

ÇİN'DE UYGULANAN KAZI-KAZAN SİSTEMİNİN KAYITDIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE VE VERGİ GELİRLERİNİ ARTIRMADA ETKİSİ¹

*Burçin BOZDOĞANOĞLU

GİRİŞ

Ülkemizin ve pek çok ülkenin de sorunu olan kayıtdışı ekonomiyi azaltmada önemli bir adım atan Çin bu yolla vergi gelirlerini de artırarak “Çin mucizesi”ne ciddi bir katkı sağlamıştır. Çin’in kayıtdışı ekonomiyi yenmesi ve vergi gelirlerini artırmasını sağlayan faktör ise fişlerde uygulanan kazı-kazan benzeri piyango sistemidir. Çalışmanın konusunu bu sistemin özellikleri, işleyişi, vergi gelirlerini artırıcı ve kayıtdışılığı önleyici etkileri oluşturmaktadır.

I. BİR VERGİ TEŞVİĞİ OLARAK KAZI-KAZAN UYGULAMASI

Ekonomik ilişkileri alıcı ve satıcı bazında denetlemenin zorluğu karşısında Çin hükümeti alternatif bir çözüm olarak Lottery Receipt Experiment (LRE) adı verilen bir sistem geliştirmiş ve pek çok bölgede uygulamayı denemiştir. Ülkemizdeki kazı-kazan sistemine benzeyen bu uygulamadan çalışmamızın diğer bölümlerinde LRE olarak bahsedilecektir.

Bu uygulama ile hükümet tüketicinin fiş alımını teşvik etmiş, tüketici ise bu teşvik karşılığında vergisini gönüllü olarak ve eksiksiz beyan etmiştir. Böylece satıcının vergi kaçırmasının önüne geçilirken, vergi kaçırmanın maliyeti yükselmiş, denetimin maliyeti ise düşmüştür. (Pareto optimalite ve etkinlik sağlanmıştır). Bunun sonucu olarak optimal vergileme uygulanabilir hale gelmiştir.

1998-2003 yılları arasında Çin’in Beijing ve Tianjin şehirlerine bağlı 37 bölgede yapılan araştırmalar sonucu elde edilen verilere dayanılarak oluşturulan bilgi setinde LRE uygulamasının hem işletme vergisi gelirlerini (satış vergisi Çin’de işletme vergisi adıyla uygulanmaktadır) hem de toplam vergi gelirlerini artırdığı görülmüştür.

LRE uygulamasının bireylerin fiş alma alışkanlıkları üzerindeki etkisinin ölçümü ise 2006 yılında yapılan Çin Hanehalkı Anketinde ortaya konulmuştur. Bu anketin sonuçları da kazı-

¹ Makale büyük ölçüde aşağıda adı geçen eserden yararlanılarak hazırlanmıştır.
Junmin WAN, “The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China”, Fukuoka University, Faculty of Economics, 28 July 2008.

kazan uygulamasının tüketicilerin vergi beyanını arttırdığı yönündeki verileri desteklemektedir.

II.ÇİN'DE KAYITDIŞI EKONOMİ VE GELİR DAĞILIMI ADALETSİZLİĞİ

Çin'in 1978'de serbest piyasa ekonomisine geçişi özel sektör şirketlerini desteklemiş özellikle kırsal alanda işçilerin sözleşmeli çalışmalarının önünü açmıştır. 1980'lerde ise Çin sermaye piyasaları ve özel ekonomik işbirliği bölgeleri ile tanışmıştır. 1994'deki desantralizasyonla birlikte Çin vergi sistemini de içerecek biçimde yerel ve merkezi hükümet olarak yeniden yapılanmıştır.

1978'de piyasa ekonomisine geçişin ardından Çin ekonomisi 1979-2004 yılları arasında yıllık ortalama %9,6 oranında büyümüştür. Buna karşın 1982'den beri bütçe açığı hükümet için ciddi bir endişe konusu olmuştur. 2000 yılında bütçe açığının kamu harcamalarına oranı (-%15,7) ile zirveye çıkmıştır.

Bunun dışında ekonomik eşitsizliği (gelir dağılımı eşitsizliği) ölçmek için kullanılan Gini katsayısı Çin'de yükselme eğilimindedir. Ülke genelinde 1995 yılında 0.39 olan bu katsayı, 2000 yılında 0.40'a, 2004 yılında 0.47'e yükselmiştir. Kentsel alanda bu katsayı 1978'de 0.16 iken, 1990'da 0.21, 2003 yılında ise 0.32'ye yükselmiştir. Kırsal alanda ise sırasıyla 0.21, 0.31 ve 0.37 olarak ölçülmüştür. Çin'de gelir dağılımı eşitsizliğinin giderek arttığı ve tehlikeli bir çizgiye doğru ilerlediği açıklıkla görülmektedir².

Ekonomik büyüme ve istikrarı sağlamak için iki önemli faktör sağlanmalıdır; etkili ve adaletli vergi toplama sisteminin yürürlüğe konması ve böyle bir sistemin uygulanabilmesi için gerekli altyapının sağlanması.

Teknik bilgi birikimine sahip kişilerin yetersizliklerinden ötürü, hükümetlerin yeni bir vergi toplama sistemi oluşturma çabaları boşa gitmektedir.

İşletme vergisi (Japonya'da uygulanan satış vergisi benzeri bir vergidir ve toplam satış tutarının %5'i kadardır), gelir vergisi ve servet vergisi toplayabilmek için hükümet gelir,servet ve işletme işlemlerine ilişkin özel ve kurumsal finansal kayıtları temin etmek ihtiyacındadır.

Buna karşın, eğer hükümet ekonomik ilişkileri ve vergi toplama sürecini izlemenin önemli ölçüde yüksek olan maliyetini karşılamaktan kaçınıyorsa bu gibi bilgiler toplanamamaktadır.

Devlet ile mükellef arasındaki bu bilgi asimetrisi, ödenmesi gereken vergi miktarının daha az gösterilmesini yani vergi kaçakçılığını teşvik etmektedir.

² Gini katsayısının 0.45 olması politik istikrarsızlık göstergesidir.

Woller'in 1999 yılında yaptığı çalışmada³ Çin'de azalmakta olan vergi yükünün sebebinin ülkeye özgü vergi kaçırma yolları olduğu iddia edilmektedir. Buna göre Şangay'da vergi denetmenlerince incelenen ve özel sektörde faaliyet gösteren işadamlarına ait 10.361 muhasebe defterinin 8.953 tanesinde vergi kaçırıldığına dair tespitler mevcuttur.

J.Li'nin 1995 yılındaki çalışmasına göre⁴, Çin hükümetinin vergi kaçakçılığından dolayı uğradığı kayıp yıllık 100 milyar Yuan'dır.

Buradan anlaşılacağı gibi ciddi boyutlardaki vergi kaçakçılığı nedeniyle Çin hükümeti ekonomik faaliyetlerin gerçek büyüklüğünü ölçmede zorluk yaşamakta ve milli gelir hesaplarına dahil edilmeyen bu faaliyetler kayıtdışı ekonomiyi oluşturmaktadır.

Bajada ve Schneider tarafından 2005 yılında yapılan çalışmaya göre⁵, Çin'deki kayıtdışı ekonominin büyüklüğü 1991-1995 yılları arasında ortalama olarak resmi gayrisafi yurtiçi hasılanın %10.2'sidir. Bu büyüklük 2000-2001 yılları için resmi GSYİH'nın %13.4'üdür.

Aynı çalışmaya göre 2004 yılında yapılan "Çin Ekonomik Ölçüm"ünde Çin Ulusal İstatistik Bürosu milli gelir hesaplarında ayarlama yapmıştır. Örneğin GSYİH ile hizmet sektörünün büyüklüklerinin gerçek değerinin sırasıyla %14,39 ve %13,33 oranında altında belirlendiği ortaya çıkmıştır.

III.VERGİ TOPLAMADA LOTTERY RECEİPT EXPERIMENT (Kazı-Kazan) MEKANİZMASI VE UYGULAMA SÜRECİ

Çin uzun yıllardır "nasıl bir sistem oluşturularak adil vergi toplanabilir?" sorusuyla uğraşmaktadır. Hükümet, You Jiang Fa Piao'nun "piyango içeren resmi fişler"(Lottery Receipt Experiment) bastırılması önerisini ana hatlarıyla içeren bir vergi toplama mekanizması açıklamıştır.

³ G.M.WOLLER, Taxation in East Asian Countries: Japan, Korea, Taiwan and China, Chapter 34 in Handbook on Taxation edited by W.Bartly HILDRETH and James A.RICHARDSON, Marcel Dekker Inc, 1999.

⁴ J.LI, "China set sup special tax policy force", Tax Notes International, N:10, June 1999.

⁵ C.BAJADA-F.SCHNEIDER, "The Shadow Economies of the Asia Pacific, Pacific Economic Review, 10(3),s.379-401,2005.

Çin vergi yasalarına göre fiş, para hareketinin varlığını gösteren ve finansal kayıtlara, vergi denetimine birincil kanıt olan; basımı, depolanması, kontrolü Gelir İdaresine ait olan bir belgedir.

Hükümet piyango sistemini resmi olarak fişlerin içine yerleştirmiştir. Bundan dolayı kazı-kazan sadece resmi anlamda bir fiş değil aynı zamanda bir piyango bileti niteliğindedir. Bu sistem 1960'larda Tayvan'da vergi toplamayı etkin kılmak için kullanılmaya başlanmıştır ve hala kullanılmaktadır. Güney Kore'de bu sistemi 1990'larda Tayvan'dan "ithal" etmiş ve revize ederek iyi işleyen yeni bir sistem oluşturmuştur.

Çin merkezi hükümeti 4 Mart 1989'da ilk olarak bu sistemi bazı bölgelerde vergi toplamayı kolaylaştırmak için kullanmaya başlamıştır. Yapılan hazırlık ve deneme aşamasındaki bu süreç 10 yılı bulmuştur. 1 Ocak 1998'de bu yeni sistem Çin'in en dışı şehirlerinden biri olan Haikou'da uygulanmaya başlanmış ve etkileri gözlenmiştir. Merkezi hükümet sistemin performansını değerlendirmiş ve ülke çapında başka bölgelerde de uygulanması kararını almıştır. 2003 yılında yapılan araştırma sonucunda yerel vergi dairelerinin %12'sinin LRE uygulamasını yürütebildiği görülmüştür.

Uygulamayı desteklemek üzere Çin Vergi Kanunları revize edilerek 1 Mayıs 2001'den itibaren Yeni Çin Vergi Yasası yürürlüğe konulmuştur. Uygulama ile ilgili detaylı açıklama içeren madde ise 15 Ekim 2002 tarihinden itibaren geçerli olmuştur. Yeni yasaya eklenen 23.madde uyarınca "vergi kaçağını önleyen donanımın tesis edilmesi zorunludur" hükmü getirilmiştir. Burada bahsedilen donanım piyango içeren resmi fişi basabilen patentli makinedir.

Bu uygulama Çin'in en büyük 3 şehri olan Beijing, Şangay ve Tianjin'de başarıyla uygulanmaktadır. 18 bölgeye ayrılmış olan Beijing'in bir bölgesinde uygulama 1 Ocak 2001'den, 7 bölgesinde 1 Ağustos 2002'den kalan 10 bölgesinde ise 1 Ekim 2002'den beri devam etmektedir.

Uygulamaya öncelikle yemek sektörü gibi çok kullanılan sektörlerden başlanmıştır. Buna karşın Şangay'da uygulamanın başladığı 1 Ekim 2002'den 1 Ocak 2003'e kadar olan süreçte güzellik salonu ve emlakçılık gibi sektörlerde de uygulama hızla yayılmıştır. Tianjin'de Tanggu bölgesinde 1 Ocak 2003'te başlayan uygulama, şehrin diğer bölgelerinde Ocak 2004'de başlamıştır. Bugün ise uygulamanın hayata geçirildiği bölgeler giderek genişlemektedir.

Şimdiye kadar vergi kaçakçılığı üzerine yapılan araştırmalar; devletin para hareketlerini izlemesi, usulsüz işlemleri cezalandırması ve tüketici davranışlarının vergi kaçakçıları üzerindeki etkisine odaklanmıştır. Çin'deki bu uygulama ise, devletin mükelleflere, vergisini beyan konusunda ceza değil teşvik verdiği ilk uygulamadır. LRE yarattığı teşvik mekanizması ile devlet ve mükellef arasında oluşan bilgi asimetrisini bir ölçüde azaltmaktadır.

IV.UYGULAMA İLE ÖDÜL KAZANMA OLASILIĞI VE VERİLEN ÖDÜL TUTARININ VERGİ GELİRLERİNE ETKİSİ

Kazanılabilecek ikramiye tutarının önceden ilan edilmesi bir hükümet politikası olarak düşünülebilir. Örneğin Beijing Yerel Vergi İdaresince yapılan 17 Temmuz 2002 tarihli duyuruda dağıtılacak toplam para ödülünün Ağustos-Eylül arası dönem için 3 milyon Yuan olduğu duyurulmuştur. Bu tutar Ağustos-Aralık arası dönem için 10 milyon Yuan olarak açıklanmıştır. Buna karşın tüm şehir genelinde 2002 yılı boyunca ödül kazanan 67.129 kişiye verilen para ödülü tutarı 1.67 milyon Yuan olmuştur. Yani duyurulan ikramiye tutarının sadece %16.7'si kazanan kişilere dağıtılmıştır. Buradan hareketle dağıtılacak toplam ödül tutarının önceden duyurulması hükümetin bireyleri katılıma teşvik için uyguladığı bir strateji olarak düşünülmektedir.

Çin Gelir İdaresinin 30 Temmuz 2002 tarihli raporuna göre tüm Çin genelinde uygulamanın devam ettiği bölgelerde ödenen toplam ikramiye tutarı 30 milyon Yuan'dır. Buna karşın uygulamanın 1 Ocak- 30 Haziran 2002 tarihleri arasında vergi gelirlerinde yarattığı artış 900 milyon Yuandır. Input-output analizi gibi bir ölçüm uygulandığında dağıtılan ödül tutarının vergi gelirlerine oranı $1/30$ 'dur.

Uygulamanın denendiği şehirlerden olan Beijing'in Huairou bölgesinde ise 2001 yılında ödenen toplam para ödülü tutarı 0,14 milyon Yuan iken, uygulama dolayısıyla vergi gelirlerinde ortaya çıkan artış 6 milyon Yuandır. Bu bölgede dağıtılan ödül tutarının vergi gelirlerine oranı $1/40$ 'a ulaşmıştır. Pek çok kitle iletişim aracı da konuya dikkat çekmek için bu bilgiyi yayınlamaktadır.

V. UYGULAMANIN BİREYLERİN FİŞ ALMA ALIŞKANLIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Şubat 2006 yılında Osaka Üniversitesi tarafından Çin'in 8 büyük şehrinde yapılan hanehalkı anketiyle bireylerin fiş alma alışkanlıkları ile LRE uygulamasının ilişkisi ölçülmeye çalışılmıştır.

Anket LRE uygulamasının devam ettiği Şangay, Beijing, Chengdu, Guangzhou, Shenyang, Wuhan şehirlerinde; her bir şehirde 250 kişi rasgele seçilerek toplam 1500 kişiye birebir soru-cevap metodu kullanılarak yapılmıştır.

LRE uygulamasından önce fiş almayan ve almayı talep etmeyen 1.021 kişiden 384'ü ($384/1.021=\%37.6$) uygulamadan sonra yemek ve alışveriş harcamalarında 2.039 kez fiş almayı talep etmiş ve fiş almışlardır. Bu 384 kişinin 331'i fiş alma nedenini "fiş alarak ikramiye kazanma uygulaması" olarak açıklamıştır ki bu oransal olarak $331/384=\%86.2$ 'ye denk gelmektedir.

LRE uygulamasından önce fiş almayı talep eden ve alan 479 kişi yemek ve alışveriş harcaması sonrası 2.532 kez fiş almayı talep etmiş ve fiş almıştır. Uygulamadan sonra fiş almayı talep eden ve fiş alan bu 479 kişinin 450'si yemek ve alışveriş harcaması sonrasında 1.620 kez fiş almayı talep etmiş ve fiş almışlardır. Bu 450 kişinin 332'si ise fiş alma nedenini "fiş alarak ikramiye kazanma uygulaması" olarak belirtmiştir ki bu oransal olarak $332/450=\%73.7$ 'ye denk gelmektedir.

Bir tüketici fiş talep ettiği ve aldığı zaman devlet alıcı ve satıcı arasındaki işlemi tam olarak bilebilmekte ve vergisini tahsil edebilmektedir.

Bu anketin sonuçları sistemin, tüketiciyi de vergisini beyan etme yönünde teşvik ettiğini doğrulamaktadır.

Araştırma yapılan Beijing ve Tianjin'in 37 bölgesinin 6 yıllık sonuçlarına bakıldığında işletme vergisi (satış vergisi) gelirlerinin $\%17.1$ oranında arttığı, işletme vergisi ve toplam vergi gelirlerindeki reel büyüme oranlarının ise sırasıyla ortalama $\%21.5$ ve $\%10.4$ olduğu ve bu oranların LRE uygulamasının olmadığı alanlardan yüksek olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Uygulama ile yalnızca vergi gelirlerinde artış sağlanmamış aynı zamanda Çin'in ve diğer ülkelerin de önemli bir sorunu olan kayıtdışı ekonomi ve devlet ile mükellef arasındaki bilgi asimetrisi önemli ölçüde azaltılmıştır. Bununla birlikte uygulamanın yaygınlaştırılması ile tüketicilerin beyan maliyetinin azaltılacağı düşünülmektedir. Bu uygulamanın kumar benzeri görülmesine karşın, vergi kaçakçılığının da sosyal refah düzeyini etkileyen bir çeşit kumar olduğu söylenebilir. Ayrıca uygulamanın "Çin Mucizesi"ne katkıda bulunan pek çok ekonomik yenilikten biri olduğu kabul edilmekte ve sistemin diğer ülkelerde de işlerlik gösterebileceği düşünülmektedir.

***SMMM, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi**