dolayı zengine ayrı muamelede bulunma, hizmetinde bulunanları vergi ödemekten muaf tutma, kudret ve takatleri dışında ödenekler ödemeye kimseyi zorlama, adalet haricinde tekliflerde bulunma..." şeklinde önerilerde bulunmuştur⁷. İbn-i Haldun mektubunda, eşitlik, adalet, genellik, tarafsızlık, ödeme gücü, dürüstlük gibi birçok vergileme ilkesi hususunda padişaha telkinde bulunmuştur. Kısaca bir vergi sisteminde adil olması, şeffaf ve tarafsız olması, herkesi kapsayıp tarafsız olması, basit ve uygulanabilir olması, vergi politikalarında amaca ulaşmak için gerekli ön koşullardır.

III. VERGİNİN TEMEL FONKSİYONLARI

Vergi, bir toplumda siyasi, ekonomik, toplumsal, hukuki etkilere sahip olup; tarihi seyir içinde bu etki alanın ve öneminin artması nedeniyle verginin amaç ve fonksiyonlarında da bir takım değişimler yaşanmıştır. Yaşanan sosyal, siyasi ve ekonomik olayların sonucunda vergilerin tür ve amaçlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Ancak her zaman toplumsal ya da siyasi olaylar vergi üzerinde etkili olmamış; kimi zaman da vergi politikaları siyasi ve sosyal olaylar üzerinde etkili olmuştur.

Vergilerin ve siyaset biliminin tarihsel gelişimini incelediğimiz bölümde de görüleceği üzere; başlangıçtaki verginin tanımı, amacı, yasal dayanağı ve etkileri ile günümüz vergi tanımı ve amacı arasında farklılıklar bulunmaktadır. Başlangıçta vergi sözcüğü bile telaffuz edilmezken, zamanla vergi kamusal hizmetlerin olmazsa olmaz kaynağı olmuştur. Sınırlı devlet anlayışının hâkim olduğu dönemlerde, sadece kamusal harcamalarının finansmanı için tahsil edilirken; müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte vergi sosyal, ekonomik amaçlar çerçevesinde algılanmaya başlamıştır.

İşte vergilerin fonksiyonu başlığı altında vergilerin amacı yani vergilerin niçin konulduğu sorusuna cevap aranacaktır. Bu sorunun cevabı da tarihsel süreç göz önünde bulundurularak açıklanacaktır. Yani verginin tarihi ya da geleneksel fonksiyonu ve modern fonksiyonu şeklin de sınıflandırılıp incelenecektir.

A. Verginin Geleneksel Fonksiyonu

⁷ Gökbunar, a.g.m., s.4

Vergilerin geleneksel ya da klasik fonksiyonu kamu harcamalarının finansmanı olup, verginin fiskal amacı şeklinde de ifade edilmektedir. Bu anlayış klasik liberal iktisat anlayışının doğal bir sonucudur.

Vergilerin tarihi gelişimi incelendiğinde; başlangıçtan günümüze en temel özelliği kamusal hizmetlerin finansmanı amacıyla konulmuş olmasıdır. Ancak tam anlamı ile vergi denmese bile; başlangıçta halkın kabile veya devlet başkanlarına dinsel ve benzeri nedenlerle verdiği armağanlar biçiminde olduğu görülmektedir. Sonraları ise, hükümdarlar sosyal sınıflara başvurarak, kendilerinden bir mali yardım isteğinde bulunmuşlardır. Daha sonraki aşamada da vergiye, kanunen değil fiilen bir zorunluluk unsuru katılmış ve vergi de görev ve fedakârlık anlayışı gelişmiştir⁸. Siyasal ve ekonomik gelişmeler sonucunda toplumdaki herkesi kapsayacak şekilde geliştirilmiştir.

Ancak vergilemenin mali amacı gerçekleştirilirken vergi yükünün kişiler arasında eşit bir şekilde dağılımına önem verilmelidir. Vergilerin yüksek gelir gruplarından daha fazla, düşük gelir gruplarından daha az alınması vergi adaletinin gereğidir⁹. Kısaca yatay ve dikey anlamda eşitliği sağlanması verginin mali amaçları arasında sayılabilir. Ayrıca verginin mali amacının gerçekleştirilmesinin diğer koşulu; veri bir vergi hâsılatının sağlanması için katlanması gereken objektif ya da reel vergi yükünü asgari seviyeye indirmektir. Bunun için, her şeyden önce verginin tarh ve tahsiline ilişkin direkt masrafların mümkün olduğu kadar küçük olması, yani adil vergi yükü ile verginin tarh ve tahsil masrafları arasında optimal bir kombinezonun gerçekleştirilmesi zorunludur¹⁰.

Kısaca klasik liberal düşüncede vergi politikaları ile piyasa ekonomisine müdahale edilmemesi, rekabetin bozularak, piyasasının işleyişinin aksatılmaması gereği üzerinde durulmuştur. Bunun için de özellikle dolaylı vergilere vurgu yapılmıştır.

B. Verginin Modern Fonksiyonları

1929 yılında geçirilen şiddetli buhran ve buhranın İkinci Dünya Savaşı'na kadar ortadan kaldırılamamış olması, piyasa ekonomisindeki kişiler, sektörler, bölgeler arasındaki dengesiz gelir dağılımı, bunun sonucu olarak toplumun bazı kesimlerinin çalışmadan yaşayabilmeleri, bununla birlikte diğerlerinin çalışarak bile yaşamlarını güçlükle sürdürmeleri, ekonomide devamlı olarak tam çalışmanın sağlanamaması, başka bir deyimle ekonominin sabit üretim masraflarının artması veya verimsiz çalışması haklı olarak bazı iktisatçıları piyasa ekonomisinin yapısı ve otomatik kuvvetlerin çalışmadığı konusunda düşünmeye sevk etmiştir¹¹.

⁸ Fevzi Devrim, "Vergi Bilinci ve Vergiye Karşı Direniş Sorunu", Ege Üniversitesi İTBF. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1974, s.19.

⁹ Sabri Tekir, **Vergi Teorisi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1993, s.23.

¹⁰ Salih Turan, **a.g.e.**, 1977, s.44.

¹¹ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, Ankara 1999, s.8.

İşte tüm bu gelişmeler doğrultusunda, maliye politikasının araçlarından olan vergi politikası da sadece kamusal giderlerin finansmanı için değil; aynı zamanda ekonomik, sosyal ve hatta bazı siyasal amaçlar doğrultusunda yeni gelişmelere ve değişmelere yönelik bir araç olarak kullanılmıştır.

1. Verginin Mali Fonksiyon

Vergilerin geleneksel fonksiyonu olarak açıklanan mali fonksiyonu; modern ekonomide de önemini yitirmiş değildir. Her dönem ve ya iktisadi düşüncede vergilere atfedilen temel işlev kamu harcamalarının finansmanıdır. Ancak harcama tür ve miktarındaki dönemsel değişiklikler verginin türü ve içeriğinde değişikliklere sebebiyet vermiştir. Vergilerin geleneksel mali fonksiyonu yukarıda açıklandığı için burada ayrıca ele alınmayacaktır.

2. Verginin Ekonomik Fonksiyonu

Tarafsız ve sınırlı devlet anlayışının yerini müdahaleci devlet anlayışının alması ile birlikte vergilere ekonomik sahada bir takım yeni amaç ve fonksiyonlar yüklenmiştir. İşte ekonomik fonksiyon da bu modern fonksiyonlardan biridir. Müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte **ekonomik istikrarın** sağlanması, ekonomide **kalkınma ve büyümenin** gerçekleştirilmesi, **adil bir gelir ve kaynak dağılımının** tesisi gibi görevler kamuya atfedilmiştir. Bu amaçlara ulaşmada etkin olarak kullanılacak araçlardan birisi de vergi politikalarıdır. Ekonomik ve siyasi konjonktüre göre diğer maliye politikası araçları ile birlikte vergi politikaları da kullanılmaktadır. Verginin ekonomik fonksiyonu ekonomik istikrarın, yani fiyat istikrarı ve tam istihdamın birlikte sağlanması için verginin etkin bir araç olarak kullanılmasıdır. Son yıllarda ise vergi politikası üzerinde yapılan sürekli tartışma konularından biri, yürürlükteki vergi sisteminin tasarruf ve çalışma şevkini kırıp kırmadığı ve iktisadi davranışları başka şekillere saptırıp, saptırmadığı meselesidir¹².

3. Verginin Sosyal Fonksiyonu

Vergilemenin sosyal fonksiyonu özellikle müdahaleci ya da (Keynesyen) refah devleti anlayışı ile ortaya çıkmıştır. Günümüz modern ve demokratik devletinin gereği olan sosyal refah devleti anlayışı ve ekonomik ve sosyal eşitliğin sağlanmasının devletin görevi olması bu düşüncesinin bir ürünüdür. Ancak gelir ve servet dağılımının adil olması sadece politik bir amaç olmayıp aynı zamanda iktisadi bir amaçtır.

Gelirin yeniden dağılımı en basit ifade ile elde edilen hâsılanın üretim faktörleri arasındaki paylaşımıdır. Ancak piyasa koşullarının etkin ve adil bir gelir dağılımının sağlanmasında yetersiz kalmasından ötürü, devlete bu konuda görevler düşmektedir.

¹² Joseph E.Stiglitz, **Kamu Ekonomisi**, (Çev: Ömer Faruk Batırel) Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul 1994, s.479.

Kamu harcamaları ve devlet borçlarının yanısıra vergiler de etkin ve adil bir gelir dağılımının sağlanmasında maliye politikasının asli bir aracı olarak işlev görür. Vergi politikalarının tercihinde; tür itibariyle dolaylı veya dolaysız vergiler paketleri oluşturulması, vergi hesaplanmasında ödeme gücünün göz önünde bulundurulması, sermaye gelirleri ile emek gelirlerinin birbirinden ayrılması, artan oranlılık müessesesi gibi araçlarla gelirin yeniden dağılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, tüm bu araçların tercihi ve kullanılış biçimi vergilendirme yetkisini elinde bulunduran siyasi iktidara aittir.

4. Verginin Siyasi Fonksiyonu

Vergilerin mali, ekonomik ve sosyal amaçlarının dışında birde siyasi yönü bulunmaktadır. Vergilendirme yetkisi, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi ifade eder¹³. Demokratik toplumlarda bu yetkiyi elinde bulunduran iktidar sahipleri; vergiyi mali, ekonomik ve sosyal amaçlarının dışında aynı zamanda siyasi amaçları, yeniden seçilebilme düşüncesi doğrultusunda da kullanabilirler.

Yasa koyucular, potansiyel oy olarak gördükleri kişileri, grupları ya da sektörleri, vergi politikalarını mali ve ekonomik amaçları dışında kendi ideolojik ve bireysel çıkarları doğrultusunda kullanabilirler. Çünkü her tıbbi ilacın prospektüsünde ilaca ait yan etkiler sıralandığı gibi, birçok vergi kanununda da muafiyet, istisna ve indirim gibi politik tercihler için kullanılabilirler. Anayasamızın bu konuya ilişkin 73. maddesindeki vergi, resim ve harç gibi mali yükümlülüklerin muafiyet, istisna ve indirim oranlarına ilişkin yekinin kanun belirttiği sınırlar çerçevesinde Bakanlar Kuruluna vermiş olması, gerektiğinde vergi politikalarının politik amaçlar için kullanılabilirliğinin göstergesidir.

Vergilerin siyasi açıdan bir diğer yönü de iktidarın politik duruşunu yani ideolojisini yansıtmasıdır. Bu yönü ile verginin siyasi fonksiyonu aslında (mali fonksiyon hariç) diğer fonksiyonların kaynağı olarak çerçeve fonksiyondur. Çünkü verginin iktisadi fonksiyonunun nasıl algılanacağı ve kullanılacak iktisat politikalarının ve buna dâhil olarak vergi bileşimlerinin ne şekilde kullanılacağı, vergilemenin sosyal fonksiyonunun ne olduğu (esasen sosyal devletin ne olduğu veya varlığının gerekip gerekmediği) veya devletin ne derecede sosyal devlet olması gerektiği gibi sorulara verilecek siyasi yanıtlar tamamen yanıtı verenin siyasi duruşunun yani ideolojisinin ürünü olacaktır.

Ayrıca vergiler ülkenin kendi kendine yetebilmesini sağlamak (otarşi amacı), halk sağlığını ilgilendiren tehlikelerle mücadele (sağlık amacı), belirli üretim alanlarının veya

¹³ Zeynep Arıkan, "Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı Ve Sınırları (Türkiye Analizi)", DEÜ. Sos.Bil.Ens. Maliye ABD. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1994, s.7.

teşebbüs şekillerinin himayesi¹⁴ (himaye amacı) gibi amaçlar içinde kullanılmaktadır. Çevre Temizlik Vergisi bu konuya verilebilecek örnek vergilerdendir. Ayrıca nüfus politikalar için de bir araç olarak vergilerin kullanıldığı görülmektedir.

C. Vergilerin Fonksiyonları Arasındaki Uyumsuzluk

Vergilendirme yetkisini elinde bulunduran iktidar; vergi politikalarını ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik konjoktüre göre; mali, ekonomik, sosyal ve siyasi amaçlara ulaşmak için kullanmaktadır. Ancak belli bir amaç için uygulamaya konulan vergi politikası eşzamanlı ekonomik, sosyal ve siyasi sonuçlar vermemektedir. Yani bütçe açıklarını azaltmak ve kamu gelirlerini artırmak için amacıyla uygulamaya konan bir vergi politikası, vergilerin sosyal yönü ile çelişebilmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin vergi yapıları farklıdır. Belge ve kayıt düzeni oturmamış, milli gelir düzeyi düşük, sermaye birikimi yetersiz olan azgelişmiş bir ülkelerde dolaylı vergilerin nispi ağırlığı söz konusu olacaktır. Ancak dolaylı vergiler kamuya gelir sağlama amacı yani mali açıdan düşünüldüğünde etkin araçlar, yansıtılabildikleri ve nihai tüketici üzerinde kaldıkları düşünüldüğünde sosyal açıdan çok adil olmadıkları görülecektir.

Ayrıca bölgesel dengesizlikler giderilmesi, iktisadi kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanması gibi ekonomik ve maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılan vergisel teşvikler, yatırım indirimi, muafiyet ve istisnalar mali açıdan bakıldığında kamunun daha az vergi geliri elde etmesi anlamına gelmektedir. Diğer taraftan bu tür imkânlardan sermaye geliri elde edenlerin yararlanabiliyor olması, emek geliri elde edenlerin aleyhine bir durum ortaya çıkarmakta, sermaye ve servetin belirli kesimlerin elinde toplanmasına sebep olduğundan, vergilerin sosyal fonksiyonu ile uyuşmamaktadır.

Vergilerin ödeme gücü ve adalet ilkelerinden hareketle uygulanan artan oranlılık müessesesi, sosyal açıdan düşünüldüğünde bir zorunluluktur. Ancak artan vergi oranları ile birlikte vergilerin ikame ve gelir etkisi ortaya çıkabilmektedir. Vergiler nedeniyle gelirinde azalma olan mükellefler, bu azalmayı telafi etmek için daha çok ya da ikinci bir işte çalışarak telafi edebilir (gelir etkisi); ya da çalışmak yerine daha çok boş kalıp daha az vergi ödemeyi tercih edebileceklerdir(ikame etkisi). İşte ikame etkisi ile sonuçlanabilecek bir vergi, devletin vergi kaybı anlamına gelecek ve aynı zamanda da eksik istihdam sorununu ortaya çıkaracaktır. Artan vergi oranları sadece gelir ve ikame etkisi ile sonuçlanmamaktadır. Vergi oranları arttığında daha çok gelir elde edileceği düşünülse de, mükellef psikolojisi açısından bakıldığında vergiden kaçınma

¹⁴ Sabri Tekir, a.g.e., s.27.

ya da vergi kaçırma şeklinde bir dirence yahut kayıt dışılık gibi sonuçlara sebebiyet verebilecektir.

Yine dış ticaretin teşviki ve döviz girişi sağlanmasına dönük vergi indirim ve istisnaları ekonomik açıdan bir gereklilik olarak görülürken, iç piyasaya dönük üretim yapan mükellefler açısından bakıldığında adil ve eşitlikçi olamayan bir uygulama olarak algılanacaktır.

Vergilerin mali, ekonomik veya sosyal hangi amaçlarla ve nasıl alınacağına ya da alınmayacağına temel belirleyicisi siyasi karar alma mekanizmasıdır. Ayrıca vergisel kararlar alınırken, karar alma sürecinde politikacılarla birlikte bürokratların, örgütlü baskı gruplarının da etkili olduğu görülmektedir. Vergi politikaları belirlenirken veya değerlendirme yapılırken tüm bu aktörler tarafından sadece vergilerin göz önünde bulundurulması hatalı sonuçlar doğurabilecektir. Bunun için, vergi politikası diğer ekonomik ve mali göstergelerle ve politika araçları ile birlikte değerlendirilmelidir.

IV. VERGİ YAPISI ve VERGİ YAPISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Bir ülkedeki para ve kredi, vergi, bütçe ve hazine işlemlerinin oluşturduğu bütüne mali sistem adı verilir¹⁵. İfade edilen mali sistem içerisindeki vergilerle ilgili bölüm o ülkenin vergi yapısı ya da vergi sistemini oluşturmaktadır. Yani bir ülkede mevcut ve uygulanmakta olan vergilerin bütünü o ülkenin vergi yapısını oluşturmaktadır. Her ülkenin vergi yapısını etkileyen tarihsel, dini, sosyal, siyasi ve ekonomik faktörler bulunmaktadır. Ekonomik yapı dışındaki faktörler her bir ülkenin vergi sistemlerinin farklılaşması yönünde etki yaparken, ekonomik yapıları birbirine benzeyen ülkelerin vergi yapıları da benzeşme eğilimindedir¹⁶.

Genel olarak ülkelerin vergi yapıları incelendiğinde gelir üzerinden, harcamalar üzerinden ve servet üzerinden alınan vergilerden oluştuğu görülmektedir. Yine gelir ve servet vergileri Dolaysız vergileri oluştururken, harcamalar üzerinden alınan vergiler dolaylı vergileri oluşturmaktadır. Bu vergilere ilişkin tarife, muafiyet, indirim, ödeme usulleri, vergi gelirlerinin bileşimleri ülkeden ülkeye farklılık arz edecektir. Çünkü bir ülkede uygulanan vergi yapısı ile ülkenin siyasi, ekonomik, toplumsal ve tarihi yapısı arasında yakın bir etkileşim söz konusudur.

Kısaca bir ülkenin vergi yapısını etkileyen temel unsurlar olarak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi, ülkenin siyasi tercihleri, siyasi karar alma sürecine etki eden Baskı Grupları, ülkelerin üyesi oldukları uluslar arası entegrasyonların etkiledikleri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca din ve tarihi gelişim sürecinin

¹⁵ Tekir, **a.g.e.**, s. 109.

¹⁶ Beyhan Ataç, Engin Ataç, Yılmaz Büyükerşen, vd., **Kamu Maliyesi** Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:519, Eskişehir 2002, s. 218.

de vergi yapısı üzerinde etkili olduğu bilinmekle beraber, çalışmanın sınırları açısından bu konuya değinilmeyecektir.

A. İktisadi Faktörler

İktisadi faktör ile kapitalizm, sosyalizm ve karma ekonomi ayırımından ziyade (çünkü bu ayırlama “siyasal yapı” başlığında incelenecektir) gelişmişlik düzeyi, modern bir iktisadi yapılanma olarak iktisadi entegrasyonlar karşısında ülkelerin konumu ve günümüzde birçok iktisadi meselenin belirleyeni olarak ele alınan sosyal bilimlerin her alanında ana araştırma alanlarından biri olan küreselleşme çerçevesinde vergi yapıları incelenmeye çalışılacaktır. Diğer bir ifadeyle bunların vergi yapılarına olan etkileri analiz edilecektir.

1. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile vergi yapıları arasında yakın bir ilişki vardır. Aynı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin vergi yapıları; birebir aynı olmasa da benzer özellikler arz etmektedir. Burada ülkelerin gelişmiş ya da az gelişmiş olmasının kriterleri çerçevesinde vergi yapıları hakkında bilgi verilecektir.

a. Gelişmişlik ve Azgelişmişlik Kavramları

Sanayileşmiş ya da ilkel, hangi ekonomik düzeyde olursa olsun toplumların daha iyi bir hayat düzenine ulaşma hedefi ve gayreti, insanlığı taş devrinden tarıma bağlı feodal bir yapıya, oradan sanayi toplumuna şimdilerde ise bilgi ekonomisine taşımıştır. Bu bağlamda iktisadi gelişme; yerel, coğrafi, kurumsal ve politik şartların iyileşmesi ile sosyal entegrasyonun sağlanması, buna bağlı sosyal ilişki düzeyinin ve adaletin çitasının yükseltilmesi ve geliştirilmesidir. Amaç daha etkin üretim imkânlarının oluşturulması ve hayat standartlarının sağlanmasıdır¹⁷. İktisadi gelişme hareketi 20. yüzyılda kendisini daha belirgin hissettirmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra ülkelerin uyguladıkları kalkınma programları ve bunların uluslar arası boyutları dikkate değerdir.

Kalkınmış bir toplum olmanın kriterleri her dönem için aynı değildir. Zaman içerisinde gelişmişliğin ölçütleri de değişmektedir. Çünkü gelişme ve kalkınma kavramları statik değil dinamik bir olgulardır. Örneğin 19. yüzyılda atölye tipi tekstil üretimi her ülke için sanayileşmenin ve gelişmişliğin önemli bir göstergesi iken günümüzde emek-yoğun üretim yapısının ve geri kalmışlığın bir göstergesi olarak

¹⁷ Mehmet Karagül, **Beşeri Sermayenin İktisadi Gelişmedeki Rolü ve Türkiye Boyutu**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını, Yayın No.37, Afyon 2002, s.6.

kabul edilir. Dolayısıyla gelişmişliği ve geri kalmışlığı sürekli aynı değerler ve göstergelerle tanımlamak eksik bir bakış açısidir.

Dünya Bankası, Dünya ekonomilerini, kişi başına düşen milli geliri temel alarak değişik sınıflara ayırmıştır. 755 \$ ve daha düşük gelirli düşük gelirli, 756 \$- 2995 \$ arası orta düşük gelirli, 2996 \$-9255 \$ arası orta yüksek gelirli ve 9256 \$ ve üstü gelirli yüksek gelirli ülkelerdir¹⁸. Fakat gelişmiş ülkeler için bu ayrımı yapmak pek doğru olmaz. Çünkü petrol üreten birçok Ortadoğu ülkesini ele aldığımızda bu ülkelerde Kişi Başına Düşen Milli Gelir yüksek olduğu halde bunların gelişmiş ülke kategorisine dâhil edilmesi mümkün değildir, çünkü literatürde milli gelir gelişmişliğin için tek ölçü olarak kabul edilmemektedir. Bu çerçevede gelişmişliğin kriterleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kişi Başına Düşen Gelir (yüksek olmalı)
- Sanayileşme (hızı yüksek olmalı)
- Kişi Başına Düşen Sermaye Miktarı (yüksek olmalı)
- Nüfus Artış Hızı (düşük olmalı)
- Tarımda çalışan işgücü (oranı düşük olmalı)
- Gelir dağılımı dengesi (adil olmalı)
- Beslenme ve sağlık şartları (iyi düzeyde olmalı)
- Okuma-yazma oranı (yüksek olmalı)
- Orta sınıfın güçlülüğü (yüksek düzeyde olmalı)
- Demokrasinin gelişmesi (çoğulculuğa doğru olmalı)
- Nüfusun demografik yapısı (yaş gruplarına göre dengeli olmalı)

Yukarıdaki kriterleri yerine getiren ülkeler gelişmiş ülkeler sınıfına girer. Bu kriterlerin dışında kalan ülkeler ise azgelişmiş ülkeler veya yaygın kullanımıyla “gelişmekte olan ülkeler” sınıfına girer.

b. Azgelişmiş Ülkeler ve Vergi Yapıları

Azgelişmiş ülkelerin yapısal özellikleri bir araya geldiğinde bu ülkeleri başa çıkılması güç problemlerle baş başa bırakır. Bunlardan ilki “Fakirlik Çemberi” olarak da adlandırılan kısırdöngüdür¹⁹. Bu fakirlik çemberi hem arz yönünden hem de talep yönünden kendini gösterir. Arz yönünden bakıldığında düşük tasarrufların yatırımların da düşük seviyede kalmasına sebep olduğu ve bu yüzden de üretim ve gelirin yetersiz

¹⁸ Karagül, **a.g.e.**, s.12.

¹⁹ Erol Manisalı, **Gelişme Ekonomisi**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, No:417, İstanbul 1978 s.11.

olduğu görülür. Üretim ve gelirin düşük olması da tekrardan tasarrufların azalmasına neden olur. Talep yönünden ise az gelişmiş ülkelerde görülen düşük gelir seviyesi talebi ve yatırım hacmini etkileyerek bunların azalmasına sebep olur. Yatırım düşük olunca da doğal olarak istihdam düşük olmakta ve bu da bizi başladığımız yere-düşük gelir seviyesine geri götürmektedir.

Az gelişmiş ülkelerin yapısal özelliklerinden kaynaklanan bir diğer açmaz da "tüketim-sanayi tuzağı" olarak da adlandırılan sanayi yapısındaki kısır döngüdür²⁰. Burada gelirin artması talebi canlandırmakta ve bu da tüketim mallarına olan talebi arttırmaktadır. Eğer kapasite genişletici yatırım mallarına olan talep tüketim mallarına olan talepten az ise bu durumda yatırım arttığı halde kapasite sabit kalacak veya daha az artacak ve bu da maliyet unsuruna (işgücü ve amortismanlara) yansıtacağı için fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi ile enflasyona neden olacaktır. Enflasyon durumunda ise faizler yükseleceği için yatırımlar tekrar azalmaya başlayacak gelir artışı yeniden aşağı çekecektir.

Özellikle dış ticaretin serbestleşmesi ile az gelişmiş ülkeler yeni bir (ve sonuncu) problemle karşı karşıya kalmışlardır: Dış ticaret-gelir kısır döngüsü. Bu durumda artan ihracat sonucu gelirden görülen ilerleme (ithalat da gelirin bir fonksiyonu olduğundan) ithal mallara olan talebi artırır ve (kapasite genişlemedikçe) bu yüzden gelir tekrar düşer.

Görüldüğü gibi gelir artırma -sanayileşme ve kalkınma- geliri tekrar artırma döngüsünü yakalamak az gelişmiş ülkeler açısından ciddi bir problemdir. İktisadi kalkınma yolu fırsat maliyetlerinin karşılaşma alanlarıyla dolu olduğundan bu yolda ilerlemeye neden olan olumlu bir gelişmenin etkisi bir süre sonra aynı ilerlemenin sonucu olan olumsuz bir süreç ile kırılmaktadır. Bu bakımdan bu ülkelerde istikrarlı bir maliye ve vergi politikası ve yapısı görülememektedir.

Bu tür ülkelerin toplam vergi yükü düşük, kamu gelirlerinin (Bkz. Tablo 1) ve özellikle vergi gelirlerinin GSMH içerisindeki oranı ve dolaysız vergilerin (ağırlıklı olarak gelir ve kurumlar vergisinin) toplam vergi gelirleri içerisindeki payı (Bkz. Tablo 2) düşüktür.

Tablo 1: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Genel Bütçe Gelirlerinin GSYİH' ye Oranı (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
OECD	--	--	37,4	38,3	39,5	37,4

²⁰ Manisalı, a.g.e., s.13.

AB	28,4	29,2	30,1	27,9	28,1	27,7
Düşük ve Orta Gelirli	--	--	16,00	17,00	17,00	--
Düşük Gelirli	--	16,00	14,00	14,00	12,00	12,00
Düşük Orta Gelirli	--	--	15,00	17,00	--	--
Orta Gelirli	--	--	16,00	19,00	17,00	--

Kaynak: <http://devdata.worldbank.org/apponline/> verilerinden tarafımızca derlenmiştir.

Görüldüğü gibi düşük gelirli ülkelerin merkezi hükümet gelirlerinin GSYİH'ye oranı OECD ve AB ortalaması ile karşılaştırılmayacak düzeyde düşüktür ve ileride değişeceğimiz küreselleşmenin de etkisiyle bu ülke grubunda devlet gelirlerinin milli gelire oranı giderek düşmektedir. Bu ülkelerde merkezi hükümet gelirlerinin ve bunun içerisinde de vergi gelirlerinin düşük olmasının nedeni bu ülkelerin ekonomisinin tarıma dayalı, üretim teknolojisinin ilkel ve verimlilik düzeyinin düşük olmasıdır. Doğal olarak milli gelir ve kişi başına milli gelir düşük ve sonuç olarak da vergi ödeme gücü de zayıftır. Ayrıca bu tür ülkelerde milli ekonomi içerisinde hizmetler ve sanayi sektörünün payı az ve sonuçta vergi kapasitesi düşüktür. Okuma-yazma oranı ve genel eğitim düzeyi düşük olduğundan vergi bilinci de gelişmemiştir. Bu ülkelerde vergi gelirlerinin yapısı (bileşimi) ise Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Bileşiminde Değişim (Genel Bütçe Gelirlerinin Yüzdesi Olarak)

	1995			2000			2003		
	DV	DSV	UTV	DV	DSV	UTV	DV	DSV	UTV
Yüksek Gelirli	22	21	--	26	26	1	28	30	1
Orta Gelirli	33	17	11	36	15	10	37	13	8
Düşük ve Orta Gelirli*	26	21	12	33	19	10	35	18	8

* Ağır borçlu ülkeler ve düşük gelirli ülkelerle ilgili verilere ulaşılamamıştır.

Not: DV: Dolaylı Vergiler, DSV: Dolaysız Vergiler ve UTV: Uluslararası Ticaretten Alınan Vergilere karşılık gelmektedir.

Kaynak: <http://devdata.worldbank.org/apponline/> verilerinden tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 2'de düşük ve orta gelir grubundaki ülkelerde toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin üstünlüğü göze çarpmaktadır. Bu ülkelerde eğitim ve öğretim düzeyinin düşük olması, etkin ve verimli bir vergi idaresinin oluşumunu engellemektedir. Ayrıca belge düzeninin etkin uygulanamamasına, vergi tarh ve tahsilât işlemlerinde bilişim ve teknolojiye faydalanamama ve sonuçta vergi kayıp ve kaçaklarına sebep olmaktadır. Yine bu grup ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle kaynaklar toplumun belirli bir kesiminin elinde toplanmakta ve bu kesim siyasi otoritenin zafiyetleri nedeniyle birer baskı unsuru oluşturup sınırlı düzeyde vergi ödemektedir. Tüm bu etkenler sonuçta üretim düzeyini düşürüp, tüketim ve harcama

meylini artırmaktadır. Dış ticarete daha çok hammadde ihraç edilip, karşılığında tüketim malları ithal edilmektedir. Bu süreçler tüketimi artırmakta ve sonuçta dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki nispi ağırlığını artırmaktadır.

Çoğunlukla monarşi ya da diktatörlükle yönetilirlerken, kimi az gelişmiş ülkelerde seçim ve parlamento olmasına rağmen, ülke yönetiminin halk iradesine dayalı demokratik görünüşünün altında çoğu kez bir zümrenin egemenliği hüküm sürmektedir. Bu ülkelerde demokratik yönetimle birlikte ortaya çıkan başlıca üç görünüş vardır: Tek parti eğilimi, Egemen parti rejimi, Silahlı kuvvetleri ağırlığı²¹. Yani siyasi yapı olarak demokratikleşmesini tamamlayamamış, devlet yönetimi sıklıkla zafiyete uğramış, bunun sonucunda kamu yönetimi konusunda adam kayırmacılık ve rüşvetin yaygın olduğu bu ülkelerde vergi idaresinin etkinliği olumsuz yönde etkilenmiştir. Bilgili ve donanımlı eleman eksikliği ülkenin vergi idaresini ve sonuçta vergi yapısı üzerinde etkili olmaktadır.

c. Gelişmiş Ülkeler ve Vergi Yapıları

Gelişmiş ülkelerin tümü aynı gelişmişlik düzeyine sahip değillerdir. Kimi ülkeler ileri düzeyde sanayileşmiş ve kalkınmış bir görünüm arz ederken (ABD, İngiltere, Japonya İsveç,...gibi), kimi ülkeler bu gelişmişlik düzeyinde olmasalar bile sanayileşme ve kalkınma hamleleri başlatılmış, milli gelir ve kişi başına milli gelirden artış olan ülkelerdir.(Belçika, İtalya, Almanya,... gibi). Her iki grupta birlikte ele alınıp detaya girmeden, temel ekonomik ve siyasi özellikleri ile vergi yapıları arasındaki ilişki ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu grup ülkeler genel olarak sanayileşme ve kalkınma hamlelerini gerçekleştirmiş milli gelir düzeyi ve istihdam düzeyi yüksek ülkelerdir. Ekonomik örgütlenme tamamlanmış üretim ve satış teknikleri gelişmiştir. Kişi başına milli gelir düzeyinin yüksek olması, bu ülkelerdeki vergi gelirleri içerisinde gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerin payının artmasına sebep olmuştur. Çünkü gelir arttıkça vergilendirilebilir kapasitenin de artacağı muhakkaktır. Bu özelliklerinden dolayı dolaysız vergileri uygulama şansı daha yüksek olmuştur (Bkz. yukarıda Tablo 2). Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı nispeten daha düşüktür (Tablo 2). Milli ekonomi içerisinde tarımın payı düşük, sanayi ve hizmetler sektörünün payı yüksektir. Tarımda da kullanılan ileri teknoloji sebebiyle verimlilik oldukça yüksek düzeyde olmakta ve bunun sonucunda da vergilendirme kapasitesi genişlemektedir.

Gelişmiş ülkelerde nüfus artış hızı düşük, ortalama yaşam süresi uzun, okuma ve yazma oran oldukça yüksek düzeydedir. Bilişim ve teknoloji yaşamın her alanına

²¹ Evrim Çelik, "Az Gelişmiş Ülkelerde İnsan Hakları ve Demokrasi İlişkisi", *İzmir Barosu Dergisi*, Sayı:3, Temmuz 2003, s.105

girmiştir. Bu etkenlerin sonucunda vergi bilinci gelişmiştir ve vergi idaresinin yapılanması için gerekli olan bilgili ve donanımlı eleman konusunda fazlaca sıkıntı yaşanmamaktadır. Bu örgütlenme sayesinde vergi denetimi etkinliği, vergi kayıp ve kaçakçılığının minimize edilmesi hususunda başarı sağlamış ülkelerdir.

Siyasal özellikleri itibariyle demokratikleşmiş, bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile ekonomik hak ve özgürlükleri yasalarla güvence altına alınmış, sosyal güvenliğin sağlanması, rekabet edebilme, mülkiyet sahibi olabilme, şeffaf yönetim şeklinde bir takım özellikleri oturmuş ülkelerdir. Tüm bu özellikler vergi yapısının oluşumunda, vergi denetimi, vergi kayıp ve kaçaklarının minimize edilmesi hususunda pozitif katkı sağlamıştır. Ancak hemen ifade edilmelidir ki ülkenin içinde siyasi, ekonomik ve teknolojik özelliklerin yanında ekonomik konjonktüründe etkisi unutulmamalıdır. Çünkü ekonominin enflasyonist ya da deflasyonist ortamda olması vergi politikaları üzerinde etkili olmaktadır.

2. Uluslararası Entegrasyonlar ve Vergi Yapısı

Ülkeler ekonomik, sosyal ve siyasi bir takım amaçları gerçekleştirmek üzere uluslar arası kuruluşlara üye olarak veya iktisadi entegrasyonlar içerisinde yer alarak, hem kalkınma ve büyüme gibi ekonomik amaçlarına ulaşma yönünde hızlanabilirler hem de bölgesel güç olup siyasi amaçlarını daha güçlü birlikteliklerle gerçekleştirebilirler. Bu entegrasyonlar ortak amaçlar doğrultusunda Avrupa Birliği gibi bölgesel olabileceği gibi, Dünya Bankası, IMF gibi kurumsal da olabilir. Bu entegrasyon ve kurumlarda entegrasyon veya kurum dışındaki bir ya da birkaç rakip ülkeye karşı ekonomik ve siyasi alanlarda güç birliği yapılması düşüncesi iktisadi entegrasyonların ortaya çıkışı ve gelişiminde etkili olabilmektedir. Ancak, bir ülkenin dünya ekonomisindeki ve uluslar arası politik ilişkilerdeki konumunu, iktisadi faktörlerin yanı sıra özellikle askeri ve politik faktörler de etkilemekte; bu açıdan iktisadi bütünleşmeler kadar, askeri ve politik kuruluş, ittifak ve bütünleşmeler de önem taşımaktadır²².

Ülkemizde de bu tür anlaşmalar anayasa ile güvence altına alınmış olup, Anayasamızın 90. maddesinin son bendinde “usulüne göre yürürlüğe konmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz” ifadesi yer almaktadır.

İktisadi entegrasyonlar ülkelerin ekonomik yapıları üzerinde etkili olduğu gibi vergi yapıları üzerinde de etkili olmaktadır. Bu tür entegrasyonlara üyelik bir takım yaptırımları da beraberinde getirmektedir. Örneğin 1985 yılında yürürlüğe giren Katma Değer Vergisi, Avrupa Topluluğunun tam üyelik kazanılması halinde ekonomik ve mali

²² Nevzat Güran, İsmail Aktürk, **Uluslar Arası İktisadi Kuruluşlar**, Tuğra Ofset, Isparta 1999, s.24.

entegrasyonun daha kolay sağlanabilmesi, vergi sisteminin Avrupa Topluluğu ile ahenkleştirilmesi düşüncesi²³ ile yürürlüğe konmuştur.

Yine Türkiye'nin imzalamış olduğu Gümrük Birliği ile:" Topluluk üyesi devletlerle Türkiye arasında, ithalatta olduğu gibi ihracatta gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin ve miktar kısıtlamalarının, milli üretime, anlaşmanın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözeten eş etkili başka her türlü tedbirin yasaklanmasını"²⁴ kabul edilmiş; Türkiye'nin imzaladığı ve 1 Ocak 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği anlaşması ile ihraç malları üzerindeki kotalar kalkmış, gümrüklerin kademeli olarak sıfırlanmasına karar verilmiştir. Ayrıca Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi 2000'de özellikle vergi oranları, işlem muafiyeti kapsamı, vergilendirme kapsamı ve vergi yapısı olmak üzere tüketim vergileri ve KDV konularında uyuma başlanması; yeni vergi önlemlerinin Kurumlar Vergisi İşleyiş Prensipleri ile uyumlu olmasının güvenceye alınması²⁵ şeklinde kararlar alınmıştır.

Ayrıca 24.11.2005 tarihli IMF'ye gönderilen ek niyet mektubunun içeriği incelendiğinde vergi yapısı üzerinde ne kadar etkili olduğu görülecektir. İlgili niyet mektubu ile taahhüt edilen vergi ile ilgili genel başlıklar şu şekildedir:

- Yıl sonu itibariyle % 6.5'lik faiz dışı fazla hedefinin yakalanacak,
- Gelir ve Kurumlar Vergisine ilişkin reformların yürürlüğe konulacak (mad.11)
- Vergi yapısı basitleştirilecek, vergi tabanı genişletilecek, vergi politikaları AB ile uyumlu hale getirilecektir (madde 14). Bunun için KV oranının düşürülmesi ve vergi düzenlemelerindeki istihdamı desteklemeyen eğilimin kaldırılması da dâhil olmak üzere, vergi indirim ve muafiyetlerinin aşamalı olarak kaldırılması suretiyle değiştirilmesi taahhüdünde bulunulmuştur.
- GV iki aşamalı reforma tabi tutulacaktır. Ücret ve ücret dışı gelirlere uygulanan vergi tarifelerinin birleştirilmesi ile vergi dilimi sayısının azaltılması suretiyle vergi yapısının iyileştirilmesine dönük yasal değişiklikler 2005 yılı Aralık ayı sonuna kadar alınacaktır.
- 2006 yılı sonuna kadar Bütçe göz önünde bulundurularak BSMV kaldırılmaya çalışılacaktır.
- Vergi tabanının genişletilmesi için, faiz, sermaye kazançları ve devlet borçlanma senetlerini de içerecek şekilde 1 Ocak 2006'dan itibaren % 15 oranında stopaj vergisine tabi tutulacaktır.

²³ Tekir, **a.g.e.**, s.176.

²⁴ Emre Gönen, Selcan Serdaroğlu, **AB Bütünleşmesinin Vardığı Nokta: 1996 Hükümetler Arası Konferansı ve Türkiye'nin Bu Gelişmelerdeki Yeri**, İKV Yayınları No:137, İstanbul 1996, s.45.

²⁵ Ali Bulaç, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Feza Gazetecilik A.Ş., İstanbul 2001, s.400.

Diğer niyet mektupları ve AB ile uyum sürecinde yapılan ve taahhüt edilen çalışmalar da göz önüne alındığında, uluslar arası kuruluşların ve entegrasyonların vergi yapısı üzerinde ne kadar etkili olduğu görülecektir.

3. Küreselleşme ve Vergi Yapısı

Yukarıda da bahsedildiği gibi gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin vergi sistem ve yapılarının gelişimini şekillendiren en önemli etkenlerden biri de küreselleşmedir. Küreselleşme gerek iktisadi sonuçları gerekse ortaya çıkardığı vergileme sorunları açısından vergi teorisyenlerini oldukça düşündürmektedir. Bu başlıkta da küreselleşmenin bu etkileri ele alınacaktır.

ELBETTE Kİ BİR ÖNCEKİ BAŞLIKTA DEĞİNİLEN SONUÇLAR VERGİLEME ALANINDA DA YANSIMASINI BULMAKTADIR. GÜNÜMÜZDE UZMANLAR ULUSAL VERGİ SİSTEMLERİNİN KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN MEYDANA GETİRDİĞİ SIRA DIŞI GELİŞMELERE ADAPTE OLMADIKLARI GÖRÜŞÜNDE BİRLEŞMEKTEDİR. BU GÖRÜŞ ÖZELLİKLE KÜRESEL ÖLÇEKTE FAALİYETTE BULUNAN ŞİRKETLER KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLDİĞİNDE HAKLILIK İÇERMEKTEDİR. ÇÜNKÜ ULUSAL VERGİ SİSTEMLERİ GENELLİKLE DAR KAPSAMLI BİR BAKIŞ AÇISINA SAHİPTİR VE VERGİ SİSTEMLERİ ARASINDA KOORDİNASYON BULUNMAMAKTADIR²⁶. DOLAYISIYLA, SİSTEMLER ARASI KOORDİNASYON EKSİKLİĞİ SORUNLARIN ÇEŞİTLENEREK ARTMASINDA VE KALICI ÇÖZÜMLERİN ÜRETİLEMESİNDE BELİRLEYİCİ BİR ETKEN OLMAKTADIR. KÜRESEL VERGİ SORUNLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ İSE ŞU ŞEKİLDE SIRALANABİLİR:

- **KÜRESEL ENTEGRASYON SÜRECİNİN GELİŞİMİ EKSENİNDE ORTAYA ÇIKMIŞLARDIR.**
- **TÜM ULUSAL EKONOMİLERİ ETKİLEME POTANSİYELİNE SAHİPTİRLER.**
- **BİRBİRLERİNİ YENİDEN ÜRETEBİLEN ÖZELLİĞE SAHİPTİRLER.**
- **KÜRESEL ENTEGRASYON SÜRECİNİN GELİŞİMİ ÜZERİNDE POTANSİYEL RİSK OLUŞURLAR.**
- **SORUNLARIN ÇÖZÜMÜ KÜRESEL YÖNETİŞİMİ ZORUNLU KILMAKTADIR.**

KÜRESEL VERGİ SORUNLARININ SAHİP OLDUĞU GENEL ÖZELLİKLERE FARKLI AÇILARDAN YAKLAŞARAK YENİLERİ EKLENEBİLİR. ANCAK BURADA VURGULANMAK İSTENEN, BU SORUNLARIN MAHİYETİ İTİBARIYLA ULUSAL VE ULUSLARARASI VERGİ SORUNLARINDAN FARKLILAŞTIKLARIDIR. KALDI Kİ, TÜRLERİ İTİBARIYLA İNCELENDİĞİNDE SORUNLARIN MÜNFERİT OLARAK FARKLI ÖZELLİKLERE DE SAHİP OLDUKLARI GÖRÜLMEKTEDİR.

²⁶ Lebovitz, Michael S. ve Theodore P. Seto., "The Fundamental Problem of International Taxation", *International and Comparative Law Review*, Volume 23, Number 4, 2001, s.536.

KÜRESEL VERGİ SORUNLARI, VERGİLENDİRME FAALİYETLERİ AÇISINDAN MEYDANA GETİRDİKLERİ OLUMSUZ ETKİLERE BAĞLI OLARAK FARKLI TÜRLERE AYRILMAKTADIR. BUNLAR AŞAĞIDA SIRALANMIŞTIR:

- **ULUSLARARASI ÇİFTE VERGİLENDİRME**
- **ELEKTRONİK TİCARET VE ULUSLARARASI İŞLEMLERİN VERGİLENDİRİLMESİ**
- **FİNANSAL SPEKÜLASYONLARIN VERGİLENDİRİLMESİ**
- **FİRMA-İÇİ TİCARET VE TRANSFER FİYATLANDIRMASI**
- **VERGİ REKABETİ**

Burada özellikle elektronik ticaretin vergilendirilmesi, transfer fiyatlaması ve vergi rekabeti önemli başlıklardır. Ancak bunların içerisinde siyaset-vergi ilişkisi açısından en önemlisi vergi rekabetidir. Çünkü diğer başlıklarda siyasal iktidarların tek taraflı yasal düzenlemelerle sorunları çözmesi mümkündür. Ancak vergi rekabeti tüm dünya ülkelerinin ortak hareket etmelerini gerektirdiğinden tek taraflı yasama faaliyeti bir işe yaramamakta ve vergi rekabeti sonucunda bir ülkedeki vergi oranlarının değiştirilmesi diğer ülkelerin vergi gelir ve politikalarını etkisiz hale getirebilmektedir.

Vergi rekabeti ile ilgili iki görüş mevcuttur. Bunlardan ilki vergi rekabetinin zararlı (veya yıkıcı) olduğunu ileri sürmekte ve bir an önce ülkeler arasında vergi uyumlaştırmasına gidilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Bu görüşe göre vergi rekabeti şu açılardan ekonomiye zarar vermektedir:

Vergi rekabeti dibe doğru bir yarışa (*race to bottom*) neden olarak vergi tabanının artan oranlı bir şekilde erozyona uğramasına ve böylece, devletin sunacağı kamusal hizmetlerin ileri derecede sınırlandırılmasına yol açmaktadır²⁷.

- Vergi rekabeti bir ülkenin, sınır ötesi sermaye yatırımlarına tanıdığı özel vergisel düzenlemeler yoluyla başka ülkelerdeki vergi tabanını bu ülkeye transfer etmesine, diğer bir deyişle başkasının arazisinde “kaçak avlanmaya” (*poaching*) dönüşebilmektedir. Vergi rekabeti bu şekilde vergi yükünün hareketli alanlar (sermaye) ile görece sabit (işgücü) alanlar arasında dengeli dağılımını hareketli alanlar lehine bozmaktadır²⁸.
- Vergi rekabeti sermayenin dağılımını ve hareketini iktisadi getiri (kâr) kriterinden bağımsızlaştırarak vergi uygulamalarına bağımlı hale getirmektedir. Bu ise, piyasa ekonomisinin verimliliğini kötü yönde etkilemektedir²⁹.

²⁷ Wolfgang Schön, “Tax Competition in Europe-The Legal Perspective”, *EC Tax Review*, Vol.2, 2000, s.94.

²⁸ Richard Teather, “Harmful Tax Competition?”, *Economic Affairs*, Vol.22-4, December 2002, s. 60.

²⁹ Teather, **a.g.m.**, s.60

- Vergi rekabeti işgücü piyasasında da bozucu etki yapmaktadır. Çünkü sermayenin hareketliliği göz önüne alındığında görece hareketsiz sayılabilecek işgücünün piyasasında -sermayenin belirli ülkelerde yoğunlaşması- işgücü-sermaye dengesini bozmakta ve işgücü tahsisinde verimsizliğe yol açmaktadır (oyşa, vergi rekabetinin uluslararası işgücü piyasasına olan bu zararlı etkisi OECD tarafından çoğu zaman ihmal edilmektedir)³⁰.
- Sermayenin hareketliliğine rağmen ulusal sınırların varlığını koruması ve ulusal ekonomilerin varlığını sürdürmesi ulus devletleri ister istemez ikili vergi rejimleri (dual tax systems) uygulamaya zorlamaktadır. Bu vergi rejimleri ise, yabancı yatırımcı ve sermayeyi yerli olanlar karşısından avantajlı konuma getirdiği için dâhili vergi hâsılatı açısından bir dezavantaj oluşturmaktadır³¹.

Vergi rekabeti konusundaki ikinci görüş ise, vergi rekabetinin zararlı olduğu konusunda kesin bir yargıya varılmaması gerektiği, bu rekabetin dünya refahını artırıcı etkisinin olabileceği yönündedir. Buna göre, vergi rekabeti her ülkenin uyguladığı vergi oranları birbirine eşitleninceye kadar (ki bu oran sıfır dahi olabilir) devam edecek, bu durumda da ilave yatırımları çekmek amacıyla hiçbir ülke diğerine diğerlerine göre daha uygun vergi avantajı sunamayacak, böylece ülkeler vergi rekabetine girerek refahlarını arttıramayacak, vergi rekabeti sonucu vergi gelirlerinin devletlerden yatırımcılara aktarılamayacağı gibi bir düşünce de ülkelerin sunduğu kamu hizmetlerine ilişkin farklılıkları göz ardı ettiği için yanlışlanacaktır³².

Bu ikinci görüşe göre herhangi bir ülkede elde edilen vergi gelirleriyle finanse edilecek sosyal altyapı konusunda, daha fazla mali talep yaratan yeni yatırımlar cezbedilerek vatandaşların refahı arttırılamayacaktır. Yani, vergi rekabeti marjinal yatırımcının genel olarak gelirinden ödeyeceği verginin oranını, yatırımın yüklediği maliyeti karşılayacak geliri elde etmek için gerekli olan oranın altına indirmeyecektir. Bu durumda vergi rekabeti, ülkelerin vergi oranlarını söz konusu marjinal maliyetlere eşitleyici bir etki yapacaktır. Her ülkenin kamu hizmetlerini sunmada karşı karşıya kaldığı marjinal maliyetler aynı olsaydı, faydalı vergi rekabetinden bahsedilemez ve yatırım kararları vergi dışındaki diğer faktörlere göre alınırdı. Ancak bütün ülkelerin hizmet sunma maliyetleri, halkın ve firmaların kamu ve özel mal tercihlerinin bileşiminin ülkeden ülkeye farklılık göstermesi gibi nedenlerle farklı özellikler göstermektedir. Ayrıca, ülkeler kültürel farklılıklar gibi değişik yönlerden de birbirlerinden ayrılmakta ve bu farklılıkların bir kısmı da yatırımcılar açısından önem taşımaktadır. Bu nedenlerle vergi rekabeti bölgesel etkinlikler yaratabilecek, dolayısıyla hem rekabete katılan

³⁰ Teather, **a.g.m.**, s. 61.

³¹ Schön, **a.g.e.**, s. 94.

³² Şahin Akkaya, **Küreselleşme ve Vergi Politikası**, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 4402, İstanbul 2003, s.21.

lkeler, hem de dünya açısından bakıldığında vergi rekabeti negatif toplamlı bir oyun olmadığından bir bütün olarak dünya refahı artabilecektir³³.

Vergi rekabetine hem gelişmekte olan ülkeler hem de OECD yesi olanlar gibi gelişmiş ülkeler girmişmektedirler. Örneğin, 1994 yılında Macaristan; garanti kanunları ve faiz kazançlarına düşük stopaj getiren bir off-shore finans sistemi kurmuştur. Lüksemburg'da vergi mükellefi bir yerli şirketin başka bir yerli veya yabancı şirketin hisselerinin en az yüzde 10'una sahip olması durumunda bu şirketin iştirak kazançları kurumlar vergisinden istisna tutulmuştur. Ayrıca eğer yerli bir şirket başka bir yerli veya yabancı şirketin en az yüzde 25 hissesine sahipse bu şirketin sermaye kazançları kurumlar vergisinden müstesnadır. Demek ki, geriye kalan yüzde 75 hisseye sahip olan yabancı sermaye yüzde 25'lik hisseyi göstermelik bir biçimde yerli bir şirkete devrettiğinde bu ülkede sermaye kazançları üzerinden kurumlar vergisi ödemeyecektir. İrlanda'da da ise devlet borçlanma senetlerine sahip yabancı yatırımcılar vergiden muaf tutulmuştur. İngiltere'de bir İngiliz yatırımcının İngiltere vatandaşı olan birine intikal ettirilmemek koşulu ile yurtdışında elde ettiği gelirler vergi dışıdır. Belçika'da sermaye kazançlarının birçoğu vergi dışıdır. Kanada kanunları ülkeye yeni yerleşen göçmenlerin yurtdışından gelen gelirlerini yerleştikten sonra beş yıl boyunca vergiden istisna etmektedir. Yeni Zelanda'da ise trstlerin ülke dışından elde ettikleri gelirlerini vergi dışında tutmalarına izin verilmiřtir³⁴.

Görüldüğü gibi küreselleşmenin vergi gelir ve yapılarına olan etkileri farklı gelişmişlik düzeylerinde olan ülkelerde benzer vergisel gelişmelerde kendisini göstermektedir. Bu çalışmanın konusu açısından bu husus oldukça önemlidir. Çünkü bu durum vergi gelir, yapı ve politikaları üzerinde diğer iktisadi etkenlerin ve daha da önemlisi siyasal iktidarın etkilerini sınırlandırmakta ve bunların hareket alanını daraltmaktadır. Çalışmanın nc bölümünde Türkiye için siyaset-vergi ilişkisi açısından genel kanının aksi istikametinde ve ilginç sonuçlara ulaşılması işte bu sürecin sonucudur.

B. Siyasi Faktörler

Burada siyaset çerçevesinde ve vergileme ile olan ilişkileri bağlamında öncelikle siyasal akımlarda verginin nasıl algılandığı üzerinde durulacaktır. Buna yönelik olarak birer ideoloji olarak siyasal anlamda farklı düşünce sistemlerinin vergiye nasıl yaklaştıkları tartışılacaktır. Ardından tarihsel süreç içerisinde ekonominin ve siyasetin

³³ Julie Roin, Competition and Evasion, "Another Perspective on International Tax Competition" *Georgetown Law Journal*, , Vol: 89. ss. 1-51. (EBSCOhost Display), 2001,s.5-13.

³⁴ Bruce Zagaris, "Application of OECD Tax Haven Criteria to Member States Shows Potential Danger to U.S. Sovereignty". 2001, [www.itpa.org/open/archive/zagarisoecd.html] Erişim:02.01.2005, s.7-8.

evrimi (ki bu iki olgunun evrimi birbirinden bağımsız gerçekleşemez) sürecinde verginin algılamada ve uygulamada geçirdiği dönüşümler incelenecektir

1. Siyaset ve Siyaset Bilimi

Siyaset kelimesi Arapça kökenli bir kelime olup, anlam itibariyle eğitmek, yetiştirmek, yönetmek anlamında kullanılmaktadır. Özellikle başlangıçta at ya da deve gibi hayvanların yetiştirilmesi, eğitilmesi anlamında kullanılmaktaydı. Ancak sonraları bir kişiyi eğitmek ve yetiştirmek ve hatta günümüz anlamına yakın bir şehir ya da toplumu yönetmek anlamında kullanılmaya başlamıştır. Bugün ise özellikle insanları, hükümetleri ya da devleti yönetmek, idare etmek gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Kimi siyaset bilimcileri ise iktidarla siyaseti eşanlı olarak kullanmışlardır. Çünkü iktidarın olduğu her yerde yönetenle yönetilenler olacaktır.

Siyaset kelimesinin batıdaki karşılığı “politics” yani politikadır. Politika kelimesi eski Yunan şehir devletlerinin adı olan polis; devlet yapısı, siyasal rejim ve anayasa anlamında kullanılan “politeia”; vatandaşlık hakkına ilişkin şeyler, devlet yapısını ve egemenlik hakkını ilgilendiren her şey anlamındaki “politica” ile politika sanatı anlamındaki “politiké” kelimeleriyle aynı kökten gelmekte olup devletin yönetimine ilişkin işler, devletle ilgili faaliyetler anlamını taşımaktadır³⁵.

Eski Yunanlı Filozof Aristo da ünlü “politika” adlı eserinde site yönetiminde iktidarı ya da egemenliği kime vereceğini tartışmış; iyi bir devlette egemenlik yetkisinin çoğunlukta mı, elit bir azınlıkta mı yoksa çeşitli özel yeteneklere sahip deha sahibi bir kişide mi kalmasının devlet yönetimi için iyi olacağı üzerinde durmuştur. Ancak egemenliği elinde bulunduranların aşırıya kaçabilecekleri ya da iktidarlarını kötüye kullanabileceklerinden yola çıkarak adaletin sağlanması için hukukun üstünlüğü ilkesini benimsemiştir.

Aristo’ ya göre siyasi bir hayvan olan insan toplum içinde yaşamak için dünyaya gelmiştir. Amaç, toplumca iyi yaşamının sağlanmasıdır. Bunun sağlanması için vatandaşlara ihtiyaç vardır. Site’ nin iyi olması için vatandaşlar iyi olmalıdır. Yoksa iyi vatandaşlar için iyi bir sitenin var olması değil. Bütün, parçalardan üstündür. Site bireylerden üstündür. Amaç sitedir, bireyler ise sitenin birer aracıdır³⁶.

Bu kısa tanımlardan sonra siyasetin ya da bu konu ile ilgili bilim dalı olan siyaset biliminin günümüzdeki anlamıyla devlet yönetimi, iktidar ya da egemenliğin kullanımı ve bu süreçte ortaya çıkan kurum ve kuruluşların işleyiş ya da davranış biçimini inceleyen sosyal bir bilim dalı olduğu şeklinde tanımlanabilir. Siyaset biliminin amaçlarından denilebilecek iyi bir yönetim anlayışının sağlanması oldukça güçtür. Çünkü siyaset biliminde “iyi” kavramına herkes farklı bir açıdan yaklaşabilir. Yani siyaset bilimindeki iyi

³⁵ Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım, İstanbul 2002, s.26.

³⁶ Murat Sarıca, **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993, s.23

kavramını ahlaki, dini, ideolojik ekonomik ya da daha farklı açılardan bakılıp yorumlanabilir. Fen bilimlerinde olduğu gibi mutlak doğrular olmayıp, kişiden kişiye, toplumdaki topluma ve hatta zamana göre farklı açılardan yorumlanabilmektedir.

Siyaset kavramı ya da biliminin tarih, sosyoloji, psikoloji, ekonomi gibi birçok bilim dalı ile yakından ilişkisi vardır. Ancak bu çalışmada devletin yönetimi yani siyasal süreçte ortaya çıkan kolektif ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların (finansmanı için günümüz gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin en önemli finansman kaynağı olan) vergi ile olan ilişkileri incelenecektir.

Siyaset ve siyasetin gelişimini inceleyen siyaset bilimi ise başlangıçta devletle, devlet yönetimi ile eş anlamda kullanılmış; ancak tarihsel süreç içerisinde tanım ve kapsam olarak değişikliklere uğramıştır. Siyaset bilimi başlangıçta ayrı bir bilim dalı olmayıp din bilimleri, sosyoloji ve hukuk bilimleri içerisinde incelenirken zaman içerisinde ayrı bir bilim dalı olarak gelişmiştir. Klasik mana da bir devlet bilimi olarak ortaya çıkan siyaset bilimi ve devleti varlığı ve amaçlarını inceleyen bir bilim iken; modern anlamda bu anlayışa ilave olarak iktidar bilimi olarak incelenmeye başlanmıştır. Ancak günümüzde klasik anlamdaki devlet anlayışı ile modern manadaki iktidar bilimi olma hususunda tam bir görüş birliği sağlanmış bulunmamaktadır.

Yani klasik manada siyaset biliminin konusu, devletin kuruluşu, temel işlevleri, amaçları, kurumları, vatandaşla ilişkileri gibi konuları incelemiş ve bu anlamda bir devlet bilimi olarak anlaşılmıştır³⁷. Bu anlayış kökenleri eski Yunan Polis Devletine dayanmaktadır. Bu dönemde Platon (Eflatun) 'un Atina'da yaşadığı sıralarda meydana gelen karışıklıklar ve adaletsizlikler sonucu hocası olan Sokrat'ın idam edilmesi sonucu yazmış olduğu "Devlet" adlı eserinde iyi bir devletin nasıl olması ve nasıl kurulması gerektiğini açıklamaları bakımından önemlidir³⁸. Devlet yönetimini ahlaki kurallara dayandırması ve bunu da bir siyasal ideal olarak görmesi önemlidir. Yine Eflatun'un öğrencisi olan Aristo'nun eserlerinde ideal devlet üzerinde durması klasik manadaki siyaset anlayışının temelinde devlet olduğuna ilişkin örneklerdir.

19.yüzyıla gelindiğinde siyaset biliminin kapsamının sadece devlet yönetimi olarak ifade edilmesi yetersiz kalmış ve iktidar kavramı siyasetin konusu olmuştur. Günümüzde iktidar kavramı politika biliminin ana konusu olarak devletin yerini almış bulunmaktadır³⁹. Çünkü kurumsallaşmış bir devletin var olmadığı dönemlerde bile iktidar ve siyaset vardı. Otorite anlamına gelen iktidar, devlet kavramından çok daha kapsamlı kabul ediliyordu. Siyaset biliminin bir iktidar bilimi olarak gelişmesi onu devletin yanı sıra, toplumsal iktidar alanlarına da yönelmiştir. Siyasal nitelikteki güç, etki

³⁷ Dursun, a.g.e., s.67.

³⁸ Ali Özgüven, **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s.15.

³⁹ Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1995, s.28.

ve otoritenin söz konusu olduğu devlet dışındaki iktidar alanları da siyaset biliminin kapsamına dahil edilmiřtir⁴⁰.

Siyaset biliminin konusu ve kapsamı kimi bilim adamları tarafından devlet yönetimi, devletin kuruluş ve işleyiş şekli, organları ve bu organların birbirileri ile olan iletişimlerini konu etmiş; kimi siyaset bilimcileri tarafından da otorite ve iktidar bilimi olarak algılanmıştır. Günümüzde siyaset biliminin temel konusu iktidar, güç ve otoriteye ilişkin davranışlar, oluşumlar, faaliyetler, kurumlar ve ilişkilerdir. Bir başka ifade ile siyasal kurumlar, sistemler, bunlar arasındaki ilişkiler, bu ilişkilerin farklı düzeylerinde ortaya çıkan tutum, inanç, kültür ve davranışlar siyaset biliminin konusunu oluşturmaktadır. Bir bakıma klasik siyaset bilimindeki devletin yerini siyasal iktidar ve bunun çevresinde gelişen ilişkiler, davranışlar ve inançlar almıştır denilebilir⁴¹.

Konu vergi açısından değerlendirildiğinde ise verginin tanımında yer alan; vergi koyma yetkisi, verginin karşılık vaat edilmeden tarh ve tahsil edilmesinin arkasındaki güç kamu otoritesi ya da kamu gücü şeklinde ifade edilen bu güçtür. Ancak siyasal iktidarın ya da gücün kullanım şeklinin totaliter ya da demokratik olmasının vergi yapısı ile yakından ilişkisi bulunmaktadır. Kısaca bir ülkedeki siyasal sistem ya da devletin yönetim şeklinin vergi yapısı ve bilinci üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Siyasetin konusu ya da kapsamı hakkındaki açıklamalardan sonra kısaca devlet kavramı üzerinde de durulması yararlı olacaktır. Siyaset ve devlet klasik mana da aynı şeyleri ifade etse de farklılıklar olduğu yukarıda kısaca izah edilmiştir. Devletin tanımı konusunda da bugün tam bir görüş birliği sağlanamamıştır.

Arapça devl kökünden gelen devlet tarihsel süreç içerisinde farklı şekillerde tanımlanmıştır. Devlet-i Ali Osmani kavramında olduğu gibi devlet, hükümdar ya da hükümdar ailesinin otoritesi ve iktidarı anlamına gelen saltanat manasında kullanılmıştır. Ancak yeniçağ filozoflarından Hobbes, Locke ve Rousseau'un siyasal teorileri devletin temelini toplumsal bir sözleşmeye dayandırdıkları⁴²; Hegel, devleti Tanrı'nın yeryüzündeki yansıması yahut mutlak ruhun tarih içindeki cisimleşmiş şekli olarak değerlendirmiş; Devleti siyasal bir topluluk olarak ele alan M.Weber ise sosyolojik olarak erkler açısından tanımlanamayacağını, ancak kendine özgü somut araçlar olan fiziki güç ve şiddet kullanma açısından tanımlanabileceğini belirtmiştir⁴³.

Tüm bu bakış açılarından yola çıkılarak çeşitli devlet tanımları şu şekilde sıralanabilir⁴⁴:

- Devlet, egemen kamu gücüne sahip, hukuksal bir kişiliktir.

⁴⁰ Dursun, **a.g.e.**, s.68.

⁴¹ Dursun, **a.g.e.**, s.69.

⁴² Kapani, **a.g.e.**, s.38.

⁴³ Dursun, **a.g.e.**, s.143.

⁴⁴ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1995, s.9.

- Devlet, bir ulusun belli bir ülke üzerinde, siyasal açıdan örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan bir kişiliktir.
- Devlet, örgütlenmiş bir ulustur.
- Devlet iktidardır, bunu kısıtlayan başka bir iktidar yoktur.

Tüm bu tanımlardan yola çıkılarak devletin tanımı şu şekilde yapılabilir. Devlet, sınırları belli bir ülke üzerinde yaşayan kişilerin hukuki ve siyasi normlar dahilinde örgütlenmesi, bu örgütlerin üzerinde mutlak bir yetkiye ve egemenliğe sahip ve başka devletlerce tanınmış, siyasal nitelikli tüzel bir kişiliktir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere devletin temel unsurları arasında üzerinde yaşanılan bir ülke, ülkenin üzerinde yaşayan bir insan topluluğu, bu insan topluluğu üzerinde mutlak bir egemenlik ve iktidar sahibi siyasal kurumlar ve bu kurumların diğer ülkeler tarafından tanınması ve varlığının kabul edilmesi sayılabilir.

İşte devlete ait olan bu egemenlik ya da iktidarı kullanma yetkisini sahip olan en yetkili organ siyasal iktidardır. Siyasal iktidarlar devletin temel amaçlarının gerçekleştirilmesi için aracı olmaktadır. Ancak bir ülkedeki siyasal iktidarın kimin elinde olduğu ya da kimin tarafından kullanılacağı hususu ilgili ülkedeki siyasal sistem ve devlet yönetiminin şekli ile yakından ilişkilidir. Bu yüzden aşağıda devletlerin yönetim şekilleri göz önünde bulundurularak siyasal sistemler kısaca açıklanacaktır. Ancak teorik düzeyde insanlık tarihinin ulaşabildiği en ideal sistem olan demokrasi ve bu sistem içerisinde verginin yeri ve önemi üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır.

2. Siyaset ve Vergi İlişkisi

Siyaset-vergi ilişkisinin bütçenin diğer içeriğinden (harcama ve borçlanma) bağımsız ve izole bir biçimde ele alınması bütünsel bir mali bakış açısının oluşturulması açısından elbette ki yeterli olmayacaktır. Hatta Buchanan verginin (ilke ve fonksiyonları çerçevesinde) harcama ve borçlanmadan, kısacası bir bütün olarak bütçeden, ayrı bir biçimde değerlendirilmesini “geleneksel” bir vergi yaklaşımı olarak tanımlamış ve bu tutumun 19. yüzyıldaki faydacı gelenekten kalan eksik bir yaklaşım olarak tanımlamıştır⁴⁵. Ancak şu da bir gerçektir ki harcamanın düzeyi vergileme düzeyine bağlıdır. Burada (Keynesyen telafi edici bütçe uygulamaları çerçevesinde) borçlanmanın önemine değinerek bu argümana eleştiri getirilebilecekse de, şurası unutulmamalıdır ki borçlanmanın ve borçlanarak harcamanın sınırları vardır. Borçlanma tek taraflı olmadığı için ve karşı tarafı borç verip vermemeye itecek saikler çok çeşitli olabileceği için, harcamaların finansmanı bağlamında borçlanma hiçbir zaman verginin alternatifi veya vergi kadar etkili ve sürekli bir kamu geliri olamayacaktır. Bu çalışmada özellikle vergiye yapılan vurgunun nedeni de budur.

⁴⁵ James M. Buchanan, “The Political Efficiency of General Taxation”, *National Tax Journal*, Vol.46, No: 4, 1993, s.401-403.

Siyaset ile vergi arasındaki ilişki iki yönlüdür. Bir yandan vergi siyaseti yeniden biçimlendirir. Schumpeter'e göre "vergiler yalnızca devletin oluşturulmasına yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda devletin şeklinin belirlenmesini de sağlar. Şöyle ki; Avrupalı monarklar artan savaş masraflarını finanse etmek için tek seçenek olarak toplumdaki elit tabaka ile vergi pazarlığına girmiş ve bunun maliyeti olarak da parlamento ve halk temsilcilerinin varlığını ve bir dereceye kadar da olsa gücünü kabul etmek zorunda kalmıştır. Böylece vergilerin, temsili demokrasiye geçişte önemli bir yere sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır⁴⁶. Bu geçiş temsili demokrasili "mali devletin" (fiscal state) yaratılmasında oldukça önemlidir. Bir sonraki aşamada ise "devlet borçlanması yoluyla tasarruf sahiplerinin resme eklenmesi ile mali devlet bünyesindeki ilişkiler giderek karmaşık bir hal almıştır⁴⁷.

Üzerinde henüz bir görüş birliği sağlanmamış olsa da demokrasi, tüm toplumların ve insanlığın arzu ettiği eşitlikçi, katılımcı ve de insan haklarına saygılı bir yönetim anlayışıdır. Çağdaş demokrasilerde, halkın yönetime katılımının sağlanması da asıdır. Bu anlayış her ne kadar eski yunan şehir devletlerin de doğrudan katılımı sağlansa da, günümüz toplumlarında fiziksel olanaksızlıklar (bir "polis" ile bir ulus devlet yayıldıkları coğrafi alanın büyüklüğü itibarıyla oldukça farklı örgütlenmelerdir) ve de nüfus yoğunluğu gibi bir takım nedenlerle pek mümkün değildir. Ancak bunu seçmiş olduğu temsilcileri aracılığı ile gerçekleştirmekte ve bu vesile ile yönetime katılmaktadır. Yani iktidarı elinde bulunduran siyasilerin eylem ve faaliyetlerine ya da plan ve hedeflerine onay vermek veyahut muhalefet etmek için toplum seçimler yoluyla olumlu ya da olumsuz oy kullanarak kararını bildirmektedir. Toplumun tümünü ilgilendiren kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimine, demokratik toplumlarda siyasal süreçte halkın seçtiği siyasi aktörler karar vermektedir⁴⁸. İlgili kamusal mal ve hizmetlerin sunumu için gerekli harcama büyüklüklerine ve bu harcamaların temel finansman kaynağı bileşenlerinin büyüklüklerine, bütçeleme kanunu ile karar verilmektedir. İşte bu süreçte vergi ile ilgili büyüklükler de, ilgili yıl için halkın seçtiği parlamento tarafından belirlenmektedir. Bütçeyi hazırlayan parlamentonun vergi ile ilgili konularda ideoloji, seçim bölgeleri, tekrar seçilebilme şansı, baskı gruplarının etkisini göz önünde bulundurması kaçınılmaz olacaktır.

Kısaca hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğuna ve bunların yapılması için hangi kaynakların kullanılacağına, bütçe kanunu ile her sene millet adına yasama organı veya organları karar vermektedir. Şüphesiz yasama organları bütün bu kararları alırken o ülkedeki seçmenlerin istek ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmak zorundadır. Aksi

⁴⁶ Deborah Bräutigam, "The Unexpected Politics of Taxation and State-Building in Developing Countries", [<http://polisci.ucsd.edu/brautigam.pdf>] Erişim: 15.03.2006, s.4.

⁴⁷ Mick Moore; Revenues, "State Formation, and the Quality of Governanve in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol. 25, No: 3, 2004, s.300.

⁴⁸ Elbette ki bu durum bürokrasi, baskı grupları, dış baskılar gibi diğer bazı faktörlerin de siyasal karar alma süreçlerinde etkili oldukları gerçeğini göz ardı edemez. Ancak yine de (özellikle vergi) yasalar(ı) halkın temsilcilerinden oluşan yasama organlarıncaya kabul edilmektedir.

halde, aynı milletvekillerinin milletin temsil kuruluğu olan yasama organlarına, gelecek seçim dönemi için seçile olasılıkları düşecektir. Kısacası bir kamu hizmetinin saptaması ve görölmesi için hangi kaynakların kullanılacağıının belirlenmesi siyasal süreçlerle gerçekleşmektedir⁴⁹.

Tarihe bakıldığında birçok mali olayın siyasal krizlere ya da istikrarsızlığa neden olduğu görülecektir. İngiltere’de kralın vergi toplama yetkisinin devamlı kullanabileceği bir yetki şeklinde kullanması ve akabinde kralın bu konudaki yetkilerine kısıt getiren Manga Karta sözleşmesi, Fransız ihtilali ile birlikte vergilerin halkın temsilcilerinden oluşan parlamento onayına sunulma zorunluluğu, Amerika’da 18. yüzyıldaki ihtilaller mali nitelikli siyasal sonuçları olan olaylardır. Ülkemizde de çok yakın tarihli 2002 seçim sonuçlarına bakıldığında, iktidar partilerinin büyük bir oy kaybı ile seçimden çıkarken yeni kurulmuş bir partinin büyük bir çoğunlukla gelmesinin sebeplerinden en önemlilerinin mali nitelikteki Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin olduğu görülecektir.

Yukarda ifade edildiği üzere vergi gelirleri sadece kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla kullanılmamaktadır. Verginin mali amaçlarının dışında, sosyal ve ekonomik bir dizi amaçları bulunmaktadır. Kaynak ve gelir dağılımının sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi maliye politikasına ait bir dizi amaca ulaşmada vergi politikası etkin bir maliye politikası aracıdır. İçinde bulunulan siyasal ve ekonomik konjonktüre göre vergi politikalarının kullanım şekline parlamenter sistemlerde parlamento karar verecektir. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde değişiklik yapma yetkisinin Türkiye’de Bakanlar Kuruluna verilmesi hem vergilemede kanunilik ilkesine aykırılığı hem de vergileme gibi konjonktüre sıkı sıkıya bağlı iktisadi/teknik bir konuda hükümete siyasal bir takım tercihler de bulunabilmenin kapısını aralamaktadır (-ki bu çalışmanın konusunu da siyaset ile vergileme arasındaki bu gerilim olasılığı oluşturmaktadır). Kısacası vergiler politik tercihler için bir araç olarak kullanılabilir.

Son olarak bu konuda denilebilecek olan şey vergi politikalarının belirleyicileri arasında iktidar partilerinin ideolojilerinin de etkili olduğudur. İktidarda buluna sosyalist ya da sosyal demokrat bir partinin emek gelirlerini vergi dışı bırakması ya da daha düşük oranlarda vergilendirmesi, liberal ve özgürlükçü bir iktidardan ise vergi oranları minimum düzeyde ve sermaye yanlısı bir vergi politikası izlemesi beklenecektir. İslami bir ideolojiye sahip iktidarın dinin yasaklamış olduğu tütün ve alkollü içeceklerin tüketimini azaltmak için daha yüksek bir vergi oranı ya da çevreye duyarlılığı olan bir iktidarın ise çevreye zarar veren kurum ve kuruluşların caydırılması amacıyla daha yüksek oranlarda vergilendirilmesi beklenebilir.

⁴⁹ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998, s.13.

3. Siyasal Düşünce ve Vergi Yapısı

Bir ülkedeki vergi yapısını etkileyen etmenlerden birisi de (esasen en önemlisi olması gereken) siyasal düşünce ya da iktidar sahiplerinin ideolojik düşünceleri ile kamu yönetimi konusundaki anlayışlarıdır. Elbette bir ülke sadece ideolojilerle yönetilmez ama iktidara gelenlerin liberal, sosyalist ya da sosyal demokrat bir düşünceye sahip olması yönetimi etkilemektedir. Kamu ekonomisi içerisinde yer alan vergi yapısı da doğal olarak bu süreçte etkilenmektedir. Her ne kadar siyaset ile yönetim anlayışının birbirinden farklı birer süreç olduğu; siyasetin karar verme, yönetimin ise uygulama olduğu yönündeki görüşler, yönetim ve siyaseti birbirinde farklı iki süreç olarak ortaya koysa da nihayetinde birçok yazar tarafından temel bir fikir olarak kabul görmüş ve “hükümet karar verir, yönetim uygular” ilkesi kabul edilmiştir⁵⁰.

Demokratik bir yönetim şeklini benimseyen ülkelerde, siyasal karar alma sürecindeki aktörlerin yetki, görev ve sorumlulukları anayasalarda belirtilmiştir. Bu süreçteki aktörler halk tarafından seçilen parlamento, siyasi partiler, bürokratlar, baskı grupları ve seçmenlerden oluşmaktadır. Halk burada seçimler kanalıyla benimsediği siyasi partiye oy vererek; talep, beklenti ve ihtiyaçlarını dile getirerek siyasi irade oluşturmaktadır. İktidarın belirli bir kişiye ya da sınıfa ait olduğu otokratik yönetimlerde ise kamu yönetimi ile ilgili kararlar bu kişi ya da sınıflar tarafından alınmakta ve uygulanmaktadır.

Ülkedeki rejim ister halk egemenliğine dayalı demokratik bir rejim, isterse bir kişi ya da sınıfın egemenliğine dayalı otokratik rejim olsun; iktidarı elinde bulunduranların kamu mali yönetimi konusundaki siyasal ve ideolojik düşünceleri ön plana çıkmaktadır. Bir diktatörün ya da seçim yoluyla gelmiş bir siyasi partinin, sosyalist, liberal ya da sosyal demokrat anlayışa sahip olmasının etkileri, hem kamu yönetimi hem de mali yönetim ve vergiler konusunda kendini gösterebilecektir. İşte vergi ile ilgili konularda iktidarın alıp, yönetimin uygulamak zorunda olduğu kararlar siyasal süreçte belirlenmektedir. Bu yüzden iktidarı elinde bulunduranların ideolojilerinin ve siyasal düşüncelerinin sosyalist ya da liberal veyahut sosyal demokrat bir anlayışa sahip olmasının önemi ön plana çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle aşağıda sosyalist, liberal ve sosyal demokrat bir anlayış içerisinde verginin yeri açıklanacaktır.

a. Sosyalist Düşünce ve Vergi Yapısı

⁵⁰ Faruk Mutlusu, “Siyasal Rejim Kamu Yönetimi ilişkisi ve Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçiliğin Siyasal Nedenleri”, **Nezihe Sönmeze Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F., İzmir 1997, s.402.

Sosyalizm toplumsal örgütlenmeyi adalet ölçüsüne göre düzeltmek amacını güden kuram; Marxçılık-Lenincilik ilkelerine bağlı hükümetlerce yönetilen devletlerde görülen ve ayırt edici özelliğini üretim ve değişim araçları üzerinde özel mülkiyetin esas bölümüyle kaldırılmış olmasında bulan iktisadi ve toplumsal kuruluş;⁵¹ şeklinde tanımlanmıştır. Dilimizde toplumculuk anlamına gelen sosyalizm, başka bir deyişle toplum yararını özel bireysel yaraların üzerinde tutmak ve toplumu bu amaçla örgütlemek anlamına geliyor⁵². Fransız ihtilaline dayanan bu düşünceye J.J.Rousseau'nun "İnsanlar Arasındaki Eşitliğin Kaynağı ve Temeli Üzerine Söylevler" adlı eseriyle önemli katkı sağlamıştır.

Bu düşünce akımının temel ilkesi zengin ve refah içerisinde yaşayan kentsoyluları ile ekonomik ve sosyal sıkıntıları olan emekçi sınıfı arasındaki eşitlik ve adaletin sağlanmasına dönük yönetim anlayışının tesisi idi. Bunun için servet belirli bir kesimin elinde toplanmamalıdır. Bu sistem de özel mülkiyetin yerine tüm üretim faktörleri devlete aittir. Ekonomi merkezi bir planlama ile merkezden yönlendirilmektedir.

Bu düşünce akımında özel mülkiyet bulunmadığı için verginin konusu da sınırlı ve bugünkü manada kamu gelirleri arasında önemli bir yere sahip değildir. Geçmişte Doğu Bloğu ülkelerin de, Çin, Kuzey Kore ve Küba gibi ülkelerde uygulanan bu yönetim anlayışı, günümüzde küreselleşme sürecinin de etkisiyle kapılarını özel mülkiyete açmak zorunda kalmışlardır.

Bu ülkelerdeki kamu gelirleri arasındaki payı devlet teşekküllerinin gelirleri oluşturmaktadır. Nitekim SSCB döneminde devletçe basılan bir politik ekonomi kitabında bu durum şu şekilde ifade edilmektedir:

"SSCB'de devlet bütçesinin gelir hanesi, ağırlıklı olarak toplumun salt gelirinden, yani devletin merkezileştirilmiş salt gelirini teşkil eden bölümden oluşmaktadır. 1953 yılında tüm bütçe gelirlerinin yüzde 85'i toplumun salt gelirinden girdilere (sosyalist iktisattan gelen girdilere) düşmektedir.

Devlet bütçesinin diğer bir gelir kaynağı, vergi ve hisse senetleri biçiminde devlet bütçesine ulaşan halkın araçlarıdır. Halkın vergileri, toplum üyelerinin gelirlerinin bir bölümünü devlet bütçesine zorunlu vermelerinin bir biçimidir. Kapitalizmden farklı olarak, sosyalist toplumda halkın vergileri emekçilerin gelirlerinin yalnızca çok küçük bölümünü oluşturmakta ve tüm halkın gereksinimleri için kullanılmaktadır. 1953 yılında halkın vergi ödemeleri, SSCB bütçesinin bütün gelirlerinin yalnızca yüzde 8.5'ini tutuyordu... SSCB'de emekçilerin bir bölümü vergi ödemesinden tümüyle serbest

⁵¹ **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi** 21. Cilt, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1986, s.10696

⁵² Ahmet Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi**, Anadolu Üniversitesi AÖF Yayını, No:827, Eskişehir 2004, s.227.

*[muaf] tutulmuştur; vergi tarifeleri, verginin miktarına göre kademeleştirilmiştir. 1954 yılında, bütçe gelirlerinin %1'inden azı, köylülerin tarım vergisine düşmektedir*⁵³.

b. Sosyal Demokrat Düşünce ve Vergi Yapısı

Sosyal demokrasi anlayışı sanayi devri ile birlikte feodal düzenin yıkılması sonrasında burjuva sınıfının güçlenmesi, işçi sınıfının ortaya çıkması süreciyle birlikte Avrupa'da ortaya çıkmıştır. Bu düşünce temel de liberalizm gibi eşitlik, kardeşlik, adalet, özgürlük, demokrasi gibi liberalizmde ilkeleri arasında yer alan kavramları savunmuşlar ancak bu hakların gerçekleşmesinin liberalizmin varsaydığı gibi bireysel olarak ve devletin nötr kalmasıyla sağlanamayacağını, devletin ve iktidarın aktif ve pozitif kullanımının gerektiğini vurgulamıştır⁵⁴. Bu anlayış büyük şehirlerdeki işçi ve esnaf sınıfı tarafında büyük ilgi gördü ve liberal düşünceye karşı gelişmeye başladı.

Bu düşünce akımının gelişim seyri her ülkede farklı olmakla birlikte; temelde piyasa koşullarının tek başına eşitliği ve adaleti sağlayamayacağı, bu sebeple devlet müdahaleciliğini ve devlete düzenleyici bir takım görevler yüklemesi bakımından önemliydi. Kısaca sosyal demokrasi düşüncesinin amacı sosyal adaletin sağlanması, daha iyi bir yaşam için özgürlük ve barışın sağlanmasıdır. Bunu gerçekleştirebilecek devlet modeli ise sosyal devlettir. Sosyal devlet ise, anayasa yolu ile, sosyal sınıflar arasında dengeyi sağlayacak olan, sosyal adaletle ilgili hukuk ilkeleri koyarak siyasi iktidara yol gösteren⁵⁵ devlettir. Bu şekliyle gerektiğinde ekonomik ve sosyal hayata müdahale ve düzenleme yetkisi elde etmiş oluyordu.

Sonuç olarak sosyal demokrasi hareketi eşitlik ve özgürlükten yola çıkarak, işçi sınıfının çalışma süreleri, izinleri, hastalık ve kaza gibi mesleki risklere karşı korunmasını; kadın, çocuk ve yaşlıların çalışmaması aynı zamanda bunlara ilişkin temel ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanmasının gereği üzerinde durulmuştur. Sanayi devriminden sonra İsveç, Almanya ve İngiltere gibi ülkelerde taraftar bulmuş ve gelişmiş bir düşüncedir.

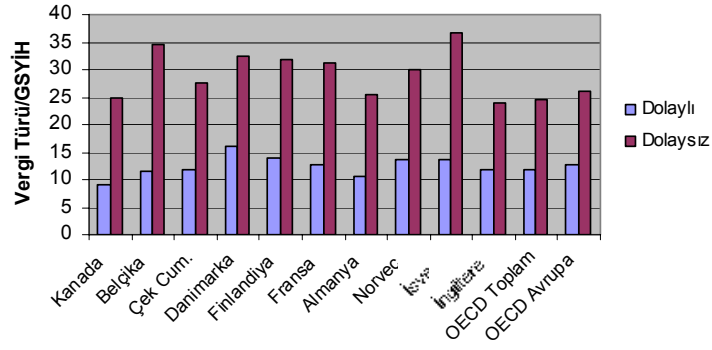
Devlet müdahaleciliğine savunan ve devlete bir dizi yeni görevler atfeden bu anlayış, sonuçta bir maliyet ve bu maliyetin finansmanı sorununu da beraberinde getirmektedir. Acaba devlet hangi kaynaklarla bu görevleri yerine getirecektir. Bu ülkelere ait gelir ve vergi yapıları ise Şekil 1 ve Şekil 2'de özetlenmiştir.

⁵³ SSCB Bilimler Akademisi, **Politik Ekonomi Ders Kitabı, Cilt:II.** (Çev. İsmail Yarkın) İnter Yayınları, İstanbul 1993, s.273.

⁵⁴ Aytekin Yılmaz, **Çağdaş Siyasal Akımlar Modern Demokraside Yeni Arayışlar**, Başer Matbaası, Ankara, 2001, s.56.

⁵⁵ Sarıca, **a.g.e.**, s. 208.

Şekil 1: Sosyal Demokrasinin Ağırlıklı Olarak Devlet Politikası Biçimini Aldığı Bazı Ülkelerde Vergi Yapıları, 2005.

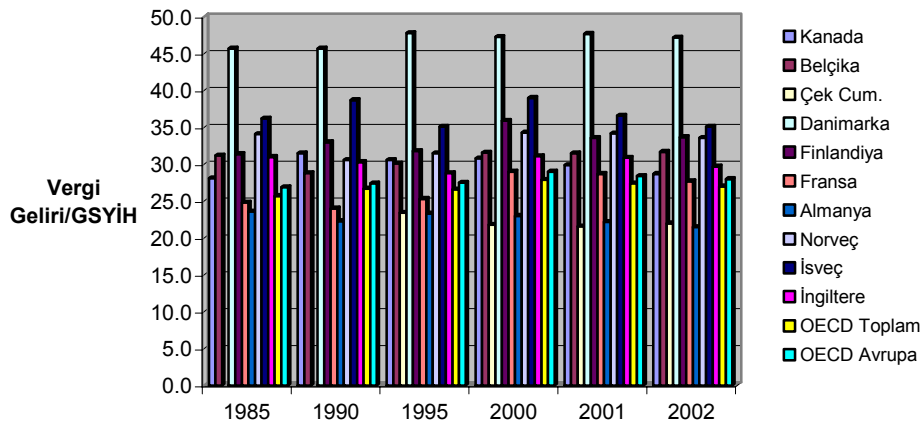


Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr> ve <http://www.gelirler.gov.tr> verilerinden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur [Erişim: 25.03.2004].

Görüldüğü gibi ele alınan ülkelerin hiçbirinde vergi gelirlerinin ulusal ekonomideki ağırlığı %20'nin altında değildir. Hatta Almanya ve Çek Cumhuriyeti hariç tüm ülkelerde bu oran %25'in üzerindedir. Grafikteki verilerden de anlaşılacağı gibi İskandinav ülkeleri (Danimarka, İsveç, Finlandiya) ulusal gelirden en çok vergi çeken ülkelerdir. Gerek OECD gerekse OECD Avrupa ortalaması ise %25-30 arasında seyretmektedir. Tahsil edilen bu vergilerin yapıları ise Şekil-2'den takip edilebilir.

Şekil'de dikkati çeken ilk husus tüm ülkelerde ve doğal olarak OECD ve OECD Avrupa ortalamalarında dolaysız vergilerin ağırlığıdır. Dolaysız vergilerin bu ağırlığında Şekil'de de görüldüğü gibi İskandinav ülkeleri yine başı çekmektedir. Yine açıkça görülmektedir ki OECD ve OECD Avrupa ortalamalarında ulusal gelirden çekilen dolaysız vergiler, dolaylı vergilerin iki katından daha fazla bir ağırlığa sahiptir. Dolaylı vergilerin tersine artan oranlı olma ve bu yüzden de ulusal gelirin dağılımındaki eşitsizlikleri artırma özelliği göz önüne alındığında sosyal demokrasinin ağırlıklı olduğu ülkelerde vergi yapısının, bu düşüncenin eşitlikçi söylemine paralel biçimde şekillendiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

Şekil 2: Sosyal Demokrasinin Ağırlıklı Olarak Devlet Politikası Biçimini Aldığı Bazı Ülkelerde Kamu Gelirlerinin GSYİH'ye Oranı (%)



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr> ve <http://www.gelirler.gov.tr> verilerinden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur [Erişim: 21.03.2004].

c. Liberal Düşünce ve Vergi Yapısı

Liberalizm, bireyciliğe dayalı, rasyonel bireylerin siyasi ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisinin tabii işleyişine bırakılarak, devletin ekonomiye müdahalelerinin en az düzeye indirilmesinin savunan bir doktrindir.⁵⁶

Klasik liberalizmin babası John Locke'dur. 1690 yılında yayınlamış olduğu "Second Treatise on Government" adlı kitabında Locke, kişi ile devlet arasındaki ilişkiler hakkında üç önemli kavram geliştirmiştir. Birincisi, sivil hükümetler kurulmadan önce kişiler, işbirliği içinde bulunan sosyal gruplaşmalar halindedir. İkincisi, kişiler, siyasi topluma girerken doğal bazı hakları beraberinde getirmektedir; bu haklardan ticari mübadelelerle vazgeçilemeyeceği gibi, devlet de bu hakları kaldıramaz. Üçüncüsü, hükümet, bu hakları himaye edemiyorsa veya buna istekli değilse, toplumun üyeleri bu hükümeti devirmekte ve daha etkili bir hükümet getirmekte haklı olurlar.

18. ve 19. yüzyıllarda, ekonomistler, piyasalarda mevcut olan ve kendi kendini düzenleyen faktörler sayesinde kaynakların sürekli olarak en fazla değer verilen kullanımlara yöneldiğini ve ekonomik kalkınma sağladığını açıklamışlardır.

Klasik liberaller, belediye hizmetlerinin kurulmasına, mesleklere girmek için lisans mecburiyetinin konmasına, dış ticarete sınırlamaların getirilmesine, göçlere kota konmasına ve devlet kuvvetinin rekabeti önlemesine karşı çıkmaktadır. Bunlara rağmen klasik liberaller, tam "laissez faire"nin savunucuları değildir. Devletin yapmasını istedikleri şeyler milli savunma, polis kuvvetleri, sağlık, sanayi güvenliği liman ve baraj gibi yatırım projelerinin yapımı, yaratıcılığı teşvik etmek için patent sistemi, sağlam ve emniyetli bir paranın sağlanmasıdır.

Klasik liberalizmde vergi anlayışını kavramak için ise tamamen bu düşüncenin ürünü olan vergilemenin klasik ilkelerine bakmak yeterli olacaktır. Hatırlanacağı üzere klasik düşüncede vergi bir iktisat politikası aracı olarak ele alınmadığı için vergilemenin modern fonksiyonlar ve ilkelerinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan klasik düşüncede verginin yerinin anlaşılabilmesi için elde sadece klasik vergileme ilkeleri kalmaktadır. Bu vergileme ilkelerini yeniden sıralanacak olursa:

- Adalet
- Uygunluk
- İktisadilik (Verimlilik)
- İstikrar
- İlimlilik (İtidal)

⁵⁶ Coşkun Can Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Takav Matbaası, İzmir 1994, s.1

- Kanunilik (Yasallık)
- Açıklık
- Genellik
- Yeterlik

biçiminde bir vergi algısı bütününü elde edilir. Bu çerçevede klasik düşüncede verginin şu şekilde tanımlanması yanlış olmayacaktır: “Vergi; devletin hükümlerine dayalı olarak aldığı, kamu hizmetlerinin finansmanını **yeterli** düzeyde sağlayabilecek, **yasal**, yatay ve dikey olarak **adil**, **istikrarlı**, mükellefin ödeme gücüne göre **ölçülü (ılımlı)** oranlara sahip, tüm eşitleri kapsayacak biçimde **genel**, tüm eşitlerin mükellefiyetlerini telakki edebilecekleri ölçüde **açık** bir kamu geliridir.

4. Siyasal Aktörler ve Vergileme

Modern fonksiyonlarının kullanım alanı olarak maliye politikasının bir aracı olduğuna göre, maliye politikasının uygulanma ruhsatının bütçe kanunu ile alındığı ve bütçenin de Meclislerde tartışılıp onaylandığı için büyük oranda siyasi olduğu bir gerçeklik olduğuna göre siyasi süreçte yer alan aktörleri ile vergi arasında birebir ilişkinin olduğu da yadsınamaz bir olgudur. Peki bu süreçte hangi aktörler yer almaktadır? Siyasal sürecin aktörlerini siyasi partiler başta olmak üzere, seçmenler, baskı grupları ve bürokrasi biçiminde dördü bir ayrıma tabi tutabilir ve siyasetin vergileme ile olan ilişkilerini bu ayrım çerçevesinde ele alabiliriz.

a. Siyasi Partiler ve Vergileme

Siyasal partileri “bir program etrafında toplanmış, siyasi iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacını güden, sürekli bir örgüte sahip kuruluşlar” olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi bir örgütün siyasi parti olarak kabul edilebilmesi için bazı özellikleri haiz olması gerekmektedir: a) Parti yöneticilerinin ömürleri ile sınırlı olmayan devamlı bir örgüt, b) örgütün merkezle düzenli ilişkiler içinde yerel düzeyde faaliyet göstermesi, c) ülkesel ve yerel düzeyde tek başına veya başkalarıyla ortaklaşa olarak karar alma iktidarını ele geçirme ve elde tutma yolunda bilinçli bir çaba ve d) seçmenler arasında taraftar kazanma veya başka herhangi bir şekilde halkın desteğini sağlama çabası⁵⁷.

Meseleye geniş bir çerçeveden bakıldığında siyasi partilerin yol açan çeşitli etkenlerin varlığından söz edilebilir. Toplumsal yapının değişmesi sonucunu ortaya çıkaran sosyal gelişme (modernleşme) bunların en önemlilerinden biridir. Sanayileşme, kentleşme, ulaşım ve haberleşmenin yaygınlaşması, okur-yazarlığın artması, kültürün laikleşmesi, kişi başına düşen milli gelirin artması gibi değişimleri kapsayan modernleşme, sosyal grupların siyasi planda örgütlenerek iktidara ağırlıklarını koyma

⁵⁷ Kapani, **a.g.e.**, s.160-161.

çabalarına yönelmesine yol açar. Bir başka deyişle modernleşme siyasal katılmayı, siyasal katılma da siyasal örgütlenmeyi geliştirir. Öte yandan toplumu sarsan büyük krizler (savaş, devrim, iktisadi bunalım gibi) siyasal partilerin kuruluşunda rol oynayan başlıca etkenler arasındadır. Örneğin yirminci yüzyılda emperyalizm ve sömürgeciliğe karşı bağımsızlık mücadelesi veren ülkelerin birçoğunda bu savaşı (ya da direnişi) başlatan ve yürüten örgüt genellikle bir siyasal parti olmuştur (Hindistan'da Kongre Partisi, Tunus'ta Yeni Düstur Partisi, Cezayir'de Ulusal Kurtuluş Cephesi gibi. Türkiye'de de Kurtuluş Savaşı'nın öncülüğünü yapan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti daha sonra Cumhuriyet Halk Partisi'nin çekirdeğini oluşturmuştu). Partileri ortaya çıkaran bir diğer etmen ise parti bölünmeleri ya da birleşmeleridir. Türkiye bu türden parti oluşumları açısından oldukça zengin bir görünüm sergilemektedir. Örneğin bölünmeden doğan partilere başlıca örnek olarak CHP'den ayrılanların kurdukları Demokrat Parti'yi ve güncel olarak da DSP'den ayrılanların kurduğu YTP ile Saadet Partisi'nden ayrılanların kurduğu AKP'yi; birleşmeden doğan parti olarak da Halkçı Parti ile Sosyal Demokrat Parti'nin (SODEP) birleşmeleriyle kurulan Sosyal Demokrat Halkçı Parti'yi (SHP) gösterebilir.

Siyasal partiler-vergi ilişkisine gelince (-ki bu ilişkinin Türkiye'deki biçimi üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağından, bu konuya burada değinilmeyecektir), bu ilişkiyi parti-çıkarcı ilişkisi çerçevesinde değerlendirmek yerinde olacaktır. Ancak burada "çıkarcı" kavramını ulusal artığın paylaşımı ile sınırlamak kitle partilerinin varlık nedenini açıklayamayacağı için, bu kavramı hem ulusal artığın bireysel (veya sınıfsal) bölüşümü hem de küresel artığın uluslar arasında bölüşümü çerçevesinde ele almak daha rasyonel olacaktır.

Bir siyasal partinin varlık nedeni tabanının çıkarlarını korumaktır. Vergi ise bu çabada oldukça önemli bir araç olabilmektedir. Örneğin kırsal nüfusun oldukça yoğun olduğu 1990'lara kadar olan dönemde Türkiye'de tarım kesiminin bir türlü vergilendirilememesinin nedeni (ki bu kesim halen tam anlamı ile vergilendirilebilmiş değildir) taban-parti-iktidar arasındaki bu çıkar ilişkisidir. Esasen bu da anlaşılabilir, çünkü devlet ancak bütçe ile hareket edebilir ve bütçedeki her kalem, ulusal gelirin belirli bir kısmının vergi ve vergi dışı gelirlerle toplumun belirli kesimlerinden diğer kesimlerine transferi anlamına gelmektedir. Hatta bu durumu (farklı çıkar çevreleri karşısında devletin konumu ve tutumlarını, yani siyasal süreci) farklı "broker"lerin taleplerinin karşılaşma alanı olan bir menkul kıymetler piyasasına (brokerage) benzetenler vardır⁵⁸.

Siyasal parti-vergi ilişkisinin bir diğer yönü de (daha önce bahsedildiği gibi) ideolojik boyuttur. Siyasal partiler bir yandan çıkarları temsil ederken diğer yandan da çıkarların cisimleştiği ideolojileri temsil ederler. Bu bakımdan bir siyasal partinin vergi

⁵⁸ Colin Campbell, "Budget Surplus, Democratic Deficit", *Canadian Tax Journal*, Vol. 50, No: 6, 2002, s.229-230.

karşısındaki tutumu o partinin ideolojik konumu ile çok yakından ilişkilidir. Mesela sosyalist veya sosyal demokrat partiler emek gelirlerini (ücretleri), liberal partiler ise sermaye gelirlerini vergilendirmeye pek de istekli olmayacaklardır. Ancak elbette ki bu duruşlarını hayata geçirmeleri; uluslararası iktisadi ve siyasal konjonktür, *de facto* askeri vesayetin düzeyi, kamu kesimi üzerindeki bütçe baskısı ve de baskı ve çıkar gruplarının iktidarı etkileme düzeyi gibi birçok faktörün düzeyi ile yakından ilişkilidir. Bu bakımdan çalışmanın bu bölümü ile ilgili olarak baskı gruplarına ve bunların iktidar ve bu çerçevede vergi ile olan ilişkilerine değinmekte fayda vardır.

b. Baskı Grupları ve Vergileme

Yurttaşlar kamu ekonomisi kararlarının kendi çıkarlarını kollama türden olmasını sağlamak için tek başlarına etkili olamazlar. Bu sebepten, kişiler ortak niteliklerine göre çıkar öbekleri oluşturarak, hem kendi çıkarları için gerekli düzenleme seçeneklerini belirler, hem de sayısal bakımdan önerilerinin siyasal iktidarca dikkate alınmasını sağlayacak bir oy kütlesi oluştururlar⁵⁹. Bu oy kütlesi siyasal karar alma sürecince baskı grupları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ülkedeki baskı gruplarının varlığı ve etkinliği, kamu mali politikalarının belirlenmesi ve sonuçları üzerinde etkili olmaktadır.

Baskı grupları, siyasi iktidarı ele geçirmeden yasama organının kararlarını etkilemeye çalışan ve organize olmuş çıkar grubu olarak tanımlanabildiği gibi, herhangi bir organizasyonun hükümetin karar alma sürecini etkilemeye çalışması şeklinde de tanımlanmaktadır⁶⁰. Kamu Tercihi Teorisinin temel ilkelerinden olan Rasyonalite ve Maximand İlkesine göre özel ekonomide üretici ve tüketiciler fayda ve karlarını maksimize etmeye uğraşıyorlarsa, kamu ekonomisinde de böyle bir çıkar ilişkisi söz konusudur. Demokratik toplumlarda seçmenler fayda maksimizasyonu, siyasi partiler oy maksimizasyonu, bürokratlar bütçe maksimizasyonu ve baskı grupları da rant maksimizasyonları peşinde koşarak, siyasal karar alma sürecini etkileme yoluna gitmektedirler.

Bir nevi çıkar grupları meclisin ya da hükümetlerin kendi istek ve çıkarları doğrultusunda yasa çıkarmaları için oy alış verişinde (log Rolling) bulunurlar. Partilerin üyeler üzerindeki disiplin derecesi ne olursa olsun, politikaları onaylama yetkisi meclis üyelerindedir⁶¹. Bu yüzden baskı grupları da yeniden seçilememe kaygısı olan bu gruplar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak baskı gruplarının karar alma sürecini etkileme ve rant elde etme potansiyelleri, bu grupların üye sayıları, parasal gücü, siyasi yönü, organizasyon yapısı gibi özelliklerine bağlıdır. Bu gruplar temsil ettikleri kişilerin amacı ve çıkarları doğrultusunda siyasi partiler, özellikle hükümet ve kamu idaresi

⁵⁹ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Kuramı**, YKY Yayınları İstanbul 2003, s. 106.

⁶⁰ Hakan Ay, **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları**, İrfan Kültür ve Eğitim Merkezi Yayınları/7, İzmir 1998, s.8.

⁶¹ Bulutoğlu, **a.g.e.**, s. 107.

(bürokrasi) üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Hatta seçimlerden önce siyasal partilerle ilişkiler kurarak sonradan isteklerini yaptırabilecekleri bir ortam tesis etmeye çalışırlar⁶².

Baskı grupları vergi konusunda özellikle teşvik, muafiyet, indirim ve istisna konusunda etkili oldukları söylenebilir. Anayasamıza göre vergi resim ve harç gibi mali yükümlülüklerin muafiyet, indirim ve istisnaların oranlarına ilişkin hükümlerin Bakanlar Kurulu Kararı ile değişiklik yapılabilmesi, baskı gruplarının eylem alanı genişletmiştir. Ülke nüfusunun çoğunluğunun tarım sektöründe ve kırsal kesimde bulunması ve bu kesimin büyük bir oy deposu olarak görülmesi nedeniyle 24.04.1947 tarihli GVK ile tarım kazançlarının vergiden istisna tutulması konu hakkında ilginç örnektir. Ayrıca cumhuriyet tarihimizde yirmiden fazla mali affın çıkarılmasında yine baskı gruplarının etkileri bulunmaktadır. Ayrıca günümüzde dolmuş, taksi, servis hizmetlerini yürüten kesimin götürü usulde vergilendirilmesi, ayrıca çok yüksek meblağlar ifade edilen spor klüpleri ve sporcu transferlerinde vergilendirme usul ve esaslarında bu kesimin baskıları ve lobicilik faaliyetlerinin izleri görünmektedir.

c. Bürokrasi-Teknokrasi ve Vergileme

Bürokrasi ile teknokrasi arasında iki temel fark mevcuttur. Birincisi, bürokratlar Keynesyen dönemin korporatist yapısı içerisinde geniş ancak karar alma süreçlerinde siyasal iktidara büyük ölçüde bağımlı ve siyasal iktidarın aldığı kararların uygulayıcısı konumundaki bir memurlar kütlesini ifade ederken iken; teknokrasi 1980 sonrası neo-liberal dönemin plüralist (çoğulcu) yapısı içerisinde, dar ancak özerk konumları itibariyle siyasal iktidar karşısında özerk ve uygulayıcıdan çok düzenleyici bir uzmanlar grubunu ifade eder. İkincisi ise; bürokratlar devletin korporatist yapısı içerisinde kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi ayrımı hakkında pek fikir ve değer sahibi değilken, teknokrat kesimi daha çok piyasa ekonomisine inanmış ve piyasa ekonomisinin kuramsal altyapısını iktisadi gerçeklik olarak algılayan ve politikalarını buna göre belirleyerek kararlar alan bir uzmanlar grubuna işaret eder. Örneğin bir Sayıştay ile benzer işlevlere sahip Sermaye Piyasaları Kurulu (SPK) (ki her iki kuruluş da farklı konularda da olsa denetim yetkilerini haizdir) karşılaştırıldığında bu düşüncelerimizi teyit edecek biçimde ortaya ilginç bir sonuç çıkmaktadır. Sayıştay açısından önemli olan kamusal hesapların ilgili mevzuata uygunluğudur. Yoksa Sayıştay hiçbir şekilde kamusal ekonomi-özel ekonomi ayrımıyla ilgilenmemekte ve kararlarını buradan hareketle vermemektedir. Aynı Sayıştay liberal, sosyalist veya karma bir iktisadi sistemde aynı işlevlerle yer alabilecektir. Ancak SPK, piyasa ekonomisini ve rekabeti veri kabul etmektedir, çünkü bu kuruluşun varlık nedeni “piyasa(lar)”dır. Dolayısıyla piyasa ekonomisini özümsememiş bir uzmanın bu kurumda verimli olarak çalışması imkânsız olduğu gibi sosyalist bir politik ve iktisadi sistemde bu kurumun varlığı da imkânsızdır. Ancak bu

⁶² Aytaç Eker, Asuman Altay, Mustafa Sakal, **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Takav Matbaacılık, İzmir 1994, s.283.

farklılıklara rağmen politikacıları etkileme bakımından (özellikle üst düzey) bürokratlar ile teknokratlar benzer bir görünüm arz ederler.

Bürokrat ve teknokratlar çoğu zaman politikalarda etkili olmaktadır. Yasama organı, toplumun kamusal mal ve hizmetlere olan taleplerini belirlerken, yürütme organı belirlenen bu taleplere uygun politikalar tespit ederek, bu politikaları uygulamaktadırlar. İşte bu politikalar [büyük oranda] bürokrat [ve teknokratlar] tarafından hazırlanmaktadır. Politikacılar, genellikle bu politikaların hazırlanma aşamalarını teknik konular olduğu için bilmezler. Bu bilgi eksikliği bürokrat ve teknokratların belirli ölçüde politikacıların üstüne çıkmalarına sebep olur. Bir yerde politikacılar bürokratlara bu tip konularda muhtaç olmaktadır⁶³.

Bürokrat ve teknokratın bu konumu elbette ki vergi politikaları ve yapısı için de geçerlidir. Vergi ile ilgili olarak bürokratin ana kaygısı ve hedefi bütçe maksimizasyonu çerçevesinde vergi gelirlerinin maksimizasyonudur. Bu bakımdan bürokratin (dolaylı-dolaysız vergi ayrımı gibi) vergi yapısına dair temel sorunsalı bileşimin vergi tabanını daraltmadan vergi gelirlerini ne düzeyde arttıracığıdır. Bürokrat, karar alma sürecinde politikacıyı etkileme aşamasında bu noktadan hareket eder. Dolayısıyla siyaset-vergi ilişkisinin önemli bir ayağı olan vergi yükü hususunda bürokrasinin etkisi oldukça güçlüdür. Son yıllara kadar teknokrasinin vergileme alanındaki etkileri oldukça sınırlı olmuş, ancak en son “Gelir İdaresi Başkanlığı’nın” (GİB) kurulması ile vergi bir bürokratik uygulama alanı olmaktan giderek uzaklaşarak teknokratizasyon sürecine girmiştir. “Gelirler Genel Müdürlüğü” (GGM) ile “Gelir İdaresi Başkanlığı” arasındaki fark, GGM bir politika uygulayıcısıyken GİB’in doğrudan politika oluşturucu olmasıdır. Bu bakımdan denilebilir ki bu son süreçte siyaset ile vergi arasındaki bağ giderek zayıflama ve teknokratikleşme sürecine girmiştir. Bu Türkiye’ye has bir süreç değildir; Washington Konsensusu’nda da iyi bir vergi rejiminin “bağımsız” veya “özerk” bir vergi otoritesini içermesi gerektiği belirtilmiştir⁶⁴.

d. Seçmenler ve Vergileme

Toplum “siyasal olan ve olmayan tabaka” olarak iki kategoride ele alınacak olursa, bir siyasal parti üyesi olmayan seçmenleri siyasal olmayan tabaka kategorisine dâhil edebilir. Bu siyasal olmayan tabaka, politik olaylar hakkında merak, ilgi ve bilgi sahibi olmayan ve eylemde bulunmayan kişiler, başka bir deyişle, “ilgisizler” kategorisidir. Ancak hemen söylemek gerekir ki, bunlarla “siyasal tabakalar” arasında kesin bir sınır çizmeye imkân yoktur. Zira politikaya karşı genellikle kayıtsız olan bir kimsenin de zaman zaman geçici ve sınırlı da olsa bazı konularda siyasal ilgi gösterdiği

⁶³ Ay, a.g.e., s.64-65.

⁶⁴ Bräutigam, a.g.e., s.3.

gözlemlenebilir⁶⁵. İşte bu konulardan biri de genelde “vergi”, özelde ise “sübjektif vergi yüküdür” (veya “vergi tazyiki”).

Seçmenin istisnai politizasyonu ile ilgili yukarıdaki açıklamaların en önemli örneği son iki seçim döneminde görülmüştür. 1994 krizi sonrası sağ bir hükümet olarak Çiller hükümetinin aldığı ve “5 Nisan Kararları” olarak bilinen kamusal hizmetlerde tasarrufu ve (ek vergiler ve arttırılan vergi oranları ile) sübjektif vergi yükünü arttıran uygulamalar 1999 seçimlerinde bu partinin iktidardan uzaklaşmasında büyük rol oynamıştır. Ancak bir sol parti olarak DSP'nin önderliğinde kurulan sonraki hükümet de Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında alınan benzer tedbirler ve vergi yükünü arttıran uygulamalar sonucu bir önceki hükümet ile aynı akıbeti paylaşmış ve yerini AKP hükümetine bırakmıştır.

Seçmen vergi ilişkisi açısından yukarıdaki örnekler verginin seçmen davranışı üzerindeki etkileri ile ilgilidir. Seçmen davranışının vergiye olan etkileri hususunda en güzel örnek ise daha önce verilen tarım sektörünün vergilendirilememesi örneğidir. Türkiye’de tarım kesimi içerisinde (son yıllardaki makineleşme ve kapitalistleşmeye rağmen) feodal bağ ve değerler oldukça kuvvetli olduğundan, bu sektörden gelen oylar bireysel iradeye dayanmaktan ziyade “yönlendirilmiş oy” görünümündedir. Dolayısıyla siyasal erk, bu oyları yönlendirenleri vergilendirmekte tereddüt etmiş ve nihayetinde buna yönelik bazı girişimler de başarısız olmuştur.

V. SİYASAL DÜŞÜNCENİN ve VERGİLEMENİN TARİHİ GELİŞİMİ

Öncelikle belirtmek gerekir ki, klasik dönemin sahip olduğu vergi anlayışına daha önceki “Siyasal Düşünce ve Vergi Yapısı” başlığında değinildiğinden tekrarın engellenmesi amacıyla aynı konu burada ele alınmayacaktır.

Kamu gelirleri genel anlamda devletin yüklenmiş olduğu kamusal nitelikteki bir takım faaliyetlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan gelirlerdir. Bu gelirlerin hangi kaynaktan ve ne oranda toplanacağı, usul ve esaslarının nasıl olacağı şeklindeki sorunların cevabı her ekonomide farklı olagelmıştır. Ancak tarih boyunca farklı isimler ve yöntemlerle tahsil edilmiş olsa da, bugün bile kamu gelirlerinin en önemli kalemini vergiler teşkil etmektedir. Vergilerin tarihi seyri de ülkenin kalkınmışlığı, yönetim anlayışı ve iktidarların ideolojileri ile yakın bir ilişki içinde olmuştur.

Tarihsel sürece bakıldığında vergi politikaları ile siyasetin iç içe olduğu, kimi vergi politikalarının siyaseti etkilediği ve siyasetin yönünü değiştirdiği; kimi siyasi olayların da vergilerin şekli ve tarh ve tahsil usullerini değiştirdiği görülmektedir. Yani kimi siyasi olayların sonucu vergilerle ilgili iken kimi siyasi olayların da sebebi vergiler olmuştur.

⁶⁵ Kapani, **a.g.e.**, s.134.

İlkel topluluklardan modern topluma doğru olan süreçte, bireylerin kolektif nitelikteki ihtiyaçları da değişmiş ve gelişmiş, değişen ve gelişen kamusal nitelikteki bu ihtiyaçları karşılamak üzere, iktidarlar, toplum üyelerini vergiler vasıtasıyla yükümlü kılmaya yönelik yeni yöntemleri araştırmışlardır. Bunun sonucunda vergilerin, mahiyeti, amacı ile iktisadi, mali ve siyasi önemleri daha önce de ifade edildiği gibi, yüzyıllarca devam eden tarihi bir gelişim içinde köklü değişikliklere uğramıştır. Vergilemedeki bu değişimler üzerinde ekonomik ve toplumsal yapıya, devlet şekline ilişkin faktörler ile ahlaki-sosyolojik ideolojilerin büyük etkisi olmuştur⁶⁶.

Siyasal süreç içerisinde verginin gelişimi incelenirken siyasi ve ekonomik anlamda devrim niteliğindeki değişimler göz önünde bulundurularak üç safhada incelenecektir. Öncelikli olarak paranın kullanılmadığı, özel mülkiyetin olmadığı, üretimin bugün imece olarak bilinen ve karşılıklı yardımlaşma esasına dayalı bir üretim modeli olan; siyasi olarak da bireylerin tam bir örgütlenme içinde olmadığı ilkçağda vergi ve siyasi düşünce incelenecektir.

İkinci safha olarak kısmen özel mülkiyetin geliştiği, mübadele ve takas ekonomisinin uygulandığı, insanların sosyal ve iktisadi açılardan daha ileri düzeyde organize olduğu, derebeylik düzeninin kurulduğu ve feodalitenin hüküm sürdüğü, kilise kanalıyla dinin yönetim üzerindeki etkinliğinin arttığı dönem olan Ortaçağda vergi ve siyasi düşüncenin ana hatları çizilecektir.

Son olarak da ekonomilerin daha kompleks bir hal aldığı, para ve kıymetli madenlerin yaygın mübadele aracı olarak kullanıldığı, bilim ve sanayideki gelişmelere paralel olarak sömürgeciliğin arttığı, uluslar arası ticaretin hacim kazanmaya başladığı, tüm bunlara mukabil devlet anlayışındaki değişimin ortaya çıkardığı kamu harcamalarındaki artış ve sonuçta vergilerin bir yardım olmaktan çıkıp, zorunlu ve daimi bir kamu finansman aracı olduğunun ortaya çıktığı Yeniçağ dönemi ele alınacaktır.

A. İlkçağda Siyasal Düşünce ve Vergi

İlkçağ siyasi düşüncesine bakıldığında her coğrafya da medeniyetin ve yönetim anlayışının farklı olduğu, ilkçağda da gelişmişlik düzeyine göre devlet idarelerinin gelir ve harcama kalemleri ile bunların öncelikleri arasında bugün bile mevcut olan farklılıklar olduğu görülecektir. İlkçağda kimi ülkelerde demokrasinin temelleri atılırken kimi ülkelerde ise daha despot ve şiddete dayalı yönetim anlayışının hüküm sürdüğü görülecektir. Bu siyasi farklılıkların doğrudan ülkenin vergi politikaları üzerinde de etkili olacağı açıktır. Ancak hemen ifade edilmelidir ki bu çalışmanın sınırları açısından siyasi düşünce ve vergilemenin yalnızca ana hatları çizilmeye çalışılacaktır.

⁶⁶ Naci. B. Muter, **Vergi Teorisi**, Emek Matbaacılık, Manisa 2000, s.28.

Bu dönemin en temel özelliklerinden birisi mübadele ve değişim araç ve yöntemlerinin henüz gelişmediği ve özel mülkiyetin olmadığı bir dönemdir. Kabilelerin ya da toplumun ihtiyaçları müştereken karşılanmaktadır. Bu dönemde kamu hizmeti olarak klan veya kabile yönetimince yapılan işlere ancak emek şeklinde iştirak düşünülebilirdi. Vergilerin daha çok bedeni mükellefiyet şeklinde görüldüğü bu dönemde, ferdi mülkiyet de olmadığından nakdi bir vergilemeye rastlamak mümkün değildir⁶⁷.

Bu döneme ait siyasi düşünce ve vergilemeye ait görüşlerin daha iyi anlaşılabilmesi için ilkçağda farklı kültür ve yönetim anlayışına sahip olan eski Mısır, Yunan, Roma ve Bizans medeniyetleri ayrı ayrı incelenecek, ancak olaylar ve gelişmeler genel hatları itibarıyla değerlendirilecektir.

1. Eski Mısır'da Siyasal Düşünce ve Vergi

Mısır siyasi ve toplumsal yaşamına bakıldığında yönetim anlayışında Firavunların tanrısal bir takım güçlerle donatıldığı görülecektir. Ticari ve sanayi faaliyetler bulunmadığından ekonomi çoğunlukla tarıma dayalı olup, ekilebilir ve sulanabilir arazilerin Nil havzasında olması münasebeti ile Nil nehrinin önemi artmış ve Nil'de basit yelkenlilerle ulaşımın sağlanması iktidarların gözlerini Nil'e çevirmelerine sebep olmuştur. Nil'deki iktidarı ele geçiren firavunlar, din adamları yani tapınaklara karşı da iktidarı ele geçirmiş oluyordu.

Tanrısal güçlerle donatılmış firavunlar saraylarında hem bu dünya hem de öteki dünya işlerini yönetebiliyorlardı. Merkezdeki yönetim birimlerinin başında birer vezir taşrada ise nomark denilen merkeze bağlı memurlar vardı. Tüm ülkede tek mülkiyet sahibi firavunlar olup, toprakların kullanım ve işletim hakkını soylulara verebilmekteydi. Soylular da toprağın işlenmesi gibi üretim faaliyetlerini köylüler vasıtasıyla yapmaktaydı. Ayrıca köylüler ölü tarım mevsiminde piramit, tapınak, vb. kamu işlerinde angarya yöntemleriyle kitleler halinde çalıştırılmaktaydı⁶⁸.

Mısır'da genel hatlarıyla bakılacak olursa firavunların mutlak hakimiyet sahibi oldukları görülecektir. Kralın, tanrının vekili olmaktan uzak bizzat tanrı yerine konulması Mısır halkının göçebe toplumlar karşısında güvenliklerinin sağlanması, üretim kaynaklarının tek elde toplanması ve ülkenin içinde bulunduğu siyasi istikrardan ileri gelmektedir.

Khati'nin siyasi düşünce alanındaki öğütleri Mısır'daki siyasi yaşamı genel olarak özetlemektedir⁶⁹. Ağlayanın yasını dindir, kimseyi babasının mülkünden sürme; prensleri kalıtsal memurluklarından etme; makam sahibinin oğlu ile halktan birinin

⁶⁷ Muter, **a.g.e.**, s. 29.

⁶⁸ Alaeddin Şenel, **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara 1995, s.57.

⁶⁹ Şenel, **a.g.e.**, s.76.

oğluna davranırken ayırım yapma. Prenslerini yüceltirsen onlarda senin yasalarını, buyruklarını uygular ve sürdürürler.” Bugün bile yönetim ve siyasi anlayışta dikkate alınması gerekli öğütlerin, ilkçağ döneminde söylenmesi oldukça öğreticidir.

Tüm bu siyasi gelişmeler vergi ile ilgili gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu dönemde firavunların ülkelerini ve iktidarlarını muhafaza etmek amacıyla arttırdıkları savunma ve güvenlik masrafları, saray masrafları ve dinsel amaçlı yapılan tapınaklara ait masraflar başlıca kamusal giderlerdi. Ancak para ekonomisi bulunmadığı için halk yükümlülüklerini bedeni çalışma olarak erine getiriyordu.

Daha sonraları prenslik ya da devletlerin birleşerek büyük bir imparatorluk haline gelmesi sonucunda toprağın doğrudan işletilmesinin güçleşmesi nedeniyle krala ait toprağın bir kısmı özel kişilere yani soylulara bırakılmıştır; kral, bu özel yararlanma karşılığında dar anlamda reel vergiler olarak yorumlanabilecek olan aynı vergiler almıştır. Özellikle hububat şeklinde ödenen bu vergiler, eski Şark’a ait vergi idaresinin en önemli kısmını teşkil eden hazinelerde toplanmakta idi⁷⁰.

Ülke yönetiminde olduğu gibi vergi idaresi başlangıçta dini esaslara dayalı olarak yerinden yönetim ilkesini benimsemiş; ancak merkezi idarenin giderek güçlenmesi, saray ve güvenlik masraflarının artması gibi sebeplerle vergi idaresindeki yönetim anlayışı da merkezileştirilmiştir. Mısır’da vergilerin tahsili aşamasında gerektiğinde cebir unsurunun kullanıldığı da görülmektedir.

2. Eski Yunan’da Siyasal Düşünce ve Vergi

Eski Yunan’ın siyasi ve devlet yapısına bakıldığında; şehir devleti olan ve bugünkü modern devletin birçok fonksiyonunu üstlenen sitelerin ön plana çıktığını görülmektedir. Yunanlara göre site sadece şehir olmanın ötesinde siyasi bir birlikteliği de ifade etmektedir. Bir Yunanlıyı siteye bağlayan hukuki bağların yanında dini bağlar da mevcuttur. Demokrasinin beşiği olarak bilinen eski yunan ya da sitelerde, halkın doğrudan yönetime katıldığını söylemek mümkündür. Ancak yunan siteleri her zaman demokrasi ile yönetilmemiştir. Buna karşılık, dönemin felsefecileri yunan sitelerinin demokrasi veyahut farklı bir modelle yönetilmesi hususunda tereddüde düşmüşlerdir. Yunan düşünürlerinin yapıtlarına göre monarşinin zamanla tiranlığa dönüştüğü, oligarşinin kendi içinde yozlaştığı, demokrasinin ise aşırı bir biçimde uygulanınca anarşi haline geldiği yönünde kaygılar dile getirilmiştir⁷¹. Bunun için Aristo’ya göre de herkesin uymak

⁷⁰ Turan, **a.g.e.**, s.3.

⁷¹ Sarıca, **a.g.e.**, s.10.

zorunda olduğu ve bugünkü anlamı ile hukukun üstünlüğü sağlanmalıdır.

Bu dönemdeki sosyal ve ekonomik yapı incelendiğinde, iktisadi ve özellikle tarımsal faaliyetlerin köleler aracılığı ile gerçekleştirilmiş; tapınakların, abide ve diğer kamusal nitelikteki binaların inşasında kölelerin kullanıldığı görülmektedir. Bu şekliyle Yunan soylusunun, yani aristokratın, site yönetimine katılması; sanat, felsefe, din, edebiyat ve siyaset gibi uğraşı alanları için kendisine boş zaman yaratabildiği görülmektedir.

Eski Yunan'da vergi yapısı incelendiğinde göze batan en önemli hususlardan birinin vergi ödeme mükellefiyetinin ihtiyari yani isteğe bağlı olmasıdır. Aşırı bir vergi ödeme isteği mevcut olup bunun temelinde de Yunan sitelerinin siyasi birliktelikle birlikte dinsel bir birlikteliği de ifade etmesi yatmaktadır. Tanrı korkusu ve dostlara yardımın yanı sıra, vergi ödemek, en yüksek bir fazilet olarak kabul ediliyordu⁷². Ancak hemen ifade edilmelidir ki bu ihtiyarilik ya da keyfiyet belirli bir zümreye yani aristokrasiye aitti. Köylüler ya da köleler için böyle bir keyfiyet söz konusu değildi. Onlar bedeni ya da ayni olarak vergilerini ödemekle mükelleflerdi. Dikkat çeken bir noktada eşitlik ve demokrasinin beşiği olarak adlandırılan medeniyette özgürlük ve eşitliğin sadece bir zümreye verilmiş olması; kölelik gibi bir kurumdan fazlaca söz edilmemiş olmasıdır.

Yunan mali siteminde yer alan ve keyfiyete dayanan bu vergiler dolaysız nitelikteki vergilerdir. Ancak pazar ve panayırlarda satılan malların satış fiyatının belirli bir yüzdesi olarak alınan özel tüketim vergileri; ihracat ve ithalatta alınan gümrük vergileri dolaylı nitelikteki vergiler olup kamu gelirleri arasında önemli bir yere sahipti. Bu vergilerin yine tâhsilat işlemleri zengin kişilerden oluşan mültezimler aracılığı ile sağlanmaktaydı.

Bu dönemin vergi ile ilgili özellikleri özetlenecek olursa üç nokta dikkat çekmektedir. Vergi ödeme zorunluluğunu soylular için zorunlu olmaması, dolaylı vergilerin vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahip olması ve de vergi tâhsilat işlemlerinin mültezimler kanalıyla tahsil edildiği iltizam sisteminin uygulanıyor olmasıdır.

Ancak şehir devletlerinin yerini ticaretin gelişmesi, sınıf mücadeleleri, demokrasinin zayıflaması gibi nedenlerle farklı yönetim ve devlet anlayışının alması, verginin o gönüllülük esasını zayıflatmış, zayıflayan bu mali yapı siyasi çözümlerin de hızını artırmıştır.

⁷² Turan, **a.g.e.**, s.5.

3. Roma'da Siyasal Düşünce ve Vergi

İlkçağda Roma'da siyasal düşünceye bakıldığında, Yunan'da olduğu gibi siyasetin ileri düzeyde olduğunu ve zengin bir siyasi düşünce yelpazesinin olduğunu söylemek güçtür. Siyaset biliminin aksine iyi bir yönetim ve doğal olarak hukuk ön plana çıkmıştır. Romalılar demokrasi, monarşi ya da aristokrasinin her zaman yozlaşmaya müsait olduğuna inanmışlar ve bunun yerine güçlü imparatorluklar kurup, dünyayı ele geçirerek dünya barışının sağlanabileceğine inanmışlardır.

Roma'nın bu hayallerini gerçekleştirilebilmesi için, iyi bir lidere, güçlü bir merkezi otoriteye, güçlü bir bürokrasiye, güçlü bir orduya ihtiyaç duyulmaktaydı. Kamu otoritesi, Roma halkının verdiği vekâlet yoluyla tek şefe yani imparatora devrediliyordu⁷³. Yani egemenlik hakkı Roma halkına ait iken, bu yetkinin kullanım hakkı imparator Sezar'a veriliyordu. Yönetim şekli olarak başlangıçta var olan cumhuriyet daha sonra imparatorluğa dönüşmüştür.

Tüm bu yetki ve sorumluluklar aynı zamanda güçlü bir mali yapı gerektirmekteydi. Romalıların mali yapılarındaki etkinlik nedeniyle güçlü bir merkezi otoriteye sahip olduklarını söylemek hata olmayacaktır. Romalıların kamu gelirleri içerisinde en önemli yeri devletin mülk gelirleri, savaşta topladıkları ganimetler ve savaş sonrası istila ettikleri halktan alınan haraçlar oluşturmaktaydı. Zorunlu hallerde servet üzerinde alınan % 1 oranındaki "tributum" da önemli gelir kaynakları arasındaydı. Dolaylı vergiler önemli bir yer kaplamasa da devlete ait göl, nehir ve madenlerin kullanılması sonucu tahsil edilen gelirlerden oluşmaktaydı. Vergiler mültezimler vasıtası ile tahsil edilmekteydi. Özellikle imparator Augustus ile başlayan mali reformlar arasında, vergilemenin ve vergi idaresinin yeniden düzenlenmesi, kamu maliyesinin merkezileştirilmesi, vergide iltizamın kaldırılması ve para sisteminin iyileştirilmesi gibi reformlar göze çarpmaktadır⁷⁴. Roma İmparatorluğu bu reformlarla dönemin en güçlü kamu maliyesine sahip ülke pozisyonunu elde etmeyi başarmıştır.

İmparatorluk dönemlerinin sonlarına doğru enflasyonist baskılar, artan kamu harcamaları, ücretli çalışanların alım gücündeki azalmanın ortaya çıkardığı sosyal sorunlar mali anlamda imparatorluğu yeni arayışlara yöneltmiştir. Yeni bir servet vergisi ile cebri usule dayalı baş vergisi konulmuştur. Eski muamele ve tüketim vergilerinin uygulamaya devam ettiği söz konusu sistemde, Roma vatandaşlarının geleneksel imtiyazları ortadan kaldırılmış ve bütün tebaa vergi ödemekle yükümlü kılınmıştır. Bu yeni sistem geçici bir başarı sağlayabilmiş; çünkü arazinin potansiyel randıman esasına

⁷³ Sarica, **a.g.e.**, s. 33.

⁷⁴ Turan, **a.g.e.**, s. 8.

dayalı bir vergilemeye tabi tutulması, köylülerin, büyük ölçüde borçlanmasına ve dolayısıyla göçlere yol açmış ve kölelik olmuştur⁷⁵.

Tüm bu gelişmelerin yanında Roma dönemine ait verginin konusu ile ilgili önemli gelişmeler de olmuştur. Romalılar gelecekteki siyasi ve hukuk bilimlerini derinden etkileyen kurumlar oluşturmuşlardır⁷⁶. İmparatorluğun yükselme dönemleri hep fetihlerle geçtiğinden, ülke ganimetlerle dolmuş ve halk ekonomik sıkıntıyı fazla yaşamamıştır. Bu dönemde klanları ve aileyi sosyal bir birim olarak görme anlayışı terk edilip yerine; bireysel hakların ön plana çıkarılıp, mülkiyet ve sözleşme özgürlüğünün savunulduğunu görülmektedir. Kişi özel mülkiyet sahibi olabilecek, bu mülkünü dilediğinde kiralayıp ya da satabilecekti.

Roma hukukunun özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğüne verdiği önem modern ticaret ilişkilerinin doğmasına ve hızla gelişmesine neden olmuştur. Eski Yunan'da Aristo'nun savunduğu özel mülkiyet, bir takım ahlaki sınırlamalara tabi tutulduğu halde, Roma hukukunda sınırsız bir bireycilik egemen olmuştur. İki sistem arasındaki bu fark nedeniyle, Aristo bir ortaçağ ve kilise hukuku filozofu haline gelirken; Roma Hukuku, kapitalizmin yasal kurallarının ve kurumlarının en önemli temelini oluşturmuştur⁷⁷. Yine bu dönemde Oniki levha yasaları ile para kullanımı yaygınlaşırken, kanun dışında faizle para alıp verme yani tefecilik yasaklanmıştır.

4. Bizans'ta Siyasal Düşünce ve Vergi

Roma imparatorluğu ikiye bölündükten sonra ortaya çıkan Bizans İmparatorluğu'nun siyasal düşünce ve vergi yapısı incelendiğinde o çağa ait benzer özelliklerle karşılaşılmaktadır. Halk yine köylüler, köleler ve soylular şeklinde sınıflandırılmış, kralın mutlak hâkimiyeti karşısında çıkan isyan ve başkaldırıları devleti ve buna mukabil mali yapıyı zayıflatmıştır.

Bizans imparatorluğunun en önemli vergisi, önceleri aynı olarak 4. yüzyıldan itibaren ise nakdi olarak ödenen ve köylülerden alınan hububat vergisi (annona) idi⁷⁸. Bu önemli bir vergi kaleminin yanısıra başka vergiler de mevcuttu. Örneğin ordunun silahlanması gayesine yönelik bir tevzii vergi, oranları %1 ile %10 arasında değişen bir servet vergisi ve belirli sınıflara yönelik (senatörler ve üst tabaka yani soylular) sınıf vergileri de vergi sistemi içinde yer almaktaydı. Dolaylı vergiler arasında ise, satış vergileri, damga vergileri, tekel gelirleri sıralanabilir⁷⁹.

⁷⁵ Turan, **a.g.e.** s.9.

⁷⁶ Savaş, **a.g.e.**, s.75.

⁷⁷ Savaş, **a.g.e.**, s.77.

⁷⁸ Ataç, vd., **a.g.e.**, s.176.

⁷⁹ Turan, **a.g.e.**, s. 10.

İlkçağın siyasi düşüncesi ve vergi yapısı genel olarak incelendiğinde ortaya çıkan sonuç vergi politikaları ile siyasal düşünce ve toplumsal yapının birbirileri ile çok yakın bir ilişki içinde olduğudur. Kralın tanrısallaştırılması, devlet yönetiminin kutsallaştırılması sonucu; vergi yükümlüğünün ihtiyari olmasına rağmen soyluların vergi ödemeyi bir onur nişanesi kabul etmeleri siyasal düşüncenin ürünüdür.

Ekonominin tarıma dayalı olduğu ülkelerde tarımdan alınan verginin; para ekonomisi ve mübadelenin olmadığı ekonomilerde verginin bedeni bir hizmet olarak ödenmesi; ticaretin geliştiği ülkelerde gümrük vergilerinin, fetihlerin çok olduğu ülkelerde fethedilen yerlerde toplanan ganimet ve haraçların önemli bir yer tutması siyasi iktidarı elinde bulunduran kişi ya da kurumlarının siyasi ya da yönetsel tercihlerinden ileri gelmektedir. Aynı zamanda uygulanan vergi politikaları da ülkenin siyasi ya da toplumsal yapısı hakkında bir fikir vermektedir.

Ancak hemen ifade edilmelidir ki ilkçağ dönemine ait ülkelerin mali yapıları içerisinde Roma'nın özellikle imparatorluk döneminin ayrı bir yeri bulunmaktadır. Çünkü Roma'nın devlet anlayışı, devlet kurumları ve bürokrasiye verdiği önem, yönetim anlayışında hukuka verdiği önem, reformist bir yönetim anlayışına sahip olması ve aynı zamanda savaşlarda kazanılan zaferlerin getirdiği gelirler çok güçlü bir kamu maliyesine sahip olmalarını beraberinde getirmiştir.

B. Ortaçağ'da Siyasal Düşünce ve Vergi

İlkçağ'dan ortaçağ'a geçişin kesin olarak takvimlendirilmesi yani ilkçağdan ortaçağa geçiş yılının kesin bir biçimde belirlenmesi pek mümkün değildir. Bu geçiş tarihsel süreç içerisindeki siyasi, ekonomik, teknik ve bilimsel konulardaki gelişmeler göz önünde bulundurularak yapılmaktadır. Ancak bu gelişmeler her ülkede eşzamanlı gerçekleşmemiştir. Yani bir ülke yeniçağı yaşarken bir diğer ülke ortaçağı yaşamıştır. Ancak ortaçağ diye adlandırılan dönemin kendine özgü bir takım siyasi ve ekonomik özellikleri bulunmaktadır.

Ortaçağın siyasal görünümüne bakılacak olursa; Feodal Düzenin kurulması, haçlı seferleri, dinin devlet işlerine karışıp bir güç olarak ortaya çıkması, burjuvazinin doğuşu gibi bir dizi gelişmelere sahne olduğu görülecektir. Siyasal ve düşünsel bu gelişmeler elbette ki vergilerle ilgili bir dizi gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Feodalitenin siyasi açıdan getirdiği en büyük özellik devlet iktidarının parçalanmış olması ve halkın doğrudan doğruya devlete değil, toprakların sahibi olan senyörlere tabi durumda olmalarıdır⁸⁰. Bu dönemde mutlak mülkiyet yine krala ait olup, toprağın ekilip biçilmesi işi feodal beylere devredilmiş; karşılığında asker, şövalye yetiştirmeleri istenmiştir. Toprağın işlenmesi için bu senyörlere bağlı ve "serf" adı verilen köylüler kullanılmıştır. Ancak feodal beylerin ordu yetiştirme, vergi toplama, mülkiyet hakkına

⁸⁰ Sarıca, a.g.e., s.36.

sahip olma, adalet dağıtma,... gibi krala ait olan iktidar ve yetkiyi kullanabilmeleri zamanla merkezi otoritenin zayıflamasına ve de iç karışıklıklara sebebiyet vermiştir. Merkezi otoritenin zayıflaması, uzun süren savaşlar, Doğu Akdeniz'deki ticaret yollarının Müslümanların eline geçmesi, uzun süren haclı seferleri gibi nedenlerle ekonomilerinde ciddi dar boğazlar olmuştur. Yine bu dönemde nüfus artışına önem verilmiş, nüfus artışı (günümüzdeki yaygın anlayışın aksine) bir tehlike olmanın ötesinde üretim artışı için bir araç biçiminde değerlendirilmiştir. Bu süreçte şehirlerdeki feodal beylerin yanında kilisenin de yönetimde etkinliğinin arttığı görülmektedir. Ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların kurtuluş reçetesi olarak Hıristiyanlık dininin esasları gösterilmiş ve bu halk üzerinde etkili olmuştur. Ortaçağ sonuna gelindiğinde en çok özel mülke, kilisenin sahip olması ilginçtir.

Tüm bu siyasal ve ekonomik alandaki gelişmeler mali anlamda da kendini göstermiştir. Bu dönemin başlangıç yıllarında devlete ait mülk gelirleri ile saray masrafları karşılanmaktaydı. Savaş giderleri ise feodal beyler tarafından karşılanmakta, askerlik görevinin yapmayanlarda ise belli bir bedel tahsil edilmekteydi. Halk ise feodal beylere ait topraklarla geçimini idame ettirmekteydi. Bu dönemin diğer gelirleri arasında ise; şehir girişlerinde alınan duhuliyeler (ayak bastı parası), gümrükler, para basma ve madenleri işletme hakkının satılmasından elde edilen gelirlerdi⁸¹.

Daha sonraki yıllarda gelişen para ekonomisi ile birlikte artık verginin para ile ödenmesi yoluna gidilmiştir. Artan kamu giderleri ve bu giderler için vergi tahsil edecek etkin bir mali teşkilatın olmayışı, vergileri bir rica olmaktan çıkarıp, ödenmesi zorunlu bir yükümlülük şekline sokmuştur. Yine soylular ve kiliseler, siyasi lobileri sayesinde bu mükellefiyetten muaf tutulmuşlardır. Ayrıca bu dönemde artan Osmanlı tehdidine karşı genel bir servet vergisi konulmuş ancak istenilen sonuç alınamamıştır. Gümrük vergileri konusunda da istenilen başarı gösterilememiştir.

Ortaçağın sonlarında, şehirlerin giderek güç kazandığı, burjuva sınıfının ortaya çıkmaya başladığı ve mali sistemin ve vergilemenin modern biçimlerine yaklaşmaya başladığı görülmektedir. Bu dönemde prensler kendi mülk gelirleri ve regallerin satışından sağladıkları gelirlere ek olarak bazı imparatorluk gelir kaynaklarını ele geçirmeyi başarmışlar ve ilk kez 13. yüzyıldan itibaren düzenli olarak vergi tahsil etmeye başlamışlardır⁸². Prenslerin ya da kralın kendisi tarafından miktarı belirlenip, ihtiyaç duyulduğunda başvuru ve halk temsilcilerinin onayı alınarak tahsil edilen; contribution denilen ve servet ve arazi üzerinden alınan vergiler sürekli olarak tahsil edilmeye başlanmıştır. Bu dönemde yine alkol ve alkollü içeceklerden kısmi dolaylı vergilerin alındığı görülmektedir.

⁸¹ Ataç vd., **a.g.e.**, s.126.

⁸² Muter, **a.g.e.**, s.30.

Kısaca ortaçağ döneminin mali yapısı ya da vergi yapısına genel olarak bakıldığında; siyasal ve yönetsel anlamdaki gelişmelere paralel bir seyir izlediği görülecektir. Ortaçağda başlangıçta feodal düzenin yerleşmesi ve kilisenin etkinliği; sonra merkezi otoritenin zayıflaması ve sonuçta artan kamu harcamaları, prenslerin güçlenmesi ve burjuva sınıfının etkinliğinin artması gibi gelişmeler vergi sistemi ve yapısı üzerinde etkili olmuştur.

Vergi gelirlerinin içerisinde olağanüstü durumlarda tahsil edilen dolaysız vergilerden olan servet vergilerinin önemli bir yere sahip olduğu; vergi ahlakı ya da vergi bilincinin olmaması nedeniyle yemin esasına dayalı olarak tarh edilen dolaylı vergilerin az olması servet vergilerinin önemini artırmıştır.

Her şeyden önce, sadece şehirler, gelişmiş randıman vergisi sistemi ile zaman zaman uygulanan gelir vergilerini içeren bir kamu ekonomisine sahiptiler. İkinci olarak, vergi ve aidatlar doğrudan doğruya kralın kendi memurları tarafından değil, aksine şehirler veya halk temsilcileri tarafından tevzii vergiler olarak tahsil edilmekteydi. Sonuç olarak devlet bütçesi ile kralın özel bütçesi ortaçağın başlarında eş anlamlı oldukları halde, daha sonraki dönemlerde bu iki bütçe türü arasındaki ayrımın belirgin bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir⁸³.

C. Yeniçağ'da Siyasal Düşünce ve Vergi

Ortaçağ sonrası yani 16.yüzyıldan başlayıp yaklaşık 19.yüzyıla kadar geçen dönemde siyasal alanda ve düşünce alanında birçok değişim yaşandığı görülmektedir. Bu değişimin ekonomik ve mali yaşamı da etkilediği açıktır. Bu süreçte her şeyden önce feodal düzenin yıkıldığı, yerine merkezi krallıkların kurulduğu görülmektedir. Rönesans ve Reform hareketlerinin sonrasında kilisenin yönetim üzerindeki etkinliği azalmıştır. Burjuvazi, yeni üretici güçleri temsil eden sınıf olarak ekonomik gücü eline geçirip, bu güce dayanarak siyasal gücü de ele geçirmeye aday olduğu zaman, önce eşitlik sloganı ile aristokratların sahip oldukları siyasal haklara sahip olmak istemiştir⁸⁴. Nihayetinde ise İngiltere'de Lordlar Kamarasının yanında Avam Kamara'sının da kurulmasına temel teşkil etmiştir. Aynı süreç Fransa'da da yaşanıp Fransız İhtilali ile sonuçlanmıştır.

Bu dönemde ayrıca gemicilik alanında ilerlemeler, barutun savaşlarda kullanılmaya başlanması, ticaretin gelişmesi ve sonucunda uzak kolonilerin kurulması gibi bir dizi siyasi gelişmeler vuku bulmuştur. Ulusal devletlerin kuruluşu bu döneme rastlamaktadır. Yine bu dönemde gelişen Hümanizm, içinde taşıdığı bireycilik ve doğal hukuk tohumları ile Fransız İhtilali'nin ve Klasik İktisadın doğmasına öncülük etmiştir⁸⁵.

⁸³ Turan, **a.g.e.**, s.13.

⁸⁴ Şenel, **a.g.e.**, s.284.

⁸⁵ Savaş, **a.g.e.**, s.142.

Bu dönemin en önemli ayırt edici özelliği ise, beşeriyetin ilk olarak iktisat üzerine düşünsel ve bilimsel anlamda ciddi olarak eğilmiş olmasıdır. Günümüz iktisat okullarının ilmi temellerini atan bu yaklaşımlara kısaca değinmek günümüzde siyaset-iktisat-vergi ilişkisinin daha iyi anlaşılabilmesi açısından faydalı olacaktır.

1. Merkantilizm

İlk iktisat ekolü olarak bilinen ve kabaca 1500 ve 1800 yılları arasındaki iktisadi anlamdaki gelişmeleri inceleyen döneme Merkantilist Dönem denilmektedir. İktisadi açıdan sermaye birikimi ve piyasa ekonomisi şartlarını hazırlayan ticari kapitalizmin geliştiği çağdır. Merkantilizm, yeni ticari kapitalist sınıfın ideolojisinin yansıtan bir “politik iktisat sistemi” olarak, aşağı yukarı üç yüzyıl imparatorlukların ve ulusal devletlerin iktisat politikası ilkelerini belirlemiştir. Politik iktisat deyişi de ilk defa merkantilistler tarafından kullanılmıştır⁸⁶. Bu dönemde politik anlamdaki değişimlere paralel olarak düşünce, din, ticaret ve ekonomi alanlarında birçok değişim yaşanmıştır. Bu değişimler ülkelerin vergi yapılarını da etkilemiştir. Merkantilizm doktrin olarak üç başlık altında toplanabilir⁸⁷:

- Merkantilizm moneter bir doktrindir. Bütün ekonomik faaliyet altın ve gümüşün elde edilmesine bağlıdır. Amaç para miktarını artırmaktır.
- Merkantilizm, milliyetçi (milli) bir doktrindir. Çünkü milliyetçi akımlara uygun olarak bütün ülkenin zenginleşmesi istenir. Milletın çıkarları ile ilgili faaliyetlere yer verilmektedir. Ancak bu amaç doğrultusunda özel mülkiyet kabul edilebilir. Aynı zamanda, merkantilizm merkezîyetçi bir devlet doktrindir.
- Merkantilizm, müdahaleci bir doktrindir. Çünkü devlet ithalatı kısımakta, sanayiye tarıma tercih etmekte ve ekonomik hayata müdahale etmektedir.

Dönemin vergi yapısı incelendiğinde Ortaçağ vergi yapısının kısmen korunduğu, başlangıçta idari yapıdaki değişikliklerle sınırlı kaldığı görülmektedir. Ancak artan savaş ve saray masraflarının finansmanı, sömürgecilik yarışının getirdiği yeni ihtiyaçlar kamu mali yapısının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu dönemin kamu mali yapısı ele alındığında, Prusya’da geliştirilen şahıs vergileri dikkat çekicidir. 1810 yılında yayınlanan bir kararname ile konulan ve şahsi verginin öncüsü olarak kabul edilen sınıf vergisinin kapsamı asilzade ve rahipleri kapsayacak şekilde genişletilmiş; dış belirtilere göre hesaplanan, bir çeşit kazanç vergisi niteliği taşıyan bu yeni vergi, artan oranlı tarife fikrinin ilk kez gerçekleştirildiği 1851 tarihli Gelir Vergisinin temlini oluşturmuştur⁸⁸.

⁸⁶ Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul 1999, s.35.

⁸⁷ Özgüven, **a.g.e.**, s.50-51.

⁸⁸ Muter, **a.g.e.**, s.32.

Ayrıca bu dönemde vergilerin meşruluğunun tartışıldığı dönem olması itibariyle de önemlidir. Merkantilist düşünürlere göre vergi, devletin, bireylerin can ve mal güvenliğini sağlayıp ve bireyleri himayesi altında bulundurmasının karşılığı olarak tahsil edilmeliydi. Buradan hareketle vergi gelirleri devletin sürekli gelirleri arsına ilk defa sokulmuş oluyordu.

Bu döneme ait bazı düşünürlerin, dolaylı-dolaysız vergileri savundukları ve vergi oranları üzerinde fikir yürüttükleri, hatta artırılmasını istedikleri; milli servetin ne kadarının devlete bırakılabileceği konusunda incelemeler yaptıkları görülmektedir. 17.yüzyıl İngiltere'sinde, Hükümdar ve devlet harcamalarının kontrolü ve bunların karşılanması için vatandaşlara mükellefiyetler yüklenmesi hususunda seçilmiş siyasi organların toplum adına karar vermesi ve hükümdarların yerine tam olarak geçmiş olması, tarihte ilk defa mali konularda demokratik bir yöntemin uygulanması anlamına geliyordu (Aksoy, 1998; 24). Peki neden sınırsız yetkili hükümdarlar vergi tahsil etmek için demokrasi gibi bir maliyet ödemek zorunda kalmışlardır? Bu sorunun iki cevabı mevcuttur: Birincisi zora dayalı vergileme direniş ve isyana neden olabiliyordu. İkinci olarak da vergi toplamakla görevli mültezimler gerek hükümdarla pazarlık, gerekse hükümdardan kaçırma yoluyla verginin bir kısmını kendilerine ayırarak safi vergi hâsılatının gerekenden daha az olmasına sebep oluyordu⁸⁹.

2. Kameralizm

Merkantilist akımın Almanya ve Avusturya'daki temsilcileri olarak ortaya çıkan Kameralistler, devlet hazinesinin ve mallarının en iyi şekilde nasıl korunacağı üzerinde durmuşlardır. Süreklilik arz eden kamu gelirleri sıralanmış ve vergi gelirleri de bu sıralama içerisinde yer almıştır. Amaç ülkenin nüfusunu, ekonomik ve mali gücünü artırmaktır. Dönemin Kameralist düşünürlerinden Von Justi, vergi hakkı ve verginin meşruiyeti üzerinde durmuş; hükümdarın vergi hakkını ülkenin zenginleşmesine mani olmayacak şekilde kullanmasının gerekliliği üzerinde durmuştur⁹⁰.

Kısacası yeniçağda vergi, oğlan üstü bir kamu geliri olmaktan çıkıp devletin sürekli gelirleri arasındaki yerini almıştır. Müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte vergiler kamuya gelir sağlama fonksiyonun ötesinde ekonomik ve siyasi müdahale aracı pozisyonuna gelmiştir.

3. Fizyokrasi

Fizyokrasi merkantilizmin müdahaleci devlet anlayışına karşılık, 18. yüzyılın ikinci yarısında gelişmiş ve çok kısa süreli etki yaratmış ve düşünsel anlamda kendisinden sonra gelişen Klasik iktisada esin kaynağı olmuş bir ekoldür. İktisat biliminin ayrı bir bilim dalı olarak algılanması ve iktisadi düşüncede ilk ekol düşüncesi Fizyokrasi ile

⁸⁹ Moore, **a.g.e.**, s.301.

⁹⁰ Aksoy, **a.g.e.**, s.25.

başlamıştır. Temel felsefe olarak doğal düzeni savunmuşlardır. Kelime olarak doğanın egemenliği anlamına gelen Fizyokrasi, ekonomi ilminin ilk sistemli ve kendi içerisinde tutarlı görüşleri kapsamakta ve bu nedenle bir okul (ekol) olarak değerlendirilmektedir⁹¹.

Bu iktisadi düşüncenin temel tezine göre toplumsal ve ekonomik ilişkileri ilahi bir güce sahip olan doğal düzen sağlamaktadır. Bunun için devletin bu düzene müdahale etmemesi gerekir. Toplumun verimli ya da üretici sınıf yani çiftçiler, toprak sahipleri ve kısır sınıf yani tüccar ve sanayiciler şeklinde üç sınıfa ayırmış; bu sınıflar arasında üretimde net hâsıla yaratan tek sınıf olarak çiftçileri, tek verimli alan olarak da tarım ürünlerini görmüşler ve bu bakımdan yalnızca tarım ürünlerinin ve çiftçilerin vergilendirilmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Fizyokratlara göre artan kamu harcamalarını karşılamak için çeşitli vergilere ihtiyaç duyulmakta; bu vergilerin konması da doğal düzeni bozabilmektedir. O yüzden kamu harcamaları öncelikli olarak azaltılmalıdır. Toprak rantı elde eden kimselerden alınacak verginin hem kolay, hem de tahsil masrafı açısından daha tasarruflu olacağı ifade edilmiştir. Fizyokratlara göre vergi; ticaret, sanayi ve ücretler üzerine konulsa bile sonunda tarım sektöründen alınacaktır. Çünkü vergi kısır iktisadi sektörlerden değil, yansıma yoluyla tarım sektöründe elde edilen safi hâsıla üzerinde alınmak zorunda kalacaktır⁹².

Fizyokrat düşüncesinin Fransa'da ortaya çıkıp ve gelişmesinde Fransa ekonomisinde tarımın önemli bir paya sahip olması gösterilebilir. Bu ekolün özel mülkiyetin korunması ve mülkiyete müdahale edilmemesi gerektiği görüşü ile yasaların, yani doğal düzenin devamının gerekliliği gibi düşünceleri Fransız İhtilali üzerinde etkili olmuştur. Tabii ki Fransız İhtilali ile birlikte demokratik rejime geçilmiş ve bu süreçte vergilerin kanuniliği ilkesi benimsenmiştir. Artık yeni konulan bir vergi Bakanlar Kurulu Kararı ile değil, halkın temsilcilerinin onayıyla alınacaktı. Bu gelişmelerden sonra Fransa'da da vergi sürekli olarak tahsil edilmeye başlanmıştır.

Bu yıllardan sonra Klasik İktisadi düşüncesinin geliştiği görülmektedir. Bu düşünce akımı ile birlikte devlet müdahaleciliğinin minimize edilmesi, devlete atfedilen sınırlı sayıdaki görevlerin dışındakilere müdahale yerine piyasa koşullarına bırakılması düşüncesi hakim olmuştur. Devletin vergi politikaları ile ekonomiye müdahalesine karşı çıkmış, denk bütçe anlayışı üzerinde durulmuştur. Ayrıca vergide adalet ilkesi üzerinde özellikle durulmuştur. Birinci Dünya Savaşı ve sonrasında ortaya çıkan Büyük Buhran yıllarına kadar popüler olan bu iktisadi düşünce ekolü, yerini Keynesyen İktisadi Düşünceye bırakmıştır. Müdahaleci devlet anlayışını savunan bu görüşe göre; devlete adalet, diplomasi, güvenlik konusundaki görevlerinin yanında yeni görevler yüklemiştir.

⁹¹ Tevfik Pekin, **Ekonomiye Giriş**, İzmir 1991, s.206.

⁹² Aksoy, **a.g.e.**, s.26.

Sonuç olarak her yüklenilen görev yeni bir maliyet ya da vergi anlamına gelmekteydi. Yıllık denk bütçe anlayışı yerini konjonktürel dönemlerin denklğine bırakmıştır. Enflasyonist dönemlerde vergi oranlarının artırılıp talebin kısılması, depresyon dönemlerde ise vergi oranlarının indirilerek genişletici maliye politikasının kullanılması gerektiği düşüncesi giderek yaygınlaşmıştır.

4. Keynesyen Refah Devleti Döneminde Vergi

Keynesyen ekonomi, İngiliz ekonomisti John Maynard Keynes'in yapıtları çerçevesinde oluşan ekonomi teorisi ve ekonomi politikasıdır. Keynes'in çok sayıda kitabı bulunmakla birlikte, Keynesyen ekonomi denildiği zaman onun "The General Theory of Employment, Interest and Money" (1936) adlı kitabı temel alınmaktadır. Buradaki fikirler ve analitik teknikler, yeni ekonominin veya "Keynesyen Devrim" in oluşmasını sağlamıştır.

Keynes; Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Alfred Marshall ve A.C. Pigou'dan kaynaklanan klasik ve neo-klasik görüşlere karşı çıkmıştır. Klasik ve neo-klasik ekonomistlere göre, piyasa sistemine dayanan özel girişim ekonomisi, yalnız tam istihdamda dengede bulunur. Ekonomi, tam istihdamdan geçici olarak ayrılırsa, bazı kuvvetler harekete geçip onu tekrar tam istihdama götürür.

Keynes, "zamanı" iktisat teorisine geri getirmiş; Neo-klasiklerin, zaman ve mekândan bağımsız geçerli teori kurma iddialarına karşılık, Keynes'in "zamanı" geri getirmesi, teoriyi, tarihsel olaylarla bir araya getirmiştir. Bu bağlamda "Genel Teori", iktisat tarihinin analitik incelemesine imkân vermiş ve zamandan bağımsız denge durumlarının yerini tarihsel gelişme almıştır⁹³.

Keynes'in genel istihdam teorisi, kapitalist bir ekonominin tam istihdamın altında dengede olabileceğini ve klasik ve neo-klasik ekonominin bu genel teoride özel bir durum olduğunu varsaymaktadır. Keynes, klasik ve neo-klasiklerin bu özel durumunun gerçek dünya da uygulanmasının felaketlere yol açacağını iddia etmiştir.

Keynes, kapitalizmin otomatik olarak kendi kendini ayarlayabilen nitelikte olduğunu kabul etmemiş, laissez faire altında kronik, büyük çapta işsizliğin meydana gelebileceğini öne sürmüştür. İşsizliği hafifletmek için de pozitif maliye ve para politikalarının uygulanmasını tavsiye etmiştir.

⁹³ Kazgan, a.g.e., s.205.

Keynesyen ekonomi, genelde bir efektif talep teorisidir; hacmini ise iki faktör belirlemektedir: Tüketim eğilimi ve yatırımın uyarılması. Tüketim eğilimi, değişik milli gelir düzeylerinde tüketim miktarlarına ait fonksiyonel bir ilişki demektir. Milli gelir arttığı zaman tüketim de artacaktır; ancak tüketim artışı, milli gelirdeki artıştan az olacaktır. Ek tüketimin ek gelire oranı, Keynes'in teorisinde önemli bir kavram olan marjinal tüketim eğilimini vermektedir. İşadamlarının yatırım uyarısı, bunların var olan sermayelerinin gelecekteki kârları hakkındaki beklentileriyle ilgili olduğu kadar, yatırım için borçlanırken yüzde kaç faiz verecekleri ile de ilgilidir.

Cari yatırım miktarıyla, beklenen kâr oranları arasındaki fonksiyonel ilişki, "sermayenin marjinal etkinliği şedülü" ya da "yatırım talep şedülü" adını alır. Herhangi bir dönemde yatırım, bir iskonto oranı olarak ifade edilen sermayenin marjinal etkinliği ile faiz oranının eşit olduğu noktaya kadar yapılır.

Keynes'e göre tasarruf yatırım eşitliğini sağlayan –Klasiklerin iddia ettiği gibi faiz değil- gelirdir. Çünkü faiz Klasiklerin iddia ettiği gibi tasarruf etmenin ve bekletmenin mükafatı olamaz. O'na göre faiz, likiditeden vazgeçmenin karşılığıdır. Faiz, parayı bir süre kullanmanın bedelidir⁹⁴. Yani yatırım için alınan ödünç paranın kirasıdır. Milli geliri ve istihdamı belirleyen karmaşık ilişkiler arasında yatırım, stratejik bir faktördür. Düşük yatırım düzeyleri beraberinde düşük istihdam da getirmektedir. Yatırımdaki dalgalanmalar, istihdamda ve gelirden çok daha şiddetli dalgalanmalara yol açmaktadır. Gelir arttıkça, tüketimin artışına benzer bir şekilde otomatik yatırım artışlarına rastlanmaktadır. Yatırım, Keynes'in efektif talep teorisinde stratejik bir faktör olmaktadır. Çünkü yatırım, tüketim mallarına harcanacak satın alma gücü dağıttığı halde piyasaya arzedilen tüketici mallarına herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Bir firmanın üretimini kârlı gördüğü tüketim malı miktarı, üretilmekte olan yatırım malları miktarına bağlıdır. Çünkü tüketim malları talebi iki yerden kaynaklanmaktadır: Tüketim malları üretiminde istihdam edilenlerin gelirleri ve yatırım malları üretiminde istihdam edilenlerin gelirleri olmak üzere iki tür gelir söz konusudur.

Keynes'in teorisi, arzdan çok talep üzerinde durmaktadır. Cari yatırımlar, efektif talep teorisinde önem taşımamaktadır, çünkü gelecekteki üretim kapasitesine bir katkıda bulunmamaktadır. Yatırımın bu teori içindeki önemi, ekonomiye satın alma gücü sağlamasıdır. Piyasaya tüketim malı sağlamadan gelir sağlayan her faaliyet, efektif talebin bir parçası olarak yatırımın fonksiyonunu yerine getirmektedir. Örneğin, devlet tahvillerinden sağlanan para ile yapılan devlet harcamaları, özel yatırım harcamaları gibi tüketim malı talebini etkilemektedir.

Keynesyen ekonomiyle en yakından ilgili olan program, telafi edici maliye politikasıdır. Özel sektör tarafından meydana getirilen efektif talep miktarı, tam istihdamın oluşması için yetersiz ise, bu yetersizlik kamu sektörü harcamalarının

⁹⁴ Özgüven, a.g.e., s.221.

artırılmasıyla telafi edilebilir, dengelenebilir. Kamu harcamalarının arzu edilen etkiyi yapabilmesi için, özel sektör harcamalarını azaltmayacak şekilde finanse edilmesi gerekmektedir.

Keynesyen ekonomi politikasında bütçe açıkları, özel sektör harcamaları arzu edilen istihdam düzeyini oluşturmaya yeterli olmadığı sürece, arzu edilen bir araçtır. Özel sektörün talebi canlı ve yeterli ise bütçe açıklarına gerek yoktur. Bu takdirde devlet harcamalarının vergilerle finanse edilmesi gerekmektedir.

Keynes'in teorisi ve politikası ABD'de Başkan Roosevelt'in ikinci başkanlığı (1937-1941) sırasında, savaş ekonomisinde, 1946 İstihdam Kanunu'nda, 1960'lı yıllarda, Kennedy ve Johnson'un başkanlıkları sırasında yaygın bir şekilde uygulanmıştır. 1970'li yıllarda Keynesyen ekonomi, stagflâsyondan dolayı artan eleştirilere hedef olmuştur. Resesyona enflasyonun bir arada yer alması, ekonominin Keynesyen tedavi yöntemleriyle sağlığa kavuşturulması konusunda bir ikilem yaratmıştır: İşsizliği azaltmak için talep kamçılandığı takdirde enflasyon hızı yükselecek, enflasyonla mücadele için talep daraltılmak istenirse işsizlik artacaktır.

Keynesyen teori ve politika, genel talep fazlasından kaynaklanan enflasyonun ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanmıştır. Bu nedenle, petrol, gıda maddeleri gibi malların fiyatlarından kaynaklanan enflasyona çözüm yolu bulma yönünden uygun değildir. Öte yandan, maliyetlerin ittiği enflasyonla genel talep enflasyonunu birbirinden ayırmak sanıldığı kadar kolay değildir.

Keynesyen ekonomi, 1970'li yılların yarı durgun, enflasyoncu dönemine gerekli çözümleri getirememiştir. Keynesyen ekonomiye yöneltilen başlıca eleştiri, bu ekonominin, politikaya uygulandığında enflasyona yol açtığı yolundadır. Bu eleştiri, üç noktada ele alınmalıdır: Efektif talep artışları başlangıçta istihdamı artırabilir. Ancak, belirli bir istihdam düzeyinden sonra fiyatlar da önemli ölçüde artacaktır. Kritik nokta, tam istihdam düzeyindeki işsizlik oranıdır ve bu oran %4 dolayındadır. Daha düşük tutulduğunda da ücret ve fiyat artışlarına yol açmaktadır.

Keynesyen politikalar sayesinde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki depresyonlar ortadan kaldırılmıştır ama bu depresyonlar enflasyona da yol açmıştır. Çünkü Keynes öncesi dönemlerde depresyonlar, piyasaya yönelik ekonomilerde, fiyatların denetlenmesini sağlıyordu. Uzun dönemli enflasyon, depresyonları ortadan kaldırmanın bedeli gibi gözükmemektedir. Başarılı bir maliye politikasının gerektirdiği esneklik, siyasal bakımdan sağlanamayabilir ya da öylesine gecikmeli bir politik süreç söz konusu olur ki, sağlam mali politikalar etkinliklerini yitirebilirler.

Vergi oranlarını artırmak, bu oranları düşürmekten, kamu harcamalarını azaltmak da bunları arttırmaktan daha zordur. Bu siyasal şartlar, Keynesyen türdeki maliye

politikalarına enflasyoncu bir etki katar. Gerçekte bu faktör, yalnızca Keynesyen ekonominin değil, siyasal demokrasinin de zayıf bir noktası sayılmalıdır.

Keynesyen maliye politikalarına en önemli eleştirileri monetarist akım yöneltmiştir. Monetaristlerin politikası para miktarında sürekli, fakat sınırlı bir artış öngörmektedir: Özel ekonomi, bundan başka bir devlet müdahalesiyle karşılaşmamalıdır. Monetaristlere göre maliye politikası, üretimi ve istihdamı etkileyemez. Etkilese bile ancak olumsuz etkileyebilir. Buna göre devlet harcamaları kısılmalı ve bütçe denge halinde olmalıdır.

Keynesyen ekonomistler, para politikasını maliye politikasının gerekli bir tamamlayıcısı olarak görmüşlerdi. Genişletici maliye politikaları sonucu ya da başka nedenlerle istihdam arttığı zaman, paranın işlem görmesi için para talebinde meydana gelen artışı finanse etme gereği, para arzının artırılmasına yol açmaktadır.

Keynesyen çerçeve, para politikasının hangi şartlar altında etkin olduğunu tespit etmek bakımından uygundur. Yatırımda bir artışı teşvik edebilmek için, para miktarındaki bir artışın faiz oranını önemli ölçüde düşürmesi gerekmektedir. Para miktarındaki bir artışın faiz oranı üzerinde az ya da çok etki yapması, likidite tercihi eğrisinin şekline bağlıdır. Keynes'e göre, belirli bir noktadan sonra, para miktarındaki artışlar faiz oranı üzerinde fazla etkili olamayacaktır; çünkü, düşük faiz oranlarında, para talebi çok esnek hale gelmektedir. Para miktarını arttırarak faiz oranının düşürüldüğünü kabul etsek bile, bunun etkisi yatırım talebi eğrisinin şekline bağlıdır. Bu eğrinin esnekliği yoksa, yani eğri faiz oranlarındaki değişmelere tepki göstermiyorsa, para politikasının yatırım ve istihdam üzerinde pek fazla bir etkisi olmayacaktır. Diğer taraftan, yatırım talep eğrisi esnekse, faiz oranlarında küçük değişimler yatırımı büyük çapta arttırabilecektir.

Keynes para politikasına "likidite tuzağı"na düşülebileceği kaygısıyla oldukça ihtiyatlı yaklaşmıştır. O'na göre para arzındaki genişleme her zaman faizleri düşürerek yatırımları hızlandırmayabilir⁹⁵. Para politikasının etkisiyle artan yatırımın gelir üzerindeki etkileri, yatırım çarpanının büyüklüğüne bağlı olacaktır. Keynesyen ekonomi, ekonominin her zaman tam istihdam durumunda olacağı görüşünden yola çıkan geleneksel ekonominin, 1929'da başlayan Büyük Depresyon'u açıklayamamasından kaynaklanan bir tepki olarak doğmuştur. Geride kalan yıllar, Keynesyen ekonominin, değişen ekonomik ve tarihi şartlar karşısında geçerliliğini koruması için, yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır.

Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesi arzu edilen bir finansman yolu değildir; çünkü kullanılabilir (vergiden sonraki) geliri ve dolayısıyla özel tüketimi azaltacaktır. Tüketim söz konusu olduğunda Keynesyen ekonominin dolaylı vergilere

⁹⁵ Savaş, a.g.e., s.772.

pek de sıcak bakmayacağı aşikârdır. Dolayısıyla Keynesyen model açısından verginin yapısı toplam talebe olan etkileri çerçevesinde önemlidir. Bu bakımdan, kamu harcamalarındaki artış, borç ile karşılanmaktadır. Kimden borç alınacağı da önemlidir. Devletin bankalara borçlanması, kişilerden borç alınmasına tercih edilmelidir; çünkü bankalardan alınan borcun özel sektör harcamalarını azaltması ihtimali daha düşüktür. Bu şartlar altında devlet bütçesinde meydana gelen açık, kamu harcamalarının özel harcamaların yerini almaması için gerekli görülmektedir.

D. Neo-Liberal Dönem Siyasi Düşüncesinde Vergi

Neo-liberalizmin iktisadi ve politik içeriği ve etkilerini tahlil etmeden, kavramın ne tür bir dönüşümü ifade ettiği ve bu dönüşümün iktisadi açıdan tarihsel arka planının incelenmesi aydınlatıcı olacaktır.

1. Neo-Liberalizm Kavramı

“Neo” önekinin “yeni” anlamı taşıdığı göz önüne alındığında, “neo-liberalizmin” doğrudan tercüme edildiğinde “yeni liberalizm” anlamına geleceği açıktır. Bu bakımdan “liberalizmin” ne olduğu sorusu önem kazanmaktadır. Daha önce de bahsedildiği gibi Liberalizm; temelleri 17. ve 18. yüzyıllarda atılan ve iktisadın kendi iç dinamikleri olduğunu, iktisadi olayların da bu dinamiklerce yönlendirildiğini, iktisadi süreçlere dışsal bir müdahalenin nihai olarak toplumun tümünün gelişmesine katkıda bulunacak olan iktisadın bu kendiliğindenliğe zarar vereceğini ve bu yüzden de devletin iktisadi süreçlere müdahil olmasının özelden arz-talep dengesi genelinde de iktisadi denge, üzerinde olumsuz etkiler yaratacağını varsayan bir ekonomi-politik öğretilerdir. Buna göre iktisadi olayları, rasyonel bireylerden oluşan toplum talep yönünden, tam rekabet halindeki işletmeler de arz yönünden optimal bir dengeye çekmektedir. Dolayısıyla kendiliğinden dengede olan veya arıza sapmalar olsa dahi bahsedilen dinamikler sayesinde bir süre sonra yine dengeye kavuşacak olan iktisadi olaylar silsilesi bütününe devletin müdahil olması zaten gereksizdir. Devlet yalnızca, bir “jandarma” veya “gece bekçisi” olarak, zikredilen dengenin sürdürülebilmesi için elzem olan “tam kamusal” mal ve hizmetleri (eğitim, sağlık, adalet, güvenlik vs.) sağlamakla yetinmelidir. Adam Smith’te cisimleşen bu bakış açısı, iktisadi süreçte devlete en ufak bir yer dahi vermemektedir.

Başlangıcı 1960’ların sonlarına kadar götürülebilecek olan ve “neo” olan liberalizm ise yukarıda bahsedilen klasik liberal anlayışın temel ilkelerini kabul etmekle birlikte bazı nüanslarla ondan ayrılır. Buna göre devletin iki görevi vardır: Devlet ilk olarak özel ve/veya yarı kamusal mal ve hizmet üretimi yoluyla müdahale etmekten

çekilmeli ve makroiktisadi dengeleri piyasanın kendi işleyişine bırakarak orta vadeli hedeflere (enflasyon hedeflemesi, borçların çevrilmesi, faiz dışı fazla yoluyla ulusal tasarrufa katkıda bulunulması vs.) yönelmelidir. Böylece devlet, üretici olarak özel sektöre rakip olmak yoluyla piyasanın ve iktisadi sürecin işleyişini bozmak yerine, bu işleyişin arizi sapmalarının olumsuz etkilerini en aza indirecek bir tampon işlevi görerek piyasayı tamamlayıcı biçimde bir “koordinatör” rolünü üstlenecektir. Devletin ikinci ve belki de en önemli görevi ise varsayılan ancak piyasanın kendi iç dinamikleriyle gerçek iktisadi yaşamda bir türlü gerçekleştiremediği rekabeti korumaktır. Bunu rekabetin aktörleri arasında “fırsat eşitliğini” gerçekleştirmek için yapmak zorundadır. Neo-liberalizm buna yönelik olarak, klasik liberalizmde olmayan “zararlı veya yıkıcı rekabet” kavramını icat etmiştir. Oysa Smith’e göre rekabetin her biçimi iyiydi. Bu bakımdan klasik liberalizm piyasanın kendi rekabet ortamını yaratacağını iddia ederken, neo liberalizm rekabeti kollama görevini devlete vererek klasik liberalizmden ayrılır. Bu özelliklerden hareketle neo-liberalizmi “klasik liberalizmin temel varsayımlarını kabul eden, ancak minimal devlet yaklaşımını kabul ettiği halde bunu yalnızca bekçi devlete indirgemek yerine devlete koordine edici rolünü yerine getirecek şekilde bir hareket alanı bırakan öğreti” olarak tanımlayabiliriz.

2. Neo-Liberal Dönüşümün Tarihsel Arka Planı

Neo-liberal dönüşüme “ilişkin ilk işaretleri daha 1960’lı yılların ortalarında görmek mümkün gibidir. O tarihe gelindiğinde Avrupa ve Japon ekonomilerinin toparlanması tamamlanmıştı, iç pazarları doyumluğa ulaşmıştı ve ürün fazlaları için ihracat pazarları yaratma çabası başlamak zorundaydı. Ve bu tam da Fordist rasyonalizasyonun başarısı dolayısıyla imalat sanayinde görece olarak gittikçe daha çok sayıda işçinin işinden olduğu ana rastlıyordu. Efektif talepte bunun sonucunda ortaya çıkan gerileme, ABD’de yoksulluğa karşı verilen savaş ve Vietnam savaşı dolayısıyla dengeleniyordu. Ama özel sektörde üretkenliğin ve kârlılığın 1966’dan sonra gerilemesi ABD’de bir mali sorunun doğması anlamına geliyordu. Bu sorun ancak enflasyonun hızlanması pahasına çözülebildi; enflasyon ise uluslararası bir rezerv para olarak doların bu rolüne son veriyordu... Yine bu sıralarda birçok üçüncü dünya ülkesinde (özellikle Latin Amerika’da) ithal ikameci politikalar, çokulusluların çevre ülkelerde (özellikle Güneydoğu Asya’da) imalat sanayine yönelişin ilk büyük dalgası ile birleşince, işçi sınıfı ile toplumsal sözleşmenin ya zayıf uygulandığı ya da hiç olmadığı yeni ortamlara, batı ile rekabet gücü olan bir Fordist sanayileşme atılımını taşıyordu. Bu andan itibaren, Batı Avrupa ile Japonya’nın yanı sıra bir dizi yeni sanayileşen ülke ABD hegemonyasına meydan okumaya başlayınca, Fordizm içinde uluslararası rekabet kızışıyor, bu rekabet Bretton Woods anlaşmasının çatlamasına ve doların devalüasyonuna kadar uzanıyordu. Savaş sonrası uzun canlılık döneminin sabit döviz kurlarının yerini, artık dalgalı (ve büyük ölçüde istikrarsız) döviz kurları alıyordu”⁹⁶.

⁹⁶ David Harvey, **Postmodernliğin Durumu**,: Metis Yayınları, İstanbul 1999, s.164-165.

Daha sonra 1973 ve 1978 yıllarında yaşanan iki petrol şoku ile bunalım yeni bir aşamaya girmiş ve yaygınlaşmıştır. Böylece bunalımın bir boyutunu durgunluk yani üretim düşmesi oluşturmuş; özellikle sanayi üretimi 1970'li yılların ikinci yarısında her ülkede önemli oranlarda düşme göstermiştir. Bunalımın ikinci boyutunu ise fiyat artışları oluşturmuş; üretim düşmesine karşın bir fiyat patlaması yaşanmıştır⁹⁷. Bu arada merkezi kapitalist ülkelerde örgütlü işgücünün artan gücü işgücü maliyetine ek olarak sosyal harcamaların seviyesini yükseltmiş, bu ise kapitalistin kârından kesilmiştir. Sonuç stagflasyondur. İleri düzeyde fiziksel ve sosyal altyapı yatırımları sonucu birçok ülkenin artan borç yükü “devletin mali krizi” ile sonuçlanmıştır⁹⁸. Bunun sonucunda 1970'li ve 80'li yıllar bir ekonomik yeniden yapılanmanın ve toplumsal ve politik uyarlanma sürecinin yaşandığı sıkıntılı bir dönem olmuştur. Bütün bu iniş çıkışlığın ve belirsizliğin yarattığı toplumsal mekânda, sanayide örgütlenme konusunda olduğu gibi politik ve toplumsal yaşamda da bir dizi yeni deney ufukta biçimlenmeye başlamıştır. Bu deneyler, tümüyle yepyeni bir birikim rejimine ve bununla bağlantılı olarak bütünüyle farklı bir politik ve toplumsal düzenlemeye geçiş sürecinde ilk kıpırtıları oluşturmuştur – ki bu farklılaşmanın içeriğine aşağıda değinilecektir.

Yukarıda bahsedilen süreç ister istemez birikim rejiminin iktisadi ve sosyo-politik içeriğinde bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüm iktisadi düzeyde piyasanın yüceltilmesi, özelleştirme ve (hakem olmanın ötesinde) koordine edici devlet biçiminde kendisini belli ederken; devlet-piyasa-toplum ilişkilerinde hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş Keynesyen bürokratik korporatizm yerini neo-liberal teknokratik plüralizme (çoğulculuğa) bırakmıştır. Ayrıca teknokratik aklın medya ve kamuoyundan etkilenmeden yerleşebilmesi ve bu sürecin tüketim kültürünün irrasyonelitesince yönlendirilen seçim mekanizması ve seçilmişler tarafından sekteye uğratılmaması için de bağımsız idari otoriteler (BİO'lar) (veya üst kurullar) kurulmuştur ki teknokrasi ve bürokrasinin vergileme ile olan ilişkisine daha önce değinmiştik.

Neo-liberalizmin vergilemeye yaklaşımı ise fonksiyoneldir. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Keynesyen iktisadın aşırı talep yönlü yaklaşımının aksine neo-liberalizmin temel kaygısı vergi yapısının arzın talebe cevap verecek biçimde şekillendirilmesidir. Bu bakımdan neo-liberalizmin vergileme anlayışı arz yönlü iktisadın vergileme ile ilgili prensiplerinin yeniden hayata geçirilmesinden ibarettir. Bundan dolayı arz yönlü vergi anlayışını, neo-liberal yaklaşımın vergileme prensibi olarak ele almak yanlış olmayacaktır.

3. Neo-Liberalizmin Vergisel Boyutu Olarak Arz Yönlü İktisat ve Vergi Yaklaşımı

Keynesyen iktisadın özellikle 1970'li yılların sorunları karşısında alternatif olarak ortaya çıkan teorilerden birisi de “supply-side economics”tir. Türkçe'ye arz yönlü iktisat,

⁹⁷ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara 2003, s.120.

⁹⁸ David Harvey, **The New Imperialism**, New York: Oxford University Press, 2005, s.61.

arz iktisadı veya sunum yönlü iktisat şeklinde çevrilebilecek olan bu teorinin öne çıkardığı politika, vergi indirimleri ve bu indirimler neticesinde ekonominin arz yönünün güçlendirilmesidir.

1978 yılında Amerikan İktisatçılar Birliği tarafından resmen kabul edilen bu terim, ekonomideki sorunların giderilmesini daha çok vergi indirimlerine dayandırması dolayısıyla arz yönlü vergi politikası veya arz yönlü (veya yanlı) maliye politikası olarak da bilinir.

a. Tanım ve Temel İlkeler

Arz Yönlü İktisat, ekonominin yüz yüze olduğu verimlilik, enflasyon, reel büyüme gibi pek çok sorunla ilgili kompleks bir disiplindir. Bunların yanında tasarruf, yatırım, çalışma gayreti, teşvikler, iş verimi, hükümetin büyüklüğü ve etkinlik alanı, regülasyonlar ve piyasaların etkinliği ve hatta uluslararası karşılıklı etkileşim gibi konular da Arz Yönlü İktisadın ilgilendiği alanlar içerisinde yer alır.

Arz Yönlü İktisat ile ilgili olarak çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır. Bu teoriyi gündeme getiren Arthur Laffer bu konuda şu görüşlere yer verir: "Arz yönlü iktisat, klasik iktisadın modern tarzda ifadesinden başka bir şey değildir. Arz Yönlü İktisat temel olarak teşviklere dayanır. Teşvikler değiştiğinde insanların davranışları da değişir. Eğer bir kişi daha cazip bir aktivitede bulunursa diğer insanlar da bu aktiviteyle ilgilenmeye başlayacaklardır. Aynı şey tersi için de mümkündür. Vergi, dolaysız kontroller (regulation), hükümet harcamaları ve devletin ekonomi üzerindeki bütün faaliyetleri üzerinde yapılacak kapsamlı değişiklikler, kişileri teşvik eder ve davranışlarını değiştirir."

Ancak Arz yönlü iktisat taraftarlarının bütün görüşlerini kapsayacak şekilde genel bir tanım arz yönlü iktisadın ekonometrik analizini yapan Michael Evans tarafından yapılmıştır. Ona göre arz yönlü iktisat "ekonominin üretken kapasitesini etkileyen unsurları inceleyen iktisat dalı"dır.

Arz Yönlü İktisadın temel politik aracı vergi oranlarıdır. Vergi oranlarının önemli bir politik araç olarak kullanılmasının kaynağı Avustralyalı iktisatçı Colin Clark'tır. Clark 1940'ların sonunda yaptığı bir ekonometrik araştırmada vergi yükünün % 25'in üzerine çıkması halinde enflasyonun başlayacağını ileri sürmüştür. Clark'a göre yüksek vergi oranları tasarrufu ve çalışmayı azaltacak üretimi ve arzı daraltacak bu yoldan da toplam talep toplam arz dengesini bozarak enflasyona neden olacaktır. Clark'ın bu görüşü de iktisat politikalarını etkilememiştir. Bunun nedeni sanayi ülkelerinin vergi yükünün % 25'in üzerine çıkarmış oldukları halde hızlı gelişmeyi sürdürebilmiş olmalarıdır. Buna rağmen vergi yükü ile makro büyüklükler arasındaki ilişkiye ait ekonometrik araştırmalar devam etmiş ve 1975'te Laffer, Wanniski ve Roberts'un vardığı sonuçlar Clark'ın görüşünü yeniden güncel hale getirmiştir. En aşırı şekilde "Laffer Eğrisi" (Laffer Curve) diye bilinen bu görüş iktisat politikalarının temelini oluşturmaya başlamıştır⁹⁹.

Elbette ki vergi kesintisi için bu kadar sebep bütçe açıklarını üretmektedir. Geçmiş dönemlerde bu etki hissedilmiştir. Ancak bu konuda şimdi çok farklı düşünülmektedir. Arz Yönlü

⁹⁹ Savaş, a.g.e., s.957.

İktisatta vergi kesintilerinin sebebi, marjinal vergi oranlarını indirmek şeklindedir. Bu gerçek bir katkı anlamına gelir. Ayrıca Arz Yönlü İktisadın ulaşmak istediği sonuç, nispi fiyatlarda toplam talepten daha fazla bir değişiklik yapmaktır.

Bunu şöyle açıklayabiliriz; öncelikle nispi fiyatlar kişilerin gelirlerini tüketim ve tasarruf arasında nasıl tahsis edecekleri üzerinde etkilidir. Cari tüketime tahsis etmek için ayrılan ek gelir, gelecekteki tüketimden vazgeçmek ve tasarruf oluşturmaktır. Gelecekteki gelirden vazgeçmenin değeri, marjinal vergi oranı tarafından etkilenir. Daha yüksek marjinal vergi oranı ek cari tüketimde bir kişi için daha ucuz vazgeçmektir. Nispi fiyatlar, insanların zamanlarını çalışma, boş durma, eğlence veya yeteneklerini artırmak üzerinde yönlendiricidir. Eğer kişi zamanının bir kısmını boş durmaya ayırırsa, bu, çalışarak kazandığı cari gelirin bir kısmından vazgeçmek demektir. Cari gelirden vazgeçmenin faydası marjinal vergi oranının bir fonksiyonudur¹⁰⁰.

Arz Yönlü İktisadın ikinci yönü de altın standardına geri dönülmesi düşüncesidir. Altın standardını savunanlara göre, bu standart para arzının aşırı artışına ve enflasyona mani olur. Para sadece ihtiyaç duyulduğunda ve altın mevcudu kadar basılır. Öncelikle para arzı kontrol altına alınır ve enflasyon ortadan kaldırılır.

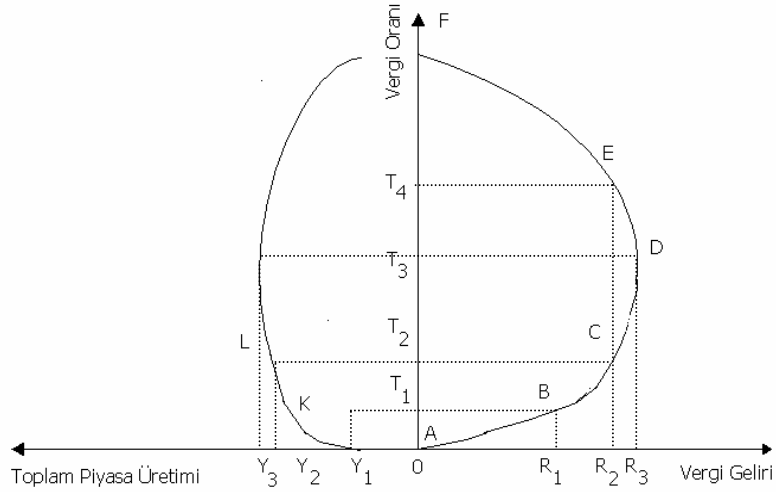
Altın standardı, açık bütçeler parasal genişlemeye sebep olduklarından hükümetlerin açık harcama yetkilerini de ortadan kaldırır. Böylece parada istikrar ve bütçede de denge oluşturulur. Özel sektör vergi teşviki nedeniyle yatırıma yönelir. Bunu istihdam ve ekonomik büyüme takip eder. Ancak arz yönlü iktisadın bu ikinci yönü fazla taraftar bulamamıştır ve uygulamaya konamamıştır.

b. Laffer Eğrisi

Arz Yönlü İktisadın en temel yaklaşımlarından birisi vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir. Buna göre bu ilişki ters orantılıdır. Ancak, Arz Yönlü İktisatta Laffer eğrisiyle ifade edilen bu ilişkinin Artur Laffer'le başladığı söylenemez. Nitekim (İbn-i Haldun'un görüşleri yanında) iktisadın bir bilim haline gelmesini sağlayan ünlü İktisatçı Adam Smith yine iktisadın bilim haline gelmesini sağlayan ünlü kitabı "Milletlerin Zenginliği" (1776) adlı kitabında bu konudaki görüşlerini açıklamıştır: "Yüksek vergiler bazen üzerinden vergi alınan malı ve dolayısıyla tüketimi azaltır. Bazen de kaçakçılığı teşvik eder ve kamu gelirlerinin tahmin edilenden daha az olmasına yol açar." Ancak konunun esaslı olarak gündeme gelmesi 1974 yılında Arthur Laffer'in kendi ismiyle anılan eğriyi çizmesiyle olmuştur. Wanniski Roma İmparatorluğu'nun yüksek vergiden yıkıldığı ve 1929 büyük depresyonuna da yine yüksek vergilerin neden olduğu görüşündedir. Ona göre; sıfır vergi oranında üretim maksimum düzeyde olacaktır.

¹⁰⁰ N.B. Ture, "Supply Side Analysis and Public Policy", **Essays in Supply Side Economics**, içinde, Der. G.D. Raboy. Washington D.C., Institute for Research on Economics of Taxation, 1982, s.15.

Şekil 3: Laffer Eğrisi



Laffer eğrisine göre hiç vergi hâsılatı sağlamayan iki aşırı vergi oranı vardır. Bunlar sıfır vergi oranı ve % 100 vergi oranıdır. Sıfır vergi oranında fertler hiç vergi ödemezler. Vergi oranı % 100 olduğunda ise fertlerin üretim yapıp gelir elde etme arzuları tükenmiş olacağından yine hiç vergi ödemeyeceklerdir. Bu iki aşırı arasında önceden belirlenmesi mümkün olmayan bir vergi oranı vergi hâsılatını en yüksek düzeye çıkaracaktır.

Arz Yönlü İktisatçılar çalışmalarını mümkün olduğunca ampirik bulgulara dayandırmışlardır. Bu amaçla yapılan ampirik çalışmalar yanında monetaristlerin ve Rasyonel Beklentiler Teorisi'nin yaptığı çalışmalardan da yararlanmışlardır. Arz Yönlü İktisada göre Batı ülkelerinde ferdi tasarruf hacmi en düşük ülke ABD'dir. Bunun sebebi Amerikan vergi sisteminin ağır vergi yüküne sahip olmasıdır.

Bazı iktisatçılar Laffer eğrisindeki amaçlara muhalefet ederler. Onlara göre Laffer eğrisinde bazı belirsizlikler vardır. Örneğin varsayımların doğruluğunun ampirik bulgularla test edilmesi son derece zordur. Laffer vergi indirimlerinin derhal vergi hâsılatı sağlayacağını söylemez¹⁰¹.

¹⁰¹ Savaş, a.g.e., s.961.

Vergi indirimleri yatırım ve üretim artışına o da gelir ve vergi artışına yol açar. Gerçekten vergi indirimleri yatırım ve üretimi uyurucu bir etki yapar, ancak bu toplam vergi gelirlerini artırmak için yeterli değildir. Üstelik vergi indirimlerinin yeraltı ekonomisi üzerinde ne kadar etki edeceğini belirlemek de son derece zordur.

Laffer eğrisi, bir başka açıdan da eleştirilmektedir. Buna göre merkezinde insan olan ekonomi bilimini incelediği halde insanların iyi ya da kötü olarak nitelendirilebilecek davranışlarını dikkate almıyor. Bunun dışında ahlaki ve politikaya ait şeyler arasında ayırım yapmaya imkân vermiyor¹⁰².

Laffer eğrisine yönelik diğer bazı eleştiriler şunlardır: Bu eleştirilerden bazıları Laffer eğrisinin bir hayal ürünü olduğu yönündedir. Laffer eğrisinde öne sürülen tasarruf, çalışma ve tüketim gibi etkiler esasen sübjektif özellik taşır ve ölçülemez. İnsanların tercihleri ve beklentileri politikacılar tarafından bilinse bile, insanlar bu tercih ve beklentilerini daima sürdürmezler.

Diğer bir eleştiri ise Laffer eğrisinin makro ekonomik bir temelden yoksun olduğu yönündedir. Buna göre teori vergi indirimleriyle ekonomik tercihlerin değiştiğini basit bir şekilde ele alır. Bu değişikliklerin nasıl olduğu hangi sürelerde olduğu, veya nispi fiyat değişikliklerinin neler olduğu tartışılmıyor. Bu kadar yüzeysel bir yaklaşım Arz Yönlü İktisadı açıklamaya yetmez.

Vergi gelirlerinin yükselebilmesi için kişilerin vergi indirimlerinden sonra daha fazla çalışmaları gerekir. Gerçekten elde edilen veriler, kişilerin reel gelirleri arttığında daha az çalışmadığını ve daha fazla boş durmadıklarını göstermektedir. Aynı şekilde kurumlar vergisi indirimlerinin vergi gelirlerini artırması için, firmaların vergi sonrası kazançları arttığında yeni yatırımlara yönelmeleri ve yatırımlarını önemli ölçüde artırmaları gerekir.

¹⁰² Savaş, a.g.e., s.961

İkinci Bölüm

SIYASAL İSTİKRAR ve VERGİLENDİRME

Birinci bölümde ana hatları ile verilmeye çalışıldığı üzere siyaset ile vergilendirme arasında yakın ilişki ve etkileşim olduğu kuşkusuzdur. Bu bölümde bu ilişkiden yola çıkılarak, siyasal istikrarsızlık kavramının vergilendirme ile olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Siyasal istikrar meşruiyet, toplumun beklentilerine cevap verebilme, etkinlik ve beceri gibi unsurlardan oluşmaktadır. Ancak bir ülkedeki siyasal istikrar, siyasal, ekonomik, askeri, toplumsal ve kültürel birçok etkene bağlı olarak değişebilmektedir. Konun içeriği itibariyle, siyasal istikrara etki eden siyasal etkenler üzerinde durulacaktır.

Vergilendirmede yetki egemenlik gücünü kullanan siyasal iktidarda olduğundan hareketle, iktidarın istikrarlı ya da tersi istikrarsızlığın vergilendirme üzerinde etkili olması beklenir. Aşağıda istikrar ya da tersi istikrarsızlık halleri ayrıntılı olarak açıklanarak, vergilendirme ile ilişkisi ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. SIYASAL SİSTEMLER VE DEMOKRASİ

Siyasal sistemlerin temel belirleyicileri arasında devlete ait olan iktidar ya da egemenlik hakkının nasıl elde edildiği, kimin tarafından kullanıldığı, bu iktidarın sınırlarının ne olduğu gibi sorular bizi bir ülkedeki siyasal sisteme götürecektir. Yani “bir devletin egemenlik gücü bir zor ya da darbe ile mi elde edildi ya da halkın bütününe katılımı ve gönüllü desteği ile mi elde edildi” sorusu o ülkeye ait siyasal sistem ve istikrarın belirleyenleri hakkında bir fikir verecektir. Siyasal iktidarı kullanım gücü bir kişi ya da zümreye mi ait yoksa halkın bütününe mi aittir. İşte bu süreçte siyasal sistemin öğeleri denilebilecek siyasal kurumlar siyasal aktörler, parlamentolar ya da krallıklar karşımıza çıkmaktadır. Bu öğelerden oluşan bütün, söz konusu öğelerin basit bir aritmetik toplamına indirgenemez. Aynı öğeler, örneğin, parlamento, siyasi partiler, sendikalar, sivil toplum kuruluşları birçok toplumda var olabilir; ancak onların kendi aralarında kurdukları ilişkiler siyasal bir sistemi meydana getirir¹⁰³.

Siyasal süreçte ortaya çıkan bu öğelerin birbirleriyle olan iletişim ve etkileşim, ülkeden ülkeye değişebileceği gibi zamana bağlı olarak da değişip gelişebilmektedir. Bu yüzden benzer özelliklere sahip iki ülkenin siyasal sistemleri farklılar

¹⁰³ Nur Vergin, **Siyasetin Sosyolojisi: Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul 2003, s.44.

gösterebilmektedir. Her ülkenin siyasal sistemi elbette statik olmayıp içinde yaşanan ülkenin tarihsel ve kültürel özellikleri ile ekonomik, ideolojik, demografik ve hatta coğrafik bir dizi etkene bağlı olarak değişebilmekte ve yine bu özelliklere paralel bir biçimde evrilmektedir. Tüm bu etkileşim ve değişimler sonuçta, devlete atfedilen görev ve fonksiyonlarla, devlet yönetim şekillerine ait çeşitliliği de beraberinde getirmiştir. Siyasal ve ekonomik açıdan bakıldığında devletlere ait yönetim sistemleri çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Örneğin devletin ekonomik ve siyasal hayata müdahalesi göz önünde bulundurularak yapılacak bir sınıflandırma da; Ultra-Sınırlı Devlet, Sınırlı ve Sorumlu Devlet, Müdahaleci Sosyal Devlet, Aşırı Müdahaleci Sosyal Devlet ve Sosyalist Devlet¹⁰⁴ şeklinde sınıflandırılabilir. Yine devletin görünüş ve yapısı açısından Tekli Devlet ve Karma Devletler¹⁰⁵ şeklinde ayrı bir sınıflandırma yapılabilir. Bu ayırım, devlete ait olan egemenlik hakkının başka devletlerle paylaşılıp paylaşılmadığı göz önünde bulundurularak yapılmış bir ayırımdır. Bu ayırımda genel olarak tekli devletler üniter yapıli devletleri, karma devletler ise federal ya da konfederasyon tipindeki devletleri ifade etmektedir. Halkın devlet yönetimine katılımı açısından yine otokratik ya da demokratik devlet şeklinde sınıflandırma yapılırken; devletin ya da iktidarı sürekli olarak elinde bulunduranların ideolojisine göre teokratik devlet, faşist devlet, sosyalist devlet, sosyal demokrat devlet şeklinde bir dizi sınıflandırma yapılabilmektedir.

Tüm bu sınıflandırmalar devletin egemenlik gücünün en belirgin yansımalarından biri olan vergi açısından düşünüldüğünde konunun önemi ortaya çıkacaktır. Çünkü devletin yönetim şekli ve siyasal sistemleri ile vergi yapıları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada devletin yönetim sistemleri sınıflandırılırken; iktidarı elinde bulunduran kişilerin sayısı, niteliği ve iktidara geliş şekli göz önünde bulundurularak Monarşi ile Oligarşi biçimini alabilecek olan Otokratik devlet ve Demokratik devlet şeklinde sınıflandırılıp incelenecektir. Konunun siyasal istikrar ve vergilendirme olması nedeniyle demokrasi üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır.

A. Otokratik Devlet

Otokratik devlet yönetimi şekli -en azından fiili olarak- günümüz modern devletlerinde kullanılan bir yönetim şekli olmayıp, yasal iktidarın bir tek kişinin ya da sınıfın elinde bulunduğu yönetim şeklidir. Devlete ait tüm yetki bir tek şahısta ya da belli bir sınıfın egemenliği altında toplanmıştır. Devlete ait olan yetkiler eğer tek bir kişinin ya da bir kral ya da hükümdarın elinde toplanmış ise bu yönetim şekline monarşi denir. Eflatun monarşiyi tiranlık ya da bir kişinin zorbalığına dayanan bir yönetim şekli olarak tanımlarken; Aristo'ya göre bu tek kişinin zorbalık yönetimidir. "Eğer tek bir kişi, halkın

¹⁰⁴ Coşkun Can Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Takav Matbaası, Ankara 1994, s.49.

¹⁰⁵ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 5.Baskı, Adalet Matbaası, Ankara 1995, s.15.

çıkarları için egemenliği elinde bulunduruyorsa, bu yönetim sistemi monarşidir¹⁰⁶ şeklindeki tanımlara da rastlanmaktadır. Yine Jacques-Beningne Bossut monarşiyi şu şekilde izah etmiştir: "Monarşi üstündür çünkü en doğal olan odur. Baba otoritesinden gelmektedir ve doğa yasalarının bir sonucudur. Kamu çıkarlarına daha uygundur. Çünkü Kralla devlet arasında bir çıkar birliği vardır. Kralın kutsal oluşu görevinden ötürü olup, otoritesi tanrısal bir otoritedir"¹⁰⁷.

Tanımlardan anlaşılacağı üzere monarşilerde hükümdar ya da kral sınırsız yetkilere sahip olup, bu yönetim şeklinde bireysel hak ve özgürlüklere fazlaca yer yoktur. Yine bu yönetim şeklinin özelliklerinden birisi de iktidar sahiplerinin gücünün tanrısal bir güç gibi kabul edilmesidir. Yasama, yürütme ve yargı kararlarını değiştirme yetkisi de yine aynı güç altında toplanmıştır. Bu şekilde yönetilen ülkelerde kamu gelirlerinin içerisinde devlete (yani monarka) ait mülk gelirleri önemli bir yere sahiptir. Ayrıca vergileme konusunda da kralın mutlak hâkimiyeti söz konusudur.

Otokratik yönetim şeklinin diğer bir türü ise egemenlik hakkının belirli bir sınıf ya da zümreye verildiği oligarşi yönetim şeklidir. Devlet yönetiminin elit bir sınıf olan aristokratların veya zengin sınıf olarak kabul edilen burjuva sınıfının ya da askerlerin elinde olması; otokratik devlet şeklinin diğer bir türüdür. Bu yönetim şeklinde de güç ve iktidar belirli bir yerde toplanmakta bireyin temel hak ve özgürlüklerine yer verilmemektedir. Doğal bir sonuç olarak birçok ideolojinin ya da dini felsefenin temelinde yatan eşitlik ve adalet ilkelerinden sapmalara yol açmaktadır. Vergisel yükümlülüklerde ise; demokratik toplumdaki temel vergileme ilkelerinden kabul edilen eşitlik ve adalet ilkesi zafiyete uğramaktadır. Özellikle kralın otoritesinin dini ya da ilahi gerekçelere dayandırılması; vergiyi de bir ulusa ait olmanın getirdiği yükümlülük olmaktan çıkarıp dini bir vecibe pozisyonuna getirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde bu tür yükümlülüklerle rastlamak mümkündür. Ancak otokratik yönetimlerde krala ait sınırsız vergilendirme yetkisinin halkın aleyhine ya da keyfiyete dayalı bir şekilde kullanılması sonucunda, kralın bu konudaki yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik bir takım direnişlerle karşılaşmıştır. Bireylerin siyasal hak ve özgürlükler ve demokrasi yönünde asırlardır vermiş oldukları mücadeleler demokrasinin evrenselleşmesinde çok önemli rol oynamıştır. İnsanların bu mücadeleleri sonucunda bugün tüm dünyada kabul

¹⁰⁶ Coşkun Can Aktan, **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2005, s.4.

¹⁰⁷ **MURAT SARICA**, 100 SORUDA SİYASİ DÜŞÜNCE TARİHİ, **6.BASKI, GERÇEK YAYINEVİ, İSTANBUL 1993, s.65.**

gören insan hak ve özgürlük bildirgeleri ortaya çıkmıştır¹⁰⁸. Tarihsel süreç içerisinde konuya örnek olması açısından İngiltere’de yapılan 1215 tarihli Magna Carta ile kralın bütçe hakkının sınırlandırılması ve yönetim sürecine kısmi de olsa halkın katılımı ve temel hak ve özgürlükler açısından önemli bir tarihsel olaydır. Ayrıca 1689 tarihli Haklar Bildirgesi ile kanunların üstünlüğü ilkesi ve kralın özel yetkili yargı organları kurma yetkisinin sınırlandırılması; yine 1776 tarihli Virginia Haklar bildirgesi ile kişinin bir takım hakları doğumla elde ettiği ve bunu kimsenin sınırlayamayacağı ilkesi konu hakkında önemli tarihsel gelişmelerdir.

B. Demokratik Devlet ve Vergi

Demokrasi insanoğlunun bugüne kadar ulaşmış olduğu en ideal yönetim şeklidir. Ancak bu idealizm günümüz koşulları için geçerli olup, daha iyi ya da ideal yönetim şekli için insanoğlunun çabaları sürmektedir. Demokrasi fikrinin ortaya çıkması ve gelişmesinde, bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü ve bireyin devletten beklentilerinin etkili olduğu görülmektedir. Bu beklentilerini ifade şekli ise tarihsel süreç içerisinde bazen bir deklarasyon ya da bir bildiri, bazen bir eylem ya da uygulamalara karşı çıkış bazen de bir isyan şeklinde ortaya çıkmıştır.

Demokraside krallık ya da monarşi gibi bir yönetim şekli olup, özellikle iktidarı kullanım yetkisinin kime ait olduğu konusunda diğer yönetim şekillerinden ayrılmaktadır. Demokratik yönetim sistemi eski Yunanlılar da filozofların başlattığı yönetim sistemi ile günümüzde uygulanan demokratik yönetim sistemlerinde ve tartışmalarından farklıdır. Bu farklılıklar demokrasinin gelişmesini ve doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi gibi demokrasinin uygulanma biçimlerindeki çeşitliliği de beraberinde getirmiştir. Aşağıda demokrasi kavramının içeriği, unsurları, demokratik süreçte siyasal karar alma organları ve bu organlarının özellikle vergi ile ilgili kararlardaki davranış biçimleri üzerinde açıklama yapılacaktır.

1. Demokrasinin Tanımı ve Türleri

Demokrasi kelimesinin kökenine bakıldığında eski Yunanca’dan geldiği görülmektedir. Eski Yunanca da halk anlamına gelen “demos” ile, iktidar, egemenlik anlamına gelen “cratos” kelimelerinden türetilmiştir. Yani halkın egemenliği ya da iktidarı, halkın kendi kendini yönetmesi anlamında kullanılmaktadır. Ancak demokrasi kelimesinin günümüzdeki anlamı veya bu kelimeye yüklenen ifade eski Yunan kent devletlerinde tartışılan içeriğinden farklıdır. Eski Yunan kent devletlerinde tartışılan demokrasi doğrudan demokrasidir ve günümüzdeki koşullarda küçük bir kentte

¹⁰⁸ Aktan 2005, a.g.e., s.7.

yaşayan halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelmektedir¹⁰⁹. Demokrasinin kökeninde devleti yönetecek ya da toplumsal kararları alacak otoritenin toplumu oluşturan tüm bireylere dayanması görüşü hâkim olsa da, demokrasi kavramı ilke ve kurumları itibariyle değişmiş ve gelişmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde bakıldığında demokrasi özü aynı kalmak koşulu ile farklı şekillerde tanımlanmıştır. Egemenliğin halktan kaynaklandığı yönetim biçimi; siyasal sistem; Çeşitli kademelerde, belirlenen görevleri yerine getirecek kişilerin görüşlerinin dikkate alındığı bir kurum; bir grup, vb. içinde kurulan ilişkiler sistemi¹¹⁰ şeklinde tanımlanan demokrasinin, gerek siyasal sistem gerekse yönetim biçimi olarak, özünde halkın egemenliği yatmaktadır.

DEMOKRASİNİN TARİHİ GELİŞİMİ İNCELENDİĞİNDE DEMOKRASİ KAVRAMINI İLK İFADE EDEN YUNANLI TARİHÇİ HEREDOT'TUR. YİNE YUNANLI FİLOZOFLARDAN ARİSTO DEMOKRASİYİ, "ÖZGÜR OLAN VE VARLIKLIL OLMAYANLAR ÇOĞUNLUĞU OLUŞTURARAK YÖNETİMİ ELLERİNE ALIRLARSA, BU YÖNETİM DEMOKRASİ OLUR"¹¹¹ ŞEKLİNDE TANIMLAMIŞTIR. KANUNLARIN RUHU ADLI ESERİYLE ÖZGÜR DÜŞÜNCEYİ SAVUNAN MONTESQUIEU, AYNI YASALARIN NEDEN HER ÜLKEDE FARKLI SONUÇLAR DOĞURDUĞU VE GÜNÜMÜZ ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERİNİN TEMEL İLKELERİNDEN OLAN HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ ÜZERİNDE DURMUŞTUR. TOCQUEVILLE'E GÖRE İSE DEMOKRASİ, ŞARTLARIN EŞİT HALE GETİRİLMESİ, TOPLUMSAL EŞİTLİKLE KALITIMSAL FARKLILIK OLMAMASI VE BÜTÜN UĞRAŞLARIN, BÜTÜN MESLEKLERİN, BÜTÜN SAYGINLIKLARIN, BÜTÜN ŞEREFLERİN HERKESE AÇIK OLMASIDIR¹¹². AMERİKA'DAKİ DEMOKRASİYİ İNCELEYEN TOCQUEVILLE, "AMERİKA'DA DEMOKRASİ" ADLI ESERİNDE "DEMOKRASİ NEDEN LİBERALDIR?" KONUSUNU SORGULAMIŞTIR. AMERİKALI BAŞKAN A.LİNCOLN YİNE DEMOKRASİYİ HALKIN, HALK İÇİN, HALK TARAFINDAN YÖNETİLMESİ" ŞEKLİNDE TARİHİ BİR BİÇİMDE TANIMLAMIŞTIR.

ANCAK DEMOKRASİ KAVRAMI TEORİK DÜZEYDE HER NE KADAR İDEAL GÖRÜNSE DE UYGULAMADA DEMOKRASİNİN BÜTÜN İLKELERİ UYGULANAMAMIŞTIR. TEMEL İLKELERİNDEN KABUL EDİLEN EŞİTLİK VE ÖZGÜRLÜK, DEMOKRATİK OLARAK TANIMLANAN TOPLUMLARDA TAM OLARAK SAĞLANAMAMIŞTIR. BU YÜZDEN J.LOCKE, MONTESQUIEU GİBİ KİMİ LİBERAL DEMOKRATLAR SEÇİLMİŞ YÖNETİCİLERİNDE YETKİLERİNİN SINIRLANDIRILMASI GEREĞİ ÜZERİNDE DURMUŞLARDIR.

DEMOKRASİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE KISACA AÇIKLADIKTAN SONRA HALKIN DEMOKRATİK YÖNETİM SÜRECE KATILIMI GÖZ ÖNÜNDE BULUNDURULARAK DOĞRUDAN

¹⁰⁹ Rıza Arslan, **Türkiye'ye Siyasi Model: Devlet, Demokrasi, Yönetim Modelleri ve Türkiye'ye Siyasi Model**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s.28

¹¹⁰ **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi** 6.cilt, İnterpress Basın ve Yayıncılık, İstanbul 1986, s.3006.

¹¹¹ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünce Tarihi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s.54.

¹¹² Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Matbaası, İstanbul 2002, s.44.

DEMOKRASİ, TEMSİLİ DEMOKRASİ VE YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİ ŞEKLİNDE ÜÇE AYIRIP İNCELENECEKTİR.

DOĞRUDAN DEMOKRASİ HALKIN BİR ARACI YA DA TEMSİLCİ KULLANMAKSIZIN SİYASAL İKTİDARI KULLANABİLDİĞİ VE BU ŞEKİLDE YÖNETİME KATILDIĞI DEMOKRASİ MODELİDİR. ÖRNEĞİNE ESKİ YUNAN ŞEHİR DEVLETLERİNDE RASTLANMAKTA İSE GÜNÜMÜZ DEMOKRASİ ANLAYIŞINDAN UZAKTIR. ÇÜNKÜ YUNAN ŞEHİR DEVLETLERİNDE DE HERKESİN EŞİT OY HAKKI OLMAYIP, KÖLELER SINIFI OY KULLANAMAMAKTAYDI. AYRICA GÜNÜMÜZ KARMAŞIK VE KALABALIK TOPLUMLARDA UYGULAMA İMKÂNI DA BULUNMAMAKTADIR.

TEMSİLİ DEMOKRASİLER “HALKA AİT OLAN EGEMENLİK VE KARAR ALMA HAKKININ, HALKIN SEÇTİĞİ KİŞİLER TARAFINDAN KULLANILMASI” ŞEKLİNDE TANIMLANABİLİR. BURADAKİ TEMSİL KAVRAMI, ÖNCELİKLE ÖZEL HUKUKLA İLGİLİ BİR KAVRAMDIR VE BAŞKALARI ADINA İRADE AÇIKLAYARAK İŞLEM YAPABİLME YETKİSİNİ İFADE ETMEKTEDİR¹¹³. TEMSİLİ DEMOKRASİ MODELİ, TOPLUMUN KALABALIK VE KARMAŞIK OLMASININ GETİRDİĞİ SORUNLAR NEDENİYLE UYGULANMAKTADIR. BU MODEL ESKİ YUNAN ŞEHİR DEVLETLERİNDE UYGULANAN DOĞRUDAN DEMOKRASİ MODELİNDEN OLDUKÇA FARKLIDIR.

TEMSİLİ DEMOKRASİ KLASİK LİBERALİZMİN DEMOKRASİ ANLAYIŞINI TEMSİL ETMEKTEDİR. ONYEDİ VE ONSEKİZİNCİ YÜZYILLARDA DEMOKRASİ, HALKIN SİYASAL YÖNETİME KATILIMINI SAĞLAYAN BİR SİSTEM OLMAKTAN, DEVLETİN ÇEŞİTLİ ALANLARDAKİ MÜDAHALELERDEN KENDİLERİNİ KORUMALARINA İMKAN VEREN BİR MEKANİZMA, BİR ARA OLARAK GÖRÜLMEMEYE BAŞLANMIŞTIR¹¹⁴. BU ANLAMDA TEMSİLİ DEMOKRASİ BİREYİN TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİ KORUYAN BİR MODEL HALİNİ ALMIŞTIR.

YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİ MODELİ İSE HALKIN TEMSİL VE KATILIM İLKELERİNİ BİR ARADA GERÇEKLEŞTİRİLMESİNİ AMAÇLAMAKTADIR¹¹⁵. YANI DOĞRUDAN DEMOKRASİ VE TEMSİLİ DEMOKRASİ İLKELERİ BİRLİKTE UYGULANMAKTADIR. BU MODELDE SEÇİM VE OYLAMA YÖNTEMLERİ İLE HALKIN TEMSİLCİLERİ YİNE SEÇİLİR, ANCAK SEÇİLEN TEMSİLCİLERİN HER KONUDA HALK ADINA YETKİ KULLANMALARI SÖZ KONUSU DEĞİLDİR. BAZI KONULARDAKİ YETKİLER YİNE HALKIN ELİNDE KALMAKTA OLUP, SON SÖZÜ SÖYLEME HAKKI HALKIN ELİNDE KALMAKTADIR. HALK, İSTİSNAİ KONULARDAKİ YETKİLERİNİ; DEMOKRASİNİN ARAÇLARINDAN OLAN SEÇİM VE OYLAMA MEKANİZMASI, HALKIN KANUN TEKLİFİ, TEMSİLCİYİ GERİ ÇAĞIRMA HAKKI, HALKIN MECLİS TOPLANTILARINA KATILIMI, HALKIN DANIŞMA KURULLARI OLUŞTURMASI, BİLGİ EDİNME ÖZGÜRLÜĞÜ¹¹⁶, GİBİ ARAÇLARI KULLANARAK YÖNETİME DOĞRUDAN KATILIMINI GERÇEKLEŞTİRMEKTEDİR.

DAHA ÖNCEDE İFADE EDİLDİĞİ ÜZERE TEORİK ANLAMDAKİ DEMOKRASİ TANIMLARINA TAM OLARAK UYGULAMADA RASTLAMAK PEK MÜMKÜN OLMAMAKTADIR. HATTA

¹¹³ Dursun, a.g.e., s.187.

¹¹⁴ Dursun, a.g.e., s.187.

¹¹⁵ Aktan 2005, a.g.e., s.8.

¹¹⁶ Aktan 2005, a.g.e., s.9.

J.J.ROUSSEAU’NUN GERÇEK DEMOKRASİYİ BİR İDEAL OLARAK İFADE ETMESİ, TAM UYGULAMANIN NE DERECE MÜMKÜN OLDUĞUNU GÖSTERMESİ AÇISINDAN ÖNEMLİDİR.

2. DEMOKRASİNİN TEMEL UNSURLARI

YUKARIDA KISACA AÇIKLANMAYA ÇALIŞILAN DEMOKRASİ KAVRAMININ EN TEMEL İKİ HEDEFİ BULUNMAKTADIR. BUNLAR İNSANLARIN EŞİTLİĞİ VE ÖZGÜRLÜĞÜDÜR. BURADAKİ ÖZGÜRLÜK SINIRSIZ BİR ÖZGÜRLÜK OLMAYIP, BİREYİN SİYASAL TERCİHLERİNİ BELİRLERKEN BİR ETKİ VE ZORLAMA HALİNİN OLMAMASINI İFADE ETMEKTEDİR. BUNUNLA BİRLİKTE SİYASİ PARTİ KURMA, HERHANGİ BİR PARTİ YA DA DERNEĞE ÜYE OLMA, TEMEL HAK VE HÜRRİYETLERİN GÜVENCE ALTINA ALINMASI,...GİBİ KONULARDA ETKİ ALTINDA KALINMAMASINI İFADE EDER. EŞİTLİK İSE KANUN ÖNÜNDE TÜM BİREYLERİN EŞİT OLMASINI VE EŞİT MUAMELE GÖRMESİNİ; HERHANGİ BİR KİŞİ, SINIF VEYA ZÜMREYE AYRICALIK TANINMAMASINI İFADE EDER. DEMOKRASİNİN EŞİTLİK VE ÖZGÜRLÜĞÜ GERÇEKLEŞTİRMEK VE GELİŞTİRMEK İÇİN TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE BİR TAKIM TEMEL BELİRLEYENLERİ ORTAYA ÇIKMIŞTIR. BUNLAR; HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ, SEÇİMLER, SİYASAL ÇOĞUNLUK, KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ, ŞEFFAFLIK, SİYASAL VE EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLERİN GÜVENCE ALTINA ALINMASI ŞEKLİNDE SIRALANABİLİR. BU KAVRAMLAR ÜZERİNDE KISACA DURMAKTA FAYDA VARDIR.

A. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ

HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KONUSUNDAKİ İLK ÇALIŞMALAR ARİSTO’YA AİTTİR. İKTİDARI ELİNDE BULUNDURANLARIN BU GÜCÜ KÖTÜYE KULLANABİLECEKLERİ ENDİŞESİ İLE SINIRLANDIRILMALARININ GEREKLİLİĞİ ÜZERİNDE DURMUŞTUR. O’NA GÖRE ÜSTÜNLÜĞÜ, YANİ EGEMENLİĞİ, ELLERİNDE TUTANLARIN AŞIRILIĞA KAÇMAMALARI İÇİN TEK YOL, YASALARIN ÜSTÜNLÜĞÜNÜ SAĞLAMAKTIR¹¹⁷.

HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİ, HALKIN SEÇTİĞİ TEMSİLCİLERİNİN YETKİ VE SORUMLULUKLARININ ÇERÇEVESİNİN BELİRLENMESİ AÇISINDAN ÖNEMLİDİR. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ, DEMOKRATİK HUKUK DEVLETLERİNDE YASALARLA DEVLETİN ORGANLARINI OLUŞTURAN YASAMA, YÜRÜTME VE YARGININ GÖREV VE FONKSİYONLARININ İÇERİĞİNİN BELİRLENİP, BİREYİN TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİN GÜVENCE ALTINA ALINMASIDIR. BU İLKENİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNİN EN TEMEL ARACI DA ANAYASALARDIR. ANAYASALARDA YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ORGANLARININ GÖREV SORUMLULUKLARI AYRINTILI OLARAK BELİRLENİP, BU ORGANLARIN ANAYASAL NORMLAR DÂHİLİNDE BİRBİRİLERİNİ KONTROL ETMESİ SAĞLANMAKTADIR. AYRICA BİREYİN TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİN ÇERÇEVESİ BELİRLENİP, ANAYASALARLA GÜVENCE ALTINA ALINMAKTADIR.

KISACA İDARENİN TÜM İŞLEMLERİNİN YARGI KONTROLÜNDE OLMASI, YASALARIN YARGI TARAFINDAN DENETLENEBİLMESİ, CEZA HUKUKU AÇISINDAN GETİRİLMİŞ OLAN

¹¹⁷ Sarıca, a.g.e., s.23.

KRİTERLERİN VE EŞİTLİK İLKESİNİN UYGULANIYOR OLMASI¹¹⁸ DEMOKRATİK HUKUK DEVLETLERİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİDİR. BU İLKE İLE SİSTEM KENDİ KENDİNİ EMNİYETE ALMAKTADIR. ANAYASALARIN YADA YASALARIN ULUSLAR ARASI HUKUK NORMLARINA UYGUN OLMASI DEMOKRASİNİN KENDİ GELECEĞİ AÇISINDAN DA BİR GEREKLİLİKTİR.

B. SEÇİMLER

KISACA SEÇİM, ÜLKEYİ YÖNETECEKLERİ, KİTLELERİ TEMSİL EDECEKLERİ BELİRLEMEDE BAŞVURULAN BİR YOLDUR¹¹⁹. YÖNETİLENLERİN, YÖNETENLERİNİ, YANI TEMSİLCİLERİNİ, SEÇİMLERLE BELİRLEMESİ NEDENİYLE SEÇİM, DEMOKRASİNİN EN ÖNEMLİ KURUMLARINDAN BİRİDİR. SEÇİMLERLE BELİRLİ BİR SÜRELİĞİNE SİYASAL İKTİDARI HALK ADINA KULLANACAK KİŞİ VE KURUMLARA YETKİ VERİLMESİ SÖZ KONUSUDUR. ANCAK SEÇİMLERİN ADİL VE ÖZGÜR OLMASI DEMOKRASİNİN TEMEL GEREKLİLİKLERİNDENDİR. YANI SEÇİM SÜRECİ, HERKESİN EŞİT OY HAKKINA SAHİP OLDUĞU VE TERCİHİNİ BİR ETKİ VE BASKI ALTINDA KALMADAN, ÖZGÜR İRADESİ İLE BELİRLEDİĞİ MEKANİZMAYA DÖNÜŞMELİDİR. ÇÜNKÜ SEÇİMLER HALKIN İSTEK VE TALEPLERİNİN SOMUT OLARAK ORTAYA KONULMASINDA BİLİNER EN ETKİN ARAÇTIR.

SEÇİMLERLE HALKIN ADINA SİYASAL KARARLARI KİMİN ALACAĞI BELİRLENMEKTEDİR. DEMOKRATİK TOPLUMLARDA SEÇİMLER; SİYASAL İKTİDAR YETKİSİNİ KULLANACAK KADROLARIN BELİRLENMESİ, İKTİDARIN KAYNAĞININ TOPLUMSALLAŞTIRILMIŞ VE HALKA DAYANDIRILMIŞ OLMASI DOLAYISIYLA TOPLUMU OLUŞTURANLARA TANINAN BİR HAK OLARAK ORTAYA ÇIKMAKTADIR¹²⁰. HALK, BU HAKKINI SEÇİMLERLE ÇEŞİTLİ ALTERNATİFLER ARASINDA TOPLUMSAL, İDEOLOJİK, EKONOMİK VE KÜLTÜREL FAKTÖRLERİ DE GÖZ ÖNÜNE ALARAK TERCİHİNİ BELİRLEMELERİNDE KULLANMAKTADIR. BAŞKASINA DEVRİ MÜMKÜN OLMAYAN BU HAKLAR, YANI SEÇME VE SEÇİLME ÖZGÜRLÜĞÜ, DEMOKRATİK BİR GEREKLİLİK OLDUĞUNDAN, ANAYASAL DÜZEYDE KORUNMALIDIR.

C. SİYASAL ÇOĞUNLUK

DEMOKRATİK TOPLUMLARIN BELİRGİN ÖZELLİKLERİNDEN BİRİ DE FARKLI DÜŞÜNCE VE FİKİRLERİ BÜNYESİNDE BARINDIRMASIDIR. DEMOKRASİ KÜLTÜRÜ BU HETEROJEN YAPIYA MEŞRULUK KAZANDIRIR. ANCAK BU KÜLTÜRDEN KAYNAKLANAN ANA SORUNSA, HETEROJEN YAPIDAKİ BİR TOPLUMDA İKTİDARI HALK ADINA KİMİN KULLANACAĞIDIR. İŞTE DEMOKRATİK TOPLUMLARDA, TOPLUMU KİMİN YÖNETECEĞİ, YANI SİYASAL İKTİDAR YETKİSİNİ KİMİN KULLANACAĞI SORUNUNA PRATİK BİR ÇÖZÜM BULMAK GEREKMEKTEDİR Kİ ÇOĞUNLUK YÖNETİMİ İLKESİ FARKLI GÖRÜŞLER İÇERİSİNDE UYGULANABİLİR OLANIN

¹¹⁸ Levent Korkut, **Demokratik Hukuk Devleti**, Feza Gazetecilik, İstanbul 2000, s.20.

¹¹⁹ Ahmet Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi**, T.C. Anadolu Üni. Yayını, Yayın No:1571, Eskişehir 2004, s.276.

¹²⁰ Dursun, **a.g.e.**, s.333.

HANGİSİ OLDUĞUNA KARAR VERİLMESİNDE PRATİK BİR ÇÖZÜM SUNMAKTADIR¹²¹. YASALAR ÇERÇEVESİNDE YAPILAN SEÇİMLER YOLUYLA, ÇOĞUNLUK TARAFINDAN TERCİH EDİLEN BİR PARTİ VEYA PARTİYE HALKIN YETKİ VERMİŞ OLDUĞU KABUL EDİLMEKTEDİR. KISACA SEÇİMLE İŞBAŞINA GELEN ÇOĞUNLUK BELİRLİ BİR SÜRE KAMU İŞLERİNİ YÜRÜTME HAKKINI ELDE ETMEKTEDİR. ÇOĞUNLUĞUN YÖNETME HAKKININ GERÇEKLEŞMESİ, SİYASAL PARTİLER YOLU İLE OLUR. SİYASAL PARTİLER HALKIN BELLİ DAVRANIŞ, TUTUM VE ÖNDERLER ÇERÇEVESİNDE TOPLANMASINI SAĞLARLAR¹²².

DEMOKRASİNİN VAZGEÇİLMEZ KURUMLARINDAN OLAN SİYASİ PARTİLERİN, ÇOĞUNLUĞUN OYUYLA ELDE ETTİKLERİ SİYASAL İKTİDARI KULLANMA YETKİLERİNİ, ANAYASAL NORMLAR ÇERÇEVESİNDE, DEMOKRATİK KURALLARA UYGUN, ŞEFFAF VE AZINLIK YA DA MUHALEFETİN HAKLARINI DA GÖZ ÖNÜNDE BULUNDURARAK KULLANMALARI GEREKMEKTEDİR. BU ÖZELLİK DEMOKRASİNİN GELECEĞİ VE TOPLUMSAL BARIŞIN TESİSİ İÇİN BİR ZORUNLULUKTUR. ÇÜNKÜ BÜTÜN TOPLUMUN OYLARI İLE OLUŞTURULAN PARLAMENTOLARDA ALINAN KARARLAR, SADECE BELİRLİ BİR SEÇMEN KİTLESİNİ İLGİLENDİRMEKTE, ÇIKAN YASALAR TOPLUMUN BÜTÜNÜ ÜZERİNDE BAĞLAYICILIĞA SAHİP OLMAKTADIR.

D. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ GENEL ANLAMI İLE DEVLETİN TEMEL ORGANLARINDAN OLAN YASAMA, YÜRÜTME VE YARGININ TEK ELDEN TOPLANMAMASINI İFADE EDER. BU İLKEYE GÖRE KANUN YAPMA GÖREVİNİN YASAMAYA; KANUNLARI UYGULAMA GÖREVİNİN YÜRÜTMEYE; YAPILAN UYGULAMALARIN ANAYASA VE KANUNLARA AYNI ZAMANDA KANUNLARINDAN DA ANAYASAYA UYGUNLUĞUNUN BAĞIMSIZ YARGI ORGANLARINA AİT OLMASI GEREKİR¹²³. DEVLET GÖREVLERİNİN ÜÇE AYRILMASINI, HER BİRİNİN AYRI BİR ORGANA VERİLMESİ DÜŞÜNCESİNİ İLK ORTAYA ATAN ARİSTO'DUR. KUVVETLER AYRILIĞI KURAMININ CİDDİ BİR BİÇİMDE 17. YÜZYILIN SONLARINDA LOCKE VE 18.YÜZYILDA MONTESQUIEU TARAFINDAN ÜZERİNDE DURULMUŞ VE KURAM ZAMANLA GELİŞTİRİLMİŞTİR¹²⁴. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE AYKIRI OLARAK İKTİDARI ELİNDE BULUNDURANLAR HEM YASA YAPIP, HEM UYGULAYIP VE HEM DE SONUÇLARI KENDİLERİ YARGILARSA; İYİ NİYETTEN UZAK, HUKUKA AYKIRI SONUÇLAR ORTAYA ÇIKABİLİR. BU YÜZDEN İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI VE SİSTEMDE BİR OTOKONTROL OLUŞTURMASI BAKIMINDAN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ OLDUKÇA ÖNEMLİDİR.

ANCAK GÜNÜMÜZDE PARLAMENTER SİSTEMLERDE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİ TAM OLARAK UYGULAMAK OLDUKÇA ZORDUR. SEÇİMLERLE ÇOĞUNLUK SAĞLAYIP İKTİDARA

¹²¹ Dursun, a.g.e., s.173.

¹²² Gözübüyük, a.g.e., s.20.

¹²³ Aktan 2005, a.g.e., s.12

¹²⁴ Gözübüyük, a.g.e., s. 61

GELEN PARTİLER, MECLİS ÇOĞUNLUĞU İLE YASAMA İKTİDARINI ELLERİNDE BULUNDURMAKTA, HÜKÜMET OLARAK DA YÜRÜTMENİN BAŞI OLMAKTADIR. İKTİDARDAKİ SİYASİ PARTİNİN PLAN VE PROGRAMLARININ ETKİLERİ TÜM KURUMLAR ÜZERİNDE GÖRÜLEBİLMEKTEDİR. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ UYGULAMADA, YASAMA VE YÜRÜTME ERKLERİNİN AYNI ELDE TOPLANMASI İTİBARIYLA, PARLAMENTO SİSTEMLERDE KUVVETLER BİRLİĞİ GÖRÜNÜMÜ ARZ ETMEKTE VE SONUÇTA SİYASAL VE EKONOMİK YOZLAŞMAYA ZEMİN HAZIRLAMAKTADIR.

ANCAK BAŞKANLIK SİSTEMİNİ BENİMSEYEN DEMOKRASİLERDE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ DAHA ETKİN UYGULANMAKTADIR. ÇÜNKÜ BAŞKANIN, HER ZAMAN YASAMA ORGANI OLAN KONGRE ÇOĞUNLUĞUNU YANINDA BULMASI, HER ZAMAN KONGREDEN KENDİ POLİTİKASI DOĞRULTUSUNDA BİR DESTEK GÖRMESİ MÜMKÜN DEĞİLDİR¹²⁵. SONUÇTA HANGİ SİSTEM BENİMSENİRSE BENİMSENSİN, DEMOKRASİNİN KENDİ GELECEĞİ İÇİN DİĞER İLKELER BİRLİKTE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ ANAYASAL NORMLARLA VE UYGULAMADA DA KUVVETLERİN AYRILIĞINI SAĞLAYACAK BİÇİMDE HÜKÜM ALTINA ALINMALIDIR.

E. ŞEFFAFLIK

DEMOKRASİNİN ÖN KOŞULLARINDAN BİRİSİ DE SAYDAMLIK YA DA ŞEFFAFLIKTIR. KELİME ANLAMI İTİBARIYLA AÇIKLIK, ALENİLİK ANLAMINA GELEN ŞEFFAFLIK SİYASİ ANLAMDA İSE, HÜKÜMETLERİN SAĞLADIĞI BİLGİ SAYESİNDE VATANDAŞLARIN HÜKÜMET POLİTİKALARI HAKKINDA NE KADAR BİLGİ SAHİBİ OLABİLDİKLERİ İLE EŞDEĞERDİR¹²⁶. BİREYLER DEMOKRATİK TOPLUMLARDA TERCİHLERDE BULUNURLARKEN YA DA SİYASAL KARARLAR VERİRLERKEN BİR TAKIM BİLGİLERE SAHİP OLMAK İSTEYEBİLİR. MESELA OY VERDİKLERİ PARTİLER HAKKINDA, BU PARTİLERİN UYGULAMALARI VE UYGULAMA SONUÇLARI HAKKINDA BİLGİ EDİNMELEİ SONRAKİ SEÇİMLER İÇİN YOL GÖSTERİCİ OLACAKTIR. BU ŞEKİLDE SEÇMEN POLİTİK MANİPÜLASYONLARDAN KORUNMUŞ OLACAKTIR.

AYRICA ŞEFFAFLIK SAYESİNDE POLİTİKACILARA KARŞI OLUŞAN ÖNYARGI VE GÜVENSİZLİK ORTADAN KALDIRIP, DEMOKRASİLERDE BAŞLICA AMAÇLARDAN OLAN SİYASİ İSTİKRARIN TESİSİ YÖNÜNDE ADIM ATILMIŞ OLACAKTIR. SİYASAL İKTİDARI ELİNDE BULUNDURANLARIN YAPMIŞ OLDUKLARI EYLEM VE DAVRANIŞLARI SONUCUNDA HESAP VEREBİLMELERİ, SEÇMENLERİN TATMİNİ VE DEMOKRASİNİN SÜREKLİLİĞİ AÇISINDAN ÖNEMLİDİR.

ŞEFFAFLIK, VERGİ TAHSİLATININ ARTTIRILMASINDA DA VERGİ REFORMUNDAN BİLE DAHA ETKİLİ OLABİLİR. MÜKELLEFLER NE ZAMAN Kİ ÖDEDİKLERİ VERGİLERİN KAMUSAL HİZMETLERDE KULLANILDIĞINI GÖRÜRLERSE VE BUNDAN SONRADA KULLANILACAĞINA OLAN İNANÇLARI ARTARSA VE ETKİN BİR DENETİM BÜROSUNUN BU HARCAMALARI

¹²⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.63

¹²⁶ Türkiye Bankalar Birliği, Bankacılık ve Araştırma Grubu, Şeffaflığın Önemi Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara 2002, s.3

DENETLEYEBİLECEĞİNİ HİSSEDELERSE, ÇOK BÜYÜK OLASILIKLA VERGİLERİNİ ÖDEYECEKLERDİR¹²⁷.

F. SİYASAL VE EKONOMİK HAKLARIN GÜVENCE ALTINA ALINMASI

DEMOKRASİNİN TEMEL İLKELERİ YA DA AMACININ KİŞİLER ARASINDA EŞİTLİK VE ÖZGÜRLÜK SAĞLANMASI OLDUĞU DAHA ÖNCE İFADE EDİLMİŞTİ. BİREYİN SEÇME VE SEÇİLME HAKKI, SİYASİ FAALİYETTE BULUNMA HAKKI GİBİ SİYASAL HAKLARLA, YATIRIM, TÜKETİM, TİCARİ FAALİYETLER GİBİ EKONOMİK HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİN ANAYASAL NORMLARLA GÜVENCE ALTINA ALINMASI GEREKİR. BU DURUM GEREK HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİ GEREKSE EŞİTLİK VE ÖZGÜRLÜKLERİN TESİSİ AÇISINDAN ÖNEM ARZ ETMEKTEDİR. AYRICA BU İLKE GEREĞİ İKTİDARI ELİNDE BULUNDURANLARIN YETKİ VE SORUMLULUKLARININ ANAYASAL DÜZEYDE SINIRLANDIRILMASI GEREKMEKTEDİR.

3. VERGİLENDİRMEDE DEMOKRASİ

Vergileme, yönetimin halk ile pazarlığını gerektirdiğinden, demokratik temsil kurumlarının doğuşunda önemli rol oynamıştır. Örneğin İngiltere’de Kralın savaş masraflarını karşılamak üzere saldığı vergiler için halk ile pazarlık etmek zorunda kaldığından Avam Kamarasının kurulmasını onaylamak zorunda da kalmıştır¹²⁸.

Demokrasi, günümüzdeki uygulanan şekliyle temsili demokrasi, yani halkın, seçtiğı temsilcileri vasıtasıyla yönetime katılması anlamına gelmektedir. Seçmenler toplumsal ya da bireysel çıkarlarını göz önünde bulundurarak seçimlerle temsilcilerini belirlemektedir. Karşı tarafta ise siyasi iktidarı elde etmek ya da iktidarını muhafaza etmek isteyen ve bunun için oy talebeden siyasi partiler mevcuttur. Halk seçimlerle birlikte temsilcilerini belirlemekte ve bu temsilcilerine vergilendirme ve diğer konularda yetki vermiş olmaktadır. Ancak bu yetki anayasa ve yasalarla belirlenmiş konular etrafında ve belli bir dönem için verilmiş yetki olup tamamen sınırsız bir yetki değildir. Bu yetkinin sınırı ve kullanım şekli, hukukun üstünlüğü ilkesi gereğı anayasa ve yasalarla belirlenmiştir.

Demokrasinin düzenli ve daimi işleyebilmesi için mali kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kaynakların belirlenmesi ve belirlenen kaynaklardan gelir elde edilmesi, demokrasilerde belli kurallara bağlanmıştır. Bunlar demokrasinin de ilkeleri olarak açıklanan, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, kuvvetler ayrılığı, kanun önünde eşitlik ve adalet gibi ilkeler çerçevesinde yapılmaktadır. Çünkü demokrasi, siyasal kurum ve

¹²⁷ Deborah A. Bräutigam, “The People’s Budget? Politics, Power, Popular Participation and Pro-Poor Economic Policy”, [\[http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN014647.pdf\]](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN014647.pdf), 2004, Erişim: 10.02.2006, s.16.

¹²⁸ Michael Herb, “Taxation and Representation”, [\[http://www2.gsu.edu/~polmfh/herb_taxation_representation.pdf\]](http://www2.gsu.edu/~polmfh/herb_taxation_representation.pdf), Erişim: 28.09.2005 s.3-25.

kuruluşları yanında ekonomik kurum ve kuruluşların da demokrasinin kurallarına göre işlemeleridir. Ekonomik kurum ve kuruluşlarının demokrasinin ilkelerine uymaları için;¹²⁹

- İnsanların ekonomik gelişme sürecine gönüllü katılımlarının sağlanması,
- Ekonomik faaliyetlerin insan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olması
- Minimum bir etkinlik kriterlerinin uygulanması şeklinde sıralanabilir.

“Vergilendirmede demokrasi”, siyasal istikrar açısından son derece önemli bir kavramdır. Vergilerin konulması, uygulanması ve yürürlükte kaldırılması sürecinin, demokrasinin temel ilkeleri çerçevesinde gerçekleşmesi; vergilere meşruiyet kazandırıp, aynı zamanda, vergi bilincinin ve vergi ahlakının oluşmasına, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yardımcı olacaktır. Vergilendirme sürecinde, devlet ile tüzel kişiler ve kısıtlılar dışında tümü seçmen olan vergi mükellefleri yani verginin borçlusu ile alacaklısı karşı karşıya gelmekte ve bu ilişkinin demokratik olması beklenmektedir. Bu alanda demokratikleşme sağlanması aynı zamanda hukuk ve vergilendirme arasında sağlıklı bir ilişkinin kurulmasına yardım ederken, Anayasa ve vergilendirmede kanunilik ilkesine uygunluğun sağlanmasında da kolaylık sağlayacaktır¹³⁰. Siyasal süreçte seçmenlerle seçilenler karşı karşıya gelirken, vergilendirme sürecinde daha öncede ifade edildiği üzere devlet ya da vergi idaresi ile mükellefler karşı karşıya gelmektedir. Vergilendirmede demokraside de temel ilkelere uyulması gerekmektedir. Bu ilkelerin başında vergi ile ilgili karar alma sürecine mükelleflerin katılmasını sağlamak gelmektedir. Bir kamu politikası oluştururken, bu politikalardan etkilenecek gruplara da karar alma sürecinde danışılması, ilgili politika açısından iki önemli sonuç doğurur. Politikanın sahiplenilmesi ve iktidarın kredibilitesinde artış. Örneğin Şili’de Pinochet sonrası demokratikleşme sürecinde, zengin iş adamları grubu, gelir grupları arasındaki “sosyal açığın” kapatılmasına yönelik olarak gelirlerinden alınan vergilerin oranlarının arttırılmasını kabul etmişler ve bu merkez-sol koalisyon hükümetini bu süreçte desteklemişlerdir¹³¹. Her ne kadar karar alma işlemi seçilmiş temsilciler tarafından alınsa da, mükellef temsilcilerinin, sivil oluşumların ve vergileme alanında uzmanlaşmış bilim insanlarının görüşlerine de başvurulması, meşruiyet ilkesini destekleyecektir. Çünkü siyasal istikrarın sağlanamadığı ülkelerde seçimlere katılım ve temsilde adaletin tam olarak sağlanamadığı bir gerçektir. Demokrasinin bir gereği olarak kanun önünde eşitlik ilkesi ve adalet ilkesi vergilendirmede demokrasi açısından gerekli olup, bunun için vergilendirme yetkisi kanunlarla sınırlandırılmalıdır.

Vergi kanunlarının basit, anlaşılır, uygulaması kolay ve sonuçlarının şeffaf olması demokratik gerekliliktir. Seçimlerde seçmenlerin tercih hakkı bulunurken, vergi ödemenin mükellefler açısından bir zorunluluk olması tezat gibi görünebilir. Ancak, vergi

¹²⁹ Erdal Türkan, **Ekonomi ve Demokrasi**, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s.9.

¹³⁰ Ersan Öz, **Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi**, Gazi Kitabevi, Ankara 2004, s.46-47.

bilinci açısından düşünüldüğünde adil, eşit ve sade olmayan bir vergi sistemi karşısında mükellef tercihini vergi ödemek yerine, vergiden kaçınmak yönünde kullanabilir. Bu yüzden vergilerin şeffaf, anlaşılır olması gerekmektedir.

Bu ilkeleri her ne kadar çoğaltmak mümkünse de, siyasal istikrar için demokratik katılım, meşruiyet, etkinlik gibi unsurlar gerekli ise, vergilendirmede demokrasi için, “temsilsiz vergi olmaz” ilkesinin benimsenmesi, mükellefin karar alma sürecine katılımı, vergi tabanının genişletilmesi, vergi bilincinin oluşturulması, mükellef ile vergi dairesi arasındaki ilişkilerinde işbirliğinin sağlanması, şeffaf yönetim anlayışı gibi ilkelerin de göz önünde bulundurulması gerekir.

Türk Vergi İdaresinde demokrasinin sağlanabilmesi amacıyla çeşitli uygulamalar hâlihazırda mevcuttur. Örneğin vergilerin çoğunlukla, mükelleflerin beyanı üzerine tarh edilmesi, mükelleflerin kendi vergilerinin hesaplanması işlemi olan tarh işlemine katılması anlamına gelmektedir. Vergi idaresi yapılan beyanları doğru kabul edip teslim almak durumundadır. Fakat beyanlarda keyfiliğe sebebiyet vermemek adına mükellef beyanlarının etkin bir şekilde denetlenmesi de bir zorunluluktur¹³².

Demokratik yönetimlerde seçimle işbaşına gelen ve bütçeyi onaylayan karar organlarının birincil amacı yeniden seçilebilmektir. Ancak yeniden seçilebilme amacı toplum çıkarlarının üzerinde olamaz¹³³. Aksi amaç ve eylemler demokrasiyi zafiyete uğratacaktır. Aynı süreç vergilendirmede demokrasi süreci için geçerlidir.

II. SİYASAL İSTİKRAR KAVRAMI ve UNSURLARI

İSTİKRAR KAVRAMI OLDUKÇA UZUN BİR SÜRE, BÜYÜK BİR DEĞİŞİKLİĞE UĞRAMADAN AYNI KALMA, KARARLILIK¹³⁴ ANLAMINA GELMEKTEDİR. BURADAN HAREKETLE İSTİKRARLI KAVRAMI, UZUN SÜRE DEĞİŞMEDEN KALABİLEN, KARALILIK GÖSTERİP DENGEDEN KALABİLEN ŞEKLİNDE TANIMLANABİLİR. YİNE İSTİKRARSIZLIK KAVRAMI DA ÇOK SIK BİR ŞEKİLDE DEĞİŞEN, EĞİLİMİNİ KORUYAMAYAN, İNİŞ ÇIKIŞLAR ARZ EDEN DURUM ŞEKLİNDE TANIMLANABİLİR.

Ekonomik anlamda istikrarın sağlanması için iki tür program uygulanmaktadır. *Ortodoks istikrar programı*, ekonomide arz ve talepten kaynaklanan istikrarsızlığın

¹³¹ Bräutigam, , a.g.e., 2004, s. 12.

¹³² Öz, a.g.e., s.47

¹³³ Emine Kızıldaş, “Bütçe Hakkının Kullanımında Gelinene Son Aşama: Doğrudan Demokrasi”, 20 Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, Denizli, 23-27 Mayıs 2005, s.17

¹³⁴ **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi** 12.cilt, İnterpress Basın ve Yayıncılık, İstanbul 1986, s.5885

sonucunda ortaya çıkan enflasyon ve cari açık gibi sorunları çözmeyi hedeflerken; *heterodoks istikrar programları* ise o istikrarsızlığın çözümünde ücret ve fiyat kontrollerini içeren gelir politikasının uygulanmasını öngörür. Bu çalışmada ekonomik istikrarın ötesinde siyasi istikrar konusu incelenecek ve siyasi nedenlerle ortaya çıkan istikrarsızlığın vergi yapısı ve vergi politikaları üzerindeki etkileri incelenmeye çalışılacaktır. Bunun için öncelikli olarak siyasi istikrar kavramı ve unsurları, siyasi istikrarlığın nereden kaynaklandığı ve istikrarsızlığın giderilmesi hususu incelenecektir.

A. Siyasal İstikrar Kavramı

Siyaset daha önce de tanımlandığı üzere insanlar ya da eski yunan da olduğu gibi şehirleri yönetmek, idare etmek, insanların refahlarını artırmak anlamına gelip; bu süreçte ortaya çıkan sorunların giderilmesini sağlamak gibi anlamlar ifade etmektedir. Siyasetin henüz bir bilim dalı olmadığı klasik dönemde siyasetin konusu, devleti yönetmek ve devletle ilgili işleyişi, bu süreçte ortaya çıkan sorunları çözmek gibi konuları kapsamaktaydı. Bu yüzden devlet bilimi olarak da ifade edilmiştir. Modern manada ise siyaset bilimin kapsamının genişletilip siyaseti bir devlet yönetim ya da yönetim sürecinde ortaya çıkan sorunların giderilmesinin ötesinde; siyasal nitelikteki güç, etki ve otoritenin de siyaset kapsamına alınmıştır. Bu değişim ve gelişim süreci ile birlikte siyasal sistemlerde, siyasal sürecin aktörleri ve bunların birbirileri olan ilişkilerinde de değişiklikler oluşmuştur.

İstikrar kavramını yukarıda ifade edildiği uzun süre kararlı ve düzenli bir şekilde aynı eğilim içinde kalabilme, bu düzen ve kararlılığı koruyabilme anlamına gelmektedir. Siyaset kavramındaki istikrar kavramı da benzer şeyler ifade edip, siyasal karar alma ya da uygulamadaki düzenlilik, amaçlanan hedeflere ulaşmak için kararlılık oluşturduğu sistemin sürekliliğini açıklamaktadır. Bu sebeple siyasetteki istikrar kavramı hem sisteme ilişkin istikrarı, hem siyasal sürecin aktörleri olan siyasi partiler, seçmenler, bürokrasi ve baskı gruplarının düşünce ve eylemlerindeki kararlılık ve devamlılığı içermektedir. Ancak siyasi istikrar kavramı, demokratik toplumlar için geçerli olup, tüm toplumsal ve siyasal kararların bir diktatör ya da ayrıcalıklı sınıf tarafından alınan yönetimlerde siyasal istikrardan söz etmek pek mümkün olmayacaktır. Çünkü bu tür otokratik yönetim sistemlerinde bireylerin kişisel ya da toplumsal tercihlerde bulunma; halkın doğrudan veya temsili bir şekilde yönetime katılma gibi bir tercihleri söz konusu değildir. Kısacası, demokratik süreç açısından istikrarsızlık söz konusu olmadığı için istikrardan da bahsetmek olanaksızdır. Siyasal iktidarı elinde bulunduranların verecekleri toplumsal ya da bireysel kararlar tekdüze, net ve nihaidir. Bu yüzden istikrarsızlık daha çok demokratik kurumları haiz yönetimler çerçevesinde açıklanacaktır.

Demokratik yönetimlerin en temel unsurları hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, seçimler ve siyasal partilerin varlığı, çoğunluğun yönetme ya da hükümet etme

hakkı ve şeffaflık şeklinde sıralanabilir. Siyasal karar alma sürecinde bu unsurların tümünün birbirileri ile etkileşim içinde olup, toplumsal kararlar alınırken kanuni çerçevenin dışına çıkılmaması demokratik bir gerekliliktir. Bu yüzden siyasal istikrar da, karar alma sürecinde ortaya çıkan ilişkiler sarmalında düşünülmelidir. Her ne kadar hukukun üstünlüğü ve kanuni çerçevenin dışına çıkılmaması demokratik bir zorunluluk olsa da; uygulamada karar alma sürecinde yer alan aktörler, siyasal iktidarı çeşitli çıkar güdülerini ile etkileyip, toplumsal çıkarları bireysel çıkarlara dönüştürebilmektedirler. Siyasal süreci etkileme şekli yasal yollardan olabileceği gibi, gayri resmi yollardan da olabilmektedir. Bu da siyasal iktidarı kullanma hakkını çoğunluğun mutabakatı ile elde eden partilere olan güvenin ve toplumsal beklentilerin yerini siyasi rant süreçlerine bırakmış olduğu anlamına gelir.

Uygulamada siyasal istikrar kavramı, yürütme organının istikrarı şeklinde algılanıp dar bir çerçevede düşünülmektedir. İstikrar kavramının içeriğinde hükümetleri oluşturan siyasi partilerin iktidarda kalma süreleri, hükümeti tek bir partinin mi yoksa birden çok partinin koalisyonu mu oluşturduğu, koalisyon ise koalisyon protokolüne bağlılığı ve karar alma sürecinde koalisyon ortaklarının birbirileri olan iletişimleri gibi konuları içermektedir. Ancak siyasi istikrarı sadece yürütme organının istikrarına bağlamak yetersiz olacaktır. Çünkü siyasi istikrar kavramı sadece yürütme organının istikrarı olmayıp, bununla birlikte demokratik sistemde yasama organının istikrarı, siyasi partilerin yapısı, şeffaflık, yargı bağımsızlığı gibi birçok unsuru içine alan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Bu anlamda siyasal istikrar; hükümetlerin kurulma biçimine ve iktidarda kalma süresine, siyasal şiddet biçimi olarak darbelerin, ideolojik gruplar arasındaki şiddetin ve ayaklanmaların düşük düzeyde olmasına; seçmen kararlılığına, siyasal kurumların ve siyasal aktörlerin sık değişmemesine; siyasal partilerin rejime yaklaşımlarını, amaçları, siyasi üslupları, tabanlarının genişliği ve niteliğine, diğer partilere yaklaşım biçimlerine; siyasi partilerin ve kişilerin oluşturduğu programların ülkenin sorunlarına çözüm olma başarısına, toplumsal talebe cevap verebilmesine, iktidara gelmek için gösterilen çabanın yasallığına, toplumsal refahı gözetmesine, lider eksenli yapılan siyasetin bulunmamasına, siyasi parti ve kurumların sorunlara çözüm bulma derecelerine, siyaseti belirleyenlerin ve yürütenlerin iyi niyetli, üretken, dürüst, çağdaş, yüksek birikim düzeyine ve yurtsever niteliklere sahip olmasına; seçim sistemlerinin ülkenin genelini yansıtmaya derecesine, parlamentoya taşınacak siyasi partileri ve oluşturulacak hükümeti belirlemedeki başarısına, anayasal ve kurumsal yapıların meşruluğuna ve anayasal sınırlar içerisinde kalınmasına, rejimin tehlikede olmamasına, orta sınıfın güçlü olmasına, ideolojik farklılıkların geniş bir yelpazeye dağılmamasına, sosyo-ekonomik konularda toplanmış olmasına ve ulusal politikanın yerel politikayı geçmesine,

sistemdeki partiler arası kutuplaşmanın derecesinin düşük olmasına, birbirine yakın talep ve çıkarları birleştiren siyasi partilerin mevcudiyetine bağlıdır¹³⁵.

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere siyasal istikrar kavramıyla ifade edilen şey; toplumsal nitelik arz eden siyasi, ekonomik ve sosyal konular hakkında siyasi iktidarlar tarafından alınan kararların ve nihayetindeki uygulamaların toplumun beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı, kararlılığı ve devamlılığının sağlanıp sağlanmadığıdır. İşte bu devamlılık, kararlılık ve belirlenen ya da vaat edilen şeylere ulaşmadaki başarı şansı sadece hükümetlere bağlı olmayıp; bunun öncesinde siyasal rejim, parti ve seçim sistemleri, siyasal sürecin dışındaki aktörlerin etkileri, seçmenlerin sosyo-kültürel yapıları, ülkenin içinde bulunduğu iktisadi ve mali durum, uluslar arası siyasal konjonktür, gibi bir dizi etmene bağlıdır. İşte siyasal istikrarın unsurlarını oluşturan bu konular aşağıda kısaca incelenecektir.

B. Siyasal İstikrarın Unsurları

Siyasi istikrar veya istikrarsızlık daha öncede ifade edildiği üzere ancak demokratik yönetim biçimlerinde söz konusu olabilir. Çünkü toplumu oluşturan bireylerin temel hak ve özgürlükleri, demokratik yönetim biçimlerinde hukuki güvence altına alınmıştır ve bireyler taleplerini ancak demokrasi ile yönetilen toplumlarda dile getirebilirler. Bu taleplerin nasıl dile getirileceği, egemenlik hakkının kimlere, nasıl verileceği, egemenlik hakkının nasıl kullanılacağı kanunlarla düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında da egemenlik hakkının kullanımının kayıtsız şartsız millete ait olduğu ifade edilmiş olup, 1961 anayasasının 4.mad. ve 1982 anayasasının 6 mad.sinde “Türk Milleti egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Yine 7.maddede yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir.

Bireyler anayasada belirlenen süreler için, kendisini temsil etme ve halka ait olan egemenlik ve bu egemenliği kullanma hakkını seçimler vasıtası ile belirlemektedir. Bu sayede kimlerin ya da hangi kurumların siyasi iktidarı kullanacağı ve toplumsal talepleri karşılayacağı tespit edilmektedir. Teoride siyasal iktidarların temel amacı kamu yararına hizmet etmektir. Yetki ve sorumlulukları kanunlarla belirlenen iktidarın amacı; topluma yön vermek, devlet görevlerinin yerine getirilmesine aracı olmaktır¹³⁶. Ancak pratikte siyasal iktidarlar toplumsal çıkarlarla birlikte, bireysel çıkar maksimizasyonu çabalarına da hizmet edebilmektedirler. İşte bu süreçte demokrasinin vazgeçilmezleri olarak ifade edilebilecek seçmenler, siyasi partiler, seçimler, hükümetler ve meclisin önemi ortaya çıkmaktadır. Siyasal süreçteki bu kişi ya da grupların birbirileri ile

¹³⁵ Musa Hikmet Yavuziğit, “**Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı**”, Ankara, Aralık 1997, s.116

¹³⁶ Gözübüyük, **a.g.e.**,s.13

etkileşimleri ve iletişimleri, eylem ve işlemleri siyasi istikrarın ötesinde istikrarsızlıklara sebep olabilmektedir.

Kısaca özetlenecek olursa siyasal süreçteki ilişkilerin serbest piyasadaki süreçle benzer özellikler arz ettiği görülecektir. Politik mübadele şeklinde de ifade edilen süreçte, seçmenlerin bir takım talepleri için uyguladıkları siyasi baskılar iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, siyasal sistemi zorlayan ve toplumda beliren değişik koşullar sonucu siyasal sistemi o koşullara uydurmak isteyen baskılardır; ikinci ise siyasal sistemin işleyişinden memnun olan toplumsal unsurların koşulların değişmemesi için yaptıkları baskılardır¹³⁷. Toplumsal destek ya da baskı sonucu kendine yön çizen siyasi partiler de, yeni politikalar ya da stratejiler belirlemektedir. İşte bu etki-tepki süreçleri sonucunda siyasal işleyiş dinamik bir özelliğe sahip olmaktadır.

Aslında temel sorun ekonominin tanımında da yer aldığı gibi bireysel ve toplumsal ihtiyaç ve arzuların sınırsız, bu ihtiyaç ve arzuları karşılayacak kaynakların sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır. Demokratik toplumlardaki toplumsal talepleri karşılayabilme oranında, siyasal iktidar toplumsal destek elde edebilmekte, aksi halde bu desteği kaybederek muhalif bir baskı unsuruna dönüşebilmektedir. Çünkü demokratik kurumlar kendilerini destekleyenleri tatmin edici çıktılar ürettikleri sürece değer kazanırlar. Bir başka ifadeyle herhangi bir siyasal sisteme bağlılık, o sistem, var olan toplumsal ve sosyo-ekonomik düzenin sürekliliğini sağlayacağı ya da istenen bir değişimi gerçekleştirebileceği kanısını verebildiği sürece devam edecektir¹³⁸.

1. Siyasal İktidarın Meşruiyeti

Meşruluk yaygın anlayışa göre yasal olan, kanun dâhilinde olan anlamında kullanılabilen ise de siyasal iktidarın meşruiyeti farklıdır. Siyasal iktidarların toplumsal kararlar alma, toplumu yönlendirme, toplum üyelerine yaptırım ve cezai müeyyideler uygulayabilme güç ve iktidarını nereden aldıkları; toplum üyelerinin bu kurallara niçin uydukları konusunda meşruiyetin önemi büyüktür. Bu noktada siyasal istikrar kavramını açıklamakta yarar vardır. Siyasal iktidar, bir yandan toplumun ne adına yönetileceği sorusuna cevap verirken diğer yandan nasıl ve kim tarafından bu yönetimin gerçekleştirileceğini belirler. Siyasal iktidar, iktidarın kaynaklığı konusundaki çatışmaları, bu çatışmalar ile doğan güç kullanım hakkının hangi temel yasalar ile kabul edileceğini ve toplumsal düzenin nasıl kurulacağını ve yönetileceğini belirleme alanıdır¹³⁹. Demokratik toplumlarda siyasal iktidarın devamı, halk içerisinde

¹³⁷ Ahmet N. Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi**, Ankara 1983,s.30-31

¹³⁸ Yücekök, **a.g.e.**, s.30

¹³⁹ Halis Çetin, “Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti- Meşruiyet İktidarı”, A.Ü. Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:58, S.3,Ankara 2003, s.62

benimsenmesi yani iktidarın meşruluğuna bağlıdır. Halk idaresine dayanmayan bir siyasal iktidar meşruiyetin ötesinde yasal bir zorbalığı ifade eder.

Kısaca siyasal iktidarın meşruiyeti, iktidarın bağlayıcı karar alma yetkisine vatandaşların rıza göstermesi, yani onun bu yetkiye sahip olduğuna yaygın olarak inanılması demektir. Yani siyasal iktidarı elde tutan ve bunu sürdürmek isteyenlerin, kendi iktidarlarına yönetilenleri inandırmış, emretme ve yönetme gücü yanında aynı zamanda emretme ve yönetme hakkına sahip olduklarının yönetilenlerce kabul edilmesi demektir¹⁴⁰. İşte iktidarın uzun ömürlü, halkın talep ve ihtiyaçlarına cevap verebilen, başarılı ve kararlı olabilmesinin koşullarından birisi halkın iktidara rıza göstermesi, desteklemesi kısaca meşruiyet unsuruna bağlı bulunmaktadır. Meşruiyet, siyasal iktidarın varlık sebebi ve devam etmesinin tek güvencesi; siyasal iktidarın yasa, emir ve eylemlerinin birey ve toplum nezdinde kabul görüp uyulmasının tek dayanağıdır¹⁴¹.

Ancak hemen belirtilmelidir ki her ülkede ya da yönetim şeklinde siyasal iktidarın kaynağı halk ya da halkın rızasından gelmemektedir. Demokratik toplumlarda halkın hür iradesi ile seçilmiş bulunan kadroların meşruluğundan söz edilebilir. Çünkü demokrasilerde halk anayasal çerçevede, temsilcilerini ya da siyasal iktidarı belirleme hakkına sahip bulunmaktadır. Ancak krallıkla yönetilen bir ülkede yönetim ya da iktidar adına halkın görüş ve tercihleri çok önem arz etmemektedir. Bu yüzden krala ait olan siyasal iktidar, meşruluğun ötesinde, dikta ya da zorbadır.

Kısaca siyasal iktidarın meşruluğu iki aşamada ortaya çıkmaktadır. Biri bir kadronun iktidarı elde etmesi sürecinin meşruluğu, diğeri ise iktidarı uygulama, sürdürme sürecindeki meşruluğudur. İktidarın elde edilmesi yerleşik kurallara, yasalara, toplumun siyasal değer ve inançlarına uygun olması durumunda siyasal iktidarın meşruluğundan söz edilir¹⁴². Ancak yukarda da ifade edildiği gibi monarşilerde meşruluktan söz edilemeyeceği gibi; iktidarı darbe, cunta, ayaklanma, işgal gibi nedenlerle ele geçirilen yönetimlerde de halkın rızasına dayanılmadığı için meşruiyetten söz edilemez. İktidarı bu yollarla ele geçirip, sonradan anayasal çerçeveye oturtturulsa da yine de halka rağmen anlayışı nedeniyle meşruiyetten söz edilemez. Yine meşruiyet konusunda son olarak, devlete bağlı kolluk kuvvetlerinin siyasi iktidar üzerinde etkisinin boyutu, siyasal iktidarın meşruiyeti sorununu ön plana çıkarmaktadır. Kolluk kuvvetlerinin gölgesi altındaki bir yönetim anlayışında meşruiyet ve istikrardan söz edilemez. Tüm bunlar halkın rızasına bağlı meşru bir zeminde oluşmadıkları için siyasal istikrarsızlık unsuru olarak değerlendirilebilir.

2. Siyasal İktidarın Toplumsal Taleplere Olan Duyarlılığı

¹⁴⁰ Dursun, **a.g.e.**, s.106-107

¹⁴¹ Çetin, **a.g.m.**, s.62

¹⁴² Dursun, **a.g.e.**,s.107

Bu unsur da yine siyasal iktidarın meşruiyeti ile yakından ilişkili bir gereklilik olarak ön plana çıkmaktadır. Duyarlılık kelime anlamı ile hassasiyet, titizlik anlamına gelip, meşru zeminde siyasal iktidara sahip kurumların, kişilerin ihtiyaç ve taleplerini karşılamadaki hassasiyetlerini, toplumsal sorunlar karşısında siyasal iktidar sahiplerinin titizlik ve ciddiyetlerini ifade etmektedir. Bireyler, seçimler vesilesi ile tercihlerde bulunurken, siyasi iktidarın toplumsal sorunlara olan hassasiyetleri ve çözüm önerilerini göz önünde bulundururlar. Özellikle seçim öncesi dönemlerde propaganda aracı olarak kullanılan çeşitli vaat ve projeler, seçim sonralarında dikkate alınmadığında önemli bir siyasi güven kaybı ortaya çıkar. Bu çerçevede toplumsal sorunları çözme gayreti ve siyasal iktidarın toplumsal taleplere olan duyarlılığı; siyasal iktidarlar meşru zeminde olsalar bile siyasi istikrarın bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü sürekli güvensizlik hali bir siyasal sistemde istikrarlı bir iktidar döngüsünün oluşmasını engelleyecektir.

Kısaca siyasal sorumluluğa dayanan duyarlılık unsuru; demokratik rejimlerde, özellikle seçimlerden sağlanan ve çoğunluk olmanın gerektirdiği sorumlulukların üstesinden gelmeyi gerektirir. Çoğunluğa karşı sorumlu olan yöneticiler başarılı olabilmek için en azından çoğunluk çıkarlarının tatmini doğrultusunda duyarlı olmalıdırlar. Duyarlılık bu anlamda siyasal sistemin karşılaştığı sorunlara siyasal kurumların çözüm bulma kapasitesidir¹⁴³. Bu yüzden siyasal istikrar unsuru olarak ifade edilmektedir. Nihayetinde toplumsal sorunları ve beklentileri dikkate almayan bir iktidarın desteğinin azalması kaçınılmazdır.

3. Siyasal İktidarın Sorunları Çözmedeki Etkinliği ve Becerisi

Siyasal iktidarın sorunları çözebilme ya da halkın taleplerini yerine getirebilme hususundaki kabiliyeti ya da becerisi bir istikrar unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kabiliyet ya da beceriye sahip olmayan iktidarların uzun ömürlü olması beklenemez. Demokratik toplumlarda planlanmış hedeflere ulaşmadaki aksaklıklar, hükümetlerin ömürleri ile yakından ilişkili bir kavramdır. Özellikle ülkemizde hükümetlerin uzun süreli olamayışı bu konuda klasik bir örnek olarak verilebilir.

Bu unsur ile kısaca ifade edilen şey, planların, projelerin ya da politikaların uygulama sonuçlarının değerlendirilmesine dayanmaktadır. Çok iyi yasalar çıkarılabilir, çok iyi projeler ve politikalar sunulabilir, ancak seçmen bu konuda uygulamaya sonuçlarına bakacağından siyasi bir istikrar unsuru olarak iktidarların becerileri ön plana çıkmaktadır. En iyi yasalar bile beceriksiz yöneticilerin ellerinde uygulanma imkânı bulamayacaktır. Uygulanamadıkları zaman toplumsal beklentilerle, eksik kalmış, giderilememiş tatminler arasında gerilimler ortaya çıkacak ve tatminsizlik büyük boyutlara ulaşacaktır. Bu beceriksizlik ve dolayısıyla etkin olamama durumu, devletin

¹⁴³ Yücekök, a.g.e., s.33.

otoritesini sarsar ve sonuçta destek kaybına yol açarak meşruiyeti zayıflatır¹⁴⁴. İşte bu sebeple iktidarın becerisi siyasi bir istikrar unsuru olarak kabul edilebilir.

C. Siyasal İstikrarı Etkileyen Siyasi Faktörler

Bir ülkede siyasal istikrarın veya istikrarsızlığın temel belirleyenleri daha çok parti, seçim ve hükümet sistemleridir. Yani bir ülkede; yasal olarak kaç partinin faaliyette bulunduğu, nasıl bir seçim sistemi uygulandığı veya hükümet biçiminin gerek anayasal düzeyde gerekse fiili olarak ne şekilde oluşturulduğu; o ülkede siyasal istikrarın varlığını ve sürdürülebilirliğini etkileyen en önemli faktörlerdir. Bununla birlikte bu siyasal etkenlerin yanı sıra toplumun bazı sosyo-kültürel özellikleri ile doğal afetler de siyasal istikrarı etkilerler. Bu başlık altında bu konulara değinilecektir.

1. Siyasi Parti Sistemleri

Siyasi Partiler demokratik sistemlerin vazgeçilmez kurumlarıdır. Bu kurumların siyasal sistem içerisindeki yeri, önemi, sayısı, parti sistemleri ve parti yapısı siyasal istikrar açısından son derece önemli unsurlardır. Türkçe’de parça bölüm anlamına gelen, Osmanlıca’da fırka kelimesiyle karşılık bulan Fransızca kökenli partiyi kendini siyasal bir etiketle tanımlayan yasal ve meşru yollardan, sürekli ve istikrarlı bir örgüt aracılığıyla seçmenlerin desteğini sağlayarak devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye ve elde tutmaya çalışan siyasal bir topluluk olarak da tanımlanabilir¹⁴⁵. Siyasi partiler kanunla kurulur, eylem ve faaliyetleri kanunlarla düzenlenir.

Ülkemizde de siyasi partiler 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile düzenlenmiştir ve bu kanunun 3.maddesi siyasi partileri şu şekilde tanımlamıştır: Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmalarını ve açık propagandalarını ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.

Bugünkü anlamda siyasi partilerin doğuşu çok yeni olup, kurumsallaşmış siyasi parti biçimi 19.yüzyılda ortaya çıkmıştır. Ancak kısa sürede demokrasinin vazgeçilmez unsurları arasındaki yerini almıştır. Siyasal partilerin tarihsel gelişimi incelendiğinde ilk olarak 1787 yılında Amerika’da Federal anayasanın hazırlanması sırasında ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dönemde federalistler ve anti-federalistlerin arasındaki görüş ayrılığı iki siyasi partinin doğmasına sebep olmuştur. Demokratlar ve Cumhuriyetçiler

¹⁴⁴ Yücekök, **a.g.e.**, s.33

¹⁴⁵ Abdullah Mutlu, Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi ile Ülkemizdeki Siyasal Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Özgün Model Arayışları, TC.İçişleri Bakanlığı, APK Uzmanlık Tezi Ankara 2005, s.2

şeklinde kurulan bu iki partinin tabanını ise sermaye sahipleri yani burjuva ve çiftçiler ile orta sınıf oluşturmaktaydı.

İngiltere’de de siyasi partilerin doğuşunun yakın tarihlere rastladığı görülmektedir. İngiltere’de 17. ve 18. yüzyılda gelişen temsili rejim sayesinde parlamento zaman içinde Monark’ın yetkilerinden gittikçe daha fazla pay koparmış ve sürecin sonunda da parlamentoya karşı sorumlu hükümet anlayışı gelişmiştir. Parlamento üyelerinin sınırlı bir seçmen kitlesi tarafından seçilmesine karşılık, parlamentoya karşı sorumlu hükümet üyesi bakanların, Monark tarafından atanması; bir yandan parlamenter sistemin oluşmasını sağlarken, öte yandan siyasi parti örgütlenmelerine yol açan bir ortam oluşturmuştur. Çünkü Monark tarafından atanan bakanın, görevine devam edebilmesi seçimle gelen parlamento üyelerinin desteğine bağlanmış, bu da ister istemez, parlamento içinde bir takım hizipleşme ve gruplaşmalara neden olmuştur¹⁴⁶.

Siyasal partilerin ortaya çıkmasında demokrasi ve 19.yüzyıldaki düşünce alanındaki gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının ortaya çıkması, yönetimde söz sahibi olunabilmesi için yapılan sendikal faaliyetlerin etkili olduğu söylenebilir. Bu dönemde iktidarın ve egemenliğin kaynağı ve bu iktidarın nasıl paylaşılacağı konusunda ortaya çıkan tartışmalar, belirli bakış açısına (sonrasında ise bir ideolojiye) sahip insanların bir araya gelmelerinde ve örgütlenmelerinde etkili olmuştur. Bu bakımdan siyasi partilerin doğuşu ile demokratik düşüncelerin yaygınlaşması arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi düşüncesinin gelişmesi, siyasal iktidarın kaynağını gökyüzünden yeryüzüne indirmiş, iktidar kullanımını kutsallık alanının dışına çıkararak toplum üyelerinin kendi gelecekleri için iktidarın kullanımına katılmaları gerektiği anlayışı yaygınlaştırmıştır¹⁴⁷. Kısaca batıda meydana gelen siyasal düşüncedeki ve demokrasi anlayışındaki gelişmeler, temel hak ve özgürlükler konusundaki gelişmeler ve genel oy hakkı gibi kavramların gelişmesi siyasal partilerin doğuşuna zemin hazırlayan gelişmelerdir.

Duverger partilerin kökenini ikiye ayırmaktadır; parlamento içinden doğan partiler ve parlamento dışında doğan partiler. İlk parlamento grupları yaratılır; sonra yerel seçim komiteleri kurulur ve bu iki unsur arasında devamlı bir bağlantı kurulur¹⁴⁸. Parlamento dışında oluşan partiler ise, genellikle parlamentoda temsil edilme olanağına sahip olmayan, sosyal grupların (sendikalar, dernekler, fikir kulüpleri) çekirdeğini oluşturdukları, partilerdi. Duverger’e göre, parlamento dışında doğan partiler genellikle daha çok ideolojik temele dayalı, merkezîyetçi yapıya sahiptirler. Ancak, Duverger tarafından ortaya atılan partilerin kökeni ile ilgili bu saptamalar, Batı Avrupa ve ABD

¹⁴⁶ Mutlu, **a.g.t.**, s.4.

¹⁴⁷ Dursun, **a.g.e.**, s.253.

¹⁴⁸ Maurice Duverger, **Siyasi Partiler**, 2.Basım, Çev: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974, s.16.

gibi köklü bir parlamento geleneğine sahip ülkeler için geçerli olabilir¹⁴⁹. İngiliz İşçi Partisi'nin işçi sendikaları tarafından kurulmuş olması konu hakkında bir örnektir. Siyasi partilerin dünya genelinde hukuki bir nitelik kazanması İkinci Dünya Savaşından sonraki döneme rastlamaktadır. Özellikle Birinci Dünya Savaşından sonraki Almanya, İtalya gibi ülkelerde faşist partilerin güç kazanmaları ve iktidar hedeflemeleri, siyasi partilerin kuruluş ve işleyişlerinin anayasal norm ve kurullarla düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

Siyasi partiler, demokratik toplumlarda seçimler aracılığı ile halkın desteğini alarak iktidarı ele geçirme ve kullanma amacıyla kurulurlar. Çoğunluğun desteğini alıp meşru bir zemin elde edebilmek için ülke çapında örgütlenip, ideolojileri ya da planları doğrultusunda propaganda faaliyetlerinde bulunurlar. Ayrıca siyasi partiler ideolojileri ya da yeniden seçilebilmek güdüsü ile devlete ait çeşitli kadrolarda seçmen tabanını yerleştirmeye çalışıp, seçmenlerinin seçim öncesindeki talep ve istekleri doğrultusunda siyasi ve mali transferlerde bulunurlar. Vergi politikaları da belirlenirken bu güdülerin ya da ideolojilerinin etkisi altında kalılabilmektedir. Bu da siyasi istikrarsızlık veya ekonomik istikrarsızlıklar için birer temel teşkil etmektedir.

İşte siyasal parti sistemleri bu tarihsel süreç içerisinde gelişmiştir. İstikrar ya da istikrarsızlık unsuru olarak günümüzde siyasi partiler siyasal hayatta önemli bir yere sahiptir. Özellikle siyasi parti sistemi içerisinde parti sayısı, tipolojisi, seçmen tabanı gibi unsurlar etkili olmaktadır. Ayrıca sistem içerisindeki siyasi partilerin mevcut düzene olan güven ve inançları da bir istikrar unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. İstikrar-vergileme ilişkisi bakımından da siyasi partiler vergi geliri ile seçmen desteği arasında bir denge bulma sorunu ile karşı karşıya kalırlar. Bir yandan toplu muhalefeti en aza indirebilmek için vergi mükellefiyetini mümkün olduğunca değiştirecek bir vergi sistemi oluşturmaya çalışırlar. Diğer yandan ise bu değişikliğin getireceği bilgi, yönetim ve denetim maliyetlerini göğüslemek zorunda kalırlar. Bu maliyetler ise kamusal hizmet sunma kabiliyetlerinde düşüğe ve bu yüzden de beklenen seçmen desteğinde azalmaya neden olur¹⁵⁰. Bu da sisteme ve iktidara olan güven açısından bir gerilemeye neden olur.

Özellikle siyasal sistem içerisinde, sistem ya da rejime inançsız ya da yarı inançlı siyasi partilerin bulunması sistemin akıbeti için önem arz etmektedir. Çok partili siyasal sistemlerde parti rekabeti ve azınlık radikalizmi nedenleri ile bu tür inançsız ya da yarı inançlı partileri bulmak daha doğal olduğundan, ılımlı birçok partili sistemin üstünde bir parti çoğulculuğu barındıran sistemlerde toplumsal ve siyasal çöküşler hızlanmaktadır¹⁵¹. Demokratik ülkelerdeki kanuni sınırlar içerisinde sisteme karşı

¹⁴⁹ Mutlu, a.g.e., s.3

¹⁵⁰ Walter Hettich and Stanley L. Winer, "Rules, Politics and the Normative Analysis of Taxation", [<http://www.carleton.ca/economics/cep/cep00-12.pdf>, 2000], Erişim: 22.01.2006. s.24.

¹⁵¹ Yücekök, a.g.e., s.34

muhafif partiler ya da siyasi iktidara karşı muhalefet partileri; sistem içerisindeki ya da iktidardaki politikacıları karalayarak, sabote ederek, propaganda ve eylem yaparak, aynı fikir ve zikre sahip diğer siyasi partilerle eylem birliği yaparak siyasi sistemin önünü tıkayabilirler. Çeşitli şekillerde krizlere, iktidarın ya da hükümetin düşürülmesi şeklinde bir takım istikrarsızlıklara neden olabilirler.

Bir ülkedeki ekonomik ve siyasi ve hatta toplumsal istikrar ya da istikrarsızlık açısından, önemli olduğu kabul edilen siyasi parti sistemleri, bu önemine istinaden ve üzerinde çalışılan konunun içeriği nedeniyle daha ayrıntılı olarak incelenecektir. Burada siyasi partilerin türleri ve siyasi parti sistemlerinin içeriği ve istikrar unsuru olma özelliğine kısaca değinmekte fayda vardır.

a. Siyasi Parti Türleri

Siyasi Partiler çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır. Her ne kadar bütün siyasi partiler iktidarı ele geçirme veya iktidar ortağı olma ya da ideolojik amaçlar için kurulmuş olsalar da, partilerin yönetim şekli, parti üyelikleri, parti organları, liderlik özellikleri, seçmen kitlesi, ideolojik temelleri, parti içi karar alma, diğer partiler ve mevcut sisteme bakış açıları açısından farklılıklar arz edebilir. Bu sebeple siyasi partilerin sınıflandırılıp incelenmesinin daha yararlı olacağı düşünülmektedir. Bunun için parti yapıları göz önüne alınarak kadro ve kitle partileri şeklinde; parti liderinin ya da yönetim kadrosunun parti üyeleri üzerindeki yaptırımları, parti liderinin özellikleri, partinin yönetim şekli gibi kriterlere bakılarak disiplinli parti ve serbest parti şeklinde; siyasi partilerin işlevleri açısından bireysel temsil partisi ve sosyal bütünleşme partileri olarak sınıflandırılmaktadır.

i. Siyasi Partilerin Yapıları Açısından

Siyasi partileri Fransız siyaset bilimcisi M. Duverger parti yapılarını göz önünde bulundurarak kadro partileri ve kitle partileri şeklinde sınıflandırmıştır.

Kadro Partileri: Bu partiler saygın, elit ve de zengin kişilerce kurulan bir siyasi parti modeli olup, amaçları her kesimden daha çok üye kaydedip etkin olmak değil; sadece ülkedeki zengin ve sözü dinlenir saygın kişilerin bu güçlerini ve de lobilerini kullanarak seçimlerde başarı elde etmektir. Burada, seçimleri hazırlamak, kampanyayı yürütmek ve adaylarla teması muhafaza edebilmek için, seçkinlerin bir araya getirilmesi söz konusudur. Bu seçkinler arasında, her şeyden önce adı, prestiji veya ilişkileri sayesinde, adaya destek olabilecek ve oy sağlayabilecek nüfuzlu kişiler; ikincisi, seçmenlere yön verme ve kampanyayı örgütlendirme sanatını bilen teknisyenler; nihayet, savaşın barutunu sağlayan mali destekçiler vardır¹⁵².

¹⁵² Duverger, **a.g.e.**, s.107.

Kitle Partileri: Kitle partileri kadro partilerinin aksine üyeleri genellikle sıradan vatandaşlardan oluşmakta, daha çok üye yaparak iktidarı hedeflemektedirler. Kurucuları sıradan kişiler olduğundan ekonomik açıdan zayıf ve lobilik faaliyetlerinde bulunmamaktadırlar. Ancak ideolojik açıdan üyelerinin eğitilmesi ve bilinçlendirilip, mücadele kavramının geliştirilmesine büyük önem verilir. Kitle partisinin sayı ile sağladığını, kadro partileri seçme yolu ile sağlar. Kitle partilerinde yapılan üyelere aidat tahsil edilir. Partinin en önemli gelir kaynağını bu aidatlar oluşturur¹⁵³. Ancak kadro partilerinde böyle bir uygulama yoktur.

Kitle partisi biçiminde örgütlenen ilk partiler sosyalist partiler olmuştur. Daha sonra Komünist ve Faşist partiler de aynı yapıya sahip olmuşlardır¹⁵⁴. Kitle partilerinin siyasi faaliyetleri seçim dönemleri ile sınırlı kalmayıp süreklilik arz etmektedir. Bu türden partilere artık sadece sosyalist ya da faşist parti modellerinde değil, birçok ülkede bu modele rastlamak mümkündür.

ii. Parti Disiplini Açısından

Siyasi partiler parti disiplini açısından da disiplinli partiler ve serbest partiler olmak üzere iki gruba ayrılıp incelenmektedir.

Disiplinli Partiler: Sıkı bir merkezîyetçi anlayışa sahip bu parti tiplerinde, Liderler kesin ve mutlak bir otoriteye sahiptir. Parti yönetimleri de yine parti tüzükleri ile üyeler karşısında kesin bir otorite ile bağlanmış olup, parti içi ilişkilerde hiyerarşik bir yapı mevcuttur. Parti plan ve programları ile partinin ideolojisine sıkı sıkıya bir bağlılık söz konusudur.

Bu tür partiler seçim kazanıp iktidara gelseler bile liderlerin ve parti yönetiminin etkilerinden çıkmazlar. Bu anlayış sadece faşist ya da komünist ideolojiye sahip partilerde olduğuna inanılsa da, bu istikrarsızlık modeline günümüz modern demokratik rejimlerinde de rastlamak mümkündür. Bunun altında yatan korku ya da beklenti, yeniden seçilip seçilememe kaygısıdır.

Serbest Partiler: Bu grup siyasi partilerde, disiplinli partilerin aksine parti başkanlarının ya da parti yönetiminin, partinin seçilmiş temsilci ya da bakanlarının hatta seçmen kitlesinin üzerinde bir otoritesi bulunmamaktadır. Bu tür partilerde ideoloji aşılama gibi bir faaliyet bulunmadığından, alınan karar ve eylemlerde grup kararı yerine üyelerin bireysel görüş ve ideolojileri ile baş başa bırakılmaları söz konusudur.

Elbette ki burada üyeler sınırsız bir özgürlüğe sahip değillerdir. Ancak bu partilerde seçmeler ve seçilenlerin, üyesi oldukları partinin aldığı kararlara uyma konusunda fiili, parti disiplini gereği ya da kanuni uyma mükellefiyeti bulunmamaktadır.

¹⁵³ Duverger, **a.g.e.**, s.108.

¹⁵⁴ Gözüyük, **a.g.e.**, s.65.

Partinin aldığı kararlara uyma konusundaki serbestlikten dolayı bu isim verilmiş olup ancak günümüz siyasal sistemlerde bu tür siyasal parti tiplerine rastlamak son derece güçtür.

iii. Siyasal Partilerin İşlevleri Açısından

Siyasal partiler ile ilgili olarak, yaygın olarak kullanılan son bir sınıflandırma biçimi de siyasal partilerin işlevlerine göre yapılan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya göre siyasal partiler bireysel temsil partileri ve sosyal bütünleşme partileri şeklinde iki gruba ayrılıp incelenecektir. Bu sınıflandırma şekli Amerikalı siyaset bilimcisi Neumann tarafından yapılmış olup, buna göre¹⁵⁵;

Bireysel Temsil Partileri: Bu tür partilerin faaliyetleri, seçim kampanyaları, parlamento ve hükümet çalışmaları ile sınırlıdır. Üyelerin parti ile olan ilişkileri seçim kampanyalarında, partinin iktidarı elde edecek çoğunluğu sağlamasından öteye geçmez. Parti, üyelerinin hayatında çok sınırlı rol oynar ve onların günlük yaşayışları ve düşünceleri üzerinde bir egemenlik kurmaya çalışmaz. Onun içinde bunlara “sınırlı partiler” de denir. Mümkün olduğu kadar geniş seçmen topluluğuna hitap etmeyi amaçlayan bu partilerin aday göstermek ve seçilmelerini sağlamak temel işlevleri olarak kabul edilir. Seçilen adaylar da sıkı bir parti disiplinine tabi olmayıp kendi vicdanları ile başbaşıdırlar.

Sosyal Bütünleşme Partileri: Sosyal bütünleşme partileri, kişiyi kendi kaderi ile başbaşa bırakan bireyci liberal anlayışa tepki olarak, kişinin toplumla yeniden kaynaştırılmasını sağlayacak örgütler olarak gelişmişlerdir. Üyelerini ideolojik ve örgütsel bir çatıda birleştirerek onlarla sürekli iletişim halinde olan bu partiler üyelerinin sosyal hayatlarıyla da ilgilenmektedirler. Sosyal Bütünleşme Partilerini; parti içi eğitim faaliyetleri ve partinin yan kuruluşları vasıtasıyla (Yardım kuruluşları, kooperatif, dernek, sendika vb.) üyelerinin hayatında önemli bir yer tutan “demokratik bütünleşme partileri” ve bir bakıma üyenin özel hayatı ile kamu hayatı arasında ayrımı ortadan kaldıran, toplumsal ilişkilerde parti dayanışmasını her şeyin üzerinde kabul eden, parti üyelerine çok sınırlı bir bağımsız düşünce ve davranış alanı bırakan katı bir ideolojik yapılanmadaki “totaliter bütünleşme partileri” olarak iki ayrı gruba ayırmak da mümkündür.

b. Siyasal Parti Sistemleri

Bir ülkedeki mevcut siyasal parti sayısı, partilerin örgütlenme biçimleri, birden fazla parti varsa partilerin birbirileri olan ittifak ya da rekabeti, ülkenin siyasal parti sistemini oluşturur. Bir ülkedeki siyasal sistem ile siyasal parti sistemi arasında yakın bir ilişki

¹⁵⁵ Mutlu, a.g.t., s.6.

vardır. Örneğin tek partili bir sistemde seçmenlere fazlaca bir seçme şansının bırakılmaması ülkenin siyasi sistemi açısından bilgi vermektedir.

Bir ülkedeki parti sistemlerinin oluşmasında özel ve genel nitelikli etkenlerin etkili olduğu söylenebilir. Parti sistemlerinin oluşumunda özel nitelikli etkenler arasında, her ülkenin kendi özel tarihsel, geleneksel ve kültürel, dini ve ahlaki özellikleri sıralanabilir. Siyasi parti sistemi üzerinde etkili olan genel nitelikli etkenler ise başlıca üç tanedir. Sosyo-ekonomik etkenler, ideolojik etkenler ve teknik etkenlerdir. Sosyo-ekonomik etkenler sosyal sınıf yapısının siyasi partiler üzerindeki etkisini ilgilendirir. Siyasal ideolojilerin kendileri de, bir noktaya kadar, sınıfsal tutumlara uygun düşer; ancak bu uygunluk ne genel ne de mutlaktır. Bu konuda en önemli etken teknik etken olan seçim sistemleridir. Seçim sistemi, siyasi parti sisteminin bir unsurunu teşkil eder; çünkü oy verme şekli, bir ülkedeki bütün partilerin yapılarını aynı yönde etkiler¹⁵⁶.

Siyasi partilerin oluşumunu etkileyen etkenler de göz önünde bulundurularak; siyasi parti sistemleri tek parti sistemi, iki parti sistemi ve çok parti sistemi şeklinde sınıflandırılıp incelenecektir.

i. Tek Parti Sistemi

Parti sistemleri açısından sınıflandırma yapılırken parti sayıları ile birlikte partiler arası rekabetin olup olmadığı ve de iktidarın paylaşılıp paylaşılamadığı gibi kriterlere bakılarak sistem isimlendirilebilir. Gerçek tek partili sistemde hukuken ve fiilen sadece bir parti mevcut olup, bu parti dışında başka partilerin kurulması ve faaliyeti kesin olarak yasaklanmıştır¹⁵⁷. Ancak partilerin ideolojileri, örgütlenme biçimleri ve faaliyetleri arasındaki farklılıklardan dolayı tüm tek parti sistemlerinin aynı olduğunu söylemek hatalı olacaktır. Ama genellikle otokratik ve disiplinli yönetim anlayışına hakimdirler. Bu sistem içerisinde tek partinin siyasi iktidar üzerinde mutlak hakimiyeti söz konusu olup, hatta parti diktatörlüğünden bile söz etmek bu sistem için hatalı olmayacaktır.

Bu sistem içerisinde başka partiler olmadığından siyasi bir rekabet ve seçmenlerin tercihlerinden söz edilememektedir. Hatta parti programlarının aynı zamanda hükümet programı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Seçimler bu partinin belirlediği adaylar çerçevesinde dolaşmaktadır. Sovyet Rusya'daki Komünist Parti tek parti sistemine klasik bir örnek olarak verilebilir.

Ancak bazı uygulamalarda sistem içerisinde birden çok parti olmasına rağmen özellik itibarıyla tek parti sistemin özellikleri görülebilir. Bu sistem içerisinde siyasi iktidar üzerinde yine bir partinin mutlak bir üstünlüğü olmakla birlikte, iktidarı değiştirmeyecek ve rekabet yaratmayacak düzeyde birkaç parti olabilir. Ancak iktidar üzerinde ve seçimlerde hiçbir etkinliği bulunmamaktadır. Seçmenler yine sınırları belli

¹⁵⁶ Duverger, a.g.e., s.273-274.

¹⁵⁷ Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 7.Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1995, s.178.

olan sistem içerisinde tercihte bulunmaktadırlar. Bu parti sistemlerinde tek parti olmanın kaynağı askeri ya da siyasi bir müdahale ile olabileceği gibi çoğulcu bir sistemden sonradan böyle bir sisteme geçiş şeklinde de olabilir.

Tek parti teorisi, İtalya ve Almanya'da ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerden her biri de, kendi tek partisine özgü bir teori (İtalya'da Faşist parti teorisi ve Almanya'da Nasyonal Sosyalist parti teorisi) meydana getirmiştir. Genel bir kurum olarak tek partinin ilk çözümlemesi 1936 yılında yapılmıştır¹⁵⁸. Tek parti modelleri arasında örnek olarak verilecek komünist partilerle nasyonal sosyalist partiler arasında sistem içerisindeki konumları itibarıyla benzerlikler olmakla birlikte, amaç ve eylemleri konusunda farklılıklar mevcuttur. Komünist partilerin tersine, faşist ve nasyonal sosyalist partilerde, parti devletin üstünde değil, onun koruyucusudur ve devletle iç içedir. Temel görev, devleti silah zoru ile ele geçirmek ve ona faşist bir yapı kazandırdıktan sonra, bunun değişmesine yine silah zoru ile engellemektir. Parti devletin daha doğrusu kurulu düzenin savunucusudur¹⁵⁹.

ii. İki Partili Sistem

İki partili sistemde birçok parti olmakla birlikte iktidara gelme ya da iktidarı ele geçirme şansı sadece iki partiye ait olmaktadır. Diğer partilerin siyasi bir aktör olarak çok önemli bir fonksiyonlarının bulunmadığı bir sistemdir. Tek parti sisteminden iki parti sistemine geçildiğinde, aslında rejim farkını belirleyen önemli bir sınır aşılmış ve tek parti düzenden açık siyasi yarışma esasına dayanan demokratik plüralizm (çoğulculuk) alanına geçilmiş olması bakımından önemlidir¹⁶⁰. Genel olarak bir ülkede siyasi iktidarı ele geçirme noktasında iki ayrı partinin birbirine yakın şanslara sahip olması ve iktidar ile muhalefetin yer değiştirme ihtimalinin bulunması, parlamentodaki sandalyelerin çoğunluğu için iki partinin yarışması, seçimlerde bir partinin çoğunluğu elde etmesi ve hükümet kurabilme şansını yakalaması şartları söz konusu ise bunun iki parti sistemi olduğu söylenebilir¹⁶¹. Tanımdan da anlaşılacağı üzere iki partinin üzerinde odaklanmış bir sistem olarak görülmektedir.

İngiltere ve Amerika'da uygulanan çift parti sistemi, temsili demokrasinin kolay işlediği bir sistemdir. Çoğunluk sisteminin uygulandığı ülkelerde çok görülür. İki parti sisteminin iyi işleyebilmesi, iki büyük partinin rejim üzerindeki anlaşmalarına bağlıdır. İki büyük partiden birinin devrimci bir parti olması durumunda, tek parti sistemine kayma olasılığı ortaya çıkar¹⁶². Türkiye'de de özellikle Demokrat Parti (DP kapatıldıktan sonra kurulan Adalet Partisi) ile Cumhuriyet Halk Partisinin 1950 ile 1970 yıllarında pozisyonlarına bakıldığında, o yıllarda iki partili sistemin olduğu söylenebilir. O yıllarda

¹⁵⁸ Duverger, **a.g.e.**, s.337.

¹⁵⁹ Kışlalı, **a.g.e.**, s.133.

¹⁶⁰ Kapani, **a.g.e.**, s.181.

¹⁶¹ Dursun, **a.g.e.**,s.269.

¹⁶² Gözübüyük, **a.g.e.**, s.67.

bu iki partinin dışında Hürriyet Partisi, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi gibi partiler olmakla birlikte, sistem üzerinde etkinliği olmayan partilerdi.

Konuya siyasal istikrar açısından bakıldığında iki parti sisteminin diğer parti sistemleri karşısında, bir üstünlü olduğundan söz edilebilir. Çünkü bu sistemle meclis iki partiden oluşmaktadır. Birisi hükümeti kurmakla görevli iktidar partisi ve diğeri muhalefet partisidir. Öncelikli olarak bu sistemde koalisyon ihtimali, sistemin gereği olarak ortadan kalkmış bulunmaktadır. Hükümeti kurma ya da istenildiğinde gensoru gibi araçlarla hükümeti düşürme, erken seçime gitme gibi istikrarsızlık unsurları arasında sayılabilecek etkenlerle karşılaşma olasılığı bulunmamaktadır. İstikrar adına sayılan ayrıcalıklarla birlikte bir takım dezavantajları da mevcuttur. Mevcut partilerin organizasyon yapıları lider odaklı, disiplinli, rejim karşıtı bir parti ise sisteme zarar vermesi olasıdır.

iii. .Çok Partili Sistem

Bu sistem içerisinde ikiden fazla parti ve hiçbir partinin iktidarı tek başına elde edecek güce sahip olmadığı sistemdir. Bu sistemde iktidara aday partilerin güçleri birbirilerine yakın düzeydedir. Bu yüzden güçlü ve istikrarlı hükümetleri kurmak zor olup, koalisyon hükümetlerinin sık görüldüğü bir sistem görünümündedir. Çok partili sistemlerde, seçmen oyunu kullanırken ülkeyi yönetecek olan hükümeti değil, kendi çıkar ve görüşlerini temsil edecek kişileri seçme psikolojisi içerisinde. Çünkü hükümet, daha sonraki aşamada, partiler arasında yapılacak pazarlık ve uzlaşmalarla ortaya çıkacaktır¹⁶³. Ancak bu tür sistemlerdeki istikrarsızlığın temel kaynağı sadece siyasal parti sistemi olmayıp seçim sistemleri de istikrarsızlık konusunda etkili olmaktadır.

Çok partili sistem ılımlı çok partili sistem ve aşırı çok partili sistem şeklinde iki gruba ayrılıp incelenmektedir.

İlmlı çok parti sisteminde ülkedeki mevcut partiler arasındaki ideolojik farklılıklar çok derin olmadığı gibi mevcut rejime karşı olan sağ ve sol uçtaki partilerde çok güçlü değildir. Partiler rejimin sorunları konusunda uzlaşabilecek ortak noktalara sahiptir. Partiler arası aşırı kutuplaşmanın ya da ideolojik ayrılıkların derin olmadığı sistemde partiler temel sorunlar ve ilkeler konusunda iki büyük eğilimde gruplanabilmekte, iktidarda bu iki temel eğilim arasında yer alan iki blok arasında el değiştirmektedir. Çift parti sistemini andıran bu sistemde iktidarın iki blok arasında el değiştirmesi partileri sorumlu ve gerçekçi olmaya zorlamaktadır¹⁶⁴. İsveç, Norveç ve Belçika'nın parti sistemleri tipik ılımlı çok parti sistemleridir. Özellikle İsveç ve Norveç, bir yanda tek başına hükümet kurabilecek güçteki sosyal demokrat partileri, öte yandan onların

¹⁶³ Kışlalı, **a.g.e.**, s.135.

¹⁶⁴ Mutlu, **a.g.t.**, s.10.

karşısında yer alan ortanın sağındaki partiler koalisyonu ile istikrarlı ok parti sisteminin en belirgin örnekleri sayılırlar¹⁶⁵. Türk siyasi parti sistemi de ılımlı çok parti sistemine benzer özellikler arz etmektedir. Merkezin solunda ve sağında her yıl iktidar olabilecek birçok parti bulunmaktadır. Bu partilerin slogan ve propagandaları bir yana bırakılacak olursa parti programları arasında çok büyük bir farklılıklar bulunmamaktadır.

Aşırı çok parti sisteminde ise partilerin merkez sayısı artmakta, ideolojik mesafe giderek açılmaktadır. Bu durum partiler arasında tam bir bölünmüşlüğü ve rejim üzerinde mutabakatsızlığı ortaya koymaktadır. Her hangi bir partinin tek başına hükümet kurabilecek çoğunluğu elde etmesi imkansız olduğundan devamlı bir hükümet kurma sorunu yaşanmaktadır¹⁶⁶. Kurulan hükümetlerin ömürleri kısa olup uzun vadeli planların ya da bu olanların uygulamaya konulması oldukça zordur. Bu parti sisteminde uygulamaya konulan orta vadeli programın, uygulama sonuçlarını aynı hükümetin görme olasılığı düşüktür. Bu yüzden siyasal istikrarsızlık konusunda önemli bir yere sahiptir.

Bir ülkenin siyasi parti sistemi üzerinde ideolojik etkenlerle birlikte, tarihsel, etnik, bölgesel, dini, kültürel ve ekonomik birçok faktörün etkili olduğu söylenebilir. Bu faktörlerin etkileri ile ortaya çıkan ve olgunlaşan parti sistemleri, yukarıda kısaca açıklandığı üzere temsilde adalet ve yönetimde istikrarı sağlayabileceği gibi, istikrarsızlığın da temel kaynağı olabilir. Bu istikrarsızlık toplumun bütün kesimini etkileyeceği gibi, ekonomik ve sosyal yapıyı üzerinde de etkili olacaktır. Vergi yapısı ya da vergi sistemi ve politikaları üzerinde de kaçınılmaz olarak etkide bulunacaktır.

2. Seçim Sistemleri

Bir ülkedeki siyasal istikrarı etkileyen unsurlarda bir diğeri de, ülkede uygulanan seçim sistemleridir. Seçimler bir ülkede yasalarla belirlenmiş usul ve esaslar dahilinde, ülkeyi kimin yöneteceğini ve toplumu kimin temsil edeceğini belirlemek için başvuru bir yoldur. Yani millete ait temsil hakkı seçimlerle belirlenmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Ancak tarihi süreç içerisinde her bireyin genel ve eşit oy hakkı bulunmamakta ve ülkelerin kendine özel niteliklerine göre bir seçim sistemi belirledikleri görülmektedir. Etnik, cinsiyet, eğitim,.. gibi faktörlere dayanılarak seçme ve seçilme hakkı belirlenirken; günümüz modern demokrasi anlayışının gelişmesi ve insan hak ve özgürlükleri konusundaki ilerlemeler genel ve eşit oy hakkının benimsenmesine büyük katkılar sağlamıştır. Ülkemizde de seçme ve seçilme hakkı anayasanın 67. maddesinde Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakları başlığı altında düzenlenmiştir. Bu madde de “vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoymasına katılma hakkına sahiptir” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

¹⁶⁵ Kapani, a.g.e., s.185.

¹⁶⁶ Dursun, a.g.e., s.271.

Maddenin devamında ise oylamanın, serbest, gizli, eşit, genel oy, tek dereceli olacağı ayrıntılı olarak ifade edilmiş, seçme ve seçilme hakkının devredilemez nitelikli bir hak olduğu anlaşılmaktadır.

Seçimlerin ilk uygulamalarına halkın yönetime katılımının sağlandığı Eski Yunan şehir devletlerinde rastlanmaktadır. Doğrudan demokrasinin uygulandığı bu dönemde genel ve eşit oy hakkı bulunmayıp, belli kişi ya da zümrelere verilmiş bir haktır. Ayrıca Hz. Muhammed'in vefatından sonra halifenin belirlenmesinin seçimlerle yapılması konu hakkındaki bir örnektir.

Yönetilenlerin yönetenlerini yani temsilcilerini seçimlerle tespit etmesi, ayrıca demokratik toplumlarda yönetilenlerin seçtikleri yöneticileri seçimler yoluyla denetlemesi, seçimlere ayrı bir önem katmaktadır. Çünkü, seçimlerle olan politik karar organlarının, seçmenler tarafından, hukuk düzeni içinde ve yasaların öngördüğü dönemde değiştirebilmesi ve yeniden seçilebilme özelliğine sahiptir. Ayrıca seçim, seçmenlerin politik karar alma sürecine katılmalarını sağlamakla birlikte, politik şiddet ve çatışma gibi toplumsal bütünde bunalım yaratabilecek olayları da önleyebilmektedir¹⁶⁷. Bu yüzden seçimler temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkesini sağlama da emli bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır.

Seçim sistemleri ülkelerin siyasi, ekonomik, hukuki, etnik, sosyal koşullarına bağlı olarak belirlenmekle beraber, şu ana kadar uygulanan seçim sistemleri göz önünde bulundurularak çoğunluk sistemi, nispi temsil sistemi ve karma sistem şeklinde sınıflandırılıp incelenecektir. Siyasal istikrar açısından seçim sistemi önemlidir, çünkü farklı çıkarlara sahip grupların pazarlık gücü ve koalisyon davranışları üzerinde değişiklik yapar. Çoğunluk sisteminde partiler ortanca seçmeni kendi tarafına çekmek ile kendi tabanı tarafından arzulanan bir politikayı sürdürmek arasında bir denge yakalamak durumundadırlar. Bu durumda ya merkez sağa kayacak veyahut buradan bir parti ile koalisyon gideceklerdir. Nispi temsil sisteminde ise sağ ve sol birçok parti olacağı için, yelpazenin bu iki ucundaki partiler ya kendi aralarında ya da karşı tarafla koalisyon gideceklerdir. Her iki durumda da pazarlık güçleri azalacaktır¹⁶⁸.

a. Çoğunluk Sistemi

Çoğunluk kavramı en genel anlamı ile seçime giren siyasi parti ya da adayın kullanılan oyların çoğunu alması yani çoğunluk tarafından tercih edilmesidir. Seçimlerdeki çoğunluk kavramı iki farklı durumu ifade etmektedir. Bunlar basit çoğunluk ve salt

¹⁶⁷ Suphi Varım, "Demokrasilerde Seçim Ekonomi ilişkisi ve Türkiye'de Genel Seçimlerin Bu Yönden Bir Değerlendirilmesi", DEÜ. Sos.Bil:Ens., İktisat ABD. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1995, s.17.

¹⁶⁸ Torben Iversen and David Soskice, "Electoral Systems and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others", <http://www.wws.princeton.edu/rppe/apr2003conf/iversen.pdf>, 2002], Erişim: 15.02.2006. s. 20-21.

çoğunluktur. Basit çoğunluk bir bütünü oluşturan farklı parçalar içerisinde diğerlerine göre daha büyük veya daha çok olanı ifade eder; Salt Çoğunluk bir bütünün içerisinde yarısından bir fazlayı ifade etmektedir¹⁶⁹. Bu çoğunluk kavramlarını seçim sistemleri açısından değerlendirilecek olursa; bir seçim çevresinde en çok oyu alan adayın ya da siyasi partinin kazanmasını sağlayan ve ikinci bir seçime gerek bırakmayan çoğunluk basit çoğunluk olarak ifade edilebilir. Salt çoğunluk kavramı ise seçime giren aday ya da partinin seçimi kazanabilmesi için kullanılan oyların yarısından bir fazlasının alması gerektiği bir çoğunluk sistemidir. Aralarındaki fark ise, salt çoğunluk sisteminde eğer adaylardan birisi ilk turda yarıdan bir fazla oy alamazsa yeni bir seçimin yapılması zorunluluğudur. Burada önemli bir nokta da seçim çevresi konusudur. Seçim çevresinin tespiti ülkenin bölgesel, idari ve siyasi faktörleri ve yapılan seçimin niteliği (başkanlık seçimleri, parlamento seçimleri, yerel seçimler, il meclis üyelerinin seçimi,...) ne göre değişebilmektedir.

Parlamento seçimleri ya da yerel seçimlerde pek uygulanmamakla birlikte, nitelikli çoğunluk diye bir tür daha bulunmaktadır. Bu da seçimi kazanmanın belli bir yüzdeye ya da orana bağlandığı seçim modelidir. Seçimi kazanacak aday ya da partinin kanunlarda belirtilen oranda oy almasını ifade eder. Örneğin ülkemizde Cumhurbaşkanının seçilebilmesi için, anayasanın 102. maddesinde belirtildiği gibi, cumhurbaşkanı seçilebilmek için adayların meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğun oyunu alması gerektiğini hüküm atına almıştır

Bu sistemin bir takım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Sistemin basitliği, kolayca anlaşılır olması başlıca avantajı olarak kabul edilebilir. Ayrıca çoğunluğu sağlayan partinin iktidar olması nedeniyle, hükümet kurmak daha kolay olmakta, bu da yürütmeye bir istikrar getirmektedir. Rejime karşı olan radikal partiler saf dışı kalmaktadır. Ayrıca salt çoğunlukla sağlanamayan seçimlerde, ikinci tur seçimler için partiler arasında yapılan ittifaklar politik ortamı yumuşatmaktadır. Ancak ikinci tur seçimin gerektiği zamanlarda ekstra zaman ve para kaybı ortaya çıkması, küçük partilerin temsil şansının olmaması sistemin dezavantaj olarak ifade edilebilir.

b. Nispi Temsil Sistemi

Nispi temsil sistemi çoğunluk sisteminin dezavantajı olarak görülen ve temsilde adaleti sağlayamadığı düşüncesinden hareketle ortaya çıkan bir modeldir. Amaç partilerin aldığı oy oranında temsil etme olanağının sağlanmasıdır. Partilerin aldıkları oy oranlarına yakın oranda temsilci çıkarmalarına imkan veren nispi temsil sistemi, birden çok milletvekilinin seçilebildiği geniş seçim çevrelerinde uygulanabilmektedir. Bu sistemde semenler parti listelerine oy verir ve listede yer alan adaylar partilerin aldıkları oy oranlarına göre orantılı olarak seçimi kazanırlar¹⁷⁰. Bu seçim sistemi her şeyden

¹⁶⁹ Dursun, **a.g.e.**, s.347.

¹⁷⁰ Dursun, **a.g.e.**, s.353.

önce adalete uygun bir sistemdir; azınlığa da temsil edilme olanağı verir. Buna karşılık, nispi temsil sistemi partilerin çoğalmasına neden olan, uygulaması güç olan bir sistemdir¹⁷¹. Ancak bugün birçok ülkede uygulanmaktadır.

Bu sistem çeşitli şekillerde uygulanmakla olup, oldukça zor bir sistemdir. Sistem de eğer tek bir seçim çevresi var ise kullanılan geçerli oylar, çıkarılacak temsilci sayısına bölünerek, bir milletvekili için gerekli oy tespit edilir. Seçim çevresi birden çok olursa seçim sayısı yani bir milletvekili seçilmek için gerekli oy sayısı üç şekilde tespit edilmektedir (Dursun, 2002;354): Bunlardan birincisi ulusal düzeyde kullanılan toplam geçerli oyların, milletvekili sayısına bölünmesi ile bulunan sayı "ulusal bölüm sayısı"; ikincisi, seçimlerden önce her seçim çevresinde uygulanma üzere kanunla belirlenen "değişmez tek sayı yöntemi"dir. Üçüncü yöntem ise her seçim çevresi için ayrı bir seçim sayısının hesaplandığı "seçim çevresi bölüm sayısı yöntemidir." Ancak burada önemli bir sorun partilerin seçim bölgelerinde aldığı oyların milletvekili sayısına bölünmesi ile hesaplanan partilerin milletvekili sayısı, her zaman tam çıkmayıp artık oyla karşılaşılabılır. Yani milletvekili çıkarma yeter sayısı yirmi bin ise yirmi beş bin alan bir partinin beş bin oyu asıl dağıtılacaktır. Bunun içinde en yüksek artık, en büyük ortalama veya d'Hondt yöntemi gibi yöntemler uygulanmaktadır.

Türkiye'de de nispi temsil sisteminin seçim çevresi bölüm sayısı yöntemi uygulanmaktadır. 10 Haziran 1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun ikinci maddesi Seçim Sistemi ve Seçim Usulü başlığı ile Türkiye'deki seçim sistemin şu şekilde hüküm altına almıştır. "Milletvekili seçimi tek derecelidir. Seçim nispi temsil sistemine göre, genel, eşit ve gizli oyla, bütün yurttaki aynı günde yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Seçmen, oyunu tam bir serbestlikle kendisi kullanır."

Bu sisteminde bir takım avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Alınan oy oranında mecliste temsil etme oranı olması, temsilde adaleti sağlamakta ve bir avantaj olarak görünmektedir. Ayrıca küçük partilere de mecliste temsil hakkı verdiği için daha adil olduğu söylenebilir. Ancak uygulamanın zor olması, temsilde adaleti sağlarken rejime ters, radikal partilerinde meclise girmesine olanak sağlaması bakımından olumsuz olduğu söylenebilir.

c. Karma Sistem

Çoğunluk sistemi ile nispi temsil sistemlerinin dezavantajlarını ortadan kaldırmak amacıyla geliştirilen bir sistemdir. Bu sistemde çoğunluk sisteminin ve nispi temsil sisteminin özelliklerine birlikte rastlamak mümkündür. Karma sistem bugün Federal Almanya'da uygulanmaktadır.

¹⁷¹ Gözübüyük, a.g.e., s.74.

Bu sistemde temsilcilerin yarısı tek adlı seçim çevrelerinden basit çoğunluk sistemine göre, diğer yarısı da daha geniş bir seçim çevresinden nispi temsil sistemine göre seçilmektedir. Her seçmenin iki oyu vardır. Bunlardan birini, kendi seçim çevresindeki çoğunluk sistemi ile seçeceği tek adaya, diğerini de nispi temsil sistemine göre seçilecek parti sistemine vermektedir. Partilerin parçalanmalarını, küçük partilerin parlamentoda temsilini önlemek için bazı sınırlamalar getirilmiştir¹⁷².

Her ülkenin seçim sistemi yukarıda kısaca izah edildiği gibi farklılıklar arz edecektir. Bu farklılıklar ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik konjonktür, sosyal, etnik, bölgesel ve coğrafik farklılıklardan ileri gelmektedir. Ancak tüm bu farklılıkların ötesinde bir ülkedeki seçim sisteminin, ilgili ülkedeki siyasal istikrarın temel belirleyicileri arasında olduğudur. Demokratik toplumlarda farklı seçim sistemleri ile belirlenen iktidarların, başarı ya da başarısızlığı yine seçimlerle ölçülmektedir. Ancak bu seçimlerle yapılan bu değerlendirmelerin tamamen objektif kriterlere dayanmaması, farklı ilişkilerin ve beklentilerin seçimler üzerinde etkili ayrı bir istikrar unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak ülkedeki istikrar hali ya da istikrarsızlık, sadece siyasi alanda kalmayıp, ekonomik, sosyal ve toplumsal bir çok alanda etkisini göstermektedir.

Yukarıda bahsedilen Seçim sistemleri kurumsal yapı olarak devletin üç siyasal örgütlenme biçimini üretir: Çoğulcu Siyasa, (sandalyelerin % 50' sine sahip olduğu halde tek başına çoğunluğu sağlayamayan) Dominant Koalisyon Siyaseti ve (tüm partiler birbirlerine yakın olduğundan tek partinin diğerlerine göre çoğunluğu sağladığı durumların nadir olarak görüldüğü yapı olarak) Değişken Koalisyon Siyaseti.¹⁷³ Bu üç siyaset ise siyasal istikrarın belirleyeni olarak hükümetin yapısını ve ömrünü şekillendirmeleri açısından oldukça önemlidirler.

3. Seçim Ekonomisi

Demokratik bir rejimde parlamento ve hükümet gibi kurumlar, çoğulcu bir yapı içinde serbest seçimler sonucunda oluşturulmaktadır. Bu durum, siyasal partileri ve politikacıları seçmen desteğini sağlayabilmek için birbirleri ile rekabet etmeye yönlendirmektedir¹⁷⁴. Bu rekabet politikacıların ve seçmenlerin farklı davranış motiflerini

¹⁷² Gözübüyük, **a.g.e.**, s.78

¹⁷³ Sven Steinmo and Caroline J. Tolbert, "Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies", *Comparative Political Studies*, Vol.31, No:2, Nisan 1998, s.174.

¹⁷⁴ Varım, **a.g.t.**, s.10.

ortaya çıkaracaktır. Ekonomi ve vergi politikalarının halk tarafından seçilen siyasal iktidarlar tarafından belirleniyor olması seçimlerin önemini artırmaktadır. Bu nedenle seçmenler tercihte bulunurken mevcut iktidarın performansı ile alternatiflerin vaatlerini göre yönünü belirleyecektir. Siyasi partilerde yine iktidarlarını muhafaza etmek ya da iktidara gelmek için farklı politikalar izleyeceklerdir.

Aslında seçim sürecinin arz ve talebin bir araya geldiği bir piyasaya benzetilmektedir. Genel seçimlerde kullandıkları oylar ile iktidar için rekabet eden siyasi partiler arasındaki tercihlerini açıl原因an seçmenler siyaset piyasasının talep piyasasını oluşturmaktadır¹⁷⁵. Siyasi partiler ise iktidarlarını muhafaza etmek ya da iktidarı elde etmek için alternatif politikaları piyasaya arz edip oy beklemektedir. Ancak seçime gidilirken iktidar partileri ile diğer partilerin imkânları ve aynı zamanda propagandaları farklı olacaktır. Seçim öncesinde iktidar olmayan partilerin vaatte bulunmak veya hükümet uygulamalarını eleştirirken, iktidar partisi iktidarın ekonomik ve mali imkânlarından faydalanarak seçmenleri etkilemeye çalışacaktır. Kısaca seçim öncesindeki siyasal sürece de etki eden seçmen siyasi parti davranışları şu şekilde ortaya çıkmaktadır.

Seçmenlerin Bilgisizliği: bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin heterojen olması ve kitle iletişim araçlarının bireylere yeterince sağlıklı ve doğru bilgiyi iletememesi sonucu seçmenlerin kamusal mal ve hizmetlerin tercihlerinde bulunurken yeterli, sağlıklı ve doğru bilgiye sahip olmamasını ifade etmektedir¹⁷⁶.

Rasyonel Seçmenlerin İlgisizliği: Kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan tercihleri ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından, bireyler tercihlerini oylama mekanizması ile açıklarken ihmalkar ve ilgisiz davranırlar¹⁷⁷.

Seçmenlerin Miyopluğu: seçmenler tercihte bulunurlarken kısa dönemli politikalara tamah gösterirler. Bu yüzden tercihte bulunulurken, kısa vadeli ya da yakın tarihli politikalara göre değerlendirme yapar.

Seçmenlerin Unutkanlığı: seçmen unutkanlığının en önemli nedeni, seçmenin hükümetin yeterlilik düzeyiyle ilgili bilgi üstünlüğüne sahip olmamasıdır. Geçmiş ekonomik olaylar konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan seçmen yaşadığı olayları daha çabuk hafızasından silebilmektedir¹⁷⁸. Tüm bunlara bağlı olarak her seçimlerde farklı oy kullanması olasıdır.

¹⁷⁵ Funda Telatar, "Parlamentar Sistemlerde Politik Devresel Dalgalanmalar: Teori ve Türkiye İçin Bir Uygulama", *GÜ. İİBF. Dergisi*, Sayı.4, Ankara 2000 s.136.

¹⁷⁶ Sara Onur, **Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar:Seçim Ekonomisi**, Asil Yayıncılık, Ankara 2004, s.42.

¹⁷⁷ Coşkun Can Aktan, **Anayasal İktisat**, İz Yayıncılık, İstanbul 1997, s.23.

¹⁷⁸ Onur, **a.g.e.**, s.44

Siyasi partiler ve politikacıların seçimlerdeki davranış tarzları ise¹⁷⁹:

Politikacıların Miyopluğu: Politikacının seçmeni sevindirecek politika uygulaması, bu politikaların uzun dönemde ekonomi üzerinde olumsuz etkilerinin göz ardı etmesi, iyi politika-kötü iktisat sloganı ile isimlendirilmektedir. Bu slogan politikacının miyopluğunu ifade etmektedir.

Politik Hile: Politikacılar seçimi kazanmak için aşırı gizlilik içinde olup politik hile yapabilmektedirler. Politikacıların aşırı vaatte bulunma veya yalan söylemeleri, propaganda ile göz boyamaları veya aşırı bilgi sunmaları da politik hile olarak değerlendirilebilir. Politik hile bir süre sonra hükümet ve parlamentoya olan güveni de sarsacaktır ve bu “hileci” karakter topluma da sirayet edecektir. Çünkü “Legal sistem içerisinde hükümet ve parlamentoya duyulan güven düzeyi ile vergi ahlaki arasında oldukça güçlü pozitif bir ilişki vardır”¹⁸⁰. Kısacası politik hilenin mükellef cephesindeki yansımaları “vergiden kaçınma” olacaktır.

İster seçim ekonomilerinde siyasi istikrarı etkileyen seçmenlerin ilgisiz ve bilgisiz davranış motifleri, ister siyasi partilerin seçimleri kazanabilmek için siyaseti ve ekonomiyi maniple etmeleri özellikle seçim yılları ya da seçim beklentisi olan yılların arifesinde ortaya çıkmaktadır. Mevcut iktidarda istikrar olsa bile, seçim tarihinin yakınlığı veya uzaklığı ekonomi politikalarını olduğu gibi vergi politikalarını da etkileyecektir. Özellikle vergi gibi konularda yürürlüğe giren reformlarının sonuçlarının, bir yıldan daha uzun bir sürede ortaya çıkması nedeniyle seçim yıllarında daha popülist ve realiteden uzak politikaların uygulanması kaçınılmazdır. Rasyonel bir iktidarın seçim öncesi oy potansiyeli yüksek olan ücretli ya da tarım kesiminin vergi yükünü artırması beklenemez.

4. Hükümet Sistemleri

Devlet egemenliğini kullanan organlardan biri olan hükümet, geniş anlamda başta yasama organı olmak üzere yürütme ve yargı organlarını ve bunlara bağlı olarak devlet yetkisi kullanan tüm devlet organlarını içine alır. Dar anlamda hükümet ise, devlet organlarından sadece yürütmeyi ve yürütmenin üst kuruluşu olan Bakanlar Kurulunu ifade eder¹⁸¹. Bir ülkedeki siyasi istikrar unsurlarından biriside hükümet sistemidir. Hükümet sistemleri devletin temel organlarından olan, yasama, yürütme ve

¹⁷⁹ Onur, **a.g.e.**, s.46

¹⁸⁰ Benno Torgler ve Friedrich Schneider, “Does Culture Influence Tax Morale? Evidence from Different European Countries”, [\http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/Torgler%20Paper.pdf, 2004], Erişim: 24.12.2005., s.26.

¹⁸¹ Fevzi Demir, Şükrü Karatepe, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2.Basım, Evrim Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1989, s.84.

yargının birbirinden ayrı ve bağımsızlığı göz önünde bulundurularak yapılan bir sınıflandırmadır.

Bu sınıflandırmaya göre yasama ve yürütme güçlerinin tek elde birleşmesi halinde güçler birliğine dayanan bir hükümet sisteminden bahsedilir. Yasama ve yürütme güçleri bir kişide veya kurulda birleşiyorsa salt (mutlak) monarşi adını alır. Yasama ve yürütme güçleri halk tarafından seçilen bir meclis elinde toplanmışsa meclis hükümeti adını alır¹⁸². Yasama ve yürütme organını ayrılığı kuvvetler ayrılığı şeklinde ifade edilip, yasama ve yürütme organı arasında ayrılık sert ve kesin ise başkanlık sistemi; yasama ve yürütme organı arasındaki ayrılığın derecesi ılımlı ve yumuşak ise parlamenter sistem olarak adlandırılır. Ancak her üç sistemde de yargının bağımsız olması dikkat çekicidir. Meclis hükümeti sistemi günümüzde İsviçre’de, parlamenter sistem ülkemizde ve İngiltere’de, başkanlık sistemi ise Amerika’da uygulanan bir sistemdir. Siyasal düşünceler tarihinde devletin bu şekilde organlara ayrılması fikrini ilk olarak John Lock ortaya atmış, daha sonraları Montesquieu şiddetli savunucusu olmuştur. Aşağıda bu üç sistem kısaca açıklanıp siyasi istikrar üzerindeki etkileri ortaya konmaya çalışılacaktır.

a. Meclis Hükümeti Sistemi

Yukarıda kısaca tanımladığı gibi yasama ve yürütme organının tek elde yani mecliste toplandığı bir sistemdir. Sistemin temel özellikleri arasında meclisin üstünlüğü ilkesi vardır. Meclis bu üstünlüğü anayasadan almakta olup; bu sistemde, yasama ve yürütme organının bütün yetkileri mecliste toplanmıştır. Bu sistemde yasama organının yürütme organı karşısında görece bir üstünlüğü vardır.

Sistemin ilginç özelliklerinden biriside başbakanın olmayışıdır. Diğer bakanlar meclis tarafından seçilmekte ve bakanlar yapmış oldukları eylem ve faaliyetleri konusunda meclise karşı sorumlu tutulmaktadır. Devlet Başkanı sembolik yetkilere sahip olup, yine başkanı da meclis seçmektedir. Yürütme organının gerektiğinde azledebilme yetkisi, yürütmenin aldığı kararları ortadan kaldırma veya değiştirebilme yetkisinin mecliste toplanması yasamanın yürütme karşısındaki üstünlüğüne dair özelliklerdir.

Bu sistem günümüz İsviçre’sin de uygulanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nde de 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve 1924 anayasası çerçevesinde Meclis hükümeti sistemi kabul edilmiş, ancak dönemin getirdiği zorunluluklar ve olağanüstü durum nedeniyle, uygulamada yasama yürütmenin üzerinde bir güç olmamış aksine yürütmenin yasama karşısında üstün olduğu bir model uygulanmıştır.

Siyasi istikrar açısından bakıldığında meclis hükümeti sisteminin daha demokratik olduğu söylenebilir. Ancak sosyalist veya faşist olmayan yönetimlerde uygulandığında, aynı Meclis çatısı arasında birçok farklı görüş ve ideolojiye sahip vekiller

¹⁸² Fevzi Demir, **Türkiye’de Siyasi İstikrar Sorunu ve Çözüm Yolları**, İTO Yayını No:51, İzmir, 1998, s.7

bulduğundan ve her hükümet değişikliğinde hükümetin bu farklı görüş ve ideoloji kompozisyonu değişeceğinden, hükümet politikalarında bir istikrarın sağlanması da mümkün olmayacaktır. Kaldı ki bu tür yönetimlerde bir süre sonra kamplaşmalar parti benzeri bir görünüm arz edeceğinden ya Türkiye’de olduğu gibi çok partili yaşama geçilecek veyahut parlamento, adı parti olmayan “parti-benzeri” kampların rekabet alanına dönüşecektir. Bu ise istikrarın meşruiyeti açısından sıkıntıya neden olacaktır; çünkü bir grubun uyguladığı yanlış politikalar Parlamentonun tamamına mal edilecek ve bu kurumun toplum nezdindeki güvenilirliğinde azalma görülecektir.

b. Parlamenter Sistem

Kuvvetler ayrılığı prensibinin daha ılımlı ve yumuşak uygulandığı bir hükümet sistemi olup, bugün birçok ülkede uygulanmaktadır. Parlamenter sistemin daha ılımlı ve yumuşak olmasındaki mana, yasama ve yürütme organı arasındaki fonksiyonel işbirliğinden ileri gelmektedir. Bu sistemde bazı devlet işleri ancak yasama ve yürütme organının işbirliği ile gerçekleştirilmektedir. Yasaların hazırlanması, önerilmesi, ilan ve yayılması yürütme organı tarafından yapılırken; yasama organı da yasaları görüşerek kabul etmektedir (Demir, 1998;10). Bu özellik sistemi diğerlerinden ayıran en belirgin özelliktir.

Parlamenter hükümet sistemini, temsili demokrasinin öteki uygulamalarından ayıran diğer özellikler şu şekilde sıralanabilir:¹⁸³

- İki başlı yürüte,
- Bağımsız ve Sorumsuz devlet başkanlığı,
- Parlamentoya karşı sorumlu kabine,
- Uyumlu ve birlik içinde çalışan kabine,
- Yürütme organının yasamayı feshi.

Bu sistemde de hükümet meclisin içinden çıkmaktadır.

Ülkemizde de uygulanan bu sistem meclis çoğunluğunu elde eden partiye hükümeti kurma görevi verilir. Güçlü ve istikrarlı bir hükümet için çoğunluk kuralı siyasi gerekliliktir. Çünkü azınlık hükümeti olarak kurulan bir hükümetin güvenoyu alması ya da güvenoyu alsa bile uzun süreler iktidarda kalma şansı zayıftır. Bu yüzden azınlık hükümetleri uzun vadeli planlar ve uygulamalardan başarılı olamayacak ve seçim odaklı çalışacaktır. Sonuç olarak bir istikrarsızlık unsuru olarak karşımıza çıkacaktır.

Parlamenter sistem farklı şekillerde olmakla birlikte ülkemizde, İngiltere’de ve Almanya gibi demokratik gelişmiş devletlerde uygulanmaktadır. Parlamenter sistemde hükümeti kuran partinin başkanı ve üyeleri, uygulamada başbakan ve bakanlar kurulunu

¹⁸³ Demir ve Karatepe, **a.g.e.**, s.98-99.

oluşturmaktadırlar. Bu şekliyle mecliste çoğunluğu elde eden siyasi parti yürütmeyi oluşturduğu gibi meclis çoğunluğu nedeniyle meclisi de kontrolleri altına almış olurlar. Hükümeti oluşturan parti ya da partilere ait milletvekillerinin parti liderlerine kalacakları göz önünde bulundurulduğunda şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır; hükümeti oluşturanlar ve meclisi yönlendirenler aynı parti üyeleri olmakta ve kuvvetler ayrılığı ilkesi yerine kuvvetlerin birleştirilmesi gerçekleşmektedir¹⁸⁴. Demokratik toplumlarda meclisin halk adına hükümeti denetlemesi olasılığı ortadan kalkmaktadır. Yapılan yolsuzluk ve usulsüzlükler hakkında verilen gensoru ya da meclis soruşturması gibi meclisin denetim araçlarından sonuç alınması pek mümkün değildir. Ülkemizde de bu tür istikrarsızlıklar sık sık yaşanmaktadır. Bu istikrarsızlık konusunda muhalefet partileri etkin olamazsa, meclisin dışında sivil toplum örgütleri tarafından bir muhalefet oluşabilir.

c. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi de temsili demokrasilerde mevcut olup, sistemi parlamenter sistemden ayıran en belirgin özellik yasama ve yürütme organının birbirinden kesin ve katı bir şekilde ayrılmasıdır. Başkanlık sisteminin temel özelliklerini Prof. Dr. Şeref Gözübüyük şu şekilde sıralamıştır¹⁸⁵:

- Başkanlık sistemi, katı bir güçler ayrımı ilkesine dayanır. Yürütme, halkın seçtiği Başkan, yasama ise Kongre tarafından yerine getirilir.
- Başkan, yürütme görevini tek başına elinde tutar. Başkan hem devlet başkanı, hemde hükümet başkanı görevini yürütür. Bakanlık görevini yürütenler doğrudan doğruya başkana karşı sorumludurlar.
- Parlamenter sistemdekine aksine, bu sistemde yürütmenin yasamayı dağıtması, yasamanın da yürütmeyi düşürmesi olanağı yoktur.
- Yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde dengeyi sağlamak üzere denetim ve denge sistemi geliştirilmiştir. Buna göre yürütmenin bazı işlemleri, örneğin bazı üst düzey yöneticilerinin atanması Senatonun onayını gerektirir. Buna karşılık, Başkanın da yasamadan geçen yasaları veto etme yetkisi vardır.

Başkanlık sisteminin siyasal istikrar açısından parlamenter sisteme nazaran bazı üstünlükleri olduğu söylenebilir. Bir kere başkanlık sisteminde Başkanın görev süresi sabittir. Başkan parlamento tarafından (son derece istisnai bir durum olan anayasal azil

¹⁸⁴ Arslan, **a.g.e.**, s.153.

¹⁸⁵ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.29.

dışında) görevden alınamayacağı gibi, konumu parlamento çoğunluğunun değişmesinden de hiçbir şekilde etkilenmez. Bundan dolayı hükümsizlik diye bir sorun söz konusu olmaz, yani yürütme istikrarlıdır¹⁸⁶. Yasama ve yürütme organının ayrı ayrı seçilmesi, halkın hem yasamaya hem de yürütmeye doğrudan katılımını sağlaması bakımından daha demokratik bir sistem olduğu söylenebilir. Ancak başkanın görev süresinin sabit olması, enseliği ortadan kaldırıp siyasal istikrarsızlığa sebebiyet verebilir. Ayrıca “siyasal düzeyde veto makamının çokluğu önem taşımaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar göstermektedir ki, birden fazla veto makamının bulunduğu demokrasilerde vergi yapısı ve kanunları daha istikrarlı bir görünüm sergilemektedir. Bu bakımdan başkanlık sisteminin vergi yapısı ve gelirlerinde olumsuz etkilere sahip olduğu yönünde görüşler mevcuttur”¹⁸⁷.

5. Tek Parti Hükümeti-Koalisyon Hükümetleri Ayrımı

Parlamente sisteme özel koalisyon hükümeti modeli, seçim sonuçlarında herhangi bir parti ya da grubun hükümeti kurmak için yeterli çoğunluğu elde edememesi halinde, diğer parti ya da gruplarla ortak müştereklerde buluşarak ortak bir hükümet kurmaları ile ortaya çıkar. Ortak müştereklerdeki kasıt, koalisyondaki partiler kimliklerini korumakla birlikte, seçim öncesi programlarının ötesinde, ortak bir program üzerinde anlaşarak hükümeti kurmaktadır. Kısaca koalisyon hükümetlerinin temel özelliği tanımdan yola çıkılarak partilerin ortak bir program üzerinde anlaşmaları ve bu programı uygulamak için bakanlıkların paylaşımı şeklinde kurulan bir hükümet modeli olduğu söylenebilir. Ancak daha öncede belirtildiği üzere parlamente sisteme özel bir hükümet modelidir.

Siyasal istikrarın ya da istikrarsızlığın nedeni olarak hükümeti tek parti mi yoksa birden çok partinin kurduğunun önemi büyüktür. Siyasal iktidarda tek partinin sahip olduğu hükümetlerin, birden çok partinin sahip olduğu koalisyon hükümetlerinden, daha istikrarlı oldukları görülmektedir. Ancak istikrarsızlık her zaman istikrarsızlıkla sonuçlanmayabilir. Koalisyonlarda, koalisyona giren partiler, hiç olmaktansa kısımda olarak programlarını uygulama şanslarını bulurlar. Her parti kendi seçmen tabanının taleplerini karşılayabildiği sürece oy alacaktır. Siyasi partilerin çıkar maksimizasyonuna uygun olan bu davranış motifi, oy kaybı ya da ideolojilerinden sapma olana kadar devam edecektir. Bu açıdan koalisyondaki partilerin ideoloji ve programlarının birbirine yakın olması hükümetin istikrarı için gereklidir. Farklı fraksiyonlara sahip partilerde bunu sağlamak daha güç olacaktır.

Konuya siyasal ve toplumsal bir olay olan vergilendirme açısından bakıldığında benzer sonuçlar elde edilecektir. Tek partiden oluşan hükümetler, daha cesur daha

¹⁸⁶ Mustafa Erdoğan, Türkiye'nin Sistem Arayışı, [\[http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php\]](http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php), Erişim:03.07.2006.

¹⁸⁷ Andrew C. Gould ve Peter J. Baker, “Democracy and Taxation”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, No: 3, 2002, s.16.

kapsamlı reformlar için siyasal destek sağlayabilirler. Koalisyon hükümetlerinde ise iktidar partileri farklı çıkar gruplarını temsil ediyor olabilirler. Bu durum, farklı kesimlerin kapsamlı bir reform teklifinde uzlaşması için potansiyel bir imkan gibi görünse de pratikte genellikle tersi olur. Koalisyon hükümetleri genellikle kapsamlı reformlar için gerekli siyasal ve toplumsal desteği harekete geçiremezler¹⁸⁸. Bu olay yasama sürecinde ve yürütmeye, siyasal kararlar için yeterli çoğunluğu sağlamada sıkıntı ve sonuçta siyasal istikrarsızlığa temel teşkil edebilir.

Ülkeler içinde tek parti çoğunluk hükümetleri siyaset amacıyla yasama organını denetlerken makamları ve sandalyeleri başka her hangi bir partiyle paylaşmak zorunda değillerdir. Bu tür partilere karşı muhalefetin karşı koyması genellikle biçimsel olup gerçekte gelecek seçimler için sorunları ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Muhalefetin hükümet üzerinde baskı yapmak için çeşitli taktikler kullanabilir fakat bu tür çoğunluk hükümetini iktidardan düşürebilmesi pek mümkün değildir¹⁸⁹. Ancak koalisyon dönemlerinde bu mümkün olmakla birlikte, bir sonraki seçimler endişesi ile parti programına uyumun ötesinde seçime, dönük popülist politikalar nedeniyle iktidar kendi içerisinde muhalefetini oluşturabilir. Çünkü Downs'un kişisel çıkar önderliği aksiyomuna dayalı olarak tanımladığı davranış biçimine göre, siyasi partilerin ya da politikacıların asıl hedefleri toplumsal refahı artırıcı politikaları uygulamak amacıyla iktidara gelmek değil, iktidara gelebilmek için bu politikalarından yararlanmaktır. Başka bir ifade ile, siyasi partilerin birincil amacı iktidara gelmek, iktidarda olanlar için ise yeniden seçilmektir¹⁹⁰. Türkiye'deki siyasal görünümde benzer özellikler arz etmektedir. Ancak bu konuya ilgili açıklamalar son bölümde yapılacaktır.

Genel olarak bir ülkede, tek parti ya da iki büyük partili sistemler, çok sayıda büyük partili sistemlerden; Çoğunluğun desteğini almış olan hükümetler azınlık hükümetlerinde; parlamentoda çoğunluğun bir partinin elinde olduğu durumlarda hükümetler daha istikrallidir¹⁹¹. Ancak siyasi istikrar üzerinde, siyasal açıdan seçim sistemi, siyasi parti sistemi ve hükümet sistemleri etkili olurken, siyasal faktörlerin dışında ekonomik, sosyal ve kültürel, askeri, konjonktürel faktörlerde etkili olmaktadır.

D. Siyasal İstikrarı Etkileyen Diğer Faktörler

Bir ülkedeki siyasi istikrarı etkileyen etkenler sadece siyasi ve ekonomik etkenlerden oluşmamaktadır. Bunların yanında sosyo kültürel etkenlerin de istikrar üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Bu etkenlerin kökeninde yine siyasi ve ekonomik

¹⁸⁸ Genç Osman Yaraşlı, **Türkiye'de Vergi Reformu**, TC. Maliye Bakanlığı, APK Başkanlığı Yayını No:2005/367, Ankara, 2005, s.142.

¹⁸⁹ G.Bingham Powel, **Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet**, Türkiye Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Ortak Yayını, Ankara, 1990, s.199.

¹⁹⁰ Telater, **a.g.m.**, s.138.

¹⁹¹ Fuad Aleskerov, Hasan Ersel ve Yavuz Sabuncu, **Seçimden Koalisyonla: Siyasal Karar Alma**, YKY Yayınları, İstanbul, 1999, s.168.

etkenler olabilir, ancak sonuçları itibariyle siyasi istikrarı etkileyen sosyo kültürel unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu etkenlerin başlıcaları toplumun modernleşme düzeyi, eğitim ve öğretim düzeyi, hukuk sistemi, askeri müdahaleler, terörist eylemler, doğal afetler şeklinde sıralanabilir. Kökeni ister siyasi ya da ekonomik olsun, isterse sosyal ya da kültürel olsun, sonuçları itibariyle siyasi istikrarı etkileyen etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Şimdi bu kavramlar kısaca açıklanacaktır.

1. Askeri Müdahaleler

Ülkemizin de yabancı olmadığı askeri müdahaleler; anarşi, terör, gibi olaylarla ile birlikte toplumda ortaya çıkan siyasi, ekonomik ve sosyal huzursuzlukların artması; bu huzursuzlukların giderilmesinde demokratik araçların yeterli gelmemesi nedeniyle demokratik rejimlere ya da siyasal sürece askeri müdahaleler olabilmektedir. Bu müdahalelerle birlikte tüm siyasal aktörlerin yetki ve sorumlulukları askıya alınıp, yönetim ordunun eline geçmektedir. Halka rağmen yapılan bu müdahalelerin önemli bir siyasi istikrarsızlık unsuru olup, bu müdahaleleri haklı gösterecek tek şey halkın içine düştüğü ümitsizlik ortamıdır. Çünkü bu süreçte birçok demokratik ve anayasal hak ve özgürlükler askıya alınmaktadır.

2. Toplumun Modernleşme Düzeyi

Toplumun içinde bulunduğu gelişmişlik düzeyi de siyasal süreci etkileyen unsurlardan birisidir. Özellikle tarım toplumlarından modern sanayi toplumlarına geçişte, nüfusun kırsal kesimden kente doğru kayması siyasi istikrarı etkileyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bu geçiş sürecinde kırsal kesime ait yaşam şekli, gelenekler, adetlerin yerine, sanayi toplum yapısına ait kurallar yerleştirilememektedir. Bu aşamada, oturmuş kuralların yok varsayıldığı ortamdan yaralanmak isteyen çeşitli çıkar amaçlı çevreler devreye girmekte, kendilerini halka kurtarıcı olarak sunmakta ve yönetime geldiklerinde ise esas amaçları olan kişisel veya yakın çevrelerinin çıkarlarını kollamaktadırlar¹⁹².

3. Toplumun Eğitim ve Öğretim Düzeyi

Toplumun eğitim ve öğretim düzeyi siyasal süreci etkilemektedir. Eğitim ve öğretim düzeyi düşük toplumlarda demokrasi anlayışını yerleştirmek ve demokrasi ilkelerinin özümsemesini sağlamak oldukça zordur. Temel hak ve özgürlüklerin sağlanması ve korunması oldukça zordur. Az gelişmiş ülke insanının değer yargıları gelenekseldir. Bağımlılık ilişkileri yaygındır. Çalışma ve başarıdan çok, yakınlık, aile bağları, eş dost, hemşerilik, gibi geleneksel bağlar ekonomik kriterlerden önde gelmektedir İnsanları çalışmaya ve başarıya yöneltici motivasyonlar zayıftır. Ayrıca popülist politikaların eğitim ve öğretim düzeyleri düşük olan kesim üzerinde etkili olduğunu söylemek haksızlık olmayacaktır.

¹⁹² Arslan, a.g.e., s.149.

Tolumun eğitim düzeyi yüksek kesimleri, eğitim düzeyleri düşük kesimlere göre, vergi ile kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi daha iyi bildiklerinden vergi ahlakının yerleşmesi açısından da eğitim düzeyi oldukça önemlidir. Ancak unutulmamalıdır ki bu kesimler vergiden kaçınma ve vergi kaçırma konularında da diğerlerine göre daha bilgilidirler¹⁹³. Bu bakımdan eğitim düzeyinin siyasal istikrara olan katkısı vergi ahlakı ve tahsilâtına olan katkılarına göre daha kesindir denilebilir.

4. Terör Olayları

Terör özellikle son yıllar da ülkemizde ve dünyada en önemli bir siyasi istikrarsızlık unsuru olmakla birlikte, insanlığın en önemli sorunlarından biri olarak güncelliğini korumaktadır. Terör kavram olarak yıldırma, korkutma anlamına gelmektedir.

Terör, tanım olarak, insanları yıldırma, sindirmek yoluyla onlara belli düşünce ve davranışları benimsetmek için zor kullanma ya da tehdit etme eylemidir. Terörün en önemli özelliklerinden biri hedefini rastgele seçmesidir. Terör, büyük çaplı korku veren ve bireylerde yılgınlık yaratan bir eylem durumunu ifade ederken; terörizm, siyasal amaçlar için mevcut durumu yasadışı yollardan değiştirmek amacıyla örgütlü, sistemli ve sürekli terör eylemlerini kullanmayı bir yöntem olarak benimsemiş durumudur. Terörizm; siyasal hedeflere ulaşmak için toplumun demokratik ikna ve eylem yoluyla barışçı davranışına karşı, hukukun üstünlüğü ve devlet otoritesini tanımayan, güçsüzlüklerini gizlemek için demokratik otoriteleri kitlelerden kopararak halka karşı şiddet kullanmaya yöneltmeyi amaçlayan, kendi güç ve doktrinleri ile sağlayamadıkları halk desteğini ve ayaklanmasını sağlamak için tarihsel görevlerinin olduğuna inandırılmış çeşitli unsurlardan oluşan ve uluslararası destek gören örgütlerin, tahripkar silahlarla donanmış olarak gelişmiş taktikler kullanan, insanlığı hakir gören, ahlaki hiçbir temeli bulunmayan siyasal hedeflere ulaşmak için insan hayatını hiçe sayan, masum insanları hedef alan ve hiçbir savaş kuralı tanımayan, geleneksel politik suçlardan farklı, metodik, örgütlü, sistematik, öldürme, kaçırma, korkutma ve tahrip eylemleridir.

Türkiye’de de terör 12.04.1991 tarih ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun birinci maddesinde terör şu şekilde tanımlanmaktadır: “Terör; baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemlerdir.”

¹⁹³ Torgler ve Schneider, **a.g.e.**, s. 9-10.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere insanlık ve dünya için bir tehdit olan terör, önemli bir siyasi istikrar unsuru olarak devletleri, hükümetleri tehdit eder duruma gelmiştir. Türkiye ve dünya konjonktüründe özellikle buna şahit olunmaktadır. Elbette terörün yarattığı askeri ve sosyal maliyetlerin yanında ciddi bir ekonomik maliyeti bulunmaktadır. Bu maliyetlerin doğal olarak kamu harcamaları artırmakta ve bu harcamaların finansmanı yeni kaynaklara ihtiyaç göstermektedir.

5. Doğal Afetler

Doğal afetlerde ve sonrasında hükümetlerin gösterdiği performans siyasi istikrarı etkilemektedir. Afet sonrası afetzedeler devlet ve hükümetten çeşitli yardımlar beklemektedirler. Burada verilen yardımların ve desteğin boyutu, hükümete olan güveni ya da güvensizliği etkilemektedir. Özellikle 1999 Marmara Depreminden sonra iktidar partilerinin çok fazla oy kaybına uğramalarında, deprem sonrası yapılan yardımların istenilen miktar ve etkinlikte olmayışının etkileri olduğu söylenebilir.

6. KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomi; ya hiçbir belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayların devletten ve işletme ile ilgili diğer kişilerden tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı ekonominin dışına taşınmasıdır. Devletten ya da diğer kişilerden gizlenen ekonomik olayın gizlenmesine kimi haklı gerekçeler (haksız vergi, haksız rekabet,...) bulunabilir, gerekçesi ne olursa olsun kayıt dışı ekonominin dünyanın hemen her yerinde nedenleri, oluşumu, boyutları ve sonuçları tartışılan kısacası kaçınılamayan çoğu ülkelerde ise kolayca alışılan bir olgudur¹⁹⁴. Kayıt dışı ekonomiye vergisel açıdan bakıldığında ise, vergi vermemek veya daha az vergi vermek amacıyla kayıt dışı kalan işlemler bilinçli olarak yapıldığı gibi, bazen kanunların cevaz vermemesi nedeniyle de ortaya çıkabilmektedir. Bir başka deyişle, kayıt dışı ekonominin esas kaynağı, mevcut hukuki düzenlemelerdir. Bunların başında da yasalarla bazı faaliyetlerin vergilerden muaf veya istisna tutulmasıdır. Vergi kayıp ve kaçığına sebep olan kayıt dışılığı iki başlık altında incelemek mümkündür¹⁹⁵.

- Yasalarla kayıt dışı bırakılmasına izin verilen faaliyetlerden veya işlemlerden doğan vergi kayıpları,
- Kayıtlara geçirilmesi zorunlu olduğu halde iradi olarak kayıt dışı bırakılan olay ve işlemlerden doğan vergi kayıpları.

Kayıt dışı ekonominin siyasal ekenlerin yanında, ekonomik, mali, sosyal ve psikolojik birçok etkene bağlıdır. Kayıt dışılığın mali nedenleri arasında vergi

¹⁹⁴ Osman Altuğ, "Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınması", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:15, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995

¹⁹⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, "Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara 2001, s.31

oranlarının ve kayıtlı faaliyette bulunmanın getirdiği yükümlülüklerin yüksek oluşu; buna karşılık, cezai yaptırımların caydırıcı olmayışı ve sıkça gerçekleşen vergi afları sayılabilir. Vergiye karşı direnç, kayıt dışılığa sebep olan bir diğer etkidir. Hatalı veya eksik diye nitelendirilebilecek ekonomik ve mali politikalar uygulanması sonucunda vergi gelirlerinin etkin kullanılmadığına dair oluşan inanç, mükelleflerin vergi ödemeye karşı direncini artırmakta; sıkça başvuru alan vergi afları ise düzenli vergi ödeyen mükellefler aleyhine haksızlığa yol açmaktadır. Aslında kayıt dışılığa sebep olan bu mali etkenlerin arkasında siyasi sebeplerin olduğu açıktır. Çünkü vergilere ait kanuni düzenlemeler, yasama organı tarafından yapılmaktadır. Uygulanan yanlış ya da eksik veya halka açıklanmadan uygulanan politikalar sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Kayıt dışılığın artmasının ortaya çıkardığı vergi gelirlerinde azalma, gelir dağılımındaki adaletsizlik, vergi bilincinin ve vergi ahlakının zayıflaması gibi birçok ekonomik ve mali sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Ayrıca temel ekonomik ve mali istatistiklerin güvenilirliğini zedeleyecek, planlanan hedeflerde sapmalara neden olacaktır. Tüm bu etkiler nihayetinde siyasal irade ve vergi idaresine olan güveni azaltıp istikrarsızlığa zemin hazırlayacaktır. Kayıt dışılığa zemin hazırlayan etkenlerin başında siyasi iradenin tutum ve davranışları (seçilme ve oy endişesi ile mükellefe bir şey yapılamıyorsa, vergi reformları konusunda potansiyel oya sahip sektör ya da bölgelere kayıt dışılık konusunda göz yumuluyorsa,...) etkili olup, kayıt dışılıkla mücadelede de ön şart siyasi iradenin istikrarı olacaktır. Kaygı ve korkularla yapılan bir reformun başarı şansı az olacaktır.

Buraya kadar sayılanlar dışında, siyasal istikrarı etkileyen bir diğer unsur da, ekonominin doğal kaynaklara olan bağımlılığıdır. Örneğin OPEC üyesi birçok Arap ülkesi toplumun ihtiyaçlarını pek fazla vergilemeye ihtiyaç duymadan karşılayabildiklerinden, demokratikleşme yönünde halkta bir tepki ile karşılaşmadan otokratik yönetimlerini sürdürme olanağı bulmaktadırlar. İdari anlamda bu bir istikrar anlamına gelse de, demokrasi çerçevesinde bir istikrardan bahsetmek pek mümkün değildir¹⁹⁶.

III. VERGİLENDİRMEDE SİYASETİN NÜFUZ ALANI

Devlet ile toplum arasında yağma ve angarya dışındaki ilk cebir ilişkisi vergi ile başlamıştır. Bu bakımdan bir ülkenin vergi yapısı aynı zamanda o ülkedeki devlet ile toplum arasındaki ilişkilerin düzenleme alanı olan siyaset ve siyasette istikrar hakkında da bilgi verecektir¹⁹⁷.

Siyaset ile vergileme arasındaki bu ilişki üç boyutludur: Bir yönü yasama çerçevesinde yasal boyuttur. Diğer boyutlar ise siyasal istikrarın doğrudan vergi sistem ve yapısına olan etkileri ile dolaylı olarak mükellef davranışları üzerinde oluşturduğu etkilerdir. Esasen

¹⁹⁶ Torben Iversen ve David Soskice, **a.g.e.**, s. 1-5.

bunlardan ilk ikisi diğzerinin nedenidir. Bu çerçevede siyaset-vergi ilişkisi karşılıklı olarak birbirini yeniden üreten iki olgunun karşılaşma alanıdır.

A. Vergilendirme Yetkisi

Verginin tanımında da ifade edildiği üzere devletin egemenlik gücüne dayanarak ve karşılıksız olarak, kişilerin belli bir siyasi organizasyonun üyesi olmaları münasebeti ile tahsil edilmektedir. Tarihi seyir içerisinde devlet anlayışındaki gelişmeler, buna bağlı olarak artan kamu harcamaları ve bu harcamaların finansmanı sorunu, vergileri en önemli bir gelir kaynağı haline sokmuştur. Ancak tek taraflı ve karşılıksız olarak, devletin bir vergiyi tahsil etme ya da yeni vergiler koyma yetkisini ya da iktidarını nereden almaktadır, sorusuyla birlikte vergilendirme yetkisi ortaya çıkmıştır. Kaynağını devletin egemenlik gücünden alan vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir¹⁹⁸. Bu tanımdan yola çıkılarak vergilendirme yetkisinin kapsamı dar anlamda devletin veya bu yetkiyi devletten devralmış kamu tüzel kişilerinin vergi koyma konusundaki yetkilerini içerirken geniş anlamda, kamu giderlerini karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişiler üzerine konulan her çeşit mali yükümlülükleri ilişkin yetkiyi ifade eder¹⁹⁹. Devletin egemenliğini sürdürebilmesi ve bekasını sağlayabilmesi için bu yekinin kullanımı kaçınılmazdır. Bu aynı zamanda devlete atfedilen görevlerin yerine getirilmesi için siyasi bir zorunluluktur.

Devletin varlık koşullarından olan egemenlik, belli bir ülke üzerinde yaşayan insanların, devlet olarak değerlendirilebilmeleri için gerekli bir yapı taşıdır. Egemenlik toplumdaki en üstün emretme gücü, diğer devleler karşısındaki mutlak ve koşulsuz bağımsızlığı ifade eder. Bu açıdan egemenlik devletin varlık koşulu olmakla birlikte; devlet yetkilerinin kullanımını sağlayacak bir güçtür. Egemen kamu gücüne sahip, hukuksal bir kişilik olan devletin bu gücü en iyi şekilde kullanması gerekmektedir. Çünkü bu güç devletin varlık sebebi olan tüm yetkileri bünyesinde toplamaktadır. İşte bu sebepten vergilendirme yetkisinin kaynağı mali egemenlik yani devlet egemenliğidir²⁰⁰.

Devletin bu egemenlik hakkının kullanımı devlet anlayışındaki gelişim ve siyasal anlamdaki gelişmelere paralel olarak değişmiş ve gelişmiştir. Jandarma Devlet anlayışın da vergilendirme yetkisi, devletin siyasal gücü ölçüsünde mutlak bir yetki olduğu savunulurken; Rasyonalist Ferdiyetçi Devlet anlayışında verilelendirme etkisi,

¹⁹⁷ Evan S. Lieberman, Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research, Studies in Comperative International Development, Vol.6, No:4, Winter 2002, s.94.

¹⁹⁸ Mehmet Tosuner, Zeynep Arıkan, **Vergi Usul Hukuku**, İlkem Ofset, İzmir 2004, s.23.

¹⁹⁹ Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982, s.5.

²⁰⁰ Zeynep Arıkan, Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları, (Türkiye Analizi), DEU, Sos. Bil.Ens. Maliye ABD. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1994, s.125.

karşılık ilkesine dayanan istifade kuramıyla açıklanmıştır. Yine Organik Kolektivist Devlet anlatışında vergilendirme yetkisi fedakarlık ve ulusal görev kavramları ile açıklanmıştır²⁰¹. Günümüzde ise devletin vergilendirme yetkisi devletin varlık koşullarından olan egemenlik gücüne dayandırılmaktadır. Vergilendirme yetkisi de, egemenlik hakkının devlete ait olması nedeniyle ile devlete aitken, uygulamada bu yetkiyi kullanan parlamentolara aittir.

Vergilendirme yetkisinin kullanımı ve bunun sınırlarının ne olacağı hususundaki görüş ve eylemler, siyasi anlamda demokrasinin gelişmesine büyük katkılar sağlamıştır. Tarihsel süreç içerisinde siyasal iktidarın halka rağmen, halkın aleyhine sergilenen tutum ve davranışları, siyasal iktidarın sınırlandırılması gereğini ortaya koymuştur. İktidarın sınırlandırılmasının gerekliliği, vergilemede hukuk fikrinin de ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Bu siyasal iktidarın vergilendirme yetkilerinin sınırlandırılması, demokrasinin gelişmesi konusunda önemli bir kazanım olduğu söylenebilir. Aslında parlamentoların yasama yetkilerinin kökeninde, vergilendirme yetkilerinin sınırlandırılması konusundaki savaşımalar vardır. Çağdaş parlamenter anayasal düzenler, yasama organının yürütme organından vergilendirme yetkisini kazanması ile giderek güçlenmiştir²⁰². Siyasal iktidar sahiplerinin kullandığı vergilendirme yetkisine karşı verilen mücadeleler her ülkede farklı zaman ve şekillerde gelişmekle birlikte, demokrasinin temel gerekliliklerinden olan halkın yönetime katılması ve iktidarın sınırlandırılmasının sağlanması açısından önemlidir. Ancak günümüzde gelişmiş kuzey ülkelerinde güney ülkelerine göre, vergi siyasal açıdan daha fazla tartışma konusu olmakta ve kamuoyunun gündemini daha çok meşgul etmektedir. Bunun temelde iki nedeni vardır:

- Güney ülkelerinde yasamanın yürütme karşısındaki gücü zayıf olduğu için, bu ülkelerin parlamentolarında mali konular da tartışma zemini pek oluşmamaktadır.

- Tarihsel ve istatistiksel veriler göstermektedir ki ekonomiler geliştikçe, vergi gelirlerinin GSYİH' ye oranı artmakta ve bu yüzden vatandaşların vergiye olan ilgileri de artmaktadır. Az gelişmiş güney ülkelerinde ise verginin ulusal gelire olan ağırlığı henüz vatandaşın dikkatini çekecek düzeye ulaşamamıştır²⁰³.

Siyasal iktidarın vergilendirme yetkisine ilk sınırlandırma, İngiltere'de demokrasisine de temel teşkil eden 1215 tarihli Manga Carta ile getirilmiştir. Manga Carta anlaşmasının 12. maddesine göre Kral, kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan harcamalara katılma payı (vergi) isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan haller

²⁰¹ Çağan, a.g.e., s.4.

²⁰² Çağan, a.g.e., s.6.

²⁰³ Mick Moore, Taxation and the Political Agenda: North and South,

[www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/FDS-01-04-Art-Moore.pdf, 2004], Erişim: 10.02.2006, s.4-5.

de, ancak genel meclisin kararı üzerine halk vergi ödemeye çağrılabilir²⁰⁴. Temsilsiz vergi olmaz ilkesine temel teşkil etmesi bakımından son derece önemli bir siyasi olaydır. Kralın halk ile yapmış olduğu bu sözleşme, siyasal iktidarın meşruluğu ve demokrasinin gelişimine, ayrıca Avrupa da başlayan Reform ve Rönesans hareketlerine büyük katkı sağlamıştır. Ayrıca 1628 tarihli Haklar Dilekçesinde “.... parlamentonun onayı olmadıkça, hiç kimsenin ödünç para, bağış, vergi, herhangi bir armağan vermeye ya da buna benzer bir ödemede bulunmaya zorlanması ve bunun için, böyle bir ödemeyi reddetti diye, kimsenin sorguya çekilmemesini, yemin etmeye cebredilmemesini, hücreye kapatılmaması,.....”²⁰⁵ Kraldan talep edilmiştir. Buradaki vergileme hususunda önemli olan kralın vergi yetkilerinin sınırlandırılıp, bu yetkinin halkın temsilcilerinden oluşan parlamentoya yani yasama organına vermesi bakımından önem arz etmektedir. Daha sonraları bu mücadeleler Fransa ve Amerika’da kendini göstermiş ve demokrasinin gelişimine katkı sağlamıştır.

Ülkemizde de demokratikleşme ve padişahın yetkilerinin sınırlandırılması 1808 tarihli Sened-i İttifakla başlamış, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı, 1856 tarihli Islahat Fermanı ile geliştirilmiştir. Ancak bu tarihsel gelişmelerin içerisinde vergilendirmede yetki konusunda bir değişiklik olmamıştır. Birinci meşrutiyet döneminde 1876 tarihli ilk anayasa olan Kanun-i Esasi’nin tarihimizde ilk anayasa olması ve vergilendirme de yetkinin kanunilik ilkesi ile sınırlandırılması bakımından son derece önemlidir. Bu siyasal gelişme parlamentonun bir yasama organı olarak görülmesi açısından, demokratik bir kazanım olarak görülmelidir. Ancak uzun süren savaşlar nedeniyle artan kamu harcamalarının finansmanı ihtiyacının borçlanma ile karşılanması, egemenliğe dayalı vergilendirme de yetkisinin yabancılar tarafından kullanıldığı görülmektedir. 1878 tarihli Muharrem Kararnamesi ile verilen vergileri toplamak üzere yabancı alacaklılar Duyunu Umumiye İdaresi’ni kurmuşlardır²⁰⁶. Bu idare ancak Lozan’la ortadan kaldırılabilmektedir. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte, vergilendirme yetkisi anayasal normlar dâhilinde Türkiye Cumhuriyeti Devletine geçmiştir.

Demokrasi kültürünün gelişmesinde önemli katkıları olan vergilendirme yetkisinin kullanım amacı, vergiye atfedilen fonksiyonlara paralel bir seyir izlemiştir. Yani başlangıçta sadece kamu harcamalarının finansmanı amacıyla kullanılan bu yetki, devletin yüklendiği görev ve fonksiyonlar dâhilinde sosyal, iktisadi ve siyasal amaçlarla içinde kullanılmıştır. Yani vergilendirme ile ilgili kararlarda, ülkenin içinde bulunduğu konjonktür göz önünde bulundurularak mali amaçların dışında da kullanılmıştır.

Günümüz demokratik toplumlarında vergilendirme yetkisinin sınırı, bu yetkinin kullanımı ve niteliği hukukun üstünlüğü ilkesi gereği anayasalarla sağlanmaktadır.

²⁰⁴ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997, s.5.

²⁰⁵ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Özgür Saraç, **Vergi, Zulüm ve İsyan**, Phoenix Yayınevi, Ankara 2002, s.258.

²⁰⁶ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Bir Kuramı**, 6.Baskı, Yapı Kredi Kültür ve Sanat Yayıncılık, İstanbul 2003, s.344.

Siyasal iktidarın kullandığı bu yetki, sınırsız ve mutlak bir yetki olmayıp, kanun önünde eşitlik ve genellik ilkesinin sağlanması hususunda bir takım mükellefiyetler getirmektedir. Kısaca vergilendirme yetkisini elinde bulunduran güç, bunu eşitlik, genellik, adalet gibi ilkeleri dikkate alarak kullanmak zorundadır.

Teorik manada bir gereklilik olan eşitlik ve genellik ilkesinin sağlanması, pratikte pek mümkün olmamaktadır. Günümüz demokratik toplumlarında vergilendirme yetkisi parlamentolar tarafından kullanılmaktadır. Ancak parlamentoların yetkileri, demokratik seçimlerle halkın seçtiği siyasi parti ya da kişiler tarafından yürütülmektedir. Kamu harcamalarının finansmanı için tahsil edilen vergi miktarının belirlenmesi, verginin konusunun ne olacağı, kimlerin muafiyet ve istisna kapsamında olacağı, vergilerin oranlarının ve ödeme şekillerinin nasıl olacağı konuları, siyasi karar alma sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasal süreçteki aktörler vergilendirme yetkisini kullanırlarken, vergilerin temel ilkeleri dâhilinde mi yoksa yeniden seçilebilme ya da mevcut iktidarını koruma korum güdüsüyle hareket edeceklerdir. Bu süreçte siyasi iktidarın istikrarlı olmasının önemi büyüktür. Çünkü politikacıların amaç fonksiyonları ideolojik maksimizasyon ve çıkar maksimizasyon hedefine dayanmaktadır. İdeolojik maksimizasyon parti veya politikacının ekonomik ve sosyal politikaları, çıkarıcılık ise tamamen seçim kazanmak ya da yeniden seçilebilmek ile ilintilidir²⁰⁷. Bu yüzden parlamentoların kullanmış olduğu vergilendirme yetkisi, siyasi konjonktür ile yakından ilişkilidir. Vergilerin seçmenlerden devlete doğru karşılıksız bir transfer olması nedeniyle, getirilecek vergisel yükümlülüklerde, iktidarlar yeniden seçilip seçilememeye kaygılarını göz önünde bulunduracaklardır. Bu çerçevede bazı kuramcılar vergileme üzerindeki siyasi etkileri minimize etmeye yönelik olarak merkez bankalarına benzer özerk bir vergi otoritesi kurulmasını önermişlerdir²⁰⁸. Ayrıca Bazı ülkelerde (AB' de olduğu gibi) devleti borçlanmasına sınır getiren Anayasal ve yasal düzenlemeler mevcuttur ve bu da vergi oranlarının yükseltilmesinin gerekli olduğu durumlarda iktidarı stratejik davranmaktan (gelecek seçimleri hesaba katmaktan) alıkoymaktadır²⁰⁹.

B. Vergilerin Kanuniliği

Kamu harcamalarının temel finansman kaynaklarından olan vergilerin, alacaklısı olan devletle, verginin mükellefi pozisyonundaki kişi ya da kurumların çıkarları ters yönlü hareket etmektedir. Çünkü vergiler mükellefe göre karşılıksız bir transfer pozisyonundadır. Aradaki bu çıkar çatışmasının ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi için, ayrıca vergi politikaları ile belirlenen hedeflere ulaşabilmek için çeşitli

²⁰⁷ Turgay Berksoy, İbrahim Demir, "Politik Vergi Çevrimleri: Türkiye'de Vergi Yükü Üzerinde Politik Etkiler", TC. Uludağ Üniversitesi, İİBF. Maliye Böl. 19:Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesi Yolları, Yaklaşım Yayıncılık, 2004, s.518

²⁰⁸ Hettich ve Winer, **a.g.e.**, s. 27.

²⁰⁹ Brian G. Stults ve Richard F. Winters, "The Political Economy of Taxes and Vote", [<http://www.fsu.edu/~statepol/conferences/2002/papers/WINTERS.PDF>, 2002], Erişim:19.12.2005, s.14.

ilkeler doğrultusunda hareket edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu ilkelerden biriside vergilerin kanuniliği ilkesidir.

Vergilerin kanuniliği vergi ya da benzeri mali yükümlölüklerin kanunla konulup, kanunla değiştirilip ve yine kanunla kaldırılmasını ifade eder. Kanun yapma yetkisi demokrasinin gelişmesi ile birlikte halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar tarafından yapıldığına göre bu yetki yasama organına yani halkın temsilcilerine aittir. Bu sebeple vergilendirme de yetki ile kanunilik ilkesi bir birilerini tamamlamaktadırlar. Kanunilik ilkesi, vergi ve benzeri mali mükellefiyetlerle ilgili düzenlemelerin halkın rızasına uygun tarzda, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı tarafından belirgin, kesin, açık ve anlaşılır bir şekilde gerçekleştirilmesini öngörerek hukukun üstünlüğu güvencesini hissettirir. Bu nokta da kanunilik ilkesinin iki önemli fonksiyonu belirlemektedir²¹⁰:

- Her türlü yükümlölüğün keyfilikten çıkarılarak kanunlara dayandırılması,
- Kanunlara dayandırılan bu mali yükümlölüklerin temel ilkelerinin Anayasal hüküm olma zorunluluğu.

Vergilerin kanuniliği ilkesi temelde demokrasinin temel unsurlarından olan hukukun üstünlüğu ilkesinin doğal bir sonucudur. İktidarların sınırsız yetkilerinin sınırlandırılması hususunda insanların vermiş oldukları mücadeleler, demokrasi kültürünün gelişip yerleşmesini sağlamıştır. Antik Yunan şehir devletlerinde, Aristo tarafından iktidarın sınırlandırılması gereği üzerinde durulmuş ve bunu hukukun üstünlüğu ilkesi ile sağlanabileceği görüşü savunulmuştur. Uygulamada ise ilk olarak krala ait mutlak yetkiler daha öncede ifade edildiği üzere Manga Carta sözleşmesi ile sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamaların daha çok mali yükümlölükler içermesi dikkat çekicidir.

İktidarı sınırlandırmanın gereği, iktidarı elinde bulunduranların bu gücü keyfi olarak kendisi ya da ailesi için kullanmasının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu sınırlama ancak demokrasinin temel niteliklerinden olan hukuk devleti ilkesi ile sağlanabilir. Bugün birçok demokratik ülkenin anayasasında devletin tanımı yapılırken hukuk devleti ilkesine yer verilmiştir. Bunun anlamı iktidarı elinde bulunduranların yetkileri ve bu yetkilerin kullanımı esnasında keyfiyetin ötesinde, önceden anayasal düzeyde belirlenen yetkilerin dışına çıkılamayacağıdır. Hukuk devletinin ifade ettiği anlam ise iktidarın anayasalarla sınırlanması ile birlikte, yasama organı tarafından yapılan kanunların anayasaya uygunluğunu gerektirir. Ayrıca uygulamada her bireyin temel hak ve özgürlüklerinin hukuki güvence altına alınıp korunması ve aynı zamanda kanun önünde her bir bireyin eşit hak ve sorumluluklara sahip olmasını gerektirir. İdare yapmış olduğu eylem ve davranışları ile gerektiğinde hesap verebilmesini gerektirir.

²¹⁰ Öz, a.g.e., s.76.

İşte uygulamada bu şartların sağlanması ve hukuk devleti ilkesini destekler nitelikte kuvvetler ayrılığı ilkesi ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi sistemin kendi içerisinde bir otokontrol ve denetim işlevi görmesi bakımından önemlidir. Vergi ile ilgili bir politika için yasayı çıkaran, uygulayan ve sonuçlarını denetleyen gücü aynı kişi ya da kurumdan oluşması, demokratik ilkelere aykırı olacağı muhakkaktır.

Vergilendirme yetkisinin anayasal düzeyde sınırlandırılıp, halk temsilcilerinden oluşan yasama organına verilmesi mücadelesi İngiltere’de Manga Carta ile başlamış olup, 1628 Haklar Dilekçesi, 1689 Haklar Bildirisi ile devam etmiştir. Halklar Bildirisinin en önemli özelliği, İngiliz siyasi rejiminde parlamentonun mutlak üstünlüğünü temellendiren belge olmasıdır²¹¹. Yani bu bildirge ile yasama yetkisi parlamentoya geçmektedir. Sonuç olarak vergi ile ilgili düzenlemelerde de yetki yasama organına geçmiştir. Amerika’da ise bağımsızlıktan önce vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması ile ilgili olay Pul Kanunu denilen vergi kanunun yasalaşması ile başlamıştır. İngiliz parlamentosunun bu kanuna dayanarak Amerikalılardan vergi tahsil edilmeye çalışılması, Virginia eyaletinde toplumsal bir direnişi de beraberinde getirmiştir. Sonuçta alınan kararla her eyaletin kendi meclislerinden başka, vergi koyma hakkının olmadığı kararlaştırılmıştır²¹². Fransa’da ise, 1789 Fransız Devrimi ile birlikte vergileme yetkisi derebeyi ve kiliselerde alınıp, parlamentoya verilmiştir. Daha sonra Fransız İnsan Hakları bildirgesinde ve ardından çıkarılan 1791-1793 yıllarındaki anayasalarda, bireylerden keyfi olarak vergi alınmayacağı, vergi koyma hakkının parlamentoya ait olacağı kesin olarak belirtilmiştir²¹³. Bu konuda ilk olarak John Lock tarafından gündeme getirilen ve Montesquieu tarafından benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesi Fransa Anayasasında yer almıştır. Bu ilke yasa yapma yetkisini yasama organına, bunları uygulama görevini yürütme organına, ortaya çıkan sorunların çözümünü yargılayıp karara bağlayan yargı organına vermiştir. Bu ilke gereği olarak vergi ile ilgili kanunlar da yasama organınca yapılıp, yürütme organınca uygulanacaktır. Ancak uygulamada hükümet sistemlerine göre farklılıklar ortaya çıkmıştır. Buna göre temsilsiz vergi olmayacağı gibi, doğal bir sonuç olarak kanunsuz da vergi olmayacaktır.

Ülkemizde ise vergilerin kanuniliği ilkesi daha önce de ifade edildiği üzere Kanun-i Esasi ile benimsenmiştir. Cumhuriyet tarihinde ise 20 Ocak 1921 tarihinde yeni Türk Devletinin ilk anayasası kabul edilerek, Ulusal Vergi Buyrukları adıyla anılan gelir artırıcı kanunlar yürürlüğe konulmuştur²¹⁴. Kuvvetler Birliği ilkesine dayalı olarak hazırlanan bu anayasa gereği içinde bulunan siyasi ve ekonomik konjonktür gereği bir takım mali yükümlülükler içeriyordu. Kuvvetler birliği esasına dayalı olarak hazırlana 1924 Anayasa’sının “Türk Hukuku Ammesi” başlığını taşıyan beşinci faslının 84. üncü maddesi ile vergiyi amacı açısından, devletin genel harcamalarına halkın katılması

²¹¹ Aktan, Dileyici, Saraç, **a.g.e.**, s.264.

²¹² Nihat Falay, **Maliye Tarihi (Ders Notları)**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1989, s.51.

²¹³ Filiz Giray, **Maliye Tarihi**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2001, s.61.

²¹⁴ Tosuner, Arıkan, **a.g.e.**, s.28.

şeklinde tanımlanmıştır. 85. inci maddenin birinci fıkrasında ise “vergiler ancak bir kanunla tarh ve cibayet olunabilir”²¹⁵ şeklinde hüküm altına alınarak, vergilendirmede kanunilik ilkesine ilk defa bu yasa ile değinilmiştir. 1961 Anayasası ise ihtilalle iktidara gelen Milli Birlik Komitesi tarafından hazırlanmış olup, çoğunlukçu demokrasi yerine çoğulcu demokrasi anlayışını benimsemiştir.

Egemenlik hakkı anayasanın koyduğu esaslar dahilinde yetkili organlarca kullanılacağı kararlaştırılmıştır. Vergi ile ilgili hükümlere ise Vergi Ödevi başlıklı 61. maddesinde yer vermiştir. Bu maddeye “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur” şeklinde hüküm altına alınmıştır. 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla Anayasada yapılan değişiklikle bu maddeye “Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir” hükmüyle yasama organının dışında belli şartlı bir vergilendirme yetkisi verilmiştir. Bu madde ile vergi ile birlikte resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde de kanunilik ilkesi kapsamına alınmıştır. 1982 Anayasası ise yürütme organını güçlendirmiştir. Parlamenter sistemde hiçbir sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının pek çok konuda yetkilerle güçlendirilmesi sistemin mantığına tezdır. Vergi Ödevi Başlıklı 73. üncü maddesinde “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür”. Vergi yükünün dengeli ve adaletli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” şeklinde kayıt altına alınmış ve bugünkü anlamda ilk olarak vergilendirmede kanunilik ilkesi anayasal düzeyde belirlenmiştir. Yani daha önceki anayasalarda olmayan vergilerin kanunla konulmasının yanında, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılmasının kanunla olacağı 1982 Anayasası ile karar altına alınmıştır.

1982 Anayasası ile yürütme organı güçlendirilmiştir. Vergilerin kanuniliği ilkesi gereği vergi kanunlarını koyma, değiştirme ve yürürlükten kaldırma yetkisi yasama organına verilirken, son fıkrada vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunu belirttiği sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmiş olması, yürütme organının yasam organı karşısındaki gücünü artırmıştır. Vergilendirme de kanunilik ilkesi açısından bir başka istisna ise Anayasanın 167.inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve yürütmeye dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin olmak üzere ek mali

²¹⁵ Çağan, a.g.e., s.51.

yükümlülük koyma ve kaldırma konusunda yer alan düzenlemelerdir²¹⁶. Ancak Anayasanın KHK Çıkarma Yetkisi başlıklı 91.inci maddesinde, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak kaydıyla, siyasi hak ve ödevlerin KHK ile düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yani siyasi bir ödev niteliği taşıyan vergi ödevinin olağanüstü haller dışında KHK ile düzenlenemeyeceği açıktır.

Yürütmenin yasama karşısında güç kazanması siyasal istikrar açısından da son derece önemlidir. Koalisyon hükümetleri ya da seçim öncesi dönemler de, Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin seçim ekonomisi amaçlı kullanılması olasıdır. Vergilemenin eşitlik ve genellik ilkesi ile adalet ilkesinden sapmalara neden olabilecek şekilde kullanılması, vergi politikalarının seçim kazanmada bir araç olarak kullanılması siyasi istikrarsızlığın yanında vergi politikalarındaki istikrarsızlığı da beraberinde getirecektir.

C. Vergi Sistemini Doğrudan Etkileyen Uygulamalar

Bu başlık altında bahsedilecek olan uygulamalar, esas itibariyle bir ülkede siyaset ile vergi yapılarındaki istikrarın göstergeleri olmaları açısından önemlidirler. Vergi aflarının ve vergi tarifelerinde yapılan değişikliklerin sıklığı ile vergi teşviklerinin mevcut iktisadi koşullara uygunluğu gerek siyasette vergi politikasındaki gerekse de vergi gelir ve yapılarındaki istikrarın tezahürleridir.

1. Vergi Afları

Vergi sistemlerini olumsuz etkileyen uygulamalardan biriside vergi aflarıdır. Af kavramı kanuna aykırı bir eylemden dolayı ortaya çıkan suçu bağışlama, mazur görme, kanunun öngördüğü cezayı kısmen veya tamamen ortadan kaldırma ya da ceza vermektен vazgeçme gibi anlamları ifade etmektedir. Yani kanunsuz suç olmaz ilkesinden hareketle, kanuna aykırı eylemleri ile suç işleyenlere uygulanması gereken idari ve hukuki yaptırımlardan vazgeçilmesidir.

Af kavramı ülkemizde Anayasa ve Ceza hukuku tarafından düzenlenmiştir. Anayasanın 87. maddesinde ayrıntıya girilmeden genel ve özel af çıkarma yetkisi TBMM verilmiştir. 26.9.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu da 65. maddesinde affa yer vermiştir. "Genel af hâlinde, kamu davası düşer, hükmolunan cezalar bütün neticeleri ile birlikte ortadan kalkar. Özel af ile hapis cezasının infaz kurumunda çektirilmesine son verilebilir veya infaz kurumunda çektirilecek süresi kısaltılabilir ya da adlî para cezasına çevrilebilir." Ancak çalışmanın vergi afları olması münasebeti ile

²¹⁶ Ahmet Kırman, **Mali Yükümlülükler Bakımından Verginin Kanuniliği İlkesinin Anlamı Ve Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme İle Sigorta Denetleme Aidatı Uygulaması**, Türkiye Bankalar Birliği Yayın No:230, İstanbul 2002, s.15.

konu vergi hukuku açısından değerlendirilecektir. Vergi kanunlarında af ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak vergi suçunun tanımı yapılmamakla birlikte, VUK kanununda vergi mükelleflerinin vergi kanunlarına aykırı davranışlarında ortaya çıkacak suçlar ve sonucunda verilecek cezalara tek tek değinilmiştir. VUK kanunundaki suç ve cezalar kısaca şöyledir. VUK kanunu 341. maddesinde Vergi Ziyayı Suçu ve Cezalarını, 351. maddesinde de Usulsüzlük Suç ve Cezaları hüküm altına alınmıştır. Buna göre Mükellef veya sorumlu tarafından, vergilendirme ile ilgili yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesi Vergi Ziyayı suçunu; vergi kanunlarında belirtilen şekle ve usule ilişkin hükümlere uyulmaması ise usulsüzlük²¹⁷ olarak tanımlanır.

Bir ülkede vergi affı çıkarılmasının siyasi, ekonomik, mali, idari ve teknik birçok nedeni bulunmaktadır. Vergi affının teknik ve idari nedenleri arasında, mükellefin beyanına dayalı vergilerde ortaya çıkan kayıp ve kaçığın fazlalığı, teknik nedenlerle etkin bir denetimin yapılamaması ve etkin bir vergi denetim sistemi ile vergi yargısının oluşturulamaması gibi nedenlere bağlı olarak af getirilebilmektedir. Ayrıca kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, enflasyonist ortamlarda mükellefi korumak ve ekonomik istikrarı sağlamak gibi bir dizi amaca yönelik olarak vergi affı getirilmiştir. Ayrıca (kayıt dışılığın minimum düzeye indirilmesi yoluyla) mükellef sayısını artırmak, bütçeye gelir sağlamak, gibi mali amaçlar içinde vergi afları uygulanmaktadır. Konumuz açısından da önem arz etmesi nedeniyle siyasi nedenlerle de vergi affı uygulanmaktadır.

Temel de vergi affı kararı ve kapsamı belirleme yetkisi siyasi bir takdir işlemini gerektirir. Özellikle demokrasi kültürünün yerleşmediği az gelişmiş ülkelerde sık sık görülen siyasi istikrarsızlıklara (ayaklanmalar, devrimler,...) bağlı olarak, eski yönetimlerin tamamen tasfiye edilmesi düşüncesi; yönetim ya da rejim değişikliklerinin çalkantılı toplumsal olaylar neticesinde gerçekleştiği ülkelerde, vergi afları toplumsal gerginliğin azaltılmasının araçlarından biri olabilmektedir²¹⁸. Ayrıca vergi afları politik amaçlı olarak siyasi partilerin, seçim ekonomilerinde oy endişesi ile, seçim kazanmak için vergi aflarını bir araç olarak kullanabilmektedirler.

Ancak vergi afları her ekonomide beklenen sonuçları vermemiştir. Temelde vergi tabanının genişletme, bütçeye kaynak sağlama ve kayıt dışılığı önleme gibi amaçlarla birlikte nihai olarak ekonomik ve mali istikrarı sağlama için yürürlüğe konulan vergi afları, bazen vergi uygulamalarındaki istikrarsızlığa kaynak olmuştur. Vergi afları aynı zamanda politik bir strateji aracı olarak da kullanılabilirler. Çünkü kimi teorisyenlere göre iktidardaki partinin, muhalefet partisinin gelecekteki tercihlerini baskı altına almak için etkin olmayan bir vergi yapısını sürdürme veya böyle bir yapı getirme ihtimali her

²¹⁷ Tosuner, Arıkan, **a.g.e.**, s.57

²¹⁸ Recai Dönmez, **Teori ve Uygulamada Vergi Afları**, Anadolu Üniversitesi, İİBF Yayınları Yayın No: 557/92 Eskişehir 1992, s,49

zaman vardır²¹⁹. Bu çerçevede vergi aflarının da muhalefet partisini gelecekteki iktidarında zor durumda bırakmaya yönelik bir araç olarak kullanılmaları mümkündür, çünkü vergi affı mevcut mükelleflerin gelecekteki vergi ödeme eğilimlerini olumsuz etkileyecek ve vergi hâsılatı azalma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır.

Vergi aflarının başarı şansı öncelikli olarak, bu afların mükerrer olup olmamasına bağlıdır. Sık çıkarılan aflar nedeniyle mükellefler yeni af beklentisine girip vergisel yükümlülüklerini yerine getiremeyebilir. Bunun tekrarlanmayacağı hususunda kamuoyu bilgilendirilmeli ve bu konuda kararlılık gösterilmelidir.

Siyasi iktidar tarafından alınan birikmiş hukuki ve iktisadi haksızlıkları onarma, vergi idaresiyle vergi yargısının yükünü hafifletme gibi gerekçelerle çıkarılan vergi aflarının dürüst mükelleflerde kendisini cezalandırılmış hissetme duygusunun meydana gelmesi, vergi cezalarının etkinliğinin azalması, gelecek af beklentileri ile toplumda vergi verme alışkanlıklarını kırması gibi riskleri de vardır²²⁰. Türkiye’de ise 1960’dan sonra uygulanan vergi affına ilişkin altı önemli yasadan dördünün askeri müdahaleler sonrası alınmış olması (27 Mayıs döneminde 281 sayılı Kanun ve 218 Sayılı Kanun; 12 Eylül Döneminde ise 2431 sayılı Kanun ve 2801 sayılı Kanunlar)²²¹ siyasi istikrarın vergi afları ilişkisi açısından ilginç bir örnektir. Cumhuriyet tarihimizde ise on dokuz vergi affı çıkarılmış olup, anlam olarak devlet on dokuz defa verginin mali güce göre ödenmesi yolundaki demokratik prensibi zedelemiştir, diğer yandan da Anayasanın 10. uncu maddesindeki eşitlik ilkesi on dokuz defa çiğnenmiştir²²². Yani kısa cumhuriyet tarihimizde ortalama 4.4 yılda bir af kanunu çıkarılmıştır. Hükümetlerinde iktidarda kalma süreleri dikkate alındığında ne kadar sık olduğu görülecektir.

2. Vergi Tarifeleri

Siyasal iktidarların vergisel anlamda adaleti sağlamak için kullandıkları araçlardan biriside vergi tarifeleridir. Vergi tarifeleri ile çok kazananın çok, az kazananın az vergi tahsil edilerek, yatay ve dikey adaletin sağlanması amaçlanmaktadır. Vergi tarifeleri, verginin miktar itibarıyla hesaplanması için, vergi matrahına uygulanacak nispetlere vergi tarifesi denir.

Vergi tarifeleri spesifik ve advalorem esasa göre düzenlenmektedir. Spesifik vergilerde matrah tespit edilirken, ağırlık, yüzölçümü, kilometre, hacim ve adet gibi ölçüler kullanıldığı halde; advalorem vergilerde ise vergi sahip olunan şeyin değeri

²¹⁹ Paola Profeta, Public Finance and Political Economics in Tax Design and Reforms, [<http://www.unipv.it/websiep/wp/252.pdf>, 2003], Erişim: 29.11.2005, s.11.

²²⁰ Mehmet Arslan, **Vergi Hukuku**, Güncelleştirilmiş 4.Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2005, s.120.

²²¹ Dönmez, a.g.e., s.50.

²²² Servet Armağan, “Anayasa Hukuku Açısından Af Yetkisinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı:18, Ankara 2001, s.361.

üzerinden alınır²²³. Günümüzde ise değer esasına dayalı advalorem vergiler daha çok uygulama alanına sahiptir.

Vergi tarifeleri türleri itibariyle, Düz Oranlı Vergi Tarifeleri, Artan Oranlı Vergi Tarifeleri, Tersine Artan Oranlı ya da Azalan Oranlı Vergi Tarifesi, şeklinde sınıflandırılmakla birlikte, bugüne kadar hangi tarife modelinin daha adil ve etkin olduğu hususunda bir görüş birliğine varılmış değildir. Düz oranlı vergiler matraha uygulanacak vergi oranının, matraha bağlı olarak değişmeyen, tüm gelir dilimlerine aynı oranın uygulandığı tarifedir. Artan oranlı tarife ise matrahtaki artışlara bağlı olarak artan tarifedir. Tersine artan oranlı tarife ise, artan oranlı tarifelerin aksine yükümlülerin gelirleri arttıkça, vergi oranlarının giderek azaldığı bir modeldir²²⁴.

Vergilerin sosyal ilkelerinden olan adalet ve eşitliği sağlamak için hangi tarife kullanılmalıdır sorusuna, doğal olarak liberal düşünürler minimal devlet anlayışı sonucu düşük ve düz oranlı vergi tarifelerini savunmaktadırlar. Öncelikli olarak düz oranlı tarifelerin uygulama kolaylığı ve daha az bürokrasi gerektirdiği düşünülmektedir. Ayrıca düz oranlı tarifelerin adaleti sağlama açısından daha etki olduğu, çünkü adalet ilkesi gereği hiçbir kişi ya da sınıfa ayrıcalık tanımadan kanun karşısında eşitliği savunmaktadır. Bu açıdan daha adil olduğu düşünülebilir. Hiçbir kişi ya da kurum muafiyet ve benzeri uygulamalarla vergi dışında kalmayacağından vergi tabanı genişlemiş olur. Uygulamada ise Gelir Vergisinde düz oranlı tarifeye Gürcistan 2005 yılında ve oran olarak % 12, Romanya 2005 yılında ve % 16, Ukrayna 2003 yılında ve % 13, Rusya 201 yılında % 13 oran olarak belirlenmiş ve uygulamaya geçilmiştir²²⁵. Ayrıca düz oranlı vergilerle siyasal amaçlı ya da ekonomik nedenlere bağlı olarak, ekonomiye müdahaleler minimize edilmiş olur. Ancak bunun için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Artan oranlı vergi tarifesi ise kişilerin sahip oldukları iktisadi değerler arttıkça, vergi ödeme gücü eşit oranlı bir şekilde değil, artan oranlı olarak yükselmektedir teziyle daha adil olduğu düşünülmektedir. Ayrıca müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte, piyasa koşullarında etkin bir gelir dağılımının sağlanamayacağı ve bunu devletin sağlaması gerektiği görüşü hâkimdir. Buna göre artan oranlı vergi tarifeleri kullanılarak, çok

²²³ Tekir, a.g.e., s. 67.

²²⁴ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994, s.285

²²⁵ Nil Karaca, **Düz Oranlı Vergi Mali Gündemin Odağında**, TC. Maliye Bakanlığı APK Başkanlığı, Rapor No:6, 2005,

[www.sgb.gov.tr/calismalar/diger_raporlar/duzorani%C4%B1vergiler.pdf], Erişim: 01.07.2006

kazanandan çok, az kazanandan az vergi tahsil edilerek vergilemede adaleti sağlanabilecektir. Özellikle siyasi yelpazenin solundaki partiler, ücretler üzerinde artan oranlı tarifenin uygulanmasını savunmaktadırlar²²⁶. Henry Simons artan oranlı vergilerin üstünlüğünü şu şekilde ifade etmiştir: Etik veya estetik değerler bağlamında açık olarak kötü veya hoş olmayan gelir dağılımındaki adaletsizliğe karşı dayanılacak tek unsur artan oranlı tarifeler olmalıdır²²⁷. Ülkemizde de Gelir Vergisinde artan oranlı, Kurumlar Vergisi düz oranlı tarife uygulanmakla birlikte, 1970'ler den sonra ortaya çıkan Neo Liberal anlayışla birlikte düz oranlı tarife daha çok tartışılmaya başlamıştır. Bugün birçok vergi reform önerisinde düz oranlı tarife ve düşük vergi oranı önerilmektedir.

Ancak konu ile bağlantısı olması bakımından, düz oranlı ya da artan oranlı tarife seçimi siyasi bir karar alma sorunudur. Düz oranlı bir vergi tarife tercih edilse de acaba oran ne olacaktır sorusuna verilecek yanıt sübjektif olacaktır. Çünkü vergi oranlarının belirlenmesi ve sınırının ne olacağı konusunda net bir veri olmamakla birlikte, mevcut konjonktür yada benzer ülke uygulamalarından hareketle oran belirlenmektedir. Ya da artan oranlı bir tarifede en düşük ya da yüksek oranın ne olacağı, yükseklik farkı ve oranlar arasındaki artışın ne olacağı yine sübjektif kriterlere göre belirlenmektedir. Ülkemizde de Anayasanın 73. maddesinin son fıkrasında vergi oranlarına ilişkin kanunun belirttiği aşağı ve yukarı sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Siyasi/idari bir organ olan Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak, ekonomik, sosyal ve mali amaçlar için kullanabileceği gibi siyasi amaçlar içinde kullanabilir. Özellikle vergi oranlarının belirlenmesindeki sübjektiflik, bireysel çıkar maksimizasyonu veya seçim kazanma güdüsü ile kullanmak için etkin bir araç olarak kullanılabilir. Bu yüzden vergi oranlarının siyasetin etkin nüfuz alanlarından biri olduğu söylenebilir.

3. Vergi Teşvikleri

Siyasal iktidarların elindeki önemli araçlardan biri olan teşvik politikaları, siyasi, sosyal, ekonomik ve mali nedenlere bağlı olarak uygulanan bir müessesedir. Teşvik kavramı uygulamada, bir yatırımı sübvansetme, iktisadi amaçlı yardım, üreticiye prim, destek gibi manalara gelmekle birlikte; OECD tarafından yapılan bir tanıma göre” bir yatırımın maliyetini veya potansiyel karını etkileyerek veya yatırımla ilgili risklerinin değiştirerek yatırımın büyüklüğünü, bölgesini ve sektörünü etkilemek için hazırlanan hükümet önlemleridir. Olay vergisel anlamda ya da vergi teşvikleri açısından

²²⁶ Steffen Ganghof, The Politics of (Income) Tax Structure, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/Dok/WZB_3.pdf, 2005], Erişim: 21.03. 2006 s.15.

²²⁷ Suat Hayri Şentürk, Vergilemede Adalet İlkesi Karşısında Düz ve Artan Oranlı Vergiler, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:2, Cilt 20, Mart 2006, s.18.

değerlendirildiğinde ise hükümetler tarafından bazı kişi, sektör ya da bölgelerin sosyal, ekonomik ya da siyasal amaçlarla bir kısım vergilerden istisna veya muaf tutulması anlamına gelmektedir.

Bakanlar kurulu tarafından kullanılan vergi teşvikleri içeriği türleri itibariyle incelendiğinde, Gelir ve Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gümrük Vergileri açısından şu şekilde sıralanabilir²²⁸:

- Gelir ve Kurumlar Vergisi Teşvikleri:

- Düşük oranlı gelir ve kurumlar vergisi
- Vergi Muafiyeti
- Zarar Mahsubu
- Hızlandırılmış Amortisman
- Yatırım İndirimi*
- Bazı harcamaların vergiden düşülmesi (Sosyal Güvenlik katkısı, İstihdamla
- İlgili harcamalar, sağlık harcamaları)
- Vergi Kredisi (Finansman Fonu)

- KDV TEŞVİKLERİ

- Sermaye Mallarına KDV İstisna
- Azgelişmiş bölgelere bazı ürünlerde düşük KDV uygulaması

- GÜMRÜK VERGİSİ TEŞVİKLERİ

- Makine-teçhizat, hammadde, parça ve yedek parça mallarına gümrük muafiyeti
- Gümrük Vergisi iadesi

Vergi teşviklerinin üst sınırı, vergi mükelleflerinin toplam vergi yüküne eş değer olmakla birlikte; buların oranı, süresi ve kapsamı siyasal süreçte özellikle hükümet kanadında belirlenmektedir. Türkiye’de bu yetki Anayasanın 73.Maddesinin son bendinde “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” şeklinde hüküm altına alınarak, vergi muafiyet ve istisnaları konusunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. Bu yetkiyi ulusal çıkarların yanında, Bakanlar Kurulunu oluşturan üyeler tarafından bireysel ve bölgesel amaçlı kullanmaları mümkündür. Ayrıca ideolojik olarak sol bir eğilime sahip iktidarın emek gelirleri üzerinde daha düşük, sermaye gelirleri üzerinden emeğe

²²⁸ Mustafa Duran, **Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara 2003, s.27.

* 30.03.2006 tarih ve 5479 sayılı Kanun’la GVK’nun 19. maddesinde yer alan yatırım indirimi 01.01.2006 tarihi itibariyle uygulamadan kaldırılmıştır.

nazaran daha yüksek bir vergi oranı ile vergilendirilmesi beklenebilir. Ya da tam tersi bir durum olarak sağ parti iktidarlarında sermaye daha düşük düzeyler de vergilendiriliyor olabilir.

Vergi istisnası, vergi muafiyeti, vergi oran indirimi, vergi erteleme aynı durumda olan bütün mükelleflere değil, sadece bunların bir kısmına uygulanır²²⁹. İşte bu bir kısmın belirlenmesinde baskı gruplarının etkinliği ile iktidar partilerinin ideoloji, seçim beklentileri, özel çıkarları etkili olabilmektedir. Ülkemizde yapılan bölgesel dengesizliklerin giderilmesi nedeniyle yapılan kalkınmada öncelikli yöre uygulamasında verilen teşviklerin nedenleri arasında ekonomik ve sosyal nedenlerin yanında siyasal nedenlerde bulunmaktadır. Bu teşvikler ekonomik dengesizliklerin giderilmesi, vergi oranlarının düşürülerek kayıt dışılık mücadele, vergi kayıp ve kaçakları en aza indirilip vergi tabanının genişletilmesi gibi amaçları sağlamaya dönük olarak kullanılırken, siyasal iktidar tarafından sektörler ve bireyle çok iyi etüt edildikten sonra vergi teşvik politikaları uygulanmalıdır. Aksi halde daha büyük vergi kayıp ve kaçakları ile birlikte, gelir ve kaynakların etkin dağıtılamamasının yarattığı sosyal ve siyasal sorunlar ortaya çıkabilir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde sermaye girişinin sağlanması, kayıt dışılığın kontrol altına alınması düşüncesiyle birçok ülke de uygulanma şansı bulmuştur. Ancak hemen belirtilmelidir ki bu ayrıcalıklara sahip sektör ya da bölgelerin belirlenmesi tamamen siyasal süreçte alınan bir karar olması nedeniyle, önceliklerde sapmalar olabilecektir.

4. Uzlaşma Müessesesi

Siyasal iktidarın vergilendirme sürecinde kullandığı araçlardan biriside uzlaşma müessesesidir. Uzlaşma müessesesi ile vergi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan cezalar ortadan kalkmaktadır. Kısaca uzlaşma müessesesi ikmalen ya da re'sen salınan vergiler ve bunların cezaları konusunda vergi mahkemelerine başvurulmadan mükellefle vergi idaresinin kendi aralarında anlaşmalarını öngörmektedir²³⁰. Mükellefle vergi idaresi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların uyuşmazlık müessesesi kanalıyla çözümü gerek mükellefe, gerekse vergi idaresine birçok yarar sağlayacağı, dolaylı olarak ta vergi yargısına yarar sağlayacağı muhakkaktır. Bu müessese sadece Türk Vergi Sistemine özel bir uygulama olmayıp, gelişmiş batı toplumların vergi sistemlerinde de uygulama alın bulmuştur.

Bu müesseseyi uygulayan modern ülkelerin başında, Amerika Birleşik Devletleri gelmekte olup, vergi ile ilgili olan her türlü cezai ve idari uyuşmazlıklar, Adalet Bakanlığı ve dolayısıyla mahkemelere taşınmadan önce, uzlaşma yetkisi verilen İç Gelir İdaresi'ne Internal Revenue Service – IRS) intikal etmektedir. Bu idare uzlaşma

²²⁹ Mehmet Özkara, **Türk Vergi Sisteminde İstisna ve Muafiyet Uygulamalarının Vergilendirmenin Mali Amacı Bakımından Değerlendirilmesi**, TC. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1595, Eskişehir 2004, s.31

²³⁰ Tosuner ve Arıkan, a.g.e., s.274

müessesesini, amme alacağının ileride tahsil edilebilecek daha yüksek, ancak belirsiz tutarlara karşı, derhal ve mümkün olan en maksimum tutarda tahsil edilip, söz konusu dosyanın kapatılması olarak tanımlamaktadır. Bu idarede, uyuşturucu ve kaçakçılık ile ilgili vergi suçları ve kasıtlı olarak yapılan vergi kaçakçılığı dışında, her türlü vergi ve vergiyle ilişkili parasal ceza ve faizler uzlaşma konusu yapılabilmektedir. Amerika gibi birçok modern ülkede de vergilendirme sürecinde ortaya çıkan anlaşmazlıklar, öncelikle uzlaşma yolu ile çözümlenmektedir. Bu doğrultuda, Amerikan ve İngiliz vergi sistemlerinde vergi anlaşmazlıklarının ancak %5'i mali yargı önüne gelmekte, Fransa'da ise, uzlaşma kurumu yerine ikame edilmiş olan ve bir anlaşma yolu olarak bilinen "ihtilafsız kaza" (Jurisdiction Gracieuse) ile mahkemelere anlaşmazlıkların ancak %3'ü intikal etmektedir²³¹.

Uzlaşma Müessesesi tarhiyat öncesi uzlaşma ve tarhiyat sonrası uzlaşma şeklinde iki şekilde uygulanmaktadır. Türk Vergi Sistemine uzlaşma müessesesine benzeyen ilk uygulama 1961 tarihli VUK 376. maddesinde yer alan cezalarda indirim uygulamasıdır. Tam bir uzlaşma olmasa da, uzlaşma müessesesine zemin hazırlamıştır. Uzlaşma kavramı vergi hukukumuzda, kısa bir süre sonra 1963 tarih ve 2005 sayılı yasa ile girmiştir. Ancak vergi tarhi ve bu vergiye dair ceza kesilmeden önce mükellefle ve idaresi arasında uzlaşma imkânı tarhiyat öncesi uzlaşma müessesesi, Türk Vergi Sistemine, 1986 yılında VUK'a eklenen Ek 11. madde ile getirilmiş ve 1987 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır²³². Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Müessesesi, 213 sayılı VUK' un Ek 11 maddesine dayanılarak hazırlanan 03.02.1999 tarih ve 23600 sayılı Uzlaşma Yönetmeliği²³³ ile yeniden düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 1.maddesinde amacı "213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan tarhiyat sonrası uzlaşmaya ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla düzenlenmiştir" şeklinde hüküm altına alınarak tarhiyat sonrası uzlaşma müessesesine yer vermiştir. Yönetmeliğin 2. maddesinde kapsam başlığı ile "ikmalen, re'sen veya idarece salınan ve Bakanlık Vergi Dairelerinin tarha yetkili olduğu bütün vergi, resim ve harçlar ile bunlara ilişkin olarak kesilecek vergi ziyayı cezaları (usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezaları ile Kanunun 344 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca vergi ziyayı cezası kesilen tarhiyata ilişkin vergi ve ceza hariç) girer" diyerek Uzlaşma müessesesinin kapsamını açıklamıştır. Ayrıca Aynı Yönetmeliğin Uzlaşma Komisyonlarının Yetkisi başlıklı 5. maddesinde yetki Maliye Bakanlığına yetki verilmiş, ayrıca il özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar için İçişleri Bakanlığı da yetkili kılınmıştır.

Uzlaşma müessesesi mükellefe vergi cezalarından kurtulup bir ödeme fırsatı vermesi, yargılanma sürecinden kurtarması gibi yararlar sağlamaktadır. Ayrıca yargıya

²³¹ Burak Ali Han Tecim, "Uzlaşma Nedir, Mükellefe ve İdareye Ne Gibi Faydaları Vardır", [\[http://66.249.93.104/search?q=cache:tBShymPHW68J:www.mevzuatplaza.com/yazi.asp%3Fbolumno%3\]](http://66.249.93.104/search?q=cache:tBShymPHW68J:www.mevzuatplaza.com/yazi.asp%3Fbolumno%3), Erişim: 02.07.2006, s.2.

²³² Özhan Uluatam, Yaşar Methibay, **Vergi Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2000, s.227.

²³³ **03.02.1999 tarih ve 23600 sayılı Uzlaşma Yönetmeliği**, [\[http://www.guroldemir.com/depo/ambar/tsuzlasmaynt.doc\]](http://www.guroldemir.com/depo/ambar/tsuzlasmaynt.doc), Erişim: 02.07.2006.

intikal eden davalarda dava sonucu mükellef aleyhine sonuçlanması halinde gecikme faizi de ödemek zorunda kalacaktır. İdareye ise yargılanma süreci olan ortalama üç beş yıl öncesinden vergi gelirlerini tahsil imkânı sağlamaktadır. Aynı zamanda vergi dairesinin mükellef üzerindeki etkisi ve idarenin prestiji artmaktadır.

Ancak yukarıda açıklanan avantajlarının yanında bir takım dezavantajları da söz konusudur. Her şeyden önce Anayasal ilke olan kanun önünde eşitlik ve yine vergilerin kanuniliği ilkesine aykırı bir uygulamadır. Vergisini düzenli ödeyen bir mükellefle, uzlaşma başvurusunda bulunan mükellef arasında eşitlikten söz etmek mümkün değildir. Ayrıca devletin egemenlik gücüne dayanılarak tahsil edilen vergilerin (ve ona bağlı cezalar), uzlaşma komisyonlarınca indirim ya da uzlaşmaya dayanarak kullanılması, vergilendirme yetkisinin dayanağı olan egemenlik gücüne halel getirebilecektir. Uzlaşma müessesesinin sonuçları itibarıyla, vergisini düzenli ödeyen mükelleflere kötü emsal teşkil etmesi ve vergiye karşı bir direnç oluşmasına zemin hazırlaması bakımından sakıncalıdır. Bir yandan vergi kaybının önlenmesi için vergi denetimi yapılırken, diğer yandan mükellefleri, vergilendirmeye ilişkin işlemlerde “ilerde nasıl olsa uzlaşma müessesesinin varlığından dolayı vergi dairesiyle anlaşarak, ödemediğim vergiyi cezasıyla birlikte indirimler yapıldıktan sonra taksitler halinde öderim” düşüncesine yönlendirecek bir müessese olan Uzlaşma Müessesesi tezat oluşturmaktadır.²³⁴Yine vergi denetimi açısından bakıldığında büyük emek ve para harcanarak yapılan incelemelerin moral ve motivasyon olarak etkilemesi söz konusu olacaktır.

Uzlaşma müessesesi mali ve idari bir nitelikli arz etmekle birlikte; yasama organınca konulan vergilerin tahsilinde, uzlaşma müessesesi ile vergi dairelerine yetki vermesi siyasal bir sorundur. Temsilsiz vergi olamayacağı gibi, kanunsuz da olamaz. Anayasa gereği vergiler kanunla konulup, uygulanıp ve kaldırılması gerekirken, vergi tahsilinde uzlaşma müessesesine yetki verilmiştir. Ayrıca 1999 tarihli Uzlaşma Yönetmeliğinin Uzlaşma Komisyonlarının Yetkisi 5. maddesinde Maliye Bakanı ve İçişleri Bakanlarına yetki vermesi olaya siyasal bir kimlik kazandırabilir ya da böyle anlaşılmasına sebep olabilir.

D. Siyasal İstikrarın Vergileme Sürecine Dolaylı Etkileri

Bilindiği üzere vergi toplumsal, ekonomik, sosyal ve siyasal yönü olan bir olgudur. Birçok ülke anayasasında olduğu gibi TC Anayasası 73. maddesinde vergi, resim ve harçların kanunla konulup, değiştirilip ve kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanunların yasama organı tarafından yapılıyor olması doğal olarak siyasal bir süreci gerektirir. Demokratik toplumlarda kamusal mal ve hizmetlerin hangi miktarda

²³⁴ İbrahim Attila Acar, Mehmet Emin Merter, “Türkiye’de 1990 Sonrası Dönemde Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminin Etkinliği”, [\[http://72.14.221.104/search?q=cache:cqldsXkuhuQJ:www.sgb.gov.tr/calismalar/\]](http://72.14.221.104/search?q=cache:cqldsXkuhuQJ:www.sgb.gov.tr/calismalar/), Erişim: 02.05.2006.

üretileceği yasama organı tarafından çıkarılan bütçe kanunu ile belirlenirken, bu harcamaların finansmanı için hangi kaynaktan hangi usul ve oranda alınacağı yine yasama organı tarafından siyasal süreçte alınan kararlarla belirlenmektedir. Dolayısıyla siyasal süreçte alınacak bu kararların siyasal sistem ve bu sistemin aktörlerinin tercihlerini yansıtmaması kaçınılmazdır²³⁵. Siyasal sürecin istikrar ya da istikrarsızlık hali doğal bir sonuç olarak vergi yapısı üzerinde etkili olacaktır.

Bir ülkedeki vergilendirme sürecinin ya da hedeflenen vergi politikalarının başarısı üzerinde ekonomik, sosyal, hukuki etkenlerle birlikte siyasal istikrar ya da istikrarsızlığın önemli etkileri olduğu söylenebilir. Aslında her ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasal yapısının özelliklerini ve düzeyini yansıtan kendine özgü vergi sistemi mevcuttur. Bu durum ülkenin ulusal yönünü, diğer bir anlatımla ulusal karakterini yansıtmaktadır.²³⁶. Yani ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal konjonktür ile vergi sistemi arasında yakın ilişki vardır.

Siyasal istikrar temelde, siyasi iktidarı elinde bulunduranların ya da kullanma yetisine sahip olanların kamuoyu beklentilerini karşılama sürecidir. İnsanların gözünde meşru bir zeminde beklentilere cevap verebilmedir. Vergisel anlamda düşünüldüğünde ise bireyler siyasal iktidarlardan her şeyden önce adil bir vergi sistemi bekleyeceklerdir. Yani vergi tabanı herkesi kapsayan, ödeme gücüne göre düzenlenmiş, yatay ve dikey eşitliği sağlayan bir takım beklentileri olacaktır. Ancak bunları sağlayabilmek her şeyden önce ekonomik ve sosyal unsurlarla birlikte istikrarlı bir siyasal iradeye ihtiyaç bulunmaktadır. Siyasal istikrarın olmadığı ya da siyasal istikrarsızlık halinde daha önce de ifade edildiği üzere hükümetlerin iktidarda kalma süreleri kısa ya da hükümetler birkaç partiden kurulu koalisyon hükümetleri şeklindedir. Ya da hükümetler meşru bir zeminde kurulmamakta, askeri ya da sivil darbelerle iktidar ele geçirilmektedir. İstikrarsız dönemler de politik konjonktürel dalgalanmalar sıklıkla görülmekte, iktidara gelebilmek için seçim ekonomileri bir araç olarak kullanılabilir. Doğal olarak seçmen ya da mükellef davranışları da bu süreçte etkilenecek, oluşan güven kaybı nedeniyle vergiye karşı bir direnç ortaya çıkmasına sebep olabilecektir.

Vergi mükelleflerinin bu dirençleri çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bunlar vergi kanunları içerisinde olabileceği gibi kanuni sınırları aşan bir dirençte olabilir. İstikrarsızlık hallerinde bu direnci ortadan kaldırmak ya da direnci ortaya çıkaran etkenleri ortadan kaldırmak daha güçtür. Örneğin sol ya da sağ ideolojiye sahip partilerin vergiye bakış açıları farklı olacaktır. Bu partilerin koalisyon hükümeti kurdukları düşünüldüğünde, emeğin mi yoksa sermayenin mi daha çok vergilendirileceği konusunda sorunlar çıkabilecektir. Aşağıda mükelleflerin vergiye karşı göstermiş oldukları davranışlar kısaca açıklanacaktır.

²³⁵ Yaraşlı, a.g.e., s.95.

²³⁶ DPT, a.g.e., s.12.

1. Vergiden Kaçınma

VERGİDEN KAÇINMA, VERGİ MÜKELLEFİNİN KANUNİ SINIRLAR İÇERİSİNDE KALMAK ÜZERE VERGİLİ BİR MALİ SATIN ALMAMASI VEYA VERGİLİ BİR ALANDA EKONOMİK FAALİYETTE BULUNMAMASI ŞEKLİNDE DAVRANIŞLARDA BULANMAK SURETİYLE VERGİ VERMEMEYİ İSTEMELERİDİR. MÜKELLEFİN BURADAKİ VERGİYE KARŞI OLAN DİRENCİ KANUNİ DÜZENLEMELERDEN VEYA KANUNLARIN BOŞLUĞUNDAN İSTİFADE ETMESİ ŞEKLİNDE OTAYA ÇIKMAKTADIR. ANCAK HEMEN İFADE EDİLMELİDİR Kİ VERGİYE KARŞI MÜKELLEF TARAFINDAN OLUŞAN DİRENÇ SADECE SİYASAL NİTELİKLİ OLMAYIP, KİŞİSEL, EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL NEDENLERE BAĞLI OLARAK ORTAYA ÇIKABİLİR. VERGİDEN KAÇINMA OLAYINDA KANUNA AYKIRILIK OLMADIĞINDAN, BİR SUÇ UNSURU DA OLUŞMAZ. BURADA VERGİ MÜKELLEFİ VERGİ KANUNLARINDAKİ ÇELİŞKİLERDEN YARALANIR VE AHLAKİ YÖNDEN ELEŞTİRİLSE BİLE, HUKUKİ YÖNDEN ELEŞTİRİLEMEZ²³⁷. TİCARİ İŞLETMELERİN İNDİRİLECEK GİDERLERİ ARASINDA YER ALAN, İŞLETME İLE İLGİLİ GİDERLERİ ABARTMASI KONUSUNDA BİR ÖRNEKTİR. ANCAK BURADA SİYASİ İKTİDARA DÜŞEN GÖREV, KANUNLAR YAPILIRKEN DAHA TİTİZ DAVRANMAK, AYRICA UYGULAMADA VERGİ BİLİNCİNİN YERLEŞMESİNİ SAĞLAMAKTIR. YANİ VERGİ ÖDEVİNİN ÖNEM VE GEREKLİLİĞİ KONUSUNDA MÜKELLEFLERİ İKNA ETME GAYRETİNDE OLMALIDIR. YANİ VERGİ AHLAKINI TOPLUMUN HER KESİMİNE YERLEŞTİRİP, VERGİ KONUSUNDA SİYASİ İKTİDARLARA GÜVENİ TEMİN ETMELİDİR.

2. Vergi Kaçakçılığı

Vergi kaçakçılığı vergi ödememek ya da daha az ödemek düşüncesiyle vergi kanunlarına aykırı hareket etmektir. Mükellefin ya da vergi sorumlusunun kanuna aykırı olarak vergi zıyayına sebebiyet vermesi olan kaçakçılık, vergi kaybının yanında ahlaki bir sorundur. Bu sorunun ortaya çıkmasında idari, ekonomik ve mali, sosyal faktörlerle birlikte, siyasi istikrarsızlığın etkili olduğunu söylemek hata olmayacaktır. Kısaca vergi kaçakçılığına sebep olan faktörler şu şekilde sıralanabilir²³⁸:

- Mali ve Ekonomik nedenler (Enflasyon, Gelir Dağılımı, Vergi Adaleti)
- Hukuki Nedenler (Yasaların Basit ve açık olmaması, sık değişikliğe uğraması, vergi Oranlarının yüksekliği, istisna ve muafiyetler, üniter yapıdaki bozulma, cezalardaki yetersizlik, götürü usul,...)
- İdari nedenler (Vergi İdaresinin organik yapısı, teknik ve personel yapısı, denetim Eksikliği)
- Sosyal nedenler (Vergi Ahlakı, Mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler)

²³⁷ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 2.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1997, s.109

²³⁸ Mehmet Tosuner, "Türkiye'de Vergi Katıp ve Kaçakları Üzerine Bazı Değerlendirmeler ve Öneriler", XI, Maliye Sempozyumu, 4-8 Mayıs 1995 Anadolu Matbaacılık İzmir, 1997, s.83

- Siyasi nedenler ve baskı gruplarından kaynaklanan nedenler

Konunun siyasal istikrar vergi ilişkisi olması nedeniyle sadece siyasi nedenler üzerinde durulacaktır. İstikrarsız dönemlerde bütçe açıklarının finansmanı için emisyon ya da borçlanma ile birlikte, vergi oranlarının arttırılması veya yeni vergilerin konması, vergi yükünü artırıp kaçakçılığa sebebiyet verebilecektir. Ülkedeki vergi oranlarının yüksekliği, sık çıkarılan vergi afları nedeniyle toplumda oluşan yeni vergi affı beklentisi, vergi idaresinin etkin olamayışı, sık değişen mevzuatlara mükelleflerin uyum sağlayamaması, etkin vergi denetimi eksikliği, gibi nedenlere bağlı olarak vergi kaçakçılığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca vergi sisteminin adil olup olmadığı inancı, siyasi iradeden memnuniyetsizlik, kamu hizmetlerinde istenilen faydanın sağlanıp sağlanmadığı, kaçakçılık cezalarına uygulanacak cezaların caydırıcılığı gibi bir çok etmende kaçakçılığa sebebiyet vermektedir.

Kaçakçılık suçuyla mücadele istikrarlı ve kendinden emin bir siyasi irade gerektirir. Çünkü mükelleflerden (ki bir kısmı seçmen) kamuya bir para transferi olan vergilerin, etkin bir şekilde denetlenmesi, kayıt dışı olanların kayıt altına alınması, vergi bilinci ve ahlakının yerleştirilmesi, gibi sorunlar istikrar bir siyasi irade ile başarılabacağı kuşku götürmektedir. Ülkemizde her vergi reformunda, tüm siyasi parti programlarında kaçakçılıkla mücadele, verginin tabana yayılması gibi objektif politikalar yer almasına rağmen, uygulamada başarılamamasının ardından siyasi istikrarsızlık ve seçim beklentisi yatmaktadır. Mükellef uygun zemin bulduğunda vergi kaçırmak isteyecektir. Sorun, mükellefin vergi kaçırma isteği olmayıp, vergi kaçırma zemininin olup olmadığıdır ki buda siyasal bir sorundur.

Değişimin ya da yeniliğin önündeki en büyük engellerden biriside mevcut sistemden rant elde edenlerdir. Bu yüzden kısaca politikacılar vergilemeden kaynaklanan oy kaybını minimize etmek için vergi tabanını dar tutma eğiliminde olacaklardır.

3. Verginin Reddi

Vergiye karşı gösterilen direncin mahiyeti, bireysel olmaktan çıkıp, toplumsal bir nitelik kazanması vergi reddini ortaya çıkarmaktadır. Aslında verginin reddi olayı, vergi politikalarına karşı oluşan tepkir. Bu toplumsal tepkiler kimi zaman vergisel bir sorun olmaktan çıkıp, sonuçları itibariyle siyasi bir görünüm arz etmektedir. Vergi oranlarındaki yükseklik, vergi adaleti konusunda mükelleflerin kuşku, ödenen vergilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı konusundaki kaygılar,... verginin reddine temel teşkil etmektedir. Ancak burada ilginç olan konu siyasi nedenlerle ortaya çıkan vergisel direnç, sonuçta siyasi ve toplumsal sonuçlar doğurması ve ileri boyutta siyasi istikrarsızlığın sebeplerinden olan toplumsal bir karşı çıkışa neden olmaktadır. Tarihi seyir içerisinde Fransa'da küçük bir kasabadaki Poujade adlı kişinin başlatıp ülke geneline yayılan ve Poujade olayı olarak bilinen olay konu hakkında ilginç bir örnektir. Ayrıca Amerika'da Pul Vergisi İsyanı, İngiltere'de Baş Vergisi İsyanı, Osmanlı'da Baba

Zünnun İsyanı, Şeyh Celal İsyanı, gibi olaylar verginin Reddi anlamına gelen toplumsal ve sonuçları itibariyle siyasal olaylardır.

4. Verginin Meşruiyeti Tartışması

Meşru kabul edilmeyen bir siyasal otoritenin, her alanda olduğu gibi vergisel anlamda da yapmış olduğu düzenlemelerin meşruiyetinin tartışılması doğaldır. Vergilerin meşruiyeti vergi bilincinin oluşması konusunda son derece önemlidir. Vergi sistemleri için aynasal hükümlere ve kapsamlı yasal düzenlemelere sahip olmak, toplumun inancı için yeterli olmamaktadır. Kamu ekonomisinin GSMH üzerindeki ağırlığı arttıkça, yalnız vergilerin toplanması değil, toplanan verginin kullanımı da önem kazanmaktadır. Özellikle, mevzuatta yapılan değişikliklerle ortaya çıkan dengesizlikler yanında devlet egemenliğinin yetersiz veya yanlış kullanımı sonucu ortaya çıkan vergi adaletsizliği ve harcama disiplinsizliği sistemin meşruiyetini zedelemektedir²³⁹.

Bu yüzden vergi reformunun ya da bir verginin başarısı, meşruiyeti ile yakından ilgilidir. Bunun için, her şeyden önce vergilendirme yetkisine sahip otoritenin meşru olması yani halka dayalı olması gerekmektedir. Aksi halde sistemle birlikte uygulamaya konulan düzenlemelerde tartışılacaktır. 1980 sonrası Türkiye'sinde siyasal istikrarın meşruiyet temelinde vergileme ile olan ilişkisi daha çok seçim sisteminden kaynaklanan temsil oranlarında kendisini göstermektedir. Mevcut seçim sistemi ile gelen iktidarlar, seçim sonucunda aldıkları oy oranının çok üzerinde sandalye oranına sahip olmakta, bazı partiler ise (ki bunların aldıkları oyların toplam oranı bazen iktidar partisinin oy oranını aşmaktadır) barajı aşamadıkları için Meclis dışında kalmaktadırlar. Elbetteki bu durum iktidarın vergi hususunda gerçekleştirdiği değişikliklerin, temsil olanağı bulamayan kitleler nezdindeki meşruiyetini sorgulanır hale getirmekte ve bu da vergiden kaçınma ve/veya verginin reddedilmesi eğilimini de güçlendirmektedir.

E. Vergilerin Siyasal İstikrar Üzerine Etkileri

Vergilerle siyasal süreç arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kimi siyasi kararlar vergilendirme sürecini etkileyip, yukarıdan izah edildiği üzere vergiye karşı bir direnç ortaya çıkarı vergi gelirlerinin azalmasına neden olurken, kimi zamanda siyasi kararlarla alınan vergi uygulamaları ya da politikaları sonucunda siyasal süreç etkilenip siyasal istikrarsızlıklara sebebiyet verebilmektedir. Hatta bu konuda hükümetlerin örneğin vergi oranlarını yükseltmesini "politik intihar"²⁴⁰ olarak tanımlayan görüşler de mevcuttur. Yani vergiye karşı oluşan direncin boyutu siyasi istikrarsızlıklara temel teşkil

²³⁹ DPT, Özel İhtisas Komisyonu Vergi Raporu, Ankara 1996, s.100

²⁴⁰ Stults ve Winters, **a.g.e.**, s. 14.

edebilmektedir. Bu yüzden siyasal süreçte vergisel kararlar alınırken içinde bulunulan konjonktürle birlikte bu etkileşim göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak bu etkileşim oy kaybı endişesi içerisinde değil, ortaya çıkan toplumsal huzursuzluklar açısından göz önünde bulundurulmalıdır.

Vergilere karşı direncin ortaya çıkardığı ve sonuçta siyasal iktidarı etkileyecek olan eylemler genel olarak sivil itaatsizlik ve daha ileri boyutta vergi isyanları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu kavramlar aşağıda kısaca incelenecektir.

1. Vergilere Karşı Sivil İtaatsizlik

İtaatsizlik kavramı, bir emre, belirlenen kurallara uymayı reddetme ya da söz dinlememe anlamına gelmektedir. Sivil itaatsizlik kavramı ise kavram olarak ilk defa 19. yüzyılda Henry Davit Thoreau tarafından kullanılmıştır ve bu tanıma göre sivil itaatsizlik “Yönetim siyasetin ya da yasaların değişmesini isteyen, aleni, şiddetsiz, vicdani, fakat aynı zamanda siyasal olan, yasa dışı bir eylemdir.”²⁴¹ Diğer bir tanıma göre ise sivil itaatsizlik hukuk devleti idesinin içerdiği üstün değerler uğruna, kamuya açık ve yasaya aykırı olarak gerçekleştirilen, bu sırada üçüncü kişilerin daha üstün bir hakkını çiğnemeyen barışçıl bir protesto edimidir²⁴². Tanımdan da anlaşılacağı üzere sivil itaatsizlik mevcut uygulamalar karşısında tüm yasal yollar tükendikten sonra başvurulmuş bir yöntem olup, amaç mevcut hukuk düzeni içerisinde ortaya çıkan haksızlıklara karşı bir eylemdir. Demokratik hukuk devletlerinde yasalar insanların beklenti ve ihtiyaçlarına cevap veremeyebilir. Buna eylemsel bir direncin olması yasa dışı olmakla birlikte eğer toplumsal bir taban oluşturuyorsa meşru bir eylem olduğu söylenebilir.

Olaya vergisel anlamda bakıldığında ise sivil itaatsizlik daha net görülecektir. Çünkü demokratik hukuk devletlerinde vergiler kanunla konulup, değiştirilip, yürürlükten kaldırılmaktadır. Yürürlüğe konulan bir vergi kanunu, eğer adaleti ve eşitliği gözetmiyorsa kanunilik ilkesini gerçekleştirme birlikte meşruluğu konusundaki tartışmalar toplumsal bir dirence dönüşebilecektir. Mağdur edildiğini düşünen bu kesim siyasal karar alma sürecini bir baskı unsuru şeklinde etkileyebileceği gibi, eylemsel bir direnişe de geçebilecektir.

Her bireyin vergi karşısındaki tutum ve davranışı aynı olmamakla birlikte, bu tutum ve davranışlar üzerinde özellikle vergi oranlarının etkili olduğu söylenebilir. Mükelleflerin vergiye karşı tutumları vergi oranlarında görülen artışa bağlı olarak olumlu tutumdan olumsuz tutuma (sempati, apati, antipati ve nefret) doğru değişim gösterecektir²⁴³. Bu sempati ya da antipatinin siyasal sürece yansması ise özellikle,

²⁴¹ http://www.hukuk.gen.tr/dergi/yazilar/sivil_itaatsizlik.pdf, Erişim: 01.05.2006.

²⁴² Murat Yıldırım, “Sivil Toplum ve Devlet”, *CÜ, Sos.Bil.Ens. Dergisi* Cilt.27, No:2 2003, s.236

²⁴³ Aktan; Dileyici, Saraç, *a.g.e.*, s.120

mükellefler açısından iktidardan hesap sorma ya da ödüllendirme için seçimler iyi bir fırsat olacaktır. İlgili ve bilgili bir vergi mükellefi, gerek sivil toplum örgütleri vasıtasıyla siyasal karar alma sürecini etkileyerek, gerekse seçimlerde seçimler de tercihte bulunurken iktidarların performansını göz önünde bulunduracaktır.

2. Vergi İsyanları

Vergi mükelleflerinin ağır vergi yükü ya da adil olmayan bir vergi sistemine gösterebilecekleri direncin en şiddetlisi isyandır. Bir ülkedeki siyasal istikrarsızlıkların nedenlerinden birisi olan isyanlar, kaynağı vergi ya da başka etkenler olsun, devletin varlığını tehdit eden olaylardır.

Vergi isyanlarının temelinde yatan, vergilemede adalet ilkesindeki sapmalara olan yaygın inanıştır. Artan vergi yükü ve yüksek vergi oranları karşısında siyasal iktidarı kullanma yetkisine sahip olanların, bu yetkilerini kötüye kullandığı konusundaki yaygın inanış vardır. Bu kötüye kullanımdan kasıt, temsilsiz, sınırsız ve keyfi vergilemeye başvurulmasıdır. Vergileme yetkisinin kötüye kullanımı, vergilemenin meşruluğunu zedelemekte ve vergiye karşı bir direnişi güçlendirmektedir²⁴⁴. Devletin varlığını tehlikeye düşürecek ya da en azından devlet iktidarını zafiyete uğratan bu tür isyanlara, tarihi seyir içerisinde sıklıkla rastlanmaktadır. Bu isyanların devlet açısından son derece olumsuz etkiler yaratmasının yanında, kimi zaman iktidarın keyfi uygulamalarına ket vurması, kamusal gelirlerin tahsilinde daha adil ve harcamalarda etkinliği sağlaması akımından olumlu yönleri de mevcuttur. Şiddeti hiçbir şekilde maruz görmemekle birlikte, tarihsel süreçte 1215 tarihli Manga Carta ile Kralın vergilendirme konusundaki keyfiyetinin sınırlandırılması, 1381 tarihli İngiltere'deki Wat Tyler İsyanı sonucu baş vergisinin yürürlükten kaldırılması, Fransa'da Poujade hareketi, Amerika'da Pul Kanuna karşı temsilsiz vergi olmaz ilkesinden hareketle başlatılan mücadele sonucunda Pul Kanununun kaldırılması vergi isyanlarının olumlu yönleridir.

Yukarıda kısaca açıklandığı gibi siyasetteki vergiler, vergiler de siyaseti önemli ölçüde etkilemektedir. Bu etkileşimlerin olumsuzluklarını ya da istikrarsızlığını ortadan kaldırmanın yolu yine siyasal sürecin içerisinde aranmalıdır. Bu siyasal sürece, halkın demokratik katılımını sağlamak, hesap verilebilir ve şeffaf yönetim anlayışını benimsemek sorunları önemli ölçüde çözecektir. Yerel ve ulusal düzeyde siyasal gücü kullananlar, yönettikleri toplumun ve vatandaşların sorunları, ihtiyaçları ve davranışları hakkında iyi bilgilendirilirse, siyasal gücü daha etkin kullanabilirler. Ayrıca halkın siyasal sürece katılımını sağlayan kanalların varlığı, muhtemelen, vatandaşların hükümet idaresine ve talimatlarına gönüllü olarak uyma eğilimi gösterir. Eğer halkın, kamu memurlarının seçimine katılma, kamuoyunu ilgilendiren konularda görüşlerini ifade etme ve karar verenlere baskı yapma fırsatı olmuş olsa, hoşlanmıyor olsalar bile,

²⁴⁴ Aktan; Dileyici, Saraç, a.g.e., s.146

hükümetin aldığı kararları meşru bulma ihtimali, böyle fırsatların olmadığı durumlara nazaran, daha fazla olurdu²⁴⁵.

Üçüncü Bölüm

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASAL İSTİKRARIN VERGİLENDİRMEYE ETKİSİ

Çalışmanın ana fikrinin temellendirildiği bu bölümde ilk iki bölümde oluşturulan altyapıdan hareketle Türkiye'de siyasal istikrar ile vergileme arasındaki ilişkinin düzeyi sorgulanmış ve özellikle 1980 sonrası dönemde bu ilişkinin nasıl bir seyir izlediği ortaya konmuştur. Elbette ki bu yapılırken 1980 öncesi dönemde siyaset-vergileme ilişkisi

²⁴⁵ Yaraşlı, **a.g.e.**, s.149.

sonucunda doğan vergi yapısı ve politikalarının 1980 sonrası döneme etkileri de ele alınmıştır. Bu sebeple öncelikle 1980 öncesi dönemde siyaset-vergileme ilişkisine değinilmiş ve ardından 1980 sonrası dönem ayrıntılı bir biçimde analiz edilmiştir. Bölümün sonunda ise siyasal istikrarın belirleyenleri ile vergi yapısı arasındaki ilişkiyi ölçmek amacıyla çoklu ve basit regresyon analizleri gerçekleştirilmiş ve bu ölçümlere ait sonuçların çalışmada ortaya atılan temel iddialara paralel olduğu görülmüştür.

I. 1980 ÖNCESİNE BİR BAKIŞ

Ağırlıklı olarak Cumhuriyet dönemi siyaset-vergi ilişkisinin ele alınacağı bu bölümde Cumhuriyet dönemi tek partili ve çok partili dönemler itibariyle incelenecektir. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu maliyesinin ve vergi yapısının Osmanlı mirasından geniş ölçüde yararlanması gerçeğinden hareketle öncelikle Osmanlı'da siyaset- vergi ilişkisine yer verilecektir. Ayrıca 1980 öncesi dönemde 1923-1929 arası ve 1950-1958 arası dönemlerde görülen iki liberalleşme dalgasının da vergi-siyaset ilişkisine önemli oranda etkileri olmuştur. İlerleyen sayfalarda da görülebileceği gibi bu dönemlerden önceki ve sonraki dönemlerde vergi yapısı ve bileşimi geniş ölçüde değişikliğe uğramıştır.

A. Osmanlı'da Siyasal Düzen ve Vergi Yapısı

Osmanlı siyasi düşüncesi üzerinde; özellikle eski Türk devletlerine ait ve Hint siyasi felsefesi ile karışmış eski Türk siyasi telakkileri, yine eski Hind siyasi felsefesi ile karışmış İran siyasi felsefesi ile Yunan ve İran siyasi felsefesinden etkilenmiş Müslüman Arap siyasi felsefesinin etkisinde kalıp geliştiği görülmektedir. Osmanlı siyasi düşüncesi, yukarda söz konusu edilen, dayandığı üç siyasi düşünce temelinin ana konuları olan yöneten-yönetilen ilişkisi çerçevesinde hükümdar, idareciler (bürokrasi), ordu, hazine, reaya ve bunların statüleri ile karşılıklı görev ve sorumlulukları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.²⁴⁶

Devlet yönetiminin başında padişah bulunup, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları ile bunlara bağlı yetkiler, birbirleriyle kaynaşmış olarak padişahın elinde toplanmıştır. Askeri, mülki ve dini yetkilerle donatılmış olan padişah, her türlü devlet işlerinde tartışmasız söz sahibidir.²⁴⁷ Elbette padişahın tüm bu yetkileri tek başına kullanması mümkün değildi. Bunun için padişah ya da vezirin başkanlığında toplanan Divan-ı Humayun'da kararlar alınıp, uygulamaya geçilmekteydi.

Osmanlı Devleti'nin düşünce ve devlet yönetimi anlayışında etkili olan Arap ve İran düşüncesi, mali yapı üzerinde de etkili olmuştur. Ayrıca Osmanlı Devleti'nin

²⁴⁶ Yüce, Kut, İhsanoğlu, v.d., **Osmanlı Medeniyet Tarihi** 1.Cilt, Feza Gazetecilik, İstanbul 1999, s.169

²⁴⁷ Şükrü Karatepe, "Devlet Yönetimi" **Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti**, İz Yayıncılık, İstanbul s.64.

yükselme ve gerileme dönemlerinde de mali yapının farklılaştığı görülmektedir. Bunun üzerinde kaybedilen savaşlar ve topraklar, ordunun artan ihtiyaçları ve ordunun modernize edilmesi ihtiyaçları, artan saray masrafları kamu harcamalarında artışa neden olmuştur. Artan kamu harcamalarının finansmanı için gerekli olan kamu gelirlerinin bileşiminde de farklılıklar olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin vergi sistemi incelendiğinde, yönetim anlayışındaki İslam ve eski Türk geleneklerinin etkisinin mali yapıda da kendinin gösterdiği göze çarpmaktadır. Bu doğrultuda vergi yapısı İslam hukukunun etkisinde kalan Şer'i Vergiler (Tekalif-i Şer'iyeye) ve fetih edilen ülkelerde öteden beri uygulanan vergiler ver sonradan yapılan düzenlemelerle son şeklini alan örf'i vergilerden (tekalif-i örf'iyeye) oluşmaktadır.

Bu vergilerin örf'i vergiler denenmesinin temelinde, fetih edilen ülkelerin mevcut uygulamaları göz önünde bulundurularak ayrı ayrı uygulanmasındandır. Osmanlı vergi sisteminin temelini teşkil eden bu vergilerin ne zaman başladığı kesin olarak bilinmemekle beraber I. Beyazıt döneminde başladığı ileri sürülmektedir. Bu tür vergiler arasında İmdadiye-i seferiye adı altında harbe yardım için alınan bir vergiye daha sonraları barış döneminde alınan imdadiye-i hazariye adlı bir vergi ilave edilmiştir. Örf'i vergiler arasında bir de harp ihtiyaçlarını karşılamak için iane-i cihadiye bir vergi yer almaktaydı. Daha sonra bu üç vergi mürettebat adı altında birleştirilmiş ve dağıtma yöntemi ile tahsil olunan "tevzii vergi" bir baş verisi haline gelmiştir.²⁴⁸

Şer'i Vergiler ise Zekat, Öşür, Haraç ve Cizyeden oluşmaktadır. Şer'i vergilerin en önemlilerinden olan Zekat, kendisine gerekli olandan fazla malı bulunan kimseler, yıllanmış mallarının (bir yıldan fazla durmuş) kırkta birini zekat olarak vermek zorundadır. Bu aynı zaman da dini bir gerekliliktir. Öşür ise, fetholunan ülkeler de fatihlere veya ülkenin Müslüman yurttaşlarına bırakılan arazinin ürünlerinden alınan bir vergidir. Haraç, fetholunan ülkelerde Müslüman olmayan halk elinde bırakılan topraklardan alınan devlet hissesi idi. Cizye ise, Müslüman olmayan halktan askerlik hizmeti yapmamalarına karşılık bir çeşit baş vergisi idi.²⁴⁹

Kısaca ifade edilmek gerekirse Osmanlı'da da vergi sistemi ile siyasal düşünce ve yönetim anlayışı arasında yakın bir ilişki vardır. Ancak bu vergi sistemi, fetihlerin durması ve toprak kaybına başlanması, Tanzimat ve sonrasındaki siyasal ve ekonomik gelişmeler ve kaybedilen savaşla nedeniyle ordu ve mali yapının ıslah gereği kamu gelirleri arasına borçlanmayı da sokmuştur. Borçlanma ise bir takım siyasal gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu dönemde kurulan Düyunu Umumiye İdaresi ile borçlara

²⁴⁸ Mehmet Tosuner, **1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi**, İzmir, 1989, s.2.

²⁴⁹ Metin Erdem, Doğan Şenyüz, İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Ankara 2003, s.75.

karşılık bazı vergilerin tahsilinin yabancılara bırakılmış olması, devletin egemenlik yetkisinin sorgulanmasına neden olmuştur.

Tımar sistemi de yine mali ve idari anlamda Osmanlı Devletinde önemli bir yere sahiptir. Sistemin özünde tımar sahiplerine hazine arazileri tahsis edilip, karşılığında orduya sipahi yetiştirilmekteydi. Bir başka açıdan tımar, geçimlerini sağlamak veya hizmetlerine ait masrafları karşılamak üzere bir kısım asker ve memurlara muayyen bölgelerden kendi nam ve hesaplarına tahsil yetkisi ile birlikte tahsis edilmiş, çoğunluğu toprak olan vergi kaynaklarına verilmiş isimdir.²⁵⁰ Devlete ait olan toprakların işletilmesi ve iltizam usulü ile vergilerin tahsilinde, dirlik sahipleri sınırsız yetkili olmayıp, sistemin denetim görevi padişah adına kadıya verilmiştir. Müslüman tebaa ile gayri müslümler farklı vergilerin mükellefleri olup, verginin genelliği ve eşitliği konusunda bir birlik sağlanamamıştır.

B. Tek Parti Döneminde Siyaset-Vergi İlişkisi

Bu dönemi temelleri ve felsefesi İzmir İktisat Kongresi'nde atılan liberal dönem (1923-1929) ve 1929 bunalımının etkilerinin geniş ölçüde hissedildiği "devletçi" dönem olarak iki alt-dönem çerçevesinde ele almak faydalı olacaktır. Çünkü aşağıda da görülebileceği gibi bu iki dönem, gerek vergilemenin ağırlıklı işlevler gerekse de vergi yapısı ve bileşimi açısından büyük ölçüde birbirine zıt iki dönemi ifade etmektedir.

1. Liberal Dönem (1923-1929)

1923 öncesi dönem daha çok ülkenin var olma ya da yok olma mücadelesi verdiği dönemdir. Bu dönemdeki siyasal ve ekonomik gelişmeler bu mücadeleler doğrultusunda gelişmiştir. Kurtuluş savaşının finansmanı için Tekalif-i Milliye Emirleri yayınlanmış ve halka yeni ayni ve nakdi mükellefiyetler getirilmiştir. Kurtuluş savaşı kazanıldıktan sonra Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu bu dönemde, siyasal ve mali anlamda birçok gelişmeye sahne olduğu görülmektedir.

Bu dönemde izlenen liberal politikaların temelleri İzmir İktisat Kongresinde atılmıştır. Ülkenin kalkınmasını sağlamak ve bunun için gerekli ekonomi politikaları belirlemek üzere İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongreye çiftçiler, tüccarlar, sanayiciler ve iş temsilcileri katılmıştır²⁵¹. Kongrede dış borçlar, yabancı sermaye, madencilik ve sanayileşme gibi konuların yanında vergi konuları da tartışılmıştır. Toplumun tüm kesimlerinde temsilci bulunan bu kongrenin sonucunda kalkınmanın özel girişim ve piyasa ekonomisine dönük bir ekonominin fikri temelleri atılmıştır. Alınan

²⁵⁰ Ahmet Tabakoğlu, "İktisat Sistemi", **Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti**, İz Yayıncılık, İstanbul s.190

²⁵¹ Giray, **a.g.e.**, s.191

bu kararlar TBMM ve hükümete sunularak liberal ekonomi politikalarının önü açılmış ve sanayileşme konusunda özel kesimin öncülüğü benimsenmiştir.

Bu dönem içinde izlenen vergi politikalarında da İktisat Kongresinde alınan kararlara ve genellikle bu kararlar doğrultusunda hazırlanan hükümet programlarına uygunluk görülmektedir. Örneğin 21 Kasım 1924 tarihli Hükümet Programında “[t]ahsil usulü nedeniyle milleti bıktıran vergilerimizi tadil ve ıslah edeceğiz. Aşarın kaldırılması ile ilgili adımları takip ediyoruz” denilmek suretiyle, İktisat Kongresinde aşar ile ilgili alınan kararlara uygun amaçlar taşıyan hükümet programı geliştirilmiş ve sonuçta aşar kaldırılmıştır²⁵².

1923-1929 döneminde en önemli gelişme İzmir İktisat Kongresinde kararı alınan yine ve reform niteliği taşıyan Aşarın kaldırılmasıdır. 1925 yılında kaldırılan Aşar tarım ürünlerinde 1/10 nispetinde ve aynı olarak alınmıştır. Verginin kaldırılmasında en büyük etken Aşarın adil bir vergi olmaması olmuştur. Gelir bütçesinin ¼ lük dilimini oluşturan Aşarın kaldırılması, devlet için çok büyük bir fedakarlık olmuştur²⁵³. Ayrıca yine Lozan’la birlikte Düyunu Umumiye İdaresinin kontrolündeki gelirlerin Türkiye Cumhuriyetine geçmesi dönemin önemli siyasi ve mali olayı olarak göze batmaktadır.

Aşar ve İltizam Usulünün kaldırılması sonucunda tarımdan elde edilen dolaysız vergi gelirleri Ağnam Resmi ile Arazi Vergisinden ibaret kaldı ve toplam vergi gelirleri içindeki payı büyük düşüş gösterdi. 1925 yılındaki isyanların bastırılması için gereken giderler, şapkanın kabulü üzerine fes yapımcılarına tazminat verilmesi, demiryolu yapımı, fabrikaların yapımı gibi hususlar, vergi reformunun bir an önce yapılmasını gerektirmekteydi²⁵⁴. Bu dönemde Aşarın kaldırılmasının yarattığı gelir kaybı ve siyasi nitelikli artan kamu harcamalarının finansmanı için bir takım yeni vergiler konmuştur. Bu dönemde ticaret ve sanat ile emek gelirleri üzerinde alınan Temettü vergisinin kapsamı genişletilmeye çalışılmış, 1926 yılında da Kazanç Vergisi yürürlüğe girmiştir. Bu vergi 1950 yılında Gelir ve Kurumlar Vergisi yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır. Bu dönemde ayrıca Umumi İstihlak Vergisi, Hususi İstihlak Vergisi, Eğlence Vergisi ve Veraset ve İntikal Vergisi uygulamaya konulmuştur. Ayrıca Lozan Antlaşmasının sağladığı haklardan yararlanmak için, 1927 yılında bir Gümrük Tarifesi kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur²⁵⁵.

Bu döneme ilişkin gelişmeler özetle, aşarın kaldırılmasının doğurduğu gelir kaybının giderilmesine yönelik vergi tedbirlerinin alındığı, bir başka deyişle mali amaçlı bir vergi politikasının yürütüldüğü görülmektedir. Bununla birlikte sosyal ve ekonomik amaçların da göz ardı edilmediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Örneğin, 1926

²⁵² Nezhir Varcan, **Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 208, Eskişehir 1987, s.40.

²⁵³ Tosuner 1989, **a.g.e.**, s.3

²⁵⁴ Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, 2.Baskı, TC. Maliye Bakanlığı APK Başkanlığı Yayın No:2005/369, Ankara 2005, s.469

²⁵⁵ Tosuner 1989, **a.g.e.**, s.4

yılında getirilen Kazanç Vergisi'ndeki birçok istisna sosyal amaçlıdır. 1927 yılında getirilen Teşvik-i Sanayi Kanunu'nda ise, Kanun'da belirtilen şartları taşıyan bazı sanayi kuruluşları çeşitli vergilerden ekonomik amaçla muaf tutulmuştur. Fakat tüm bu desteğe ve özendirici uygulamalara rağmen, sanayileşmede özel kesimin öncülüğünün istenen düzeyde gerçekleşmediği görülmektedir. Bunda; kamu fonlarının kolaylıkla özel kesime aktarılamaması, özel kesimin sermaye birikimi aşamasından çok uzak olması, Osmanlı sanayi mirasının yetersizliği, uzun yıllar süren savaşların yarattığı yoksulluk gibi nedenlerin rol oynadığı ifade edilebilir²⁵⁶.

Bu dönemdeki vergi yapısı ise yukarıdaki paragrafta bahsedilen olumsuz yapı ve gelişmelerden etkilenmiştir. Döneme ait bazı vergisel veriler Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3: 1923-1929 Arası Liberal Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi Gelirleri/GBG (%)	Gelir Üz. Al. Vergiler	Servet Üz. Al. Vergiler	Harcamalar Üz. Al. Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Vergi Yüğü	Vergi Esnekliğı
1923	86	36.8	11.7	51.5	48	52	10.0	--
1924	83	38.2	9.0	52.8	47	53	9.5	0.8
1925	81	14.9	17.1	68.0	32	68	9.0	0.7
1926	83	9.3	18.7	72.0	28	72	9.0	1.0
1927	81	9.9	15.7	74.4	26	74	11.1	Negatif*
1928	82	8.8	14.4	76.8	23	77	11.0	0.9
1929	82	8.1	16.7	75.2	25	75	8.8	Negatif

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

* Bu yıllarda GSMH'da artış yaşanmasına rağmen vergi gelirleri düşmüştür.

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri'nden derlenmiştir.

Görüldüğü gibi bu dönemde vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı pek fazla değişmemekle beraber bu vergi gelirlerinin kompozisyonu önemli oranda değişikliğe uğramıştır. Burada göze çarpan en önemli gelişme gelir üzerinden alınan vergilerdeki dramatik düşüğe karşılık olarak harcamalar üzerinden alınan vergilerin payının kendi içerisinde yaklaşık %50 artarak %75'lere ulaşması ve bunun doğal sonucu olarak vergi gelirleri içerisindeki dolaylı vergilerin payının da aynı şekilde %75'leri bulmasıdır. Bu durum elbette ki İzmir İktisat Kongresi'nin daha önce bahsedilen perspektifine uygundur. Dolaysız vergi oranlarındaki azalmanın nedenlerinden biri aşarın kaldırılmasıdır, ancak bu azalmada hür teşebbüsün sermaye teşkilinin desteklenmesine yönelik geniş istisna ve muafiyetlerin payı da önemli oranda etkili olmuştur.

Vergi yükünde çok fazla bir değişikliğin görülmemesinin nedeni ise, yukarıda bahsedildiği gibi, vergilemede mali amaca verilen ağırlığın etkilerinin yansımalarıdır. Mali amacın yanında ekonomik ve sosyal amaçlar ise vergi yükündeki %1-2'lik gerileme olarak kendini göstermiştir. Vergi esnekliği hususunda ise genel bir eğilimden söz

²⁵⁶ Varcan, a.g.e., 41.

etmek olanaksızdır. Esasen iktisadi ve mali politikaların yeni oluşturulmaya başlandığı bu kırılgan dönemde vergi ile ulusal gelir arasındaki ilişkinin belirli bir eğilim kazanmamış olması anlaşılabilir.

2. Devletçilik Dönemi (1930-1939)

1930 öncesi dönemde İzmir İktisat Kongresi ile hedeflenen liberal dönüşümün 1930'lara gelindiğinde başarılı olamadığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında tüm dünyada baş gösteren Büyük Buhran ya da ekonomilerdeki büyük daralmalar gösterilebilir. Bu kriz tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'yi de yeni arayışlara itmiştir. Özel kesimden beklenen başarının sağlanamaması, Sanayi Teşvik Kanununun da beklenen performansın sağlanamaması ve sanayileşme hamlesinin gerçekleştirilememesi, krizlerin yarattığı yabancı sermayeye güvensizlik, ülkenin artan sosyal ve ekonomik problemleri²⁵⁷ gibi nedenlerle bu dönemde devletçilik politikası uygulanmaya çalışılmıştır. Kriz nedeniyle tarımsal üretim [ise] pazarın daralması ve de kritik giderleri elde etmekteki güçlük nedeniyle azaldı²⁵⁸.

Bu gelişmeler sonucunda zayıf Türk girişimcisinin böyle bir kâbusun altından yalnız başına kalkabileceğini düşünmek ve beklemek iktisadi körlük anlamına geleceğinden kamu girişimciliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu ve benzeri sebeplerle 1929 sonrası tüm batı, korumacı Keynezyen politikalara yönelirken Türkiye'de de "devletçilik" adlı yeni bir dönem başlatıldı²⁵⁹. Bundan sonraki dönem 1980'ler kadar, 1950'lerdeki kırılgan hariç, ithal ikameci politikaların egemen olduğu bir "iktisadi altyapı" ve "ulusal teşebbüs" sınıfı yaratma süreci olmuştur. Devlet ekonominin her alanında ağırlığını hissettirmiş ve ülke baştan sona Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ile donatılmıştır. Ancak bu süreç yerli sanayicilerin aleyhine işlememiş tam aksine özel sektörün "ara malı" ihtiyacını karşılayarak bu sektöre ucuz girdi sunması vesilesi ile özel sektörü tamamlamıştır.²⁶⁰ Kısacası özel sektör bir bakıma "devlet vesayeti" altında gelişmiştir.

Bu dönemde Mustafa Kemal Paşa, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal sorunları hükümetin Meclis'te eleştirisiz ve denetimsiz bir konumda kalmasından kaynaklandığını düşünmüştür. Meclis'te muhalif bir siyasal partinin olması, hükümeti

²⁵⁷ Giray, a.g.e., s.206

²⁵⁸ Çağlar Keyder, **Türkiye'de Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s.141-142.

²⁵⁹ Ancak kimilerine göre "devletçi politikalar" 1929 buhranının getirdiği bir zorunluluk olmaktan ziyade dahili bir gerekliliktir. Nitekim Avcioğlu'na göre "[d]ünya buhranının yarattığı yeni durum olmasaydı dahi, Türkiye, iç şartların zorlamasıyla, kendiliğinden devletçiliğe gitmekteydi. Nitekim İsmet Paşa 1933 yılında Kadro dergisinde çıkan yazısında, geçen on yılın 'iktisadi hayatta devletçilik siyasetini bize kendiliğinden yerleştirdiğini' yazmaktadır. İsmet Paşa devletçiliğin kendiliğinden yerleşmesini şu gerekçeye bağlamaktadır: 'En serbest zannolunan bir sanat veya ticaret müreffeh olabilmek için, mutlaka devletin yardımına ve müdahalesine ihtiyaç göstermektedir.'" (Doğan Avcioğlu, **Türkiye'nin Düzeni: Dün-Bugün-Yarın**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1968, s.212).

²⁶⁰ Keyder, a.g.e., s.234.

uyarıp harekete geçirebileceği düşünölmüştür²⁶¹. Bunun üzerine Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuştur. Cumhuriyet Halk Fırkası'nda yeni kurulan Sebest Fırka'da liberal ekonomi anlayışını benimsemiştir. Ancak Serbest Fırkanın programında vergiler konusuna önemli oranda yer verilmesi, özellikle vergi yükünün düşürüleceği vaadi, halkın bir kesiminin Serbest Fırka'ya meyletmesini sağlamıştır. Bunun üzerine yaklaşmakta olan yerel seçimleri de göz önüne alan hükümet programında, önceki hükümet programlarına göre daha fazla ayrıntıya girilerek, vergilerin hafifletileceği ve vergileme ile ilgili sorunların düzeltilileceği gibi hususlara yer verilmiştir. 1930 yılında hazırlanan hükümet programı göz önüne alındığında, Serbest Fırka'nın dönem içinde izlenen vergi politikasını etkilediğini, ancak kısa bir süre sonra kapanması nedeniyle bu etkinin uygulamada tam olarak görülmediği ifade edilebilmektedir²⁶². Görüldüğü gibi bir siyasal sistemin tek partili veya çok partili olması vergi politikalarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Ayrıca bu olaylar Türk siyasal yaşamında popülizmin ilk örneklerinden olmaları nedeniyle de anlamlıdır –ki bu durum popülizm konusunda ikinci bölümde ortaya atılan iddialarla da uyumludur.

Bu dönem de vergi politikaları üzerindeki en önemli etkiyi küresel kriz yapmış, devletçilik politikaları ve kriz nedeniyle bozulan ekonomiler yeni vergileri gündeme getirmiştir. Çalışanların gelirleri üzerine konan Kazanç Vergisi, İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi emek üzerindeki vergi yükünü giderek ağırlaştırmıştır (ki bu da birinci bölümde açıklandığı üzere vergilemede siyasal istikrarın yanı sıra iktisadi faktörlerin etkilerini örneklemesi açısından önemlidir). Bu dört verginin birbirinden ayrı kanunlarla getirilmesi karmaşık ve sistematik olmayan bir vergi yapısı görünümüne yol açmış; her vergi için ayrı istisna, matrah ve oran belirlenmesini gerektirmiş ve hizmet erbabının tek bir tanımı yapılmadığı için bir vergiden istisna olan bir gelir kalemi diğer bir vergiye tabi tutulmuş; İktisadi Buhran Vergisi'nde geniş olan istisnalar Muvazene Vergisi'nde daraltılmıştır. Muvazene Vergisi'nin matrahı gelirden Kazanç Vergisi ve İktisadi Buhran Vergisi çıkarıldıktan sonra kalan kısım olduğu halde, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi'nde gelirin tümü matraha konu olmuştur²⁶³.

Dönemin vergi yapısına bakıldığında ise Keynesyen refah devleti politikalarına benzer politikalar içeren "devletçilik" olgusunun etkileri açık bir biçimde görülebilmektedir. Tablo 4'de dönemin vergi yapısına ilişkin bazı veriler sunulmuştur.

Tablo 4: 1930-1939 Arası Devletçi Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi Gelirleri/GBG (%)	Gelir Üz. Al. Vergiler	Servet Üz. Al. Vergiler	Harcamalar Üz. Al. Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Vergi Yükü	Vergi Esnekliği
1930	75	8.6	17.5	73.9	26	74	10.4	0.3

²⁶¹ Cemil Koçak, "Siyasal Tarih (1923-1950)", **Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, 4.Cilt, Cem Yayınev İstanbul 2000, s.147.

²⁶² Varcan, **a.g.e.**, s.59

²⁶³ Varcan, **a.g.e.**, s. 59.

1931	76	13.0	17.0	70.0	30	70	10.1	1.2
1932	76	22.3	14.2	63.5	36	64	18.2	Negatif*
1933	78	22.2	14.2	63.6	37	63	13.7	14.2
1934	60	27.4	16.1	56.5	44	56	11.8	Negatif
1935	58	28.5	15.6	55.9	44	56	11.8	1.0
1936	60	41.8	11.6	46.6	53	47	7.9	Negatif
1937	63	17.1	10.8	72.1	28	72	9.0	3.1
1938	63	31.5	8.1	60.4	40	60	10.7	5.0
1939	50	35.7	8.6	55.7	44	56	9.5	0.4

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

* Bu yıllarda GSMH'da artış yaşanmasına rağmen vergi gelirleri düşmüştür.

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri'nden derlenmiştir.

Tablo'da ilk olarak dikkati çeken husus devletin vergi gelirlerindeki düşüştür. Bunda 1929 bunalımının devletin vergi tabanı üzerinde yarattığı tahribatın payı büyüktür. Bu dönemde meyveleri alınmaya başlayan KİT'lerin kamu maliyesine yaptığı olumlu katkıların, devletin vergi gelirlerindeki düşüşe koşut olarak vergi dışı gelirlerini arttırmasının da bu tabloya katkısı önemli olmuştur. Bu dönemde süreç bir önceki liberal dönemin tamamen tersi ir istikamette işlemektedir. Gelir üzerinden alınan vergilerin payındaki artışa paralel olarak dolaysız vergi payının da artması bu sürecin bir göstergesidir. İstikrarsız bir seyir izlemekle birlikte dolaylı vergilerin payının ise genel olarak bir düşüş eğilimi içerisinde oldu görülmektedir.

Devletin vergi gelirlerindeki azalmaya paralel olarak da ulusal ekonomi üzerindeki vergi yükü hafif de olsa azalmıştır. Gerek 1929 bunalımının gerekse yaklaşmakta olan II. Dünya Savaşına yönelik devletlerce yapılan hazırlıkların dünya ekonomisindeki dengeleri bozmasının etkileri ile vergi esnekliğindeki istikrarsız seyir devam etmiş ve Tablo'dan da görüldüğü gibi bazı yıllar vergi gelirleri ulusal gelirdeki artışa rağmen azalma göstermiştir.

C. Savaş ve Sonrası Çok Partili Dönemde (1940-1980) Siyaset-Vergi İlişkisi

Bu dönemde Türkiye bir dünya savaşı, bir askeri darbe (Türk siyasal yaşamında ilk darbe), bir anayasa değişikliği, bir askeri muhtıra ve iki petrol krizine şahit olmuş ve bu gelişmeler gerek siyasetin çehresini gerekse vergi yapısını ister istemez etkilemiştir. Bu dönem ayrıca Türkiye'nin ilk defa uluslar arası mali kuruluşlarla derinlikli ilişkiler içine girdiği dönemdir. Esasen Türkiye'nin 1980 sonrası görünümüne ait nedensel dinamiklerin bu dönemin son beş yıllık kısmında şekillendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

1. 1940-1950 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi

Bu dönem ekonomik ve siyasal yaşamda İkinci Dünya Savaşının etkilerinin görüldüğü dönemdir. Türkiye savaşa girmemiş olsa da, savaş mali sistemimiz üzerinde etkili olmuştur. Türkiye'nin genel seferberlik ilan edip silahlanması bu dönemin ilk yarısında kamu harcamalarını büyük ölçüde arttırmıştır. Ayrıca istihdam edilebilir nüfusun büyük bölümünün silah altında bulunması da genel olarak üretimin azalmasına neden olmuştur. Mevcut gelir kaynaklarının artan harcamaları karşılayamaması dolayısıyla emisyonu başvurulmuş, ancak bu durum enflasyon etkisi ile vergi gelirlerinin reel tutarının düşmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda kıtlıklar oluşmuş ve stok yapanlar çoğalmıştır²⁶⁴. Savaş nedeniyle 1940 yılında Milli Koruma Kanunu kabul edilmiş, bu kanun hükümete ekonomiyi düzeltmesi amacıyla geniş yetkiler ve imkanlar vermiştir²⁶⁵.

1940-1950 arası dönemde özellikle siyasi ve iktisadi anlamda önemli gelişmelere sahne olduğu görülmektedir. Siyasi bakımdan tek partili dönemden çok partili döneme geçilmiş, ekonomik bakımdan içe dönük kapalı ekonomi politikalarından uzaklaşıp ithalat serbestleştirilip, yabancı sermaye yatırımlarında artış başlamıştır²⁶⁶. Bu ekonomik bozukluklar hükümeti vergi gelirlerini arttırmak için yeni vergiler koymak ve mevcut vergilere zam yapmak zorunda bırakmıştır. Bu dönemde Varlık Vergisi, Toprak Mahsulleri Vergisi ve Ayni Muamele Vergisi yen vergiler olarak uygulamaya konmuştur. Ayrıca çıkarılan birçok kanunla ile Kazanç Vergisi'ne, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi'ne, Muamele Vergisi'ne, bazı maddelerden alınan İstihlak Vergisi'ne zamlar yapılmış ve ardından yapılan bu zamlara tekrar zamlar getirilerek kapsamı da genişletilmiştir. Türk vergi sisteminin görünümünü değiştiren bu zam kanunları mükelleflerin ve hatta karışıklık nedeniyle mükellefin vergisini hesaplayamayacak duruma düşen ilgili memurların bile şikâyetlerine yol açmıştır²⁶⁷.

Bu dönemde Türk siyasal yaşamı açısından en önemli gelişme elbette ki 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti'nin resmen kurulması ile çok partili hayata geçilmesidir. Bu Parti'nin programında piyasanın faaliyeti ile ilgili olarak tam bir liberal görüş benimsenmiş ve kesin zorunluluk olmadıkça piyasaya müdahale edilmeyeceği açıklanarak ülke kalkınmasının tarıma dayandırılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca vergi sisteminde dolaylı vergilerden ziyade dolaysız vergilere daha geniş yer verilmesinin gerekli bulunduğu belirtilmiştir²⁶⁸.

Çok partili hayata geçişin vergi politikasına olan etkisi kendini hemen göstermiş, 21 Temmuz 1946 seçimlerinden hemen önce Halk Partisi 23 Ocak 1946'da Toprak Mahsulleri Vergisi'ni kaldırmıştır. Ayrıca bu dönemde vergi reform çalışmalarına hız

²⁶⁴ Varcan, **a.g.e.**, s.63

²⁶⁵ Koçak, **a.g.m.**, s.170

²⁶⁶ Giray, **a.g.e.**, s.217

²⁶⁷ Varcan, **a.g.e.**, s.67.

²⁶⁸ Cem Eroğul, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, A.Ü.S.B.F Yayınları, Yayın No: 294, Ankara 1970, s.14.

verilmiş ve Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanunları 1950 yılından itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Dönemin vergi yapısına bakıldığında ise bir önceki dönemde görülen sürecin tersine döndüğü ve dönemin kendine özgü koşullarının vergi yapısına yansıdığı görülmektedir. Tablo 5'de döneme ait vergi yapısının ilişkin veriler ortaya konmaktadır.

Tablo 5: 1940-1950 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi Gelirleri/GBG (%)	Gelir Üz. Al. Vergiler	Servet Üz. Al. Vergiler	Harcamalar Üz. Al. Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Vergi Yükü	Vergi Esnekliği
1940	43	39.5	7.4	53.2	47	53	9.6	1.1
1941	49	35.9	8.2	55.9	44	56	10.4	1.4
1942	75	20.0	41.6	38.4	62	38	11.7	1.2
1943	73	36.4	10.5	53.1	47	53	8.2	Negatif*
1944	82	36.1	13.0	50.9	49	51	12.4	Negatif
1945	80	42.6	6.2	51.2	49	51	9.5	2.7
1946	71	37.3	4.8	57.9	42	58	10.7	1.6
1947	68	34.5	6.2	59.2	41	59	14.6	4.9
1948	74	37.1	3.9	59.0	41	59	11.4	Negatif
1949	86	33.4	2.8	63.8	36	64	15.4	6.0
1950	88	33.0	3.0	64.0	36	64	12.8	Negatif

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

* Bu yıllarda GSMH'da artış yaşanmasına rağmen vergi gelirleri düşmüştür.

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri'nden derlenmiştir.

Görüldüğü gibi bu dönemde genel bütçe gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin payı tekrar artmaya başlamış ve vergi gelirlerinin ekseni yeniden dolaylı vergilere doğru kaymıştır. Tablo'da en fazla dikkat çeken nokta 1942 yılında servet üzerinden alınan vergilerin payındaki artıştır. Tahmin edilebileceği gibi bunun temel nedeni Varlık Vergisi uygulamalarıdır. Ayrıca, gerek II. Dünya Savaşı'nın etkileri gerekse bir önceki dönemde uygulanan enflasyonist politikaların etkilerinin azaltılması amacıyla harcamalar üzerinden alınan vergilerin ve doğal olarak dolaylı vergilerin payının artması da dikkat çekici bir başka noktadır.

Vergi yüküne bakıldığında ise önceki dönemlere paralel bir biçimde bir istikrarsızlık görülse de bu yükün önceki dönemler göre genel olarak arttığı (önceki iki tablo ile karşılaştırıldığında) Tablo'da açık bir biçimde görülmektedir. Vergi esnekliği yine istikrarsız yapısını korumuş ve gerek vergi mevzuatındaki köklü değişiklikler gerekse dönemin olağanüstü savaş koşulları vergi ile ulusal gelir arasındaki ilişkinin sağlam bir zemine oturmasını engellemiştir.

2. 1950-1960 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi

Cumhuriyet yıllarında 1950-1960 dönemi önemli vergi reformlarının gerçekleştiği ve vergi sistemimizin modern bir yapıya kavuştuğu dönemdir²⁶⁹. Bu dönem Türk iktisat ve siyasi tarihinde önemli bir kırılma noktasıdır. 14 Mayıs 1950 seçimlerinden sonra iktidara gelen Demokrat Parti iktisadi yaşamda tamamen liberal bir anlayış benimsenmiş ve bu anlayışını vergiye olan yaklaşımına da yansıtmıştır. Parti'nin 29 Mayıs 1950 tarihli programında vergi sisteminin iyileştirileceğine ve dolaysız vergilerin arttırılarak vergilemede adalete yaklaşılabileceğine değinilmiş ve ayrıca da bazı vergilerin oranlarının indirilerek düşük gelir düzeyindeki bireylerin ve girişimcilerin üzerindeki vergi yükünün düşürüleceğinden bahsedilmiştir.

Demokrat Partinin bu söylemleri seçim sandığına da yansımış ve 2 Mayıs 1954 yılında yapılan seçimlerde ikinci kez büyük bir farkla seçimi kazanmıştır. Kurulan Hükümet'in 24 Mayıs 1954 tarihli programında vergi politikasına ilişkin olarak hayvanlar vergisinin kaldırılacağı, esnaf vergisinin süratle ele alınıp, kazançları az olan yüz binlerce esnafın mutlak surette vergi dışında bırakılmasının sağlanacağı, Veraset ve İntikal Vergisinin iyileştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca sanayinin gelişimi bakımından sakıncaları bilinen Muamele Vergisinin kaldırılacağı, böylece mükellefin tatmin edilip, bu vergiye yönelen şikâyetlerin tamamen ortadan kaldırılacağı açıklanmıştır. 27 Ekim 1957 tarihinde yapılan seçimlerde yeniden çoğunlukla iktidara gelen Demokrat Parti'nin 4 Aralık 1957 tarihli Hükümet Programı'nda vergiler konusunda önceki programlara göre daha genel olarak değinilmiştir. Bu dönemde vergi reformu niteliğinde birçok yasa çıkarılıp uygulamaya konulmuştur. Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında Kanun ve Muamele Vergisinin yerine getirilen Gider Vergileri Kanunu yürürlüğe konmuştur²⁷⁰. Ayrıca 1963 yılına kadar uygulanacak olan Hususi Otomobil yine bu dönemde uygulamaya konulmuştur. Ayrıca bu dönemde Gelir Vergisi ile birlikte Kazanç Vergisi, sonraki yıllarda Esnaf vergisi uygulamadan kaldırılmıştır. Zirai kesim ekonomik ve siyasi nedenlere bağlı olarak gelir Vergisinden istisna edilmiştir. Bu DP daha uzun süreler tarım kesiminden oy almasında etkili olmuştur. Gelir Vergisi Kanunu'nda değişikliğe gidilerek emekli, dul, yetim ve sakatlar için istisnalar getirilmiştir. Ayrıca esnaf muafılığı getirilmiştir.

Dönemin vergi yapısına bakıldığında gerçekten de hükümet programlarındaki liberal argümanlara paralel gerçekleştirmelerin olduğu görülmektedir. Bir önceki döneme göre vergi yapısının aksi istikametteki seyri Tablo 6'dan da görülebilmektedir.

Tablo 6: 1950-1960 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi	Gelir	Servet	Harcamalar	Dolaysız	Dolaylı	Vergi	Vergi
-----	-------	-------	--------	------------	----------	---------	-------	-------

²⁶⁹ Tosuner 1989, a.g.e., s.7

²⁷⁰ Tosuner, a.g.e., s.8

	Gelirleri/GBG (%)	Üz. Al. Vergiler	Üz. Al. Vergiler	Üz. Al. Vergiler	Vergiler	Vergiler	Yükü	Esnekliği
1950	88	33.0	3.0	64.0	36	64	12.8	Negatif*
1951	75	23.9	2.8	73.3	27	73	10.6	Negatif
1952	71	24.4	2.3	73.3	27	73	11.8	1.8
1953	75	27.9	4.0	68.1	32	68	10.9	0.9
1954	81	33.3	2.2	64.5	35	65	12.1	6.8
1955	72	34.3	2.0	63.7	36	64	11.7	0.8
1956	78	38.5	2.0	59.5	40	60	11.7	0.9
1957	76	36.9	2.1	61.0	40	60	10.3	0.5
1958	74	36.3	2.0	61.7	38	62	10.1	0.9
1959	79	35.2	1.4	63.4	36	64	11.5	1.7
1960	75	40.4	1.6	58.0	42	58	11.0	0.3

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

* Bu yıllarda GSMH'da artış yaşanmasına rağmen vergi gelirleri düşmüştür.

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri'nden derlenmiştir.

Tabloda da görüldüğü gibi bu dönemde vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı oldukça dalgalı bir seyir izlemesine rağmen bir önceki dönemde ulaşılan %88 oranının oldukça altında %77 civarında oluşmuştur. İzlenen liberal politikaların vergi ilkelerine uygun olarak gelir üzerinden alınan vergilerin ve doğal olarak dolaysız vergilerin payı artmıştır. Servet üzerinden alınan vergilerin ve dolaylı vergilerin payında ise düşme yaşanmıştır. En ilginç görünüm ise vergi esnekliklerinde görülmüş ve bu oran oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. 1954 yılında 6.8 gibi inanılması güç bir rakama ulaşması ise bu yılda milli gelir artış hızının önemli ölçüde azalmış olmasıyla açıklanabilir. Ayrıca düşürülen vergi oranlarının Laffer etkisi ile vergi tabanını ve tahsilâtını artırma olasılığı da yüksektir. Çünkü milli gelirin artış hızının azaldığı bir süreçte normal koşullarda vergi tabanı, vergileme kapasitesi ve vergi gayreti de bu azalışa paralel tepkiler gösterecektir. Oysa bu dönemde aynı tepki görülmemiş ve devletin vergi gelirleri artmıştır.

3. 1960-1970 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi

Türkiye'de bir önceki on yıllık dönemde çok partili yaşama birlikte gelen liberalleşme süreci maalesef liberal politikalarla arzulananların aksi sonuçlar doğurmuştur. Kazgan bu süreci şöyle özetlemiştir:

“Çok partili sistemin iktidara getirdiği Demokrat Parti uluslar arası sistemle bütünleşmek için yola çıkarken, sonuç, ödeyemeyeceği çapta kısa vadeli borç birikiminin getirdiği kambiyo krizi ve IMF'nin istikrar programı olmuştu. Oysa dönemin başında (1950-53) ekonominin hızla gelişmesini sağlayacak dış kaynaktan atıl verimli topraklara, ucuz işgücünden özgürlük ortamına uzanan bir çizgide olumlu etkenler bulunuyordu. Türkiye bu olanaklardan yararlanarak bu dönemde yılda ortalama %11.3 gibi yüksek bir reel GSMH

artışına tanık oldu. Enflasyon neredeyse yok gibiydi, kamu dengesindeki açık %1'in, dış borç servisinin ihracata oranı %10'un altındaydı. Ne var ki ... dışa hesapsız açılma bu göstergelerin tümünü tersine döndürdü ...1954-58 arasında reel GSMH büyüme hızı %4.1'e düşerken ... enflasyon oranı %13.3'e yükselmişti ... kamu açığı GSMH'nin %2.7'sine, dış borç servisi ise ihracatın %31'ine fırlamıştı ... 1959-61 yıllarında bütün göstergeler daha kötüleşti ... tarım kesimi eksi büyümeye geçti (yılıda %-1.5). Kaynak dengesi açığı büyürken dış ticaret açığı ancak bürokratik kontrol yollarından denetlenebiliyordu. Bu üç yıl boyunca Türkiye ithalat kısıtlamalarına balı yoğun mal darlıkları ve bir kriz [1959] yaşadı²⁷¹.

Tüm bu gelişmeler sonucunda ülke 27 Mayıs 1960 askeri darbesini yaşamış ve bu darbe, yürürlükte olan 1924 Anayasasını kaldırarak iktidar ilişkilerini, kullanımını ve sorumlulukları yeniden düzenleyen 1961 Anayasasını yürürlüğe koymuştur. Siyasal düzen ve süreçleri tümünden değiştiren bu gelişme çift meclisli parlamenter sistemi ve nispi temsil sistemini²⁷² de beraberinde getirmiştir. Bu dönemden itibaren (1963) Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçilmiştir

Dönemin ilk aylarında askeri yönetim vergileri yeniden gözden geçirme ihtiyacı duymuştur. Çünkü bu yıllarda 1950'deki reforma rağmen vergi sisteminin yeniden ele alınıp iyileştirilmesi yönünde kamuoyunda ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Vergi yükünün adil olarak dağıtılamaması, vergiden beklenen optimal hasılanın sağlanamaması ve sistemin ekonomik gelişmeyi hızlandırmada yetersiz kalması vergi sisteminde değişiklik ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede 27 Mayıs 1960'tan itibaren 1961 yılı başlarında Kurucu Meclis'in faaliyete geçmesine kadar olan dönemde Milli Birlik Hükümeti tarafından vergi ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde;

- Tarım kazançları Gelir Vergisi Kapsamına alınmış,
- Esnaf muafılığı daraltılmış,
- Gelir Vergisi beyannamesi ile birlikte her yıl servet beyanı zorunluluğu getirilmiş,
- Kurumlar vergisi oranları²⁷³ yükseltilmiş,

²⁷¹ Gülten Kazgan, **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Akdeniz Yayıncılık A.Ş., İstanbul 1999, s.108-109.

²⁷² Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım, İstanbul 2002, s. 381.

²⁷³ Bu dönemde sermaye şirketleri ve kooperatifler (%20'ye yükseltilmiş) ile diğer kurumlar (%35'e yükseltilmiş) ayrı oranlarda vergilendiriliyordu.

- Gayrimenkul sermaye iratlarında matrahlara uygulanan katsayılar yükseltilmiş,
- Vergi Usul Kanunu yeniden yazılmış ve
- Gider Vergileri Kanunu'nda vergiyi ağırlaştırıcı değişiklikler yapılmıştır.
- 1971 yılında ise Bakanlar Kurulu'na kanuni hadler dahilinde vergi, resim ve harçların nispet ve hadlerinde değişiklik yapma yetkisi verileceği hükmü Anayasaya eklenmiştir.

1960-1970 döneminde Milli Birlik Hükümeti'nce bir "Vergi Reform Komisyonu" oluşturulmuş ve Komisyon 1961 yılında çalışmalarına başlamıştır. Bu Komisyonun çalışmaları sonucu; "yatırım indirimi, yeniden değerlendirme, azalan bakiyeler usulü amortisman, zarar mahsubu, zirai kazançların vergilendirilmesi ve vergi uzlaşması" gibi yeni uygulamalar mevzuatımıza girmiştir. Bu dönemde ayrıca Prof. Dr. N. Kaldor, Prof. Dr. G. Schmolders ve Prof. Dr. P. Senf 'e vergileme ile ilgili raporlar hazırlanmış ve Türk Vergi Sisteminin yabancı bilim adamlarınca analizi sağlanmıştır. Bu dönemde hükümet programlarında vergi politikasına ilişkin görüşler ise aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 7: 1960-1970 Dönemi Hükümet Programlarında Vergileme ve Vergi Politikasına İlişkin Olarak Yer Verilen Hususlar

27 Kasım 1961 Tarihli Hükümet Programı	2 Temmuz 1962 Tarihli Hükümet Programı	30 Aralık 1963 Tarihli Hükümet Programı	26 Şubat 1965 Tarihli Hükümet Programı	3 Kasım 1965 Tarihli Hükümet Programı
Vergi politikasına çok kısa değinilmiş ve ziraat arazisinden Arazi Vergisinin kaldırılacağı ve DPT'nin çalışmalarından ciddi olarak faydalanılacağı belirtilmiştir.	Şu hususlara yer verilmiştir: "Genel olarak mevcut vergi sistemimizin ıslahı cihetine gidilecektir. Bu ıslahatta tatbikat kolaylığı, vergi adaleti ve verim artırıcı tedbirler bilhassa göz önünde tutulacaktır. Zirai kazançların ve küçük ticaret ve sanat erbabının kazançlarının vergilendirilmesi konusunda haklı	Şu görüşlere yer verilmiştir: <ul style="list-style-type: none"> • Vergi sistemimizi, milli gelirdeki artışları kendiliğinden takip edecek hale getirmek, vergi yükünün dağılımını yükümlülerin ödeme gücüne göre ayarlamak, vergi kanunlarımızın basitliğini ve böylece kolayca anlaşılıp uygulanmasını 	Şu ifadeler yer almıştır: "Vergi yükünün muhtelif sektörler ve mükellef zümreleri arasında adilane bir nispette dağılımı ve vergi uygulamasında vatandaşla devlet arasında anlayış ve güvene dayanan bir münasebet kurulabilmesi için gerekli ıslahatı tamamlamak	Şu görüşler ifade edilmiştir: <ul style="list-style-type: none"> • Vasıtalı ve vasıtasız vergi sistemlerimizi verim, etkileri ve tatbikat neticeleri itibarıyla esaslı bir incelemeden geçirmek kararındayız. • Vergi sistemimizin modern vergi esaslarının uygunluklarının ve verimliliklerinin

	şikayetler çare bulan mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilecektir".	sağlamak bu alandaki çalışmaların başlıca amacı olacaktır. • Yürürlükteki vergilerin randımanının artırılması ve vergi zıyainın önlenmesi üzerinde ısrarla durulacaktır.	kararındayız".	araştırılması, bunların serbest teşebbüs ve üretim üzerinde olumsuz etkileri varsa bunların bertaraf edilmeleri hususları üzerinde durmak amacımızdır. • Servet beyanı yerine vergi zıyainı önleyecek müessir ve ilmi tedbirler getirilmesi lüzumuna kaniiz
--	--	---	----------------	--

Kaynak: Nezh VARGAN, **Türkiye’de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)**, 1987, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 208, s.94-95’ten derlenmiştir.

Bu dönemin belirleyici özelliği, ülkenin finansman ihtiyacına yönelik olarak siyasal iktidarların yapmaya cesaret edemeyebilecekleri vergi yükünü ağırlaştırıcı tedbirlerin askeri yönetimce çok kısa zamanda gerçekleştirilmesidir. Bu çalışma açısından ilginç olan ise bu şekilde siyasal istikrarsızlıktan vergilemeye ilişkin istikrara yönelik tedbirlerin çıkmasıdır. Dönemin siyaset-vergi ilişkisine yönelik bir diğer özellik ise planlı kalkınma stratejisi çerçevesinde bir Planlama Teşkilatı kurulmasına rağmen, bu kurumun vergi politikası dışında tutulması ve bu konunun bir Komisyona havale edilerek siyasal çerçevede tutulmaya çalışılmasıdır. Dönemin vergi yapısı ise Tablo 8’de özetlendiği gibidir.

Tablo 8’de görüldüğü gibi özellikle dönemin sonlarına doğru genel bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı artma eğilimi içerisin girmiştir. Servet üzerinden alınan vergilerin payı pek değişmediği halde gelir üzerinden alınan vergilerin payının düşmesi doğal olarak vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin payını düşürmüştü; harcamalar üzerinden alınan vergilerin payının artması sonucu ise dolaylı vergilerin payı da artmıştır. Vergi yükü rakamlarına bakıldığında bir önceki on yıllık dönemde uygulanan yanlış politikaların faturası olarak bu dönemde vergi yükü ülkenin finansman ihtiyacı doğrultusunda ister istemez artmıştır. Vergi esnekliğine bakıldığında ise 1960, 1962 ve 1968 yılları haricinde 1’in üzerinde gerçekleşmesi vergi ile milli gelir arasında bir bağın –ancak bu dönemde- kurulmaya başlandığı yönünde bir izlenim uyandırmaktadır. Vergi esnekliği ile ilgili bir diğer ilginç nokta da ilk defa bu dönemde milli gelir ile vergi geliri arasında ters yönlü bir ilişkinin gerçekleşmemesidir. Bu dönemde farklı düzeylerde de olsa vergi geliri milli gelirdeki artışlara hep olumlu cevap vermiştir.

Tablo 8: 1960-1970 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi Gelirleri/GBG (%)	Gelir Üz. Al. Vergiler	Servet Üz. Al. Vergiler	Harcamalar Üz. Al. Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Vergi Yükü	Vergi Esnekliği
1960	75	40.4	1.6	58.0	42	58	11.2	0.3
1961	56	41.0	2.2	56.8	43	57	12.2	2.8
1962	71	35.5	1.0	63.5	36	64	11.1	0.3
1963	72	31.5	1.0	67.5	33	67	12.6	1.9

1964	73	31.0	1.7	67.3	33	67	13.0	1.5
1965	78	31.2	1.9	66.9	33	67	13.4	1.4
1966	79	31.8	1.8	66.4	34	66	13.6	1.1
1967	75	32.3	1.7	66.0	34	66	14.7	1.8
1968	81	33.2	1.9	64.9	35	65	14.4	0.8
1969	83	33.6	1.9	64.5	35	65	15.3	1.6
1970	71	35.5	2.0	62.5	38	62	15.6	1.1

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri'nden derlenmiştir.

Verilerde dikkati çeken bir diğer husus da özellikle 1965 yılı sonrasında eğilimlerin netleştiği ve dalgalanmaların azaldığıdır. Dönemin ilk yarısında kurulan hükümetlerin tamamının koalisyon hükümetleri olmasının bu sonuçta payı büyüktür. Ancak 1965 yılından sonra yaşanan tek parti hükümetleri döneminde de hükümet programlarında öngörülen hususların gerçekleşmediği görülmektedir. Dolaylı vergilerin payındaki artış bunun en basit örneğidir. Bu durum –üçüncü bölümde geniş bir biçimde ele alınacağı gibi- Türkiye’de vergi politikaları üzerinde siyasetin ve siyasal istikrarın pek de düşünülmediği kadar etkili olmadığının erken bir görünümüdür.

4. 1970-1980 Arası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi

1970-1980 arası dönem siyasi ve iktisadi anlamda bir çok gelişmelere sahne olan bir dönemdir. Özellikle Arap-İsrail savaşlarının neden olduğu Petrol fiyatlarındaki aşırı yükselmelerin neden olduğu işsizlik ve yüksek enflasyon ekonomik krizlere neden olmuştur. Bu dönemde Keynezyen ekonomini sorgulanmaya başlamış ve Neo Liberal düşünce popülerlik kazanmaya başlamıştır. Bu konjonktürel hareketlilik Türkiye’yi de, etkilemiştir. Artan petrol fiyatlarının ortaya çıkardığı ekonomik durgunluğun yanında Kıbrıs Barış Hareketi ve sonucunda uygulana ambargolar Türkiye’yi sıkıntıya sokmuştur. Ayrıca bu dönemde üniversitelerdeki artan şiddet olayları ve hükümetlerin uzlaşmaz tutumları ülkeyi sancılı yıllara sürüklemiştir.

Petrol fiyatlarındaki artışın etkisiyle ihracatın ithalatı karşılama oranı giderek düşmeye başlamış ancak %20’nin üstünde seyreden enflasyona rağmen nominal faizlerin düşük (%9-11 arasında) tutulması beraberinde enflasyonist büyümeyi (yılda ortalama %7’ye yakın) getirmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak iç arzın ve artan ithalatın eritilmesi amacıyla yaşanan tüketim patlaması ise dış borçlanma ile finanse edilmiştir. Devletin dışarıdan kolayca borçlanabildiği bu dönemde yapılan en büyük hata ithalatın kolaylaştırılması için gümrük vergileri indirimleri ve ithalatta liberasyon oranlarının yükseltilmesi²⁷⁴ gibi önlemlere karşılık olarak aynı özenin ihracat için gösterilememiştir. Dönemin sonlarında Türkiye neredeyse dışarıdan borçlanarak ithal mallar tüketen bir ülke görünümü kazanmıştır²⁷⁵.

²⁷⁴ Elbette ki bu uygulamalarda 1 Ocak 1963’ten itibaren yürürlükte bulunan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile yapılan Katma Protokol’de 22 yıllık bir süreçte gümrük vergileri ve kotalarında kademeli olarak indirime gidileceği hükmünün bulunmasının etkisi büyüktür.

²⁷⁵ Kazgan, **a.g.e.**, s.123.

Dönemin siyasal yaşamına gelince, 1961 anayasasının getirdiği özgürlük ortamının kronolojik olarak dünyadaki sınıf ve gençlik hareketleri ile aynı zamana denk düşmesinin ortaya çıkardığı gerilimlerin, bu dönemin temel siyasi karakteristiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede ortaya çıkan yeni güçlerden özellikle işçiler, örgütlenmeye ve bilinçlenmeye başlamışlar ve bundan etkilenen ve köklü değişiklikler isteyen radikaller sabırsızlanarak kısa yoldan yönetime el koymanın yollarını aramaya başlamışlardır. 1971 yılında ülkenin içinde bulunduğu bu durum silahlı kuvvetleri de rahatsız etmiş ve artan huzursuzluğun yanında MGK bildirilerinde hükümetin askerlerce desteklendiği izlenimi verilmeye çalışılması sonucu sabrı taşan silahlı kuvvetler 12 Mart (1971) Muhtırasını yayınlamıştır. Silahlı kuvvetler ülkedeki huzursuzluğun giderilmesi için güçlü hükümetlerin kurulması gerektiğini ifade eden bu Muhtıra ile doğrudan yönetimi ele almamış olmakla birlikte, perde arkasından siyaset üzerinde belirleyici/egemen bir oynamıştır²⁷⁶. Bu durum 1973'e kadar sürmüş ve bu tarihten itibaren siyasal yaşam normal seyrine dönmüştür.

Yukarıdaki gelişmeler ışığında 1970-1980 döneminin ilk dört yılı tek parti çoğunluğa dayalı bir hükümetin iktidarı ile geçmiştir. Bu hükümetin 7 Kasım 1969 tarihli programında iktisadi istikrarı ve gelir dağılımında adaleti sağlayacak ve sanayileşmeyi kolaylaştıracak bir gelir politikasının ahenkle yürütülmeye devam edileceği belirtilmiştir. Ayrıca Gelir Vergisi ile Veraset ve İntikal Vergisi arasında organik bağlar kurularak her iki verginin de verimli birer kaynak haline getirileceği ve vergi kaybı için etkili tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir²⁷⁷.

Bu dönemde yine çeşitli vergiler uygulamaya konulmuştur. 1970 yılında kabul edilen Finansman Kanunu ile motorlu kara taşıtlarının el değiştirmesinden Motorlu Taşıtlar Vergisi, gayrimenkullerin el değiştirmesinden Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi, inşaat ruhsatlarından Bina İnşaat Vergisi, bazı mal ve hizmetlerin perakende satışında İşletme Vergisi alınmasına başlanmıştır²⁷⁸. Ayrıca Mali Denge Vergisi (1972), Spor Toto Vergisi, Dış Seyahat Harcama Vergisi uygulamaya konulmuştur. Emlak Vergisinde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Düz tarife yerine artan oranlı tarife, aynılık yerine şahsılık prensibi ve beyan usulü getirilmiştir. Ancak vergi sisteminde istenilen sonuç alınamayınca Prof. Dr. Carl S. Shoup'a ve IMF Mali İşler Dairesi Başmüşaviri Leif Muten'e gibi bilim adamlarına, vergi sistemi ile ilgili raporlar hazırlatılmıştır.

Bu dönemde, artan petrol fiyatlarının ortaya çıkan ve büyüyen enflasyon olgusunun, vergi sistemimizde önemli gedikler oluşturduğu kuşkusuzdur. İstisna ve muafıklar, vergi tarifesi gibi önceden saptanan belirli değerler enflasyonla aşındığı halde, Parlamento'nun partiler arasındaki hassas dengeler sonucu iş göremez hale gelmesi nedeniyle gerekli düzeltmeler bir türlü yapılamamış ve meydana gelen çarpıklık her geçen gün daha da fazlaşmıştır. Hatta bir partinin kanunlaştırmak üzere Meclis'e getirdiği vergi kanunlarına ilişkin tasarı [koalisyon ortağı] diğer parti tarafından

²⁷⁶ Metin Öztürk, **Türkiye'de Asker ve İktidar**, tarih ve yer belirtilmemiş, Yeni Yüzyıl Kitaplığı Türkiye'de Sorunlar Dizisi-10, s. 65-66.

²⁷⁷ Varcan, **a.g.e.**, s. 11.

²⁷⁸ Öner, **a.g.e.**, s.581

reddedilmiştir. Fakat aynı parti kendisi iktidar olduğu zaman reddettiği vergi kanunu tasarılarını Meclis'e getirmiş bu kez de diğer parti kendi tasarısına uygun olduğu halde red oyu vermiştir. Böyle bir çekişme içerisinde Parlamento'nun vergiye ilişkin istikrarlı politika ve kanun geliştirmesi mümkün olamamıştır.

Dönemin vergi yapısı ise Tablo 9'da özetle görülmektedir.

Tablo 9: 1970-1980 Arası Döneme Ait Vergi Yapısına İlişkin Bazı Veriler

Yıl	Vergi Gelirleri/GBG (%)	Gelir Üz. Al. Vergiler	Servet Üz. Al. Vergiler	Harcamalar Üz. Al. Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Vergi Yükü	Vergi Esnekliği
1970	71	35.5	2.0	6.2.5	38	62	15.6	1.1
1971	79	35.9	1.6	62.5	38	62	16.3	1.2
1972	83	37.3	1.3	61.4	39	61	16.2	1.0
1973	89	41.3	1.1	57.6	42	58	16.8	1.1
1974	93	45.1	1.1	53.8	46	54	15.2	0.7
1975	90	45.8	0.9	53.3	47	53	17.7	1.8
1976	90	46.7	0.8	52.5	47	53	19.0	1.3
1977	91	51.9	1.1	47.0	53	47	19.2	1.1
1978	80	56.4	0.9	42.7	57	43	19.8	1.1
1979	79	57.5	0.7	41.8	58	42	18.2	0.9
1980	81	61.9	0.9	37.2	63	37	16.9	0.8

GBG: Genel Bütçe Gelirleri

Kaynak: 1923-1978 Bütçe Gelirleri İstatistikleri ve DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'nden derlenmiştir.

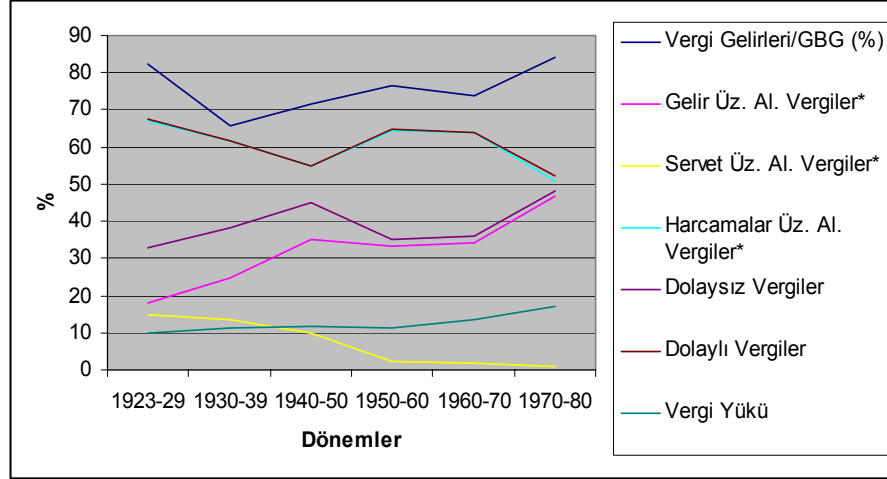
Görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirlerinde bir önceki on yıllık dönemin sonlarında başlayan artış süreci bu dönemde de devam etmiş ve ortalama %85-90 civarına yükselmiştir. Bu on yıllık dönemde vergi gelirlerinde görülen bu artışın siyasal istikrar açısından belki de Cumhuriyet tarihinin en sorunlu döneminde gerçekleşmesi ise dikkat çekicidir. Daha önce bahsettiğimiz gibi istikrarlı vergi politikası ve yasama sürecinin söz konusu olamayacağı bu dönemde görünen odur ki vergi gelirlerindeki artışı başka bir dinamik sağlamıştır ki bu dinamik de daha önce bahsettiğimiz gibi büyük oranda enflasyondur. Enflasyon dönemlerinde reel gelir artışı olmamasına rağmen matrah artacağından mükellef üst gelir dilimlerine doğru sürüklenir. Hatırlanacağı üzere bu olaya maliye literatüründe "mali sürüklenme", bu süreç sonunda devletin vergi gelirlerinin artış sürecine de "taksiflasyon" adı verilmektedir. Tablo 9'da görüldüğü gibi, bu dönemde dolaysız vergilerde büyük bir artışın yaşanması bu dönemde enflasyon oranının %20'lere ulaşması gerçeği ile birlikte ele alındığında bu ilginç dönemin gerekçesi de ortaya çıkmaktadır. Bu gerekçe aynı zamanda vergi yükünün önemli ölçüde artmasında da baş rolü oynamıştır

Bu dönemin bir diğer özelliği ise vergi adaleti açısından mesafe kaydedilmesidir. Tabloda da açıkça görüldüğü gibi gelir üzerinden alınan vergiler ve genel olarak dolaysız vergilerin genel bütçe vergi hasılatı içerisindeki payı artarken, harcamalar üzerinden alınan vergiler ve genel olarak dolaylı vergilerin payı azalmıştır. 1970-1980 döneminin mali sistem açısından bir diğer olumlu yönü millî gelir ile devletin

vergi gelirleri arasındaki bağı kuvvetlenmesidir. Görüldüğü gibi bu dönemde, önceki dönemlere göre, vergi esnekliğindeki dalgalanma daha hafif bir görünüm arz etmektedir.

1923-1980 arasında onar yıllık dönemlerdeki ortalamaları itibariyle vergi yapısında meydana gelen değişimler ise Grafik 3'de görülebilmektedir. Her ne kadar grafikteki veriler siyaset-vergileme ilişkisi hususunda bilgi vermese de vergi yapısının kendi iç ilişkileri açısından bazı fikirler verebilmektedir.

Şekil 4: 10'ar Yıllık Dönemler İtibariyle Türkiye'de Vergi Yapısı



* Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak

Kaynak: Bu bölümün başından itibaren verilen tablolardan hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafikte dikkati çeken en önemli husus, 1970'lere kadar vergi gelirleri ile dolaysız vergiler arasındaki ters yönlü ilişkidir. Bu tarihe kadar dolaysız vergilerdeki artış vergi gelirlerine ters yansımış ve dolaysız vergilerin arttığı dönemlerde vergi gelirleri azalmış, dolaysız vergilerin azaldığı dönemlerde ise vergi gelirleri artmıştır. Dolaylı vergilerde ise durum tam tersidir; yani bu vergilerin payındaki artış ve azalışlar genel bütçe vergi gelirlerine aynen yansımıştır. Elbette ki bunun nedeni bellidir: Dolaysız vergiler mükelleflerin harcanabilir gelirlerini düşürdüğünden bireylerin harcama gücü düşmekte ve bu da harcamalar üzerinden alınan vergileri ve doğal olarak harcama düzeyi düştüğü için vergi gelirlerinin düzeyini de düşürmektedir. Dolaysız vergilerdeki artışın dolaylı vergilerde bu artış miktarından daha yüksek vergi kayıplarına neden olması ise basit bir mikro-ekonomik talep kuralı ile ilgilidir: İkame. Harcanabilir geliri düşen birey birbiri ile ikame olan iki mal arasından üzerinde daha az vergi bulunan malı tercih edecektir. Bu durumda bir yandan devletin dolaysız vergi geliri artarken diğer yandan dolaylı vergi geliri daha fazla azalacağı için toplam vergi geliri de azalacaktır. Dolaysız vergi gelirleri ile toplam vergi geliri arasındaki ters yönlü ilişkinin nedeni budur.

İlginç bir nokta da dolaylı vergi ve dolaysız vergi paylarının kendi aralarındaki ilişkidir. Esasen sıfır toplamı olan bu iki verginin onar yıllık ortalama eğilimleri dolaysız vergilerin ortalama hiçbir zaman dolaylı vergilerin payına yaklaşmadığını

göstermiştir. Bu da göstermektedir ki bazı yıllar dolaysız vergilerin payı daha fazla olduğu halde Türk ekonomisi ve Mali yapısı genelde daha çok dolaylı vergiler üzerine kuruludur.

Grafikte görülen bir diğer eğilim servet üzerinden alınan vergilerin payının istikrarlı bir biçimde düşüyor olmasıdır. Buna mukabil vergi yükü ise özellikle 1950'li yılların ikinci yarısından itibaren genel bir yükselme eğilimi göstermektedir. Bu durum Türkiye'de vergileme adaleti ile ilgili kafalarda soru işaretleri oluşmasına neden olmaktadır.

II. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLENDİRME İLİŞKİSİNİN İÇERİĞİ

Siyasal istikrar ile vergileme arasında ilişkilerin ve dengelerin belirlendiği alan esas itibariyle iktisadi alandır. Türk siyasi yaşamına bakıldığında istikrarsızlığın olduğu dönemlerde ya genel iktisat politikalarında köklü değişiklik (27 Mayıs askeri müdahalesi öncesi hükümetin liberalleşme çabalarını hatırlayalım) veya iktisadi istikrarsızlığın da sürece eşlik ettiği görülmektedir. 1980 sonrası Türkiye'de yaşanan dönüşümün öncesinde ve dönüşüm süresince de iktisadi yapı önemli rol oynadığından, bu süreçte ekonominin genel yapısı ve bu yapıda meydana gelen değişikliklere değinmekte fayda vardır.

A. 1980 Sonrası Dönemde Ekonominin Genel Yapısı

1973'ten başlayarak dünyada baş aşağı giden tarım ürünleri fiyatları bir yandan, krizden yoğun biçimde etkilenen imalat sanayiye ve büyük holdingler öte yandan, Türkiye'nin yeni bir dış ticaret politikası ve döviz rejimine kayması gerektiğini göstermekteydi. Ülkenin beş-altı kalem, fiyatları dünya piyasalarında görece gerileyen tarım ürünü ihracatıyla artık yaşaması mümkün değildi. İktidardaki Demirel hükümeti ve Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal, bir yandan krizi atlatabilmeyi sağlayacak kredileri IMF ve Dünya Bankası'ndan alıp diğer yandan dünyada artan reel faiz hadleri ve daralan piyasaların kısıtlarını aşmak için bir "ekonomi politikaları paketi" hazırladılar. Bu paket, temelde, IMF onayını alabileceği kesin olan, ekonomiyi serbestleştirme yönündeki politika araçlarından oluşuyordu. 24 Ocak Kararları olarak anılan bu paket, IMF ve Dünya Bankası'nın yanı sıra Türkiye'deki iş dünyasının desteğini de almıştır²⁷⁹. Ancak 24 Ocak Kararlarını alan hükümet uygulamaya geldiğinde ayak sürümeye başlayınca, yoğunlaşan siyasi kargaşanın da etkisiyle 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi gerçekleşti. Karar paketinin uygulanması görevi ise önce askeri rejime ve ardından başbakanlığa gelen ve iki dönem arka arkaya bu görevi yerine getiren Turgut Özal'a düşmüştür.

²⁷⁹ Kazgan, a.g.e., s.137.

1980 yılı ekonomik anlamda ithal ikameci birikim rejiminin iflasının kesin bir şekilde tescil edildiği, kurumsal yapıları ve düzenleme biçimleri bakımından Türkiye için bir dönüm noktasını simgelemektedir. Hızlı fiyat artışları, üretim darboğazları, dış açıkların artması ve dış borçlanmanın yükselmesi biçiminde beliren ekonomik kriz, zamanla siyasal ve toplumsal bir krize dönüşmüş ve köklü bir değişimin nedeni olmuştur. Böylece Türkiye, 1980'li yıllarla birlikte ödemeler dengesi krizini, ihracata yönelik büyümeyle amaçlayan ve uzun vadede tam bir serbestleşmeyi hedefleyen bir ekonomi programı uygulamaya başlamıştır.

“24 Ocak Kararları” diye anılan bu programın hedefi, bir yandan ulusal ekonominin birikim ve kaynaklarının dağılım mekanizmalarında piyasa fiyatlarının ana belirleyici unsuru oluşturması, diğer yandan da dünya piyasalarıyla eklemlenmeyi sağlamaya ve mal-hizmet ihracatını arttırmaya yönelik, yoğun bir devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma stratejisidir. Bu strateji çerçevesinde uygulanan politikalar özünde geniş kapsamlı bir istikrar programı olmanın ötesinde; serbest piyasa mekanizmasının güçlenmesi için devletin ekonomik hayata olan müdahalesinin asgariye indirilmesini, rekabeti engelleyici uygulamaların, kaynak dağılımını bozucu kısıtlamaların ortadan kaldırılmasını ve ekonominin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini amaçlamıştır²⁸⁰.

Böylece reel devalüasyonlar doğrultusunda işletilen bir kambiyo politikası; adım adım liberalizasyona yönelik bir ithalat rejimi; pahalı döviz, ucuz kredi ve vergi iadesi gibi teşvik ve sübvansiyonlarla desteklenen ihracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi; fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin daraltılmasına dönük makro-politikalar 24 Ocak Kararları ile ekonomiye damgasını vuracak olan iktisat politikalarına yönelişinin temel unsurlarıdır.

Dış ekonomik ilişkiler bakımından bu dönemin belirleyici özellikleri; yukarıda da bahsettiğimiz gibi ithalatta liberalizasyon, ihracatta çok cömert teşvikler ve döviz kurunda zaman içinde ılımlı tempoda reel devalüasyonları hedefleyen bir esnek kur sistemidir. İthalatta miktar kontrolleri bu dönem içinde büyük ölçüde kaldırılmış; gümrük tarifeleri indirilmiş, ancak ilk zamanlar bir çok durumda indirilen tarifeleri telafi eden ve keyfi olarak azaltılıp arttırılabilen fon uygulamaları yaygınlaşmıştır. Buna rağmen yerli sanayi için gerçekleşen ortalama koruma oranı bu dönemde hafiflemiştir. Çok yaygınlaşan ve keyfi özellikler taşıyan ihracat teşvikleri “hayali ihracat” skandallarına yol açmıştır. Döviz kontrollerinin hafiflemesi, bankaların ve firmaların yurtdışında döviz tutmalarına, dış borçlanmalarına izin verilmesi ve bireylerin yurtiçinde döviz tutma ve döviz tevdiat hesapları açmalarına izin verilmesi de bu dönem içerisinde gerçekleşmiştir²⁸¹.

²⁸⁰ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara 2003, s.208.

²⁸¹ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002**, İmge Kitabevi, Ankara 2003, s. 155.

Bu dönemde 1989 yılına kadar gerçekleşen olumlu gelişmelerin iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. 1978-79 yılları ile 1988 yılını reel milli gelir düzeyi bakımından karşılaştırsak, Türkiye’de uygulanan IMF kökenli istikrar programının, benzer paketleri kabul etmek zorunda kalan pek çok ülkenin aksine, ekonomide daralmaya yol açmadan yürütüldüğü görülmektedir. Gerçekten de 1980’li yılları tek tek ele alacak olursak milli gelirin sadece 1980 yılında (%2,8 oranında) gerileme gösterdiği ve 1980-88 döneminde yıllık %4,9’luk bir büyüme hızının gerçekleştiği saptanabilmektedir. Ancak bu başarının, yürütülmekte olan istikrar programına bağlı olduğu iddiası tartışılabilir bir konudur. Şöyle ki:

1980’li yıllarda toplam üretim iç piyasalardan dış piyasalara (ihracata) doğru kaydırılabilmiş; bunda iç talebin genel olarak kısılmasıyla güçlü ve etkili ihracat teşvikleri rol oynamış; iç talebin kısılmasında da gelir dağılımının emek gelirleri aleyhine bozulması temel araç olarak kullanılmıştır²⁸². Gelir dağılımı değişimleri iç talebin yapısında da temel tüketim mallarından lüks mallara doğru bir kayma meydana getirmiştir.

Arzın ve talebin yapısında meydana gelen bütün bu değişmelerin üretim düzeyi düşmeden, hatta arttırılarak gerçekleşmesinde asıl belirleyici olan, yüksek ve hızla artan bir ithalat hacminin mümkün kılınması olmuştur. İstikrar programları dünyanın her yerinde ithalat hacmi frenlenerek başlatıldığı halde, Türkiye’de bu programların uygulamaya konduğu 1980 yılında ithalatın bir önceki yıla göre 5069 milyon dolardan 7909 dolara (yani % 56 oranında); cari işlemler açığının ise 2,8 misli arttırılabilmesine imkan sağlamıştır. 1980’li yıllar boyunca bu tablo, ana hatlarıyla süregelmiştir. Örneğin, 1978/79-1988 yılları arasında milli gelir sabit fiyatlarla %45 artarken ithalatın dolar cinsinden 2,8 misli yükselebilmesi; dış borç yükünün ise %37’ye ulaşması bunun bir göstergesidir. Sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği 1989 sonrası ile önemli bir fark da vardır: Bu dönemde dış borç stokunun artmasına yol açan temel etken hâlâ cari işlem açıklarının finansmanı olmuş; kayıt-ıç ve kayıt-dışı sermaye kaçışının etkisi sınırlı kalmıştır²⁸³.

1988 yılına gelindiğinde ise tüm makroekonomik veriler ihracata dayalı büyüme politikalarının iktisadi ve sosyal sınırlarına ulaşıldığını göstermektedir. Bunu izleyen yıllarda artık Türkiye Ekonomisi’nde dışa açılım öncelikleri reel üretim sektörlerinde değil, finans ve kambiyo hizmetlerini de kapsayacak politika değişiklikleriyle biçimlenmiştir. Söz konusu politika değişikliklerinin en önemlisi 1989’da ödemeler dengesi sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamaların kaldırılarak, kambiyo rejiminin tamamıyla serbestleştirilmesidir. Böylece Türkiye ekonomisi dünya

²⁸² Ücret gelirlerinin imalar sanayi katma değeri içindeki payı 1976’daki %39,4 lük seviyesinden 1988’de %14’e düşmüştür. Bkz. Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınevi, İstanbul 2002, s. 41.

²⁸³ Boratav, **a.g.e.**, s. 150-160.

pazarlarına eklenme ve küreselleşme sürecinde yeni bir dönemeci gerçekleştirerek, 1990'lı yıllara doğrudan doğruya "dışa açık bir makro-ekonomi" görünümünde girmiştir.

Bu yapı altında ulusal piyasalarda döviz kuru aşınması ve faiz oranları birbirine bağlanarak Merkez Bankası'nın kontrolünden çıkmış ve ulusal finans piyasaları kısa vadeli sıcak paranın spekülasyonuna açılmıştır. Böylece uyarılan kısa vadeli, spekülatif yabancı sermaye akımları, bir yandan ekonominin dış açıklarını finanse ederken, diğer yandan da ulusal tasarruf eğilimini düşürerek tüketim ve ithalat hacmini genişletmiştir. "Döviz kuru ve faiz oranları arasında son derece hassas dengelere dayanan bu yapıyı büyüme süreci, bir yandan ulusal ekonomideki üretim ve birikim önceliklerinin üretim dışı (spekülatif) rantiyer tipi sermaye birikimine yönelmesi, diğer yandan da gelir dağılımının giderek bozulması ve mali piyasalarda bir kredibilite bunalımıyla birlikte yeni bir kriz ortamının doğmasına yol açmıştır. 1994 finansal krizi böylesi bir sürecin ürünüdür²⁸⁴.

Böylece 1980 sonrası Türk ihracata dayalı sanayileşme modelinin en çarpıcı eksikliğinin sürdürülebilir bir sabit sermaye birikimi yaratamamış olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Bu dönemde özel sektörde gerçekleştirilen yatırımlar, "serbest pazar ekonomisi koşullarında özel girişimciliğe dayalı kalkınma" stratejisinin beklentilerini yerine getirememiş ve yıllık ortalama artış hızı, kriz öncesi dönemdeki reel artışların ancak yarısında seyretmiştir. Aynı dönemde, bir resmi yaklaşım olarak devletin ulusal ekonomi ve toplam yatırımlar içindeki payının düşürülmesi hedeflendiğinden, kamu yatırımlarının artış hızı da 1980-88 arasında reel olarak % 1,8'i aşamamıştır. Sonuç olarak, özellikle imalat sanayinde sabit sermaye yatırımları tamamıyla durgunluğa itilmiş ve 1989'değin 1980 öncesi reel düzeyine ulaşamamıştır²⁸⁵. Bu durumda denebilir ki söz konusu dönemde Türkiye ekonomisi ihracata yönelebilmemiş, buna karşın ihracata yönelik olarak sanayileşememiştir. Tabii bunda ilgili dönemde sabit sermaye yatırımlarının görece yavaş seyrine karşın özel konut yatırımlarında ve ulaşım sektöründe (-ki bu iki sektör de doğrudan doğruya uluslararası ticarete konu değildir) görülen sıçramaların etkisi büyüktür.

Gerçekten de sabit sermaye yatırımlarının 1980 sonrası dönemde kamu ve özel kesimler arası dağılımına daha yakından bakıldığında kendiliğinden olsa bir işbölümü karşımıza çıkmaktadır: Özel yatırımlar giderek konut sektörüne yönelirken, kamu yatırımları ise daha çok enerji ve ulaşım sektörlerine yoğunlaşmıştır. Bu işbölümü altında, kamu ve özel sektör yatırımlarının birbirini dışlayan kalabalıklaştırma (crowding out) etkisinden ziyade, birbirini tamamlayan içe kalabalıklaştırma (crowding in) etkisini izlemekteyiz. Ancak 1990'lara gelindiğinde kamu yatırımlarının özel sektör üzerindeki

²⁸⁴ Yeldan, a.g.e., s. 40.

²⁸⁵ Yeldan, a.g.e., s. 45.

söz konusu “tamamlayıcılık” etkisini yitirdiği ve bunda (1989 sonrası) finansal serbestleşmenin önemli etkileri olduğu görülmektedir²⁸⁶.

Bahsedilen süreçteki yasal düzenlemeler ve uygulamadaki altyapısı konusuna geldiğimizde, ticari liberalleşmeye yönelik ilk adımların 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu olduğu görülmektedir. Bu süreçte 1980 Uyum Politikası Paketi ile; Türk lirasının döviz kuru karşısında değer kaybetmesine izin verilmiş, ihracatçılara doğrudan ödeme yapılmış, tercihli ve sübvansiyonlu ihracat kredileri verilmiş, ithal girdilere vergi muafiyeti getirilmiş ve ihracatta kurumlar vergisi indirimleri getirilmiştir. Ayrıca 1980 yılında ithalat üzerindeki damga vergisi %25’ten %1’e indirilmiş 1981’de kotaya ilişkin düzenlemeler kaldırılmıştır. 1985 yılında ise ithalatı yasaklanan 500 ürünün üçü dışında hepsi serbest bırakılmıştır. 1990’da da ithalatta teminat yatırma ve izin belgesi zorunluluğu kaldırılmıştır. 1996’da Gümrük Birliği’ne giriş ile de süreç belirli bir olgunluğa ulaşmıştır²⁸⁷.

Finansal serbestleşme ise 1980 yılında faiz oranları üzerindeki devlet denetiminin (tavan değerlerin) kaldırılması ile başlamış ve Türk lirasının ihracata dönük olarak sıkça devalüe edilmesiyle devam etmiştir. 1981’de Sermaye Piyasası Kanunu’nun kabulü, 1982’de ise Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulması ve 1984 tarihli 30 Sayılı Kararname’nin yürürlüğe girmesi ile sermaye-para dolaşımının yapısal ve kurumsal altyapısını hazırlamıştır. Bu dolaşımın tamamen serbestleşmesi ise Türk finansal sisteminde köklü bir kopuş ve dönüşümü ifade eden “32 Sayılı Kararname” ile gerçekleşmiştir. Bu kararlar ulusal düzeyde her türlü döviz, menkul ve gayrimenkul alım satımı uluslar arası finansal işleme açılmış ve sermaye-paranın Türkiye’ye giriş ve çıkışı önünde hiçbir engel kalmamıştır.

Yukarıda sıralanan tüm serbestleştirme çabaları aslında istenen finansal derinleşmeyi (yani para ve sermaye piyasalarının yatırımla tasarruf arasında aracı olma işlevini yerine getirecek yetkinliğe ulaşmasını) sağlayamamıştır. Örneğin ihraç edilen menkul kıymet kompozisyonuna bakıldığında, söz konusu toplamın hemen tamamının kamu kesimine ait olduğu anlaşılmaktadır... 1990’lar boyunca kamu kesimi finansal araçları, toplam menkul kıymet ihracının %95-97’sini oluşturmuştur²⁸⁸.

Finansal serbestleşmenin bir diğer riski ise daha önce de bahsedildiği gibi ulusal ekonomiyi spekülatif sermaye hareketlerine açık hale getirmesidir. “...Spekülatif kısa

²⁸⁶ Yeldan, **a.g.e.**, s. 47.

²⁸⁷ TCMB, Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri, 2003, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf] <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf> Erişim: 22.02.2006.

²⁸⁸ Yeldan, **a.g.e.**, s.130.

vadeli sermaye hareketlerine açılan bir ekonominin temel ikilemi, bir yandan makro-finansal dengenin sağlanması için reel faiz haddini, TL'nin yabancı dövizler karşısındaki aşınma haddinin üstünde tutma gerekliliği, diğer yandan da dövizde ulusal paranın aşırı değerlemesi sonucu dış ticarete açık üretici sektörlerin gerilemesi olgusudur. Yüksek reel faiz-aşırı değerli ulusal para politikasına sıkışan ulusal ekonomide kullanılabilir fonlar sabit yatırımlara yönelmek yerine tüketim ve ithalat patlamasına dönüşmekte ve cari işlemler açığını tehlikeli biçimde yükseltmektedir"²⁸⁹. 2000 ve 2001 krizlerinin ardındaki temel mekanizma da budur. Esasen özellikle gelişmekte olan ülkelerin bu kısırdöngüden kurtulabilmeleri oldukça güçtür. Çünkü "finansal yayılma/genişleme (expansion) her durumda iki eğilim oluşturur. Bir yandan kapitalist aktörler; mevcut ticaret ve üretim kanalları vasıtasıyla karlı bir biçimde yeniden yatırıma dönüştürülebilecek sermaye miktarının üzerinde ve aşırı biriken sermayeye, elde ettikleri artan nakit gelirlerini likit halde tutarak, yanıt verirler. Bu tutum "finansal yayılmanın arz koşulları" dediğimiz eğilimi oluşturur -ki bu durumda yüklü miktarda aşırı birikmiş likidite, araçlar vasıtasıyla spekülasyon, borç verme ve alma gibi yöntemler için hazır bekler. Diğer yandan ulusal organizasyonlar ise ulus devletler ve diğer ulusal iktisadi organizasyonlar ticaret ve üretimdeki genişlemede görülen yavaşlamadan kaynaklanan sıkı bütçe baskılarına, finansal piyasalarda biriken sermaye için birbirleriyle rekabet ederek cevap verirler. Bu tutum da "finansal yayılmanın talep koşulları" dediğimiz eğilimi yaratır. Geçmişte ve günümüzde yaşanan bütün finansal yayılmalar bu iki eğilimin -eğer eşitsiz bir durumda iseler- eklemlenmesinin bir sonucudur... Her finansal yayılmada devletin bir krizi vardır"²⁹⁰.

B. Siyasal İstikrarı Belirleyen Faktörler

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde siyasal istikrar veya istikrarsızlık denilince bireylerin aklına gelen iki olgu siyasal sürece olan "askeri müdahaleler" ve "koalisyon hükümetleridir". Bu olgular gerçekten de Türk siyasal yaşamı ve demokrasisi açısından oldukça önemli iki unsurdur. Ancak Türkiye'de siyasal istikrarı belirleyen başka unsurlar da vardır. Bunlar; seçim sistemi, siyasi partilerin seçim öncesi ve sonrası tutumlarının farklı olması (siyasal popülizm), hükümetlerin hükümet etme süreleri (ve bu çerçevede seçimlerin hüküm süreleri) ve özellikle koalisyon hükümetlerinde hükümetteki partilerin siyasal duruşu (sağ parti-sol parti ayrımı çerçevesinde). Elbette ki bu faktörlerin hepsi vergilemeye eşit düzeyde etkide bulunmazlar. Bunlar arasında hükümet süreleri, hükümet yapısı (tek parti-koalisyon) ve sağ-sol parti ayrımı vergilemeye daha çok etki etmektedir ve bu çalışmada etkilerinin ölçülebilmesi açısından özellikle bu faktörlerin vergilemeye olan etkileri uygulamaya konu edilecektir.

²⁸⁹ Yeldan, a.g.e., s.36.

²⁹⁰ Giovanni Arrighi, "Globalization, State Sovereignty and the Endless Accumulation of Capital", **States and Sovereignty in the Global Economy** içinde, Der. David A. Smith vd., Routledge Press. ss. 53-73, London 1999, s.59.

1. Askeri Müdahaleler

Daha önce de belirtildiği gibi askeri müdahaleler her ne kadar demokratik rejimler açısından meşru sayılmadıkları için bir istikrarsızlık unsuru olarak değerlendirilseler de karar alma ve kanun yapma süreçleri açısından oldukça istikrarlı geçiş dönemlerine kapı açarlar. Aynı durum Türkiye için de geçerlidir.

Nitekim 12 Eylül 1980 sonrasında vergi yasalarında köklü değişiklikler öngören tasarıların kanunlaşması, Parlamento'nun feshedilip Milli Güvenlik Konseyi'nin yasama yetkisini kullanması sonucu çok kolaylaşmış ve bu sayede vergi sisteminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Üç yıl kadar süren bu geçiş evresinin sonra yapılan seçimlerde bir partinin tek başına iktidara gelmesinin sonucu olarak, geçmiş yıllarda yaşanan "parlamentodan kanun çıkaramama gibi bir durum olmamış, vergi yasalarında yapılan değişikliklere devam edilmiştir. Ancak bu durum, siyasal istikrarla beraber vergilemenin de istikrara kavuştuğu biçiminde yorumlanmamalıdır. Çünkü vergilemede kanunilik çerçevesinde "kanun çıkarabilme kolaylığı" tanıyan siyasal istikrar vergilemede diğer amaç, ilke ve fonksiyonları yerine getirecek bir istikrarın sağlandığı anlamına gelmemektedir.

12 Eylül 1980 öncesi vergi sisteminin yapısı ağırlaşan enflasyonun da etkisiyle iyice bozulmuş, öngörülen değişiklikler daha önce öngörülen nedenlerle uzun bir süre yapılamamıştı. 12 Eylül sonrasında ise çok sayıda değişiklik bir çırpıda acele olarak yapılmış, bunun vergi yasaları çok kısa bir sürede bazen beş kez bazen daha az sayıda değiştirilmiştir. Ayrıca, vergi yasalarında bulunması gereken açıklık, anlaşılır olma özelliklerine riayet edilmemesi sonucu vergi yasaları, uzmanların bile anlamakta güçlük çektiği, mutlaka tebliğlerle açıklığa kavuşturulması beklenen bir duruma getirilmiştir.

2. Seçim Sistemi

Seçim sisteminin siyasal istikrara olan etkisi iki yönlüdür. Uygulanan seçim sistemi öncelikle içerisinden hükümet çıkacak olan Meclis'in parti kompozisyonunu belirleyen temel etmendir. Seçim sistemi ikinci olarak genel temsil düzeyini belirler. Yani ülkedeki nüfusun ne kadarının mecliste temsil edildiği, temsilin partiler arasında aldıkları oy oranında ne derecede eşit dağıldığı gibi hususlar seçim sisteminin birer sonucu olarak gerçekleşir.

Ülkemizde 1980 sonrası yapılan seçimlere bakıldığında siyasal istikrarın önemli bir belirleyicisi olan seçim sisteminin kendisinde bir istikrar olmadığı görülmektedir. Bu dönemde (3 Kasım 2002 seçimler dahil) üç ayrı seçim sistemi uygulanmıştır. Bunlar hakkında özet bilgiler ve hangi seçimlerde uygulandıkları hususunda veriler aşağıdaki gibidir:

- **Çifte Barajlı d'Hondt Sistemi:** 1983 milletvekili genel seçimlerinde uygulanmıştır. Bu uygulamaya göre siyasi parti adaylarının Meclise girebilmeleri için, o partinin öncelikle ülke düzeyindeki oy oranının yüzde 10'u geçmesi gerekmektedir. Ülke barajını geçen partilerin milletvekili çıkarabilmeleri için ise, ayrıca seçim çevrelerinde uygulanan Çevre Barajı'nı geçmeleri de şart koşulmuştur.

Görüldüğü gibi uygulanana bu sistem, 12 Eylül öncesi siyasal kargaşa ortamının aşılması için "güçlü yürütme" oluşturulabilmesi amacıyla ulaşılmada önemli ölçüde katkıda bulunacak bir sistemdir. 1983 seçimlerinde zaten birçok parti yasaklı olduğundan bu etki pek görülmemektedir.

- **Çifte Barajlı d'Hondt + Kontenjan Sistemi:** 1987 ve 1991 seçimlerinde uygulanmıştır. 1986'da Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunlarında yapılan değişikliklerle, 6 ve daha fazla milletvekili çıkaracak seçim çevrelerinde siyasi partilerin birer kontenjan adayı göstermeleri usulü getirilmiştir. Yeni düzenlemeyle Milletvekili Seçim Kanunu'nun 34. maddesinde "Kontenjan adayı gösterilen seçim çevresinde, geçerli oyların en çoğunu almış olan siyasi partinin kontenjan adayının, seçim çevresi barajını aşmış aşmadığına bakılmaksızın milletvekilliğini kazanmış olacağı" ifadesi yer almıştır. Bir yıl sonra yapılan değişiklikle²⁹¹ de kontenjan adayı belirleme sınırı 6 milletvekilinden 4 milletvekiline indirilmiştir.

Bu düzenlemelerle tanımlanan kontenjan uygulaması, Nispi Temsil Sistemine bir ölçüde çoğunluk sistemini de kattığı için sistemdeki temsilde adalet boyutunu geriletmektedir²⁹². Örneğin 1987 seçimlerine bakıldığında açık bir biçimde kendisine belli etmektedir. Bu seçimde seçmenlerin %19.8'inin (DSP: 8.5, IDP: 0.8, MÇP: 2.9, RP: 7.2 ve Bağımsız: 0.4) oyu mecliste temsil edilememiştir ve ANAP aldığı %36.3'lük genel oyla Meclis'teki sandalyelerin %64.9'unu kazanmıştır.

- **Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi:** 1995, 1999 ve 2002 seçimlerinde yüzde 10 ülke barajlı sistem uygulanmıştır. Buna göre ülke barajını geçemeyen partiler kesinlikle milletvekili çıkaramamakta, barajı geçen partiler ise her seçim çevresinde, o çevreden çıkacak olan toplam milletvekili sayısını, aldıkları oy oranında paylaşmaktadır. Bu sistemde de temsilde adalet sorunu ortaya çıkmaktadır. Örneğin 2002 seçimlerinde geçerli oyların %45.4'ü (ANAP:5.4, BBP:1.0, BTP:0.5, DEHAP:6.3, DSP:1.2, DYP:9.5, İP:0.5, GP:7.3, LDP:0.3, MP:0.2, MHP:8.4, ÖDP:0.3, SP:2.5, TKP:0.2, YP:0.9, YTP:1.2) Meclis'te temsil olanağı bulamamıştır.

²⁹¹ 23 Mayıs 1987 tarih ve 3377 sayılı Kanun.

²⁹² Erol Tuncer, **Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)**, TESAV Yayınları, Yayın No: 24 Ankara 2003, s. 123.

Görüldüğü gibi uygulamadaki farklılıklara rağmen Türkiye’de 1980 sonrası dönemde ağırlıklı olarak nispi temsil sistemi uygulanmıştır. Belki de bu durum vergi yapısı ve politikalarını siyasal açıdan etkileyen en önemli değişkendir, çünkü 1980 sonrası dönemde toplam vergi yükü genel bir artış eğilimi içinde olmuştur. Şayet çoğunluk sistemi uygulansaydı sonuç farklı olabilirdi. Çünkü “çoğunluk sistemine göre seçilmiş yasama organları ulusal gelire oranla daha düşük vergi düzeylerini sürdürürler”²⁹³.

3. Seçim Süreleri ve Hükümet Etme Süreleri

Bir yandan siyasal istikrarı etkileyen faktörler ve seçim sonucunda iktidara gelen hükümetlerin hükümet etme sürelerini belirlerken, diğer yandan bu sürelerin Anayasa ve seçim yasalarında ifade edilen iki seçim arasında geçen süreye olan yakınlığı başlı başına siyasal istikrarın bir göstergesi olmaktadır.

Üzülerek belirtmek gerekir ki ülkemizde Anayasal ve yasal seçim ve hükümet etme süresi olan 5 yıla hiçbir hükümet ulaşamamıştır. 1923’ten 2003’e kadar olan 80 yıllık Cumhuriyet döneminde 59 hükümet kurulmuş (41 adedi çok partili dönemden sonra), bunlar arasında iktidarda en uzun kalan hükümet (I. Özal Hükümeti: 45. Hükümet) 4 yıl 8 gün iktidarda kalmıştır. Yine aynı dönem içerisinde ortalama hükümet ömrü ise yalnızca 1 yıl 4 ay 9 gündür. Çok partili yaşama geçilmesinden sonraki 1950-2003 döneminde ise bu süre 1 yıl 3 ay 17 gündür²⁹⁴.

1980 sonrası dönem ise “güçlü yürütme” yaklaşımı ve buna yönelik seçim sistemlerine rağmen benzer bir görünüm sergilemektedir. Bu dönemde 6 adet seçim yapılmış (6 Kasım 1983, 29 Kasım 1987, 20 Ekim 1991, 24 Aralık 1995, 18 Nisan 1999 ve 3 Kasım 2002) ve bu seçimler sonrasında 7 adedi koalisyon hükümeti olmak üzere toplam 16 hükümet kurulmuştur. Normal koşullarda 1983 sonrası dönemdeki 4. hükümetin iktidarda olması gereken 3 Kasım 2002 tarihinde Türkiye 15. hükümetini seçmek için sandığa gitmiştir.

Bu dönemde ortalama hükümet ömrü 1 yıl 7 ay 6 gün olarak gerçekleşmiştir. Cumhuriyet sonrası Türk siyasal yaşamının en kısa dönemli hükümeti de bu dönemde görev yapmıştır (yalnızca 25 günlük iktidar süresi ile II. Çiller Hükümeti). Bu dönemde kurulan 7 adet koalisyon hükümetinin ortalama iktidar ömrü ise 1 yıl 9 ay 5 gün olarak gerçekleşmiştir. Tek parti hükümetlerinin ömrü ise yalnızca 11 ay 5 günde kalmıştır. Görüldüğü gibi ilginç bir biçimde Türkiye’de 1980 sonrası koalisyon hükümetlerinin

²⁹³ Ryan L. Claassen, “The Effect of Electoral Rules on Tax Policy Stability: Making a Credible Commitment to Control the Confiscatory Power of the State”, 2001, cursos.itam.mx/grosas/tax%20changes.pdf, Erişim: 12.04.2006, s.4.

²⁹⁴ Tuncer, **a.g.e.**, s. 296.

ortalama ömrü tek parti hükümetlerinininkinden daha uzun olmuştur. Daha ilginç olan ise bu tablonun ülke barajlı bir seçim sisteminde ortaya çıkmasıdır.

4. Koalisyon ve Azınlık Hükümetleri

Esasen koalisyon hükümetlerinin bir siyasal sistemdeki ağırlığı seçim sisteminin bir sonucudur. Normal koşullarda nispi seçim sisteminin uygulandığı ülkelerde koalisyon hükümetleri sıkça görülür ve bu durum da hızlı büyüyen bütçe açıklarına neden olur²⁹⁵. Ancak daha sonra değinildiği gibi Türkiye’de 1980 sonrası açıkların neden önceki dönemlerin popülist politikalarıdır. Bu bakımdan 1980 sonrasında bütçe açıklarının arttığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ancak bu açığı bütünüyle seçim sisteminden kaynaklanan siyasal istikrarsızlığa bağlamak sürecin eksik okunduğu anlamına gelecektir.

Cumhuriyet döneminde yalnızca 5 siyasi parti tek başına hükümet kuracak çoğunluğu sağlamıştır. Bu partilerden birisi, tek parti döneminin iktidar partisi olan CHP’dir. Diğer partiler ise DP, AP, ANAP ve AKP’dir. Bu partiler dışındaki diğer tüm partiler yalnızca koalisyon hükümetlerinin ortakları olarak hükümet olabilmişlerdir.

Ülkemizde koalisyon hükümetlerinin geçmişi 1961 Anayasasının kabulünün ardından Nispi Temsil Sisteminin benimsenmesiyle başlamıştır. 1961-1965 yılları ve 1971-1980 yılları arasındaki dönemler ile 1991 yılından sonraki dönemlerde 2002 yılına kadar koalisyon hükümetleri birbiri ardına görev yapmışlardır. 1980-2003 yılları arasındaki 23 yılın 10 yıl 7 ay 25 günü koalisyon hükümetleri ile geçmiştir. Bu dönemin başındaki 3 yıllık Milli Güvenlik Konseyi iktidarını çıkartırsak 20 yıllık sürenin yarısından fazlasının koalisyon hükümetleri ile geçtiği sonucunu elde ederiz ki bu da işleyen bir demokrasi açısından oldukça vahim bir duruma işaret etmektedir.

Ülkemizde tek parti ve koalisyon hükümetlerinin dışında ayrıca azınlık hükümetleri ve ara dönem-partiler üstü hükümetler de var olmuştur. Azınlık hükümetleri, Mecliste hükümet kuracak çoğunluğa sahip olmayan partiler tarafından kurulmuş hükümetlerdir. Bu tür hükümetler Meclisten güvenoyu alabilmek için hükümetin dışında kalan partilerin yada bağımsız milletvekillerinin desteğine başvurmuşlardır. Çok partili yaşamda azınlık hükümeti modeline 6 kez başvurulmuş, bunların yalnızca 3’ü güvenoyu alabilmiştir. 1980 sonrasına bakıldığında ise azınlık hükümeti olarak sadece 1999 tarihli IV. Ecevit Hükümeti’nin güvenoyu alabildiğini görmekteyiz. 1995 tarihli ve koalisyon niteliğindeki azınlık hükümeti olan II. Çiller Hükümeti ise güvenoyu alamamıştır.

²⁹⁵ Anthony Annet; Politics, “Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries, 2002”, [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02162.pdf>], Erişim: 30.05.2006. s.5.

Ara dönem-partiler üstü hükümetlerin bir türüne Cumhuriyet tarihinde üç dönemde rastlanmaktadır –ki bunlar da askeri darbe sonrası hükümetlerdir. Bunlar; 12 Mart ihtilalinden sonraki I. ve II. Gürsel Hükümetleri (30.05.1960-20.11.1961 arası) ve 12 Eylül sonrası Ulusu Hükümeti'dir (22.09.1980-13.12.1983 arası). Bu hükümetlerin özelliği parlamentonun feshedildiği dönemlerde yönetim boşluğunu doldurmalarıdır.

Partiler üstü hükümetin bir diğer biçimi ise 1971 Muhtırası sonrasında 1971-1973 yılları arasında görülen I. ve II. Erim Hükümetleri ile Melen Hükümeti'dir. Bu hükümetlerin özelliği partilerin özgür iradeleri ile değil müdahale ortamının yarattığı özel koşulların yönlendirmesiyle kurulmalarıdır. Burada Meclis ve partiler vardır, ancak hükümetin aktörlerine ve biçimine karar veren güç askeri uyarıdır.

5. Sağ Parti-Sol Parti İktidarı

Siyaset bilimi çerçevesinde sol partiler, sosyalist ve sosyal demokrat partileri ifade etmekte; bunların dışındakiler ise sağ parti olarak nitelendirilmektedir. Ülkemizde 1950 yılına kadar ülkeyi yöneten CHP bu çerçevede sol bir partidir. İlginç olan ise 1950'den sonraki dönemde hiçbir sol parti tek başına hükümet kuracak çoğunluğa ulaşamamıştır. 1999 tarihli IV. Ecevit hükümeti ise tek partili olmasına rağmen bir azınlık hükümeti olduğu için tam anlamıyla bir sol parti iktidarı sayılması mümkün değildir. 1980 sonrası dönemde sol partiler ancak koalisyon ortakları olarak hükümetlerde yer almışlardır. Bu dönemde kurulan 7 adet koalisyon hükümeti hakkında kısa bilgiler Tablo 10'da özetlenmiştir.

Tablo 10: 1980 Sonrası Dönemde Koalisyon Hükümetleri

Partiler	Hükümet No.	Hükümet Adı	İktidarda Kalma Tarihi
DYP-SHP	49	VII. Demirel	21.11.1991-25.06.1993
DYP-SHP	50	I. Çiller	25.06.1993-05.10.1995
DYP-CHP	52	III. Çiller	30.10.1995-06.03.1996
ANAP-DYP	53	II. Yılmaz	06.03.1996-28.06.1996
RP-DYP	54	Erbakan	28.06.1996-30.06.1997
ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlar	55	III. Yılmaz	30.06.1997-11.01.1999
DSP-MHP-ANAP	57	V. Ecevit	28.05.1999-18.11.2002

Kaynak: <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hukümetler.htm> [Erişim: 25.02.2006].

Görüldüğü gibi Türkiye'de siyasal yaşamın ana eksenini sağ partilerdir. Sol partiler ise 1980-2003 arası dönemde ancak 5 koalisyon hükümetinin ortağı olabilmişlerdir. Esasen bu partiler de (SHP, DSP ve CHP) sol yelpazenin merkeze yakın duran sosyal demokrat partilerdir.

İktidarda sağ-sol parti ayrımı vergi politikaları ve yapısı açısından oldukça önemlidir. Örneğin sağ bir parti sermaye ve servet üzerinde, sol bir parti ise emek

gelirleri üzerinde vergi yükünü arttıracak vergisel düzenlemelere pek sıcak bakmayacaklardır. Veya bu iki üretim faktörüne sağlanacak vergisel kolaylık ve teşvikler hususunda sağ ve sol partilerin bakış açıları elbette ki farklı olacaktır. Aynı görüş ayrılığı vergi ile borçlanmanın ikamesi açısından da geçerlidir. Sağ yelpazedeki bir parti kamusal harcamaların daha çok vergilerle finanse edilmesi taraftarı olacakken, örneğin bir sosyal demokrat parti için (Keynesyen sosyal politikalar çerçevesinde) borçlanma çok da kaçınılması gereken veya olağanüstü bir gelir türü değildir.

C. Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Siyaset-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Vergilemenin İçeriği

Bundan önceki bölümlerde siyasal istikrar ile vergilendirme arasındaki ilişkinin birçok yönü üzerinde durulmuş olsa da gerek ölçülebilirlik gerekse de çalışmanın sınırları açısından siyasal istikrar çerçevesinde vergilendirmeye ilişkin en önemli üç bağımlı değişken ele alınacaktır ki esas itibarıyla vergilendirmeye ilişkin tartışmalar da çok büyük oranda bu iç değişken çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu değişkenler; genel anlamda ulusal ekonomi üzerindeki “vergi yükü”; harcama-borçlanma-vergi ilişkisi bağlamında “popülizm”; ve vergi gelirleri içerisindeki dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlığı çerçevesinde “vergilemede adalet”tir.

1. Vergi Yükü

Vergi yükü kavramı belirleyici olmamakla birlikte, bir vergi mükellefinin ödemiş olduğu vergi nedeniyle gelirinde ortaya çıkan net azalma şeklinde tanımlanabilir. Bu netlik vergi yükünü, vergi tazyikinden ayıran ve vergi yüküne objektif bir nitelik kazandıran bir özelliktir. Kısaca ödenilen vergilerin, gelire oranıdır denilebilir. Vergi yükü kavramı vergi politikaları ile ilgili karar ve düzenlemelerde yardımcı olmaktadır. Vergi yükü, vergi politikası ile ilgili düzenlemeleri desteklemek veya reddetmek ve vergi sistemindeki vergi ahenkleştirmesi çalışmalarını savunmak veya kabul etmemek gibi kararların alınmasında bir karar girdisi olarak yer almaktadır²⁹⁶. Diğer taraftan vergi yüküne ilişkin yapılan çeşitli hesaplamalar politikacıların; yeni bir vergi konulması, var olan bir verginin kaldırılması, vergi oranlarının azaltılması ya da artırılması ve istisna ve muafiyetlerin sayılarının ya da kapsamalarının değiştirilmesi şeklindeki kararlarını da etkileyerek; kavramın siyasi karar alıcılar tarafından politika alternatifleri olarak düşünülmesine neden olmaktadır²⁹⁷.

Vergilerin temel fonksiyonları başlığında değinildiği gibi; vergilerin, sosyal, ekonomik ve siyasi fonksiyonları mevcuttur. Vergilere ait bu fonksiyonların sonuçlarının

²⁹⁶ İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Güncelleştirilmiş 4. Bası: Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.214.

²⁹⁷ Turgay Berksoy ve İbrahim Demir, *Politik Vergi Çevrimleri: Türkiye’de Vergi Yükü Üzerinde Politik Etkiler*, s. 8.

değerlendirilip, politika üretilmesi konusunda vergi yükü önemli bir veri olarak kullanılmaktadır. Örneğin gelir dağılımında ortaya çıkan bir adaletsizlik söz konusu olduğunda, hem bu adaletsizliğin ortadan kaldırılması için gerekli verileri sağlamakta, hem de uygulanan politikaların sonuçlarının yorumlanmasına katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan vergi yükü, vergilerin gelir farklılıklarını azaltıcı bir şekilde kullanılarak, dağılımın adil ölçüler içinde yapılmasında yol gösterici bir nitelik kazanmaktadır. Üstlendiği bu fonksiyonun yanında, ülkelerarası siyasal ve ekonomik bütünleşmelerin gerektirdiği vergi uyumlaştırmalarının sağlanması için sürdürülen çalışmalar, vergi yükü hesaplamalarını gerektirmektedir²⁹⁸.

Vergi yükü türleri itibariyle değerlendirildiğinde, dört değişik türü olduğu görülecektir. Bunlar toplam vergi yükü, kişisel vergi yükü, net vergi yükü ve kişisel vergi yükü şeklinde sıralanabilir²⁹⁹. Ayrıca bu sınıflamanın dışında ekonomik ve politik değerlendirmeler için, sektörel vergi yükü, bölgesel vergi yükü şeklinde için sınıflandırmalar yapılmaktadır. Ancak çeşitli şekillerde hesaplanan vergi yükü kavramındaki, verginin kavramının içinde hangi unsurların yer alacağı noktasında tam bir uzlaşma sağlanamamıştır. Yani, vergi yükü hesaplamalarında vergilere; harç, resim, sosyal güvenlik primleri, fonlar, sermaye payları ve KİT karları, aynı mükellefiyetler, bütçe açıkları gibi parametrelerin dahil olup olmadığı yapılan çeşitli tanımlamalara göre farklılaşmaktadır. Burada bu farklılıklar ve vergi yükündeki çeşitliliğin ötesinde, siyasal istikrar çerçevesinde toplam vergi yükü üzerinde durulacaktır. Çünkü toplam vergi yükü bir ülkenin vergi kapasitesinin belirlenmesinde önemli bir gösterge olup, sosyal güvenlik, fonlar gibi yukarıda sayılan parametreleri de kapsamaktadır. Bu yüzden bu çalışmada siyasal istikrar vergilendirme ilişkisi incelenirken toplam yükü üzerinde durulacaktır.

Toplam vergi yükü, bir ekonomide toplanan vergi ve vergi benzeri kamu gelirlerinin, o ekonomi üzerinde meydana getirdiği yükü ifade eder. Yani devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine ödenen vergiler toplamının milli gelire oranı şeklinde tanımlanan toplam vergi yükü, bu özelliği ile makro ekonomik bir anlam ifade etmektedir³⁰⁰. Toplam vergi yükünün ekonomik ve politik kararlar alınmasında, ekonominin içinde bulunduğu vergilendirilebilir kapasite hakkında bilgi vermesi açısından önem arz etmektedir. Bir ekonomide toplanan tüm vergilerin o ekonominin toplam hasılatına oranı şeklinde tanımlanmaktadır. Toplam vergi yükünde, ekonominin içinde bulunduğu durum ve vergilenebilir kapasite önemli olmaktadır. Ülkelerarası karşılaştırma yapıldığında çoğunlukla toplam vergi yükü kullanılmaktadır.

²⁹⁸ Haluk Anıl, **Türkiye’de Vergi Yükü (1950-1970)**, Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları No:4, Ankara 1973, s.5,

²⁹⁹ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994, s.296

³⁰⁰ Sabri Tekir, **Vergi Teorisi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1993, s.97

Vergi ve benzeri ödemelerle toplum gelirleri arasında kurulan ilişkiyi analiz eden toplam vergi yükünün anlamlı bir rasyo olabilmesi için pay ve payda değerlerinin doğru bir biçimde tanımlanması gerekmektedir. Ülkeler arası vergi yükü karşılaştırmalarında toplum geliri olarak esas alınan ölçüt Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'dir. Vergi ve benzeri ödemeler için ise OECD sınıflamasında;

- Genel bütçe gelirleri,
- Katma bütçeli idarelerin vergi benzeri gelirleri,
- Mahalli idarelerin vergi, resim, harç gelirleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar,
- Sosyal güvenlik katılımları (parafiskal gelirler)
- Vergiye bağlı fon gelirleri, esas alınmaktadır³⁰¹.

Toplam vergi yükü bu yönüyle bireysel vergi yükünden farklılaşmaktadır. Bireysel vergi yükünde mükellefin ödediği vergi kendisi için bir yük teşkil etmekte ve gelirinde bir azalmaya sebep olmaktadır. Ancak mikro ekonomik planda doğru olan bu görüş, genel vergi gelirleri ile milli gelir arasındaki makro ekonomik ilişkide düşünüldüğünde çok anlamlı olmayacaktır. Çünkü birinci durumda bireyin ödediği vergi, gelirinde bir azalmaya neden olmakta iken; ikinci durumda ödenilen vergiler sonucunda milli gelirden azalma gerçekleşmez³⁰².

a. Türkiye'de Vergi Yükü Dağılımı

Günümüz Modern demokrasilerinde vergiler kamu gelirleri içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak tüm vergi sistemlerinde olduğu gibi, türk vergi sisteminde de vergi gelirlerinin bileşimi, vergi yükünün dağılımı, vergi oranı ve toplana bu vergilerin nasıl harcandığı vergi bilinci ve vergi adaleti açısından son derece önemlidir. Bu önem vergi ile ilgili düzenlemeleri Anayasal düzeyde düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. 1982 Anayasa'sının 73. maddesinde "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır" hükmü yer alarak vergilemeye ilişkin genel çerçeve oluşturulmuştur. Bu şekliyle vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının sağlanması Anayasal düzeyde güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Ayrıca Anayasada ifadesini bulan bu hüküm, vergileme konusunda egemenlik gücüne haiz bulunan devlete, vergi yükünün büyüklüğü yanında dağılımını belirleme

³⁰¹ Emine Orhaner, "Türkiye'de 1987-1997 Döneminde Vergi Yükü Değişimleri", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 135, Aralık, 1999, s.65.

³⁰² Memduh Yaşa, **Vergi Yükü: Vergi Yükü Hesaplama Usulleri ve Mukayeseleri**, Sermet Matbaası, İstanbul 1962, s.122-123.

konusunda sorumluluk yüklemekte ve vergilemenin adalet ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yürütülmesinde devleti sorumlu kılmaktadır.

Ülkemizdeki vergi sisteminin mevcut yapısı düşünüldüğünde ve vergilemenin ekonomi üzerindeki etkisi ve sosyal sonuçları dikkate alındığında; vergi yükünün adil dağılımının sağlanması; ekonominin istenen hızda ve yönde gelişmesi için tasarrufların artırılması ve kaynakların daha etkin kullanılması açısından önemli bir faktördür³⁰³.

Vergi yükünün ekonomik ve sosyal yapının performansı üzerindeki bu önemi, toplam vergi yükünün analizini gerektirmektedir. Ülkemizde yapılan araştırmalarda toplam vergi yükü hesaplarında vergi kapsamında genel ve konsolide bütçe vergi gelirlerinin yanında yerel yönetimlerin vergi gelirleri, fonlar ve parafiskal gelirlerde dikkate alınmaktadır. Bu hesaplama, sosyal devlet anlayışının egemen olduğu gelişmiş ülkeler ile karşılaştırma yapılmasına olanak sağlamaktadır. Aşağıdaki tabloda ülkemizdeki vergi yükünün 1980 sonrasındaki gelişimi ele alınmıştır.

Tablo 11: Toplam Vergi Yükü (GSMH'ya Oranlı)

Yıllar	Genel Bütçe vergi Gelirleri (1)	Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (2)	(2) + Mah. İd. Vergi ve Payları (3)	(3) + Fonların Vergiye Bağlı Gelirleri (4)	(4) + Parafiskal Gelirler (5)
1980	14.1	14.1	14.8	14.8	17.2
1981	14.8	14.8	15.7	15.7	18.1
1982	14.3	14.4	15.1	15.1	17.6
1983	13.9	13.9	14.8	14.8	17.3
1984	10.7	10.7	11.6	12.0	14.3
1985	10.8	10.9	12.1	13.2	15.3
1986	11.7	11.7	13.4	15.7	17.8
1987	12.1	12.1	13.8	16.1	18.7
1988	11.0	11.0	12.7	15.2	17.7
1989	11.1	11.1	12.7	15.2	18.4
1990	11.4	11.4	13.1	16.0	19.9
1991	12.4	12.4	14.3	16.8	20.9
1992	12,8	12,8	14,7	17,8	22,2
1993	13,2	13,2	15,2	18,1	22,0
1994*	13,8	13,8	15,9	17,7	21,0
1994**	15,1	15,1	17,3	19,1	22,4
1995	13,8	13,8	16,0	17,7	20,6
1996	15,0	15,0	17,2	18,6	22,2
1997	16,1	16,2	18,6	20,4	24,6
1998	17,2	17,6	20,2	21,8	26,3
1999	18,9	19,3	22,1	23,6	28,8
2000	21,1	21,4	24,4	25,9	31,6
2001	22,5	22,8	26,0	27,9	34,2
2002	21,7	21,8	23,9	24,5	30,5
2003	23,6	23,7	25,8	26,1	32,7
2004	23,6	23,6	25,9	26,4	33,3
2005	24,5	24,5	27,1	27,6	34,4

Kaynak: Genç Osman YARAŞLI, **Türkiye'de Vergi Reformu**, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2005/367, Ankara, s. 43, 2005 ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/GBG/Tablo_14.xls.htm.

³⁰³ Nihal Avcı, Bütçe ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ekim, 1988, s.32.

* EDV., NAV., EMTV. HARİÇ. Ekonomik denge vergisi; net aktif vergisi; emlak ve mot. taş. ver. dahil.
** EDV., NAV., EMTV. dahil.

Tablonun ilk sütununda yer alan genel bütçe vergi gelirleri, vergi yükünün tam bir göstergesi değildir. Bu nedenle hesaplamaya vergi gelirlerinden mahalli idarelere verilen pay ile bu idarelerin kendilerinin topladıkları vergileri, fonların vergi niteliğindeki gelirlerini ve parafiskal gelirleri eklemek gerekmektedir.Tablo 11'den görüldüğü üzere, yıllara yaygın olarak genel ve konsolide bütçe vergi yükleri arasında ülkemizde fark bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni katma bütçeli kuruluşların vergi niteliğindeki gelirlerinin oldukça sınırlı olmasıdır. Bununla birlikte, 25 yıllık dönemde mahalli idare vergi ve paylarının vergi yükü içindeki payı 1985 yılından itibaren düzenli bir artış göstermektedir. Mahalli idarelerin vergi yükündeki bu artış kısmen bu idarelere aktarılan payın 09.05.1984 tarih ve 3004 sayılı Kanunla arttırılmasından, kısmen de emlak vergisinin 01.01.1986 yılından itibaren belediyelere devredilmesinden kaynaklanmıřtır³⁰⁴.

b. Vergi Türleri Açısından Vergi Yükü

Toplam vergi yükü, bir ülkedeki vergilerin gelire olan ilişkisini göstermekle birlikte, vergi sistemi hakkında çok detaylı bir açıklama yapılmasına olanak sağlamamaktadır. Kapsamlı bir analiz yapılabilmesi için vergi sistemini teşkil eden vergilerinde incelenmesi gereklidir. Çünkü aynı vergi hasılatını farklı vergi demetleriyle sağlamak mümkündür. Fakat her bir vergi demetinin ekonomik faaliyetlere ve gelir dağılımına yansması birbirinden farklı olacaktır. Bu nedenle bir vergi sistemi içerisinde yer alan vergilerin, milli gelir içerisindeki paylarının analizi gerçek bir vergi yükünü göstermesi açısından nemlidir³⁰⁵.

Ülkemizdeki toplam vergi yükü oranlarının daha anlamlı bir şekilde yorumlanabilmesi için vergi çeşitlerine göre vergi yüklerinin incelenmesi gerekmektedir. Bu inceleme, aşağıda Tablo 12'de yapılmıştır.

Tablo 12'de ülkemizdeki vergi sisteminin dolaylı-dolaysız vergi yüklerine göre ayrımı, 1980 yılından 2005 yılına kadar GSYİH'ya oranlanarak incelenmiştir. Yapılan bu incelemede vergi sisteminin dolaylı vergi ağırlıklı yapısı ortaya konulmuştur. Vergi yükleri açısından bakıldığında 1980 yılında 8.4 olan dolaysız vergi yükü; 2005 yılında

³⁰⁴ Yaraşlı, a.g.e., s. 47.

³⁰⁵ Yaraşlı, a.g.e., s. 55.

7.5'e düşmüştür. Dolaylı vergi yüklerini incelediğimiz zaman ise, 1980 yılında 5.7 olan vergi yükü, 2005 yılında 16.9'a yükselmiştir.

Dolaylı-dolaysız vergi yüklerindeki bu gelişim, toplam vergi yükleri ile karşılaştırıldığı zaman görüleceği üzere, ülkemizde 1980 yılından itibaren artan vergi yükünün dolaylı vergi yükündeki artışla eş zamanlı olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Mevcut yapı ülkemizdeki toplam vergi yükünün artışında dolaylı vergi yükünün önemini göstermektedir.

Vergi adaleti açısından elbette ki bu durum bir kötüye gidişe işaret etmektedir. İşte bu da gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasındaki vergi yükünün adil dağılımı ile ilgili farklılığın bir diğer göstergesidir. Daha önce de bahsedildiği gibi gelişmiş ülkelerde dolaylı vergilerin artışı toplam vergi yükündeki artışın bir tezahürü biçiminde gerçekleşirken, azgelişmiş ülkelerde bütçe baskısından kaynaklanmaktadır. Bütçe baskısı ile vergileme arasındaki ilişkiye çalışmanın ilerleyen kısımlarında değinilecektir. İleride de görüleceği gibi Türkiye'de siyaset-vergileme ilişkisindeki kopukluğun temel belirleyeni de siyasal iktidarlar üzerindeki bütçe baskısının, bu iktidarlara, gerek popülist politikalara gerekse seçim ekonomisine gitmelerine fırsat tanımamasıdır.

Tablo 12: Türkiye'de GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Vergi Türleri

Yıllar	Dolaysız Vergiler	Gelirden Alınan Vergiler	Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi	Dolaylı Vergiler	Katma Değer Vergisi	Özel Tüketim Vergisi
1980	8.4	8.3	7.6	0.7	5.7	--	--
1981	9.6	9.5	7.6	1.7	5.2	--	--
1982	7.7	7.6	5.9	1.7	6.7	--	--
1983	8.3	8.2	6.6	1.6	5.6	--	--
1984	6.3	6.2	5.2	1.0	4.4	--	--
1985	5.7	5.6	4.2	1.4	5.2	2.7	--
1986	6.7	6.6	4.5	2.1	5.0	3.1	--
1987	6.7	6.6	4.6	2.0	5.4	3.4	--
1988	5,4	5,3	3,7	1,6	5,5	3,2	--
1989	6,0	5,9	4,3	1,5	5,2	2,8	--
1990	6,0	5,9	4,7	1,1	5,5	3,1	--
1991	6,5	6,4	5,2	1,1	5,9	3,6	--
1992	6,5	6,4	5,4	0,9	6,4	3,8	--
1993	6,4	6,3	5,3	0,9	6,8	4,1	--
1994	7,3	6,3	4,7	1,1	7,8	4,5	--
1995	5,6	5,5	4,2	1,3	8,2	4,5	--
1996	5,9	5,8	4,5	1,2	9,2	5,0	--
1997	6,7	6,5	5,2	1,3	9,7	5,4	--
1998	8,2	8,1	6,6	1,4	9,4	5,2	--
1999	8,6	8,4	6,3	2,0	10,4	5,3	--
2000	8,7	8,4	4,9	1,8	12,5	6,7	--

2001	9,0	8,7	6,4	2,0	13,2	6,9	--
2002	7,2	6,9	4,9	2,0	14,2	7,3	4,9
2003	7,7	7,1	4,7	2,4	15,7	7,5	6,3
2004	7,2	6,8	4,5	2,2	16,2	7,9	6,1
2005	7,5	7,0	4,6	2,3	16,9	7,8	6,7

* Vergi gelirlerine ilişkin istatistiki veriler Gelir İdaresi Başkanlığından alınmış olup; vergi çeşitlerine göre yükler tarafımızca hesaplanmıştır.

Dolaylı ve dolaysız vergi yükleri arasındaki bu farklılık, ülkemiz vergi sisteminin adil olmayan yapısını ortaya çıkarmaktadır. Çünkü dolaylı vergilerde mükelleflerin ödeme güçlerinin dikkate alınmaması vergi adaletini olumsuz yönde etkilemesine neden olmaktadır. Diğer taraftan dolaylı vergilerin yüksek olması söz konusu mallar üzerinden yapılan kaçakçılığı da artırıcı bir etki yapmaktadır. Ülkemizdeki dolaylı vergilerin yıllara yaygın olarak artması ve dolaylı-dolaysız vergi ayrımındaki dengenin bozulması Türk vergi sistemi açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır³⁰⁶. Vergi yükü ile dolaylı-dolaysız vergi yüklerindeki bu istikrarlı gidişat, özellikle 1987 sonrası dönemde görülen siyasal istikrarsızlık çerçevesinde ele alındığında –ki bu konunun ayrıntılarına ileride değinilecektir, Türkiye’de siyasal istikrar ile vergi yapısı arasındaki ilişkinin zayıflığı açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

2. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Bağlamında Popülizm

Esasen 1980 sonrası harcama, borçlanma ve vergi yapıları incelendiğinde, dönemin bütçe büyüklükleri üzerinde popülist politikardan ziyade 1950-1980 popülizminin (borçlanmaya dayalı ithal ikamesi) 1980 sonrası bütçeleri üzerinde oluşturduğu açık ve faiz baskısının daha etkili olduğu görülmektedir. Özetle ifade etmek gerekirse 1980 öncesi dönemin popülizminin bütçesel maliyetleri 1980 sonrasında politikacılara popülizm yapmaya pek fırsat tanımamıştır. Bu durumu harcama ve borçlanma verilerinden hareketle analiz etmek zor olmayacaktır. 1980 sonrası dönemde konsolide bütçe içerisinde cari harcamalara bakıldığında; 1990'lara kadar (personel ödemeleri hariç) bir azalma, ardından 1990'ların başında kriz dönemine kadar bir artış ve kriz sonrası dönemde ise genel bir azalma eğilimi gözlenmektedir.

Tablo 13: 1980-2005 Yılları Arasında Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Seyri (%)

	Cari/GSMH	Cari KBH	YH/GSMH	YH/KBH	TR/GSMH	TR/KBH	FÖ/GSMH	FÖ/KBH	FÖ/TR
1980	9.3	45.9	3.50	17.2	7.5	36.9	0.6	2.6	7
1981	8.0	42.1	3.82	20.2	7.1	37.7	0.9	4.9	13
1982	6.8	45.0	3.14	20.8	5.2	34.2	0.8	5.4	16
1983	7.7	40.9	3.39	18.1	7.7	41.0	1.5	7.8	19
1984	6.7	39.4	3.12	18.3	7.2	42.4	2.0	11.3	27
1985	5.9	39.4	2.91	19.4	6.2	41.2	1.9	12.3	30
1986	6.0	37.4	3.17	19.9	6.8	42.7	2.6	16.3	38

³⁰⁶ Nurettin Bilici, “Dolaylı-Dolaysız Vergiler Dengesi (Veya Dengesizliği)”, Ed. Nihat Falay vd. **Kamu Maliyesine Yeni Bakış** Seçkin Yayınevi, Ankara 2006, s.204-205

1987	6.5	38.2	2.64	15.6	7.8	46.2	3.0	17.5	38
1988	6.1	37.5	2.10	12.9	8.1	49.6	3.9	23.5	47
1989	7.7	46.8	1.68	10.2	7.1	43.9	3.6	22.0	50
1990	8.9	52.8	1.72	10.1	6.3	37.1	3.5	20.7	56
1991	10.4	50.5	1.85	9.0	8.3	40.5	3.8	18.5	45
1992	11.3	56.1	1.72	8.6	7.1	35.3	3.7	17.9	51
1993	11.1	45.6	1.83	7.5	11.4	46.8	5.8	24.4	52
1994	9.5	41.1	1.30	5.6	12.3	53.3	7.7	32.9	62
1995	8.2	37.7	1.17	5.4	12.4	57.0	7.3	33.6	59
1996	8.6	32.6	1.59	6.0	16.2	61.4	10.0	37.2	61
1997	9.5	34.8	2.01	7.4	15.7	57.8	7.8	27.9	49
1998	9.7	33.2	1.87	6.4	17.6	60.4	11.5	39.0	65
1999	11.7	32.6	2.00	5.6	22.2	61.8	13.7	37.8	61
2000	10.8	28.9	2.20	5.9	24.4	65.2	16.3	43.6	67
2001	11.6	25.1	2.72	5.9	31.7	69.0	23.3	50.4	73
2002	11.2	26.1	3.08	7.2	28.6	66.7	19.0	44.2	66
2003	10.8	27.4	2.01	5.12	26.5	67.5	16.4	42.2	62
2004	10.4	24.9	1.76	9.6	25.6	78.0	13.9	19.6	64
2005	10.0	19.6	1.90	5.9	22.9	77.3	9.3	31.5	63

YH: Yatırım Harcamaları, KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, TR: Transfer Harcamaları, FÖ: Faiz Ödemeleri.
Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'den, www.muhasabat.gov.tr ve www.hazine.gov.tr verilerinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Yukarıdaki tablodan da fark edileceği gibi cari harcamaların KBH'ye oranı, inişli-çıkışlı bir düşme eğilimi göstermektedir. Aynı durum "diğer cari harcamaların" cari harcamalar içerisindeki payı için de geçerlidir. Ancak personel ödemelerine geldiğimizde, bu kalemin hem cari harcamalar içerisindeki hem de GSMH içerisindeki payında yaşanan artış eğilimi dikkati çekmektedir. Bunun nedeni nüfus artışı, idari yapılanmadaki değişiklikler, kamu hizmet alanlarındaki gelişmeler gibi nedenlerle personel sayısının giderek artmasıdır. Rakamlarla ifade edecek olursak; 1980 yılında 1.381.431 olan konsolide bütçe, memur, işçi ve sözleşmeli personel sayısı 2000 yılında 2.210.702 olmuştur. 1980-2003 döneminde, personel giderlerini etkileyen ikinci gelişme zaman zaman yapılan ve ücretleri arttıran düzenlemelerdir. Bir diğer kalem ise, tedavi ücretlerinde görülen gelişmelerdir³⁰⁷.

1960'lı ve 1970'li yıllarda yatırım harcamaları -ithal ikameci kalkınma modeline paralel bir biçimde- konsolide bütçe harcamaları içinde önem sıralamasında cari harcamaların ardından ikinci sırada yer alıyordu. Ancak 1980'li ve 1990'lı yıllarda harcamaların hacim ve içeriğinde çok esaslı değişiklikler olmuştur. Transfer harcamaları, özellikle faiz ödemelerindeki artıştan dolayı yükselmiş ve bazı yıllar cari harcamaları geride bırakmıştır. Bütçe harcamalarının dağılımındaki bu gelişmede en büyük görece daralma yatırım harcamalarında görülmüştür. Yukarıdaki tabloda bu durum açık bir şekilde görülebilmektedir.

Her ne kadar yatırım harcamalarının azalmasında fon sistemi ve adem-i merkezileşme hususunda görülen gelişmelerin etkileri inkar edilemese de, bize göre

³⁰⁷ Ahmet Şahin, "1980 Sonrası Harcama Politikaları", 16. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri (28-31 Mayıs 2001, Antalya), Manisa 2002, s. 27.

konsolide bütçe harcamaları içerisinde yatırım harcamalarının payının azalmasında en önemli etken bütçe üzerindeki faiz ödemeleri baskısıdır. Bu baskı ise, daha açık bir biçimde transfer harcamalarında kendisini göstermektedir.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi 1980 sonrası dönemde Türkiye’de transfer harcamalarının payı hem konsolide bütçe içerisinde hem de GSMH içerisinde ciddi oranda artmıştır. Bu artışın temel nedeni ise özellikle iç borçlanma faiz ödemelerinde görülen artıştır. Bu dönemde görülen bir diğer ciddi değişim de KİT'lere yapılan transferlerde yaşanmıştır. Bu transfer kalemi nerdeyse hem konsolide bütçe için hem de ulusal ekonomi için önemsiz denecek bir seviyeye çekilmiştir. Transfer harcamalarının etkisi daha çok bölüşüm ilişkilerinde ve dolaylı olarak görülür. Ancak faiz ödemelerinin transfer harcamaları içerisinde ağırlıkta olması emek ve sermaye gelirler arasındaki dengeyi sermaye lehine bozmaktadır. Bu ise maliye ve bütçe politikalarının temel hedeflerinden olan “gelir dağılımını düzenleme” sürecini olumsuz etkilemektedir.

Tablodan da görüldüğü gibi transfer harcamalarının GSMH'ye oranı 1980'deki % 7.5'lik seviyesinden 2005 yılına gelindiğinde 22.9'a yükselmiştir; aynı şekilde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı ise %36.9'dan %77.3'e ulaşmıştır. 2005 yılına gelindiğinde, faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı 1980'deki %0.6'lık seviyesinden %9.3'e; faiz ödemelerinin toplam transfer harcamalarına oranı ise %7'den %63'e yükselmiştir. Elbette ki bu gerçekleştirmelerde önceki dönemlere ait borçlanmaya dayalı popülist politikaların 1980 sonrasında kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmasının payı büyüktür. Aşağıdaki tabloda borçlanma gereğine ilişkin veriler ortaya konmuştur.

Tablo 14: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (GSMH'ye Oranlar %)

Yıl			KİT								Toplam KKBG	TKFD BG
	KB	FDKB	İşletmeci	Tasarrufçu	YY	DSK	SGK	FON	ÖKK			
1980	3.1	2.5	5.1	-0.2	0.3	0.5	--	--	--	8.8	8.2	
1981	1.5	0.6	3.9	-1.5	0.0	0.0	--	--	--	4.0	3.0	
1982	1.5	0.7	2.5	-0.5	0.0	0.1	--	--	--	3.5	2.7	
1983	2.2	0.7	2.8	-0.6	0.0	0.5	--	--	--	4.9	3.4	
1984	4.4	2.4	2.3	-0.4	-0.1	0.0	-0.3	-0.5	--	5.4	3.4	
1985	2.3	0.3	2.4	0.0	-0.1	-0.4	0.0	-0.6	--	3.6	1.7	
1986	2.8	0.2	2.6	-0.1	0.3	-0.3	0.0	-1.7	--	3.7	1.1	
1987	3.5	0.5	3.4	-0.2	0.5	0.0	-0.6	-0.6	--	6.1	3.1	
1988	3.1	-0.8	2.1	0.1	0.4	0.1	-0.4	-0.5	--	4.8	1.0	
1989	3.3	-0.3	2.0	0.0	0.2	0.0	-0.4	0.4	-0.1	5.3	1.7	
1990	3.0	-0.5	4.0	-0.2	0.0	0.0	-0.3	0.6	0.2	7.4	2.3	
1991	5.3	1.5	3.3	-0.2	0.3	0.0	0.1	0.9	0.4	10.2	4.1	
1992	4.3	0.6	3.8	-0.5	0.8	0.0	0.2	1.3	0.7	10.6	4.4	
1993	6.7	0.9	2.8	-0.3	0.7	0.0	0.6	0.9	0.7	12.0	3.8	
1994	3.9	-3.8	1.2	0.2	0.4	0.0	0.6	0.9	0.7	7.9	-2.9	
1995	4.0	-3.3	-0.6	0.4	0.2	0.0	0.4	0.6	-0.1	5.0	-4.5	
1996	8.3	-1.7	-0.4	-0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.5	8.6	-2.9	
1997	7.6	-0.1	0.5	-0.9	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	7.7	-1.2	

1998	7.3	-4.3	1.2	0.1	0.4	0.0	0.4	0.0	0.0	9.4	-3.3
1999	11.9	-1.8	2.2	0.2	0.4	-0.1	0.2	0.7	0.1	15.5	0.2
2000	10.9	-5.3	1.5	0.2	0.4	-0.1	-0.3	-1.2	0.4	11.8	-5.7
2001	17.4	-5.8	0.0	0.0	0.3	-0.1	-1.1	-0.5	0.4	16.4	-8.1
2002	14.9	-4.1	-1.1	0.0	0.1	-0.2	-1.0	0.0	0.1	12.8	-7.0
2003	11.4	-5.1	-0.5	0.0	0.1	-0.2	-1.1	-0.6	-0.4	8.7	-8.5
2004	7.1	1.97	0.4	0.0	0.1	-0.3	-1.0	0.5	0.0	4.7	-8.5
2005	3.1	2.03	0.1	0.0	0.0	-0.2	-0.8	0.3	-0.3	4.9	-8.5

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, KB: Konsolide Bütçe, FDKB: Faiz Dışı Konsolide Bütçe, YY: Yerel Yönetimler, DSK: Döner Sermayeli Kuruluşlar, SGK: Sosyal Güvenlik Kuruluşları, ÖKK: Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar, KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, TKFDBG: Toplam Kamu Faiz Dışı Borçlanma Gereği.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'den, www.muhasabat.gov.tr ve www.hazine.gov.tr verilerinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablodan da izlenebileceği üzere konsolide bütçe borçlanma gereği özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren istikrarsız bir şekilde yükselmiş ve 2001 krizi sonrası istikrar tedbirlerinin uygulamaya konmasına kadar da bu artışını sürdürmüştür. 2000'li yıllarda ise yaşanan krizlerin de etkisiyle çift haneli rakamlara ulaşmıştır. Tablonun 3. sütunu oldukça ilginç bir gerçeği gözler önüne sermektedir. Görüldüğü gibi faiz dışı konsolide bütçe borçlanma gereği 1980'ler boyunca genellikle % 1'in altında kalmış ve 1990'larda da negatif olma eğilimi göstermiştir. Bu da göstermektedir ki, ülkemizde borçlanma gereğinin artışında en büyük etkenlerden biri de yine borçlanmanın kendisidir.

Küreselleşme sürecinin gelişmekte olan ülkelerde meydana getirdiği borç-faiz-borç sarmalının bu ülkelerde kamu ekonomisi dengelerini olumsuz etkilediğine daha önce değinmiştik. İşte Türkiye'de faiz dışı konsolide bütçe borçlanma gereğinin çok düşük ve birçok yıl negatif seyretmesi de bunun bir yansımasıdır. Aynı durum Tablo'nun son sütununda da görülebilmektedir. Toplam konsolide faiz dışı borçlanma gereğinin özellikle 1990'lardan sonra genelde negatif olarak gerçekleşmesi, Türkiye'nin küreselleşme sürecine eklenmesinde oldukça önemli bir adım olan 1989 sonrası finansal serbestleşme süreci ile birlikte değerlendirildiğinde küreselleşme sürecinde gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkeler olan kaynak aktarım ve yığılma mekanizmasının Türkiye'yi de etkilediğini açık bir biçimde göstermektedir.

Ancak Türkiye'de bütçe açıkları 1980 öncesi dönemde de 1990'lara kadar artmıştır. Türkiye'de bütçe açıklarının bu şekilde zaman içinde büyümesinin nedeni, gelirlerin azalması değil; kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmasıdır. Tabii bunun üzerinde Osmanlılardan beri Lozan ve II. Dünya Savaşı arası dönem hariç, diğer dönemlerde açık bütçe geleneğinin mevcut olmasının da büyük etkisi vardır. Türkiye'de bütçe açıkları 1950 sonrası dönemde hep sorun olmuş ve kamu gelirlerinin istenilen düzeyde arttırılamaması; buna karşın kamu harcamalarının dizginlenememesi bütçe açıklarının başta gelen sebeplerinden birisi olmuştur. Her şeyden önce

Türkiye’de etkin olmayan bir vergi sisteminin varlığı, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Vergi gelirlerinin düşük olmasının bir diğer nedeni ise kayıt dışı ekonominin varlığıdır. Bunlara ilaveten ekonomide verimliliğin düşük buna karşın israfın yüksek olması, yolsuzlukların varlığı, yüksek kronik enflasyon, kötü yönetim gibi birçok farklı nedenler sıralanabilir³⁰⁸.

Aşağıdaki Tablo 15’den de görüldüğü gibi, borçlanmanın idari ve yasal yapısında 1986 yılında yaşanan kırılmanın etkileri 1989-1991 aralığında kendini göstermiş ve finansal serbestleşmenin gerçekleştiği 1989 sonrası, borçlanma politikalarındaki eğilimler önce tersi bir seyir izlemiş ve ardından eski sürecine geri dönmüştür. Görüldüğü gibi net dış borçlanmanın GSMH’ye oranı oldukça istikrarsız bir seyir izlemesine rağmen 1989 sonrası dönemde tam 4 yıl arka arkaya pozitif eğilim göstermiş ve 1994 sonrası eski istikrarsız yapısına tekrar kavuşmuştur. Aynı durum dış borç stokunun GSMH’ye oranının seyrinde de görülür. 1980 yılında %23.7 olan bu oran 1989 yılına kadar sürekli yükselmiş ve 1989’da %38.9 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılında ise %33.6’ya düşmüş ve nihayet 1991 yılından sonra yükselme eğilimi 2000 ve 2001 krizlerine gelinceye kadar devam etmiştir. Burada dikkati çeken nokta, 1990-1994 arası dönemdeki düzenli artış dışında net dış borçlanmanın oranı oldukça istikrarsız (hatta birçok yıl negatif) olmasına rağmen yine 1990-1994 yılları arası hariç olmak üzere ve 2000-2001 krizlerine gelene kadar dış borç stoğunun sürekli olarak artmasıdır. Bu durum Türkiye’nin bir çok yıl borçlanmadan net borç ödeyicisi olduğu halde borç stoğunun düzenli olarak arttığı ve küreselleşme sürecinin daha önce değindiğimiz gelişmekte olan ülkelere doğru olan kaynak aktarım mekanizması içine sıkıştığı anlamına gelmektedir.

Tablo 15: Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Alınan Borçların GSMH’ye Oranları (%)

Yıl	Dış Borçlanma (Net)	DBS	İç Borçlanma (Net)	İBS	TBS
1980	0.33	23.7	2.51	13.6	37.3
1981	0.31	23.8	0.15	12.4	36.2
1982	-0.11	27.4	1.68	12.6	40.3
1983	-0.64	30.4	1.95	22.8	53.2
1984	1.50	35.0	3.12	20.9	55.9
1985	-0.64	38.1	3.23	19.7	57.8
1986	-0.01	42.7	3.15	20.5	63.2
1987	-0.35	46.8	3.79	22.9	69.7
1988	0.24	45.0	2.91	22.0	67.0
1989	-0.09	38.9	3.70	18.2	57.1
1990	0.01	32.5	3.10	14.4	46.9
1991	0.30	33.6	4.97	15.4	49.0
1992	0.37	35.2	5.02	17.6	52.8

³⁰⁸ Hüseyin Şen ve İsa Sağbaş, **Bütçe Açıkları: Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s.148.

1993	1.05	37.7	5.26	17.9	55.6
1994	-1.73	48.9	5.64	20.6	69.5
1995	-1.03	43.1	4.78	17.3	60.4
1996	-0.90	43.4	9.36	21.0	64.4
1997	-1.52	44.0	8.52	21.4	65.4
1998	-1.76	46.9	8.60	21.9	68.8
1999	0.76	55.5	12.44	29.3	84.8
2000	2.43	53.1	7.01	28.5	91.6
2001	-2.52	31.6	13.34	69.2	100.8
2002	6.06	33.8	6.39	54.5	88.3
2003	0.75	24.8	12.01	52.3	77.1
2004	1.40	21.4	11.66	52.3	73.7
2005	1.20	17.9	8.80	50.2	68.1

MB: Merkez Bankasından Nakit Avans, DBS: Dış Borç Stoğu, İBS: İç Borç Stoğu, TBS: Toplam Borç Stoğu.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'den, www.muhasibat.gov.tr ve www.hazine.gov.tr verilerinden tarafımızca düzenlenmiştir.

İç borç stokundaki artış ise biraz daha istikrarlıdır. Bu kalemde de yine iniş-çıkışlar yaşanmasına rağmen Tablo'ya bakıldığında gerek net iç borçlanmada gerekse iç borç stokunda bir artış eğilimi olduğunu söylemek daha kolaydır. 1980 yılında %2.51, 1980-1990 ortalaması ise %2.7 olan net iç borçlanma oranı 1990 sonrası dönemde, iki yıl (1991 ve 1995) hariç %5'in altına hiç düşmemiştir. İç borç stokunun GSMH'ye oranındaki artış ise 1989 yılına kadar istikrarlı bir biçimde sürmüştü ve 1989 ve 1990 yıllarında azaldıktan sonra 1991 yılından sonra tekrar yükselmeye başlamıştır. 1980 yılında %13.6 olan bu oran, 2000'li yıllara geldiğimizde %50'nin üzerine çıkmıştır. Toplam borç stokunda ise 1989-1990 yıllarında ve 1995 yılında görülen kırılma haricinde 2000 ve 2001 krizleri sonrasına kadar sürekli artış yaşanmıştır. 1980 yılında %37.3 olan Toplam Borç Stoku/GSMH oranı 2001 yılında %100.8'e ulaşmış ve ardından uygulanan kemer sıkma politikaları ile 2005 yılında ancak %68.1'e çekilebilmiştir. Esasen iç borç stokundaki artışın dış borca göre daha istikrarlı olması, 1980 sonrası dönemde artan bütçe baskısı nedeniyle artık dış borç çekişli popülist politikalara fazla bir yer kalmadığının bir göstergesi olması açısından önemlidir. Bu durumu aşağıdaki tablodan da takip etmek mümkündür.

Tablo 16: 1979-2003 Yılları Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcama ve Gelir Esnekliklerinde 5'er Yıllık Değişim (%)

Yıl*	KBH Esnekliği	KBG Esnekliği	GBV Esnekliği**	FÖ Esnekliği	KKBG Esnekliği
1979	1.04	0.84	0.86	1.01	3.83
1984	0.75	0.37	0.38	1.83	1.24
1989	1.03	1.00	1.02	0.84	1.23
1994	0.83	1.18	1.01	1.64	0.29
1999	1.73	1.31	1.31	1.59	3.07
2003	0.66	1.10	0.90	0.43	-0.36
Ortalama (1979-2003)	1.03	0.98	0.94	1.19	1.51

* Faiz ödemeleri genellikle borcun alındığı yıldan sonraki yıl ödenmeye başlandığından, bunların bütçe üzerindeki en belirgin etkileri, ancak bir önceki son taksidin ödendiği ve yeniden borçlanılan yıldan önceki yıl verilerine bakılarak görülebilecektir. Bu tabloda süreci 1979 yılından başlatmamızın sebebi budur.

** Türkiye’de Katma Bütçe vergi gelirlerinin Konsolide Bütçe vergi gelirlerine oranı hiçbir zaman % 3’ü geçmediği için, burada Konsolide Bütçe vergi gelirleri yerine Genel Bütçe vergi gelirlerinin dikkate alınmasında bir sakınca görülmemiştir.

KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, KBG: Konsolide Bütçe Gelirleri, GBV: Genel Bütçe Vergi Gelirleri, FÖ: Faiz Ödemeleri, KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği.

Kaynak: DPT ve Gelirler Genel Müdürlüğü verileri esas alınarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tabloda dikkati çeken husus, 1980 öncesi popülizminin bir ürünü olarak 1980 sonrasında ulusal gelirden yaşanan artıştan en fazla kazancı KKBG ve dolayısıyla faiz ödemelerinin sağladığıdır. Zira ortalamalara bakıldığında GSMH’ ye en duyarlı olan kalemlerin bunlar olduğu görülmektedir. Bunun anlamı 1979-2003 yılları arasında GSMH’deki bir birimlik artışın; harcamalarda ortalama aynı seviyede bir artışa, gelirlerde 0.98 birimlik artışa, genel bütçe vergi gelirlerinde 0.94 birimlik artışa, faiz ödemelerinde 1.19 birimlik artışa ve nihai olarak kamu kesimi borçlanma gereğinde 1.51 birimlik bir artışa yol açtığıdır. Ayrıca kriz sonrası iktisat politikalarının ve sıkı kamusal tasarruf anlayışının egemen olduğu 1994 ve 2003 yılları hariç konsolide bütçenin harcama esnekliği gelir esnekliğinden yüksek olmuştur. Buradan çıkarılacak sonuç ise tekrara düşmek pahasına, 1980 öncesi dönemin kamu maliyesi üzerinde gerçekleştirdiği bütçe baskısının bundan sonraki dönemde popülist vergi politikaları uygulanmasına pek müsaade etmediğidir.

3. Dolaylı-Dolaysız Vergi Ayrımı Çerçevesinde Vergilemede Adalet

Esasen bu konuya yukarıda “vergi yükü” başlığında yeterince değinilmiştir. Bu yüzden burada özetle değinilecektir. Türkiye’de vergi yapısı çerçevesinde vergilemede adaletin ne düzeyde olduğunu görmek açısından aşağıdaki tabloda bulunan verilere bakmak yeterli olacaktır.

Tablo 17: 1980-2005 Arasında Türkiye’de Konsolide Bütçe Gelirlerinin Seyri (%)

Yıl	KBG/ GSMH	VG/ GSMH	VG/ KBG	DSV/ KVG	DV/ KVG	VDNG/ KBG	ÖGF/ KBG	KTBG/ KBG
1980	17.20	14.14	82.2	62.9	37.1	15.5	1.2	1.1
1981	17.35	14.84	85.5	64.5	35.5	10.2	3.4	0.9
1982	13.61	12.30	90.3	63.3	36.7	8.4	0.0	1.3
1983	16.51	13.88	84.1	59.4	40.6	13.7	0.8	1.3
1984	12.66	10.70	84.6	58.2	41.8	10.5	2.7	2.2
1985	12.77	10.83	84.8	47.4	52.6	10.1	2.7	2.3
1986	13.20	11.67	88.4	52.0	48.0	8.5	1.2	1.8
1987	13.45	12.06	89.7	49.7	50.3	8.1	0.2	1.9
1988	13.17	11.02	83.6	49.7	50.3	7.2	7.5	1.7
1989	13.19	11.09	84.1	53.3	46.7	8.0	6.4	1.4
1990	13.91	11.43	82.2	52.0	48.0	7.7	8.9	1.2
1991	15.25	12.40	81.3	52.2	47.8	4.1	13.7	1.0
1992	15.79	12.83	81.3	50.4	49.6	4.4	13.5	0.8
1993	17.59	13.23	75.2	48.5	51.5	5.0	18.8	1.0
1994	19.16	15.12	78.9	48.2	51.8	6.5	13.9	0.7
1995	17.75	13.80	77.8	42.4	57.6	6.2	15.2	0.9
1996	18.04	14.98	83.1	39.5	60.5	5.9	10.1	1.0

1997	19.56	16.14	82.5	40.7	59.3	7.0	9.5	0.9
1998	21.87	17.24	78.8	46.5	53.5	10.4	9.7	1.0
1999	24.03	18.91	78.7	45.3	54.7	10.0	10.2	1.0
2000	30.45	25.08	82.4	50.2	49.8	9.1	7.7	0.8
2001	29.09	22.52	77.4	40.4	59.6	14.5	7.0	1.2
2002	27.62	21.81	79.0	33.6	66.4	14.4	5.3	1.3
2003	28.07	23.62	84.1	33.8	66.2	10.2	3.9	1.7
2004	28.40	23.60	82.9	29.0	69.1	12.8	2.7	1.7
2005	30.28	24.5	80.9	28.6	69.3	15.9	1.6	1.4

KBG: Konsolide Bütçe Gelirleri, KVG: Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri, DSV: Dolaysız Vergilerden Elde Edilen Gelirler, DV: Dolaylı Vergilerden Elde Edilen Gelirler, VDNG: Vergi Dışı Normal Gelirler, ÖGF: Özel Gelirler ve Fonlardan Elde Edilen Gelirler, KTBG: Katma Bütçe Gelirleri.

Kaynak: DPT ve Gelirler Genel Müdürlüğü verilerinden tarafımızca derlenmiştir.

Tabloda, bize göre, en fazla dikkat çeken husus her kalemde görülen istikrarsızlıktır. Özellikle finansal serbestleşmenin en üst düzeye ulaştığı 1989/90 sonrası dönemde, istikrarsızlık kendini daha çok belli etmektedir. Buna rağmen söz konusu kalemlerin bazılarında genel bir eğilim gözlemlenebilmektedir. Bunlardan ilki Türkiye’de vergi gelirlerinin finansal şoklara karşı kırılma bir yapıda olduğudur. 1993 ve 1995 yılları ile karşılaştırıldığında, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH’ye olan oranında 1994 yılında görülen ve yine 1999 yılı ile karşılaştırıldığında aynı kalemde 2000 yılında görülen kırılmalar bunun en açık göstergeleridir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi küreselleşme sürecinin gelir politikaları üzerindeki etkilerinden biri de özellikle gelişmekte olan ülkelerde, devleti vergi dışı gelirler bulmaya yöneltmesidir. 1990’lı yıllarda düşüş eğiliminde olduğu gözlemlenen “vergi dışı normal gelirler” kaleminin, 2000’li yıllarda bir artış sürecine girdiği görülmektedir. Bunda en büyük pay devletin mülk gelirlerindeki (patrimuvan) artışlarıdır. Özel gelir ve fonlarda ise bunun tersi bir süreç yaşanmıştır. 1980 yılında konsolide bütçe gelirleri içindeki payı ancak %1.2 olan bu gelir ve fonların payının 1990-2000 yılları arasındaki ortalaması %12.35 olarak gerçekleşmiş, ancak bu kalemin 2000-2005 ortalaması %4.7 olmuştur. Katma bütçe gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı ise yaklaşık %1-2 aralığında seyretmiş ve bir bütçe politikası aracı olma özelliğini henüz kazanamamıştır.

Tabloda gözlemlenen bir diğer nokta da vergi gelirlerinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payının neredeyse hiç değişmemiş olduğudur. Bu oran 1980-2005 yılları arası dönemde yaklaşık % 80-85 gibi bir aralıkta seyretmiştir. Dolayısıyla, ilk bakışta Türkiye’de küresel sürecin gelişmekte olan ülkelerde vergi gelirleri üzerindeki erozyon etkisinin aksine bir süreç yaşandığı gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ancak küreselleşme sürecinin bu etkisine rağmen vergi gelirlerinin payının nasıl korunduğu sorusunun yanıtı bizi küreselleşme sürecinin gelişmekte olan ülkelerde vergi gelirleri üzerindeki bir diğer etkisine götürür: Dolaylı vergilerin ağırlığının artması.

Tabloda da görüldüğü gibi 1980 yılında konsolide bütçe vergi gelirlerine oranı %62 olan dolaysız vergilerde bu oran, 2005 yılına geldiğinde %28.6’ya düşmüş; aynı süre içerisinde dolaylı vergilerin payı ise %37.1’den %69.3’e yükselmiştir. Bu durum iki anlama gelmektedir: Birincisi, tersine artan oranlı olma özellikleri nedeniyle, dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki ağırlığının artması, vergi sistemi ve politikasının

“vergilemede adalet” ilkesinden giderek uzaklaştığını gösterir. İkincisi de vergi denetim süreçlerinin etkinsiz olduğu, devletin vergi toplamakta yeterince etkin olmadığı ve bu yüzden de gelir-gider beyanında ister istemez bir otokontrol mekanizmasını içeren dolaylı vergilere yüklenildiğidir.

III. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SİYASET-VERGİ İLİŞKİSİ

Türkiye’de seçim ve hükümet dönemleri incelendiğinde 1980-2002 yılları arasında iki seçim arası döneme ortalama 2.7 hükümet, 1.16 koalisyon hükümeti, 1.5 tek parti hükümeti düştüğü görülmektedir. Seçim dönemlerine riayet edildiği ve tek parti hükümetinin görüldüğü 1983-1989 dönemi sonrası dönemde ise tablo daha da ilginç bir hal almaktadır. Bu dönemde (1989-2002); 13 yıllık sürece 13 hükümet sığdırılmıştır (yıl başına bir hükümet); iki seçim arası sürece ortalama 3.25 hükümet, 1.75 koalisyon hükümeti ve 1.5 adet de tek parti hükümeti düşmüştür. Tek parti-koalisyon hükümeti çerçevesinde; 1980-2002 döneminde hükümetlerin %44’ü koalisyon hükümeti ve %56’sı tek parti hükümeti iken; 1989-2002 arası istikrarsız dönemde bu oranlar %54 ve %46 olarak gerçekleşmiştir³⁰⁹. 1980-2003 arası dönemde yapılan seçimler, bu seçimler sonucunda kurulan hükümetler ve bu hükümetlerin türü ve siyasi yelpazedeki konumları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir.

Tablo 18: 1980-2003 Arası Dönemde Seçimler ve Hükümetler

Seçim Tarihi	Hükümetler ve Hükümet Süreleri	Hükümet Biçimi	Hükümetin Siyasal Konumu	Vergi Kanunlarında Yapılan Değişiklik Sayısı
Yok	Ulusu (02.09.1980-13.12.1983)	Partiler-üstü	Siyasi Değil	55
6 Kasım 1983	I. Özal (13.12.1983-21.12.1987)	Tek parti	Sağ	44
29 Kasım 1987	II. Özal (21.12.1987-09.11.1989)	Tek parti	Sağ	11
	Akbulut (09.11.1989-23.06.1991)	Tek parti	Sağ	7
	I. Yılmaz (23.06.1991-20.11.1991)	Tek parti	Sağ	1
20 Ekim 1991	VII. Demirel (21.11.1991-25.06.1993)	Koalisyon (DYP-SHP)	Sağ+Sol (Kurucu unsur Sağ)	4
	I. Çiller (25.06.1993-05.10.1995)	Koalisyon (DYP-SHP)	Sağ+Sol (Kurucu unsur Sağ)	10
	II. Çiller (05.10.1995-30.10.1995)	Tek parti	Sağ	0
	III. Çiller (30.10.1995-06.03.1996)	Koalisyon (DYP-CHP)	Sağ+Sol (Kurucu unsur Sağ)	0
24 Aralık 1995	II. Yılmaz (06.03.1996-28.06.1996)	Koalisyon (ANAP-DYP)	Sağ	0
	Erbakan (28.06.1996-30.06.1997)	Koalisyon (RP-DYP)	Sağ	4
	III. Yılmaz (30.06.1997-11.01.1999)	Koalisyon (ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlar)	Sağ+Sol (Kurucu unsur Sağ)	6
	IV. Ecevit (11.01.1999-28.05.1999)	Tek parti	Sol (Azınlık hük.)	0
18 Nisan 1999	V. Ecevit (28.05.1999-18.11.2002)	Koalisyon (DSP-MHP-ANAP)	Sağ+Sol (Kurucu unsur Sol)	26
3 Kasım 2002	Gül (18.11.2002-14.03.2003)	Tek parti	Sağ	4
	Erdoğan (14.03.2003-devam ediyor)	Tek parti	Sağ	23

³⁰⁹ Bu veriler Tuncer, a.g.e.’de yer alan verilerden hareketle tarafımızca hesaplanmıştır.

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi 1991 sonrasında kurulan hükümetlerin (11 hükümetin) büyük çoğunluğu (7 adedi) koalisyon hükümetidir. Tabloda dikkati çeken bir başka husus 1980 sonrası dönemde DSP-MHP-ANAP Koalisyonu dışında sol partilerin iktidara gelemediği gelse bile koalisyonlar içerisinde küçük ortak olarak yer aldıklarıdır. İşte çalışmanın bundan sonraki kısmında hükümet tipi ve hükümet etme süreleri, kurulan hükümetlerin siyasi yelpazedeki konumlarının Türkiye’de vergi yapısına etkileri ve ayrıca seçim öncesi ve sonrası dönemlerde vergi yapısının aldığı biçim üzerinde durulacaktır. Bir diğer önemli nokta da güçlü tek parti hükümetleri dönemlerinde vergi kanunlarında yapılan değişiklik sayılarında görülen artıştır. Hatta partiler-üstü Ulusu Hükümeti’nin vergi sisteminde yaptığı değişiklik rekoru hâla kırılmamıştır. Aslında bu durumun nedeni açıktır: “Latin Amerika örneğinde –ve özellikle 1975 yılında Şili’de görüldüğü gibi diğer koşullar sabit kabul edildiğinde, geniş çaplı vergi değişikliklerine gitmede otoriter rejimler daha açık olanlara göre daha başarılıdır³¹⁰. Ancak yine de Türkiye’de görülen bu durum üç şekilde yorumlanabilecektir: Birinci olarak, siyasal istikrar dönemlerinde vergilemede istikrarın yakalanamadığı iddia edilebilir ve böylece Türkiye’de siyasal istikrarla vergileme arasında pozitif bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşılabilir. İkinci olarak, bu değişiklikler siyasal istikrarın sağlandığı dönemlerde vergi istikrarını sağlama çabaları olarak değerlendirilip siyasal istikrar ile vergileme arasında pozitif bir ilişkinin olduğu iddia edilebilir. Ve son olarak, güçlü tek parti hükümetlerinin, büyük sosyal, siyasal ve/veya iktisadi çalkantılar sonrasında oluştuğu ve bu çalkantılar sonrasında bir maliye politikası aracı olarak vergilerde değişikliğe gidilmesinin normal olduğu ileri sürülerek, bu vergi değişikliklerinin siyasal istikrarla ilgili olmaktan ziyade iktisadi ve mali zorunlulukların birer dışavurumu olduğu varsayılabilir. Kanımızca da – daha önce bahsedildiği gibi- 1980 sonrası vergilemede yapılan değişiklikler, 1980 öncesi dönem politikalarının ortaya çıkardığı bütçe baskısının birer ürünü olduklarından, vergilemede yapılan değişikliklerin siyasal istikrarla ilişkisini ortaya koymak oldukça güçtür ve böyle bir çaba ister istemez akademik manada düşünsel zorlama anlamına gelecektir. Bu bakımdan, üçüncü yorum Türkiye’nin kendisine özgü koşullarında daha anlamlı gözükmemektedir.

A. Devlet-Mükellef İlişkileri Çerçevesinde Vergileme

Devlet ile mükellef arasındaki ilişkiler, vergi beyan ve tahsil süreçleri gibi doğrudan ilişki biçimlerinin yanı sıra mükellef ile devleti doğrudan doğruya karşı karşıya getirmeyen ancak mükellefin mükellefiyetlerinde değişiklik öngören uygulamaları da içermektedir. Devletin vergi tabanını genişletme çabaları, vergi sisteminde öngörülen

³¹⁰ James E. Mahon Jr. “Tax Reform and Its Determinants in Latin America, 1977-1994; 1997, 168.96.200.17/ar/libros/lasa97/mahon.pdf” Erişim: 02.04.2006, s.2.

uzlaşma yolları ve vergi afları gibi uygulamalar bu kategori altında değerlendirilebilmektedir. Elbette ki bu uygulamalarda siyasal irade ve bu iradeyi şekillendiren ideolojik altyapının oldukça etkili olmaları beklenir. Türkiye’de ise süreç, ileride değinilen diğer unsurlarda olduğu gibi, beklenenden farklı gelişmiştir. Bu başlık altında da bu konulara değinilmektedir.

1. Türkiye’de Vergi Tabanının Genişletilmesi Sorunu

Türkiye’de hükümet programları ya da parti programları incelendiğinde, ortak söylemlerde birisinin de vergi tabanının genişletileceğidir. Ancak bunu gerçekleştirmek bugüne kadar pek mümkün olmamıştır. Türk demokrasisinin mali açıdan en önemli niteliği, seçmen çoğunluğunun mükellef olmamasıdır³¹¹. Sağlıklı bir vergi sisteminde mükellef sayısı ile seçmen sayısı orantılıdır. Seçmen sayısının en az yarısının vergi mükellefi olması gerekirken, Türkiye’de bu sağlanamamıştır. Bu durum aşağıdaki tablodan da izlenebilmektedir.

Tablo 19: Türkiye’de Mükellef ve Seçmen Sayıları

Seçim Yılı	Seçmen Sayısı	Mükellef Sayısı			Mükellef/Seçmen (%)		
		GV*	KV**	Toplam	GV	KV	Toplam
1983	19 767 366	1 830 841	52 540	1 883 381	9.26	0.26	9.52
1987	26 328 106	2 046 577	75 031	2 121 608	7.77	0.28	8.05
1991	29 932 429	1 960 817	155 920	2 116 737	6.55	0.52	7.07
1995	34 068 304	1 829 995	319 698	2 149 693	5.37	0.93	6.31
1999	37 429 120	1 988 007	560 411	2 548 418	5.31	1.49	6.80
2002	41 291 568	1 729 260	585 981	2 315 241	4.18	1.41	5.60

*Gelir vergisi.

**Kurumlar vergisi.

Kaynak:Erol Tuncer, **Osmanlı’dan Günümüze Seçimler (1877-2002)**, TESAV Yayınları No:24, Ankara 2003, s.228 ve çeşitli yıllara ait Vergi İstatistikleri Yıllıkları’ndaki verilerden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

Tabloda görüldüğü üzere Gelir ve Kurumlar Vergisi açısından bakıldığında seçmen sayısına oranın % 10’ların altında olduğu görülmektedir. (Tabloya basit usul dahil edilmemiştir.) Bu sorun literatürde free-rider olarak adlandırılan bedavacı sorunu gündeme getirmektedir. OECD’ de bu oran $\frac{3}{4}$ düzeyinde iken, Türkiye’de bu oran diğer vergiler de dahil edildiğinde % 25 civarındadır. Bu durumda Türk demokrasisinin çoğunluğunu bedavacıların oluşturduğunu söylenebilir.

³¹¹ Güneri Akalın, “Türkiye’de Gelir ve Vergi Yükü Dağılımı”, VI. Maliye Eğitim Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri Antalya 21-23 Mayıs 1990, s.172.

Konuya siyasal açıdan bakıldığında ise hiçbir siyasal iktidarın başarılı olamadığı görülmektedir. Seçmen yaşının 18'e düşürülmesi ortalamayı etkilemekle birlikte, ortalamanın genel olarak düşme eğiliminde olduğu görülmektedir. Siyasal sürece oy vererek katılan seçmenin aynı hassasiyeti vergi ödeme konusunda göstermediği görülmektedir. Seçim hakkı nasıl siyasal bir hak olarak anayasal güvence altına alındıysa, vergi ödevi de siyasal bir ödev olarak anayasada yer aldığı unutulmamalıdır.

2. Türk Vergi Sisteminde Uzlaşma Müessesesi

Türk vergi sistemine uzlaşma müessesesi daha öncede ifade edildiği üzere 1963 tarih ve 2005 sayılı yasa ile girmiştir. Uzlaşma müessesesinde yetkinin Maliye Bakanı ve belediyelere ve il özel idarelerine ait vergi, resim ve harçlarda İçişleri Bakanına yetki verilmesi, olayın siyasal yönünü oluşturmaktadır. Uzlaşma müessesesi ile uzlaşma sağlandığında vergi ve vergiye bağlı cezalar ortadan kalkmaktadır. Vergi idaresi ile mükellefin iradesine bağlı olarak gerçekleştirilen bu kurum vergilendirmede kanunilik ilkesine aykırı olmakla birlikte (Çünkü Türk Vergi Hukukunda, vergilemede irade özgürlüğü ve sözleşme bulunmamaktadır.) kanuni düzenlemelerle yer verilmiştir. Ancak siyasal istikrar açısından incelendiğinde uzlaşma müessesesinin siyasal amaçlı kullanılmadığı görülmüştür.

Tablo 20: Tarhiyat Öncesi ve Sonrası Uzlaşma Talepleri ve Sonuçları

Yıl	Tarhiyat Öncesi		Tarhiyat Sonrası	
	Uzlaşma Talebine Konu Olan Dosya Sayısı	Uzlaşılan Dosya Sayısı	Uzlaşma Talebine Konu Olan Dosya Sayısı	Uzlaşılan Dosya Sayısı
1996	15 115	13 116	116 352	100 057
1997	19 587	17 103	114 187	106 411
1998	23 854	21 797	96 583	85 083
1999	14 793	13 288	53 558	47 744
2000	20 504	18 675	59 132	50 963
2001	15 437	13 139	87 648	75 296
2002	19 339	16 700	102 086	93 155
2003	10 020	8 536	57 110	45 623
2004	9 624	8 665	88 216	82 035
2005	15 745	14 465	154 627	143 301

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı İstatistiklerinden Hareketle Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde seçim yılları ya da koalisyon tek parti dönemlerine ait farklı bir durum arz etmediği görülecektir. Genel ekonomik konjonktür ve vergi barışı sonrası bir artış olduğu sadece dikkati çekmektedir.

3. Türkiye’de Vergi Afları

Türk Vergi Sisteminin açmazlarından birisi de sıklıkla çıkan mali aflardır. Cumhuriyet tarihinde bu güne otuz yedi mali af yasası çıkarılmıştır. İki 17 Mayıs 1924’de getirilen vergi affının, sonuncusu 27 Şubat 2003 tarihli ve Vergi Barışı olarak bilinen vergi affıdır³¹². Kısaca seksen üç yıllık tarihimizde otuz yedi adet af yaklaşık her iki yıla bir geldiği anlamındadır. Seçmenlerin ya da vergi mükelleflerinin sürekli af beklentisi içerisinde olması, genel tabloya bakıldığında normal görünmektedir.

Türk mali sisteminde afların çıkarılma şekilleri her seferinde aynı şekilde olmamıştır. Genel af yasası çıkarılırken bunun içerisinde yer verilerek, sadece vergi cezalarının affını düzenleyecek şekilde ve sadece belirli bir vergi ya da cezaların affını kapsayacak şekilde oluşturulmaktadır. Vergi aflarının çıkarılma nedenleri üzerinde burada durulmamakla birlikte, 1980 sonrası çıkarılan vergi aflarının tarihleri itibari ve siyasal istikrar açısından değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

1980 sonrası dönemde askeri müdahale sonrası kurulan hükümet döneminde de, tek partili dönemlerde de, koalisyon dönemlerinde de vergi affı getirildiği görülmektedir. Vergi afları politik ya da ekonomik nedenlere bağlı olarak kullanırken, siyasal istikrar ya da istikrarsızlığın çok etkili olmadığı görülmektedir. Vergi aflarına karar verme ve nihayetinde affın konusunu belirleme yetkisi yasama organına ait olması, ayrıca uygulamada yine yürütme organına verilen yetkiler, vergi aflarının siyasi yönüne işaret etmektedir. Genel olarak vergi aflarının ekonomik ve siyasal çalkantıların olduğu dönemlerde çıkması tesadüfü değildir. 12 Eylül sonrası çıkarılan 2481 ve 2801 sayılı yasalar, 27 Mayıs müdahalesinden sonra çıkarılan 281 sayılı yasa ve 218 sayılı yasaların çıkarılmasında ekonomik ve mali nedenlerin etkisi büyüktür. 1960 sonrası da uygulanan vergi affına ilişkin altı önemli yasadaki dördünün olağanüstü dönemlerde çıkarılmış olması³¹³ istikrarsızlığın ortaya çıkardığı ateşin söndürülmesi açısından uygun bir politikadır. Ancak uygulama sonuçları itibariyle beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

Konu 1980 sonrası dönem açısından incelendiğinde de olağanüstü yönetim dönemlerinde vergi afları (2431 sayılı yasa sayılı tahsilatın hızlandırılması ve beyan dışı kalmış servet unsurlarıyla vesikasız emtianın beyanına ilişkin yasa, 22 Şubat 1983 tarih ve 2801 sayılı bazı kamu alacaklarının özel uzlaşma yolu ile tahsil hakkında yasa) çıkarıldığı gibi, tek parti iktidarlarında da (04.02. 1985 tarih ve 3239 sayılı yasa, 03.12.1988 tarihli 3505 sayılı yasa geçici madde1, 15.12.1990 tarih ve 3689 sayılı yasa geçici madde 1, 25.02.2003 tarih ve 4811 sayılı Vergi Barışı) kanunları çıkarılmıştır. Ayrıca koalisyon hükümetleri döneminde (04.02.2002 tarih ve 4748 sayılı yasa ile emlak vergisine af düzenlemeleri, 4369 sayılı yasanın 414 sayılı Tahsilat Genel Tebliği,..) çıkarılmış vergi affı konularını içeren kanunlardır.

³¹² <http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=246>, Erişim 14.04.2006.

³¹³ Dönmez, a.g.e., s.50

Kısaca vergi affı ya da cezalarının affı ya da barışı gibi kanunlar ya da düzenlemelere sıklıkla başvuru, ancak dikkati çeken noktanın her iktidarın böyle bir uygulamaya gitmiş olmasıdır. Vergi gelirlerinin artırılması, kayıt dışılıkla mücadele gibi amaçlardan yola çıkılan uygulamalarda beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Bilinçli vergi mükellefi mağdur olurken toplumun sürekli af çıkabileceği beklentisi artmıştır. Aslında 1980 sonrası çıkarılan affa dönük yasalar vergi barışı dense de mağdurlar yaratıp, azda olsa mevcut olan vergi barışını zedelemiştir.

B. Tek Parti Hükümeti – Koalisyon Hükümeti Çerçevesinde Vergi Yapısı

Bu başlık altında gerçekleştireceğimiz analizler hususunda karşı karşıya kaldığımız en büyük sıkıntı, 1980-1987 arası döneme ait gelir vergisi yükünün emek ile sermaye arasındaki bölüşümü hakkındaki verilere ulaşılamamasıdır. Gerçekten de gerek döneme ait “Vergi İstatistikleri Yıllıklarında” gerekse diğer istatistiksel ve akademik çalışmalarda bahsedilen 7 yıllık döneme ait emek ve sermaye üzerindeki vergi yüküne ilişkin bilgiler mevcut değildir. Bu yüzden ilgili döneme ait vergi yapısı sadece “dolaylı-dolaysız vergi” ayrımı çerçevesinde ele alınacaktır. 1987-2003 arası dönem ise gerek veri gerekse siyasal istikrarın göstergeleri açısından zengindir. Bu döneme ait tek sıkıntı ise tek başına sol iktidarın görülememesidir. Bu bakımdan kurucu unsurun sol bir parti olduğu iktidar dönemleri “sol parti iktidarı” olarak değerlendirilecektir.

1. Vergi Yükü

Daha önce de bahsedildiği gibi Türkiye’de vergi yüküne ilişkin veriler siyasal durum ve/veya istikrardan ziyade bütçe baskısınca belirlenmiştir. Aslında, normal koşullarda aşağıdaki tablodan beklenen sonuç istikrarsız dönemlerde vergi yükünün artması, istikrarlı dönemlerde ise azalmasıdır. Oysa Tablo 21’den de görüldüğü gibi Türkiye’de süreç oldukça farklı bir biçimde gelişmiştir.

Tablo 21: Hükümet Biçimi-Toplam Vergi Yükü İlişkisi (GSMH’ya Oranlı)

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri* (1)	Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri* (2)	(2) + Mah. İd. Vergi ve Payları* (3)	(3) + Fonların Vergiye Bağlı Gelirleri* (4)	(4) + Parafiskal Gelirler* (5)	Hükümet Biçimi**
1980	14.1	14.1	14.8	14.8	17.2	Partiler-üstü
1981	14.8	14.8	15.7	15.7	18.1	
1982	14.3	14.4	15.1	15.1	17.6	
1983	13.9	13.9	14.8	14.8	17.3	Tek Parti
1984	10.7	10.7	11.6	12.0	14.3	
1985	10.8	10.9	12.1	13.2	15.3	
1986	11.7	11.7	13.4	15.7	17.8	
1987	12.1	12.1	13.8	16.1	18.7	
1988	11.0	11.0	12.7	15.2	17.7	
1989	11.1	11.1	12.7	15.2	18.4	
1990	11.4	11.4	13.1	16.0	19.9	
1991	12.4	12.4	14.3	16.8	20.9	
1992	12,8	12,8	14,7	17,8	22,2	
1993	13,2	13,2	15,2	18,1	22,0	
1994	13,8	13,8	15,9	17,7	21,0	

1994	15,1	15,1	17,3	19,1	22,4	
1995	13,8	13,8	16,0	17,7	20,6	
1996	15,0	15,0	17,2	18,6	22,2	
1997	16,1	16,2	18,6	20,4	24,6	
1998	17,2	17,6	20,2	21,8	26,3	
1999	18,9	19,3	22,1	23,6	28,8	
2000	21,1	21,4	24,4	25,9	31,6	
2001	22,5	22,8	26,0	27,9	34,2	
2002	21,7	21,8	23,9	24,5	30,5	
2003	23,6	23,7	25,8	26,1	32,7	
2004	23,6	23,6	25,9	26,4	33,3	Tek Parti
2005	24,5	24,5	27,1	27,6	34,4	

*GSMH'ye oranları.

**Hükümet etme süresi 6 ayı geçmeyen hükümetler dikkate alınmamıştır ve kolay izlenebilmesi açısından herhangi bir yılın altı ayından fazlasını kullanan hükümetin o yılın tamamında hükümet olduğu varsayılmıştır

Kaynak: Genç Osman Yaraşlı, **Türkiye'de Vergi Reformu**, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2005/367, Ankara, s.43, 2005 ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/GBG/Tablo_14.xls.htm verilerinden hareketle oluşturulmuştur.

Tabloda da görüldüğü gibi Türkiye'de vergi yükünün bütün bileşenleri tek parti-çok parti hükümeti ayrımından bağımsız olarak yaklaşık aynı süreci takip etmiştir. Tüm vergi yükü bileşenleri 1980-1990 arası dönemde, bu dönemde görülen istikrarlı tek parti hükümetlerinin varlığına rağmen, yıllara göre artış-azalış itibariyle oldukça istikrarsız bir seyir izlemiştir. 1990-2005 arası dönemde ise politik açıdan zengin bir görünümün varlığına rağmen (ki bu dönemde hem tek parti hem de koalisyon hükümetleri oluşmuştur) tablonun 6. satırından da izlenebileceği üzere vergi yükü –çok küçük dalgalanmalar görülmeyle beraber- neredeyse istikrarlı bir biçimde sürekli olarak artmıştır. Bu da göstermektedir ki Türkiye'de vergi yükünün gelişimi genel olarak yükselme eğilimi içerisindedir ve bu eğilim bir siyasal istikrar unsuru olarak tek parti hükümeti-koalisyon hükümeti ayrımından bağımsız işlemektedir.

2. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Popülizm

Daha önce bahsedildiği gibi harcama-borçlanma-vergi ilişkisi çerçevesinde popülizmden anlaşılan borçlanma yoluyla iç talebin canlandırılması ve bundan siyasal rant (oy) beklentisidir. 1980 öncesi dönemde sıklıkla başvurulmuş bu ilişki biçimi 1980 sonrası dönemde, bu ilişkinin maliyetlerinin karşılanması gerektiğinden farklı bir hal almıştır. Tablo 22'den de bu durum izlenebilmektedir.

Tablo 22: Hükümet Biçimleri Çerçevesinde 1980-2005 Yılları Arasında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamaları-Borçlanma-Vergi İlişkisi (%)

Yıl	Toplam KBH*	Dış Borçlanma (Net)*	İç Borçlanma (Net)*	Toplam Vergi Yükü*	FÖ*	TBS*	Hükümet Biçimi**
1980	20.3	0.33	2.51	17.2	0.6	37.3	Partiler-üstü
1981	18.9	0.31	0.15	18.1	0.9	36.2	
1982	15.1	-0.11	1.68	17.6	0.8	40.3	
1983	18.9	-0.64	1.95	17.3	1.5	53.2	Tek Parti
1984	17.0	1.50	3.12	14.3	2.0	55.9	
1985	15.0	-0.64	3.23	15.3	1.9	57.8	
1986	16.0	-0.01	3.15	17.8	2.6	63.2	
1987	16.9	-0.35	3.79	18.7	3.0	69.7	
1988	16.3	0.24	2.91	17.7	3.9	67.0	

1989	16.5	-0.09	3.70	18.4	3.6	57.1	
1990	16.9	0.01	3.10	19.9	3.5	46.9	
1991	20.6	0.30	4.97	20.9	3.8	49.0	
1992	20.1	0.37	5.02	22,2	3.7	52.8	
1993	24.3	1.05	5.26	22,0	5.8	55.6	
1994	23.1	-1.73	5.64	21,0	7.7	69.5	
1995	21.8	-1.03	4.78	22,4	7.3	60.4	
1996	26.4	-0.90	9.36	20,6	10.0	64.4	
1997	27.2	-1.52	8.52	22,2	7.8	65.4	Koalisyon
1998	29.2	-1.76	8.60	24,6	11.5	68.8	
1999	35.9	0.76	12.44	26,3	13.7	84.8	
2000	37.4	2.43	7.01	28,8	16.3	91.6	
2001	46.0	-2.52	13.34	31,6	23.3	100.8	
2002	42.9	6.06	6.39	34,2	19.0	88.3	
2003	39.3	0.75	12.01	30,5	16.4	77.1	
2004	37.7	1.4	11.66	33,3	13.9	73.7	Tek Parti
2005	34.8	1.2	8.80	34,4	9.3	68.1	

*GSMH'nin yüzdesi olarak.

KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, FÖ: Faiz Ödemeleri, TBS: Toplam Borç Stoku.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**, www.muhasabat.gov.tr ve www.hazine.gov.tr verilerinden hareketle tarafımızca düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi konsolide bütçe harcamaları dışında diğer verilerin gelişimi hükümet biçiminden bağımsız olmuştur. Tek parti hükümeti dönemlerinde konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranında genel bir düşme eğilimi, koalisyon hükümetleri döneminde ise artma eğilimi görülmektedir. Net dış borçlanmaya bakıldığında, tek parti hükümeti dönemlerinde görülen genel düşme eğilimine rağmen, koalisyon hükümetleri dönemlerinde aksi istikamette bir eğilim rastlanmamış ve bu dönemlerde net dış borçlanmada genel bir eğilim görülmemiştir; bu kalemin gelişimi oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. Net iç borçlanma, toplam vergi yükü ve faiz ödemeleri ise yine hükümet biçiminden bağımsız olarak genel bir yükselme eğilimi içerisinde olmuştur. Toplam borç stokuna bakıldığında, tek parti hükümetleri döneminde önce bir artış ve ardından azalma eğilimi görülmüş, koalisyon dönemlerinde ise genel bir artma eğilimi içerisinde olduğu ortaya çıkmıştır.

Normal koşullarda sağlıklı bir bütçe politikasından beklenen, istikrarlı tek parti hükümetleri dönemlerinde, konsolide bütçe harcamalarının ulusal gelire oranı düşerken iç borç stokunun azaltılarak dış borçla kamusal dengelerin sağlanması ve toplam vergi yükünün optimum bir düzeyde tutulması ve toplam borç stokunun da azaltılmasıdır. Görüldüğü gibi Türkiye'de ise süreç beklenenden oldukça farklı ve kaotik bir seyir izlemiştir. Ancak Kasım 2002 seçimlerinden sonra kurulan 59. hükümet zamanında verilerin siyasal istikrar-vergileme ilişkisi hususunda beklentilere yaklaştığı görülmektedir. Örneğin bu dönemde konsolide bütçe harcamaları ile net iç ve dış borçlanmanın GSMH'ye oranlarında düşüş yaşanmıştır. Aynı durum faiz ödemeleri ve

toplam borç stoku için de geçerlidir. Ancak toplam vergi yükündeki artış istikrarın vergilemeye olan etkisinin pek de geçerli olmadığını göstermektedir.

3. Vergilemede Adalet

Burada vergilemede adalet ile iki husus anlaşılmaktadır: Birincisi nüfusun farklı gelir dilimleri arasındaki vergi yükünün dağılımı çerçevesinde dolaylı ve dolaysız vergi yüklerinin gelişimi; ve ikinci olarak da verginin emek ve sermaye arasındaki bölüşümü. Siyasal istikrar analizi çerçevesinde istikrarlı tek parti hükümetleri dönemlerinde dolaysız vergilerin payının dolaylı vergilerin aleyhine genişlemesi ve gelir vergileri içerisinde emek ve sermayenin payının dengeli olarak dağılması beklenir. Ancak aşağıdaki Tablo 23'den de görüldüğü gibi, Türkiye'de süreç pek de bu analize paralel bir biçimde gelişmemiştir.

Tablo 23'den de görüldüğü üzere, esasen dolaylı-dolaysız vergi ayrımı açısından süreç verginin siyasal analizine aykırıdır. 1980-2003 döneminde tek parti hükümetleri döneminde dolaysız vergilerin toplam vergi tahsilatı içerisindeki payı azalmış, koalisyon hükümetleri döneminde ise artmıştır. Dolaylı vergilerse ise süreç daha karmaşık bir hal almış ve tek parti hükümetleri dönemlerinde dolaylı vergilerin payında genel bir eğilime rastlanamazken koalisyon hükümetleri dönemlerinde dolaylı vergilerin payında genel bir artış eğilimi gözlenmiştir. Koalisyon dönemlerindeki eğilim anlaşılır olmakla birlikte tek parti hükümetleri dönemlerindeki kararsızlık analizin tam anlamıyla tamamlanmasını engellemektedir.

Tablo 23: Hükümet Biçimleri Çerçevesinde Vergi Adaleti

Yıllar	Dolaysız Vergiler*	Dolaylı Vergiler*	Gelirden Alınan Vergiler*	Kurumlar Vergisi*	Ücret Üzerinden Alınan Vergiler**	Hükümet Biçimi***
1980	8.4	5.7	8.3	0.7	--	Partiler-üstü
1981	9.6	5.2	9.5	1.7	--	
1982	7.7	6.7	7.6	1.7	--	
1983	8.3	5.6	8.2	1.6	--	
1984	6.3	4.4	6.2	1.0	--	Tek Parti
1985	5.7	5.2	5.6	1.4	--	
1986	6.7	5.0	6.6	2.1	--	
1987	6.7	5.4	6.6	2.0	35	
1988	5,4	5,5	5,3	1,6	42.5	
1989	6,0	5,2	5,9	1,5	50.8	
1990	6,0	5,5	5,9	1,1	55	
1991	6,5	5,9	6,4	1,1	56.3	
1992	6,5	6,4	6,4	0,9	55.5	Koalisyon
1993	6,4	6,8	6,3	0,9	54.7	
1994	7,3	7,8	6,3	1,1	50.9	
1995	5,6	8,2	5,5	1,3	52.3	

1996	5,9	9,2	5,8	1,2	51.4	
1997	6,7	9,7	6,5	1,3	49.0	
1998	8,2	9,4	8,1	1,4	39.6	
1999	8,6	10,4	8,4	2,0	42.7	
2000	8,7	12,5	8,4	1,8	45.4	
2001	9,0	13,2	8,7	2,0	37.0	
2002	7,2	14,2	6,9	2,0	--	
2003	7,7	15,7	7,1	2,4	--	
2004	6.8	16.2	4.5	2.2	--	
2005	7.0	16.9	4.6	2.3	--	Tek Parti

* GSMH'nin yüzdesi olarak.

** Gelirden alınan vergilerin yüzdesi olarak

*** Süresi 6 aydan az olan hükümetler dikkate alınmamıştır.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**, çeşitli yıllara ait Vergi İstatistikleri Yıllıkları, www.muhasibat.gov.tr ve www.hazine.gov.tr verilerinden hareketle tarafımızca düzenlenmiştir.

Tabloda da görüldüğü üzere esasen dolaylı-dolaysız vergi ayrımı açısından süreç verginin siyasal analizine aykırıdır. 1980-2005 döneminde tek parti hükümetleri döneminde dolaysız vergilerin toplam vergi tahsilatı içerisindeki payı azalmış, koalisyon hükümetleri döneminde ise artmıştır. Dolaylı vergilerse ise süreç daha karmaşık bir hal almış ve tek parti hükümetleri dönemlerinde dolaylı vergilerin payında genel bir eğilime rastlanamazken koalisyon hükümetleri dönemlerinde dolaylı vergilerin payında genel bir artış eğilimi gözlenmiştir. Koalisyon dönemlerindeki eğilim anlaşılır olmakla birlikte tek parti hükümetleri dönemlerindeki kararsızlık analizin tam anlamıyla tamamlanmasını engellemektedir.

Gelir üzerinden alınan vergilerin payı da genel iddiaların aksi yönünde seyretmiştir. Dolaysız vergilerin payı ile birlikte artması beklenen gelir üzerinden alınan vergi payları tek parti hükümetleri dönemlerinde genel bir azalma eğilimi içerisinde olmuş, koalisyon hükümetleri dönemlerinde ise bunların payı artma eğilimi göstermiştir. Kurumlar vergisinde ise tek parti-koalisyon ayrımından etkilenmeksizin bir eğilimden söz etmek olanaksızdır. Aynı durum ücret üzerinden alınan vergilerin gelir üzerinden alınan vergilere oranı açısından da söz konusudur. Kısacası, Türk vergi yapısını şekillendiren ana unsur vergilemede adalet kaygısı ve bunun siyasal istikrar ile olan ilişkisi olmamıştır.

C. Seçim Öncesi ve Sonrası Durum Çerçevesinde Vergilendirme

Seçim öncesi ve sonrası vergi yapısında görülen değişimleri bir ülkede seçim ekonomisinin varlığı ve popülizm konularında genel bilgiler verebilmektedir ve aynı durum Türkiye için de geçerlidir. Elbette ki bu durum siyasal kültür ile de ilgilidir. "Yapılan ampirik çalışmalar, OECD ülkelerin seçimden önceki yıl vergi yapısı ve oranlarında pek değişikliğe gitmeme eğiliminde olduğunu göstermiştir"³¹⁴.

³¹⁴ Bent Geys ve Jan Vermeir, "Taxation and Presidential Approval: Separate Effects from Tax Burden and Tax Structure Turbulance, 2005", [www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Vermeir_Geys.pdf], Erişim: 01.03.2006, s.2.

Seçim ekonomisinin varlığı ve popülizmin düzeyi; seçim öncesi dönemlerde vergi oranları ile vergi yükünün azalması ve sonrası dönemlerde ise artması, seçim öncesi dönemlerde kamu harcamalarının artması ve vergi yükü azaldığı için bu harcamaları karşılamak üzere borçlanma düzeyinin yükselmesi, seçim öncesi dönemlerde seçmenlerin önemli bir kesimini oluşturan ücretliler üzerindeki vergi yükünün azalması ve seçim sonrası dönemlerde ise artması; ile yakından ilişkilidir. İşte çalışmanın bu kısmında Türkiye’de de benzer süreçlerin yaşanıp yaşanmadığı belirlenmeye çalışılacaktır.

1. Vergi Oranları

Türk Vergi Sisteminde vergi oranlarının genel olarak yüksek olduğu kabul edilmektedir. İktidara aday tüm partilerin hemen tümünde vergi adaletinin sağlanması ve kişilerin ödeyebilecekleri düzeyde bir vergi oranı ile vergilendirilmesi hususunda mutabık oldukları görülmektedir. Bu aynı zamanda kurulan hükümetlerin koalisyon ya da tek parti ayrımı yapılmaksızın tüm hükümetlerin programlarında yere alması dikkat çekicidir. Vergi oranlarının düşürülmesiyle, yatırım ve üretim aynı zamanda vergi gelirlerinde artış hedeflenmektedir. Hemen ifade edilmelidir ki sadece vergi oranlarını düşürmek yeterli olmayıp, başka faktörlerinde göz önünde bulundurularak politikalar üretilmelidir.

Vergi oranlarıyla adaletin sağlanması, çoğunlukla ödeme gücü ile ilişkilendirilmektedir. Ancak ödeme gücünün ne olduğu ya da ideal vergi oranının ne olması gerektiği konusunda net bir sonuç yoktur. Ya da vergi tarifelerinin düz oranlı mı ya da artan oranlı mı olması gerektiği hususunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Oranların belirlenmesi husus vergi kanunları ve dolayısı ile yasama organına düşmektedir.

Vergi oranları genel de politik amaçlar için kullanılabilir bir araçtır. Siyasal irade tarafından vergi oranları belirlenirken ya da anayasal sınırlar içerisinde Maliye Bakanlığı alt ve üst sınırlar dahilinde vergi oranlarını belirlerken, yeniden seçilebilmek motivasyonu hareket edebilir. Ya da ideolojik olarak sol bir iktidar ücret gelirleri üzerindeki vergi oranlarını düşürürken, sağ bir iktidar sermaye üzerinden alınan vergilerin oranlarını daha düşük düzeyde tutabilir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde 1980’li yılların başında oldukça yüksekken, bugün gelinen noktada gelişmiş batı ülkelerinde çok yüksek olmadığı görülmektedir. Ayrıca 1980 sonrası süreçte GV ve KV oranlarının sağ ya da sol, tek parti ya da koalisyon, seçim öncesi ve sonrası etkilerin uzağında genel olarak düşme eğiliminin de olduğu görülmektedir.

Tablo 24: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranları

Seçim Dönemi	Gelir Vergisi Oranı		Kurumlar Vergisi Oranı
	En Düşük Oran	En Yüksek Oran	
1982	39	74	40

1983*	36	74	40
1984	30	68	40
1986	25	50	46
1987*	25	50	46
1988	25	50	46
1990	25	50	46
1991*	25	50	46
1992	25	50	46
1994	25	55	46
1995*	25	55	25
1996	25	55	25
1998	25	55	25
1999*	15	40	30
2000	15	40	30
2001	15	40	30
2002*	15	40	30
2003	15	45	30
2004	15	40	33
2005	15	40	33
2006	15	35	20

*Seçim yılı.

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde vergi oranlarında genel olarak bir düşme eğilimi olduğu görülecektir. Ancak bu düşüş seçim yılları açısından değerlendirildiğinde, GV'sin de 1983 ve 1999 seçimleri öncesinde vergi oranlarının düşürüldüğü, diğer yıllarda değişmediği görülmektedir. KV açısından bakıldığında ise oran indirimi sadece 1995 ve 2002 seçimleri öncesinde gerçekleştirilmiştir. 2006 yılına kadar vergi oranları OECD ortalamalarının üzerinde seyretmiştir. Ancak Ak Parti hükümeti döneminde gerçekleştirilen vergi oranlarındaki indirimler OECD ile karşılaştırıldığında, ortalamayı düşürmüştür. 1980 sonrası vergi oranlarındaki düşüş, siyasal istikrarın ötesinde ekonomideki liberal politikaların ve konjonktür gibi faktörlere bağlıdır. Vergi oranları istatistiklere bakıldığında, seçim amaçlı kullanılmadığı görülmektedir.

2. Vergi Yüğü

Yukarıda da bahsedildiği gibi seçim ekonomisi ve vergileme hususunda popülizmin düzeyi ile ilgili genel görünümün ortaya çıkması açısından, seçim öncesi dönemlerde toplam vergi yükünün azalması ve seçim sonrası dönemlerde ise artması beklenir. Ancak 1980 sonrası dönemde Türkiye'de seçimler ve vergi yükü incelendiğinde her iki koşulun yalnızca 1995 seçimlerinde gerçekleştiği, diğer seçimlerde ise ya koşullardan birinin gerçekleştiği veya hiçbirinin gerçekleşmediği görülmektedir. Tablo 25'den de bu durum açıkça görülebilmektedir.

Tablo 25'de görüldüğü gibi, seçim öncesinde vergi yükünde azalma, seçim sonrasında ise artış yalnızca 24 Aralık 1995 seçimi öncesi ve sonrasında görülmüştür.

6 Kasım 1983 seçimi öncesi dönemde vergi yükünde görülen azalmanın partiler-üstü Ulusu Hükümeti'nce gerçekleştirildiği hesaba katıldığında ve seçim sonrasında vergi yükünün azalmaya devam ettiği düşünüldüğünde, bu seçimin öncesi ve sonrasında bir seçim ekonomisi veya popülizmin varlığından söz etmenin olanaksız olduğu ortaya çıkacaktır.

Tablo 25: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Vergi Yükü

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri* (1)	Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri* (2)	(2) + Mah. İd. Vergi ve Payları* (3)	(3) + Fonların Vergiye Bağlı Gelirleri* (4)	(4) + Parafiskal Gelirler* (5)	Seçim Öncesi ve Sonrası Gerçekleşme
1981	14.8	14.8	15.7	15.7	18.1	
1982	14.3	14.4	15.1	15.1	17.6	↓*
6 Kasım 1983 Seçimleri						
1984	10.7	10.7	11.6	12.0	14.3	↓
1985	10.8	10.9	12.1	13.2	15.3	
1986	11.7	11.7	13.4	15.7	17.8	↑**
29 Kasım 1987 Seçimleri						
1988	11.0	11.0	12.7	15.2	17.7	↓
1989	11.1	11.1	12.7	15.2	18.4	
1990	11.4	11.4	13.1	16.0	19.9	↑
20 Ekim 1991 Seçimleri						
1992	12,8	12,8	14,7	17,8	22,2	↑
1993	13,2	13,2	15,2	18,1	22,0	
1994	13,8	13,8	15,9	17,7	21,0	↓
24 Aralık 1995 Seçimleri						

1996	15,0	15,0	17,2	18,6	22,2	↑
1997	16,1	16,2	18,6	20,4	24,6	
1998	17,2	17,6	20,2	21,8	26,3	↑
18 Nisan 1999 Seçimleri						
2000	21,1	21,4	24,4	25,9	31,6	↑
2001	22,5	22,8	26,0	27,9	34,2	↑
3 Kasım 2002 Seçimleri						
2003	23,6	23,7	25,8	26,1	32,7	↓

* Azalma

** Artış

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003** 'den tarafımızca düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi seçim öncesinde vergi yükünde azalma, seçim sonrasında ise artış yalnızca 24 Aralık 1995 seçimi öncesi ve sonrasında görülmüştür. 6 Kasım 1983 seçimi öncesi dönemde vergi yükünde görülen azalmanın partiler-üstü Ulusu Hükümeti'nce gerçekleştirildiği hesaba katıldığında ve seçim sonrasında vergi yükünün azalmaya devam ettiği düşünüldüğünde, bu seçimin öncesi ve sonrasında bir seçim ekonomisi veya popülizmin varlığından söz etmenin olanaksız olduğu ortaya çıkacaktır.

29 Kasım 1987 seçimlerinde de yine beklentinin tam aksi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu seçimin öncesinde vergi yükü artmış, sonrasında ise azalmıştır. Elbette ki bu durum iktidardaki Anavatan iktidarının liberal iktisadi yaklaşımı etkili olmuştur.

Türkiye'de istikrarsız koalisyon dönemlerinin başladığı 20 Ekim 1991 seçimlerinin öncesinde beklentinin aksine vergi yükü artmış, sonrasında ise beklentiler doğrultusunda artmaya devam etmiştir. Elbette ki bunda 1994 krizinin genel vergi yükünü arttırıcı etkisi önemli rol oynamıştır.

18 Nisan 1999 seçimlerinde de 1991 seçimleri ve öncesinde görülen süreçlerin aynısı yaşanmıştır. Sonraki dönemde ise Türkiye artarda iki büyük finansal kriz geçirmiş (2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri) ve bu krizlerin etkileri yine hükümetler için seçim ekonomisi ve popülizmi imkansız hale getirmiştir. Bu seçim öncesinde vergi yükü azalmıştır. Bunda koalisyon hükümetlerinin varlığının etkisi büyüktür. Daha sonra gelen AKP iktidarının ise liberal iktisadi yaklaşımı bu seçimler sonrasında vergi yükünün azalmasında önemli etkiye sahiptir. Bunun bir göstergesi de 26 Haziran 2006 itibariyle kurumlar vergisi oranlarının %33'ten %20'ye düşürülmüş olmasıdır.

3. Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi Çerçevesinde Popülizm

Bir önceki başlıkta incelenen ve Türkiye'de seçim öncesi ve sonrası dönemlerde vergi yükü hususunda seçim ekonomisi ve popülizm beklentileri ile pek uyumlu olmayan gerçekleştirmelerin nedeninin belirlenebilmesi için elbette ki konsolide bütçe harcamaları ve borçlanma ile olan ilişkisinin izlenmesi gerekmektedir, çünkü bu ilişkinin içeriği aynı zamanda hükümetlerin seçim ekonomisi uygulaması ve popülist politikalar takip edebilmesi için önlerinde bulunan alanın genişliğini de belirleyecektir.

Bu çerçevede seçim ekonomisi ve popülizmden bahsedilebilmesi için seçim öncesi dönemde kamusal harcamalarda artış, vergi yükünde düşüş, ve aradaki farkın finansmanı için borçlanma düzeyinde yükselme beklenir. Seçim sonrasında ise tersine, harcamalarda düşüş, vergi yükünde artış ve borçlanma düzeyinde yine düşüş beklenir. Türkiye'deki 1980 sonrası gerçekleştirmeler ise Tablo 26'da ayrıntılı bir biçimde görülebilmektedir.

Tablo 26'dan da izlenebildiği üzere, özellikle seçim sonrası dönemlerde seçim ekonomisinin ikinci düzeyine geçiş pek mümkün olmamıştır. Daha önce de bahsedildiği gibi 1983 seçimi öncesinde partiler-üstü bir hükümet iktidarda olduğundan, zaten seçim ekonomisine yönelik bir maliye politikası beklentisi anlamsız olacaktır. Tabloda görüldüğü gibi bu dönemde seçim öncesi borçlanmada azalma ve vergi yükünde düşme görüldüğü doğrudur. Ancak bu gelişmelerin daha çok mevcut hükümetin iktisadi kurallara uygun olarak gerçekleştirdikleri reformların birer sonucu olarak okunması tarihsel açıdan daha isabetli olacaktır. Seçim sonrası dönemde ise ANAP hükümetinin liberal politikaları sonucu kamu maliyesinde seçim ekonomisi emarelerinin yerine harcamalar düşmüş, borçlanma düzeyi yükselmiş ve vergi yükü de düşmüştür.

Tablo 26: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Harcama-Borçlanma-Vergi İlişkisi

Yıl	Toplam KBH*	Dış Borçlanma (Net)*	İç Borçlanma (Net)*	Toplam Vergi Yükü*	FÖ*	TBS*	Harc.-Borç.-Vergi İlişkisinde Değişim
1981	18.9	0.31	0.15	18.1	0.9	36.2	H:↓
1982	15.1	-0.11	1.68	17.6	0.8	40.3	B:↑ VY:↓
6 Kasım 1983 Seçimleri							
1984	17.0	1.50	3.12	14.3	2.0	55.9	H:↑ B:↑ VY:↓
1985	15.0	-0.64	3.23	15.3	1.9	57.8	H:↑
1986	16.0	-0.01	3.15	17.8	2.6	63.2	B:↑ VY:↑
29 Kasım 1987 Seçimleri							
1988	16.3	0.24	2.91	17.7	3.9	67.0	H:↑ B:↔ VY:↔
1989	16.5	-0.09	3.70	18.4	3.6	57.1	H:↑
1990	16.9	0.01	3.10	19.9	3.5	46.9	B:↓ VY:↑
20 Ekim 1991 Seçimleri							
1992	20.1	0.37	5.02	22,2	3.7	52.8	H:↑ B:↑ VY:↑
1993	24.3	1.05	5.26	22,0	5.8	55.6	H:↓
1994	23.1	-1.73	5.64	21,0	7.7	69.5	B:↓ VY:↓

24 Aralık 1995 Seçimleri							
1996	26.4	-0.90	9.36	20,6	10.0	64.4	H:↑ B:↑ VY:↓
1997	27.2	-1.52	8.52	22,2	7.8	65.4	H:↑
1998	29.2	-1.76	8.60	24,6	11.5	68.8	B:↓ VY:↑
18 Nisan 1999 Seçimleri							
2000	37.4	2.43	7.01	28,8	16.3	91.6	H:↑ B:↑ VY:↑
2001	46.0	-2.52	13.34	31,6	23.3	100.8	H:↑ B:↑ VY:↑
3 Kasım 2002 Seçimleri							
2003	39.3	0.75	12.01	30,5	16.4	77.1	H:↓ B:↑ VY:↓

*GSMH'nin Yüzdesi Olarak.

KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, FÖ: Faiz Ödemeleri, TBS: Toplam Borç Stoku

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003'**den tarafımızca düzenlenmiştir.

29 Kasım 1987 seçimleri öncesinde harcama ve borçlanma ile ilgili gelişmeler beklenen biçimde gerçekleşmiş, ancak vergi yükü beklenenin aksine artmıştır. Bu artışta özellikle 1985 yılından sonra KDV'nin Türk Vergi Sistemindeki yerini alması oldukça etkili olmuştur. Seçim sonrası gerçekleştirmeler ise tam aksi istikamette yol almış; harcamalar ve borçlanma artmış, vergi yükü ise düşmeye başlamıştır.

1991 sonrasının istikrarsız ortamında 20 Ekim seçimleri öncesinde harcamalar artarken borçlanma aksine azalmış ve seçim ekonomisi uygulamalarının aksine vergi yükü de artmıştır. Seçim sonrası dönemde ise her üç göstergede de seçim ekonomisine aykırı gerçekleştirmeler yaşanmış; harcama ve borçlanma düzeyi artmış, vergi yükü ise azalmıştır. Aynı sonuçlar 1995 ve 1999 seçimleri için de geçerli olmuştur. Bu iki seçimi 1991 seçiminden ayıran farklar yalnızca 1995 seçimlerinden önce harcamalar yerine vergi yükünün seçim ekonomisine paralel gerçekleşmesi, 1999 seçimler sonrasında ise yine vergi yükü gerçekleştirmelerinin seçim ekonomisi iddialarını destekler biçimde olmasıdır.

3 Kasım 2002 seçimleri öncesi ve sonrası gerçekleştirmeler ise öncesinde görülen iki ekonomik krizin etkileri altında değerlendirilmelidir. Bu seçimlerden önce harcamaların ve borçlanmanın artması ilk bakışta seçim ekonomisinin varlığını teyit eder gibi görünse de esasen bu artışların nedeni yaşanan krizler sonucu ister istemez kamusal harcamaların ve kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasıdır. Seçimden sonraki dönemde ise harcamalar doğal olarak normal seyrine dönmüş, zaten seçim ekonomisine imkân tanımayan borçlanma da zorunlu olarak artmıştır. Krizin etkisi ile vergi kapasitesinin daralması sonucu ise vergi yükünün artırılması imkânsız hale geldiğinden seçim ekonomisi sonucunda seçim sonrası vergi yükü artışı görülemediği. Bu bakımdan denilebilir ki finansal serbestleşmenin gerçekleştiği 1989

yılı sonrasında yapılan seçimler, çoğunlukla bu serbestleşmeden kaynaklanan finansal krizlerin zorlaması ve etkisi altında kaldığından seçim ekonomisine yönelik politikaların uygulanması için hükümetler finansal bir hareket alanı bulamamışlardır. Literatürde bu ve benzer durumlar için “vergilemenin depolitizasyonu” ifadesi de kullanılmaktadır³¹⁵.

4. Vergilemede Adalet

Seçim dönemlerinin dolaylı-dolaysız vergi yapısı ve emek-sermaye ayrımı çerçevesinde vergi yükünün dağılımı üzerindeki etkilerinin incelenmesi seçim ekonomisi ve popülizm tartışmalarının çok boyutlu olarak ele alınması açısından yerinde olacaktır. Ancak bu inceleme esnasında karşı karşıya kalınan en önemli kısıt emek üzerindeki vergi yükünü belirlemek üzere kıstas olarak alınan ücretler üzerinden tevkifat suretiyle alınan vergilerin toplam gelir vergisi tahsilâtı içerisindeki payına ilişkin verilerin önemli bir kısmına ulaşılabilmesidir. Bu konuda ancak 1987-2001 yılları arasındaki verilere ulaşılabilmiş, verileri içeren tek kaynak olan ve Maliye Bakanlığı'nca yayımlanan “Vergi İstatistikleri”nde de veriler yine aynı yılları kapsayacak biçimde yer almıştır. Sermaye üzerindeki vergi yükünün belirlenmesinde kıstas alınan kurumlar vergisi tahsilâtına ilişkin veriler hususunda ise bir sorunla karşılaşılmamıştır.

Vergilemede adalet ile ilgili bir seçim ekonomisinden bahsedilebilmesi için gerekli kıstasların belirlenebilmesi oldukça güçtür. Örneğin seçim ekonomisine yönelik olarak seçimlerden önce dolaylı-dolaysız vergi gerçekleştirmelerinin veya vergi yükünün emek ile sermaye arasında nasıl bir dağılım göstereceğine ilişkin kıstaslara seçim ekonomisi ve popülizm ile ilgili literatürde rastlanmamıştır. Ancak basit bir akıl yürütmeye seçim ekonomisinin daha çok “siyasal dengede mali politikaların temel belirleyicisi olan”³¹⁶ ortanca seçmeni cezbetmeye yönelik olacağını ve bu yüzden seçim öncesinde ortanca seçmenlerin önemli bir kısmını oluşturan ücretliler –ki ücretlilere bağımlı seçmenler de ortanca seçmen grubuna dahildir- üzerindeki vergi yükünün azaltılacağını; böylece kurumlar vergisi tahsilat payının artacağını ve ortanca seçmen üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesine yönelik olarak (ki dolaylı vergilerin nihai yüklenicisi özellikle ortanca seçmenlerdir) dolaylı vergiler yerine dolaysız vergilere ağırlık verileceğini tahmin etmek güç değildir. Gerçi merkezin sağına yakın olan ortanca seçmenlerle soluna yakın olanların siyasal tercihleri farklı olacaktır³¹⁷, ancak Türkiye’de seçim öncesi iktidar olan bir partinin seçim sonucunda baraj altında kaldığı

³¹⁵ Dennis J. Ventry Jr., “The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of Earned Income Tax Credit 1969-1999”, *National Tax Journal*, Vol. 53 No:4 Part:2, 2000, s.1016.

³¹⁶ Stefan Dietrich Josten ve Achim Tryger; Inequality, “Politics and Economic Growth: Three Critical Questions on Politico-Economic Models of Growth and Distribution; 2003”; <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/1439/pdf/paper26.pdf> Erişim: 13.11.2005, s.4.

³¹⁷ W. Robert Reed, “Democrats, Republicans, And Taxes: Evidence That Political Parties Matter”, [http://faculty-staff.ou.edu/R/William.R.Reed/Papers/Dems_Reps_and_Taxes.doc] Erişim:17.12.2005, s.16.

durumların sıklığı, sağ-sol ayrımı çerçevesinde partizanlığın pek de güçlü olmadığını göstermekte, ve seçim öncesi vergi politikası değişikliklerinin seçmen kararlarını etkileme gücüne sahip olacağına işaret etmektedir. Seçim sonrası dönemlerde ise sermaye yerine emek üzerindeki vergi ile dolaylı vergilere ağırlık verilecektir. 1980 sonrası dönemde Türkiye'ye ilişkin sonuçlar ise Tablo 24'deki gibidir.

Tablo 27'den de izleneceği gibi, 1980-2003 yılları arasında yapılan seçimlerde yalnızca 1987 ve 1989 seçimlerinde dolaylı vergilerin payında düşme görülmüştür. Bu bakımdan Türkiye'de hükümetler üzerindeki bütçe baskısının dolaylı vergilerden feragat edilmesine müsaade etmediği ifade edilebilir. 1983 ve 1987 seçimleri dışında dolaysız vergilerin payında görülen artışlar ise daha çok kamunun finansman ihtiyacı doğrultusunda gerçekleşmiştir.

Tablo 27: Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Vergilemede Adalet

Yıllar	Dolaysız Vergiler*	Dolaylı Vergiler*	Gelirden Alınan Vergiler*	Kurumlar Vergisi*	Ücret Üzerinden Alınan Vergiler**	Vergilemede Adaletle Yaklaşma veya Uzaklaşma
1981	9.6	5.2	9.5	1.7	--	DV-DSV:U E-S:--
1982	7.7	6.7	7.6	1.7	--	
6 Kasım 1983 Seçimleri						
1984	6.3	4.4	6.2	1.0	--	DV-DSV:Y E-S:--
1985	5.7	5.2	5.6	1.4	--	DV-DSV:Y E-S:--
1986	6.7	5.0	6.6	2.1	--	
29 Kasım 1987 Seçimleri						
1988	5,4	5,5	5,3	1,6	42,5	DV-DSV:U E-S:U
1989	6,0	5,2	5,9	1,5	50,8	DV-DSV:U E-S:U
1990	6,0	5,5	5,9	1,1	55	
20 Ekim 1991 Seçimleri						
1992	6,5	6,4	6,4	0,9	55,5	DV-DSV:U E-S:U
1993	6,4	6,8	6,3	0,9	54,7	DV-DSV:U E-S:Y
1994	7,3	7,8	6,3	1,1	50,9	
24 Aralık 1995 Seçimleri						
1996	5,9	9,2	5,8	1,2	51,4	DV-DSV:U E-S:U
1997	6,7	9,7	6,5	1,3	49,0	DV-DSV:Y E-S:Y
1998	8,2	9,4	8,1	1,4	39,6	
18 Nisan 1999 Seçimleri						
2000	8,7	12,5	8,4	1,8	45,4	DV-DSV:U E-S:U
2001	9,0	13,2	8,7	2,0	37,0	DV-DSV:U E-S:Y

3 Kasım 2002 Seçimleri						
2003	7,7	15,7	7,1	2,4	--	DV-DSV:U E-S:--

*GSMH'nin yüzdesi olarak.

** Gelirden alınan vergilerin yüzdesi olarak

DV: Dolaylı Vergiler, DSV: Dolaysız Vergiler, Y: Yaklaşma, U: Uzaklaşma.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'den tarafımızca düzenlenmiştir.

Sadece 1987-2001 yılları arasına ait verilerle vergi yükünün emek ile sermaye gelirleri arasındaki paylaşımını tahlil etmek elbette ki çok zordur. Ancak Tablodan da görüldüğü gibi seçim dönemlerinden hemen önce emek gelirleri üzerindeki vergi yükünün azaldığı seçim sonrasında ise arttığı göz önüne alındığında ortanca seçmene yönelik bir seçim ekonomisinden bahsetmek mümkün olacaktır. Çünkü "çok partili sistemlerde sağ ve sol yelpazedeki partiler ortanca seçmene yakın olmayı tercih ederler"³¹⁸. Sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin seçim öncesi ve sonrası dönemlerdeki payları hususunda ise bir eğilim görülmemekte, süreç tamamen kaotik bir görünüm sergilemektedir.

Seçim öncesi ve sonrası dönemler dışında dolaylı-dolaysız vergilerin ve emek ile sermaye arasındaki vergi yükü paylaşımının 1980 sonrası genel eğilimleri ise vergi adaleti açısından dramatiktir. Bu dönemde dalgalanmalara rağmen (kurumlar vergisi hariç) vergi yükünün genel olarak dolaylı vergiler lehine ve ücretliler aleyhine bir seyir izlediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

D. Sağ Parti – Sol Parti İktidarı Bağlamında Vergi Yapısı

Esasen 1980 sonrası dönemde Türkiye açısından sağ parti – sol parti iktidarı ayrımına dayalı bir analiz yapmak oldukça güçtür, çünkü bu dönemde V. Ecevit Hükümeti haricinde hiçbir sol parti tek başına iktidar veya koalisyonun büyük ortağı olamamış, bu tek örnek ise yalnızca 3.5 yıl iktidarda kalabilmiştir. Kaldı ki bu koalisyonun diğer iki ortağı da sağ partilerdir. Daha da önemlisi bu örnekten hareketle bir analiz yapılmasını engelleyen bir durum da bu sol iktidar döneminde Türkiye'nin iki büyük kriz atlatmasıdır. Hal böyle olunca bu iktidarın geleneksel sol politikalar takip edilmesi olanaksızlaşmaktadır. Normal koşullarda bir sol iktidar döneminde vergi yükünün kamusal harcamalar ve borçlanma ile birlikte artması, vergi yapısının ise emek gelirleri lehine (ki Avrupa ülkeleri üzerinde yapılan amprik çalışmalar da sol iktidarlar döneminde emek üzerinde vergi yükünün azaldığı sonucuna ulaşmıştır³¹⁹) ve

³¹⁸ Rune Sørensen, Taxation and Party Fragmentation: A Democratic Problem?, 2005, home.bi.no/fag89001/Sorensen2.pdf, Erişim: 16.04.2006, s.184.

³¹⁹ Örnek olarak bkz. Evelyne Huber ve John D. Stephens, "Determinants of Welfare State Approaches to Old and New Social Risks", 2003, http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/armingeon/NSR_%2520Lugano/Huber_Stephens.doc Erişim: 11.12.2005, s. 18.

dolaysız vergi ağırlıklı olması beklenir. Sağ parti iktidarında ise harcamalar, borçlanma ve verginin azalması, yine dolaysız vergilerin ağırlığının artması beklenir. Gerçekleşmeler ise Tablo 28'de verilmiştir.

Tablo 28'de görüldüğü gibi, Türkiye'nin 1984-1999 yılları arasında 15 yıllık döneminde görülen sağ parti iktidarları döneminde konsolide bütçe harcamaları (%17'den %29.2'ye), toplam vergi yükü (%14.3'ten %24.6'ya) ve toplam kamu borçlanması (%4.6'dan %6.8'e) birlikte artmıştır. Vergi yükü içerisinde de dolaylı vergilerin payındaki artış (%4.4'ten %9.4'e) oldukça önemli boyutlarda olmuştur. Yani gerçekleşmeler bilinen anlamıyla sağ iktidarlar döneminde kesinlikle olmaması gereken gerçekleşmelerdir.

Tablo 28: Sağ ve Sol İktidarlar Döneminde Vergi Yapısı-Harcama-Borçlanma İlişkisi

Yıl	Toplam KBH*	Dış Borçlanma (Net)*	İç Borçlanma (Net)*	Toplam Borçlanma*	FÖ*	Toplam Vergi Yüğü*	Dolaysız Vergiler*	Dolaylı Vergiler*	Kurumlar Vergisi*	Ücret Üzerinden Alınan Vergiler**	Hükümetin Siyasal Konumu
1980	20.3	0.33	2.51	2.84	0.6	17.2	8.4	5.7	0.7	--	Partiler-üstü
1981	18.9	0.31	0.15	0.46	0.9	18.1	9.6	5.2	1.7	--	
1982	15.1	-0.11	1.68	1.57	0.8	17.6	7.7	6.7	1.7	--	
1983	18.9	-0.64	1.95	1.31	1.5	17.3	8.3	5.6	1.6	--	
1984	17.0	1.50	3.12	4.62	2.0	14.3	6.3	4.4	1.0	--	Sağ
1985	15.0	-0.64	3.23	2.59	1.9	15.3	5.7	5.2	1.4	--	
1986	16.0	-0.01	3.15	3.14	2.6	17.8	6.7	5.0	2.1	--	
1987	16.9	-0.35	3.79	3.44	3.0	18.7	6.7	5.4	2.0	35	
1988	16.3	0.24	2.91	3.15	3.9	17.7	5,4	5,5	1,6	42.5	
1989	16.5	-0.09	3.70	3.61	3.6	18.4	6,0	5,2	1,5	50.8	
1990	16.9	0.01	3.10	3.11	3.5	19.9	6,0	5,5	1,1	55	
1991	20.6	0.30	4.97	5.27	3.8	20.9	6,5	5,9	1,1	56.3	
1992	20.1	0.37	5.02	5.39	3.7	22,2	6,5	6,4	0,9	55.5	
1993	24.3	1.05	5.26	6.31	5.8	22,0	6,4	6,8	0,9	54.7	
1994	23.1	-1.73	5.64	3.91	7.7	21,0	7,3	7,8	1,1	50.9	
1995	21.8	-1.03	4.78	3.75	7.3	22,4	5,6	8,2	1,3	52.3	
1996	26.4	-0.90	9.36	8.46	10.0	20,6	5,9	9,2	1,2	51.4	
1997	27.2	-1.52	8.52	7	7.8	22,2	6,7	9,7	1,3	49.0	
1998	29.2	-1.76	8.60	6.84	11.5	24,6	8,2	9,4	1,4	39.6	
Sağ Ortalama	20.0	-0.2	4.3	4.0	4.3	17.8	7.4	5.4	1.5	49.4	
1999	35.9	0.76	12.44	13.2	13.7	26,3	8,6	10,4	2,0	42.7	Sol
2000	37.4	2.43	7.01	9.44	16.3	28,8	8,7	12,5	1,8	45.4	
2001	46.0	-2.52	13.34	10.82	23.3	31,6	9,0	13,2	2,0	37.0	
2002	42.9	6.06	6.39	12.45	19.0	34,2	7,2	14,2	2,0	--	
Sol Ortalama	39.8	0.22	10.93	11.15	17.8	28.9	8.8	12.0	1.9	41.7	
2003	39.3	0.75	12.01	12.76	16.4	30,5	7,7	15,7	2,4	--	Sağ

* GSMH'nin yüzdesi olarak.

** Gelirden alınan vergilerin yüzdesi olarak

KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, FÖ: Faiz Ödemeleri.

Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**'den tarafımızca düzenlenmiştir.

Kısa bir sol parti çekişli koalisyonun yaşandığı 1999-2002 döneminde ise aynı süreç devam etmiştir. Elbette ki harcama, vergi yükü ve borçlanmadaki artışlar bir sol parti iktidarı döneminde beklenen gelişmelerdir. Ancak burada durum farklıdır. Bu artışların nedeni hükümetin sol ağırlığı değil yaşanan krizlerdir. Bunu anlamak için dolaylı vergilere bakmak bile tek başına yeterli olacaktır. Sol parti iktidarında olmaması gereken biçimde dolaylı vergilerin ağırlığı artmaya devam etmiştir. Bu dönemde belki de sağ-sol iktidar ayrımını anımsatabilecek tek gelişme ücretler üzerinden alınan vergilerin gelir vergisi içerisindeki payında görülen düşüştür. Ancak bunun nedeni de sol parti iktidarının emekçileri daha düşük vergilendirme eğilimi değil, krizler sonucunda artan işsizlik nedeniyle ücretler üzerinden alınan vergilerin doğal olarak azalmasıdır.

Gerek 1991 yılı sonrasında kurulan hükümetlerin koalisyon ağırlıklı olması gerekse seçim kararlarının ani verilmesi nedeniyle Türkiye’de seçim ekonomisine yönelik politikalar uygulama şansı bulamamıştır. Aynı durum sol parti çekişli koalisyon döneminde de gerçekleşmiştir. Alınan ani seçim kararı nedeniyle bu tür politikaların uygulanması mümkün olmamıştır. Kaldı ki koalisyon hükümetlerinde karşılıklı kontrol süreçleri zaten bir seçim ekonomisi eğiliminin oluşmasını engelleyecektir. Esas itibarıyla seçim ekonomisine gidilmesinin önündeki en önemli engellerden biri de – bütçe baskısının dışında- bu doğal kontrol süreci olmuştur.

E. 1980 Sonrası Dönemde Hükümet Programlarında Vergi

Hükümet programları gerek koalisyon gerekse iktidarların, iktidarlarında yapmayı taahhüt ettikleri, yapacakları işleri kapsamaktadır. Tek parti dönemlerinde genellikle parti programları ile hükümet programları aynı olurken, koalisyon hükümetlerinde ise farklı programlara sahip partiler ortak bir müşterekte üzerinde anlaşılan programla hareket etmektedirler. Bu ilgili iktidara ait hükümet programıdır*. 1980 sonrası dönemde hükümetlerin oluşumuna bakıldığında farklı özellikler arz ettiği görülecektir. 12 Eylül askeri müdahalesi sonucu kurulan hükümet, tek parti hükümetleri, koalisyon hükümetleri, sağ parti ya da sol parti hükümetleri gibi farklı özelliklere sahip, 44. Ulusu Hükümetinden 59. Erdoğan Hükümetine kadar 15 hükümet kurulmuştur. Doğal olarak bu farklılıkların gerek programlarda ve gerekse uygulamada farklılıklar arz etmesi beklenir. En basit haliyle liberal bir hükümetin sermayeyi daha az vergilendirmesi gerekirken, sol bir iktidardan da emeğin daha düşük düzeyde vergilendirmesi beklenir.

İşte bu noktadan hareketle hükümetlerin parti programlar ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak 26 yıllık kısa bir sürede 15 hükümet kurulması nedeniyle, bu dönem askeri dönem hükümeti, tek parti hükümeti ve koalisyon hükümetleri şeklinde

* Hükümet programları hakkında geçen bilgilerin tamamı <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm> adresinden derlenmiştir.

sınıflandırılarak hükümet programlarındaki vergi konusu karşılaştırılmaya çalışılacaktır. Hemen ifade edilmelidir ki vergi politikalarının oluşumuna sadece ideolojiler etkili olmamakta, çeşitli konjonktürel etkilerinde varlığından söz etmek gerekir. Ancak bu çalışmada hükümet programları doğrultusunda vergisel önceliklerin neler olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Partiler-üstü “Ulus Hükümeti” Programında Vergi

Ulus Hükümeti 20.09.1980 ile 13.12.1980 tarihleri arasında hükümet etmiştir. 12 Eylül Askeri müdahale ile birlikte yönetime el koyan otorite, çeşitli nedenlerle siyasi partileri kapatmış ve meclis feshetmiştir. 20 Eylül günü Bakanlar Kurulu Bülend Ulusu tarafından oluşturulmuş, hükümet programı da Milli Güvenlik Kurulundan görüşülerek 30 Eylül 1980 tarihinde güvenoyu verilmiştir.

Bu programda vergi ile ilgili başlıklar genel olarak şu şekilde düzenlenmiştir.

- Vergi Kayıp ve Kaçaklarını önleyecek yasal düzenlemelere gidileceği,
- Vergi oranları konjonktürde göz önünde bulundurularak makul bir düzeyde olacak,
- Vergi politikası, ekonomide israfa yönelik tüketim ve harcamaları önleyici, buna mukabil, yatırım, üretim ve ihracatın artırılmasını teşvik edici yönde uygulanacaktır.
- Vergi idare ve kazasında iyileştirici yasal ve idari tedbirler uygulanacaktır. Vergileme ile ilgili etkin bir otokontrol ve denetim sistemi kurulacaktır
- Vergi yükünün mükellef grupları ve sektörler arası gayri adil dağılımı düzeltililecek, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve en az geçim indiriminin yükseltilmesi gibi tedbirlerle ücretliler ve sabit gelirliler üzerinde yoğunlaşan vergi yükü hafifletilecektir.

Kısaca döneme ilişkin vergi sorunları ile ilgili bütün konular kaleme alınmıştır.

2. Tek Parti Hükümet Programlarında Vergi

1980 sonrası dönemde 45 ve 46. Özal Hükümetleri, 47. Akbulut Hükümeti, 48. Yılmaz Hükümeti (Anavatan Partisi), 51. Çiller Hükümeti (Doğru Yol Partisi), 56. Ecevit Hükümeti (demokratik Sol Parti), 58. Gül Hükümeti ve 59. Erdoğan Hükümetleri (Ak Parti) tek parti tarafından kurulmuş hükümetlerdir.

Anavatan partisinin tek başına kurmuş olduğu hükümetlerin programlarına bakıldığında dört hükümetinde benzer şeyler ifade ettiği görülecektir. Yani Özal’la

birlikte başlayan süreç sonraki hükümetlerce de devam ettirmeye çalışılmıştır. Bu dört hükümetinde parti programlarında ortak olan başlıklar aşağıdaki gibidir.

“Vergilemede takip edeceğimiz esaslar şunlardır :

- Vergiler, sayıca az, basit, kolay anlaşılır olacaktır. Bunun yanında, vatandaş vergisini öderken eziyet çekmeyecek, kuyruklarda bekletilmeyecektir.
- Vergiler, kayıp ve kaçakların önlenmesi için adil genellikle herkesin kolaylıkla verebileceği nispette olacaktır. Ayrıca yeminli Mali müşavirlik uygulamaya konulacaktır.
- Vergiler, kurumlaşmayı ve yatırımları teşvik etmelidir. Tasarrufun ve yatırımların teşvikinde, vergi muafiyeti ve kolaylıklarını önemli bir araç olarak kullanmaya kararlıyız.
- Vergileme, lüks tüketimi ve israfı azaltıcı ve önleyici yönde olmalı ve kaynak israfına yol açmamalıdır.
- Vergi sisteminde otomasyona geçilerek, mevcut personelle daha etkin hizmet verilecektir.
- Memurlar için belgeleri harcamalarına vergi iadesi uygulamasına geçilecek, küçük esnaf ve çiftçi için her türlü vergisel ve kredi kullanımında kolaylıklar sağlanacaktır”.

İkinci Özal hükümetinde yine benzer şeylere atıfta bulunulmuş ve otomasyonun geliştirilmesi ve yatırımların teşviki için muafiyet ve istisnaların kullanılacağı vurgulanmıştır.

Akbulut hükümeti programının vergilerle ilgili bölümünde ise daha önceki hükümetin yaptıklarına atıfta bulunularak, tüm yurttaki vergi dairelerinde otomasyona geçileceği ifade edilmiştir. Vergilerin adil ve herkesin ödeyebileceği nispette olacağı, muafiyet ve istisnaların yatırımları teşvik için bir araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir. Yeminli Mali Müşavirlik Müessesesine işlerlik kazandırılacağı, vergi tabanı genişletilerek vergi yatay ve dikey adaletin sağlanacağı, yabancı sermayeyi teşvik için gerekli vergisel kolaylıklar sağlanıp AT üyelik sürecinde gerekli vergi uyumlaştırma çalışmaları yapılacağı hükümet programı ile taahhüt edilmiştir.

Yine aynı partinin tek başına kurduğu Yılmaz hükümetinin programlarında ise Ücretlinin eğitim, sağlık, konut kredi faizi ve kültür harcamalarını vergiden düşmesi için kanuni düzenleme Meclis'e sevk edileceği belirtilmiştir. Vergi kayıp ve kaçaklarını en aza indirmek için yapılan mücadeleye devam edileceği, bunun için belge düzeni yaygınlaştırılacağı ve vergi tabanının genişletileceği, ücretliler ve serbest çalışanların

vergi yükünün düşürüleceği belirtilmiştir. Vergi kanunlarının yatırımları teşvik edecek şekilde düzenleneceğine hükümet programında yer verilmiştir.

ANAP hükümetlerinin programlarında vergi ile ilgili başlıklar genel olarak ülkenin içinde bulunduğu vergisel sorunlardan ibarettir. Vergi adaletinin sağlanması ve bunun için oranların düşürülmesi ve verginin tabana yayılması, kayıt dışılıkla mücadele, yatırımları teşvik ve idarede etkinlik için otomasyona geçilip bunu yaygın şekilde kullanmak göze batan noktalardır.

1980 sonrası dönemde diğer tek parti hükümetlerinden biriside 51. Çiller Hükümetidir. Bu hükümet 05.10.1995 ve 30.10.1995 tarihlerinde hükümet olmuş, ancak bu hükümetin mecliste yeterli çoğunluğu oluşturamaması nedeniyle güvenoyu alamamıştır.

Diğer tek parti hükümeti ise Azınlık hükümeti şeklinde kurulan, 56. Ecevit Hükümetidir. Bu hükümette yaklaşık altı aylık bir süre hükümet etme imkanı bulmuştur. Ancak bu hükümetinde programında 51.Çiller Hükümetinde olduğu gibi vergi ile ilgili bir bölüme yer verilmemiştir.

Son olarak Ak Parti tarafından kurulan 58. ve 59. hükümetler tek parti hükümeti olarak kurulmuş hükümetlerdir. 58. Gül hükümetinin Parti programında özellikle mali disiplin sağlanması ve ekonomiyi canlandırmak için vergi oranlarında indirimler öngörülmüştür. Ekonomik programı ve kamu kesimi dengelerini göz önünde bulunduran, reel sektör ve sosyal politikalar dikkate alan vergi politikalarının uygulanacağı; bunun için kapsamlı bir vergi reformunun gereği ifade edilmiştir. Bu reformun çıkış noktası vergi de adalet ve ödeme gücü ilkesi olacağı, reformlar sadece kanuni düzenlemelerden ibaret olmayıp. Uygulamaya da önem verileceği belirtilmiştir. Ayrıca çalışanların üzerindeki vergi yükünün düşürüleceği, bu şekilde kayıt dışılığın önüne geçileceği; yatırımları teşvik için kullanılan vergisel destekler de bürokratik işlemler azaltılacağı ifade edilmiştir. 59. Erdoğan Hükümeti ise Gül Hükümetinin devamı niteliğinde olup, verginin tabanın genişletileceği, bunun için marjinal vergi oranlarının makul seviyeye çekileceği; vergi reformları ise verimliliğe odaklı ve büyümeyi teşvik edecek şekilde gerçekleştirileceği şeklinde hükümet programında yer almıştır.

3. Koalisyon Hükümetleri Programlarında Vergi

Türk Siyasal yaşamına bakıldığında sıklıkla gerek seçim sistemlerinden kaynaklanan, gerekse siyasi parti sayısından kaynaklanan çeşitli nedenlerle, parlamentoda hükümeti kurma yeter sayısı sağlanamadığından koalisyon hükümetleri kurulmak zorunda kalınmıştır. Koalisyon hükümetlerin de koalisyonu oluşturan partiler, programlarında belli düzeyde vazgeçerek, koalisyon protokolleri ile ortak müşterekler de birleşip hükümet kurmaktadırlar. İstikrar açısından koalisyon hükümetleri, her ne

kadar istikrarsızlık gibi algılansa da teorik olarak meşru olduğu kabul edilmelidir. Ayrıca her koalisyon hükümetinin başarısız olacağı kanaati de yanlış olup, uyumlu ve başarılı koalisyonlar da olabilir. Ancak özellikle ülkemizde siyasal yaşama bakıldığında genel olarak koalisyon hükümetlerinin meşru olmakla birlikte, yürütme de istikrarsız oldukları ve hükümet etme sürelerinin kısa olduğu görülmektedir. 1980 dönemde de 21.11.1991 49. Demirel Hükümeti ile birlikte, 50. Çiller Hükümeti, 52. Çiller Hükümeti, 53. Yılmaz Hükümeti, 54. Erbakan Hükümeti, 55. Yılmaz Hükümeti, 57. Ecevit Hükümeti Koalisyon Hükümeti şeklinde kurulmuş olup; yaklaşık on bir yıla yedi hükümet sığdırılmıştır. Dikkat çekici bir nokta da yedi koalisyon hükümetinin beşinde sağ ve sol partilerin koalisyonunda birlikte yer almasıdır. Koalisyonların ortalama ömrünün 1.5 yıl olduğu, özellikle beyana dayalı vergilerin sonuçlarını görme süresinin on iki ayın üzerinde olduğu düşünüldüğünde, bu hükümetlerin vergisel anlamda bakıldığında istikrarsız oldukları söylenebilir.

Koalisyon hükümetlerinin programlarında yer alan vergi ile ilgili programlar ise aşağıdaki gibidir:

49. Demirel hükümetinin programında vergi sisteminin ıslah edileceği bunun içinde orta ve uzun dönemdeki sanayileşme stratejilere uygun olarak düzenleneceği belirtilmiştir. Bunun için yapılması gerekenler vergi tabanı genişletilip, muafiyet ve istisnaların yeniden gözde geçirileceği, belge düzenin tam olarak yerleştirilmesine çalışılacağı üzerinde durulmuştur. Gelir ve Kurumlar Vergisi üniter yapıya kavuşturulacağı; vergi denetimleri ile kayıp ve kaçakların önüne geçileceği belirtilmiştir. Kurumlar vergisi oranlarında indirimle gidileceği; kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payının artırılacağı; sermayenin tabana yayılacağı; gelir dağılımında adaletin sağlanması için kademeli olarak asgari ücretin vergi dışı tutulacağı taahhüt edilmiştir.

50. Çiller Hükümeti SHP ile kurulmuş koalisyon hükümeti olup, programındaki vergi ile ilgili ana başlıklar şu şekildedir. Tarımsal destekleme ve vergi politikaları öncelikli olarak ele alınacağı ve bunun için vergi idaresini etkin ve verimli çalışmasını sağlayarak kayıt dışılığın önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bütçe açılarının azaltılması için vergi gelirlerinin artırılmasının gereği üzerinde durulmuştur. Ayrıca vergi oranları düşürüleceği, muafiyet ve istisnaların yeniden gözden geçirileceği, vergi tabanı genişletilip, herkesin ödeme gücüne göre vergilendirilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Özel kesimin eğitim ve sağlık alanında yatırım yapmaları için vergisel teşviklere önem verileceği; AB uyum sürecinde gerekli vergi reformlarının hızlandırılacağı ifade edilip ayrıca vergi cezalarının caydırıcılığı için gerekli çalışmaların yapılacağı; götürü vergi uygulamasının kapsamının daraltılacağı; yabancı sermaye girişinin sağlanması için gerekli vergisel kolaylıkların sağlanacağı hükümet programında yer almıştır.

52. Çiller Hükümeti de CHP ile kurulmuş bir koalisyon hükümeti olup, ömrü sadece dört ay kadar sürmüştür. Bu hükümete programda ise AB' uyum için gerekli olan ÖTV kanunlaşması için çalışılacağına değinilmiştir. Ayrıca bütçe başlangıç ödeneklerinden daha yüksek oranda bir tahsilat beklenmektedir.

53.Yılmaz hükümeti de yine kısa ömürlü hükümetlerden olup, DYP ile kurulan bir koalisyon hükümetidir. Bu hükümetin programında ise vergi ile ilgili konularda şunlara değinilmiştir. Vergi adaletinin sağlanması için, vergi tabanının yaygınlaştırılması, vergi tabanını aşındıran muafiyet ve istisnalar kapsamının daraltılacağı belirtilmiştir. Üretim faktörleri arasında vergi yükünün adil ve dengeli dağıtılması amaçlanmış, için tüketim vergilerine ağırlık verileceği bildirilmiştir. Bu vergiler AB ile uyumlaştırılacağı ve bunun için ÖTV yasalaşacağı ifade edilmiştir. Vergi idarelerinin ve vergi denetiminin etkinliğinin artırılması ve bunun için gerekli otomasyon olanaklarından yararlanılacağı belirtilmiştir. Vergi numarası kullanımının yaygınlaştırılacağı kararlaştırılmıştır.

54. Erbakan hükümeti de koalisyon şeklinde kurulmuş bir diğer hükümettir. Bu hükümetin programında da iktisadi etkinliğin sağlanması için vergi yükünün üretim faktörleri arasında adil dağıtılacağı, dar gelirli vergi yükünün düşürüleceği ve kayıt dışılıkla mücadele edileceği belirtilmiştir. Ayrıca vergi sistemine basitlik, sadelik ve etkinlik sağlamak için çeşitli adlar altında alınan vergi ve fonların tek bir ad altında birleştirileceği ifade edilmiştir. Vergi idaresi ve denetimde etkinlik sağlanarak vergi kayıp ve kaçaklarının önüne geçileceği belirtilmiştir.

Yine 55. Yılmaz hükümeti yine 53. hükümetteki gibi kısa ömürlü olup, programındaki vergi konusu da yine daha önceki hükümetteki gibi kayıt dışılığın önüne geçilmesi, vergi oranlarının düşürülerek vergi tabanının genişletilmesini sağlamak, vergi denetimlerinde etkinlik sağlamak gibi konulara değinilmiştir. Ayrıca enflasyon nedeniyle hayat standardı esas ve peşin verginin mükellefin korunması için kaldırılacağını belirtilmiştir.

1980 sonrası kurulan son koalisyon hükümeti DSP-MHP_ANAP tarafından kurulan 57. Ecevit Hükümetidir. Bu hükümetin programında da vergi gelirlerinin artırılmasının gereği ancak bu yapılırken vergilerin ekonomik ve sosyal amaçlarının da göz önünde bulundurulmasının gereğine atıfta bulunulmuştur. Vergilendirme de başarı sağlanabilmesi için vergi idaresinin etkinliği artırılıp, aynı zaman da, vergi sistemi basitleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca vergi oranları düşürülüp, vergi tabanı genişletileceği, vergi denetimlerine işlerlik kazandırılarak vergide adaletin sağlanması amaçlanmıştır. Dolaylı vergiler dağınıklığı ve çok sayıda yasa kapsamında uygulanması nedeniyle tek yasayla düzenleneceği, vergi kimlik numarasının yaygınlaştırılacağı 57. hükümet programında yer almış kararlardır.

1980 sonrası dönem vergilendirme ile ilgili sorunlara bakıldığında, vergi adaletinin sağlanamadığı görülmektedir. Dolaylı vergiler her geçen gün ağırlık kazanmaya başlamış, vergi yükü daha çok harcamalar ve de ücretli kesim üzerinde yoğunlaşmıştır. Burada dikkati çeken nokta, iktidarların sağ ya da sol partiden oluşması veyahut tek parti ya da koalisyondan oluşması hükümet programlarında vergi konusunda hiçbir farklılık arz etmemesidir. Vergilendirme ile siyaset arasında iç içe girmiş bir ilişki söz konusu iken, yukarıda ele alındığı üzere tüm hükümet programlarında ortak özellikler şunlardır:

- **Vergi adaletinin sağlanacağı:** Bunun için vergi oranları düşürülecek, vergi tabanı genişletilecek, kayıt dışılıkla mücadele edilecek, vergi yükü eşit ve adil dağıtılacağı,
- **Vergi idaresi ve denetiminde etkinliğin sağlanacağı:** Bunun için gerekli teknik ve mali destek sağlanacak, vergi idaresi ile mükellef arasındaki iletişim güçlendirileceği, uzun kuyruklar ortadan kaldırılacağı,
- **Vergilendirme de basitlik sağlanacağı:** Bunun için vergi kanunları yeniden gözden geçirilip, mükelleflerin anlayabileceği tarzda, sayıca az ama kapsamlı kanunlar çıkarılacak, vergilendirmede şeffaflık sağlanacağı,
- **Vergilerin yatırımları teşvik amacıyla kullanılacağı:** Ancak bunu sağlarken vergi adaletinin göz önünde bulundurulacağı, muafiyet ve istisnalar yeniden gözden geçirileceği gibi ifadelere yer vermiş olmalarıdır.

Kısaca belirtilen bu başlıklar genel olarak vergilerin anayasası olarak kabul edilen vergileme ilkelerinden oluşmaktadır. Kulağa hoş gelen, popülist, ama nasıl gerçekleştirileceği belli olmayan ifadelerden ibarettir. 26 yıllık dönemden sonra son hükümetin programında da aynı ifadelerin yer alması, programlardaki gelinene noktayı göstermektedir. Emek ve sosyal devlet ilkesi söylemi olan sol iktidarlara, sınırlı devlet müdahalesini öngören liberal söylemli sağ iktidarların programlarında aynı şeyi söylemeleri dikkati çekmektedir. Ülkemizde bu tezat programlarda yer almamakta, daha sonraki bölümlerde inceleneceği üzere uygulama sonuçları da benzer özellikler arz etmektedir. Burada bir noktaya daha dikkat çekilecek olursa, Cumhuriyet tarihinden günümüze kurulan hükümetlerin Maliye Bakanlarına bakılacak olursa, çok büyük bir kısmının aynı üniversite kökenli olmasının, vergi politikaların oluşturulması hususunda aynı geleneğin sürdürülmesinde çok büyük bir etkiye sahip olmasa bile, kısmi bir etkinin olabileceği söz konusudur. Ayrıca Maliye Bakanlığı bürokratlarının konumu da belirleyicidir. Bürokratlarca kanıksanmadıkça, farklı iktidarlarca ne kadar politika

değişikliği yapılırsa yapılınsın vergi politikası ve yapısı ile ilgili eğilimler benzer olacaktır³²⁰.

IV. TÜRKİYE'DE SİYASAL İSTİKRAR-VERGİLEME İLİŞKİSİNİN AMPRİK OLARAK ÖLÇÜLMESİ

Çalışmanın siyaset istikrar-vergileme ilişkisinin amprik olarak ölçülmeye çalışıldığı bu bölümde basit regresyon analizinin yanı sıra daha açıklayıcı olmaları açısından çoklu regresyonlar da gerçekleştirilmiştir³²¹. Bu ölçümler sırasında karşılaşılan en önemli zorluk siyaset istikrarın ölçülmesi olmuştur. Siyaset istikrarı hususunda bir endeks oluşturulması bu çalışmanın sınırlarını aşacağından siyaset istikrarın temel parametreleri için kukla değişkenler (dummy) kullanılmış ve tek parti hükümeti-koalisyon hükümeti ve sağ parti iktidarı – sol parti iktidarı “0 ve 1” biçiminde bağımsız kukla değişkenler olarak alınmıştır. Bütçe baskısının etkilerini göstermesi açısından yine bağımsız değişken olarak kamu harcamalarının gelişimi ile çalışmanın bağımlı değişkenleri (ücretler üzerindeki vergi yükü hariç) ise GSMH'nin yüzdesi olarak uygulamaya dahil edilmiştir. Ücretler üzerindeki vergi yükünün gelişimi için ise gelirin bu unsuru üzerinden tevkifat suretiyle tahsil edilen vergilerin toplam gelir vergisi tahsilatı içindeki payı esas alınmıştır. Çalışmada karşılaşılan bir diğer güçlük de V. Ecevit Hükümeti dışında 1980 sonrasında sol eğilimli iktidara rastlanmamasıdır. Modellerde sağ-sol iktidar ayrımında “sol”a ilişkin tek gözlem mevcuttur ve bu da uygulama sonuçlarının güvenilirliğine ihtiyatla yaklaşılması gerektiğini ifade etmektedir.

Bu durumda elbette ki üçüncü bölümün bu başlığının alt başlıklarının yapılandırılması da diğer başlıklardan farklı olmak zorundadır. Diğer başlıkların alt başlıklarını bağımsız değişkenler oluşturmakta iken, regresyon analizinde birden fazla bağımsız değişken bir bağımlı değişkeni açıklamakta kullanıldığı için burada alt başlıklar bağımlı değişkenlerden oluşturulmuştur. Bu çerçevede analiz “toplam vergi yükü” ve “vergilemede adalet” başlıklarında ele alınmış, seçim ekonomisi ve popülizm konuları da bu başlıklar altında değerlendirilmiştir.

A. Toplam Vergi Yükü

Normal koşullarda, siyaset istikrarsızlığın toplam vergi yükünü azalttığı, buna karşılık borçlanma ve senyoraaj gelirlerini arttırdığı sonucuna ulaşan amprik çalışmaların³²² gösterdiğinin aksine, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde büyük oranda

³²⁰ Alejandro Etseller-Moré, “The Politics of Tax Administration: Evidence from Spain, 2002”, www.ub.es/ere/Memoria%20de%20Recerca%202003-4.pdf Erişim: 10.06.2006, s.1.

³²¹ Bu ölçümlerde, Şahin Akkaya ve Vedat Pazarlıoğlu, **Ekonometri I**, 4. Baskı, İzmir 2000 ve Şahin Akkaya ve Vedat Pazarlıoğlu, **Ekonometri II**, 2. Baskı, İstanbul 1998’den faydalanılmıştır.

³²² Ari Aisen, Does Political Instability Leads to Higher Inflation? A Panel Data Analysis, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0549.pdf> [Erişim: 12.04.2006], s.2.

siyasal istikrarsızlık görülmesine rağmen, vergi yükün genel eğilim olarak artış göstermiştir. Bu çerçevede, çalışmanın bu başlığı altında hükümet biçimi (tek parti-koalisyon) ile hükümetlerin siyasal konumunun toplam vergi yükü üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Seçim ekonomisi ve popülizm hususunda ise seçim öncesi ve sonrası dönemler kukla değişkenler olarak ele alınmış ve bunların vergi yükünü açıklama gücü ölçülmeye çalışılmıştır.

Dependent Variable: VYUK
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:12
Sample: 1980 2005
Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.826010	1.619632	-0.509998	0.6151
SAGSOL	2.119593	0.979007	2.165044	0.0415
HUKUMET	1.831757	0.583423	3.139672	0.0048
KAMUHARC	0.539482	0.036856	14.63749	0.0000
R-squared	0.932464	Mean dependent var		15.61923
Adjusted R-squared	0.923255	S.D. dependent var		4.506353
S.E. of regression	1.248391	Akaike info criterion		3.422227
Sum squared resid	34.28658	Schwarz criterion		3.615780
Log likelihood	-40.48895	F-statistic		101.2511
Durbin-Watson stat	1.475892	Prob(F-statistic)		0.000000

Görüldüğü gibi modelde kullanılan bağımsız değişkenlerin (sağ-sol parti hükümeti, tek parti – koalisyon hükümeti ve kamu harcamaları) vergi yükünü açıklama gücü (R-squared) oldukça yüksektir. Ancak burada dikkati çeken nokta açıklama gücü en fazla olan değişkenin kamu harcamaları olmasıdır. Bu da vergi yükü üzerinde daha önce bahsedilen bütçe baskısının kaynağı olması açısından oldukça önemlidir. İşte %5 anlamlılık derecesinde açıklama gücü en fazla olan değişkenin kamu harcamaları olmasının nedeni de budur. Elbette ki bunda, “küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet baskısı sonucu tüm ekonomilerde, 1980 sonrası dönemde, harcama ve toplam vergi yükünde önemli oranda orta vadeli bir artış yaşanmasının”³²³ da etkisi büyüktür.

Yukarıdaki çoklu regresyon analizinden çıkarılacak bir diğer önemli sonuç da hükümet biçimi ile sağ-sol iktidar ayrımının açıklama gücünün açıklama sınırı olan %5'lik orana oldukça yakın çıkması yani önem derecelerinin düşük olmasıdır. İktidarın sağ partide olması durumunda vergi yükünün arttığı görülmektedir. Burada önemli olan ise, daha önce değinildiği gibi, vergi yükü artışının daha çok sol hükümetler döneminde olması gerektiğidir. Dolayısıyla vergi yükü hususunda sağ-sol parti iktidarı ayrımının

³²³ Steffen Ganghof, Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes, 1999, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-6.pdf [Erişim: 18.05.2006], s.1.

olması gereken etkileri tam aksi yönde gerçekleşmiştir. Seçim öncesi donrası dönemler ile vergi yükü arasındaki ilişki ise aşağıdaki gibi sonuçlanmıştır.

Dependent Variable: VYUK
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:31
Sample: 1 12
Included observations: 12

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	23.45000	2.811845	8.339720	0.0000
SECIM	-0.416667	3.976549	-0.104781	0.9186
R-squared	0.001097	Mean dependent var	23.24167	
Adjusted R-squared	-0.098794	S.D. dependent var	6.570659	
S.E. of regression	6.887585	Akaike info criterion	6.848330	
Sum squared resid	474.3883	Schwarz criterion	6.929148	
Log likelihood	-39.08998	F-statistic	0.010979	
Durbin-Watson stat	0.205731	Prob(F-statistic)	0.918621	

Model daha önce ulaşılan sonuçlara paraleldir. Türkiye’de bütçe baskısı, seçim sıklığı ve iktisadi krizlerin seçim ekonomisine yönelik uygulamaları neredeyse imkansız hale getirdiğine daha önce değinilmişti. Uygulama sonucunda da seçim öncesi ve sonrası dönemlerin vergi yükünü açıklama gücü (R-squared) oldukça düşük çıkmıştır. Olasılık (prob. =0.98) ve F-istatistiği (0.91) değerlerinin de %5 açıklama düzeyinde oldukça anlamsız çıkması da Türkiye’de seçimlerin vergi yükü üzerinde neredeyse bir açıklayıcılığının olmadığını teyit etmektedir.

B. Vergilemede Adalet

Vergileme esasen ulusal gelirin yeniden bölüştürülme araçlarından biridir. Ancak bu şekilde kullanılması genellikle siyasal maliyetlere yol açar, çünkü yeniden dağıtımın ihtiyaca göre değil siyasal güce göre yapılması riskini taşır³²⁴. Türkiye’de ise bu duruma daha çok 1980 öncesi dönemde rastlanmış, sonraki dönemde ise yeniden dağıtım siyasal güçten ziyade bütçe baskısı altında gerçekleşmiştir. Burada vergilemede adaletin iki göstergesi olarak daha önce alınan dolaylı-dolaysız vergi dağılımı ile emek-sermaye arasındaki vergi yükü bölüşümü üzerinde yine hükümet biçimi, siyasal konum ve kamu harcamalarının etkileri incelenmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki ücretler üzerinden tevkifat suretiyle tahsil edilen vergilerin toplam gelir vergisi içerisindeki payı ile ilgili olarak yalnızca 1987-2001 yılları arasındaki verilere ulaşılabilmektedir. Gözlem sayısı bu şekilde az olduğu için modelin ücretlerle ilgili sonuçlarına ihtiyatla yaklaşılması doğru olacaktır.

³²⁴ Randall G. Holcombe, “Tax Policy From a Public Choice Perspective”, *National Tax Journal*, Vol. 51 No:2, 1998, s.366.

1. Dolaylı-Dolaysız Vergiler Üzerindeki Etkiler

Daha önce de bahsedildiği esasen tek parti hükümetleri ile koalisyon hükümetlerinin ve sağ parti iktidarları ile sol parti iktidarlarının dolaylı-dolaysız vergi yükü ile ilgili yaklaşımları birbirine oldukça yakındır. Her durumda da vergilemede adalete ilişkin olarak arzulanan dolaysız vergilerin daha ağırlıklı olmasıdır. Elbette ki tek parti hükümetleri döneminde buna yönelik politikaların uygulanması da daha kolay olacaktır. Zaten aşağıdaki sonuçlar da buna paraleldir.

Dependent Variable: DSIZYUK

Method: Least Squares

Date: 07/10/06 Time: 13:10

Sample: 1980 2005

Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.725324	1.338679	5.023849	0.0000
SAGSOL	-1.068390	0.809182	-1.320334	0.2003
HUKUMET	0.519398	0.482218	1.077101	0.2931
KAMUHARC	0.040683	0.030463	1.335479	0.1954

R-squared 0.294158 Mean dependent var 7.146154

Dependent Variable: DLIYUK

Method: Least Squares

Date: 07/10/06 Time: 13:00

Sample: 1980 2005

Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-7.204594	1.518641	-4.744106	0.0001
SAGSOL	3.426390	0.917962	3.732607	0.0012
HUKUMET	0.949570	0.547044	1.735819	0.0966
KAMUHARC	0.487783	0.034558	14.11488	0.0000

R-squared 0.921101 Mean dependent var 8.534615

Adjusted R-squared 0.910342 S.D. dependent var 3.909265

S.E. of regression 1.170548 Akaike info criterion 3.293460

Sum squared resid 30.14404 Schwarz criterion 3.487013

Log likelihood -38.81498 F-statistic 85.61257

Durbin-Watson stat 2.193929 Prob(F-statistic) 0.000000

Adjusted R-squared 0.197907 S.D. dependent var 1.152122

S.E. of regression 1.031836 Akaike info criterion 3.041196

Sum squared resid 23.42310 Schwarz criterion 3.234749

Log likelihood -35.53554 F-statistic 3.056146

Durbin-Watson stat 1.018884 Prob(F-statistic) 0.049661

Görüldüğü gibi bağımsız değişkenlerin dolaysız vergi yükünü birlikte açıklama gücü (R-squared) dolaylı vergilere göre daha düşüktür (0.29 veya %29). Her iki vergi türünde de F-istatistiğinin anlamlı çıktığı görülmektedir. Her iki uygulama birlikte

değerlendirildiğinde, tek partili ve sağ eğilimli partilerin iktidarında dolaysız vergi yükünün arttığı, yani vergilemede adalete yaklaşıldığı görülmektedir. Ancak böyle bir sonucu şüpheli hale getiren hususu yalnızca bir adet sol parti iktidarının görülmesidir. Dolayısıyla vergilemede adalete yaklaşılacak zamanların sağ parti iktidarına denk gelme olasılığı zaten çok yüksektir. Modelde ortaya çıkan diğer önemli bir sonuç da gerek dolaylı gerekse dolaysız vergilerde kamu harcamalarının olasılık (prob.) değerinin yine oldukça açıklayıcı çıkması (0.5'in çok altında) çıkmasıdır. Bu durum da "vergi yükü" başlığında ortaya çıkan sonuçlarla paraleldir. Dolaylı-dolaysız vergi dağılımı hususunda seçim öncesi ve sonrası gerçekleştirmeler ise aşağıda verilmiştir.

Dependent Variable: DSIZYUK
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:35
Sample: 1 12
Included observations: 12

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.750000	0.469456	14.37835	0.0000
SECIM	0.733333	0.663911	1.104566	0.2952
R-squared	0.108740	Mean dependent var		7.116667
Adjusted R-squared	0.019614	S.D. dependent var		1.161373
S.E. of regression	1.149928	Akaike info criterion		3.268287
Sum squared resid	13.22333	Schwarz criterion		3.349104
Log likelihood	-17.60972	F-statistic		1.220066
Durbin-Watson stat	0.555752	Prob(F-statistic)		0.295216

Dependent Variable: DLIYUK
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:34
Sample: 1 12
Included observations: 12

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.950000	1.545360	5.791529	0.0002
SECIM	-1.016667	2.185470	-0.465194	0.6518
R-squared	0.021182	Mean dependent var		8.441667
Adjusted R-squared	-0.076700	S.D. dependent var		3.648028
S.E. of regression	3.785345	Akaike info criterion		5.651163
Sum squared resid	143.2883	Schwarz criterion		5.731980
Log likelihood	-31.90698	F-statistic		0.216405
Durbin-Watson stat	0.222510	Prob(F-statistic)		0.651758

Görüldüğü gibi seçim öncesi ve sonrası dönemlerin dolaylı-dolaysız vergi yükü üzerindeki olasılık etkisi (prob. \leq 0.5) anlamlı görünse de, vergi yükünün dolaylı vergiler ile dolaysız vergiler arasındaki dağılımını seçim öncesi ve sonrası dönemlerinin açıklama gücünü gösteren "R-squared" değerleri oldukça düşüktür. Seçim öncesi katsayının (coefficient) negatif olması ise ("seçim öncesi" için kukla değişken=0 olduğundan) seçim öncesi dönemlerde dolaylı vergi yükünün düştüğü izlenimi uyandırır da "R-squared" değeri düşük olduğundan böyle bir çıkarıma şüphelle

yaklaşılması gerekmektedir. Aynı ihtiyati tutum aşağıda gösterildiği haliyle emek ile sermaye gelirleri üzerindeki vergi yüküne ilişkin veriler için de geçerli olmak zorundadır.

2. Emek Gelirleri ile Sermaye Gelirleri Üzerindeki Vergi Yüküne Etkiler

Son 35-40 yıllık dönemde özellikle sanayi sonrası gelişmiş ülkelerde ücret üzerindeki vergi yükü giderek artmıştır. Örneğin Kanada 'da 1965'te bir işçi gelir vergisi ve sosyal güvenlik kesintileri için maaşının 1/8'ini kaybederken 1995'te bu oran istisna ve indirimler dahil 1/3'e yükselmiştir. Benzer şekilde Hollanda'da da ücret üzerindeki vergi yükü aynı dönemde önemli oranda artmıştır. Aynı dönemde OECD ülkeleri ortalamasına bakıldığında ücret üzerindeki vergi yükünün %14.4'ten %40.2'ye yükseldiği görülmekte; buna karşılık sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükü ise %45.8'den %42.9'a düşmüştür³²⁵. Türkiye'de aynı sürecin amprik sonuçları ise aşağıda incelenecektir.

Siyasal istikrarsızlık anlamına gelen koalisyon hükümetleri dönemlerinde (Türkiye'de koalisyon hükümetlerin hemen tamamının sağ parti çekişli olduğu da göz önüne alındığında) emek üzerindeki vergi yükünün artacağını ve sol parti iktidarında ise bu yükün azalacağını iddia etmek pek yanlış olmayacaktır. Daha önce de bahsedildiği gibi burada emek üzerindeki vergi yükünden kastedilen ücretler üzerinden tevkifat suretiyle alınan vergilerin toplam gelir vergisi tahsilâtı içerisindeki payıdır. Uygulama sonuçları ise aşağıda gösterildiği gibidir.

Dependent Variable: UCRETLER ÜZERİNDEN TEVKİFAT
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:17
Sample: 1987 2001
Included observations: 15

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	68.64836	22.74788	3.017792	0.0117
SAGSOL	-1.501841	9.675409	-0.155222	0.8795
HUKUMET	-7.408094	5.553739	-1.333893	0.2092
KAMUHARC	-0.677662	0.564137	-1.201237	0.2549
R-squared	0.323142	Mean dependent var		47.87333
Adjusted R-squared	0.138544	S.D. dependent var		7.029272
S.E. of regression	6.524195	Akaike info criterion		6.812091
Sum squared resid	468.2164	Schwarz criterion		7.000904
Log likelihood	-47.09068	F-statistic		1.750517
Durbin-Watson stat	0.824282	Prob(F-statistic)		0.214531

Dependent Variable: KURUMLAR VERGİSİ
Method: Least Squares
Date: 07/10/06 Time: 13:13
Sample: 1980 2005
Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
----------	-------------	------------	-------------	-------

³²⁵ Thomas R. Cusack ve Pablo Beramendi, "Taxing Work Some Political and Economic Aspects of Labor Income Taxation, 2003", [skylla.wz-berlin.de/pdf/2003/ii03-17.pdf] Erişim: 23.12.2005, s.1 ve 6.

C	0.544795	0.438978	1.241053	0.2277
SAGSOL	-0.239637	0.265346	-0.903111	0.3762
HUKUMET	0.580151	0.158128	3.668861	0.0013
KAMUHARC	0.034654	0.009989	3.469057	0.0022
R-squared	0.558509	Mean dependent var	1.550000	
Adjusted R-squared	0.498306	S.D. dependent var	0.477703	
S.E. of regression	0.338359	Akaike info criterion	0.811217	
Sum squared resid	2.518704	Schwarz criterion	1.004771	
Log likelihood	-6.545825	F-statistic	9.277061	
Durbin-Watson stat	1.205716	Prob(F-statistic)	0.000371	

Yukarıdaki uygulamaların sonuçları da daha öncelere paralel özellikler arz etmektedir. Görüldüğü gibi her iki modelde de (ücret üzerindeki sağ-sol iktidar etkisi hariç) olasılık (prob.) değeri anlamlı görünmekle beraber değişkenlerin emek ile sermaye gelirlerinin vergilendirilmesini birlikte açıklama gücü (R-squared) oldukça düşüktür. İlginç olan ise daha önce bahsedildiği gibi emek üzerindeki vergi yükünün sol parti iktidarında (kriz sonrası artan işsizlikten kaynaklanarak) artmasına rağmen, modelde sağ-sol parti iktidarı ayrımının emek üzerindeki vergi yüküne olan etkisinin oldukça anlamsız (prob.=0.8795) çıkmasıdır. Kurumlar vergisi hususunda ise en açıklayıcı bağımsız değişken olarak karşımıza tek parti-koalisyon hükümeti ayrımı çıkmaktadır (prob.=0.0013 ve R-squared: 0.558509). Zaten literatürde normal koşullarda koalisyonun varlığının emek üzerindeki vergi yükünü –sermaye karşısında arttıracığı belirtilmektedir³²⁶. Literatürde ayrıca kurumlar vergisinin ağırlığında sağ-sol iktidar ayrımının pek de etkili olmadığı ortaya konmaktadır³²⁷. Çünkü özellikle 1970’lerden sonra gelişmiş OECD ülkelerindeki sosyal demokrat hükümetler bile daha çok emek yanlısı olan yeniden dağıtıcı vergi politikaları uygulama imkânlarını büyük oranda yitirmişlerdir³²⁸. Hatta bu ülkelerde iktidara gelen sağ eğilimli partilerin yeniden dağıtıcı refah politikalarını geri getirme hususunda daha istekli oldukları gözlenmiştir³²⁹. Ancak tekrar etmek gerekirse %55’lik bir açıklama gücü ile bu anlamlılık da sorgulanabilir bir görünüm arz etmektedir. Seçim öncesi ve sonrası dönemlerin emek ile sermaye gelirleri üzerindeki vergi yüküne olan etkileri de aşağıda gösterildiği gibi yine anlamsız çıkmaktadır.

³²⁶ Annet, **a.g.e.**, s. 20.

³²⁷ Steffen Ganghof, Global Markets, “National Tax Systems and Domestic Politics: Rebalancing Efficiency and Equity in Open States’ Income Taxation; 2001”, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-9.pdf], Erişim: 05.06.2006, s.29-30.

³²⁸ Pablo Beramendi ve David Rueda, “Allocating the Costs of Redistribution: The Politics of Taxation in the OECD, 2003”, [mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1032122595.pdf], Erişim: 17.03.2006, s.27.

³²⁹ James P. Allan ve Lyle A. Scruggs, “Politics As Usual? Political Parties and Welfare Regime Change in Advanced Industrialized Countries, 2002”, [www.wittenberg.edu/jallan/ces02.pdf] Erişim: 07.05.2006, s.19.

Dependent Variable: UCRET ÜZERİNDEN TEVKİFAT

Method: Least Squares

Date: 07/10/06 Time: 13:41

Sample: 1 8

Included observations: 8

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	48.70000	3.694309	13.18244	0.0000
SECIM	-3.050000	5.224541	-0.583783	0.5806
R-squared	0.053748	Mean dependent var		47.17500
Adjusted R-squared	-0.103961	S.D. dependent var		7.032120
S.E. of regression	7.388617	Akaike info criterion		7.050076
Sum squared resid	327.5500	Schwarz criterion		7.069937
Log likelihood	-26.20030	F-statistic		0.340803
Durbin-Watson stat	1.126233	Prob(F-statistic)		0.580633

Dependent Variable: KURUMLAR VERGİSİ

Method: Least Squares

Date: 07/10/06 Time: 13:36

Sample: 1 12

Included observations: 12

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.483333	0.206626	7.178820	0.0000
SECIM	0.083333	0.292214	0.285179	0.7813
R-squared	0.008067	Mean dependent var		1.525000
Adjusted R-squared	-0.091126	S.D. dependent var		0.484534
S.E. of regression	0.506129	Akaike info criterion		1.626962
Sum squared resid	2.561667	Schwarz criterion		1.707780
Log likelihood	-7.761771	F-statistic		0.081327
Durbin-Watson stat	0.969313	Prob(F-statistic)		0.781326

Görüldüğü gibi gerek olasılık değerleri (prob.), gerekse açıklama gücü (R-squared) açısından model tamamen anlamsız sonuçlar vermektedir. Bu da göstermektedir ki 1980 sonrası dönemde Türkiye’de emek ve sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünde seçim ekonomisi veya popülizmin pek bir açıklayıcılığı yoktur. Yukarıda da bahsedildiği gibi zaten hükümetler oldukça ani alınan ve kısa sürede gerçekleştirilen seçim kararlarının varlığından dolayı (ki bütçeler yıllık olarak oluşturulduğundan seçim ekonomisine yönelik popülist politikaların harekete geçirilmesi için en az bir mali yıllık süreye ihtiyaç vardır) seçim ekonomisine gitmeye pek fırsat bulamamışlardır. Aşağıdaki tabloda da bu durum açık bir biçimde kendisini göstermektedir.

Tablo 29: Erken Seçim Kararları ile Seçim Tarihler Arasındaki Süreler

Yasama Dönemi	Seçim Kararı Tarihi	Seçim Tarihi	Aradaki Süre
17.	17.10.1987	29 Kasım 1987	1 ay / 12 gün
18.	24.08.1991	20 Ekim 1991	1 ay / 26 gün
19.	27.10.1995	24 Aralık 1995	1 ay / 27 gün
20.	30.07.1998	18 Nisan 1999	8 ay / 18 gün
21.	31.07.2002	3 Kasım 2002	3 ay / 2 gün

Kaynak: Şennur Sezgin, Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2005, s. 207.

Tabloda da görüldüğü gibi 1980 sonrası dönemde yapılan 6 genel seçimden 5 adedi erken seçim kararı sonucunda gerçekleştirilmiştir. Böyle bir siyasal istikrarsızlık döneminde hükümetlerin vergi oranları ile oynamaya pek vakitleri olmamakta, olsa bile neticeleri bir sonraki hükümet döneminde gerçekleşmektedir. İronik olan ise siyasal istikrarsızlığın seçim ekonomisi hususunda bu şekilde olumlu sonuçlar doğurmasıdır. Türkiye’de 1980 sonrası istikrarsızlığın diğer sonuçları ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- 1980 sonrası dönemde özellikle 1991 yılı sonrası dönemde özellikle seçim sürelerine riayet edilmemesi ve seçimler sonucunda çoğunlukla koalisyon hükümetlerinin kurulması siyaset ile vergileme arasındaki ilişkiyi büyük oranda koparmıştır.
- Oldukça dalgalı bir seyir izlemekle beraber dolaylı vergilerin ve ücretliler üzerindeki vergilerin ağırlığı artmıştır. Bu süreklilik bile değişen siyasal iktidarların vergi politikaları hususundaki kısıtlı hareket alanlarını göstermesi açısından yeterlidir.
- Bu dönemde gerek kamusal harcamalar ve gerekse özellikle iç borçlanma genel bir artış eğilimi içerisinde olduğundan vergi politikalarının temel belirleyeni bu artışların ortaya çıkardığı bütçe baskısı olmuş ve siyasal içerikli veya seçime yönelik vergi politikalarının uygulanması pek mümkün olmamıştır. Kısacası vergileme üzerindeki kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz baskısı Türkiye’de siyaset ile vergileme arasındaki ilişkiyi büyük oranda koparmıştır. Bu durum aşağıdaki modellerde de kendisini açıkça göstermektedir.

Dependent Variable: TVY
Method: Least Squares
Date: 07/14/06 Time: 22:21
Sample: 1980 2003
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-45.10376	28.16708	-1.601294	0.1242
KAMUKBG	11.99920	4.609193	2.603320	0.0166
FO	12.00846	2.662236	4.510668	0.0002
R-squared	0.831324	Mean dependent var		136.5500
Adjusted R-squared	0.815260	S.D. dependent var		125.5379
S.E. of regression	53.95794	Akaike info criterion		10.93076
Sum squared resid	61140.64	Schwarz criterion		11.07801
Log likelihood	-128.1691	F-statistic		51.74965
Durbin-Watson stat	0.880129	Prob(F-statistic)		0.000000

Dependent Variable: DLVY
Method: Least Squares
Date: 07/14/06 Time: 22:22
Sample: 1980 2003
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.808044	10.32019	-0.175195	0.8626
KAMUKBG	2.960543	1.688771	1.753076	0.0942
FO	5.699839	0.975421	5.843462	0.0000
R-squared	0.852740	Mean dependent var		62.46667
Adjusted R-squared	0.838716	S.D. dependent var		49.22721
S.E. of regression	19.76975	Akaike info criterion		8.922652
Sum squared resid	8207.703	Schwarz criterion		9.069908
Log likelihood	-104.0718	F-statistic		60.80269
Durbin-Watson stat	0.676031	Prob(F-statistic)		0.000000

Dependent Variable: DSVY
Method: Least Squares
Date: 07/14/06 Time: 22:23
Sample: 1980 2003
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	12.02914	10.63726	1.130850	0.2709
KAMUKBG	2.065735	1.740656	1.186757	0.2486
FO	2.871277	1.005390	2.855884	0.0095
R-squared	0.617363	Mean dependent var		49.01667
Adjusted R-squared	0.580921	S.D. dependent var		31.47715
S.E. of regression	20.37715	Akaike info criterion		8.983174
Sum squared resid	8719.793	Schwarz criterion		9.130431
Log likelihood	-104.7981	F-statistic		16.94112
Durbin-Watson stat	0.361091	Prob(F-statistic)		0.000042

Toplam vergi yükü, dolaylı vergi yükü ve dolaysız vergi yükü üzerinde kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) ve faiz ödemelerinin etkilerinin ölçüldüğü yukarıdaki üç modelde dikkati çeken ilk husus faiz ödemelerinin olasılık değerlerinin (prob.) mükemmele yakın çıkmasıdır. Bu da faiz ödemelerinin her üç bağımlı değişken üzerinde de oldukça etkili olduğunu göstermektedir. Ancak, toplam vergi yükü üzerinde anlamlı etkilere sahip olan KKBG, dolaylı vergi yükünde %10 açıklama düzeyinde anlamlı sonuç verirken, dolaysız vergi yükünde oldukça anlamsız sonuç vermiştir.

Bunun nedeni oldukça açıktır: KKBG kısa vadede vergiler üzerinde pek etkide bulunmaz, hatta KKBG etkin olmayan vergi politikasının bir sonucudur. Bu durum aşağıdaki basit regresyon ile de kendisine belli etmektedir.

Dependent Variable: KKBG
Method: Least Squares
Date: 07/14/06 Time: 23:27
Sample: 1980 2003
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	5.083218	0.771847	6.585784	0.0000
TVY	0.022001	0.004201	5.236587	0.0000
R-squared	0.554853	Mean dependent var	8.087500	
Adjusted R-squared	0.534619	S.D. dependent var	3.707960	
S.E. of regression	2.529528	Akaike info criterion	4.773598	
Sum squared resid	140.7673	Schwarz criterion	4.871769	
Log likelihood	-55.28317	F-statistic	27.42184	
Durbin-Watson stat	1.463940	Prob(F-statistic)	0.000030	

Görüldüğü gibi tek başına yüzde 55'lik bir açıklama gücü ile harcamalardaki artışlara uyum sağlayamayan toplam vergi yükünün olasılık değeri mükemmel (prob.=0.0000) çıkmıştır. Ayrıca F-statistic değeri de oldukça anlamlıdır. Bu da göstermektedir ki KKBG kısa vadede vergiler üzerinde etkili değildir ve aslında vergi yükü KKBG'nin düzeyini belirlemektedir. Bu durum faiz ödemelerinin açıklayıcılığındaki mükemmelliğin de gerekçesini oluşturmaktadır. Çünkü KKBG'nin kısa vadedeki yansıması bütçe üzerindeki faiz yüküdür. Ancak uzun vadede KKKBG çerçevesinde alınan borçların faiz ödemeleri önemli oranda borçlanma ile karşılandığından ve faiz ödemeleri bu çerçevede kendisini katladığından, bu sürecin önlenmesi için vergisel önlemler kaçınılmaz hale gelmektedir. Ayrıca bütçe baskısının güçlü olduğu dönemlerde harcamaların kısılmasından ziyade vergi yükünün artırılması daha kolaydır³³⁰. İşte KKBG'nin toplam vergi yükünde açıklama gücünün yüksek olmasının nedeni uzun vadedeki bu etkidir.

Uygulamalarda gözlenen bir diğer önemli husus da KKBG ve faiz ödemelerinin toplam vergi yükü ile dolaylı vergi yükünü açıklama gücünün (R-squared) yüzde 80'in üzerinde olmasıdır ki bu dikkate değer bir düzeydir. Tam da bu yüzden bunların dolaysız vergileri açıklama gücü düşük çıkmıştır, çünkü daha önce de ifade edildiği gibi 1980 sonrası dönemde Türkiye'de vergi yükünün gelişimi dolaylı vergiler lehine gelişmiştir. Bunun nedeni de faiz ödemelerinin baskısı altındaki konsolide bütçenin finansmanında dolaylı vergilerin tahsili daha kolay vergiler olmalarıdır. Bu yüzden toplam vergi yükünü ve dolaylı vergi yükünü oldukça iyi bir düzeyde açıklayan KKKBG

³³⁰ Emma Galli, "Tax Progressivity and Economic and Political Determinants: An Empirical Analysis for the OECD Countries, 2002", [<http://www.unipv.it/websiep/wp/170.pdf>] Erişim: 03.02.2005, s.9.

ve faiz ödemelerinin dolaysız vergileri açıklama gücü düşük bir düzeyde gerçekleşmektedir.

Vergi politikaları üzerindeki bütçe baskısının KKBG ve faiz ödemeleri çerçevesinde vergi politikalarına etkilerini gösteren yukarıdaki analizler, siyaset-vergileme ilişkisinin açıklanmasına yönelik olarak bu bölümde gerçekleştirilen önceki ampirik çalışmalarla birlikte değerlendirildiğinde görülmektedir ki; siyaset-vergi ilişkisine yönelik genel kanının aksine, 1980 sonrası dönemde vergi politikaları ve yapısında bütçe baskısı siyasetten önce gelmektedir. Esasen bu durum sadece Türkiye için de geçerli değildir. Aynı sonuçlara birçok gelişmekte olan ülkede rastlanmaktadır ki literatürde buna, yani vergisel anlamda siyasetin işlevsizleşmesine, “siyasetin dışlanması (crowding out of politics)” adı verilmektedir³³¹. Bu çerçevede Türkiye’de vergi politikalarının belirlenmesinde siyasetin sanıldığı kadar etkili olmadığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

³³¹ Pablo Gonzalez Alvarez, *Is Politics Crowded Out?*, 2001, [www.mzes.uni-mannheim.de/rc28/papers/gonzalez.doc] Erişim: 26.04.2006.

Sonuç

Bir ülkedeki siyasal yapı ile vergi yapısı arasında yakın ilişki olduğu kuşkusuzdur. Vergiler devletin temel de toplumsal ya da kamusal giderlerin finansmanı için, egemenlik gücüne dayalı olarak, tek taraflı ve karşılıksız olmasından hareketle siyasal yapı ya da siyaset biliminden ayrı düşünülemez. Klasik manada devlet yönetimi anlamına gelen siyaset, toplumsal beklenti ve talepler doğrultusunda devleti idare etme, yönetme anlamına gelmektedir. Yönetme ya da idare etme güç ve iktidarının kaynağı tarihsel, kültürel, ekonomik ve ideolojik etkenlere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Siyasi iktidarı kullanma yetkisi her yönetim anlayışında farklı olmakla birlikte, vergilendirme de yetki konusunda bir farklılık arz etmemektedir. Yani siyasal iktidarı kullanma yetkisine sahip kişi ya da kurum vergilendirme yetkisine de sahiptir. Bu kişi ya da kurumun bir kral, zengin ya da elit sınıf ya da halkın seçtiği temsilcilerden oluşması önem arz etmemektedir. Hemen ifade edilmelidir ki, bu farksızlık sadece kullanım hakkının siyasal iktidarda olmasını ifade etmektedir. Uygulama, usul ve esaslarında elbette büyük farklılık olacaktır. Bu yüzden tarihsel süreç içerisinde vergisel anlamdaki gelişmeler siyasal iktidarı, siyasal yapıdaki değişimlerde vergi anlayışında değişimlere sebebiyet vermiştir.

Kamu gelirleri içerisinde vergilerin gelişimi incelendiğinde büyük değişimlere sahne olduğu görülmektedir. İlkçağ kölelik toplumundan günümüz modern demokratik toplumlarına ulaşıncaya kadar, vergiler konusunda değişmeyen en önemli özellik daha önce de ifade edildiği üzere yetki konusundadır. Başlangıçta da günümüzde de bu yetki devlete ait egemenlik hakkını kullanan siyasal iktidarlara aittir. Bugün kamu gelirleri içerisinde çok önemli bir yere sahip olan vergi gelirleri, ilkçağda çok önemli bir gelir kaynağı değildi. En önemli gelir kaynakları arasında devlete ya da krala ait mülk gelirleri yer almaktaydı. Ayrıca savaşlarda kazanılan ganimetler ve savaş tazminatları kamusal giderler için önemli bir gelir kalemini oluşturmaktaydı. Aslında o döneme ait saray giderleri ve savaş giderlerinin dışında çok önemli kamusal harcamalarda bulunmamaktaydı. Bu döneme ilişkin özellikle Eski Yunan şehir kentlerinde vergi mükellefiyetinin, zengin ya da soylu sınıf için bir zorunluluk olmaması göze çarpmaktadır. Siyasi iktidarını ilahi kaynaklardan aldığına inanılan krala vergi ödeme, asalet ve onur verici bir eylem olarak kabul görmüştür. Ancak köle ya da köylüler için böyle bir tercih söz konusu olmamıştır. Özellikle para ekonomisinin olmadığı bu dönemler de vergiler, bedeni mükellefiyetler saray, tapınak, yol yapımında çalışarak ifa edilmiştir.

Toplumsal ve siyasal alandaki gelişmelerin ya da demokrasi alanındaki gelişmelerin temelinde, krala ait vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması ya da bütçe hakkının sınırlandırılmasıyla başlaması konunun içeriği itibariyle önem arz etmektedir. Kralların sınırsız yetkilerinin zamanla sınırlandırılması gereği ortaya çıkmıştır. bu yolda atılan en önemli adım, İngiltere'de siyasal iktidarı sınırsız kullanma yetkisine sahip Kral John'a

imzalatırılan 1215 tarihli Manga Carta'dır. Bu fermanla Krala ait vergilendirme yetkisine çeşitli kısıtlar getirilmiştir. Bu olay vergilendirme yetkisinin ötesinde demokrasi fikrinin gelişmesi, hukuk devleti anlayışı, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması açısından atılan ilk adım olması nedeniyle önem arz etmektedir. Artık Kral yalnızca bir kere kızının evlenmesi, oğlunun şövalye olması, gibi özel durumlar dışında vergi toplayamayacak, ancak gerektiğinde halkın onayı alınarak vergi toplanabilecekti. Ancak bu demokratikleşme süreci her ülkede aynı hız ve paralelde gerçekleşmemiştir. Tarihi bir olgu olan yönetenlerle yönetilenler arasındaki yetki mücadelesi oldukça gelişmesine ve olgunlaşmasına rağmen bugün bile devam etmektedir. Çünkü demokrasi kavramı ilkeleri belli olmakla beraber, tam bir demokrasi anlayışını uygulayabilmek imkansızdır.

Demokrasi sürecindeki bu gelişimin vergilendirme üzerinde de etkili olduğu ifade edilmişti. Uygulamada her ne kadar demokrasiyi tüm ilkelerine göre uygulamak imkansız ise, aynı sorun vergilendirme için de geçerlidir. Günümüzün farklı siyasal yelpazesi içerisinde bulunan siyasal ideolojilerin aslında ortak noktaları insan odaklı olmalarıdır. Sosyalist ya da liberal ideoloji, sosyal demokrat, muhafazakar ya da diğerlerinin ortak söylemlerinin insanı mutlu kılmak olması ilginçtir. Ancak aralarındaki farklılıklar, kullanılan yöntem ve araçlarda gizlenmektedir. Ortak slogan eşitlik, özgürlük, adalet olmakla birlikte bunu sağlamak her zaman mümkün olmayıp, ideolojilerdeki zorunlu farklılıklar gereği, ayrışmayı da beraberinde getirmektedir.

Konuya vergisel açıdan bakıldığında da benzer özellikler sergilenmektedir. İktidara sahip ya da iktidara aday tüm siyasi partilerin, parti programlarında ya da hükümet programlarında vergi adaleti ve eşitlikten bahsedilmesi, bunun sağlanması için kayıt dışılıkla mücadele, vergi oranlarının düşürülmesi, vergi tabanının genişletilmesi, denetimlerin artırılması şeffaf yönetim anlayışı gibi bir dizi programla halkın karşısına çıkmaları, konu hakkında ilginç bir örnektir.

Vergilerin fonksiyonları itibarıyla incelendiğinde de, siyasal süreçteki gelişmelere paralel bir seyir izlediği görülmektedir. Başlangıçta çok önemli bir gelir kaynağı olmayan vergiler, devlet anlayışındaki gelişim, artan kamu harcamaları gibi nedenlere bağlı olarak, devletin en önemli gelir kaynağı haline almıştır. Klasik fonksiyon olarak bilinen vergilerin mali fonksiyonu, kamu giderlerini finanse etmektir. Klasik iktisat anlayışında da bu fonksiyon benimsenmiş olup, buna göre devlet sınırlı olmalı yani daha az harcama yapıp daha az vergi tahsil etmelidir. Devlet, ekonomik yaşama ve bireylerin kararlarına vergi gibi araçlarla müdahale etmemelidir. Genel anlamda 1929 Büyük Ekonomik Buhrana kadar genel kabul gören bir anlayış olmakla birlikte, bu tarihten sonra krizle birlikte ortaya çıkan durgunluk devletin ekonomik yaşama müdahale gereğini ortaya çıkarmıştır. Durgunluğun ortaya çıkardığı üretim darboğazı ve istihdamdaki daralmanın aşılması için Keynezyen Teoriye göre devlet ekonomik yaşama vergisel ya da diğer araçlar ile müdahale etmeliydi. Piyasa ekonomisinin sorunu tek başına çözmesi pek mümkün değildi. Bu tarihi gelişim içerisinde vergilere

de mali fonksiyonun yanında ekonomik ve sosyal yeni fonksiyonlar öngörölmüştür. Vergi politikaları gelir ve kaynak dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması, istihdam yaratılması gibi bir dizi ekonomik amaçları gerçekleştirmek için etkin bir araç olarak kullanılabilir. Ayrıca kişilerin ödeme güçleri göz önünde bulundurularak vergilendirilmesi, ya da emek gelirleri ile sermaye gelirlerinin birbirinden ayrı vergilendirilerek vergilendirmede adalet sağlanabilir. Bölgesel ya da sektörel kalkınma amacına dönük bir araç olarak kullanılabilir.

Gelinen nokta da vergilerin siyasal amaçlar içinde kullanılabilceği ortaya çıkmıştır. Siyasal karar alma sürecinde etkili olan siyasal partiler, baskı grupları, bürokrasi ve seçmenler gibi aktörler sürece etki edip, bireysel menfaat sağlayabilirler. Vergilerin özel kesimden kamu kesimine karşılıksız bir transfer olmasından hareketle, daha az ya da hiç vergi ödemek istemeyen kesimlerce süreç manüple edilebilir. Ancak bu manüplasyon karşılıklı çıkar ilişkilerine dayanmaktadır. Siyasal partilerin iktidara gelmek ya da iktidarlarını muhafaza etmek için daha çok oy getirecek vergi politikalarını tercih etmeleri, potansiyel oya sahip sektörün ya da bölgenin vergi yükünü düşürecek politikalar izlemesi beklenirken; seçmenler ya da baskı grupları da daha az vergiye maruz kalacakları politikaları ya da politikaları destekleyeceklerdir. Örneğin potansiyel oy deposu olan tarım kesiminin oylarını alabilmek için bu kesime ait vergisel mükellefiyetlerin azaltılması gerekecektir. Özellikle 1950'li yıllarda uygulamaya konulan ve tarım kesiminin Gelir Vergisinin dışında tutulmasını sağlayan uygulama politik bir tercih olup, ekonomik ve sosyal faktörlerin yanında siyasal amaç da güdülmüş bir uygulamadır. Bugün bile Demokrat Parti ve devamı niteliğindeki sonradan kurulan partilerin kırsal kesimden sürekli oy almalarının temelinde yatan etkenlerden birisi olabilir. Ancak hemen belirtilmelidir ki tarihsel süreç içerisinde vergilere atfedilen bu fonksiyonlar her zaman birbirleri ile uyum içerisinde olmazlar. Özellikle vergiler kamu giderlerinin finansmanı amacı olan mali fonksiyon ile vergilere atfedilen sosyal ve siyasal fonksiyonlar birbirleri ile çelişebilir. Burada karar vergilendirme yetkisine sahip siyasal iktidara düşmektedir.

Siyasal iktidarlar vergilendirme ilgili kararlar alırlarken sadece çıkar güdöleri ile hareket edemezler. Ülkenin üye olduğu uluslararası entegrasyonlar, küreselleşme süreci, ekonomik ve mali yapı gibi faktörleri de göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. Çünkü tüm bu faktörler siyasal etkenler kadar vergi yapısı üzerinde de etkili olmaktadır. Ancak bu etkileşim her ülkede farklı şekilde ortaya çıkar. Ancak çalışılan konunun içeriği gereği, özellikle siyasal faktörler üzerinde durumuştur.

Bugün ekonomik ve toplumsal sorunların nedeni, birçok faktörle birlikte siyasal faktörlere bağlanmaktadır. Adil olmayan gelir ve servet dağılımı, işsizlik, enflasyon, ağır vergi yükü, bölgesel gelişmişlik farklılıkları, toplumsal huzursuzluklar, gibi birçok ekonomik ve toplumsal olayın nedenleri arasında siyasal faktörlerin ilk sıraları aldığı

yaygın kanaattir. Bunun nedeni, demokratik toplumlarda karar alma sürecinin etkin aktörlerinin, seçilmiş siyasilerden oluşmasından ileri gelmektedir.

Demokratik yönetimlerde vergilendirme yetkisine sahip yasama organının, aynı zamanda siyasal niteliği nedeniyle siyasetle vergilendirme arasında yakın ilişkiye sebep olduğu kuşkusuzdur. Aynı anlamda siyasal istikrar ya da istikrarsızlık halinin de vergilendirme üzerinde istikrar ya da istikrarsızlık şeklinde etkili olması beklenir. İstikrar stabil, kararlılık anlamına gelmekle beraber, siyasal anlamda ise yaygın olarak uzun ömürlü ve tek parti hükümetleri anlaşılmaktadır. Oysa siyasal istikrar, siyasi meşruiyete sahip, halkın beklenti ve taleplerine duyarlı, yürütmeye etkin ve verimli bir siyasal iktidar anlamına gelir. Bunu sağlayacak koalisyon hükümetleri de istikrarlı kabul edilebilir. Meşruiyet halkın çoğunluğu tarafından benimsenmiş ve kabul görmüş anlamında olup, bu bağlamda cebre dayalı olarak, askeri ya da sivil bir darbe sonucu kurulan iktidarlara meşru olarak kabul edilemezler. Siyasal istikrarın en önemli iki sac ayağı 1982 Anayasa'sın da belirttiği üzere, temsilde adalet ve yönetimde istikrardan oluşmaktadır. Sadece meşru ya da sadece yürütmeye istikrara sahip siyasal dönemler istikrarlı olarak kabul edilemezler. Siyasal istikrarı etkileyen bir çok etken bulunmaktadır. Bunların başında siyasi etkenler başı çekmektedir. Bu etkenler, ülkedeki siyasal sistemler, seçim sistemleri, siyasi parti sistemleri, seçmen davranışları, hükümet sistemleri, iktidardaki hükümetlerin iktidardaki kalma süreleri, iktidardaki parti sayısı ve bunların birbirleri ile uyumu ve ideolojik yakınlıkları gibi siyasal faktörlerden etkilenmektedir. Ancak istikrar ya da tersi istikrarsızlık üzerinde sadece siyasal etkenler değil aynı zamanda ekonomik etkenler, sosyo-kültürel etkenler, askeri bir takım etkenler etkili olmaktadır. Askeri ya da sivil bir darbe meşruiyet açısından istikrarsızlık olarak ortaya çıkarken, gelir dağılımında adaletsizlik, kayıt dışı ekonominin, toplumun eğitim düzeyi ve demokrasi bilinci istikrar üzerinde etkili olur.

Özellikle siyasal sistemler, seçim sistemleri ve hükümet sistemleri ve siyasi parti sistem ve sayıları siyasal istikrar üzerinde etkili olmaktadır. Aslında demokratik olmayan, monarşik ya da teokratik bir sistemde istikrardan söz etmek hatalı olacaktır. Çünkü istikrar demokratik yönetimler için geçerli bir kavramdır. Halka dayanma ya da meşruiyet demokrasilere özgü kavramlardır. Seçim sistemleri de siyasal istikrar üzerinde etkili faktörlerden birisidir. Çünkü mecliste oluşacak iktidarın tek parti ya da koalisyon olmasının seçim sistemi, seçim barajları ile yakından ilişkisi vardır. Yani seçim sistemindeki farklılıklar, meclisteki milletvekili dağılımında etkili olmaktadır. Konulacak yüksek oranlı bir seçim barajı küçük partilerin meclise girme şanslarını ortadan kaldırıp temsilde adalet ilkesini zedelerken, daha az sayıda partinin meclise girmesi yönetimde istikrarı sağlayabilir. Yine siyasi parti sayısının çok olması, oyların bölünmesine ve yönetimde istikrarsızlığa sebep olabilmektedir. Ayrıca kurulacak hükümetin koalisyon ya da tek parti hükümeti olması istikrar üzerinde etkili olmaktadır. Koalisyon hükümetlerinde farklı görüşe sahip partilerin, ortak müşterekte buluşup karar almaları, tek parti hükümetlerine göre daha zordur. Gerek kişisel çıkarlar, gerekse parti

tabanı beklentilerinin yarattığı baskılar, bu grup hükümetlerin daha kısa sürede bittiğini göstermektedir. Konuya vergisel anlamda yaklaşıldığında, beyana dayalı vergilerle ilgili çıkarılan bir kararın uygulama sonuçları ortalama on iki ya da on beş aylık bir süreyi almaktadır. Bu sürenin özellikle ülkemizde de sık görülen koalisyon hükümetlerinin ortalama ömrünün 17-18 ay olduğu düşünüldüğünde, istikrarın önemi ortaya çıkmaktadır.

Burada dikkati çeken bir nokta da seçim ekonomileridir. Seçim ekonomilerinde siyasi partiler daha çok oy almak için kamu harcamaları gibi vergileri de bir araç olarak kullanabileceklerdir. Burada vergisel anlamda kullanılabilir en etkin araçlar, vergi tarifeleri, vergi teşvikleri, vergi afları, uzlaşma müessesesidir. Siyasal iktidarlar seçmen tabanını göz önünde bulundurarak, bu araçları seçim amaçlı kullanabilir. Uzlaşma müessesesi, vergi teşvikleri, vergi tarifesi ve vergi afları ekonomik ve mali açıdan da yararlı yönleri olmakla birlikte, siyasal açıdan ve özellikle vergi adaleti, vergi ahlakı ve vergi bilinci açısından bir takım zararlı yanları da mevcuttur.

Ağır vergi yükü ya da vergi adaletinden uzak bir vergi sisteminde, doğal olarak vergiye karşı bir tepki ortaya çıkaracaktır. Örneğin vergi oranlarında bir artışa gidilmesi karşısında; mükellef daha çok çalışıp ödediği vergi kadar gelinde meydana gelen azalmayı daha çok çalışarak gidermeye çalışacak (gelir etkisi) ya da daha çok çalışma yerine boş kalarak vergi ödememe (ikame etkisi) yolunu tercih edecektir. Ancak uygulamada ağır vergi yükü ya da vergi adaletinden uzaklaşmanın en belirgin sonucu, vergiye karşı bir direnç ya da kayıt dışı ekonomiye kaçış şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ağır vergi yükü karşısında ortaya çıkan direnç bireysel olabileceği gibi toplumsal bir eylem olarak ortaya çıkabilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde, bu toplumsal olayların siyasal iktidarlar üzerinde ve siyasal yaşam üzerinde oldukça etkili oldukları görülmüştür. Daha önce de ifade edildiği üzere Magna Carta ile Kralın vergilendirme yetkisinin keyfi kullanımı sonucu ortaya çıkan toplumsal bilinç, Kralın yetkilerinin sınırlandırılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Yine İngiltere’de Kralın vergilendirme yetkisini kötüye kullanması sonucu ortaya çıkan Wat Tyler İsyanı (1381) vergisel karakterli bir isyan olup, sonucunda kralın köylülerin talebini kabul etmesi bakımından önemlidir. Fransa’da Poujade Hareketi (1950), Amerika’da Pul Vergisi İsyanı (1765), başlıca vergisel temelli isyanlardır. Benzer vergisel nedenlere dayalı isyanlar Osmanlı’da da görülmüştür. Baba Zünnun İsyanı (1525), Kalender Çelebi İsyanı (1528), Patrona Halil İsyanı (1730) gibi isyanlar ağır ya da adil olmadığı düşünülen vergilere karşı yapılmış isyanlardır.

Bugün adil ve eşit olmadığı şeklinde düşünülen vergilere karşı en önemli direnç, kayıt dışılığın artması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca iletişim ve ulaşım sektöründeki bu hızlı gelişim, ağır vergi yükü olan ülkelerde sermaye ve yatırımların, vergi yükü daha az olan ülkelere doğru kaçtığı görülmektedir. Ancak bu sermaye hareketlerinde sadece

vergisel nedenlerin olmadığı, ekonomik ve siyasi faktörlerinde etkili olduğunu belirtmede yarar vardır. Ancak dışarıya çıkan bu sermaye üretim ve nihayetinde tüketim ve vergi gelirleri üzerinde etkili olduğu kuşkusuzdur. Son yıllarda özellikle yabancı sermaye yatırımlarına getirilen doğrudan destek ya da vergisel teşviklerin temelinde bu yatmaktadır.

Bu kısa sonuçtan sonra kısaca meşru olmayan bir iktidarın salacağı vergilerinde meşruiyet konusunda tartışma götüreceğidir. İyi bir vergi sistemi için sadece anayasal ve yasal düzenlemeler yeterli olmayıp, aynı zaman da toplanan vergilerin etkin kullanımı ve buna mükellef ya da halkın inandırılması gerekir. Aksi takdirde vergilerin meşruiyeti de sorgulanır olacaktır. Ayrıca bu noktadan hareketle mükellef ya da seçmene vergi ödevi bilincinin yerleştirilmesi gerekir. Bireyler daha az vergi ödeme gayreti içerisinde olabilirler. Bunun önüne ancak istikrarlı bir şekilde vergi bilinci yerleştirilerek geçilebilir. Aksi halde kayıt dışılığın artacağı kuşkusuzdur. Bu nokta da siyasal iradeye düşen bir görevde gelir dağılımında adaleti sağlamak ve vergi adaletini tesis etmektir. Aynı zaman da buna halkı inandırması gerekir.

Siyasal istikrar ya da istikrarsızlık kavramı ile vergilendirme arasındaki ilişki Türkiye açısından değerlendirildiğinde ilginç sonuçlar ortaya çıkmıştır. Her şeyden önce çok partili hayata geçişle birlikte Türk siyasi hayatı dalgalı, çalkantılı ya da istikrarsız bir seyir izlemiştir. Bazı iktidarlar istikrarlı gibi görünse de, kendinden önceki iktidarların istikrarı ya da istikrarsızlığından etkilenmiştir. Klasik söylemle her iktidara gelenin enkaz devralması bunun bir sonucudur. Çok partili siyasi yaşama geçişten sonraki siyasal yaşamın genel olarak istikrarsız bir seyir izlediğini söylemek hatalı olmayacaktır. Demokrasimizin son kırk altı yıl içerisinde dört defa askeri darbe ya da muhtıra ile kesintiye uğraması istikrarsızlığın temel göstergeleri arasındadır. Müdahalelerin temelinde meclisin görevini yerine getiremediği, artan terör ve şiddet eylemlerinin önüne geçilemediği gibi halkı da hoş tutacak ve müdahalelere meşruiyet kazandıracak gerekçelere dayandırılrsa da, müdahale sonrasındaki yapılan seçimlerin sonuçları bu iktidarların meşru olmadığını ortaya koymaktadır. Türk siyasal yaşamında tarihi ve kültürel etkenlerinde etkili olduğu söylenebilir. Babadan kalma partililik anlayışı bunun örneklerindedir. Babanın ya da ailenin desteklediği siyasi parti, genel olarak tüm aile bireyleri üzerinde etkili olmaktadır.

Türk siyasal yaşamında genel olarak istikrar ya da istikrarsızlık üzerinde siyasal partilerin ve seçim sistemlerinin çok etkili olduğu söylenebilir. Anayasanın Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakları başlıklı 67. maddesinde “seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir” ifadesinden istikrarın temsilde adalet ve yönetimde istikrar üzerinde önemle durduğunu göstermektedir. Yine Türkiye Büyük Millet Meclisinin Seçim Dönemi başlıklı 77. maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimleri beş yılda bir yapılır” ifadesi ile

hükümetlerin azami süreleri belirlenmiştir. Ancak Meclisin bu süre dolmadan seçimleri yenileyebileceği yetkisi verilmiştir.

1980 sonrası siyasal yaşamı incelendiğinde genel olarak istikrarsız bir seyir izlendiği görülmektedir. Öncelikli olarak bu dönemde 12 Eylül 1980 ve 28 Şubat 1997 tarihli iki müdahale gerçekleşmiştir. Yine bu dönemde Cumhuriyet Tarihinin en kısa ömürlü hükümeti olan 51. Çiller hükümeti ancak 25 gün iktidarda kalabilmiştir. 1980 sonrası kurulan ilk hükümet Milli Güvenlik Konseyi tarafından görevlendirilen 44. Ulusu hükümeti, son hükümet halen iktidarını sürdüren 59. Erdoğan Hükümeti olup toplam 16 hükümet kurulmuştur. Bu sonuca göre 26 yıllık gibi kısa dönemde ortalama hükümet ömrü 1.6 yıl olarak gerçekleşmiştir. Oysa Anayasa'ya göre 26 yıl sonunda beşinci hükümetin bitip altıncı hükümetin görevde olması gerekirdi. Ayrıca yapılan tüm seçimlerin erken seçim olması da dikkat çekicidir. 17, 18, 19, 20, 21 yasama dönemlerinin hiç biri beş yıllık süreyi tamamlayamamışlardır. Yine aynı döneme ait kurulan 16 hükümetin 7 tanesinin koalisyon hükümeti, 2 tanesinin azınlık hükümeti, 1 tanesinin MGK tarafından atanan hükümetten oluşması dikkat çekicidir. Sadece 6 hükümet tek parti şeklinde kurulabilmiştir. Tüm bu sonuçlar temsilde adaletli gibi görünmekle birlikte, yönetimde istikrar açısından sakıncalıdır. Çünkü kısa ömürlü hükümetlerin gerekli reformlar için karar alıp uygulamaya koyması oldukça güçtür. Meclisin bu şekilde geniş yelpazeli olmasının nedenlerinin başında seçim sistemi ve hükümet sistemi gelmektedir.

1980 sonrası yapılan seçimlerde üç seçim modeli uygulanmıştır. 1983 seçimlerinde Çifte Barajlı d'Hondt, 1987 ve 1991 seçimlerinde Çifte Barajlı d'Hondt ve Kontenjan, 1995, 1999, 2002 seçimlerinde Ülke Barajlı d'Hondt sistemi uygulanmıştır. Bu sonuçlardan sadece 1983, 1987 ve 2002 seçimlerinde tek parti hükümeti çıkmıştır. Diğer seçimlerde hükümeti kuracak tek parti çoğunluğu elde edilememiştir. Ancak bu seçimler yönetimde istikrarı sağlamak için yeterli görünse de, temsilde adaleti sağlamaktan uzaktır. Çünkü 1987 seçimlerinde % 36.3 oy alarak birinci Parti konumundaki ANAP, mecliste % 64.9'lük bir kesimi temsil etmiştir. Yine 2002 seçimlerinde %34.3 oyla ilk sırada yer alan Ak Parti Mecliste % 66'lık bir temsil hakkı elde etmiştir. Seçim sistemi nedeniyle 1987, 1995 ve 1999 seçimlerinde seçime katıldıkları halde Mecliste temsil edilmeyenlerin oranı % 15 ile 20 arasında iken bu oran 2002 seçimlerinde % 45'lere ulaşmıştır. Bu oranlar temsilde adalet konusunda önemli sakıncalar doğurmaktadır.

Ayrıca siyasi parti sayısı da istikrar üzerinde etkili olmaktadır. Çok partili yaşama geçişle birlikte 218 siyasi parti kurulmuştur. Bu partilerin bir kısmı kendi karar organlarının kararıyla, bir kısmı anayasa mahkemesi kararıyla kapatılmıştır. 1980 müdahalesi ile birlikte Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen 16 Ekim 1981 tarih ve 2533 sayılı yasa ile tüm partilerin siyasi faaliyetlerine son verilmiştir. 1983 ile 1985

tarihleri arasında 5, 1990'dan sonrada 42 parti yeniden kurulmuştur. Parti sayısındaki bu çeşitlilik oy bölünmeleri ve istikrarsızlığa sebebiyet vermiştir.

1980 sonrası genel olarak istikrarsızlık tablosu arz eden siyasal yaşamı vergi politikaları üzerindeki etkileri açısından değerlendirildiğinde ilginç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Genel teamül ya da yaygın inanış gereği, vergi politikalarında istikrarın sağlanamamasının temel nedeni olarak siyasal istikrarsızlık görülmektedir. Ancak uygulama sonuçları bunu doğrulamamaktadır. 1980 sonrası dönem gerek sağ parti yada sol parti olarak ideolojik açıdan, gerek koalisyon ya da tek parti hükümetleri açısından, gerekse seçim öncesi ve seçim sonrası dönemlere ilişkin vergi politikalarındaki gelişmeler istatistiksel ve ekonometrik yöntemlerle ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Konu vergi yükü açısından değerlendirildiğinde istatistiksel veriler toplam vergi yükünün küçük dalgalanmalar hariç, koalisyon ya da tek parti iktidarlarında, sağ ya da sol parti iktidarlarında artış eğilimi içerisinde olduğu görülmüştür. Bu sonuç seçim öncesi ya da seçim sonrası dönemlerde de pek değişmediği görülmüştür. Partilerin ideolojileri açısından değerlendirildiğinde sol parti iktidarlarının emeğin yerine sermayenin vergilendirilmesi beklenirken, sağ parti iktidarlarında ise tersi durum sermayenin daha düşük düzeyde vergilendirilmesi beklenir.

1980 sonrası döneme ilişkin olarak 1983 tek parti iktidarı ile birlikte % 8.3 olan dolaysız vergi yükü 1991 tarihine kadar dalgalı bir seyir izlemiş ve 1991 koalisyonun da %6.5, 1995'te % 5.6, 2001' de ise % 9 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılında ise % 7.5'dir. Dolaylı vergilere ilişkin vergi yükü ise 1983' te % 5.7, 1991'de % 5.9, 1995' te %8.2, 2001'de % 12.5 ve 2005'te % 16.9 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak tek parti ya da koalisyon hükümeti olması büyük bir etki yaratmamıştır. Döneme ilişkin transfer harcamaları ve faiz ödemeleri ise şu sonuçları vermektedir. Faiz Ödemeleri 1983'de % 0.8, 1985'de %1.9, 1991'de % 3.8, 1995'de % 7.3, 2001'de % 23.3, ve 2003'de %16.4; Transfer harcamaları 1983'de %7.7, 1985'de % 6.2, 1991'de % 8.3, 1995'de % 12.4 2001'de % 23.3 ve 2003'de % 26.5; Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ise 1983'de % 4.9, 1985'de % 3.6, 1991'de % 10.2, 1995'de % 5, 2001'de % 16.4 ve 2003'de % 8.7 olarak gerçekleşmiştir. İstatistiksel verilerden hareketle iktidarın sağ ya da sol olması koalisyon ya da tek parti iktidarı olması vergi yükü üzerinde çok büyük bir değişiklik yaratmamaktadır. Vergi yükündeki değişiklikler daha çok faiz ödemeleri, borçlanma gibi nedenlere bağlı olarak bütçe baskısından ileri geldiği sonucuna varılmıştır. Ekonomik ve mali krizlerin yarattığı baskı sonucu bütün partiler benzer bir yol izlemiştir. Konu hakkında hükümet programlarına bakıldığında da benzer ifadeler kullanmaları bunu doğrulamaktadır. Konu seçim ekonomisi açısından değerlendirildiğinde aynı sonuçlara ulaşılmaktadır. Her şeyden önce 1980 sonrası dönemde hep erken seçim olmuş ve seçim kararı ile seçim tarihleri arasında sürenin çok kısa olması nedeniyle verginin seçim ekonomilerinde bir araç olarak kullanılmaları oldukça güçtür. 1980 sonrası

dönemde yapılan seçimler ve vergi yükleri incelendiğinde, 1983 seçimlerinde seçim öncesi vergi yükü önce azalmış, seçim sonrası yine azalmış, 1987 seçimlerinde seçim öncesi artmış sonrası azalmış, 1991 seçimleri sonrası vergi yükü seçim öncesi ve sonrasında artmış, 1995 seçimlerinden önce azalmış sonra artmış, 1999 seçimlerinde önce ve sonra artmış, 2002 seçimlerinde önce artmış ve sonra azalmıştır. Seçim ekonomisi gereği seçim önceleri düşmesi ve sonrasında da artması beklenirken, dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Bu da verginin seçim öncesi bir araç olarak kullanılmadığı sonucu ortaya koymaktadır.

Yapılan ekonometrik çalışma da bunu doğrulamaktadır. Yapılan çoklu regresyon analizinde, olarak sağ parti hükümeti, sol parti hükümeti, koalisyon hükümeti, tek parti hükümeti, seçim öncesi ve seçim sonrası dönemler, kamu harcamaları, kamu kesimi borçlanma gereği, faiz ödemeleri bağımsız değişken olarak kabul edilmiştir. Dolaylı vergi yükü, dolaysız vergi yükü, emek üzerindeki veri yükü, sermaye üzerindeki vergi yükü, toplam vergi yükü bağımlı değişken olarak kabul edilmiştir. Yapılan çalışmada % 5 anlamlılık derecesinde iktidarın sağ ya da sol olması yani ideolojinin vergi yükü üzerinde anlamlı bir ilişkinin olmadığını ortaya koymuştur.

Yine yapılan çalışmada seçim öncesi ve sonrası dönemlerde vergi yükü arasındaki ilişki için yapılan ampirik çalışmada, prob değeri ($prob > 0.05$) yüksek çıktığından anlamlı bir ilişki olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kaldı ki 1980 sonrası dönemlerde, seçim kararları ile seçim tarihleri arasındaki sürecin kısalığı, vergilerin seçim ekonomisi için kullanmayı imkansız hale getirmektedir. bu süreçte daha çok bütçe baskısı, faiz ödemeleri gibi faktörlerin etkili olduğu sonucuna varılmıştır.

Kaynakça

- Acar, İbrahim Attila. Mehmet Emin Merter., “Türkiye’de 1990 Sonrası Dönemde Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminin Etkinliği”,
[<http://72.14.221.104/search?q=cache:cqldsXkuhuQJ:www.sgb.gov.tr/calismalar/>],
Erişim: 02.05.2006.
- Aisen, Ari., “Does Political Instability Leads to Higher Inflation?” A Panel Data Analysis,
[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0549.pdf>], Erişim: 12.04.2006.
- Akalın, Güneri., “Türkiye’de Gelir ve Vergi Yükü Dağılımı”, VI. Maliye Eğitimi Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri, Antalya 21-23 Mayıs 1990.
- Akaya, Şahin ve Vedat Pazarlıoğlu., **Ekonometri I**, 4. Baskı, İzmir 2000.
- Akaya, Şahin ve Vedat Pazarlıoğlu., **Ekonometri II**, 2. Baskı, İstanbul 1998.
- Akkaya, Şahin., **Küreselleşme ve Vergi Politikası**, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 4402, İstanbul 2003.
- Aksoy, Şerafettin., **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994.
- Aksoy, Şerafettin., **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
- Aktan, Coşkun Can., “**Anayasal İktisat**”, İz Yayıncılık, İstanbul 1997.
- Aktan, Coşkun Can., **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Takav Matbaası, İzmir 1994.
- Aktan, Coşkun Can., **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi, Konya 2005.
- Aktan, Coşkun Can. Dilek Dileyici ve Özgür Saraç., **Vergi, Zulüm ve İsyan**, Phoenix Yayınevi, Ankara 2002.
- Aktel, Mehmet., **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara 2003.
- Aleskerov, Fuad., Hasan Ersel ve Yavuz Sabuncu, **Seçimden Koalisyon: Siyasal Karar Alma**, YKY Yayınları, İstanbul 1999.
- Altuğ, Osman., “Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınması”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:15, İletişim Yayınları, İstanbul 1995.

- Anıl, Haluk., **Türkiye’de Vergi Yükü (1950-1970)**, Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları No:4, Ankara 1973.
- Annet, Anthony. Politics., “Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries”, 2002, [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02162.pdf>] Erişim: 30.05.2006.
- Arıkan, Zeynep., “Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları, (Türkiye Analizi)”, DEU, Sos. Bil.Ens. Maliye ABD. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1994.
- Armağan, Servet. **Anayasa Hukuku Açısından Af Yetkisinin Değerlendirilmesi**, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı:18, Ankara 2001.
- Arrighi, Giovanni. “Globalization, State Sovereignty and the Endless Accumulation of Capital”, **States and Sovereignty in the Global Economy** içinde, Der. David A. Smith vd., Routledge Pres, London 1999.
- Arslan, Mehmet. **Vergi Hukuku**, Güncelleştirilmiş 4.Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2005.
- Arslan, Rıza. **Türkiye’ye Siyasi Model: Devlet, Demokrasi, Yönetim Modelleri ve Türkiye’ye Siyasi Model**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004.
- Ataç, Beyhan., Engin Ataç, Yılmaz Büyükerşen, vd., **Kamu Maliyesi** Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:519, Eskişehir 2002.
- Avcı, Nihal., “Bütçe ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ekim, 1988.
- Avcıoğlu, Doğan., **Türkiye’nin Düzeni: Dün-Bugün-Yarın**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1968.
- Ay, Hakan. **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları**, İrfan Kültür ve Eğitim Merkezi Yayınları/7, İzmir 1998.
- Ayaz, Garip., “İyi Bir Vergi Sistemi İçin On Kılavuz İlke”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Eylül 2005, Sayı: 288.
- Beramendi, Pablo ve David Rueda, “Allocating the Costs of Redistribution: The Politics of Taxation in the OECD”, 2003, mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1032122595.pdf, Erişim: 17.03.2006.
- Berksoy, Turgay., İbrahim Demir, “Politik Vergi Çevrimleri: Türkiye’de Vergi Yükü Üzerinde Politik Etkiler”, TC. Uludağ Üniversitesi, İİBF. Maliye Böl. 19.Türkiye

Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesi Yolları, Yaklaşım Yayıncılık, 2004.

Bilici, Nurettin., “Dolaylı-Dolaysız Vergiler Dengesi (Veya Dengesizliği)”, Ed. Nihat Falay vd. **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2006.

Boratav, Korkut., **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002**, İmge Kitabevi, Ankara 2003.

Bräutigam, Deborah A. “The People’s Budget? Politics, Power, Popular Participation and Pro-Poor Economic Policy”.

[<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UN/UNPAN014647.pdf>]

Erişim: 10.02.2006.

Bräutigam, Deborah., “The Unexpected Politics of Taxation and State-Building in Developing Countries”, [<http://polisci.ucsd.edu/brautigam.pdf>],

Erişim: 15.03.2006.

Buchanan, James M., “The Political Efficiency of General Taxation”, *National Tax Journal*, 1993, Vol.46, No: 4.

Bulaç, Ali. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Feza Gazetecilik A.Ş., İstanbul 2001.

Bulutoğlu, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Kuramı**, YKY Yayınları, İstanbul 2003.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi 12.cilt, İnterpress Basın ve Yayıncılık, İstanbul 1986.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi 6.cilt, İnterpress Basın ve Yayıncılık, İstanbul 1986.

Campbell, Colin. Budget Surplus., “Democratic Deficit”, *Canadian Tax Journal*, Vol. 50, No: 6, 2002.

Claassen, Ryan L. The Effect of Electoral Rules on Tax Policy Stability: Making a Credible Commitment to Control the Confiscatory Power of the State, 2001, [cursos.itam.mx/grosas/tax%20changes.pdf] Erişim: 12.04.2006.

Cusack, Thomas R. ve Pablo Beramendi, Taxing Work: Some Political and Economic Aspects of Labor Income Taxation, 2003, skylla.wz-berlin.de/pdf/2003/ii03-17.pdf [Erişim: 23.12.2005].

Çağan, Nami., **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982.

- Çelik, Evrim., "Az Gelişmiş Ülkelerde İnsan Hakları ve Demokrasi İlişkisi", *İzmir Barosu Dergisi*, Sayı:3, Temmuz 2003.
- Çetin, Halis., "Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti- Meşruiyet İktidarı", *A.Ü. Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:58, S.3, Ankara 2003.
- Demir, Fevzi. **Türkiye’de Siyasi İstikrar Sorunu ve Çözüm Yolları**, İTO Yayını No:51, İzmir 1998.
- Demir, Fevzi., Şükrü Karatepe, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2.Basım, Evrim Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1989.
- Devrim, Fevzi., "Vergi Bilinci ve Vergiye Karşı Direniş Sorunu", Ege Üniversitesi İTBF. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1974.
- Dönmez, Recai., **Teori ve Uygulamada Vergi Afları**, Anadolu Üniversitesi, İİBF Yayınları Yayın No: 557/92 Eskişehir 1992.
- DPT., **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003**, Ankara 2004.
- DPT., **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, "Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara 2001.
- Duran, Mustafa., **Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara 2003.
- Dursun, Davut., **Siyaset Bilimi**, Beta Matbaası, İstanbul 2002.
- Duverger, Maurice., **Siyasi Partiler**, 2.Basım, Çev: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974.
- Eker, Aytaç., **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1999.
- Eker, Aytaç, Asuman Altay, Mustafa Sakal., **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Takav Matbaacılık, İzmir 1994.
- Erdem, Metin. Doğan Şenyüz, İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Ankara 2003.
- Erdoğan, Mustafa., Türkiye'nin Sistem Arayışı,
[\[http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php\]](http://www.tesev.org.tr/projeler/siyasi_rejim_metin_tebliğ2.php),
Erişim:03.07.2006.

Eriñç Yeldan., **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınevi, İstanbul 2002.

Eroğul, Cem., **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, A.Ü.S.B.F Yayınları, Yayın No: 294, Ankara 1970.

Etseller-Moré, Alejandro., The Politics of Tax Administration: Evidence from Spain, 2002, [www.ub.es/ere/Memoria%20de%20Recerca%202003-4.pdf], Erişim: 10.06.2006.

Falay, Nihat., **Maliye Tarihi (Ders Notları)**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1989.

Ganghof, Steffen. Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes, 1999, [www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-6.pdf] Erişim: 18.05.2006.

Ganghof, Steffen. Global Markets., "National Tax Systems and Domestic Politics: Rebalancing Efficiency and Equity in Open States' Income Taxation"; 2001, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-9.pdf], Erişim: 05.06.2006.

Geys, Bent ve Jan Vermeir., "Taxation and Presidential Approval: Separate Effects from Tax Burden and Tax Structure Turbulance", 2005, [www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Vermeir_Geys.pdf], Erişim: 01.03.2006.

Giray, Filiz. **Maliye Tarihi**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2001.

Gould, Andrew C., Peter J. Baker, "Democracy and Taxation", *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, No: 3, 2002.

Gökbunar, Ali Rıza., "Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme", [http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/gokbunar-vergileme-ilkeleri.pdf], Erişim: 22.05.2006.

Gönen, Emre., Selcan Serdaroğlu., **AB Bütünleşmesinin Vardığı Nokta: 1996 Hükümetler Arası Konferansı ve Türkiye'nin Bu Gelişmelerdeki Yeri**, İKV Yayınları No:137, İstanbul 1996.

Göze, Ayferi. **Siyasal Düşünce Tarihi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.

Gözübüyük, Şeref. **Anayasa Hukuku**, 5.Baskı, Adalet Matbaası, Ankara 1995.

Güran, Nevzat., İsmail Aktürk, **Uluslar Arası İktisadi Kuruluşlar**, Tuğra Ofset, Isparta 1999.

- Harvey, David., **Postmodernliğin Durumu**, Metis Yayınları, İstanbul 1999.
- Harvey, David., **The New Imperialism**, New York: Oxford University Press, 2005.
- Herb, Michael., "Taxation and Representation",
[http://www2.gsu.edu/~polmfh/herb_taxation_representation.pdf],
Erişim: 28.09.2005.
- Hettich, Walter., Stanley L. Winer, "Rules, Politics and the Normative Analysis of Taxation", [<http://www.carleton.ca/economics/cep/cep00-12.pdf>, 2000],
Erişim: 22.01.2006.
- Holcombe, Randall G., "Tax Policy From a Public Choice Perspective", *National Tax Journal*, Vol. 51 No:2, 1998.
[http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/Dok/WZB_3.pdf, 2005],
Erişim: 21.03. 2006.
<http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=246> [Erişim 14.04.2006].
<http://devdata.worldbank.org/apponline/>
- <http://www.muhasibat.gov.tr>
- <http://www.gelirler.gov.tr>
- <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>
- http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/GBG/Tablo_14.xls.htm
- Huber, Evelyne ve John D. Stephens, "Determinants of Welfare State Approaches to Old and New Social Risks", 2003,
http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/armingon/NSR_%2520Lugano/Huber_Stephens.doc [Erişim: 11.12.2005].
- Iversen, Torben., David Soskice, "Electoral Systems and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others",
[<http://www.wws.princeton.edu/rppe/apr2003conf/iversen.pdf>], 2002,
Erişim: 15.02.2006.
- Josten, Stefan Dietrich ve Achim Tryger; "Inequality, Politics and Economic Growth: Three Critical Questions on Politico-Economic Models of Growth and Distribution" 2003; [<http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/1439/pdf/paper26.pdf>], [Erişim: 13.11.2005].
- Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, 7.Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1995.

- Karaca, Nil., "Düz Oranlı Vergi Mali Gündemin Odağında", TC. Maliye Bakanlığı APK Başkanlığı, Rapor No:6, 2005, [\[www.sgb.gov.tr/calismalar/diger_raporlar/duzoranli%C4%B1vergiler.pdf\]](http://www.sgb.gov.tr/calismalar/diger_raporlar/duzoranli%C4%B1vergiler.pdf), Erişim: 01.07.2006.
- Karagül, Mehmet., "**Beşeri Sermayenin İktisadi Gelişmedeki Rolü ve Türkiye Boyutu**", Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını, Yayın No.37, Afyon 2002.
- Karatepe, Şükrü., "Devlet Yönetimi" **Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti**, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Kazgan, Gülten., **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul 1999.
- Kazgan, Gülten., **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Akdeniz Yayıncılık A.Ş., İstanbul 1999.
- Keyder, Çağlar., **Türkiye'de Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları, İstanbul 2003.
- Kırman, Ahmet., **Mali Yükümlülükler Bakımından Verginin Kanuniliği İlkesinin Anlamı Ve Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme İle Sigorta Denetleme Aidatı Uygulaması**, Türkiye Bankalar Birliği Yayın No:230, İstanbul 2002.
- Kışlalı, Ahmet Taner., **Siyaset Bilimi**, T.C. Anadolu Üni. Yayını, Yayın No:1571, Eskişehir 2004.
- Kızıldaş, Emine., "Bütçe Hakkının Kullanımında Gelinene Son Aşama: Doğrudan Demokrasi", 20 Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, Denizli, 23-27 Mayıs 2005.
- Koçak, Cemil., "Siyasal Tarih: 1923-1950", **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye 1908-1980** içinde, Ed.: Sina Akşin, Cem Yayınevi, İstanbul 2000.
- Korkut, Levent. **Demokratik Hukuk Devleti**, Feza Gazetecilik, İstanbul 2000.
- Lebovitz, Michael S. ve Theodore P. Seto. (2001). "The Fundamental Problem of International Taxation". *International and Comparative Law Review*, Volume 23, Number 4.
- Lieberman, Evan S. Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research, *Studies in Comparative International Development*, Vol.6, No:4, Winter 2002.

- Mahon, James E. Jr.; Tax Reform and Its Determinants in Latin America, 1977-1994; 1997, 168.96.200.17/ar/libros/lasa97/mahon.pdf, Erişim: 02.04.2006.
- Manisalı, Erol., **Gelişme Ekonomisi**, İ.Ü. İktisat Fakóltesi Yayını, No:417, İstanbul 1978.
- Milliyet Gazetesi., **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi** 21. Cilt, Milliyet Yayınları, İstanbul 1986.
- Milliyet Gazetesi., **Ekonomi Ansiklopedisi**, Milliyet Yayınları, İstanbul 1991.
- Moore, Mick. Revenues., "State Formation, and the Quality of Governanve in Developing Countries", *International Political Science Review*), Vol. 25, No: 3. 2004.
- Moore, Mick., "Taxation and the Political Agenda: North and South", [\[www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/FDS-01-04-Art-Moore.pdf\]](http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/FDS-01-04-Art-Moore.pdf), 2004, Erişim: 10.02.2006.
- Muter, Naci. B., **Vergi Teorisi**, Emek Matbaacılık, Manisa 2000.
- Mutlu, Abdullah., "Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi ile Ülkemizdeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Özgün Model Arayışları", TC.İçişleri Bakanlığı, APK Uzmanlık Tezi Ankara 2005.
- Mutlusu, Faruk., "Siyasal Rejim Kamu Yönetimi ilişkisi ve Türk Kamu Yönetiminde Merkezizetçiliğin Siyasal Nedenleri", **Nezihe Sönmeze Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F, İzmir 1997.
- Onur, Sara., **Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar:Seçim Ekonomisi**, Asil Yayıncılık, Ankara 2004.
- Orhaner, Emine., "Türkiye'de 1987-1997 Döneminde Vergi Yükü Değerismeleri", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 135, Aralık 1999.
- Öner, Erdoğan., Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, 2. Baskı, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2005/369, Ankara 2005.
- Öz, Ersan., **Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi**, Gazi Kitabevi, Ankara 2004.
- Özgüven, Ali., **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992.

- Özkara, Mehmet., **Türk Vergi Sisteminde İstisna ve Muafiyet Uygulamalarının Vergilendirmenin Mali Amacı Bakımından Değerlendirilmesi**, TC. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1595, Eskişehir 2004.
- Öztürk, Metin., **Türkiye’de Asker ve İktidar**, (Tarih ve Yer belirtilmemiş) Yeni Yüzyıl Kitaplığı Türkiye’de Sorunlar Dizisi, No:10.
- Pekin, Tefvik., **Ekonomiye Giriş**, İzmir 1991.
- Powel, G. Bingham., **Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet**, Türkiye Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Ortak Yayını, Ankara 1990.
- Profeta, Paola., Public Finance and Political Economics in Tax Design and Reforms, [<http://www.unipv.it/websiep/wp/252.pdf>, 2003], Erişim: 29.11.2005.
- Reed, W. Robert. “Democrats, Republicans, And Taxes: Evidence That Political Parties Matter”, [http://faculty-staff.ou.edu/R/William.R.Reed/Papers/Dems_Reps_and_Taxes.doc] Erişim:17.12.2005.
- Roin, Julie. Competition and Evasion., “Another Perspective on International Tax Competition”, *Georgetown Law Journal*, 2001, Vol: 89. (EBSCOhost Display)
- Sarıca, Murat. **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993.
- Schön, Wolfgang. “Tax Competition in Europe-“The Legal Perspective””. *EC Tax Review*, Vol.2, 2000.
- Sezgin, Şennur., “Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir 2005.
- Sørensen, Rune., “Taxation and Party Fragmentation: A Democratic Problem?”, 2005, [home.bi.no/fag89001/Sorensen2.pdf], Erişim: 16.04.2006.
- SSCB Bilimler Akademisi, **Politik Ekonomi Ders Kitabı, Cilt:II.** (Çev. İsmail Yarkın) İnter Yayınları, İstanbul 1993.
- Steinmo, Sven., Caroline J. Tolbert, “Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies”, *Comperarive Political Studies*, Vol.31, No:2, Nisan 1998.
- Stiglitz, Joseph E. **Kamu Ekonomisi**, (Çev: Ömer Faruk Batırel) Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İstanbul 1994.

- Stults, Brian G. ve Richard F. Winters, "The Political Economy of Taxes and Vote", [<http://www.fsu.edu/~statepol/conferences/2002/papers/WINTERS.PDF>], 2002, Erişim:19.12.2005.
- şahin, Ahmet., "1980 Sonrası Harcama Politikaları", 16. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri (28-31 Mayıs 2001, Antalya), Manisa 2002.
- şaylan, Gencay., **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara 2003.
- şen, Hüseyin ve İsa Sağbaş., **Bütçe Açıkları: Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004.
- şenel, Alaeddin., **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara 1995.
- şentürk, Suat Hayri., "Vergilemede Adalet İlkesi Karşısında Düz ve Artan Oranlı Vergiler", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt 20, Sayı:2, Mart 2006.
- Tabakoğlu, Ahmet., "İktisat Sistemi", **Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti**, İz Yayıncılık, İstanbul.
- TCMB., Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri, 2003, [<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf>]<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf>], Erişim: 22.02.2006.
- Teather, Richard., "Harmful Tax Competition?", *Economic Affairs*, Vol.22-4, December, 2002.
- Tecim, Burak Ali Han., "Uzlaşma Nedir, Mükellefe ve İdareye Ne Gibi Faydaları Vardır", [<http://66.249.93.104/search?q=cache:tBShymPHW68J:www.mevzuatplaza.com/yazi.asp%3Fbolumno%3>], Erişim: 02.07.2006.
- Tekir, Sabri., **Vergi Teorisi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1993.
- Telatar, Funda., "Parlamentar Sistemlerde Politik Devresel Dalgalanmalar: Teori ve Türkiye İçin Bir Uygulama", *GÜ. İİBF. Dergisi*, Sayı.4, Ankara 2000.
- Torgler, Benno., Friedrich Schneider, "Does Culture Influence Tax Morale? Evidence from Different European Countries", [<http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/Torgler%20Paper.pdf>], 2004, Erişim: 24.12.2005.
- Tosuner, Mehmet., "Türkiye'de Vergi Katıp ve Kaçakları Üzerine Bazı Değerlendirmeler ve Öneriler", XI, Maliye Sempozyumu, 4-8 Mayıs 1995 Anadolu Matbaacılık İzmir 1997.

- Tosuner, Mehmet., **1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi**, İzmir 1989.
- Tosuner, Mehmet., Zeynep Arıkan., **Vergi Usul Hukuku**, İlkem Ofset, İzmir 2004.
- Tuncer, Erol., **Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)**, TESAV Yayınları, Yayın No: 24, Ankara 2003.
- Turan, Salih., **Vergi Teorisi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1977.
- Ture, N.B., "Supply Side Analysis and Public Policy", **Essays in Supply Side Economics, 1982** içinde, Der. G.D. Raboy. Washington D.C.: Institute for Research on Economics of Taxation.
- Tüğen, Kamil., **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997.
- Türk, İsmail., **Kamu Maliyesi** 2.baskı Turhan Kitabevi, Ankara 1996.
- Türk, İsmail., **Kamu Maliyesi**, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Türk, İsmail., **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, Ankara 1999.
- Türkan, Erdal., **Ekonomi ve Demokrasi**, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.
- Türkiye Bankalar Birliği., Bankacılık ve Araştırma Grubu, **Şeffaflığın Önemi Üzerine Bir Değerlendirme**, Ankara 2002.
- Uluatam, Özhan, Yaşar Methibay., **Vergi Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2000.
- Varcan, Nezih., **Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 208, Eskişehir 1987.
- Varım, Suphi. "Demokrasilerde Seçim Ekonomi ilişkisi ve Türkiye'de Genel Seçimlerin Bu Yönden Bir Değerlendirilmesi", DEÜ. Sos.Bil:Ens., İktisat ABD. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1995.
- Ventry, Dennis J. Jr., "The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of Earned Income Tax Credit 1969-1999", *National Tax Journal*, Vol. 53 No:4 Part:2, 2000.
- Vergin, Nur., **Siyasetin Sosyolojisi: Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul 2003.
- Yaraşlı, Genç Osman., **Türkiye'de Vergi Reformu**, TC. Maliye Bakanlığı, APK Başkanlığı Yayını No:2005/367, Ankara 2005.
- Yaşa, Memduh., **Vergi Yüğü: Vergi Yüğü Hesaplama Usulleri ve Mukayeseleri**, Sermet Matbaası, İstanbul 1962.

Yavuzyiğit, Musa Hikmet., **Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı**, Ankara Aralık 1997.

Yıldırım, Murat., "Sivil Toplum ve Devlet", *CÜ, Sos.Bil.Ens. Dergisi* Cilt.27, No:2, 2003.

Yılmaz, Aytekin. **Çağdaş Siyasal Akımlar Modern Demokraside Yeni Arayışlar**, Başer Matbaası, Ankara 2001.

Yüce, Nuri. **Osmanlı Medeniyet Tarihi 1.Cilt**, Feza Gazetecilik, İstanbul 1999.

Yücekök, Ahmet N. **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamantonun Evrimi**, Ankara 1983.

Zagaris, Bruce. "Application of OECD Tax Haven Criteria to Member States Shows Potential Danger to U.S. Sovereignty", 2001.[www.itpa.org/open/archive/zagarisoecd.html], Erişim:02.01.2005.