



GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VERGİ AHLAKI: OECD RAPORU ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

*TAX MORALE IN DEVELOPING COUNTRIES:
AN EVALUATION WITHIN THE FRAMEWORK
OF THE OECD REPORT*

Ali ÇELİKKAYA¹

ÖZ

Genel olarak vergi ödemek için içten gelen bir motivasyon olarak tanımlanan vergi ahlakı, vergi sistemlerinin önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Vergi ahlakının itici güçlerinin ve dinamiklerinin neler olduğunun iyi bir şekilde anlaşılması gelişmekte olan ülkeler için, vergi uyumunun farklı seviyelerinin açıklanmasında anahtar bir rol üstlenmektedir. OECD raporunun ampirik analizlerini esas alan bu çalışma, gelişmekte olan Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinde kişilerin vergi ahlakının belirleyicilerini açıklamaktadır. Buna göre; gelişmekte olan ülkelere kişilerin vergi ahlakını artırmak için; i) vergi idaresi reformları desteklenmelidir, ii) mükelleflerin sosyo-ekonomik karakteristikleri belirlenmelidir, iii) tahsisli vergiler konulmadan önce iyi analiz edilmelidir ve iv) ayrıca ödeme istekliliğini artırmak için dürtme yaklaşımları kullanılmalıdır. Bu sonuçlar, bütün bu eylemlerde ilave bir gelişmenin, vergi ahlakı ile ilişkili olduğunu ve mükelleflerin vergileri ödeme istekliliğini artırdığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Vergi Ahlakı, Vergi Uyumu, Mali Sözleşme, Vergilerde Hilecilik, Kaçakçılık

¹ Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, acelikka@ogu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4218-404X

Gönderim Tarihi/Submitted: 23.03.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 08.04.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 13.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 17.04.2020

Atıf/To Cite: Çelikkaya, Ali (2020), Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Ahlakı: OECD Raporu Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.65-89

ABSTRACT

Tax morale, generally defined as the intrinsic motivation to pay taxes, is an important aspect of tax systems. A better understanding of drivers and dynamics of tax morale is a key element in explaining different levels of tax compliance for developing countries. Based on the empirical analyses of the OECD report, this study examines the determinants of tax morale of individuals in developing African, Asian and Latin American countries. Accordingly, in order to increase tax morale of individuals in developing countries; i) tax authority reforms should be supported, ii) socio-economics characteristics of taxpayers should be determined, iii) earmarked taxes should be well analyzed before imposition and iv) also nudge approaches should be used to increase willingness to pay. These results show that an additional progress in all these actions is associated with tax morale and affects taxpayer's willingness to pay taxes.

Key Words: Tax Morale, Tax compliance, Fiscal contract, cheating on taxes, Tax evasion.

GİRİŞ

Son yıllarda, özellikle uluslararası vergileme alanında önemli ilerlemeler sağlanmıştır.² Ancak aynı şeyi vergi sistemleri için hayati önemde olan vergi ahlakının anlaşılması ve geliştirilmesi için söylemek mümkün değildir. Oysaki mükellefleri, bir vergi sisteminin parçası olmaya ve ona uymaya nelerin motive ettiğinin daha iyi anlaşılması, bütün ülkeler ve paydaşlar için son derece değerlidir.

Vergi sistemlerinin büyük çoğunluğu, gelirlerini artırmak için mükelleflerin gönüllü uyumuna güvenmektedir ve vergi ahlakı da bunun itici gücünü oluşturmaktadır. Vergi ahlakı, vergi gelirlerini artırma noktasında büyük bir potansiyele sahip olmasına karşılık, ilginç bir şekilde literatürde nispeten daha az dikkat çekmiştir. Vergi ahlakının genellikle vergi kaçakçılığı ile ilgili analizlerde ek (artık) bir değişken olarak kullanıldığı görülmektedir (Sjöberg, vd., 2019: 2; Torgler, 2004: 239). Dolayısıyla vergi ahlakı hakkında çok az şey bilinmektedir. Ancak sürdürülebilir bir vergi ödeme kültürünün oluşturulabilmesi için vergi ahlakı ile ilgili ciddi araştırmalar yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu özellikle de beyannameli mükellef sayısının halen çok az olduğu gelişmekte olan ülkelerde (OECD, 2019a: 3-17) daha büyük bir önem arz etmektedir.

² Özellikle 2008 küresel krizinden sonra, sınır ötesi vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile ilgili uluslararası vergi politikaları hız kazanmış, bir dizi yeni ölçüler, standartlar ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Matrah Erozyonu ve Kar Aktarımı Eylem Planı, vergiden kaçınma ile mücadele için uluslararası vergileme kurallarının uyumunu kolaylaştırmış ve vergilemede daha fazla şeffaflık sağlamıştır. Ayrıca bilgi değişimi ile ilgili uluslararası gelişmeler, özellikle servet sahiplerinin vergilendirilmesinde, bir dizi faydalar sağlamıştır (OECD, 2019a: 3).

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, kendileri için hayati önemde olan vergi gelirlerini artırma noktasında bir takım güçlüklerle (vergi tabanının darlığı, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, yönetim kapasitesinin zayıflığı, kişi başına gelir, yurt içi tasarruf ve yatırımların düşüklüğü, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma gibi) mücadele etmektedir. Bu grupta yer alan ülkelerin üçte ikisinde vergilerin GSYİH içindeki oranı, etkin bir kamu yönetimi için genel kabul gören asgari %15 oranının altında seyretmektedir (OECD, 2019a: 3). Buna rağmen, 40 yılı aşkın süredir devam eden vergi uyumu çalışmaları daha çok gelişmiş ülkelere yoğunlaşmış, gelişmekte olan ülkelerle ilgili çok fazla araştırma yapılmamıştır. OECD'nin, Dünya Değerleri Araştırmasının (World Values Survey) verilerini (WVS-2010-03) ve bölgesel kamuoyu araştırmalarını kullanarak Afrika, Asya ve Latin Amerika bölgesindeki gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının dinamiklerini analiz eden en son raporu (OECD, 2019a) bu alanda önemli bir boşluğu doldurmaktadır.³

Bu çalışmada, OECD'nin söz konusu raporundaki analizlerden yola çıkılarak, öncelikle gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının itici gücü olan değişkenlerin neler olduğu açıklanmaktadır. Ardından da gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının temel belirleyicisi olarak kabul edilen mali sözleşmenin (devlete ve yasal sisteme güven başta olmak üzere) daha da güçlendirilmesi için alınması gereken spesifik önlemlere değinilmektedir. Neticede çalışmada, vergi gelirlerini artırmada vergi uyumu literatüründe hareket noktası olarak kabul edilen ekonomik caydırma yaklaşımı yerine (Allingham ve Sandmo modeli) vergi ödemek için içten gelen motivasyonların (zorlama ya da cezai parasal yaptırım yerine, rızaya dayanan güdülerin) daha etkili olabileceğine dikkat çekilmekte ve OECD raporunda da bu yönde yapılması gereken bir takım iyileştirmelere dikkat çekilmektedir.

³ Raporda, bir karşılaştırma da yapma imkanı sağlamak bakımından ülkeler; OECD (Şili ve Meksika Latin Amerika Bölgesine dahil edilmiştir), Latin Amerika, Gelişmekte Olan Asya, Afrika, Batı Avrupa ve Dünyanın kalanı şeklinde gruplandırılmıştır. Rapor, vergi ahlakı sorusuna yanıt alınan 56 ülke ile sınırlıdır. Her bölgeden seçilen ülke sayısı en az 5 en fazla 12 şeklinde belirlenmiştir (Tam liste için bkz., OECD, 2019a: 50).

1. VERGİ AHLAKININ TEORİK ÇERÇEVESİ

Vergi uyumu literatüründe uzun yıllardan bu yana, insan neden vergi öder sorusunun cevabı aranmaktadır (Çelikkaya, 2002: 1). Bu problemin özünde, kimsenin vergi ödemekten hoşlanmadığı düşüncesi yatmaktadır. Bu durumda bir olasılık caydırma politikası uygulamak yani insanları vergi ödemeye zorlamaktır.⁴ Ancak ileride de görüleceği gibi araştırmalar; mükelleflerin büyük bir kesiminin dürüst olduğunu ve vergi kaçırmayı asla düşünmediklerini, kaçakçılık yapma eğiliminde olan herkesin bu niyetini eyleme geçiremediğini ve insanların çoğunluğunun kaçakçılık yapmaya, fırsatı, bilgisi ya da kaynağı bulunmadığını göstermektedir (Torgler, 2004: 239; Sjöberg vd. 2019: 2). Bu varsayımlar, mükelleflerin vergi ahlakını şekillendiren motivasyonların neler olduğunun çok iyi anlaşılması gerektiği sonucunu doğurmaktadır.

Vergi ahlakı genel olarak; vergi ödemek için içten gelen bir motivasyon, vergi ödeme istekliliği, vergi ödeme konusunda ahlaki bir sorumluluk, bir kültür, vergi ödeyerek içinde bulunulan topluma katkı sağlama inancı olarak kabul edilmektedir (Torgler, 2004: 239; Cummings vd., 2009: 447; Sjöberg vd. 2019: 4; Mascagni vd. 2017: 7; OECD, 2018: 56). Bu tanım, vergi ahlakının vergi uyumunun zora dayalı kısmında değil (zorunlu uyum), tam tersine rızaya dayalı kısmında (gönüllü uyum) yer aldığına dikkat çekmektedir. Bir başka ifade ile vergi ahlakı, vergilerin zorla ödenmesini sağlayan parasal nitelikte cezai yaptırımların (caydırıcı yaklaşımların) dışında kalmaktadır.

Vergi ahlakını ölçmek için kullanılan temel değişkenin devlete ve yasal sisteme güven olduğu görülmektedir (Torgler, 2003). Devletin güvenilir bir şekilde hareket etmesi mükelleflerin vergi ödeme isteğini daha fazla artırırken, adaletsizlik algısı ise (Çelikkaya, 2002) psikolojik maliyetleri azaltarak, vergi kanunlarına karşı gelme güdüsünü artırmaktadır.⁵ Devlet ile mükellef arasındaki ilişki, güçlü duygusal bağlar ve sadakat içeren bir akrabalık ilişkisi ya da bir tür psikolojik sözleşme olarak görüldüğünde, karşılıklı güvene dayalı pozitif eylemlerle sürdürülebilmesi

⁴ Vergi uyumu hakkındaki düşüncelerin temel çerçevesini çizen ekonomik caydırıcılık teorisi mükellefleri, rasyonel faydacı olarak görmektedir. Buna göre, bir mükellefin vergi ödeme kararı, uyumun ve kaçakçılığın maliyetleri arasındaki değiş-tokuşa (cezalandırma riski olan bir kumar oyunu) dayanmaktadır. Tespit edilen düşük kaçakçılık olasılığında, yüksek uyum düzeyini açıklayamadığı için eleştirilen ve rıza yerine, zorlamaya dayanan bu model, ilk olarak Michael G. Allingham ve Anger Sandmo (1972) tarafından ortaya atılmıştır. Sonrasında ortaya çıkan pek çok teoriye de temel teşkil etmiştir (Çelikkaya, 2002: 1; Sjöberg vd. 2019: 3; Merima vd., 2014: 829; Kettle vd., 2016: 5; Hallsworth, 2014: 664).

⁵ Politik meşruiyet olarak ifade edilen bu teori, vergi uyumunun mükelleflerin hükümete güvenme derecesinden etkilendiğini savunmaktadır. Bunun için genellikle; vergi memurlarına güven, politikacıların memnuniyet düzeyi ve ülkenin demokrasi seviyesi kullanılmaktadır (Merima vd., 2014: 830).

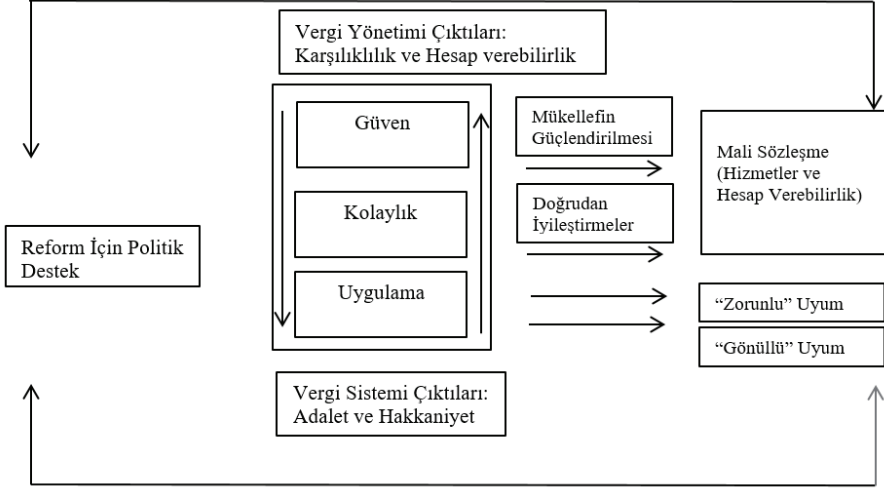
mümkündür.⁶ Torgler'in ifadesi ile herkesin başına bir vergi müfettişi yerleştirilemeyeceğine göre, vatandaşları gönüllü uyuma (itaat etmeye) sevk eden en önemli faktör güvendir. Bu güven de ancak devletin vatandaşlarının ihtiyaç ve arzuları doğrultusunda hareket etmesi halinde (demokratik bir tutum sergilemesi) mümkün olabilecektir (Torgler, 2004: 243-245).

Vergi ahlakını ölçmek için kullanılan ilave değişkenler ise genellikle; gelir, yaş, cinsiyet, medeni durum ve meslek düzeyidir (Çelikkaya, 2002). Gelir, risk tercihlerine ve vergi tarifelerindeki artan oranlılığa bağlı olarak vergi ahlakını etkilemektedir. Yaşlılar, cezai yaptırım tehdidine karşı daha duyarlıdır ve aynı yerde belli bir süre yaşamaktan doğan bağlılık duygusu yaşlıların vergi ahlaklarını artırabilmektedir. Ayrıca yaşlıların (65 yaş üzeri) artık gelir vergisine tabi tutulmayacak olmaları da yüksek vergi ahlakında etkili olmaktadır. Kadınlar, erkeklere göre daha uyumludur. Bunda kadınların iş gücüne katılım oranının düşüklüğü de etkili olmaktadır. Evli insanların, diğerlerine göre (özellikle tek yaşayanlar) daha uyumlu olması vergi sisteminin özellikleri ile açıklanmaktadır. Özellikle aile gelirinin birleştirilerek yüksek dilime tabi tutulması uyumu azaltabilmektedir. Mesleki statü ile ilgili standart düşünce, serbest meslek erbaplarının, ücretlilere göre daha fazla vergi kaçırdıkları (daha düşük vergi ahlakına sahip oldukları) yönündedir (Torgler, 2004: 243-245).

Vergi ahlakının itici güçleri arasındaki bağlantıyı ve bunların vergi ahlakının inşasındaki rolünü açıklayan en sade modellerden biri Dünya Bankası yaklaşımıdır (Şekil 1). Model: i) güven, ii) ödemelerin kolaylaştırılması ve iii) adil uygulama sistemi arasındaki dinamik ilişkiye ve bunların vergi ahlakının inşasındaki rolüne vurgu yapmaktadır. Modele göre, güvenin sürükleyicisi olan dört temel faktör vardır. Bunlar: i) adalet, ii) hakkaniyet, iii) karşılıklılık ve iv) hesap verebilirliktir. Model, vergiye uyumun güçlendirilmesinin; uygulamaların iyileştirilmesi ve zorla uyumun sağlanmasının yanında, güvenin inşa edilmesi ve ödemelerin kolaylaştırılması (İsveç vergi idaresinin hizmet odaklı yaklaşımı gibi) ile de ilgili olduğunu vurgulamaktadır (OECD, 2019a: 4). Bir başka ifade ile vergi uyumunun güçlendirilmesinde, gönüllü uyumun da önemli olduğuna dikkat çekmektedir.

⁶ Bu teoriye göre insanların gönüllü uyum göstermelerinin en açık nedenlerinden biri vergiyi sosyal sözleşmenin bir parçası olarak görmeleridir. İnsanlar kamu bütçesinin finansmanına yardımcı olurlar ve devlet de karşılığında kamu hizmeti sunar. Bu karşılıklılık, mali değişim ya da sosyal sözleşme teorisinin özünü oluşturmaktadır. Vergi sistemini adaletsiz olarak algılayanlar, karşılığında kaçakçılığı düşünebilecektir. Dolayısıyla, vergi uyumu ile kamu mal ve hizmetlerinden tatmin düzeyi arasında güçlü bir pozitif ilişki bulunmaktadır (Sjoberg vd. 2019: 4; Merima vd., 2014: 829).

Şekil 1: Dünya Bankası Vergi Uyumu Teorisi



Kaynak: (OECD, 2019a: 4)

2. DÜNYA GENELİNDE VERGİ AHLAKI

OECD'nin yaptığı analiz sonuçlarına göre vergi ahlakı, seçilmiş OECD üyesi ülkelerde (Avustralya, Estonya, Japonya, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, Slovenya, Güney Kore, İspanya, İsveç, Türkiye ve ABD) ve Latin Amerika ekonomilerinde (Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvator, Meksika, Peru, Trinidad ve Tobago, Uruguay) daha yüksek seviyededir. Afrika ülkelerinde (Cezayir, Mısır, Gana, Libya, Fas, Nijerya, Ruanda, Güney Afrika, Tunus, Zimbabve) ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Beyaz Rusya, Gürcistan, Romanya, Rusya, Ukrayna) ise görece daha düşük düzeydedir. Vergi ahlakının ölçülmesinde, "şansınız olsaydı, vergilerde hile (kaçakçılık, kaçınma ve diğer dolandırıcı faaliyetler) yapar mıydınız" sorusuna verilen yanıtlar esas alınmaktadır. Tablo 1'den de görüleceği gibi seçilmiş OECD ve Latin Amerika ülkeleri en yüksek vergi ahlakı seviyesine sahiptir. Bu bölgelerde nüfusun %70'inden fazlası vergilerde hileciliği asla meşru görmeyeceklerini (örneğin Türkiye'de %86⁷) beyan etmişlerdir. Aynı oran, Afrika ve Doğu Avrupa'da ise %50'ler civarındadır. Ancak her bölgenin kendi içinde önemli farklılıklar vardır (OECD, 2019a: 17).

⁷ Bu aynı zamanda toplam 56 ülke içinde en yüksek orandır. Bkz., (WVS, 2020: 472).

Burada en dikkat çekici olan Afrika'da, vergide hileciliği asla meşru görmeyenlerin oranı en üstteki ülkede %82 iken, en alttaki ülkede bu oranın %32'ye kadar düşmesidir. Bir diğer dikkat çekici nokta da vergi ahlakı ile vergi-GSYİH rasyoları arasındaki pozitif korelasyondur. Şöyle ki vergi ahlakının daha yüksek olduğu OECD ve Latin Amerika ülkelerinde aynı zamanda verginin GSYİH içindeki payı da Afrika ve Asya ülkelerinden daha yüksektir⁸. Bu korelasyonun nedensellik ilişkisi çok açık olmamakla birlikte, OECD raporunda gelişmekte olan pek çok ülkede yaşanan mali istikrar sorunlarına vurgu yapılmaktadır (OECD, 2019a: 18).

Tablo 1: Vergilerde Hile Yapılmasını Asla Onaylamayanların Yüzdesi (2010-2014)

Bölgeler	Ortalama	Maksimum	Minimum
Seçilmiş OECD Üyesi Ülkeler	%70	%89	%55
Latin Amerika Ülkeleri	%70	%80	%59
Gelişen Asya Ülkeleri	%57	%70	%40
Afrika Ülkeleri	%52	%80	%30
Doğu Avrupa Ülkeleri	%53	%78	%40
Dünyanın Geriye Kalanı	%58	%80	%30

Not: Bütün bölgelerde vergi ahlakı; "vergide hile yapmayı asla onaylamıyorum" diyenlerin yüzdesi olarak ölçülmüştür. OECD, 2019 EK A, WVS, 2020: 471-473.

Kaynak: OECD, 2019a: 18'den tabloya dönüştürülmüştür.

Global manada, sosyo-ekonomik ve kurumsal faktörler ile vergi ahlakı arasında güçlü bir bağlantı vardır (Tablo 2). Devlete olan güvendedeki artış, yaşlılık ya da ilave eğitim (kolej, yüksekokul) vergi ahlakını etkilemektedir. Daha eğitimli kişiler, vergileri ödemeye karşı daha pozitif tutum sergilemektedir. Kadınlar, erkeklere göre daha fazla vergi ahlakına sahiptir. Yaşlılar, gençlere göre vergide hile yapmayı daha az meşru görmektedir. Ülke vatandaşları, vatandaş olmayanlara göre, daha yüksek vergi ahlakına sahiptir. İnançlı ya da dindar kişiler, vergileri ödeme konusunda daha pozitif tutum sergilemektedir. Ayrıca meritokratik/liyakate dayanan (sıkı çalışmanın ödüllendirildiği ve herkese fırsatların sunulduğu) bir toplumda yaşadığına inananlar önemli derecede

⁸ Seçilmiş OECD ülkelerinin ortalaması %35 civarındadır. Türkiye'de %25'den, Hollanda'da %40'a ve İsveç'te %50'ye kadar değişmektedir. Seçilmiş Latin Amerika ülkelerinin ortalaması %23'tür. Ekvator'da %13'den, Trinidad ve Tobago'da %28'e ve Brezilya'da %34'e kadar değişmektedir. Aynı ortalamalar seçilmiş Asya ülkelerinde %15 ve Afrika ülkelerinde %16 (Cezayir dahil edilirse %21) civarındadır (Wikipedia, 2020a).

yüksek vergi ahlakı sergilemektedir. Kurumsal faktörler açısından bakıldığında, hükümetine güvenenlerin, diğerlerine göre daha yüksek vergi ahlakına sahip oldukları görülmektedir. Gelirin yeniden dağıtılmasının gerekliliğine (yeniden dağıtıcı demokrasiye⁹) inanan kişiler, vergilerde hile yapılmasını asla meşru görmemektedir (OECD, 2019a: 20-21). Bu sonuçlar, hükümetin performansının ve vatandaşlarının ihtiyaçlarına cevap verebilme kabiliyetinin (güven ve meritokrasi) vergi ahlakını teşvik ettiğini göstermektedir.

Tablo 2: Vergi Ahlakı ile İlgili Sosyo-Ekonomik ve Kurumsal Faktörler

Faktörler:	2005	2010-2013
Meritokrasi (liyakat sistemi)*	-	14,0
Demokrasinin desteklenmesi	12,5	12,7
Yaş	7,5	7,4
Vatandaşlık*	-	6,0
Geliri yeniden dağıtıcı demokrasiler*	-	3,5
Eğitimsel kazanımlar	1,5	2,7
Devlete güven	5,5	2,5
Kadın	3,5	2,1
Gelir eşitliği*	-	1,7
Dini inanç	2,5	1,4

Not: *2005 yılına ait vergi bulunmamaktadır. Büyükten küçüğe doğru her bir değişkenin yüksek vergi ahlakı beyanı olasılığı üzerindeki marjinal etkilerini (regresyon katsayılarını) göstermektedir.

Kaynak: OECD, 2019a: 19'dan tabloya dönüştürülmüştür.

3. AFRİKA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Vergiye karşı uyumsuzluk sürekli ve büyüyen bir küresel sorun olmakla birlikte, bu konuda özellikle Sahraaltı Afrika en kötü durumdadır (Merima vd., 2014: 828). Ancak olumlu bir gelişme olarak vergi ahlakında bir iyileşme gözlenmektedir (Tablo 3). Yetkililerin vergi almaya kesinlikle hakları olduğuna inananların oranı 2005-2015 döneminde %22'den %30'a yükselmiştir. Vergi

⁹ Dünya Değerleri Araştırmasında "devlet zenginden vergi almalıdır ve fakirleri sübvansede etmelidir" önermesini demokrasinin temel karakteristiklerinden biri olarak görmeyenlerin ortalaması %10,3, buna kesinlikle katılanların ortalaması ise %19,4 çıkmıştır. Türkiye, %36,8; Fas, %36,2; Ukrayna, %33,5; Ürdün, %30,9; Tunus, %30,0; Rusya %28,4; Özbekistan, %26,5; Kuveyt, %26,4; Şili, %26,1; Kazakistan, %25,8; Azerbaycan, %25,7; Mısır, %25,3; Güney Kore, %23,6; Romanya, %23,1 oranında kesinlikle katıldıklarını beyan etmişlerdir. Brezilya, %29,9; Meksika, %25,4; Trinidad ve Tobago, %21,2; Nijerya, %18,1; Zimbabve, %18,1; Kırgızistan, %17,9; Gana, %17,6; Kuveyt, %17,0; ABD, %15,3; Romanya, %14,6; Arjantin, %14,3; Cezayir, %15,4; Ruanda, %11,2 oranında kesinlikle katılmadıklarını beyan etmişlerdir. Bkz., WVS, 2020: 285-288.

ödememenin yanlış olduğuna ve cezalandırılması gerektiğine inananların sayısı da artmaktadır. Ancak bölge ülkeleri arasında önemli farklar vardır ve çoğu ülkede vergi ahlakı artmakla birlikte, bazı ülkelerde halen vergi ahlakı azalmaktadır (OECD, 2019a: 21).

Tablo 3: Afrika'da Vergi Ahlakı

A: Vergi idaresi, vergi alma hakkına sahiptir:					
(Toplam nüfusun %'si olarak)	2004	2005	2008	2011-13	2015
Katılmıyorum	30	30	30	26	25
Katılıyorum	45	48	45	47	45
Kesinlikle katılıyorum	25	22	25	27	30
Not: "vergi otoritesinin insanlardan her zaman vergi alma hakkı vardır" sorusunun yanıtlarının dağılımı.					
B: Vergi ödememek ne kadar yanlıştır (1'den 3'e kadar)					
Ülkeler	2015	2012-13	Ülkeler	2015	2012-13
Cape Verde	2,0	2,1	Madagaskar	2,4	2,5
Sudan	2,1	2,5	Mauritius	2,5	2,1
Cezayir	2,2	2,5	Fildişi Sahili	2,5	2,5
Nijerya	2,3	2,5	Gine	2,5	2,6
Mozambik	2,3	2,2	Güney Afrika	2,5	2,6
Burkina Faso	2,4	2,2	Senegal	2,6	2,4
Lesoto	2,4	2,4	Svaziland	2,6	2,4
Fas	2,4	2,3	Liberya	2,6	2,3
Togo	2,4	2,6	Burundi	2,5	2,6
Benin	2,4	2,5	Sierra Leone	2,6	2,4
Kenya	2,4	2,2	Kamerun	2,7	2,4
Mısır	2,5	2,3	Gana	2,7	2,0
Botsvana	2,5	2,3	Nijer	2,7	2,5
Malavi	2,5	2,5	Mali	2,8	2,3
Namibya	2,5	2,7	Ortalama	2,5	2,4
Not: "vergileri ödememek ne kadar yanlıştır"; (1) hiç de yanlış değildir, (3) yanlıştır ve cezalandırılmalıdır.					

Kaynak: OECD, 2019a: 21'den tabloya dönüştürülmüştür.

Sahraaltı Afrika ülkelerinde 1990'lardan beri etkin kamu hizmeti sunulabilmesi için öngörülen asgari %15 sınırının altında olan vergi-GSYİH rasyosu, ilginç bir şekilde 2014-2018 döneminde %14'ten, %17,2'ye (26 ülke

ortalaması) yükselmiştir (OECD, 2019b: 28). Afrika'da vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı halen çok yüksek seviyelere ulaşmamıştır. Vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılamada halen yetersizdir ve kıta genelinde kamu borçları artmaktadır. Diğer yandan vergi-GSYİH rasyosundaki bu yükseliş, vergi ve kamu hizmeti sunumu döngüsü açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2019a: 22).

Bölgede, gelir idarelerinin kendilerini geliştirici yönde yaptıkları reformlar vergi ahlakının yükselmesinde etkili olmuştur. Afrika vergi sisteminin gelişimine bakıldığında, başlangıçta vergi sisteminin Avrupa çiftliklerinde ve madenlerinde çalışan işçileri nakit ekonomisine zorlamak için tasarlandığı görülmektedir. Vergi sisteminde hala o dönemin izleri bulunmakla birlikte, bağımsızlık sonrası ülkeler yerli sanayiye geliştirmek için tarımı ve maden ihracatını vergilendirmeye başlamıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren daha piyasa temelli bir yaklaşıma dönüşmüş ve ihracat vergi dışında tutulmuştur. Bugün Kitadaki vergi sistemleri dolaysız (gelir ve kurumlar) ve dolaylı (KDV) vergilerin karışımından oluşan modern bir görünüm arz etmektedir.

Bir araştırmaya göre (Moore vd., 2018) Afrika'da halen temel hizmetlerde vergi yerine rüşvetin yaygın olması, zengin/nüfuzlu kişilerden vergi toplamanın güçlüğü ve vergi cennetlerindeki şirketler ile mücadele vergi idarelerinin karşılaştığı en temel güçlüklerdir. Bununla birlikte vergi tahsilatını artırıcı yönde yapılan vergi idaresi reformları, vergi ahlakının yükselmesinde son derece etkili olmuştur. Araştırmanın bulgularına göre, Afrika'da hükümetlerin toplanan vergilerin nerelere harcandığını halka açıklaması vergi ahlakını pozitif yönde etkileyecektir (Aktaran kaynak için bkz., Schimmelfenninng, 2019: 1).

Vergi idaresinin kalitesindeki artışın (algılanan meşruiyet) Afrika'da vergi ahlakında anahtar bir rol oynadığı Tablo 4'ten de net bir şekilde görülmektedir. Vergilerin kamu harcamaları ile (yollar, eğitim ve özellikle sağlık) ilişkilendirilmesi, Afrika'da vergi ödeme istekliliğini ciddi anlamda artırmaktadır¹⁰.

¹⁰ Kenya, Tanzanya, Uganda ve Güney Afrika'yı kapsayan bir araştırma hükümetlerin vatandaşlarının talep ettikleri mallara, daha etkin ve erişilebilir bir tarzda karşılık vermesinin uyumu artırabileceğine dikkat çekmektedir (Merima vd., 2014: 828-835).

Tablo 4: Afrika'da Vergi Ahlakı ile İlgili Faktörler, 2015

A: Afrika'da Vergi Ahlakı		B: Vergilerin, ülkenin kalkınması için ödenmesi zorunludur		C: Sağlık harcamalarını artırma istekliliği ile ilgili faktörler	
Vergi idaresinin meşruiyeti	%23,5	Vergi idaresinin meşruiyeti	%28	Vergi idaresinin meşruiyeti	%15,6
Vergileri ödemeye yönelik pozitif davranış	%20,3	Demokrasiyi destekleme	%12,5	Yolsuzlukta azalma	%6,8
Demokrasiyi destekleme	%7,5	Vergileri ödemeye yönelik pozitif tutum	%11	Sağlık hizmetlerinden memnuniyet	%6,2
Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%6,9	Şehirleşme	%4,5	Devlete güven	%5,4
Devlete güven	%5,1	Yollardan memnuniyet	%4	Yollardan memnuniyet	%4,4
Sağlık hizmetlerinden memnuniyet	%3,8	Devlete güven	%3,8	Eğitim hizmetlerinden memnuniyet	%4,2
Yolsuzlukta azalma	%3,4	Dini inançlar	%3,6	Yaş	%-0,7
Şehirleşme	%1,3	Eğitimsel kazanımlar	%2,0	Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%-2,7
Eğitimsel kazanımlar	%1,2	Kadın	%-1,7	Şehirleşme	%-3,5
Kadın	%-2,0	Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%-4,2	Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-4,6
Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-6,8	Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-6,3		

Not: Vergileri artırmak için yüksek bir isteklilik ve yüksek vergi ahlakı beyan olasılığı üzerindeki marjinal etkileri. Tablodaki sonuçlar, EK A'daki; Tablo 6A,7A,8A'daki son sütunlardaki önemli değişkenlerin regresyon katsayılarına dayanmaktadır. Bkz., (OECD 2019a: 50). Tablonun A kısmında vergi ahlakı "eğer şansız olsaydı vergilerde hile yapmayı meşur görür müydünüz" sorusu ile ölçülmüştür.

Kaynak: OECD, 2019a: 23'ten tabloya dönüştürülmüştür.

Afrika'da verginin nasıl ve niçin ödendiği vergi ahlakını etkilemektedir. Bu nedenle mükellef eğitimleri ve vergi idaresinde teknolojinin artan kullanımı önem arz etmektedir. Afrika'da mükellef eğitim programları henüz yeni olmakla birlikte, örneğin Güney Afrika'da mobil araçlarla ve Zambiya'da haftalık radyo

programları ile halk çeşitli vergi konularında bilgilendirilmektedir. Nijerya'da ise vergi temalı televizyon pembe dizileri (30'ar dakikalık, 26 bölüm) çekilmiştir. Bu projelerin mükelleflerin vergi uyumunun artmasında olumlu sonuçlar verdiği görülmektedir (OECD, 2015: 13-14). Diğer yandan vergi tahsilatında teknolojinin etkin bir şekilde kullanılması vergi ödeme süreçlerini basitleştirerek, yolsuzluk fırsatlarının azaltılmasında ve dolayısıyla vergi uyumunun artmasında etkili olmaktadır. OECD analizinde bunların yanında ayrıca bir de vergi ahlakını olumsuz yönde etkileyen ve piyasada yoğun olarak kullanılan (özellikle de kadın tüccarlar arasında) önemsiz/küçük vergilere (yerel, gayri resmi ve devlet dışındakilerce alınan vergiler gibi) dikkat çekilmektedir (OECD, 2019a: 22).

Afrika'da yaygın bir kullanıma sahip olan tahsisli vergiler ile vergi ahlakı arasındaki ilişki net değildir. Bazı vergilerin spesifik hizmetlere tahsis edilmesinin özellikle devlete güvenin düşük olduğu durumlarda mali sözleşmenin inşası için gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu kısa dönemli faydalarının yanında, tahsisli vergilerin tasarımları ve uzun dönemli etkileri konusunda bir takım endişeler mevcuttur (McCleary, 1991: 102; Boakye, 2016: 6-7). 1960'ların başlarında özellikle oto yolların finansmanında uygulanmaya başlanan gelir tahsisleri Dünya Bankası tarafından da önemli ölçüde desteklenmiştir. Örneğin Gana'da, bu tür fonların sayısı 1992 yılından sonra¹¹ hızla artmış ve neredeyse iki yılda bir (toplamda 14) fon kurulmaya başlanmıştır¹² (Boakye, 2016: 3-4; Mensah, 2017: 3-4). Bunlardan eğitim (2000), sağlık (2005) ve alt yapı (2014) fonları, KDV'nin %2,5'i ile (sağlık fonu için %2,5 işçi sosyal güvenlik katkısı dahil) finanse edilmektedir. Bu nedenle KDV'nin yasal oranı %10'dan %12,5'e çıkartmıştır. Ayrıca uygun görülen diğer bazı gelirler de (yatırım, hibe, bağış ve diğer gönüllü katkılardan tahakkuk eden paralar ile yasal diğer mülkler ve paralar) yine bu fonlara tahsis edilebilmektedir. Böylece vergi gelirlerinin yaklaşık %40'ı tahsisli fonlarda kullanılabilir hale gelmiştir. Ancak 2017 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile her mali yılda tahsisli fonlara ayrılacak toplam miktar, toplam vergi gelirlerinin %25'i ile sınırlandırılmıştır (Earmarked Funds Capping and Realignment Bill, m, 3/1-b). Ancak OECD raporunda bu düzenlemenin, tahsisli fonların hizmet sunumunda önemli ölçüde düşüş yaşanması halinde, vergi ahlakında bir azalma ile sonuçlanabileceğine dikkat çekilmektedir (OECD, 2019a: 24).

¹¹ Gana'da, 1995 yılında artan mali açıklar yüzünden KDV'nin getirilmesi, hızlı ve beklenmedik bir şekilde halkın protestosu ile karşılaşmış, on binlerce insan sokaklara çıkmıştır. Bunun önemli bir politik dönüşüme (daha şeffaf ulusal seçimlere ve daha kapsayıcı politik bir yapıya) vesile olduğu ifade edilmektedir (Prichard, 2015: 1-10).

¹² Araştırmalar bu fonların çok azı hariç, yönetim zorlukları ile karşı karşıya olduklarını, bunun fonların performansını düşürdüğünü ve fayda fonksiyonlarını azalttığını göstermektedir (Boakye, 2016: 36).

Afrika'da vergi uyumunun artırılmasında davranışsal iktisadi yaklaşımların da tercih edilmeye başlandığı görülmektedir. Davranışsal İçgörü Takımı¹³ (BIT) bazı ülkelerde bu tür dürtme¹⁴ yaklaşımlarına desteğini sürdürmektedir (OECD, 2019a: 25).

Örneğin İngiltere'de, vergisini zamanında ödemeyenlere sosyal normları vurgulayan (i. bölgenizde sizin gibi borçlu olan on kişiden dokuzu vergilerini zamanında ödediler; ii. bölgenizdeki kişilerin büyük bir çoğunluğu vergilerini zamanında ödedi; iii. sizin gibi borçlu kişilerin çoğu borcunu şu an ödedi) şeklinde mesajlar içeren mektuplar yollanmıştır. İkinci grup mektupları alanlarda vergi ödemelerinin %34'den %39'a çıktığı gözlenmiştir (OECD, 2019a: 25; Larkin vd., 2019: 10).

Guatemala'da, "bizim kayıtlarımıza göre, Guatemalalıların %64,5'i, 2013 yılında gelir vergisi beyannamelerini zamanında vermiştir. Siz, bu vergiyi henüz beyan etmeyen az sayıda Guatemalalı içinde yer almaktasınız" ifadelerini içeren mektupları alan mükelleflerin vergi ödemesi %5,5 oranında artmıştır (OECD, 2019a: 25). Bu tür mektupların bütün vergi mükelleflerine gitmesi halinde 760,000 Dolar ilave gelir sağlanacağı (mektup yollama maliyetininin 36 katı) tahmin edilmektedir (Kettle vd. 2016: 27).

Kosta Rika'da, 2014 yılında 12,515 firmaya elektronik postalar yollanmıştır. Standart e-posta (bizim kayıtlarımıza göre vergi beyannamenizi vermemişsiniz. 2014 yılında 10 Kosta Rika vatandaşıdan 8'i beyannamesini vermiş durumdadır. Siz henüz beyannamesini vermeyen küçük azınlığın içerisinde) alanlarda beyan %11,5'den, %32,5'e yükselmiştir. Bilgi içeren e-posta (üçüncü kişilerden aldığımız bilgiler, 2014 yılında siz ya da müşterilerinize ait ödenmesi gereken vergiler olduğunu doğrulamaktadır. Üçüncü kişilerin beyanlarından, hakkınızda bilgi sahibi olduğumuz işlemlerinizden bir kaç aşağıdaki gibidir: i. şirket tarafından rapor edilen en az XXX gelir, ii. banka tarafından beyan edilen en azından ZZZ kredi kartı geliri, iii. en az WWW tutarında devlet kurumları ile satış ya da sözleşme) alanlarda ise beyan %34,2'ye yükselmiştir (Brockmeyer vd., 2016: 18).

¹³ İngiltere hükümeti tarafından kurulan ve şu an uluslararası bir şirket olan Davranışsal İçgörü Takımı (BIT) bazı ülkelerde davranışsal iktisadın kullanımını desteklemektedir (OECD 2019a: 25).

¹⁴ Dürtme (nudge); davranış bilimleri, siyaset teorisi ve davranışsal iktisatta, kişi ya da grupların davranışlarını ve karar verme süreçlerini etkilemeye yönelik, pozitif pekiştiriciler ve dolaylı tavsiyeler içeren popüler bir kavram olarak kullanılmaktadır (Wikipedia, 2020b). Dürtme teorisi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., (Heijden and Kosters, 2015).

Afrika ülkesi Ruanda'da mükelleflerin beyan davranışlarını etkilemek için 2016 yılında mükelleflere çeşitli içeriklerde mektuplar (dürtme mesajları) gönderilmiştir. Mükelleflerin bizzat adlarına ve adreslerine resmi yoldan gönderilen bu mektuplarda vergi ile ilgili yasal hatırlatmalara ilave olarak bir kısmında sosyal normları, bir kısmında ise caydırıcı hükümleri içeren mesajları yer almıştır (Mascagni vd., 2017: 31, Ek 1). Davranışsal iktisadın kurallarına uygun olarak hazırlanan mesajların basit ve öz olmasına (en fazla beş kısa cümle şeklinde) önem verilmiştir. Mektuplar, başkent Kigali'deki kurumlar vergisi mükelleflerinin %79'u ve gelir vergisi mükelleflerinin ise %14'üne gönderilmiştir. Bunlardan; vergi ve kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi yani sosyal normları vurgulayan ("*Verginizi ödemek suretiyle, çocuklarımızın eğitimine, sağlığın finansmanına ve güvenliğimize katkı sağlayacaksınız*". "*Verginizi ödeyin. Ruanda'yı inşa edin. Gurur duyun*") mektupların, caydırıcı içerikteki ("*Biliyor musunuz ki, gelirinizi beyan etmez ve vergilerinizi zamanında ödemez iseniz, vergi idaresi sizi cezalandırabilir ve size dava açabilir*". "*Vergilerinizi zamanında ödeyin ve cezalardan kaçının*") mektuplardan daha etkili olduğu gözlenmiştir. Çalışmada ayrıca mektuptan daha düşük maliyetli SMS ve e-posta gibi geleneksel olmayan iletişim yöntemlerinin daha etkin olduğu ve beyanı önemli ölçüde artırdığı gözlenmiştir. Bu maliyet etkin iletişim yöntemlerinin ekstra getirisi 9 milyon ABD Doları olarak tahmin edilmiştir (Mascagni vd., 2017: 30).

Bu tür davranışsal iktisadi yaklaşımlar, mükelleflere dostça davranılmasının, vergilerin nasıl harcandığının ve son ödeme tarihlerinin kibarca hatırlatılmasının, caydırıcı davranışlardan çok daha etkili olduğunu göstermek bakımından oldukça anlamlıdır (Mascagni vd., 2017: 7).

Ancak bu tür davranışsal yaklaşımlar, kamu hizmetlerinde ve yönetimde sürdürülebilir bir gelişme ile desteklenmediği takdirde zaman içinde olumlu sonuçları zayıflamaktadır (Cummings vd., 2009: 451-454). Ayrıca bu durum vergi uyumunun artması için iktisat ve psikoloji bilimlerinin yanında, siyaset bilimi, antropoloji ve sosyoloji gibi disiplinlerden de yararlanması gerektiğini hatırlatmaktadır (OECD, 2019a: 24).

Global manada vergi ahlakını etkileyen; demokrasi, adalet, eğitim ve güven gibi faktörlerin tamamı Afrika'da da benzer şekilde vergi ahlakını etkilemektedir (Cummings vd., 2009: 457). Diğer yandan genel eğilimin aksine Afrika'da, kadınların erkeklerden daha düşük vergi ahlakına sahip olduğu görülmektedir. Nijerya'da yakın dönemde yapılan bir araştırmaya göre, kadın

tüccarlar daha az kazanmalarına rağmen erkek meslektaşları ile aynı miktarda vergi ödemektedir. Hatta onlarla aynı tür ürünleri satmalarına rağmen daha az kazanmaktadırlar¹⁵ (Akapan ve Sempere, 2019: 24-27). Afrika'da işgücüne katılım oranları, girişimcilik, ücret oranları, eğitim, tasarruflar, taşınmaz sahipliği ve tüketim gibi farklılıklar kadınların vergi uyumunu azaltmaktadır (OECD, 2019a: 26). Kadınlardaki düşük vergi ahlakının nedenlerini araştıran yakın tarihli bir diğer çalışmada (Moore vd., 2018) piyasadaki önemsiz/küçük vergilere ve idarenin ön yargılarına dikkat çekilmiş ancak çok net sonuçlara ulaşılamamıştır (OECD, 2019a: 26). Sierra Leone'de yapılan bir diğer araştırmada da, kadınların erkeklerden daha az resmi vergi (eğitim, sağlık, su, temizlik gibi), daha fazla gayri resmi vergi (okul harcı, öğretmenleri destekleme vergileri, yerel şeflere ödenen su vergisi gibi) ödemelerine rağmen, toplam vergi yüklerinin oldukça yüksek çıktığı gözlenmiştir (Van Den Boogaard, 2018: 8-9).

Netice olarak Afrika'da verginin cinsiyet boyutuyla ilgili değerlendirme yapabilmek için çok daha fazla araştırmaya (özellikle kadın/erkek baskın sektörlerdeki vergi rejimi farklılıkları, kırsal ve kentsel vergilemedeki farklılıklar ve kayıt dışı/kayıtlı sektörler gibi) ihtiyaç bulunmaktadır (OECD, 2019a: 26).

4. LATİN AMERİKA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Latin Amerika'da daha yüksek olan vergi ahlakı, 2011 yılından bu yana azalmaktadır. Tablo 5'ten de görüleceği gibi vergi kaçakçılığını asla meşru görmeyeceğini söyleyen Latin Amerikalıların oranı 2011-2015 döneminde %54'ten %48'e düşerken, vergi kaçakçılığını meşru görenlerin oranı %17'den %27'ye yükselmiştir. Buna, vergi kaçakçılığını kısmen meşru görenlerin oranı da (%25) dahil edildiğinde, Latin Amerikalıların yarısından fazlasının eğer mümkün olsa vergi kaçırmayı düşündükleri görülmektedir. Böylece 2011-2015 döneminde Latin Amerika bölgesinde vergi kaçırmayı meşru görenlerin oranı %6 fazlalaşmıştır (Tablo 5-A).

Bütün ülkelerde farklı derecelerde olmakla birlikte, vergi ahlakının genel olarak azalma eğilimi göstermesi (Tablo 5-B), bölgede vergi ödeme istekliliğinin itici güçlerinin 2011 yılında itibaren tersine döndüğünü göstermektedir. Latin Amerika Bölgesi ekonomik gelişme raporunda (OECD, 2018: 57) bu durum,

¹⁵ Çalışmada ayrıca, kadın vergi tahsildarlarının erkeklere göre daha anlayışlı ve daha sakin olduğu algısına ve bu nedenle piyasada daha fazla kadın tahsildar görevlendirilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır (Akapan ve Sempere, 2019: 24-27).

2011 yılında başlayan ekonomik durgunluk ile ilişkilendirilmektedir. Ekonomide yaşanan beş yıllık durgunluğun ve hemen ardından yaşanan iki yıllık (2015-16) resesyonun ardından 2017 yılından itibaren ekonomik durum yeniden iyileşmeye (GSYİH 2017-18 yıllarında; %1,3 ve %2,5 artmıştır) başlamış, fakirlik ve eşitsizlik hızla azalmış, orta gelir gruplarının talebinde ciddi bir artış yaşanmıştır (OECD, 2018: 16). Bu radikal değişim, küresel eğilimler (teknolojideki değişimler, yaşlanan nüfus ve bölge genelinde yaşanan bir takım yolsuzluklar gibi) ile uyumludur. Vergi ahlakını etkileyen faktörler, kamu kurumlarının vatandaşların ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılayabilme kabiliyeti ile ilgili bir belirsizlik ikliminin oluşmasına neden olmuştur (OECD, 2019a: 27).

Tablo 5: Latin Amerika’da Vergi Ahlakı

Tablo 5-A: Vergi Ahlakının Gelişimi (1’den 10’a kadar ölçeklendirme)						
(Toplam nüfusun %’si)	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Asla meşru görmüyorum	38	46	55	54	50	48
Kısmen meşru görüyorum	32	30	28	29	25	25
Meşru görülebilir	30	24	17	17	25	27

Tablo 5-B: Vergileri ödememek ne kadar yanlıştır (1’den 3’e kadar ölçeklendirme)					
Ülke	2015	2011	Ülke	2015	2011
Arjantin	2,6	2,7	Honduras	2,2	2,4
Bolivya	2,2	2,4	Meksika	2,2	2,3
Brezilya	2,4	2,7	Nikaragua	2,1	2,3
Şili	2,6	2,8	Panama	2,2	2,4
Kolombiya	2,3	2,5	Paraguay	2,3	2,7
Kosta Rika	2,2	2,4	Peru	2,2	2,4
Dominik Cumhuriyeti	2,1	2,4	Uruguay	2,5	2,8
Ekvator	2,6	2,7	Venezüella	2,6	2,7
El Salvador	2,6	2,7	Ortalama	2,3	2,6
Guatemala	2,0	2,7			

Not: Vergi ahlakı 5-A’da “şansınız olsaydı vergilerde hilecilik yapmayı meşru görür müydünüz”; 5-B’de ise “vergi ödemekten kaçınmanın ne kadar meşru olduğuna inanıyorsunuz” sorusu ile ölçülmüştür.

Kaynak: OECD, 2019a: 27’den tabloya dönüştürülmüştür.

Latin Amerika’da vergi ahlakının azalmaya başlaması ile kurumlara duyulan güven ve kamu hizmetlerinden tatmin arasında bir korelasyon bulunmaktadır.

Global anlayışa paralel olarak Latin Amerika'da da; yaş, eğitim, dini inanç, cinsiyet gibi faktörler, yüksek düzeyde vergi ahlakı ile ilişkilendirilmektedir (OECD, 2019a: 12; OECD, 2018: 58). Diğer yandan özellikle gençlerdeki düşük vergi ahlakı dikkat çekmektedir. Bunun için, Vergi ve Muhasebe Destek Merkezi (NAF) ile Avrupa Birliği arasında bir sosyal sorumluluk projesi (EuroSocial) başlatılmıştır. Bu kapsamda öğrencilere, vergilerin sosyal faydaları ve vergi ve tüketim ile ilişkili temel konularda eğitimler verilmekte ve ayrıca mikro ve küçük çaplı işletme sahipleri ile tavsiye niteliğinde işbirlikleri gerçekleştirilmektedir. Bu sayede vergi idaresi, muhasebeciler ve vatandaşlar arasındaki ilişki güçlendirilmeye çalışılmaktadır.

Program kapsamında öğrenciler, kendi bölgelerindeki düşük gelirli mükelleflere temel konularda bedava yardım sunmakta ve ayrıca küçük işletmelerin daha fazla kurumsallaşmalarına ve daha uyumlu olmalarına yardım edilmektedir. Programın başarısı için, vergi konularının derslerin içeriklerine dahil edilmesi yönünde protokoller hazırlanmıştır (OECD, 2019a: 29). Bir diğer dikkat çekici nokta da Latin Amerika'da demokrasiyi benimseyenlerin, vergilerde hile yapmayı meşru görmezken (Tablo 6- A), kalkınma için vergilerin artırılmasına o kadar istekli olmamalarıdır (Tablo 6-B). Bu durum, vergilerde hileyi meşru görmemenin, mutlaka vergi ödeme istekliliğinin artması şeklinde yorumlanamayacağını bir göstergesidir.

Tablo 6: Latin Amerika'da Vergi Ahlakı ile İlgili Faktörler (2016)

Tablo 6-A: Vergi Ahlakı		Tablo 6-B: Kalkınma için daha fazla vergi ödeme isteksizliği	
Demokrasi desteği	%10,4	Devlete güven	%7,4
Yaş	%8,6	Yolsuzlukta azalma	%4,0
Eğitimsel kazanımlar	%4,5	Entegrasyonun önemi	%1,7
Sağlıktan memnuniyet	%-10,5	Alt yapının önemi	%1,2
		Dini inançlar	%1,5
		Demokrasi desteği	%-1,8

Not: Daha fazla vergi ödemek için yüksek bir isteklilik ve yüksek bir vergi ahlakı beyan etme olasılıklarının marjinal etkileri. Tablo 6-A'daki vergi ahlakı "eğer şansınız olsaydı eğer, vergide hile yapmayı meşru görür müydünüz" sorusu ile ölçülmektedir. Tablo 6-B'deki daha fazla vergi ödeme istekliliği de "Ülkenizin dünya ile bütünleşmesi için gerekli alt yapı yatırımlarının (köprü, otoyol, havaalanı, liman) finansmanı için vergilerin artırılmasına ne kadar istekli olurdunuz" sorusuna verilen cevaba göre ölçülmektedir.

Kaynak: OECD, 2019a: 28'den tabloya dönüştürülmüştür.

Diğer yandan Latin Amerika'da ilginç bir şekilde vergi ahlakı ile kamu hizmetleri arasındaki ilişki çok açık değildir. Vergi ahlakı ile eğitim ve sağlık hizmetlerinden tatmin düzeyi arasında pozitif bir ilişki olduğunu gösteren diğer bazı çalışmalar bulunmakla birlikte¹⁶ (Daude and Melguizo, 2010: 21-22), OECD'nin analizinde tam tersine kamu hizmetleri ile vergi ahlakı arasında karmaşık bir ilişki saptanmıştır. Şöyle ki, sağlık hizmetlerinden çok fazla tatmin sağlayan kişilerde vergi ahlakı ilginç bir şekilde düşük çıkarken, eğitim hizmetlerinden tatmin ile vergi ahlakı arasında ise her hangi bir bağlantı bulunamamıştır. OECD raporunda sağlık hizmetleri ile ilgili tutarsız sonuç, sosyal güvenliğin finansman şekli ile ilişkilendirilmektedir (OECD 2019a: 29). Nitekim Latin Amerika'da genel uygulamanın aksine vergi yerine, kişiler sağlık için daha çok bizzat katkı sağlamaktadır (OECD 2019a: 29).

Netice olarak Latin Amerika'da spesifik hizmetler ile vergi ahlakı arasındaki ilişki açık değildir. Buna karşılık, devlete güvenin (yolsuzluk algısı dahil) vergi ahlakı üzerinde son derece etkili olması (Torgler, 2003: 365; Sjöberg vd. 2019: 4) hükümet performansının, vergi ahlakının en önemli belirleyicilerinden olduğunu bir kez daha teyit etmiştir.

5. ASYA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Asya ile ilgili veri oldukça sınırlıdır ve araştırmalar genellikle eski tarihlidir. Torgler'in çalışmasında (2004) vergi ahlakı bazı ülkelerde düşük (Filipinler, Tayvan gibi) bazı ülkelerde (Japonya, Çin ve Bangladeş) yüksek çıkmıştır. Vergi ahlakı ile kayıt dışı ekonominin büyüklüğü (GSYİH içindeki oranı) arasında bir korelasyon görülmektedir. Nitekim, bölgede en yüksek kayıt dışı ekonomiye sahip olan Filipinler'de aynı zamanda vergi ahlakı da düşükken, buna karşılık kayıt dışı ekonominin düşük olduğu Japonya ve Çin'de ise vergi ahlakı yüksek ölçülmüştür. Tek aykırı sonuç, yüksek vergi ahlakının yanında ayrıca nispeten yüksek bir kayıt dışı ekonomiye sahip olan Bangladeş'te gözlenmiştir. Vergi ahlakını etkileyen kişisel karakteristikler (yaş, cinsiyet, eğitim gibi) global bulguları desteklemektedir. Asya'da da dünya genelindeki eğilime paralel olarak; 30-65 yaş ve üzerinde (özellikle 50-64 yaş arası) vergi ahlakı daha yüksek gözlenmiştir. Ayrıca serbest çalışanlarda, vergi ahlakı tam zamanlı çalışanlardan %4,2 daha düşük bulunmuştur. Torgler'in çalışmasının en önemli sonucu Afrika'da, güven

¹⁶ Latin Amerika Ekonomik Raporunda da, yüksek bir eğitim seviyesinin, vergi ödeme konusunda daha yüksek bir isteklilik (%2) doğurduğu tespit edilmiştir (OECD, 2018: 58).

ve demokrasi yanlısı tutum (mali sözleşme) ile vergi ahlakı arasında güçlü ve pozitif bir ilişki bulunmasıdır. Torgler ayrıca Asya'da vergi ahlakının OECD üyesi ülkelere göre daha yüksek çıkmasını, Asya kültürlerinin sosyal normlara bağlılığı ile ilişkilendirmektedir (Torgler, 2004: 241-249).

Tablo 7: Asya'da Vergi Ahlakını Etkileyen Faktörler:

Faktörler	Yüzde olarak
Meritokrasi	%23
Demokrasinin desteklenmesi	%20
Yeniden dağıtımın tercihi	%12
Gelir eşitsizliği	%11
Yaş	%4
Eğitim Kazanımları	%3,5
Kadın	%3

Not: Yüksek vergi ahlakı beyan olasılıklarının marjinal etkileri.

Kaynak: OECD, 2019: 30'dan tabloya dönüştürülmüştür.

Asya ile ilgili en güncel analiz olan OECD raporunda ise Torgler'in çalışmasına paralel bazı sonuçlar bulunmuştur. Buna göre, daha eşit ve meritokratik bir toplum arzulayanlarda vergi ahlakının daha yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca, daha yaşlılar, daha eğitilmiş olanlar ve kadınlar daha yüksek vergi ahlakı sergilemektedir (Tablo 7). Diğer yandan sınırlı veri nedeniyle Asya'da, vergi ahlakı ile mali sözleşme arasındaki ilişki net olarak ortaya konamamıştır. Asya ile ilgili en dikkat çeken nokta, gençlerde ve daha eğitimsiz vatandaşlarda vergi ahlakının düşük çıkmasıdır. Bu da Latin Amerika'da olduğu gibi, mükellef eğitimi programlarının önemini bir kez daha vurgulamaktadır (OECD, 2019a: 29).

6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Vergi ahlakının itici güçlerinin neler olduğunun daha iyi anlaşılması, sürdürülebilir kalkınma için vergiye aşırı ihtiyacı olan gelişmekte olan ülkeler için hayati önem arz etmektedir. Teorik ve ampirik bütün bulgular mali sözleşmenin güçlendirilmesinin vergi ahlakının temel belirleyicisi olduğunu göstermektedir¹⁷. OECD'nin gelişmekte olan ülkelere vergi ahlakının belirleyicilerini analiz eden

¹⁷ En son yapılan oldukça kapsamlı bir çalışma (5 kitadan 50 ülkeden 65 bin kişi) mali sözleşme (hesap verebilirlik ve mesruiyet algısı) ile ilgili teorileri bir kez daha doğrulamıştır. Bkz., (Sjoberg, vd. 2019: 3, 19).

en son çalışması da, bunu bir kez daha net bir şekilde ortaya koymuştur. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerde iyileştirilmesi/geliştirilmesi gereken spesifik bazı alanlar şunlardır:

i) Verginin nasıl ve niçin ödendiğinin daha iyi algılanabilmesi için öncelikle mükellef eğitimleri önemlidir. Mükellef eğitimleri, verginin sosyal değerine ve kamu harcamaları ile bağlantısına vurgu yaparak (gelirin nasıl harcadığının açıklanması, vergi kaçakçılığı ve yolsuzluğun zararlı etkileri hakkında bilgilendirme, yeni vergi kanunları ve beyan yöntemleri hakkında farkındalık, halka açık soruları yanıtlama gibi) vergi uyumunu güçlendirmektedir. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileri bu tür eğitimleri, daha da etkin ve eğlenceli bir hale (tiyatro, video oyunları, televizyon şovları ve interaktif oyun alanları gibi) getirmiştir.

Dünyanın çeşitli yerlerinden bu tür programların faydalı sonuçlar verdiği görülmektedir. Güney Kore bu amaçla vergi sınıfları oluşturmuştur. Bhutan, küçük işletmelere düzenli defter tutma seminerleri vermektedir. Nijerya, vergi ile ilgili pembe televizyon dizileri çekmiştir. Şili, online vergi eğitimi başlatmıştır. Bangladeş, gelir vergisi beyannamesi verilmeden 15 gün önce, vergi günü düzenlemektedir. Guatemala, vergi temalı kültür festivalleri (güç sayılarda yatmaktadır) yapmaktadır. Kosta Rika, çocuklara vergi ile ilgili nesnelere oyun yoluyla öğreten 18 interaktif aracın bulunduğu bir oyun odası (ülkeme minnettarlığımı sunuyorum adında) tasarlamıştır. El Salvador, öğretme ve öğrencilere vergi eğitimi diploması vermektedir (OECD, 2015: 13-14). Türkiye, çocuklar için eğitici ve eğlendirici, oyunlar, hikayeler, vergi konulu temalar (vergi bilir şarkısı gibi) hazırlamıştır (www.vergibilinci.gov.tr) ve ayrıca vergi iletişim merkezini hizmete sokmuştur. Vergi ahlakının geliştirilmesi için, özellikle de vergi ahlakı düşük olan gençlerde (Latin Amerika ve Gelişen Asya örneklerinde olduğu gibi) bu tür mükellef eğitimi programlarının artarak devam ettirilmesi zorunludur.

Bunun yanında, vergi idaresini iyileştirici yöndeki reformların da (vergi idaresinin meşruiyet algısı) vergi ahlakı üzerinde büyük etkisi olduğu (özellikle de Afrika'da) görülmektedir. OECD'nin de dikkat çektiği gibi bu konuda IMF, Dünya Bankası, Afrika Vergi İdareleri Forumu (ATAF) ve OECD Vergi İdareleri Forumu (FTA) paylaşılacak çok fazla tecrübeye sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerde vergi tahsilatında teknolojinin etkin bir şekilde kullanılması, vergi ödeme süreçlerini basitleştirmek, yolsuzluk fırsatlarını azaltmak ve vergilemede daha fazla şeffaflık sağlamak suretiyle vergi ahlakına büyük katkı sağlayacaktır (Bird and Zolt, 2008: 22). Gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinden tatmin düzeyi arttıkça, genel olarak vergi ödeme istekliliğinin de arttığı görülmektedir. Sadece Latin Amerika'da,

sağlık hizmetlerinden çok fazla tatmin sağlayan kişilerde vergi ahlakı ilginç bir şekilde düşük çıkarken, eğitim hizmetlerinden tatmin ile vergi ahlakı arasında ise her hangi bir bağlantı bulunamamıştır. Ayrıca gelişen Asya ekonomilerinde mali sözleşmenin gücü (vergi ahlakı üzerindeki etkisi) veri yetersizliği nedeniyle net olarak ölçülememiştir. Torgler (2004) çalışmasında, Asya ülkelerinde mali sözleşme ile vergi ahlakı arasında güçlü bir ilişki bulmuştur. Ancak vergi ahlakının zaman içerisinde değişme göstereceği gerçeğinden hareketle (Latin Amerika'da yüksek olan vergi ahlakının 2011 yılından itibaren azalması gibi) gelişen Asya'da mali sözleşmenin vergi ahlakı üzerindeki etkisini ölçen yakın tarihli çalışmalara ihtiyaç vardır.

ii) Gelişmekte olan ülkelerde tahsisli fonlar kurulmadan önce avantajlı ve dezavantajlı yanlarının çok iyi düşünülmesi gerekmektedir. OECD raporunda özellikle Afrika bölgesinde bu duruma dikkat çekilmektedir. Bu tür tahsisler devlete güvenin düşük olduğu durumlarda faydalı sonuçlar verse de, tasarımları ve uzun dönem etkileri konusunda ciddi endişeler mevcuttur. Mükellefler belirli kamu hizmetlerine, diğerlerinden daha fazla vergi ödemeye istekli olabileceği için (OECD, 2019a: 31) vergi tahsisleri yapılırken vergi ahlakının dinamiklerinin de mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

iii) Global eğilime paralel olarak gelişmekte olan ülkelerde de mükelleflerin sosyo-ekonomik karakteristikleri ile vergi ahlakı arasında güçlü bir bağlantı olduğu görülmektedir. Daha eğitilmiş kişiler, vergileri ödemeye karşı daha pozitif tutum sergilemektedir. Kadınlar, erkeklere göre daha fazla vergi ahlakına sahiptir. Ancak Afrika'da genel eğilimin aksine kadınların, erkeklerden daha düşük vergi ahlakı sergiledikleri gözlenmiştir. Bunun nedenleri çok net değildir. Bu nedenle özellikle Afrika'da cinsiyet ve vergileme ile ilgili çok daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır. Diğer yandan yaşlılar, gençlere göre vergide hile yapmayı daha az meşru görmektedir. Ülke vatandaşları, vatandaş olmayanlara göre daha yüksek vergi ahlakına sahiptir. İnançlı ya da dindar kişiler, vergileri ödeme konusunda daha pozitif tutum sergilemektedir. Bu kurumsal ve sosyo-ekonomik karakteristiklerden hareketle, mükellef profillerinin çıkartılması son derece önemlidir. Bu sayede, vergiye karşı en dirençli ve en uyumlu gruplar hakkında net bilgi sahibi olmak suretiyle, en uygun çözümlerin geliştirilmesi mümkün hale gelebilecektir.

iv) Gelişmekte olan ülkelerde davranışsal iktisadi yaklaşımların vergi ahlakını pozitif yönde etkilediği gözlenmiştir. Davranışsal İçgörü Takımı (BIT) bazı ülkelerde (İngiltere, Guatemala, Kosta Rika gibi) bu tür projelere desteğini sürdürmektedir. Afrika ülkesi Ruanda'da 2016 yılında benzer bir yola başvurmuş ve mükelleflere beyan davranışlarını etkileyecek türde mektuplar göndermiştir. Bunlardan vergi ile kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi vurgulayan mektupların (Verginizi ödemek suretiyle, çocuklarımızın eğitimine, sağlığın finansmanına ve güvenliğimize katkı sağlayacaksınız. Verginizi ödeyin. Ruanda'yı inşa edin. Gurur duyun) caydırıcı mektuplardan (biliyor musunuz ki, gelirinizi beyan etmez ve vergilerinizi zamanında ödemez iseniz, vergi idaresi sizi cezalandırabilir ve size dava açabilir. Vergilerinizi zamanında ödeyin ve cezalardan kaçının) daha etkili olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla, mükelleflerin vergi ahlakının artırmanın caydırıcı yaklaşımlara göre daha nahif bir başka yolu da davranışsal iktisadi yaklaşımlara (mükelleflere dürtme mesajları yollamak gibi) ağırlık vermektir.

KAYNAKÇA

- Akpan, Imaobong, Kas Sempere (2019), Hidden Inequalities: Tax Challenges of Market Women in Enugu and Kaduna States, ICTD Working Paper 97, Nigeria, May.
- Bird, Richard M., Eric M. Zolt (2008), Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, Law-Econ Research Paper, No. 08-07.
- Boakye, Said (2016), "Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues, Institute for Fiscal Studies", Occasional Paper, No. 7, 23rd August: 1-43, Ghana.
- Brockmeyer, Anne, Marco Hernandez, Stewart Kettle, Spencer Smith (2016), Casting the Tax Net Wider Experimental Evidence from Costa Rica, World Bank Group, Policy Research Working Paper 7850, October.
- Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. (2009), "Tax Morale Affects Tax Compliance: Evidence From Surveys and an Artefactual Field Experiment", Journal of Economic Behavior & Organization, 70(3), s. 447-457.
- Çelikkaya, Ali, (2002), Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Etkileyen Faktörler, e-akademi, Temmuz, Sayı 5, <http://www.e-akademi.org/makaleler/acelikkaya-1.htm> (Erişim Tarihi: 10.03.2020).
- Daude Christian, Ángel Melguizo (2010), Taxation and more Representation? on Fiscal Policy, Social Mobility And Democracy in Latin America, OECD Development Centre Working Paper No. 294, September.
- EuroSocial (2018). Sunat and EuroSocial Join Forces to Provide Tax Education in Peruvian Universities, 12 January, <https://eurososocial.eu/en/actualidad/sunat-and-eurososocial-join-forces-to-provide-tax-education-in-peruvian-universities/> (Erişim Tarihi: 21.03.2020).
- Hallsworth, Michael (2014), "The use of Field Experiments to Increase Tax Compliance", Oxford Review of Economic Policy, Volume 30, Number 4, ss. 658-679.
- Heijden Jeroen Van der, Mark Kosters (2015), From Mechanism to Virtue: Evaluating Nudge-Theory, RegNet Research Papers, No.80, s. 1-21.

- Kettle, Stewart, Marco Hernandez, Simon Ruda, Michael Sanders (2016), Behavioral Interventions in Tax Compliance: Evidence from Guatemala, World Bank Group, Policy Research Working Paper 7690, June.
- Larkin, Christopher, Michael Sanders, Isabelle Andresen, Felicity Algate (2019), "Testing Local Descriptive Norms and Salience of Enforcement Action: A Field Experiment to Increase Tax Collection", Journal of Behavioral Public Administration Vol 2(1), ss. 1-11
- Mascagni, Giulia, Christopher Nell, Nara Monkam (2017), One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda, ICTD Working Paper 58, January: 1-48.
- McCleary, William (1991), "The Earmarking of Government Revenue A Review of Some World Bank Experience", The World Bank Research Observer, 6 (1), ss. 81-104.
- Mensah, Leslie Dwight (2017), Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues, <http://ifsghana.org/wp-content/uploads/2017/02/Revenue-Earmarking-in-Ghana-Management-and-Performance-Issues.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2020).
- Merima, Ali, Odd-Helge Fjeldstad and Ingrid Hoem Sjørnsen, (2014), "To Pay or Not to Pay? Citizens' Attitudes Toward Taxation in Kenya, Tanzania, Uganda, and South Africa", World Development, Vol. 64, ss.828-842.
- Moore, Mick, Wilson Prichard, and Odd-Helge Fjeldstad (2018), Taxing Africa: Coercion, Reform and Development Zed Books, London, 2018, (Book Reviews, Axel Schimmelpfenning, Finance & Development, March 2019).
- OECD (2019a), Tax Morale, What Drives People and Businesses to Pay Tax, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-morale_f3d8ea10-en#page1 (Erişim Tarihi: 21.02.2020).
- OECD (2019b), Revenue Statistics in Africa 1990-2017, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5daa24c1-en-fr.f?expires=1584114986&id=id&accname=guest&checksum=D2BE78F6C6D6BB00A6C504E87C8A651F> (Erişim Tarihi: 13.03.2020).
- OECD (2018), Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking Institutions for Development, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2015), *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship A Global Source Book on Taxpayer Education*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#page1 (Erişim Tarihi: 22.03.2020).
- Prichard, Wilson (2015), *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Sjoberg, Fredrik M., Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, Johannes Hemker, Lily L. Tsai, (2019), *Voice and Punishment: A Global Survey Experiment on Tax Morale*, World Bank Group, Policy Research Working Paper, 8855, May.
- Torgler, Benno (2003), *Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*, Dissertation, zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften, der Universität Basel, den 11. Juli 2003.
- Torgler, Benno (2004), "Tax Morale in Asian Countries", *Journal of Asian Economics* 15, ss. 237–266.
- Wikipedia (2020a), *List of Countries by Tax Revenue to GDP Ratio*, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tax_revenue_to_GDP_ratio (Erişim Tarihi: 13.03.2020).
- Wikipedia (2020b), *Nudge Theory*, https://en.wikipedia.org/wiki/Nudge_theory (Erişim Tarihi: 17.03.2020).
- World Values Survey (2020), *WVS Wave 6 (2010-2014), WV6_Results_By_Country, Study # v20180912*, file:///C:/Users/iibf/Downloads/F00007942-WV6_Results_By_Country_v20180912%20(1).pdf (Erişim Tarihi: 12.03.2020).
- Van den Boogaard, Vanessa (2018), *Gender and the Formal and Informal Systems of Local Public Finance in Sierra Leone*, ICTD Working Paper 87, November.