

## YOLSUZLUK VE YOLSUZLUGUN VERGİ YAPISI ÜZERİNE ETKİLERİ

Filiz GIRAY\*

### Özet

Yeni bir fenomen olmayan yolsuzluga, son yıllarda artan bir ilgi söz konusudur. Farklı tanımları yapılan yolsuzluk, en yaygın ve basit şekliyle özel çıkar için kamu gücünün sistematik olarak kullanılmasını ifade eder. Bu Dünya Bankasının kullandığı bir tanımdır. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra tüm gelişmiş-gelişmekte olan ülkelerin yolsuzluga daha fazla önem vermelerinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Yolsuzluk tek bir faktörle açıklanamayacak kadar karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapıyı açıklamak üzere geliştirilen, yolsuzluga teşvik edici faktörler iki ana başlıkta toplanabilir. Bunlar; doğrudan faktörler (hukuki düzenlemeler ve izinler, vergileme yapısı, harcama kararları, piyasa fiyatının altında mal ve hizmet sunumu gibi) ve dolaylı faktörlerdir (bürokrasinin niteliği, kamu sektörü ücret düzeyi, ceza sistemi gibi). Yolsuzlugun birtakım ekonomik, mali, sosyal ve siyasal etkileri vardır. Ayrıca yolsuzluk düzeyinin gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu alanda yapılan çeşitli araştırmalar, vergi yapısının yolsuzluga neden olan bir faktör olduğunu göstermektedirler. Aynı zamanda vergileme alanında yolsuzluk da vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Yüksek yolsuzluk düzeyine sahip ülkelerde tahsil edilen vergilerin GSYİH içindeki payı (diğer faktörler veri iken) daha düşük olmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de yolsuzluk ve vergi yapısı arasındaki ilişkiyi göstermeye yardımcı olan bir ampirik çalışmaya ve yolsuzluga karşı alınması gereken temel önlemlere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Vergi Kaçakçılığı, Saydamlık, Vergi Yapısı.

Corruption and Effects on Tax Structure

---

\* Yrd. Doç.Dr., Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

### Abstract

Corruption hasn't a new phenomenon, but in recent years It has attracted increasing attention. Corruption which has been defined in many different ways, that is the abuse of public power for private benefit. This is the definition used by the World Bank. Especially in the decade of the 1990s, the fact that corruption has attracted a great deal of attention in developed - developing countries has based on many reasons. Corruption has so a complex structure that it hasn't been explained only one factor. The improved factors that promote for corruption of explaining this complex structure can gather two main titles: Direct factors (regulations in law and authorizations, tax structure, spending decisions, provision for goods and services at below market prices etc.) and indirect factors (Quality of the bureaucracy, level of public sector wages, penalty system etc.) Also, corruption includes many economic, financial, social and politics effects. It is showed that corruption level is higher in developing countries than developed countries. In this area, various investigations on corruption are showed that tax structure is one of factor to be causing corruption. At the same time, it has been indicated that tax revenue are influenced negatively by the level of corruption in taxation. Countries with high level of corruption have lower collection of tax revenue in relation to GDP (given other factors). This paper presents relationship between corruption and tax structure as empirical study for Turkey. In addition, given main measures against corruption have taken place in this paper.

Keywords: Corruption, Tax Evasion, Transparency, Tax Structure.

### GIRIS

Günümüzde yolsuzluk gelismis ve gelismekte olan tüm ülkelerin baslica sorundur. Düzeyi ülkeler arasında degismekle birlikte, bu konuda çesitli ülke gruplari itibariyle yapilan arastirmalarda yolsuzlugun artmakta oldugu gözlenmistir.

Yolsuzluk hakkındaki görüslerde 1990'li yillarda degisme olmustur. Yolsuzlugun karar almayi kolaylastirma, bürokrasiyi azaltma, ücret düzeyini düşük tutma gibi olumlu etkiler yaratarak büyümeyi tesvik edecegi öngörülmekteydi. Hatta bazi gözlemciler, Güneydogu Asya ülkelerinin ekonomik yönden basarilarinda yolsuzlugun bu olumlu etkilerinin katkisi oldugunu belirtmislerdir. Ancak 1997-1998 krizinden sonra bu görüs degismistir (Tanzi, 1998:2). Yapilan ampirik çalismalar da yolsuzlugun büyüme üzerinde olumsuz etkiler yarattigini göstermistir.

Yolsuzluga neden olan çesitli faktörler bulunmakla birlikte bu faktörler içinde vergi yapisi, yolsuzluga dogrudan neden olan önemli bir faktördür. Nitekim yolsuzlugun en yaygin oldugu alanlarin basinda vergilerle ilgili birimler gelmektedir (Dimov, 2003: 287). Bir ülkedeki yolsuzluk durumunu saglikli bir sekilde degerlendirebilmek için, yolsuzluk ve vergi arasindaki iliskiyi bilmeyi gerektirir. Diger taraftan bu alanda gerçekleştirilen yolsuzluk ise, vergiler üzerinde, kamu maliyesi dengesini bozacak düzeyde olumsuz etkiler yaratir. Bu etkiler hem vergi yükünün dagilimi hem de vergi gelirleri üzerinde görülmektedir. İki bölümden olusan bu çalismamin birinci bölümünde, tüm ülkeler için önemli olan yolsuzluk sorununu genis bir perspektiften degerlendirme

olanagi saglamak üzere yolsuzluk kavrami, yolsuzluga etki eden faktörler, yolsuzlugun ekonomik, mali, sosyal, siyasal etkileri ve ülkeler itibariyle boyutlari anlatılmaktadır. Bu genel açıklamalar hangi nedenden kaynaklanırsa kaynaklansin, genis bir etki alanina sahip yolsuzlugu daha iyi degerlendirmeyi saglayacaktır. Çünkü yolsuzluk tek faktörle açıklanamayacak kadar karmasik ve etki alanı genis olan bir kavramdır. İkinci bölümde spesifik olarak vergi yapisi, yolsuzluk iliskisi açıklandıktan sonra, ülkemiz açısından bu alandaki ampirik çalışmalarda en yaygın olarak kullanılan degiskenler (çesitli vergilerin GSYİH içindeki payi, vergi denetmeleri sayısı gibi) esas alınarak yolsuzluk ve vergi yapisi arasındaki korelasyonu gösteren bir ampirik çalışma yapılmaktadır.

## I. YOLSUZLUK KAVRAMI VE KAPSAMI

Yolsuzluk kavraminin farklı tanımları yapılmıştır. Yapılan tanımlarda üzerinde durulan temel unsurlar arasında; mal ve hizmet sunan birimler ile bunları talep edenler arasındaki ilişki, kamu kurumlarının ve yetkilerinin yanlış kullanımı, yasaların ihlali, kamusal yararları uyumsuzluk ve kamu çıkarlarının zedelenmesi sayılabilir. Mal ve hizmet sunanlar belirli prensiplere dayalı yükümlülükler kabul eden kişilerdir. Bunlar belirlenen prensiplere bağlı hizmet sunmak durumundadırlar. Bu prensiplerden ayrılmalar olursa yolsuzluk söz konusu olacaktır (Carvajal, 1999: 337).

Aikin yolsuzlugu, kamu görevinin ihlalini içerecek bir faaliyet veya kişisel para, güç ve prestij karşılığında yüksek ahlâki standartlardan ayrılma faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Böyle bir tanımlamaya göre yolsuzluk, illegal olabileceği gibi kanunları ihlal etmeksizin ahlâki standartlardan ayrılmalar şeklinde de gerçekleşebilir. Örneğin zenginler için vergi teşvikleri sağlayan yasalar koyan kanun koyucu (yapılan faaliyet yasal olmasına rağmen), bu tanıma göre yolsuzluk yapmış sayılır. Çünkü kamu çıkarlarından fedakârlık yapılmıştır (Carvajal, 1999: 337).

McMullan ise yolsuzlugu; bir kamu görevlisi herhangi bir faaliyeti yapma veya yapmamaya görevlendirildiğinde, görevlinin bunları yapmaması/yapması veya geçerli nedenlere dayandırmadan ihlal ettiği görevini keyfiyetle yasal kılmaya çalışması, bu fiilleri karşılığında para veya parasal değerleri kabul etmesi şeklinde tanımlanmıştır (McMullan, 1961: 183-184).

En yaygın ve basit olarak yapılan tanımlamaya göre yolsuzluk, özel çıkarlar için kamu gücünün suistimalidir. Bu tanım Dünya Bankasının kullandığı tanımdır. Kamu gücünün suistimali, bir bireyin şahsi çıkar sağlaması ile sınırlı değildir. Aynı zamanda bireyin partisi, sosyal grubu, arkadaşları, ailesi ve yakınlarına da çıkar sağlamasını içermektedir.

Genel olarak yolsuzluk kavrami rüşvet, iltimas, irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetkinin suistimali gibi yasa dışı ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet ve haksız kazançla yol açan tüm işlem ve eylemleri içermektedir (Cingi: 1994: 3).

Bu tanımlara dayanılarak yolsuzlugun özel sektör faaliyetleri için var olmadığı sonucunu çıkarmak doğru olmaz. Yolsuzluk özellikle büyük çaplı girişimlerde satın alma, kiralama işlemlerinde ve devlet tarafından düzenlenen özel faaliyetlerde görülebilir (Tanzi, 1998: 8). Ancak bu çalışmada sadece kamu kesimindeki yolsuzluk incelenmektedir.

Yolsuzlugun genişliğini belirleyen üç faktör bulunmaktadır. Bunlar; görevlilerin tekel gücü (T), karar alma yetkisi (K) ve hesap verme sorumlulugudur (H). Tekel gücü ve karar alma yetkisi arttıkça yolsuzluk da o oranda artar. Tersine hesap verme sorumlulugu yükseldikçe yolsuzluk azalır. Bu durum formül ile şu şekilde gösterilebilir (Dye-Stapenhurst, 1998: 5):

$$Y=T + K - H$$

Tüm yolsuzluk faaliyetleri rüşvet ile sonuçlanmayabilir. Yolsuzluk daha geniş kapsamlıdır. Örneğin hasta olduğunu ileri süren bir kamu çalışanınin tatile gitmesi, kişisel amaç için kamu görevinin suistimal edilmesi bir tür yolsuzluktur. Dolayısıyla rüşvet olmasa bile, bir yolsuzluk fiili sözkonusu olabilmektedir (Tanzi, 1998: 8).

Yukarıda yapılan açıklamalara dayanarak yolsuzlugun temel nitelikleri şöyle sıralanabilir (Carvajal, 1999: 339, Tanzi, 1998: 9-10):

- 1) Yolsuzluk özel çıkarlar için görevlerin veya sorumlulukların ihlal edilmesi,
- 2) Bir partiye doğrudan veya dolaylı olarak hizmet etme yükümlülüğü,
- 3) Maliyeti düşürme veya kişisel faydayı artırma,
- 4) Öngörü ve keyfiyetten ileri gelebilir.

Yolsuzluk çoğu zaman çıkar sağlama ve hediye gibi kavramlarla karıştırılabilmektedir. Ancak yolsuzluk bunlardan farklıdır. Yolsuzluk çıkar sağlamanın belirli bir şekli olarak düşünülebilir. Tıpkı çıkar sağlamanın diğer türlerinde olduğu gibi yolsuzluk, bireyin kendi avantajı için politikaları etkilemesi ve piyasanın görünmez elinden kurtulmasının bir yolunu göstermektedir. Geleneksel çıkar sağlama teorisine uygun olarak yolsuzluk, kamu karar alıcıları tarafından gerçekleştirilen tercihli bir işlem şekli olarak görülebilir. Lobilerle karşılaştırıldığında yolsuzluk yaygın olarak çıkar sağlamanın daha monopolistik şekli olarak kabul edilebilmektedir.

Ancak yolsuzlugun alternatif çıkar sağlama şekillerinden farklılığını açıklama konusunda görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Bir yaklaşıma göre, yolsuzluk kanunilik kriterine göre çıkar sağlamanın diğer şekillerinden ayrılabilir. Jain tarafından geliştirilen bir diğer yaklaşım ise, yolsuzlugu çıkar sağlamanın diğer türlerinden ayırırken saydamlık kriterini baz almaktadır. Nitekim saydamlık açısından değerlendirildiğinde yolsuzlukta örneğin rekabetin görülmesi zor iken, çıkar sağlamaya çalışanlar arasındaki rekabet, kamu tarafından gözlenmeye açıktır. Kamu için bir faaliyetin saydamlığı, sözkonusu faaliyetin

yasal olup olmadigini veya yolsuzluk sayilip sayilmayacagini degerlendirmede önemli pratik bir göstergedir (Lambsdorff, 2002: 104-105, 121).

Yolsuzlukta görülen rüşvet ödemesi, hediye den farklıdır. Birçok durumda rüşvet hediye olarak gizlenebilir. Rüşvette bir karşılık varken hediye de yoktur (Tanzi, 1998: 9).

Gelismis-gelismekte olan ülkeler, büyük-küçük piyasaya yönelik olan veya olmayan tüm alanlarda var olan yolsuzluk yeni bir olgu değildir. Çok eski tarihlere dayanmaktadır. Ancak 1990'lerden sonra yolsuzluk daha büyük bir dikkat çekmiştir. Bu konunun geçmisse göre daha fazla gündem olusturmasiyla ilgili bazı argümanlar ileri sürülmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir (Tanzi, 1998: 4-6):

- 1) Soğuk savaşın sona ermesi ve bazı ülkelerdeki (Zaire gibi) politikacıların, politik yolsuzluğu ihmal eden politik iki yüzlülüğe son vermesi. Geçmişte daha yaygın bir şekilde politikacıların yolsuzluklara daha fazla göz yumma eğilimleri sözkonusu idi. Bu durum birçok yolsuzlugun kamuoyu tarafından bilinmesini engellemiştir.
- 2) Merkezi planlı ekonomilerde yolsuzluğa odaklanmama eğilimi vardır. Bu eğilim büyük bir olasılıkla bilgi eksikliğinden veya konu hakkında konuşulmasının istenmemesinden kaynaklanmaktaydı.
- 3) Son yıllarda demokratik yönetimlerin, serbest ve aktif medyali ülkelerin sayısındaki artış, yolsuzluk tartışmalarının artık bir tabu olmadığı bir çevre yaratmıştır. Rusya gibi bazı ülkelerde medya, bu yeni oluşan serbestliğe ziyadesiyle cevap vermiştir.
- 4) Globalleşme sayesinde yolsuzlugun yaygın olduğu ülkeler ile olmadığı ülkeler arasında ilişkiler artmıştır. Bu durum yolsuzluğa olan uluslararası ilgiyi yükseltmektedir.
- 5) Birçok ülkede anti-yolsuzluk hareketlerini oluşturmada ve yolsuzluk sorununu kamuya açmada Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) gibi sivil toplum örgütlerinin artan rolü olmuştur. Ayrıca son yıllarda çeşitli uluslararası mali kurumlar<sup>1</sup> ve diğer uluslararası organizasyonların anti-yolsuzluk hareketlerinde aktif bir role üstlendikleri gözlenmektedir. Yine yolsuzluk konusunda yapılan çeşitli ampirik çalışmalar, bu sorun hakkındaki bilince önemli katkı sağlamıştır.
- 6) Alınan ekonomik kararların daha fazla güven ortamını gerektirmesi ve etkinliği sağlamanın gereğinin daha fazla önem kazanması sonucu, yolsuzluğa katkıda bulunan etmenlere daha fazla dikkat eden bir çevre yaratmıştır.
- 7) ABD'nin özellikle bazı uluslararası kurumları etkilemede önemli rol oynaması.

#### A. YOLSUZLUĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

<sup>1</sup> IMF, Asya Kalkınma Bankası, Inter-Amerikan Kalkınma Bankası, OECD ve Dünya Bankası.

Yolsuzluk tek bir faktörle açıklanamayacak kadar karmaşık bir kavramdır. Yolsuzluga neden olan birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörler zengin ülkelere oranla, fakir ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde daha fazla olduğundan bu ülkelerde yolsuzluk daha yaygındır.

Yolsuzluga neden olan faktörler, etki dereceleri ve mahiyetleri itibariyle doğrudan ve dolaylı faktörler şeklinde iki gruba ayrılabilirler.

#### 1. Doğrudan Faktörler

Yolsuzluga neden olan doğrudan faktörler; hukuki düzenlemeler ve izinler, vergileme yapısı, harcama kararları, piyasa fiyatının altında mal ve hizmet sunumu, ihtiyari kararlar, partilerin finansmanı, seçim sistemi ve yönetim sorunlarından oluşmaktadır.

##### i. Hukuki Düzenleme ve İzinler:

Devletin bazı kuralları koyma, düzenlemeler yapma, belirli faaliyetlerin yapılması için izin verme gibi görevleri bulunmaktadır. Bu hukuki düzenleme ve izinlerin varlığı, faaliyetleri kontrol etme veya izin verme konumunda olan kamu görevlilerine bir monopol gücü verir. Diğer bir ifadeyle hukuki düzenlemelerde saydamlık ilkesine uyulmaması ve iznin sadece belirli bir makam veya bireyden alınabilmesi, bürokratlara rüşvet edinmek için iyi bir fırsat ve büyük bir güç verir. İlgili kamu görevlileri izin vermeyebilir veya bir kararı aylarca bekletebilirler. Yine bu hukuki düzenlemeler, kamu kurumlarıyla temasta bulunmak ve izin almak için vatandaşlar tarafından önemli ölçüde zaman harcanmasını gerektirir. Farklı ülkelerde (özellikle gelişmekte olan ülkelerde) yapılan araştırmalar, genellikle küçük girişimcilerin zamanlarının büyük bir kısmını bürokrasiye harcadıklarını göstermektedir. Girişimciler bu zaman kaybını rüşvet ödemeleri ile azaltılabilmektedirler.

##### ii. Vergileme Yapısı:

Vergileme yapısı yolsuzluğu etkileyen bir başka temel faktördür. Yolsuzluga zemin hazırlayan kamu alanlarından birini, vergiler özellikle de vergilerin tahsili ve hesaplanması süreçleri oluşturmaktadır. Vergi matrahındaki erozyon ülkeler için zarar verici olmaktadır. Birçok gelişmekte olan ülkede vergilerin yarısı veya daha fazlası, yolsuzluk ve vergi kaçakçılığından dolayı tahsil edilememektedir. Yetersiz vergi gelirleri ise, birçok gelişmekte olan ülkenin karşılaştığı büyüme sorunlarının kaynağı olarak düşünülmektedir (Fjeldstad and Tungodden, 2001: 2).

##### iii. Harcama Kararları:

Yolsuzluk kamu kaynaklarının, işi en iyi yapabilecek girişimciler yerine kaynakları temin etme yeteneği fazla olan kişilere verilmesine neden olur. Böylece yolsuzluk kamu harcamalarının kompozisyonunu etkileyebilir (Del Monte and Papagni, 2001: 2). Örneğin yatırım harcamaları şeklindeki harcamalarda bir yolsuzluk, yatırımların hem büyüklüğünü hem de kompozisyonunu bozabilir. Kamu yatırım projelerinin

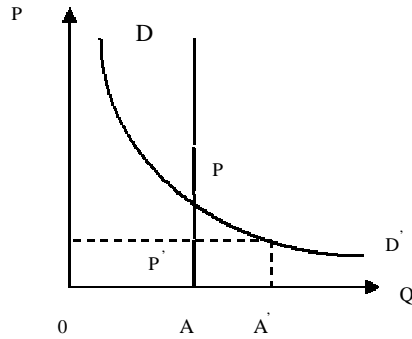
seçiminde yapılan bir yolsuzluk, bu harcama türünün verimliliğini düşürecek, fayda-maliyet analizleri gibi yatırım seçimindeki objektif kriterden uzaklaşılmasına neden olacaktır.

Yine yolsuzluğun gizlilik gerektirmesi yatırımların yönünü etkiler. Gizlilik talebi, bir ülkenin yatırımlarını sağlık, eğitim gibi en yüksek değerli projelerden, savunma ve altyapı gibi potansiyel olarak yararlı projelere kaydırabilir.

Yolsuzluk, mal ve hizmet akımı şeklindeki cari harcamaları da etkiler. “Ek bütçe hesapları” birçok ülkede yaygındır. Bu uygulama politik ve idari kontrolleri düşürebilir.

#### iv. Piyasa Fiyatının Altında Mal ve Hizmet Sunumu:

Birçok ülkede devlet piyasa fiyatından daha düşük olarak mal, hizmet ve kaynak sunmaktadır. Bunlar; i) Döviz, ii) Kredi, iii) Elektrik, su vb., iv) Kamu lojmanları, v) Bazı vesikalı mallar, vi) Eğitim ve sağlık kurumlarına giriş, vii) Kamusal yerlere giriş vb.’den oluşmaktadır. Bunlar yolsuzluk için bir zemin oluşturabilirler. Asiri talep söz konusu olduğunda, sınırlı arzı dağıtmak için kararlar kamu yöneticileri tarafından alınır. Bu malları talep edenler, daha fazla edinmek için rüşvet ödemeye istekli olabilirler. Bu durum şekil:1’de gösterilmektedir. Daha önce belirtilen nitelikteki mal ve hizmetler için fiyat dikey ekseninde, talep yatay ekseninde yer almaktadır. OA, mevcut mal ve hizmet arz miktarıdır. DD talep eğrisidir. Denge fiyat AP’dir. Bu noktada talep edilen miktar OA kadardır. Bununla birlikte fiyat hükümet tarafından AP’ olarak belirlenmiştir. Bu fiyatta AA’ne eşit asiri bir talep var. Bu asiri talep tavin bedeli ve kullananlar tarafından rüşvet tekliflerini veya bu programları yönetenler tarafından rüşvet taleplerini getirir (Tanzi, 1998: 13-14).



Sekil: 1

#### v. İhtiyari Kararlar:

Bazı kamu idareleri önemli kararlarda keyfi hareket edebilirler. Böyle durumlarda politik yolsuzluk önemli bir rol oynayabilmektedir. Yolsuzluklara yol açan bu tür karar alanlarının en önemlileri şunlardır:

- 1) Vergi tesvikleri konusundaki kararlar.
- 2) Kamu arazilerinin kullanımıyla ilgili kararlar.
- 3) Devletin sahip olduğu toprak ve ormanların kullanımıyla ilgili kararlar.
- 4) Belirli yabancı yatırımlara izin verme ve monopol gücü olan bazı yatırımcılara öncelik sağlama kararları.
- 5) Doğal kaynak çıkarma hakkını da içeren, kamu sektörü varlıklarının satışlarıyla ilgili kararlar.
- 6) Kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi kararları.
- 7) Belirli ihracat, ithalat veya ulusal faaliyetlere monopol gücü sağlama kararları.

#### vi. Partilerin Finansmanı ve Seçim Sistemi:

Siyasi partiler gerçekleştirecekleri faaliyetleri için yeterli kamu gelirine sahip olmadıkları zaman, fon yaratmak üzere kamu idaresi üzerinde önemli baskılar oluşturabilirler.

Seçim sistemi ile yolsuzluk düzeyi arasındaki ilişki ülkelere göre farklılık göstermektedir. Söyle ki; bu ilişkinin orta gelirli ülkelerde güçlü, seçim sistemleri ne olursa olsun fakir ülkelerde yüksek ve zengin ülkelerde düşük olduğu görülmektedir. Orta gelirli ülkelerde seçim kuralları, yolsuzluğu düşürmede ve kurumların iyi şekillenmesinde önemli rol oynar. Bu nedenle bu ülkelerde seçim sistemi ile yolsuzluk arasında güçlü bir korelasyon bulunmaktadır (Panizza: 2003: 319).

#### vii. Yönetim Sorunları:

Kurumlarını kontrol edemeyen zayıf yönetimlerde yüksek yolsuzluk düzeyi söz konusu olur (Shleifer and Vishny, 1993: 599). Çeşitli yönetim sorunları olan ülkelerde yolsuzluk daha yaygın olmaktadır. Örneğin Rusya, Pakistan, Kenya gibi ülkelerde bu açıdan yolsuzluk büyük dikkat konusudur (Tanzi, 2003:2). Ehrlich, yolsuzluğu biraz politik sermaye gerektiren bir ekonomik faaliyet olarak nitelendirmiştir (Del Monte and Papagni, 2001: 2).

Siyasi istikrarsızlık, yolsuzluk için tesvik sağlayabilir veya fırsatları artırabilir. Uzun süre devam eden demokrasilerde yolsuzluğun önemli ölçüde düştüğü görülmüştür. Nitekim 1950'lerden beri devamlı olarak demokrasi ile yönetilen ülkelerde yolsuzluğun daha az olduğu saptanmıştır. Kesintisiz demokrasinin 45 yıllık uygulandığı ülkelerde yapılan tahminlerde 10 puanlık bir ölçek üzerinden, yolsuzluğun yaklaşık olarak 1.5 puan düştüğü sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin 1950'den beri kesintisiz demokrasi deneyimine sahip Portekiz'de yapılan tahminlere göre, bu ülkedeki yolsuzluğun (1998'e kadar)



Almanya'dan açıkça daha az olduğu görülmektedir (Treisman, 2000: 408, 433-436). Bununla birlikte yolsuzluga maliyet unsuru açısından bakıldığında, hem diktatörlük hem de demokratik yönetimlerde yolsuzlugun maliyeti aynıdır (Bardhan, 1997: 1327).

#### b. Dolayli Faktörler

Yolsuzluga neden olan dolayli faktörler ; bürokrasinin niteligi, kamu sektöründeki ücret düzeyi, ceza sistemi, kurumsal denetim, kurallar, yasalar ve yöntemlerde saydamlik, liderlik ve kültürel faktörler, ekonomik kararlar ve sosyal çevreden oluşmaktadır (Tanzi, 1998: 16-20):

##### i. Bürokrasinin Niteligi:

Bürokrasinin niteligi ülkeler arasında büyük ölçüde değişim göstermektedir. Bürokrasinin yoğun olması yolsuzlugu artırır.

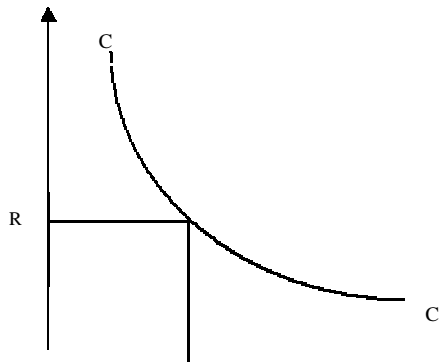
##### ii. Kamu Sektörü Ücret Düzeyi:

Ücret düzeyinin yolsuzluk üzerinde etkileri konusunda üç farklı görüş bulunmaktadır:

- Ücret düzeyinin yolsuzluk derecesini belirlemede önemli bir faktör olduğu görüşünü ileri sürenler olmuştur. Bu durum şekil yardımıyla açıklanmaktadır. Şekil:2'de CC yolsuzluk ve ücret düzeyi arasındaki ilişkiyi temsil etmektedir. Ücret düzeyi ne kadar yüksek olursa, yolsuzluk o kadar düşük olmaktadır. OR'nin, bir kamu çalışanınin kabul edilebilir bir yaşam standardında, kendisinin ve ailesinin gereksinim duyduğu minimum ücret düzeyini temsil ettiği varsayılmaktadır. OA miktarındaki yolsuzluk ihtiyaçtan ileri gelir iken, OA'nin ilerisininin daha fazla tüketim yapma isteginden doğan yolsuzlugu temsil ettiği varsayılmaktadır.

Bu görüş doğrultusunda son yıllarda bazı ülkeler (Arjantin, Peru gibi) gümrük ve vergi idaresi gibi belirli alanlarda istihdam edilen kamu çalışanlarının maaş düzeylerini artırarak yolsuzlugu azaltmaya çalıştıkları gözlenmektedir.

Ücret Düzeyi





Sekil: 2

- Bazı araştırmacılar kamu ücret politikasının yolsuzluk üzerinde bir etkiye sahip olduğunu kabul etmekle birlikte, bu etkinin öneminin tartışmalı olduğunu belirtmektedirler. Bunu savunanlar, “etkin ücretlerin” kamuda daha az bir rol oynadığını ifade edilmektedirler. Bu görüş doğrultusunda, yolsuzluktan vazgeçmek için getirilecek yüksek düzeyde ücret artırlarının, asiri maliyet külfeti getirebileceği yorumu yapılmaktadır. Yolsuzluğu ortadan kaldırmak için alternatif olarak, örneğin oldukça yüksek düzeyde cezaların getirilmesi gibi önlemlere başvurmanın, maliyetli ücret artırlarını gerekli kılmayabileceği görüşü öne sürülmüştür (Rijckeghem and Weder, 1997: 4-5).

- Tella ve Schargrodsky, yolsuzlukla mücadelede, kamu kesimindeki ücretlerin artırılması düşüncesinin teorik olarak kalacağı belirtmişlerdir. Gerekçe olarak, kişi için yüksek gelir sağlayan bir işi kaybetme riskinin varlığında, kişinin bir rüşveti kabul etme olasılığının daha düşük olabileceği görüşünü ileri sürmektedirler. Bu yazarlar, yüksek ücretlerin yolsuzluğu azaltacağı hipotezinin ülkeler arasında karşılaştırmaya dayanan ampirik çalışmalarla, büyük ölçüde çürütüldüğünü belirtmektedirler. Yolsuzluğu belirleyen birçok değişken olduğu bunların da dikkate alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Bunlardan biri örneğin denetimin yokluğudur. Eğer denetim yok ise, memurlar aldıkları ücretlere bakmaksızın yolsuzluk yapma eğiliminde olacaklardır. Tersine yoğun bir denetim var ise, memurlar, ücretler düşük olsa bile dürüst olmayı tercih edeceklerdir (Tella and Schargrodsky, 2003: 289).

### iii. Ceza Sistemi:

Yolsuzluk zayıf bir yargı sistemi ve ilimli bir cezalandırmanın mevcudiyeti gibi yapısal durumlardan dolayı yaygınlaşabilir (Wane, 2003: 2). Bir ülkedeki mevcut ceza sistemi, ülkedeki yolsuzluğun derecesini belirlemede önemli bir faktördür. Teorik olarak da diğer faktörler sabitken (ceteris paribus), ağır cezaların yolsuzluğu azaltabileceği veya en azından yolsuzluk faaliyetlerinin sayısını düşürebileceği söylenebilir. Yolsuzluğun yaygın olduğu bir çevrede, optimal ceza çok yüksek olabilir. Bazı ülkelerde yolsuzluk için ölüm cezaları bile verilmektedir (Rijckeghem and Weder, 1997: 24).

Günümüzde yolsuzluğun yaygınlığına rağmen, uygulamada nispi olarak çok az kişi bu suçtan cezalandırılmaktadır. Hatta birkaç ülke dışında tüm ülkelerde kanunlarda yazılı cezalar ile uygulamada yer alan cezalar (çeşitli teblig, yönetmeliklerle) arasında büyük bir fark olduğu görülmektedir. Genel olarak uygulamada yer alan cezalar, yasalardankinden daha ilimli olmaktadır. Ayrıca yolsuzluk nedeniyle cezalandırılmadan

önce takip edilen idari prosedür yavaş ve hantaldır. Nitekim yolsuzlugun yaygın olduğu Afrika ülkelerinde etkin bir cezalandırma sisteminin yokluğu, devam eden yolsuzlugun merkezi bir nedeni olarak görülmektedir. Örneğin Fas'da yapılan bir araştırmada yolsuzlugun temel nedeni olarak, bireylerin % 80'ni ve şirketlerin % 95'i etkin cezalandırmanın yokluğunu göstermişlerdir (Wolkers, 2003: 270).

#### iv. Denetim:

Yolsuzluğu ortaya çıkarma ve cezalandırmada denetim önemli bir belirleyicidir. Bir yolsuzluk faaliyetini ortaya çıkarma olasılığı, büyük ölçüde yönetim içindeki tesviklere ve denetim sisteminin etkinliğine bağlıdır. Denetim iç (kurumsal) ve dış denetim şeklinde olmaktadır. İç denetimde dürüst ve etkin danışmanlar, iyi eğitilmiş görevliler ve etik davranış ve açık kurallar yolsuzlukların keşfedilmesini veya tesvik edilmemesini sağlarlar. Asiri ve/veya yetersiz saydam düzenleme ve prosedür, iç denetimi zayıflatır.

Singapur, Hong-Kong, Uganda ve Arjantin gibi ülkelerde anti-yolsuzluk komisyonları veya yolsuzluk raporunu takipten sorumlu ofisler oluşturulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki, ofislerin etkinliğinin derecesi politik kurumlardan bağımsız, bol kaynak ve yeterli miktarda personele sahip olmalarına bağlıdır.

Temel dış denetim aracı olan toplum, cezalandırma için baskı yapma ve yolsuzluğu ihbar etmede önemli bir rol oynayabilir. İyi bilgilendirilmiş vatandaşların ve serbest bir basın, yolsuzluk üzerinde birtakim sınırlayıcı etkileri olabilir (Rijckeghem and Weder, 1997: 22-23).

#### v. Kurallar, Yasalar ve Yöntemlerde Saydamlık:

Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikası hedefleri, kamu sektörü hesapları ve bunların mali görünümü hakkında kamuya açık olma şeklinde tanımlanmaktadır (Uluslararası Mali Standartlar, 2002: 75). Diğer bir ifade ile kamu mali yönetiminde saydamlık; kamu kesimi faaliyetlerinin yapı ve fonksiyonlarının, maliye politikasının temel hedeflerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali alanda geleceğe yönelik beklentilerin kamuya açıklığıdır (Karakas, 2000: 19).

Mali saydamlık, 1990'ların ikinci yarısından sonra, çok daha fazla önem kazanmıştır. Hükümetler, daha fazla saydam olmaya teşvik edilmiştir. Basta yolsuzluk olmak üzere birçok soruna daha radikal ve etkin yaklaşımlar daha fazla saydamlıkla sağlayabilir (Potter, 2002:1,3). Çünkü saydamlıktan yoksunluk, yolsuzluk için geniş bir zemin yaratır. Gizlilik, kamu memurlarına kendileri için rant yaratma ve kamusal düşüncüyü sekillendirmede önemli bir araçtır (Stiglitz, 2002: 354).

Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International), herhangi bir ülkede kapsamlı bir mali saydamlığın olmamasını yolsuzluk sorununu kilit göstergesi olarak görmektedir (Potter, 2002: 4). Mali saydamlık hükümetlerin hesap verebilirliğini güçlendirebilir.

vi. Liderlik ve Kültürel Faktörler:

Yolsuzluga neden olan bir diger faktör, liderlerin tutumlari ve gösterdikleri örnek olma meziyetleridir. Basta bulunan politik liderlerin, akrabaları, arkadaşları veya politik yandaşlarının olası yolsuzluklarına göz yummaları toplum için doğru örnek oluşturmaz. Sonuçta toplumda yolsuzluk artar. Yine bir bürokratik elitizm kültürünün varlığı, yolsuzluk üretenler ile toplumun geri kalanları ve kamu görevlileri için bir ayrıma yol açabilir (Rijkeghem and Weder, 1997: 26).

Kamu görevlilerinin iyi eğitim düzeyine sahip olmaları, yolsuzluga düşürücü bir faktörü olabilir. Nitekim nüfusun daha eğitilmiş ve “kamu” ile “özel” kesim arasında normatif ayırımın daha açık olduğu, ekonomik olarak daha gelişmiş ülkelerde yolsuzluk daha düşük olacaktır.

Yolsuzluk dini geleneklerle de bağlantılıdır. Örneğin yolsuzluk oranı, protestan gelenekli ülkelerde daha düşük olabilmektedir. Yapılan bir araştırmada yüksek protestan oranına sahip İrlanda’da yolsuzluk oranı, diğer Avrupa ülkelerinden hemen hemen bir puan daha düşüktür (10 puanlık ölçekte). Yine etnik olarak daha fazla bölünmüş ülkelerde yolsuzluk daha büyük ve yaygın olabilmektedir (Treisman, 2000: 405, 406, 427).

Fisman ve Gatti yaptıkları çalışmalarında, daha yüksek oranda mali merkezîyetçilikten uzaklaşan (adem-i merkezîyetçi) ülkelerde, yolsuzluga daha düşük olabileceği sonucuna ulaşmışlardır. Yine Huther ve Shah da yolsuzluk ve merkezîyetçi olmama arasında negatif bir ilişki olduğunu belirtmektedirler. Merkezîyetçi olmama ve yolsuzluk arasındaki ilişki belirlenir iken dört faktöre önem verilmiştir. Bunlar; i) Yargılar arası rekabet, ii) Denetim ve doğrudan sorumluluk, iii) Karar alma gücünün dağılması, iv) Bürokratların niteliğinden oluşmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, Huther ve Shah sadece merkezîyetçilikten uzaklaşma ve yolsuzluk arasında korelasyonlu ilişkiye bakmaktadır. Oysa her iki değişkenle yüksek oranda korelasyona sahip olabilecek birçok başka faktör bulunmaktadır (Fisman and Gatti, 2002: 325-328).

vii. Ekonomik Kararlar:

Devletler ekonomiye ne kadar fazla müdahale ederlerse, düzenlemeler ve kaynak dağılımında ihtiyari uygulamalara zemin yaratılması olasılığı da o kadar fazla olur. Döviz kontrolleri kadar, mal ve hizmet sunmada devlet monopollerinin varlığı bürokratlara kitlenin yarattığı rantı elde etme gücü verir. Ayrıca ekonomideki rekabetin derecesi ve sanayi politikaları, yolsuzluk üzerinde önemli bir etkiye sahiptirler (Rijkeghem and Weder, 1997: 25).

ix. Sosyal Çevre:

Sosyal çevre yolsuzluga yönelik bireysel tutumlar üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Bireylerin yolsuzluga karşı tutumları, onların kamu idareleri ile olan ilişkileri kadar birbirleriyle olan etkileşimin derecesine de bağlıdır. Diğer faktörler sabitken (ceteris

paribus), nispi olarak yolsuzluga daha az karsi çıkan insanların bulunduğu bölgelerde yasayan bireyler, yolsuzluga karsi daha iliman ve daha affedici olacaklardır. Bu durum sosyal etkilerin isigindaki teorik model öngörülerıyla de teyit edilmektedir. Örneğin yolsuzluk ne kadar yaygın olursa, yolsuzluk için bireysel tesvik o kadar yüksek olacaktır. Çünkü cezalandırmadan kurtulmak kadar, yolsuzluk yapabilecek devlet görevlilerini bulmak da o kadar kolay olacaktır (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003: 3, 7).

## B. YOLSUZLUGUN ETKİLERİ VE DÜZEYİ

Genel olarak bir ülke'deki yolsuzluk düzeyini etkileyen üç temel etken vardır. Bunlar (Carvajal, 1999: 340):

- 1) Yolsuzluk faaliyetlerinde sözkonusu olan kaynakların miktarı.
- 2) Yolsuzlugun sikligi.
- 3) İçerdiği kişilerin sayısı.

Yolsuzluga karisan kişilerin sayısı, arz ve talep etkilerini göstermektedir. Arz etkisi, yolsuzluga karisan memurların sayısı ne kadar yüksek olursa, yolsuzluk yapmanın kamu memurları için o kadar tesvik edici olmasını ifade eder. Yolsuzluga karisan memurların sayısının artmasına paralel olarak bunların yakalanmasının kolaylaşması ise, talep etkisi olarak ifade edilmektedir (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003: 4).

Aynı zamanda yolsuzlugun ekonomik, mali, sosyal ve siyasal olmak üzere bazı etkileri bulunmaktadır. Ancak yolsuzlugun “net etkisini” hesaplamak olası değildir (Cingi, 1994: 13). Aşağıda bu etkiler özetlenmektedir.

### 1. Ekonomik ve Mali Etkiler

Yolsuzlugun ekonomik ve mali etkileri konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.

- Yolsuzlugun büyüme üzerinde olumlu etkisinin olduğu görüşü, 1990'ların ortalarına kadar yaygın bir görüş olmuştur. Bu görüş şu tezlere dayanmaktadır: Bireylere “Hızlı para (Speed money)” akisi sağlayarak gecikmelere yol açan bürokrasiden kaçınma olanagi verebilir (Mauro, 1995: 681). Diğer bir ifadeyle yolsuzluk sayesinde zaman kullanımında etkinlik sağlanabilir. Buna göre, zamanları değerli olanlar bürokratik engelleri kaldırmak için en yüksek rüşveti ödeyerek zamandan tasarruf sağlayabilirler. Bu bağlamda yolsuzlugun “ekonomik mekanizmayı yağlandırdığı (hızlandırdığı)” veya “ekonominin tekerleklerini yağlandırdığı” ve genelde ekonomik menfaatler ve yatırımlara yönelik kati engelleri kaldırarak ekonomileri daha etken kıldığı görüşü ileri sürülmekteydi. Bruce Lloyd rüşvet sayesinde bürokratik kirtasiyeciliğin by-pass edilerek ekonomik kalkınmanın hızlandırılabilceğini belirtmiştir (Cingi, 1994: 4). Yolsuzluk yatırımları optimal kullanıma yöneltebilmektedir. Çünkü en etkin yatırımcılar en yüksek rüşveti ödeyebilirler.

Ayrıca yolsuzluk, hükümetlere kamu görevlilerinin ücretlerini düşük düzeyde tutma olanakı vermektedir.

- Bazı araştırmacılar ise, yaygın bir yolsuzluğa karşı çıkmakla birlikte minimal miktarda yolsuzluğun, hükümetlerin kati yükümlülüklerini kaldırdığı için etkili olabileceğini belirtmişlerdir (Beck and Maher, 1986).

- Bazı politik bilimciler, yolsuzluğun optimal düzeyinin pozitif olduğunu belirtmelerine rağmen, yolsuzluğun kalkınma için zararlı olduğunu ifade etmektedirler. Bu görüş özellikle ampirik çalışmalarla desteklenmiştir (Gould and Amaro-Reyes, 1983).

Günümüzde yolsuzluğun büyüme üzerinde olumsuz etkileri olduğu genel kabul görmektedir. Bu görüş çerçevesinde yolsuzluk sosyal bir patoloji olarak kabul edilmektedir. Yolsuzluk kanserin bir biyolojik organizmanın yaşamı üzerinde yarattığı etkilere benzer şekilde ülke kalkınmasını etkiler denilmektedir (Carvajal, 1999: 335). Yolsuzluk yatırımların düzeyini azaltır ve ekonomik büyümeyi düşürür. A. Shleifer ve R. Vishny yaptıkları ortak çalışmalarında artan yolsuzluğun yatırım olanaklarını daralttığını belirtmektedirler (Shleifer and Vishny, 1993). Yatırımlar ve yolsuzluk arasındaki bu negatif ilişki hem istatistiksel hem de ekonomik anlamda önemlidir. Örneğin Bangladeş için yapılan bir araştırmaya göre, bu ülke bürokrasisinin dürüstlüğü ve etkinliği Uruguay'daki düzeye ulaştırabilseydi, ülkede yatırım oranı hemen hemen % 5 puan ve yıllık GSYİH büyüme oranı % 1.5 yükseltilebilirdi şeklinde bir yorum yapılmaktadır (Mauro, 1995: 683).

Yolsuzluk aynı zamanda kamu kaynaklarının büyümeyi artırıcı yatırımlara kanallandırılmasını önler. Daha yüksek rüşvetler, verimli yatırımlar üzerindeki kârlılığı düşürür (Bardhan, 1997: 1328). Yolsuzluk olgusunun ekonomik sonucu, daha az yatırım ve beseri sermaye birikimi oranında düşme ve kaynak dağılımının bozulması olusturur.

Yolsuzluk kamu gelirlerini düşürür ve harcamalarını artırır. Bunun sonucu büyük mali açıklardır. Yolsuzluk hükümetler için sağlıklı bir maliye politikası izlemeyi zorlaştırır. Asya Kalkınma Bankasının verilerine göre, yolsuzluk devletin ürettiği kamusal mal ve hizmetlerin maliyetlerini % 20-100 oranında artırarak, vergi gelirlerinin % 50'si kadar devlete yük getirmekte ve bir ülkenin dış borçlarının daha fazla artmasına neden olmaktadır (Rooke, 1999: 4).

## 2. Sosyal Etkiler

Yolsuzluğun gelir eşitsizliğini artırması olasıdır. Çünkü yolsuzluk bundan yararlanan bireylere, toplumun geri kalan kısmına maliyet yükleme pahasına bir takım avantajlar sağlayarak daha iyi durumda olmalarına izin verir. Özellikle dikey değişim yaratan yolsuzluk gelir dağılımını büyük ölçüde değiştirir (Carvajal, 1999: 336-337). Devlete ve kurumlara olan güven sarsılır. Sosyal sermayeyi asındırarak özellikle nitelikli işgücünün mobilitesini artırır.

## 3. Siyasal Etkiler

Yolsuzluk ülke yönetimine zarar verip, siyasal sürecin mesruluğunun sorgulanmasına neden olabilir. Yolsuzluk gerek siyasal partilerin gerekse bürokratların doğru karar vermelerini engelleyebilir. Basta yatırımlar olmak üzere birçok alanda yanlış kararlar alınmasına yol açabilir. Özellikle yolsuzluğun siyasiler tarafından bir oy alıp-verme aracı olarak görülmesi, bürokrasiyi siyasal partilere esir hale getirir (1998 Laurentian Seminar: 21-22).

### C. YOLSUZLUGUN BOYUTLARI

Yolsuzluk sorunu son yıllarda akademik çevreler ve politikacılar yaptığı tartışmalarda geniş yer vermelerine rağmen, mikroekonomik düzeyde yolsuzluğu belirleyecek dökümanlara ulaşamamaktadır (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003: 14). Çünkü yolsuzluğu doğrudan ölçmek olası değildir. Ancak bazı verilere, anketlere dayalı olarak “yolsuzluk algılama endeksi (corruption perception index)” aracılığıyla ölçüm yapılabilmektedir. Yolsuzluk algılama endekslerinde bilgilendirilmiş, genel kamu ve ülke analistleri, isadamlarından oluşan gözlemciler ülkeleri 0’dan (yolsuzluk düzeyi en yüksek olan) 10’a (en düşük yolsuzluk düzeyine sahip olan) kadar sıralamaktadırlar (Transparency International). Bu endekslerde (Tablo:1,2 ve 3’de) yer alan yolsuzluk belirli bir etkene bağlı yolsuzluk düzeyini değil, genel durumu göstermektedir.

Tablo:1’de çeşitli ülkeler açısından yolsuzluk düzeyi (yolsuzluk algılama endeksi) verilmektedir. Yolsuzluk düzeyi gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerde daha yüksek olduğu görülmektedir.

Özellikle Afrika ülkelerinde yolsuzluk temel ekonomik ve sosyal bir sorun olarak görülmektedir. Örneğin Fas’da yapılan araştırmalarda yolsuzluk % 87’lik bir oranla ülkenin en önemli sorunlarından biri olarak tanımlanmaktadır. Sirketlerin % 94’nün yolsuzluga karışması, özel sektörün gelişmesinde önemli bir engel olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bu ülkelerde yolsuzluğun son yıllarda daha fazla arttığı gözlenmektedir (Wolkers, 2003: 269). Ülkemizde de yolsuzluk düzeyi oldukça yüksektir. Nitekim Türkiye yolsuzlukta 1996’da 52 ülke içinde 33. sıradayken 2000’de 90 ülke içinde 50’ci, 2002’de 102 ülke içinde 64’cü sırada bulunmaktadır.

Yolsuzluk düzeyini ülkeler açısından değerlendirmeye yardımcı olacak bir başka gösterge de rüşvet ödemeleridir. Çünkü rüşvet, yolsuzluğun en önemli göstergelerinden biridir. Tablo: 2 ‘de ihracatta lider konumunda olan ülkelerdeki rüşvet ödemeleri verilmektedir. Rusya ve Çin rüşvet ödemelerinde en yüksek oranlı ülkeler iken, Avustralya ve İsveç en düşük düzeyde rüşvetin olduğu ülkeleri oluşturmaktadırlar.

Tablo:1 Çeşitli Ülkelerde Yolsuzluk Düzeyi

Ülke	1996	Siralama	2000	Siralama	2002	Siralama
Finlandiya	9.05	4	10.0	1	9.7	1
Danimarka	9.33	2	9.8	2	9.5	2
İngiltere	8.44	12	8.7	10	8.7	10
ABD	7.66	15	7.8	14	7.7	16
Almanya	8.27	13	7.6	22	7.3	18
İsrail	7.66	15	6.6	17	7.3	18
İspanya	4.31	32	7.0	20	7.1	20
Fransa	6.96	19	6.7	21	6.3	25
İtalya	3.42	34	4.6	39	5.2	31
Macaristan	4.86	31	5.2	32	4.9	33
Yunanistan	5.01	28	4.9	35	4.2	44
Malezya	5.32	26	4.8	36	4.9	33
Ürdün	4.89	30	4.6	39	4.5	40
Türkiye	3.54	33	3.8	50	3.2	64
Endonezya	2.65	45	3.5	52	3.1	96
Arjantin	3.41	35	1.7	85	1.9	70

Not: 0=En Yüksek Yolsuzluk 10=En Düşük Yolsuzluk

Kaynak: Transparency International Data

Geçiş ekonomileri arasında yer alan Rusya ve Çin’de yolsuzluk düzeyinin diğer geçiş ekonomileriyle karşılaştırıldığında da oldukça yüksek olduğu görülmektedir (Tablo:3). Geçiş ekonomileri, 1980 sonrası dönem itibarıyla incelendiğinde Macaristanın en dikkat çeken ülke olduğu gözlenmektedir. 1990’li yıllarda bu ülkede yolsuzluk, 1980’lere göre önemli ölçüde düşme göstermiştir. Bu gelişimde öncelikle 1988’de



piyasanin yabancı dogrudan yatirimlara açilmasinın büyük katkisi olmustur (Goarha, 2000: 1189).

İssizlik, yoksulluk gibi ciddi ekonomik ve sosyal sorunlara sahip olan bu ülkeler için yolsuzluk, en önemli sorunlarından biri olarak güncelligini korumaktadır (Dimov, 2003).

Tablo: 2 2002 Rüşvet Ödeme Endeksi

Ülke	2002	Siralama
Avustralya	8.5	1
İsviçre	8.4	2
Avusturya	8.2	4
Canada	8.2	5
Hollanda	7.8	6
Belçika	7.8	6
İngiltere	6.9	8
Singapur	6.3	9
Almanya	6.3	9
Malezya	4.3	15
Çin	3.5	20
Rusya	1.9	21

Not: 0=Yüksek Rüşvet Düzeyi

10= Düşük Rüşvet Düzeyi

K ayınak: Transparency International Data.

Tablo: 3 Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzluk Endeksleri

Ülke	2002	1998	1997	1996	1988-1992	1980-1985
Çek Cumhuriyeti	3.7	4.8	5.20	5.37	5.20	5.13
Macaristan	4.9	5.0	5.18	4.86	5.22	1.63
Polonya	4.0	4.6	5.08	5.57	5.20	3.64
Rusya	2.7	2.4	2.27	2.58	3.27	5.13
Çin	3.5	3.5	2.88	2.43	4.73	5.13

K ayınak: Transparency International Data

## II. YOLSUZLUK VE VERGİ YAPISI

Birinci bölümde belirtildiği üzere yolsuzluga neden olan birçok faktör bulunmaktadır. Vergi yapısı da bu faktörler arasında öncelikli olarak yer alan bir unsurdur. Nitekim gelişmiş ve gelişmekte olsun tüm ülkelerde yolsuzlukların en yaygın olduğu alanların başında vergi idareleri ve gümrükler gelmektedir. Örneğin Balkan ülkeleri için yapılan farklı meslek grupları arasındaki (22 meslek grubu) yolsuzluk oranını gösteren bir araştırmada, bu ülkelerin hemen hemen tümünde en yaygın yolsuzluğun olduğu meslek gruplarının başında gümrük memurları ve vergi memurları gelmektedir (Dimov, 2003: 287).

Bu bölümde yolsuzluk ve vergi yapısı arasındaki ilişki önce teorik çerçevede ve sonra ampirik çalışmayla değerlendirilecektir.

#### A. TEORİK ÇERÇEVE

Bir vergi yapısının temel niteliklerini anlamak, vergi yapısı - yolsuzluk bağlantısını bilmeyi gerektirir. Bir ülkenin sahip olduğu vergi sistemi yolsuzluğu teşvik edebilir. Vergileme alanındaki yolsuzluk sonuçta vergi gelirlerinde azalma ve adaletsiz bir vergi sisteminin oluşturulmasına neden olur. Yapılan çeşitli çalışmalar, vergi gelirlerinin yolsuzluk düzeyinden önemli ölçüde etkilendiğini göstermiştir (Ghura, 1998: 1).

Yolsuzluk ihtiyari bir vergi olarak (yüksek refah maliyeti ile) görülebilir. Örneğin yolsuzluk da aynı vergiler gibi yatırım düzeyini düşürür. Yolsuzluğun genellikle yasal olmaması<sup>2</sup> ve gizliliği gerektirmesi, yolsuzluğu vergilemeden ayırmakta ve onu daha bozucu ve maliyetli yapmaktadır. Ayrıca yakalanma ve cezalandırmadan kaçınma çabaları vergilere göre yolsuzluğun daha tahrip edici olmasına neden olur (Shleifer and Vishny, 1993: 599).

Genel olarak vergileme alanında yolsuzluğun sözkonusu olabileceği alanlar şunlardır (Tanzi, 1998: 11-12):

- 1) Yorum farklılığına yol açabilecek kadar anlaşılması zor olan kanunların varlığı. Bu durumun bir sonucu olarak yükümlülerin vergi kanunlarına uyum sağlamada yardıma gereksinim duyması.
- 2) Vergilerin ödemesinin yükümlüler ve vergi idareleri arasında sıkı ilişkiyi gerektirmesi.
- 3) Vergi idarelerinde çalışanların ücretlerinin düşük olması.
- 4) Vergi idareleri tarafından yolsuzluğun ihmal edilmesi, kolaylıkla belirlenememesi veya belirlendiği zamanda da sadece düşük bir cezaya tabi tutulması.
- 5) Saydamlıktan yoksun bir yönetim sürecinin sözkonusu olmasının vergi veya gümrük idarelerinde sıkı denetimi önlemesi.

---

<sup>2</sup> Yolsuzluk yasal da olabilir. Bkz. Bu çalışma s.3.

- 6) Vergi idarecilerinin; vergi tesviklerinin kosullarini, vergi yükümlülerini, denetim ve davaların seçimini belirleme gibi önemli konularda karar almada ihtiyarilige sahip olmaları.
- 7) Daha genel olarak devlet fonksiyonlarını yerine getiren kurumları kontrolde olası zaafliğin sonucu olarak doğan yolsuzlugun, vergi ve gümrük idarelerinde önemli bir sorun olması.
- 8) Vergi kanunlarının birçok muafiyet-istisna ve ayrıcalıklı işlemleri içermesi.
- 9) Politik yolsuzlugun sözkonusu olması. Bu durumda devleti temsil eden kişiler (Baskan, basbakan gibi) veya onların akrabaları, tanıdıkları, vergi ve gümrük idarelerini yolsuzluk için kullanabilirler.

Vergi yapısı üzerinde yolsuzlugun etkileri konusunda yapılan çeşitli ampirik çalışmalardan şu sonuçlara ulaşılmıştır:

1) Vergilemede yüksek düzeyde yolsuzluk vergi gelirlerini düşürür. Yükümlüler tarafından ödenen vergilerin bazıları, vergi yöneticilerinin cebine doğru yöneltecektir. Yükümlülerin gerçek yükü, hükümetlerin tahsil ettikleri vergilerden daha fazla olacaktır. Sonuç olarak vergi sistemi daha az artan oranlı olabilir. Ayrıca bazı vergiler vergi sisteminin daha az tarafsızlığına yol açan bazı yükümlülerden tahsil edilmezler. Bu tezler, vergi memurları tarafından tahsil edilen vergiler ve hazine tarafından tahsil edilen vergiler arasında bir ayrımı yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Düşük vergi düzeyi düşük bir optimal harcama düzeyine yol açabilir. Kamusal mal ve hizmetler, özel üretici faaliyetler için gerekli girdiyi sağlar. Modern devletler, toplumdan tahsil ettikleri vergiler yoluyla bu girdileri finanse ederler. Bu süreç bürokratik yolsuzluktan etkilendiği zaman kamu harcamalarındaki etkinlik de düşer (Del Monte and Papagni, 2001: 1). Bu da verimliliği düşürebilir ve daha yüksek mali açıklara yol açabilir. Daha yüksek açıklar daha düşük büyüme oranına dönüşebilir. Böylece yolsuzluk, mali açıklar ve kamu harcamaları üzerindeki olumsuz etkileriyle büyümeyi ters yönde etkileyebilir.

2) Vergi denetmenlerinde yolsuzluk yapanların sayısı arttıkça ve/veya tümü yolsuzluklara karıştığı zaman, geliri maksimize eden sistem, sadece verginin iltizam usulüyle<sup>3</sup> tahsil edildiği sistemdir (Wane, 2003: 18).

3) Bazı vergilerin ödenmesi diğerlerinin tersine farklılık gösterdiği için, değişik vergi türlerinin yolsuzluga farklı karşılık vermeleri beklenir. Örneğin bazı vergilerin tahsilinde vergi idaresi ile muhatap olma sözkonusu olmaz iken, bazılarında daha yakın ve sık ilişki sözkonusudur. Bu durum fırsatçı davranışlara konu olabilir. Vergi tahsilinde bürokratik etkisizliğin spesifik kaynağı, vergi kaçırmak için vergi tahsil edenle vergi yükümlüsü

<sup>3</sup> İltizam usulü yarattığı sakinler nedeniyle günümüz modern toplumlarında uygulanmayan bir vergi tahsil yöntemidir.

arasındaki yolsuzluk işlemidir. Bu tür uygulamaların alanı geniştir (Besley and Mcloren, 1993: 119).

2) Yolsuzlugun vergi kaçakçiligini azaltarak, vergi gelirlerini yükseltecegi tezi ileri sürülmüştür. Bu tez, vergi kaçakçilarından alınacak rüşvetin büyük bir olasilikla, yolsuzluk yapan vergi memurlarının, kaçakçılığı ortaya çıkarmak için daha siki çalismalarını tesvik edecegi görüsüne dayanmaktadır. Yükümlüler tarafından beklenilmediginden, yakalanma olasılığı artacagından dolayı vergi kaçakçılığı azalacaktır (Mookherjee, 1997). Ancak bu görüsün dogru olmadigi yapılan çalismalar ile kanitlanmis olup, kısa dönemde geçerli olsa bile uzun dönemde vergi gelirlerindeki artisın devam etmesinin birkaç nedenden dolayı mümkün olmayacağı belirtilmektedir. Bu nedenlerden **ilki**; Mali yolsuzluk ve vergi gelirleri arasındaki pozitif bagın tartisilmasında, gönüllü vergi ödemelerinin, vergi tahsil şekillerinden bağımsız olduğu varsayılmaktadır. Örneğin vergi idaresinin yükümlülerin ihtiyacını karşılayamama, dürüst ve adil olmayan işlemleri, yükümlüleri vergi idaresine ve vergi kanunlarına karşı direnme veya saygı göstermemeye tesvik edebilir. Böylece yolsuzluktaki artis kamuoyunda olumsuz bir kani oluşturabilir. Sonuçta geliri arttırmak için bir araç olarak kabul edilen mali yolsuzluk, vergi idaresinin kanuniliğinde azalmalara katkıda bulunabilir. Uzun dönemde vergi kaçakçılığı artar, vergi gelirleri azalır. **İkinci**; vergi memurları arasındaki ilişkidir. Eğer bir vergi memuru, meslektaşlarının yolsuzluk yaptıklarını bilirse, çok dürüst davranması olasılığı zayıflayacaktır. Diğer bir ifadeyle mali yolsuzlukta bir artis, vergi idarelerinde uzun dönemde kötü bir sarmalin başlangıcı olabilir. **Üçüncüsü**; bu kötü sarmal vergi idaresinin istihdam süreci üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir. Vergi memurları arasında mali yolsuzluk arttıkça, çalışacakların büyük bir kısmını potansiyel olarak daha fazla yolsuzluk yapabilen kişiler oluşturacaktır. Yolsuzluk atmosferinde, yanlış tanıtıma dayalı istihdam politikası söz konusu olabilir. **Dördüncüsü**, yolsuzluk, vergi sisteminde reform için gelecekte olumsuz etkiler yaratabilir. Örneğin güçlü vergi yükümlüleri kadar bürokratlar ve politikacılar da vergi sisteminin kontrolü ve etkilerinden korunmak için değişimler yapılması konusunda ısrar edebilirler. Örneğin Endonezya'da vergi reformlarında en güçlü ısrar, vergi memurlarından gelmiştir. Çünkü bunlar vergi sisteminin kisileştirilmemesinden ve basitleştirilmesinden en fazla kayıpları olan kişilerdi (Flatters & Macleod, 1995: 409).

Sonuç olarak yolsuzlugun vergi kaçakçiligini arttırdığı genel kabul gören bir görüş olduğu söylenebilir. Örneğin yolsuzluk ve birim başına nominal oranda katma değer vergisinin verimliliği arasında negatif bir ilişki olduğu yapılan ampirik çalismalarla gösterilmiştir. Böylece yolsuzlugu azaltmak için alınan önlemlerin önemli ölçüde vergi gelirlerini artırması beklenir (Tanzi: 2003, 10, 16).

## B. AMPİRİK ÇALISMA

Yolsuzluk konusunda ampirik olarak çalışmak oldukça zordur. Çünkü yolsuzlugun birçok belirleyicisinin bulunmasının ötesinde bunlar çok çeşitli yönlerden

birbirleriyle ilişkilidirler. Bazıları çabuk degisebilir, dogrudan gözlemek zordur (Treisman, 2000: 437).

Bu çalışmada yolsuzluk ve vergi yapisi arasındaki ilişki Tanzi ve Davoodi'nin bu konuda yaptıkları ampirik çalışma modeli (Tanzi and Davoodi, 2000) esas alınarak açıklanmaktadır.

Ülkeler açısından yolsuzluk düzeyleri açıklanırken görüldüğü gibi (Tablo:1) yolsuzluk düzeyi yüksek olan Türkiye'de 1995-2002 dönemi itibarıyla yolsuzluk düzeyi ile yolsuzlugun nedenleri arasında yer alan vergi yapisi arasında korelasyon araştırılmaktadır. Vergi yapisinin belirleyicileri olarak; vergilerin (gelir, kurumlar ve katma deger vergileri )GSYIH içindeki payı (vergi yükü), vergi denetmenlerinin sayısı, vergi inceleme sayısı alınmıştır.<sup>4</sup> Bu belirleyiciler, hem esas alınan yukarıda belirlenen modelde hem de bu alanda yapılan ampirik çalışmalarda (Ghura, 1998 ve Flatters & Macleod, 1995) temel olarak alınan degiskenlerdir.

Regresyon denkleminde yer alan yolsuzluk düzeyi (YD) bağımlı degiskenidir. Bağımsız degiskenler ise; Vergi yükü (VY), vergi denetmenleri sayısı (VD), vergi inceleme sayısı (VIS), GSYIH içinde gelir vergisinin (GV), kurumlar vergisinin (KV) ve katma deger vergisinin (KDV) payıdır.

Denklemdaki degerler, MINITAB istatistik paket programına veriler girilerek, stat modülünün altındaki regresyon alt modülünden elde edilen sonuçlarla elde edilmiştir.

$$(1) Y = a + bVY + cVD + d VIS + eGV + fKV + gKDV$$

$$(2) Y = a + bVY \quad r = -0,285 \quad Y = a + cVD \quad r = -0,253$$

$$Y = a + d VIS \quad r = -0,530 \quad Y = a + eGV \quad r = -0,580$$

$$Y = a + fKV \quad r = -0,203 \quad Y = a + gKDV \quad r = -0,230$$

Yolsuzluk düzeyi ile bağımsız degiskenlerin tümü arasında ters yönlü bir ilişki sözkonusudur. Örneğin vergi inceleme sayısı artarken yolsuzluk düzeyi azalmaktadır. Vergi türlerinden gelir vergisi ile yolsuzluk arasında diğer vergilere göre (kurumlar vergisi ve katma deger vergisi) daha kuvvetli bir negatif ilişkinin olduğu gözlenmektedir. Yani yolsuzluk en fazla gelir vergisi hasılatının azalmasına neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle yolsuzluk bu vergi türünde daha yaygındır. Bu sonuçta gelir vergisine tabi mükellef sayısının, kurumlar vergisi'nin mükellef sayısına oranla daha fazla olması dolayısıyla denetimlerinin güçleşmesi, verginin ödenmesinde mükelleflerin vergi idareleri ile daha sık ve yakın ilişkide bulunması gibi yolsuzluğu tesvik eden faktörlerin daha fazla olmasının önemli payı bulunmaktadır. Bu sonuç teorik kısımda belirtilen durumları yansıtılmaktadır. İkinci sırada kurumlar vergisi gelirken onu katma deger vergisi izlenmektedir. Bu üç vergi ile yolsuzluk arasındaki belirlilik katsayı ( $R^2$ ) % 49,8'dir

<sup>4</sup> 1995-2002 yılları için alınan degiskenlerin degerleri, Transparency International ve T.C. Maliye Bakanlığı verilerden sağlanmıştır.

(Denklem 3). Yani yolsuzlugun % 49,8'i GV, KV ve KDV tarafından açıklanabilmektedir.

$$(3) \quad Y = 5,392 - 0,599GV - 0,2185KV - 0,3547KDV \quad R^2 = \% 49,8$$

$$(4) \quad Y = 14,2866 - 0,053493VY - 0,68804VD - 0,040214VIS - 1,04365GV - 0,77620KV - 0,97216KDV$$

$$R^2 = \% 100 \quad VY \text{ için } p = 0,106$$

$$(5) \quad Y = 13,297 - 0,54723VD - 0,040327VIS - 1,1172GV - 0,8426KV - 1,1297KDV$$

$$R^2 = \% 98,2$$

Denklem (4)'de tüm bağımlı değişkenler dahil edilerek belirlilik katsayısı bulunmuştur. Ancak vergi yükü için anlamsız ( $p = 0,106$ ) çıktığı için, denklem (5)'de vergi yükü değişkeni çıkarılmıştır.

Yolsuzluk ve modelde ele alınan vergi değişkenleri ülkemizde yüksek olan yolsuzlugun özellikle vergileme alanında olduğunu ve bunda vergi yapısının payının da bulunduğunu göstermektedir. Örneğin vergi denetmeni sayısının artırılması, inceleme sayısının yükseltilmesi yolsuzluğu azaltabilecektir. Daha öncede belirtildiği üzere denetim, yolsuzluğu önlemede kullanılan önemli bir araçtır. Denetim ile yolsuzluk arasındaki negatif ilişki çeşitli çalışmalar ile kanıtlanmıştır (Wanne, 2003, Tanzi, 1998).Yapılan bu çalışmada da ülkemizdeki yolsuzlukta denetim eksikliğinin payı olduğu görülmektedir.

### C. MALİ YOLSUZLUGA YÖNELİK ÖNLEMLER

Olumsuzlukları ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamı etkileyen yolsuzlugun yaygınlaşması, dikkatleri yolsuzluğu ortadan kaldırıcı veya azaltıcı önlemlere çekmiştir. Yolsuzlukla mücadele mikro önlemlerin yanı sıra, yarattığı etkilerin genişliğine paralel olarak makro düzeyde önlemleri de gerektirmektedir.

Bir ülke ekonomisi için önemli olan vergi alanındaki yolsuzluklarla mücadele bu alanda birtakım yapısal mikro reformları zorunlu kılmaktadır. Ancak bu reformların başarısı makro reformlara bağlıdır. Bu görüşe dayalı olarak "Ulusal Bütünlük Sistemi" kavramı geliştirilmiştir. Ulusal bütünlük sistemi, birbirinden bağımsız sekiz unsur belirlemektedir. Bunlar; siyasal irade, idari reformlar, denetim birimleri, parlamento, kamusal bilinç, yargı, medya ve özel sektör. Bu düşünce gereği başarılı bir yolsuzluk mücadelesinde bunların her biri güçlü olmalıdır. Çünkü birinde görülecek zayıflık diğerini de etkileyecektir. Birçok ülkede örnekleri görüldüğü gibi koordinasyonsuz birbirinden kopuk reformlar yolsuzluğu önleyemediği gibi yolsuzluğu artırıcı etkiler göstermişlerdir (Dye-Stapenhurst, 1998: 4).

Yolsuzlukla mücadele zaman alıcı ve maliyetli bir işlemdir. Bu durum yolsuzlukla mücadelede önemli bir engel oluşturmaktadır. Vergileme alanında vergi matrahında erozyonlara ve vergi yükünün dağılımında adaletsizliklere neden olan yolsuzluklara karşı bazı temel önlemler ileri sürülmüştür. Bunlardan bazıları aşağıda özetlenmektedir:

- Yolsuzlukla mücadelenin en basit ve en radikal yolunun resmi olarak yasaklanan ve kontrol edilen bir faaliyeti yasallaştırma olduğu belirtilmektedir. Örneğin Singapur'da daha fazla malın gümrük vergisiz ithaline izin verildiğinde gümrüklerdeki yolsuzluğun azaldığı gözlemlenmiştir (Bardhan, 1997: 1335).
- Büyüme literatüründe yolsuzlukla mücadele için çeşitli efektif politik araçlar tanımlanmıştır. Örneğin kamusal hizmetlere bakanların daha yüksek oranda katılımını sağlamak<sup>5</sup>, basına daha fazla özgürlük vermek, daha yüksek rekabet (Ades and Di Tella, 1999) veya daha değişken enflasyon uygulamak diğer alanlarda olduğu gibi mali alanlarda da yolsuzluk düzeyini düşürebilir (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003: 2).
- Denetim kurumları, yargı sistemi ve kararlı siyasi irade yolsuzlukla mücadelede kilit unsurlar olarak görülmelidir. Özellikle etkin bir denetim, vergi konuları ile vergi yükümlülerinin bulunması ve vergi matrahının tam olarak kavranmasını gerektirir (Turhan, 1993: 81).
- Kamu mali yönetiminde saydamlığın yolsuzluğu önemli ölçüde azalttığı görüşü son yıllarda üzerinde önemle durulan bir diğer önlemdir.

Mali saydamlığı sağlamak ve böylece yolsuzluğu önlemek üzere özellikle 1990 sonrasında birçok uluslararası örgüt ve kuruluşlar (OECD, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Uluslararası Saydamlık Örgütü, IMF gibi) önemli çalışmalar yapmışlardır. Bu örgütler içinde özellikle Uluslararası Saydamlık Örgütü ve IMF'nin kapsamlı çalışmaları olmuştur.

Merkezi Berlin'de bulunan sivil toplum örgütü Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün amacı, hükümetlerin hesap verilebilirliğini artırmak ve ulusal, uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele çabalarını güçlendirmektir.

Bu örgüt çeşitli raporlar hazırlamaktadır. Örneğin "OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair Sözleşme" uygulamasını izlemektedir. Bu konuda Avustralya, Almanya, Macaristan, Japonya, Meksika, Slovakya, İspanya, İsviçre ve İngiltere hakkında ülke raporları hazırlamıştır. Yine çeşitli uluslararası örgüt ve kurumların hazırladığı anlaşımların uygulamalarını izlemektedir (Uluslararası Mali Standartlar, 2002: 441-442). Örgüt "Yolsuzluk Algılama Endeksleri (Corruption Perception Index) ve "Rüşvet Verenler Endeksleri (Bribe Payers Index)"

<sup>5</sup> Yapılan çalışmalarda bakanların yolsuzluklara daha fazla karşı çıkan diğer bir ifade ile daha az hoşgörülü gösteren gruplar içinde yer aldıkları sonucuna ulaşılmıştır (Knack and Azfer, 2003).

yayımlamaktadır. Bu endeksler sayesinde ülkelerdeki yolsuzluk düzeyleri ve uluslararası karşılaştırma olanagi sağlamaktadır.

IMF de mali saydamlık konusunda kapsamlı çalışmalar yapan bir diğer kuruluştur. IMF mali saydamlıkla ilgili standartları belirlerken 4 genel ilke benimsemiştir. Bu ilkeler şunlardır (IMF, Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2001):

1) Hükümet içerisindeki rol ve sorumluluklar açık olmalıdır. Bütçenin sınırlı kapsamı mali yönetime engel oluşturmamalı, vergi ödeyenlerin hakları korunmalıdır.

2) Hükümetin faaliyetleri ile ilgili bilgiler kamuya açık olmalıdır.

3) Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçleri açık olmalıdır.

4) Mali bilgilerinin, genel kabul gören veri kalitesi standardında olması ve mali bilgilerin bağımsız bir denetime tabi tutulmasından oluşmaktadır.

- Daha önce belirtilen yolsuzluğu teşvik eden vergileme alanlarının kaldırılması veya minimize edilmesidir.

## SONUÇ

Uzun bir geçmişi olan yolsuzluk ulusal ve uluslararası düzeyde 1990'li yıllarla birlikte yaygın olarak gündemde yer almaya başlamıştır. Bu gelişimde basta küresellesme olmak üzere dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal değişimlerin önemli etkisi olmuştur. Yolsuzluk düzeyinin gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu sonuçta yolsuzluğa zemin hazırlayan faktörlerin gelişmekte olan ülkelere ve geçiş ekonomilerine sahip ülkelere daha fazla bulunmasının büyük payı bulunmaktadır.

Bir ülkedeki vergi yapısının yolsuzluğa neden olması, hem vergi gelirlerini azaltıp hem de vergi yükünün dağılımında adaletsizlik yaratacağı yapılan çalışmalarla gösterilmiştir. Sonuçta yolsuzluk vergi matrahını asındırıp ve vergi sistemini daha az artan oranlı yapabilir. Bu olumsuz etkiler sonuçta mali açıklara neden olacak, kamu harcamalarında etkinliği düşürecek ve büyümeyi negatif yönde etkileyecektir. Türkiye için yapılan ampirik çalışmada, vergileme alanındaki yolsuzlukta vergi yapısının payı olduğu görülmektedir. Özellikle gelir vergisinin bu konuda dikkat çekici olduğu vurgulanabilir. Bu bağlamda ülkemiz açısından özellikle gelir vergisi alanında güçlü reformlara gereksinim olduğu söylenebilir. Vergi gelirlerinin artırılması için yolsuzluğu önleyici önlemler alınmalıdır. Vergileme alanında yolsuzluğu azaltmayı sağlayacak önlemleri içeren (örneğin vergi denetmenlerinin sayısının artırılması, yolsuzluğa neden olan vergileme alanlarının yaratılmaması gibi) mikro reformların yapılması gerekmektedir. Ancak bu tek başına yeterli değildir. Mikro reformların, makro reformlarla tamamlanması halinde yolsuzlukla mücadelede istenen başarı sağlanabilir.



## KAYNAKLAR

- Ades, A. and D. Tella, R. (1999), "Rents Competition and Corruption", *American Economic Review*, 89(4), 982-983.
- Bardhan, P. (September, 1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, XXXV(3), 1320-1346.
- Berck, P. J. and Maher, M. W. (1986), "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", *Economic Letters*, 20(1), 1-5.
- Besley, T. and McLaren, J. (January, 1993), "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *The Economic Journal*, 103, 119-141.
- Carvajal, R. (March, 1999), "Large-Scale Corruption: Definition, Causes, and Cures", *Systemic Practice and Action Research*, 12(4), 335-353.
- Cingi, S. (1994), "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12, 1-12.
- Del Monte, A. and Papagni, E. (2001), "Public Expenditures, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, 17, 1-16.
- Dimov, M. (2003), "Corruption in Balkan Countries", *Global Corruption Report 2003*, 285-288.
- Dye, K.M. nad Stapenhurst, R. (1998), "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption", *The Economic Development, Institute of The World Bank*.
- Fisman, R. and Gatti, R. (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-345.
- Fjeldstad, O-H. and Tungodden, B. (2001), *Fiscal Corruption: A Vice or a Virtue?*, Bergen: CMI Working Papers, WP 2001:13.
- Flatters, F. & Macleod, W. B. (1995), "Administrative Corruption and Taxation", *International Tax and Public Finance*, 2, 397-417.
- Galtung, F. (2003), "2002 Bribe Payers Index", *Global Corruption Report 2003*, 266-268.
- Gatti, R. Paternostro, S. and Rigolini, J. (2003), "Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?", *World Bank Policy Research*, 1-19.
- Ghura, D. (1998), "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effecets of Economic Policies and Corruption", *IMF Working Paper*, WP/98/135, 1-24.

- Goorha, P. (2000), "Corruption: Theory and Evidence Through Economies in Transition", *International Journal of Social Economics*, 27(12), 1180-1204.
- Gould, D. J. and Amaro-Reyes, J. A. (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance", *World Bank Staff Working Paper*, No: 580.
- Huther, J. and Shah, A. (1998), *Applying a Simple Measure of Good Governance to The Debate on Fiscal Decentralization*, World Bank Research Working Paper, No:1894.
- IMF, *Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (2001). <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- Karakas, E. (2000), "Dünya'da Kamu Mali Yönetimi ve Seffaflık", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 2000, Antalya: Akdeniz Üniversitesi İ.L.B.F. Yayın No:3, 19-25.
- Knack, S. and Azfar, O. (2003), "Gender and Corruption", *Global Corruption Report 2003*, 295-297.
- Lambsdorff, J. G. (2002), "Corruption and Rent-Seeking", *Public Choice*, 113, 97-125.
- Lambsdorff, j.G. (2003), "2002 Corruption Perceptions Index", *Global Corruption Report 2003*, 262-265.
- 1998 Laurentian Seminar (2000), "Parliament and Good Governance: The Challenge of Controlling Corruption", Canada:
- Mauro, P. (August, 1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, CX(3), 681-712.
- McMullan, M. (1961), "A Theory of Corruption", *Sociology Review*, 9, 181-201.
- Mookherjee, D. (1997), "Incentives Reforms in Developing Country Bureaucracies. Lesson from Tax Administration", *The Annual Bank Conference on Development Economics*, Washinton: World Bank.
- Potter, B. (2002), *Fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A Way Forward For Developing and Transition Economics*, New York: United Nations.
- Rijckeghem, C. V. And Weder, B. (1997), "Corruption and The Rate of Temptation: Do Low Wages in The Civil Service Cause Corruption?", *IMF Working Paper*, WP/97/73, 1-56.
- Rooke, P. (September, 1999), "National Integrity, The Enemy of Corruption, Collusion and Nepotism: A Transparency International Perspective", *The*

Challenge for NGOs: The Role of Civil Society In Indonesia.  
[www.infid.orid/oldconf/1999/PeterRooke.htm](http://www.infid.orid/oldconf/1999/PeterRooke.htm).

- Shleifer, A. and Vishny, R. W. (August, 1993), "Corruption", The Quarterly Journal of Economics, CVIII(3), 599-617.
- Stiglitz, J. E. (2002), "New perspectives on Public Finance: Recent Achievements and Future Challenges", Journal of Public Economics, 86, 341-360.
- Tanzi, V. (May, 1998), "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Working Paper, 1-39.
- Tanzi, V. (2003), Governance, Corruption and Public Finance. [www.alb.org/Documents/Conference/Governance-Corruption-PFM/01govern.pdf](http://www.alb.org/Documents/Conference/Governance-Corruption-PFM/01govern.pdf).
- T. C. Maliye Bakanligi verileri.
- Tella, R. and Schargrodsy, E. (2003), "Controlling Corruption Through High Wages", Global Corruption Report 2003, 289-291.
- Transparency International data.
- Treisman, D. (2000), "The Causes of Corruption: a Cross-National Study", Journal of Public Economics, 76, 399-457.
- Turhan, S. (1993), Vergi Teorisi ve Politikasi, Istanbul: Filiz Kitabevi.
- Uluslar arasi Mal Standartlar (2002), Ankara: T.C. Maliye Bakanligi
- Wane, W. (2003), Tax Evasion, Corruption, and The Remuneration of Heterogeneous Inspectors, World Bank, Washington:
- Wolkers, M. (2003), "National Surveys on Corruption in Francophone Africa", Global Corruption Report 2003, 269-270.