

YOLSUZLUĞUN KAMU GELİR VE GİDERLERİ ÜZERİNE ETKİSİ*¹

Doç.Dr.Muhlis BAĞDİGEN
Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
muhlisbagdigen@hotmail.com

Ars. Gör. Gökhan DÖKMEN
Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
gokhandokmen@hotmail.com

ÖZET

Kişisel çıkarlar doğrultusunda kamu yetkisinin kötüye kullanılması olarak bilinen yolsuzlukların ekonomi üzerindeki bozucu etkileri; başta ekonomik büyüme olmak üzere kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve ekonomik istikrar üzerinde kendini göstermektedir. Kamu kesiminde ise gelirleri azaltıcı ve harcamalarda etkinliği bozucu etkiye sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle, gerek gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin sağlanması ve gerekse gelişmiş olan ülkelerde istikrarlı büyümenin korunması açısından yolsuzlukların makro etkilerinin tespiti ve bilinmesi önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, etkileri sadece ekonomik alanla sınırlı olmayan; sosyal, kültürel ve siyasi alanda da birçok değişimi kapsayan yolsuzluk olgusunun yalnızca kamu gelir ve giderleriyle olan ilişkisinin ne olduğu literatürde yapılan ampirik çalışmalar doğrultusunda irdelenmekte ve etkileri tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri.

THE EFFECTS OF CORRUPTION ON PUBLIC REVENUES AND EXPENDITURES

ABSTRACT

Destructive effects of corruption, that is defined as private use of public authority, on economy are mainly recognized through economic growth, income distribution and economic stability. In public sector, its effects are also identified as reduction in revenues and destruction in spending effectiveness. For these reasons, the effects of corruption are in importance for both developing and developed countries to maintain economic growth and sustain economic stability respectively.

In this study, thought corruption have many effects within social, cultural, politics and economic areas, empirical findings based on the effects of corruption on public revenues and expenditures are only reviewed and discussed.

Keywords: Corruption, Public Expenditures, Public Revenues.

* Bu çalışmaya, "Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları İlişkisi: Türkiye Örneği" (Zonguldak, ZKÜ, SBE, 2005) adlı Yüksek Lisans Tez çalışması temel oluşturmuştur.

1. GİRİŞ

Yolsuzluklar genellikle kamu kesiminin kendi bünyesinde ya da kamu kesiminin özel kesim ile olan ilişkisi sırasında ortaya çıkmaktadır. Kamunun mal ve hizmet alımları ve sunumu, ihaleler, ihracat ve teşvik düzenlemeleri, vergi toplama ve denetimi ve vergi iadeleri gibi işlemler yolsuzluğun yoğunlaştığı alanlar olarak dikkat çekmektedir.

Kamu maliyesinde yolsuzluklar sonucu meydana gelen değişim yolsuzlukların neden olduğu şu hususlar ile açıklanabilir. Yolsuzluklar, kamu kesimince sunulan mal ve hizmetlerde aksamalara neden olmakta, sunulan hizmetleri eksik ve verimsiz kılmakta, kaynakları aşırı tüketmekte ve tahmin edilen kamu gelirlerinin gerçekleşme oranlarının beklenenden daha az çıkmasına neden olmaktadır (Bağdigen ve Tunçer, 2004:169).

Yolsuzlukların neden olduğu bu hususların kamu maliyesi üzerindeki bozucu etkisi Tanzi (1998:29) tarafından iki boyutta ele alınmıştır. Yazar, kamu gelirlerinin gümrüklerde ve vergi idarelerinde yaşanan yolsuzluklar sonucu azalmasının kamu harcamalarına ayrılacak finansman olanaklarının düşmesine neden olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte kamu gelirlerinde yaşanan bu değişimin kamu harcamalarında da gerçekleştiği ve yolsuzlukların varlığı durumunda harcama kompozisyonunun değişime uğradığı da çalışmada vurgulanmıştır. Tanzi'ye (1998) göre, bu ikili etkileşim bütçe açığına yol açmakta ve yolsuzlukların varlığı durumunda devletin güçlü bir maliye politikası uygulama olanağı kalmamaktadır. Çünkü yolsuzlukların kamu harcamalarında artışa neden olmasının sonucunda vergi yükünde zorunlu olarak bir artışın meydana gelmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bununla birlikte, baskı gruplarının yolsuzluklar sonucu elde ettiği istisna, muafiyetler, yatırım indirimi vb. vergi teşvikleri ile vergi gelirleri azalarak vergi harcamalarında da artma yaşanacaktır (Aktan, 2001).

Kamu maliyesinin iki temel bileşenini oluşturan kamu gelirleri ve harcamaları, yolsuzluklar için geniş fırsatlar sunmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada da yolsuzluğun kamu gelir ve giderleri üzerine olan etkisi iki bölümde irdelenmektedir. Birinci bölümde kamu harcamaları ve yolsuzluklar, ikinci bölümde ise kamu gelirleri ve yolsuzluklar vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler dikkate alınarak irdelenmektedir.

2. KAMU HARCAMALARI VE YOLSUZLUKLAR

Günümüzde kamu harcamaları ile yolsuzluklar bir bütünün ayrılmaz parçaları gibi kabul görmektedir² Bu bütünlüğün oluşmasında çeşitli unsurlar etkilidir. Bu unsurların başında kamu harcamalarının bireylere sağladığı getirisi yüksek kazanç olanakları gelmektedir. Söz konusu bu olgu literatürde ilk kez Kruger (1974) tarafından ifade edilmiştir. Kruger (1974:291), kamu kesiminin faaliyetlerini rekabetin olmadığı bir ortamda gizlilik esaslı bir şekilde gerçekleştirmesi durumunda yolsuzlukların yoğun olarak yaşanacağını ifade etmektedir. Yazar yaptığı çalışmada, kamu kesiminin değeri tam olarak bilinmeyen, denetimi zor ve ileri teknoloji gerektiren malların üretimini ya da sunumunu seçmesi durumunda yolsuzlukların yaygın bir hal alacağını vurgulamaktadır.

Kruger'in (1974) ifade ettiği unsurların dışında kamu harcamalarındaki yolsuzlukların nedenleri arasında gösterilebilecek çeşitli unsurlar da mevcuttur. Bu unsurlar, kamu görevlilerinin hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında sahip oldukları monopol

² Türkiye'de yolsuzlukların kamu harcamaları üzerine olan etkisi için bkz Dökmen (2005).

güç, yoğun bürokrasi, idarenin kamusal hizmetleri yerine getirirken sorumluluk, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kriterlerine uymaması ve denetim ve ceza sistemlerinin yeterli olmaması şeklinde sıralanabilir (Vittal, 1999).

Devletin kamusal hizmetleri yerine getirmek amacıyla yaptığı harcamalar ile yolsuzluklar arasındaki bu ilişki, kamu kesiminin temel hedeflerinde sapmalara neden olabilmektedir. Morgan'a (1998:31) göre, yolsuzlukların varlığı durumunda kamu harcamaları değişim göstermekte ve bu değişimde toplumsal refahı artırıcı kararlar yerini kişisel refahı artırıcı kararlara bırakmaktadır. Başka bir ifadeyle, yolsuzluğun kamu harcamalarına dışsal bir girdi olarak girmesi, harcamaları toplum refahının bir fonksiyonu olmaktan uzaklaştırarak kişisel refahın bir fonksiyonu yapmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere kamu kesiminin fonksiyonlarını yerine getirmek amacıyla yaptığı harcamalar, yolsuzluklardan olumsuz şekilde etkilenmektedir. Mauro'ya (1998:264) göre, kamu harcamalarında yolsuzluklar sonucunda meydana gelen değişim, harcamaların rüşvet toplama imkanlarının fazla olduğu alanlara kaydırılması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu değişim sürecinde harcamaların, eğitim gibi basit teknoloji gerektiren ve her firma tarafından sunulabilen alanlardan; ileri teknoloji gerektiren ve sınırlı sayıda firma tarafından sunulabilen alanlara doğru kayacağı vurgulanmaktadır. Harcama kompozisyonunda meydana gelen bu değişim; 'rüşvet olanaklarındaki farklılık sonucu ders kitapları ve maaş ödemelerine yönelik harcamalardan, ileri teknoloji gerektiren savunma ekipmanlarına ve alt yapı projelerine yönelik harcamalara doğru kayacaktır' şeklinde örneklendirilmektedir (Mauro, 1998:264).

Rüşvet olanaklarındaki bu farklılık sonucu harcamalarda meydana gelen değişim, Garamfalvi (1998) tarafından da incelenmiş ve yolsuzlukların varlığı durumunda bütçeden harcamalara ayrılan paylardaki değişim; yolsuzluğun olmadığı ve yolsuzluğun olduğu iki durumdan hareketle formüle edilmiştir.

Buna göre, yolsuzluklar olmadığı zaman kamu kaynaklarının çeşitli harcamalar arasındaki dağılım

$$G=Q_1F_1+Q_2F_2+Q_3F_3.....Q_nF_n \quad (1)$$

iken; yolsuzluklar olduğu zaman kamu kaynaklarının çeşitli harcamalar arasındaki dağılım

$$G=Q^*_1F^*_1+Q^*_2F^*_2+Q^*_3F^*_3.....Q^*_nF^*_n \quad (2)$$

halini almaktadır. Burada G kamu bütçesini, F_1 ve F^*_1 eğitim hizmetlerini, F_2 ve F^*_2 sağlık hizmetlerini, F_3 ve F^*_3 ise bayındırlık hizmetlerini göstermektedir. Bununla birlikte Q_1 ve Q^*_1 bütçeden eğitim hizmetlerine ayrılan payı, Q_2 ve Q^*_2 sağlık hizmetlerine ayrılan payı, Q_3 ve Q^*_3 ise bayındırlık hizmetlerine ayrılan payı göstermektedir. Yolsuzlukların varlığı, harcama kalemlerinde $Q_1F_1 > Q^*_1F^*_1$, $Q_2F_2 > Q^*_2F^*_2$ ve $Q_3F_3 < Q^*_3F^*_3$ sonucuna sebep olmaktadır.

Garamfalvi (1998) bu sonuçları şu şekilde yorumlamaktadır. Yolsuzlukların varlığı durumunda eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetlere yönelik harcamalar azalmakta iken, bayındırlık gibi belli yatırımları gerektiren harcamalar artmaktadır. Bu sonuç şu örneklerle desteklenmektedir. Yeni yolların yapılması ya da ülkenin değişik yerlerine köprü yapılması gibi bayındırlık harcamaları bünyelerinde büyük rant olanaklarını barındırmaktadır. Bu nedenle bu hizmetlerin yapılması için açılan ihalelerden çok büyük parasal kazançlar sağlanabilmektedir. Bu sonuç bütçeden bayındırlık hizmetlerine ayrı-

lan payın olası yolsuzluk olayları ile artmasına neden olmaktadır. Konuya eğitim ve sağlık hizmetleri açısından bakıldığı zaman istihdam ve hizmetin kalitesi açısından bu hizmetlere yönelik harcamalar, bireylere büyük rant olanakları sağlamamaktadır. Bunun sonucunda da söz konusu alanda yolsuzluk yapılma ihtimali diğer harcamalara oranla düşük kalmaktadır. Bu nedenle bütçeden bu harcamalara ayrılan paylarda bir azalma beklenmektedir.

İfade edilen bu hususlar gelişmiş ülkelerde alt yapının ihtiyacı karşılayacak seviyede olması nedeniyle geçerli olabilmektedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının niteliği farklılık göstermektedir. Çünkü bu ülkelerde başta eğitim ve sağlık olmak üzere pek çok alanda alt yapı yatırımlarında görülen yetersizlik, devletin bu alanda rol almasını zorunlu kılmaktadır. Bu durum bütçeden kamu harcamalarına ayrılan paylarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ayırım yapılmasını gerektirmektedir (Dökmen, 2005:64).

Garamfalvi'nin (1998) kamusal kaynakların çeşitli harcamalar arasındaki dağılımında yolsuzlukların oynadığı rolü incelediği çalışmasında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayırımı yapılmaksızın yolsuzluklar ile bayındırlık hizmetleri arasında olan pozitif ilişkinin sosyal harcamalarda negatif yönde işlediği bulgusuna ulaşılmıştır. Bu ilişki Mauro (1998) tarafından da incelenmiş ve yolsuzlukların varlığı durumunda eğitim harcamalarının azalacağı bulgusuna ulaşılmıştır. Yazar, bu sonucu eğitim hizmetlerinin basit teknoloji gerektirmesi ve özel sektör tarafından da sunulması nedeniyle rüşvet toplama imkânlarının sınırlı olması ile açıklamıştır.

Mauro (1998) benzer analizleri sağlık, transfer ve refah harcamalarına yönelik olarak da yapmıştır. Ancak yazar bu harcama kalemlerindeki durumun bünyesinde bazı belirsizlikleri taşıdığına vurgulamaktadır. Konuya sağlık harcamaları açısından bakıldığı zaman bu harcamaların yolsuzluklarla olan ilişkisi değerlendirilirken söz konusu harcamanın, kendi içinde yatırım harcamaları ve cari harcamalar şeklinde ikiye ayırarak ele almak gerekmektedir. Mauro'ya (1998:264) göre, ileri teknoloji ile donatılmış hastane tesisleri için yapılan harcamalardaki ya da tıbbi araç ve gereçlerin alımı için yapılan harcamalardaki yolsuzluklar oldukça yükseken; doktor ve hemşire maaşlarının ödemesi için yapılan harcamalardaki yolsuzluklar sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu sonuç yatırım niteliğindeki harcamaların cari harcamalara oranla yolsuzluklarla daha yüksek bir ilişki içinde olduğunu göstermektedir. Bu nedenle sağlık harcamalarının yolsuzluklarla olan ilişkisi incelenirken bu harcamaların alt bileşenleri dikkate alınmalıdır.

Sağlık harcamalarının belli durumlarda yolsuzluklarla ilişkili olabileceğini ifade eden Mauro (1998:263-264), aynı durumun transfer ve refah harcamalarında da geçerli olduğunu vurgulamaktadır. Yazara göre, transfer ve refah harcamalarındaki yolsuzlukların seviyesi bürokratların sahip olduğu takdir yetkilerinin derecelerine bağlıdır. Yapılan çalışmada emeklilik aylıklarına ilişkin harcamalarda bürokratların takdir yetkilerinin sınırlı olması nedeniyle bu alanda yolsuzlukların ortaya çıkma ihtimalinin düşük olduğu vurgulanmıştır. Ancak, malullük ödenekleri ya da işsizlik yardımlarında bürokratların geniş takdir yetkileri sonucu yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı belirtilmektedir.

Mauro (1998:269), ifade edilen bu görüşleri ampirik olarak da test etmiştir. Çalışmada, 1970-1985 yılları arasında ortalama 100 ülkeye ilişkin olarak kamu harcamaları ile yolsuzluk arasındaki ilişki incelenmiş ve özellikle eğitim harcamaları ile yolsuzluk arasında negatif bir ilişki bulunmuştur. Bu ilişkiye göre, yolsuzluk endeksindeki 1 standart sapmalık bir artış, GSYİH'nın oranı olarak eğitim harcamalarını %0,6 oranında

azaltmaktadır. Bu sonuç yolsuzluğun yoğun olarak yaşandığı ülkelerde bu harcamaların rüşvet toplama imkanlarının sınırlı olması nedeniyle eğitim harcamalarına düşük pay ayrılmasına neden olması ile açıklanmaktadır.

Eğitim, sağlık ve transfer harcamaları şeklindeki sosyal harcamaların yolsuzluklarla olan ilişkisi, Mauro (1998:263-265) tarafından bu harcamaların bireylere büyük rant sağlamaması ile açıklanmaktadır. Bunun yanında sosyal harcamaların yolsuzluklarla olan ilişkisini harcamaların bünyesinde barındırdığı bazı özelliklerle de açıklamak mümkündür. Şöyle ki, pozitif dışsallık yayan bu harcamalar, bireylere ölçülebilir bir fayda sağlamaktadır. Ancak bireylerin elde ettiği bu kişisel faydanın yanında topluma da dışsal fayda sağlamaktadır. Çünkü toplumda eğitilmiş ve sağlıklı insanların artması sonuçta genel üretim kapasitesine katkıda bulunacaktır. Ancak eğitim ve sağlık hizmetlerinin sağladığı bu dışsal faydalar içselleştirilemediği sürece üretimde pareto-iyileştirme ve pareto-optimalite gerçekleşmeyecek ve dışsallıkların içselleştirilmesi için müdahaleyi gerektirecektir³. Devletin müdahalesi ile dışsallıkların içselleştirilmesi tercih edilmişse; devletin piyasaya yapacağı müdahale, hizmetin teşvik edilmesi şeklinde olabileceği gibi, hizmetin kendisi tarafından üretmesi şeklinde de gerçekleşebilir. Ancak devletin yaptığı bu müdahale yolsuzlukların oluşmasına ve sosyal harcamalarda yolsuzluklar sonucu bazı başarısızlıkların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Gupta vd. (2000a:3) bu başarısızlıkları irdelerken, yolsuzlukların beşeri sermayeye yapılan yatırımları azaltacağını, kamu kesimince sunulan mal ve hizmetlerin kalitesini düşüreceğini ve dolayısıyla kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin maliyetini ve fiyatlarını artıracığını vurgulamakta; maliyetlerdeki artışın ise sonuçta toplam arzı daraltacağını savunmaktadır.

Gupta vd. (2000a:3), kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin kalitesindeki azalmanın bireylerin bu mal ve hizmetlere olan taleplerinde de azalmaya neden olacağını; bu durumda hizmetlerin finansmanına katılımı vergiden kaçınma yoluyla azaltacağını vurgulamaktadır. Kamusal mal ve hizmetlere olan talep daralması ise, özel sektörün bu alanda üretim yapmasını teşvik edecektir. Ancak özel sektörün bu alanda yeterli üretimi sağlayamaması (dışsallıkların içselleştirilememesi halinde), hizmetin sunumunda tikanıklıklara, rant olanaklarının artmasına ve kamu görevlilerinin takdir yetkilerini kişisel menfaatleri doğrultusunda kullanmalarına sebep olacaktır.

Yolsuzlukların, eğitim ve sağlık harcamalarında hem nitelik hem de nicelik açısından meydana getirdiği bu değişim, Gupta vd. (2000a:24-25) tarafından ampirik olarak test edilmiştir. 1985-1997 yılları arasında 128 ülkeye ilişkin olarak yapılan çalışmada, yolsuzluklar ile eğitim ve sağlık harcamaları arasındaki ilişkiyi göstermek üzere bebek ölümleri ve ilkökulu terk etme oranları kullanılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre, yolsuzlukların yüksek olması durumunda bir yandan bebek ölümleri artmakta diğer yandan ilkökulu terk etme oranları yükselmektedir. Şöyle ki, yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluğun az olduğu ülkelere kıyasla çocuk ölümleri iki kat, ilkökulu terk oranları ise beş kat daha fazladır. Bu sonuçlar yolsuzlukların varlığı durumunda eğitim ve sağlık harcamalarına gerekli payın ayrılmaması ile açıklanmaktadır.

Gupta vd.'nin (2000a) sosyal harcamalar ile yolsuzluklar arasındaki ilişkiye yönelik bulgularını destekleyen diğer bir çalışma, Gupta vd. (1998:7-8) tarafından yapılmıştır. Buna göre, yolsuzlukların varlığı durumunda vergi idaresi etkinliğini yitirmekte ve

³ Dışsallıklar konusunda detaylı bilgi için, bkz Akalın (2000:119-145).

vergi kayıp ve kaçakları artmaktadır. Yolsuzluğun vergi sistemi üzerindeki bu olumsuz etkisinin sonucu olarak ise bir yandan vergi gelirleri azalmakta diğer yandan da kamusal hizmetlere, özellikle de sosyal harcamalara aktarılacak fonlar daralmaktadır. Bu durum yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde daha az sosyal harcama yapılması sonucunu doğurmaktadır.

Bununla birlikte, Gupta vd. (1998:8) sosyal harcamaların yapılma zorunluluğunun olduğunu vurgulayarak; yolsuzluklar sonucu bu harcamaların içeriğinde bir takım değişimler olabileceğini ifade etmektedir. Yapılan çalışmada sosyal harcamaların içeriğinde meydana gelen değişimde baskı gruplarının yaptığı lobicilik faaliyetlerine özel önem verilmektedir. Çünkü baskı grupları yaptıkları lobi faaliyetleri ile harcamaları rüşvet toplama imkânları yüksek olan alanlara kaydırabilmektedir. Rüşvet olanaklarındaki farklılıklar sonucunda yeni bir hastane inşaatına ya da tıbbi malzeme alımına yönelik harcamalarda artış olacağı; ancak aşılama gibi hizmetlere yönelik harcamalarda ise azalmalar olacağı beklenmektedir.

Yüksek seviyedeki yolsuzluğun sosyal harcamalarda meydana getireceği bu azalma, Gupta vd. (1998:14-27) tarafından ampirik olarak test edilmiştir. 1980-1997 yılları arasında 38 ülkeye yönelik olarak yapılan çalışmada, yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık artışın GSYİH'nin oranı olarak sosyal güvenlik ve refah harcamalarında 0,82; eğitim ve sağlık harcamalarında ise 0,45 oranında bir azalmaya neden olacağı bulgusuna ulaşılmıştır. Çalışmada, yolsuzluklar sonucu sosyal harcamalarda meydana gelen azalmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi de analiz edilmiş ve yolsuzluk endeksindeki 2,52 puanlık bir artmanın Gini katsayısında yaklaşık 4,4 puanlık bir artışa neden olduğu vurgulanmıştır. Bu sonuç yolsuzlukların artması durumunda sosyal harcamalarda meydana gelen azalmaya bağlı olarak gelir dağılımının da bozulacağı anlamına gelmektedir.

Kamu harcamalarının yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı alanlara yönlendirildiği görüşünü destekleyen diğer bir çalışma ise Gupta vd. (2000b) tarafından yapılmıştır. Yapılan çalışmada askeri harcamalar ile yolsuzluklar arasındaki ilişki incelenmiş ve yolsuzluğun yoğun olduğu ülkelerde askeri harcamalara ayrılan payın yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bu sonuç, sermaye yoğun harcama gerektiren askeri harcamaların bünyesinde geniş rant olanakları barındırması ve açılan ihaleleri kazanabilmek amacıyla yüksek oranda rüşvet ödenmesi gerekliliği ile desteklenmektedir. Bu konuda yapılan bir tahmine göre, silah satışından elde edilen kazançlarının %15'i rüşvet olarak verilmektedir (Gupta vd., 2000b:4-6).

İfade edilen bu görüş Gupta vd. (2000b:18) tarafından ampirik olarak test edilmiştir. 120 ülkeye yönelik olarak 1985-98 yıllarını kapsayan çalışmada, GSYİH'nin bir oranı olarak askeri harcamalar ile yolsuzluklar arasındaki ilişki sınıanmıştır. Çalışmanın bulgularına göre; yolsuzluk algılama endeksinde meydana gelen 1 puanlık artış GSYİH'nin oranı olarak askeri harcamaları 0,48 oranında arttırmaktadır. Bu sonuç sermaye yoğun kamu harcamalarının bireylere sağladığı rant olanakları nedeniyle yolsuzluklarla nasıl bir etkileşim içerisinde olabileceğini göstermektedir.

Sermaye yoğun kamu harcamaları içerisinde ele alınması gereken diğer bir harcama kalemi de kamu yatırım harcamalarıdır. Ekonomik büyümeye sağladığı katkılar nedeniyle kamu yatırım harcamaları özel önem arz etmektedir. Yol, baraj, sulama kanalı, elektrik santrali, liman, havaalanı, okul ve hastane gibi kamu yatırım projeleri bir yandan ülkenin alt yapı ihtiyacının karşılanmasına ve üretim kapasitesine katkı yaparken, diğer yandan özel kesimin verimliliğini arttırmaktadır.

Kamu yatırım projeleri ekonomik yönden sahip olduğu bu çekiciliğin yanında politik çekiciliğe de sahiptir. Bu nedenle yapımı büyük sermaye gerektiren bu projelerin seçimi noktasında bazı politikacıların ekonomik kriterlerin dışında rüşvet ve komisyon beklentileri ile kararlar aldıkları gözlemlenmektedir. Özellikle kamu yatırım bütçelerinin hazırlanması aşamasında ortaya çıkan bu beklentiler, yatırımların miktarında, projelerin seçiminde ve yatırım yapılacak coğrafi bölgenin belirlenmesinde önemli etkilere sahip olabilmektedir (Tanzi ve Davoodi, 1998:1).

Yolsuzluğun kamu yatırım projelerinde oynadığı bu rol, projenin seçiminde kullanılması gereken fayda-maliyet analizinin terk edilmesine neden olmakta ve projenin rüşvet yaratma kapasitesini ön plana çıkarmaktadır. Kamu yatırım projelerinin başlangıcından sona erdirilmesine kadar tüm aşamalarda bir girdi olarak yer alan yolsuzluklar, yatırım bütçesinin artmasına da neden olmaktadır. Çünkü kamu yatırım projeleri büyük sermaye harcamalarının yapılmasını gerektirdiği için firmalar projeyi kazanabilmek amacıyla yüksek komisyon (rüşvet) ödemeye istekli olacaktırlar. Komisyon bedellerinin proje maliyetinin yüzdesi olarak belirlenmesi durumunda yatırım bütçesi olması gerekenden daha yüksek hesaplanacaktır (Tanzi ve Davoodi, 1997:7). Örneğin, iki şeritli bir yolun maliyeti üzerinden alınacak %2'lik bir komisyon ile dört şeritli bir yolun maliyeti üzerinden alınacak %2'lik komisyon arasındaki fark, ihale edilecek projenin miktarını arttıracaktır (Tanzi ve Davoodi, 1998:4).

Kamu yatırım projelerinin kazanılması amacıyla ödenen komisyonlar firma açısından bir maliyet unsuru olarak da düşünülemez. Çünkü firma bu komisyonları telafi edecek çeşitli yöntemlere başvurmaktadır. Bu yöntemlerin başında firmanın ihaleyi kazanabilmek amacıyla düşük bedel teklif etmesi ve ihaleyi aldıktan sonra ihale bedelinin revize edilmesi gelmektedir. Çok yaygın olarak yapılmaya da firma, "maliyet artı kâr" sözleşmelerinde rüşvet harcamalarını yüksek belirlenen fiyat içerisinde gizleyebilmektedir. Firmanın, ödenen komisyonları telafi etmede en çok kullandığı yöntem ise proje maliyetini kalitesi düşük malzeme ya da kalifiyesiz işçi kullanarak azaltmasıdır (Everhart ve Sumlinski, 2001:9). Kullanılan bu yöntem ise sonuçta kamu yatırımlarının kalitesinin düşük olmasına neden olmaktadır.

Kamu yatırım projelerinden özellikle alt yapı yatırımlarının kalitesinde meydana gelen düşmenin tek nedeni firmanın kalitesi düşük malzeme ya da vasıfsız işçi kullanarak ödenen rüşveti telafi etmek istemesi değildir. Alt yapı yatırımlarının kalitesini etkileyen bakım ve onarım harcamalarının daha az maliyet gerektirmesi ve daha az politik çekiciliğe sahip olması nedeniyle pek tercih edilmemesi bu konudaki diğer bir nedendir. Tanzi ve Davoodi (1997:8-9), yolsuzlukların varlığı durumunda ülkenin fiziki alt yapı tesisleri üzerindeki bakım ve onarım harcamalarının kasten azaltılabileceğinin altını çizmektedir.

Şöyle ki; alt yapı tesislerine ilişkin bakım ve onarım harcamalarının yapılmaması durumunda bu tesisler kısa sürede deformasyona uğrayacak ve bu durum yeni ihalelerinin açılmasına zemin hazırlayacaktır. Dolayısıyla yolsuzlukların varlığı durumunda kamu yatırım harcamaları verimliliğindeki azalmaya rağmen artacaktır.

Yolsuzlukların kamunun alt yapı yatırımlarının verimliliğini azaltması ekonomik büyüme açısından da olumsuz etkiler meydana getirebilir. Del Monte ve Papagni (2001:1-3) tarafından İtalyan ekonomisine yönelik olarak yapılan çalışmada, yolsuzluğun yüksek olduğu bölgelerde kamu harcamalarının etkinliğinin azaldığı bulgusuna ulaşılmıştır. Çalışmada, kamu harcamalarının etkinliğini azaltan temel unsur olarak

yolsuzluk gösterilmekte ve etkinlikte meydana gelen azalmanın ekonomik büyümeyi düşürmesi, kamu kesiminin özel kesime yeteri kadar girdi sağlayamaması ile açıklanmaktadır.

Shleifer ve Vishy'ye (1993:615) göre, yukarıda ifade edilen sonuçlar, fakir ülkelerin kıt kaynaklarını neden yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı alt yapı yatırımlarına ve savunma harcamalarına ayırıp; yolsuzluk olanaklarının az olduğu eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalara ayırmadığını anlamaya yardım etmektedir.

Ancak kıt kaynakların yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı alanlara kaydırılması sadece fakir ülkelerde gözlemlenen bir olgu değildir. Günümüzde pek çok gelişmiş ülkede de yolsuzluklar, kamu harcamalarında yoğun olarak yaşanmaktadır. Örneğin, İtalya'nın Milano kentinde yolsuzluk skandallarının patlak vermesinden sonra şehrin demiryolu bağlantılarının yapımına ilişkin projenin maliyeti %52, bir kilometrelik metronun maliyeti %57 ve yeni havaalanı terminalinin yapım maliyeti %59 oranında azalmıştır. Bu örnek, ekonomik büyümenin sağlanmasında altın kural olarak ifade edilen sermaye harcamaların arttırılması gerçeğinin yolsuzluklar ile nasıl sekteye uğratıldığını göstermektedir. Bu husus birçok ülkede yeni yolların yapılması için gerekli finansman olanaklarının kolayca bulunabilmesine rağmen, bu yolların tamiri ya da bakımı için gerekli finansmanın bulunamaması ya da yeni hastane binası inşaatı için finansman bulunmasına rağmen doktor ve hemşire istihdamı için finansman bulunamaması örneklerinin, yolsuzluklar ile nasıl açıklandığını göstermektedir (Tanzi ve Davoodi, 1997:3-4). Bununla birlikte, bu örnekler gelişmekte olan birçok ülkede yıllar önce başlanmasına rağmen bir türlü bitirilemeyen projelerin⁴, yolsuzluklarla nasıl açıklanacağı hususunda da bir ipucu vermektedir.

3. KAMU GELİRLERİ VE YOLSUZLUKLAR

Kamu gelirlerinin yolsuzluklarla olan ilişkisi ekonomi üzerinde önemli etkileri olmasından dolayı irdelenmesi gerekli hassas bir konudur. Yolsuzlukların kamu gelirlerinde oynadığı rol oldukça karmaşık bir yapı sergilemektedir. Çünkü ilişkinin bir tarafında yetkisini ve gücünü devletten alan kamu görevlisi, diğer tarafında ise ait olduğu topluma ekonomik gücü ile orantılı olarak finansman sağlamak zorunda olan bireyler yer almaktadır. Bu ilişkinin mali nitelikte olması tarafların yetkilerini ve yükümlülüklerini kötüye kullanarak yolsuz davranışlara yönelmesini mümkün kılmaktadır.

Kamu gelirleri toplanırken ortaya çıkan yolsuzluk olayları çeşitli şekillerde meydana gelmektedir. En basit şekliyle yolsuz davranışlar, tek bir bireyin davranışları sonucunda gerçekleşir. Tek taraflı yolsuzluk olarak ifade edilen bu durum gelir idaresinde çalışan görevlilerinin kamusal fonları kendi hesaplarına aktarması ile örneklendirilebilir. Diğer taraftan çok taraflı yolsuzluk olarak ifade edilen ve grup halinde yapılan yolsuzluklar ise birkaç vergi memuru arasında gerçekleşebileceği gibi vergi memurları ile vergi mükellefleri arasında da gerçekleşebilir (Martinez-Vazquez vd., 2004:49).

⁴ Türkiye'de 1984 yılı öncesinde başlanmış ve henüz bitirilememiş 273 önemli proje bulunmaktadır. Bu projeler, toplam proje tutarının %22'sini oluşturmaktadır. Proje tutarı ile ağırlıklandırılarak hesap yapıldığında projenin ortalama tamamlanma süresi, 9,3 yıl olmaktadır (TOBB, 2001:11-12). Bununla birlikte Sayıştay'ın 2000 Yılı Mali raporu'na göre, kamu yatırımları ihale bedelinin yüzde 135 fazlasına mal olmaktadır (Sayıştay, 2000:151). Örneğin, 100 \$'lık ihale bedeline rağmen nihai maliyet 235 \$'ı bulmaktadır.

Yapılan yolsuz faaliyetin tek bir birey tarafından mı; yoksa grup olarak mı yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın gelir idaresindeki yolsuzlukların oluşumu çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Kamu görevlilerini yolsuzluğa sevk eden unsurlar olarak ifade edebileceğimiz bu hususlar Martinez-Vazquez vd. (2004:50-57) tarafından şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu görevlilerinin ahlaki değerleri,
- Yolsuz faaliyetlerden yakalanma olasılığının düşük olması,
- Soruşturma ve ceza görme ihtimalinin düşük olması,
- Yetersiz ücret seviyesi,
- Vergi mükelleflerinden gelen baskılar,
- Vergi idaresinde temel kontrol ve denetim mekanizmalarının olmaması,
- Vergi ve gümrük idaresinin karmaşık yapısı,
- Vergi ve gümrük idaresinde çalışanların aşırı takdir yetkileri,
- Kamu görevlilerinin siyasallaşması.

Sıralanan sebeplerle yapılan yolsuzlukların bütçe gelirleri üzerinde meydana getirdiği etkiler farklı ağırlıklarda rol oynayacaktır. Bununla birlikte yolsuzlukların kamu gelirleri üzerindeki etkisi incelenirken bu gelirlerin içerisindeki farklılıklardan dolayı en azından vergi ve vergi dışı olarak ayırmak ve bu şekilde incelemek elde edilecek bulguların daha sağlıklı yorumlanması açısından önemli gözükmektedir. Bu nedenle kamu gelirlerinin vergi ve vergi dışı gelirler olarak yolsuzluk ile ilişkisi takip eden kısımda ayrı ayrı irdelenmektedir.

3.1. Vergi Gelirleri ve Yolsuzluklar

Kamu maliyesinin yolsuzluklardan en fazla etkilendiği alanların başında verginin tahakkuk ve tahsili gelmektedir. Yolsuzluklar, verginin tahakkuk ve tahsilatı üzerinde geniş etkilere sahiptir. Gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak yapılan çalışmalar; bu ülkelerde devletin, vergi tabanının yaklaşık yarısına yakın kısmını vergiden kaçınma ve yolsuzluklar nedeniyle toplayamadığını ortaya koymaktadır⁵ (Fjeldstad ve Tungodden, 2001:2). Chand ve Moene (1999:1129), yolsuzluklar nedeniyle oluşan bu gelir kayıplarının gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranları ve bütçe açıkları üzerinde olumsuz etkiler doğuracağını ifade etmektedir.

Vergi gelirlerinin yolsuzluklar nedeniyle azalması⁶ yönünde görüş belirten Tanzi ve Davoodi (1997:13), yolsuzlukların vergiden kaçınmaya, vergi kaçırmaya, düzensiz vergi istisnalarına ve etkin olmayan bir vergi sistemine neden olması ile açıklanmakta-

⁵ Vergi idaresindeki yolsuzlukların ölçülmesine ilişkin olarak yapılan çalışmalar dikkat çekici sonuçlar ortaya koymaktadır. Örneğin Hindistan'a yönelik olarak yapılan bir çalışmada bu ülkedeki vergi müfettişlerinin %76'sının rüşvet aldığı ve mükelleflerinde %68'inin rüşvet verdiği ortaya çıkmıştır (Mookherjee ve Png,1995:145). Bu oranlar devletin vergi gelirlerinde yolsuzluklar sonucu oluşan büyük azalmaların nedenini göstermektedir. Nepal'e ilişkin olarak yapılan diğer bir çalışmaya göre bu ülkedeki vergi gelirlerinin %20-30 yakın kısmının rüşvet nedeniyle alınamamaktadır. Benzer araştırmalar Tayland'a yönelik olarak da yapılmış ve ülkede yolsuzlukların azaltılmasının vergi gelirlerini yaklaşık olarak %50 oranında arttıracığı ifade edilmiştir (Hindriks vd., 1999:396).

⁶ Türkiye'de yolsuzlukların vergi gelirleri üzerine olan etkisi için bkz Bağdigen ve Beşkaya (2005) ve Bağdigen ve Tunçer (2004).

dır. Bunun yanında vergi memurlarının yolsuz davranışları da vergi kayıp ve kaçaklarının oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Vergi memurlarının mükelleflerden alacakları rüşvet ile bir yandan bazı gelir kalemlerini görmezden gelmesi diğer yandan mükellefin harcama kalemlerinin şişirilmesi, vergi matrahının olması gerekenden düşük çıkmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte mükelleflerin vergisel sorumluluklarını yerine getirip getirmeyeceğini tespit etmek amacıyla görevlendirilen vergi memurlarının da tam olarak denetlenememesi yolsuzların oluşumuna sebep olabilmektedir (Flatters ve Macleod, 1995:2). Denetimde yaşanan bu sorun dışında vergi gelirlerinde azalmaya sebebiyet verecek bazı faktörler bulunmaktadır. Tanzi'ye (1998:11) göre;

- Vergi kanunları mükelleflerin anlayamayacağı şekilde karmaşık bir şekilde düzenlenmiş ve bunun sonucunda mükellefler yardıma ihtiyaç duymakta ise,
- Vergilerin ödenmesi aşamasında mükelleflerle vergiyi toplayanlar sık sık karşı karşıya geliyorsa,
- Vergi idaresinde çalışanların maaşları düşük ise,
- Vergi idaresinde çalışanların yolsuz davranışları görmezden geliniyor ya da kolayca ortaya çıkarılmıyor veyahut ortaya çıkarıldığı zaman hafif bir cezaya hükmediliyorsa,
- İdari prosedürler (örneğin, denetimden geçirilecek mükelleflerin seçimindeki ölçüt) şeffaflıktan yoksun ise,
- Vergi teşviklerinin sağlanmasında, verginin tahakkukunda, denetlenecek mükelleflerin seçiminde, dava açma aşamalarında ve diğer birçok önemli kararların alınmasında vergi idaresi geniş takdir yetkisine sahipse, yolsuzluklar yoğun olarak yaşanacaktır.

Vergi kanunları ve vergi idaresinin sahip olduğu bu özellikler, vergi gelirlerinde yaşanan yolsuzlukların nedenlerine ilişkin olası açıklamalarından bazılarıdır. Sistemden kaynaklanan bu sorunlar vergi gelirlerinde azalmaya sebep olacak çeşitli yolsuzluk olaylarının yaşanmasına neden olabilmektedir.

Asher (2001:10), vergi gelirlerini etkileyen yolsuzlukların oluşumuna ilişkin örneklerle yolsuzluk olaylarını şöyle somutlaştırmaktadır:

- Yolsuzluk yapılmaması halinde alınması mümkün olmayan vergi muafiyet belgelerinin temini,
- Mükellefiyete ait bilgilerin vergi idaresinin kayıtlarından ve dosyalarından silinmesi,
- Mükellefin ticari rakiplerine ilişkin gizli vergi beyan bilgilerinin sağlanması,
- Vergi kaçakçılığını kolaylaştırmak amacıyla sahte mükellefiyet tesisi,
- Mükellefin vergi borcunun gereksiz olarak silinmesi,
- Yapılan vergi denetimlerinin ve kesilen vergi cezalarının takip edilmemesi.

Yukarıda sıralanan örneklerden anlaşılacağı üzere vergi sistemindeki yolsuzlukların ortak bileşeni vergi memurlarına sağlanan aşırı takdir yetkisidir. Verilen bu takdir yetkisinin kötüye kullanımı kişilere yolsuz kazanç olanakları sağlamaktadır (Asher,2001:10). Bunun yanında mükellefin ödemek zorunda olduğu vergilerin bir kısmının rüşvet olarak alınması vergi sisteminin artan oranlılığını azaltmaktadır. Çünkü yapılan yolsuz faaliyetler neticesinde matrahta meydana gelebilecek bir artış engellenmekte ve bunun sonucunda ödenmesi gereken vergi azalmaktadır (Tanzi ve Davoodi,

2000:16). Bununla birlikte vergi memurlarının yolsuz davranışlarının sonucunda elde edecekleri parasal getiri, mükellefin yükümlülüklerini yerine getirmemesi sonucu oluşan vergi kayıplarından fazla olamaz. Aksi halde, mükellefin sorumluluklarını zamanında yerine getirmesi kendi lehine olacaktır (Bağdigen ve Tunçer, 2004:169).

Yolsuzlukların vergi gelirlerinde meydana getireceği azalmanın olası açıklamalarından bir diğeri ise yolsuzlukların kamu harcamalarının miktarında ve bileşiminde yarattığı değişimin bu harcamaların finansmanına katılan bireylerin vergilemeye ilişkin olumsuz tepkilerine neden olmasıdır. Bu tepkiler vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Ghura, 1998:11).

Yolsuzluklar sonucu oluşan gelir kayıpları mutlaka vergi kaçakçılığı ya da vergiden kaçınma şeklinde olmamaktadır. Yolsuzlukların vergi gelirlerine dolaylı etkisi de diyebileceğimiz bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- Yolsuzluğun kayıt dışı ekonominin ölçeğinde meydana getireceği artış, vergi tabanının azalmasına sebebiyet vererek vergi gelirlerinin düşmesine neden olur (Martinez-Vazquez vd., 2004:48).
- Yolsuzlukların yatırımları ve ekonomik büyümeyi azaltmasının sonucunda, (Mauro, 1995:683) vergi tabanında azalma meydana gelir.
- Mükelleflerin, yolsuz vergi memurlarının illegal taleplerini karşılama noktasında isteksiz davranması, ticari faaliyeti sona erdirmeye ve/veya işlemlerin kayıt dışına kaydırılması sonuçlarını ortaya çıkararak vergi gelirlerinin azalmasına neden olabilir (Ghura, 1998:11).

Yolsuzlukların yukarıda ifade edildiği şekilde vergi gelirlerini azaltması ve bunun sonucunda toplam kamu gelirlerinde meydana gelen azalma (Friedman vd., 2000:480; Johnson vd.,1998:8; Hindricks, 1999:395-396; Hilman, 2004:1071; Ghura, 1998), yolsuzlukların kamu gelirleri üzerindeki *miktar etkisi* (birincil etki) olarak ifade edilmektedir. Ancak miktar etkisinin yanında yolsuzlukların vergi gelirlerinin türlerinde meydana getireceği değişim de vardır ki, bu husus *bozma etkisi* (ikincil etki) olarak ifade edilmektedir (Hwang, 2002:162).

Yolsuzlukların kamu gelirleri üzerindeki miktar etkisi, Tanzi ve Davoodi (2000:18) tarafından yapılan çalışmada bulunan şu sonuçlar ile gösterilebilir. Yolsuzluk algılama endeksinde meydana gelebilecek 1 puanlık artış; toplam kamu gelirleri/GSYİH rasyosunu %1.5 oranında, vergi gelirleri/GSYİH rasyosunu %2.7 oranında azaltmakta iken, vergi dışı gelirler/GSYİH rasyosunu %1.3 oranında arttırmaktadır.

Yolsuzlukların vergi türleri üzerindeki bozma etkisi ise şu sonuçlarla gösterilebilir. Yolsuzluk algıma endeksindeki 1 puanlık bir artış; doğrudan vergiler/GSYİH oranını %1.8, dolaylı vergiler/GSYİH oranını ise %1.2 oranında azaltmaktadır (Tanzi ve Davoodi, 2000:18). Bu sonuçlar yolsuzlukların gelişmekte olan ülkelerde daha yoğun olduğunun kabulü ile birleştirilirse bu ülkelerin neden dolaylı vergilere daha ağırlık verdiğinin açıklanmasına yardım edecektir.

Dolaysız vergiler ile dolaylı vergilerin yolsuzluktan farklı şekilde etkilenmeleri bu vergilerin bünyelerinde taşıdığı farklılıklar ile açıklanabilir. Dolaysız vergilerde vergi mükellefleri ile vergi idaresi karşı karşıya gelmekte ve temel olarak mükellefin beyanı esas tutulmaktadır. Dolayısıyla, matrahın tespitinde yolsuzluğun yoğun olarak yaşanması beklenebilir. Çünkü bu vergilerde matrahın hesaplanması genelde subjektif unsurları

gerektirmektedir. Ancak dolaylı vergiler bünyesinde bir muameleyi gerektirdiği için temel olarak satış üzerinden alınmakta olup, bu vergilerde mükellefler ile idare çok sık karşı karşıya gelmemektedir. Bu nedenle dolaylı vergiler, satışın gerçek miktarları yansıtmaması ve bunun sonucunda ortaya çıkan kayıplar dışında yolsuzlukla çok bağlantılı değildir. Örneğin konuya Katma Değer Vergisi açısından bakıldığında zaman, bu vergiler iyi bir muhasebecilik kaydını gerektirir. Bununla birlikte, vergi mükelleflerinin az sayıdaki büyük firma olması, denetimlerini de kolaylaştıracağından; bu alanda yolsuzluk yapılma ihtimali, dolaysız vergilere kıyasla daha azdır (Tanzi ve Davoodi, 2000:18). Bu nedenle yolsuzluğun azaltılması dolaylı vergiler ile dolaysız vergiler arasındaki dengesizliğin aşılmasına olanak sağlayabilir.

Yolsuzluğun dolaysız ve dolaylı vergiler ayrımında neden olduğu bu etkileşim, vergi türlerinde de yaşanmaktadır. Örneğin, yolsuzluğun varlığı durumunda, dolaylı vergiler içerisinde yer alan uluslararası ticaretten elde edilen vergiler (gümrük vergisi) ile diğer vergiler arasında bir ayrım yapılmaktadır. Yolsuzluğun yoğun olduğu ülkelerde vergi gelirlerin kaynakları arasında yer alan uluslararası ticaretten elde edilen vergiler artabilmektedir (Hwang, 2002:162). Bu sonucun ortaya çıkmasında çeşitli unsurlar etkilidir. Bu unsurların başında, rant peşinde koşan büyük şirketlerin iç piyasadaki ayrıcalıklı konumlarını kaybetmemek amacıyla uluslararası ticaret üzerindeki vergilerin arttırılması yönünde lobi yapmaları gelmektedir (Mitra, 1999:1122). Firmalar tarafından gelen bu taleplerin yanında kamu görevlilerinin daha kolay rüşvet alabilmelerine olanak sağlayan alanlara yönelmek istemeleri de uluslararası ticaret üzerindeki vergilerin artmasına neden olabilir (Hwang, 2002:162). Ancak uluslararası ticaret üzerindeki vergilerin yolsuzlukların varlığı durumunda artabilmesi için vergi oranlarında meydana gelen yükselişin vergi kayıp ve kaçaklarından fazla olması gereklidir.

Bununla birlikte, yolsuzlukların vergi gelirlerini artırabileceği fikri gözden uzak tutulmaması gerekmektedir. Söz konusu fikri ileri süren Mookherjee (1997) mali yolsuzluğa bulaşmış vergi görevlilerinin vergi kaçırıcılardan daha fazla rüşvet alabilmek için diğer vergi kaçırıcıları tespit amacıyla yoğun çaba sarf edeceklerini belirtmektedir. Vergi denetimlerindeki yoğunluğun artması ise sonuçta vergi mükelleflerini vergi kaçırmaktan vazgeçirerek vergi gelirlerinde artışa sebep olacaktır.

Bu görüş, Fjeldstad ve Tungodden (2003) tarafından kısa dönemde gerçekleşmesi mümkün olarak kabul edilirken, sırf vergi gelirlerinde artış olsun diye mali yolsuzlukların göz ardı edilmesi sonuçta yolsuzlukları arttıracaktır. Dolayısıyla, yolsuzluğu artırıcı böyle bir strateji, yazarlarca kesinlikle doğru bir uygulama olarak kabul edilmemektedir.

3.2. Vergi Dışı Gelirler ve Yolsuzluklar

Yolsuzlukların vergi dışı gelirlere olan etkisi incelenirken gelirlerin kaynağına bakılması gerekmektedir. Örneğin, zengin doğal kaynaklara sahip olan ülkelerde, vergi dışı gelirler içerisinde doğal kaynakların satışı önemli bir paya sahiptir. Bununla birlikte bu ülkelerde doğal kaynakların bünyesinde bulundurduğu rant olanakları nedeniyle, yolsuzluklar da büyük boyutlardadır. Bu nedenle yolsuzlukların fazla olduğu zengin kaynaklara sahip olan ülkelerde vergi dışı gelirlerin artma eğiliminde olduğu söylenebilir (Tanzi ve Davoodi, 2000:18).

Ancak günümüzde vergi dışı gelirler içerisinde doğal kaynakların payının yüksek olduğu çok az sayıda ülke vardır. Bu nedenle vergi dışı gelirler kapsamında ele alınan

harçlar, şerefiyeler, vergi benzeri gelirler, emlak ve teşebbüs gelirleri ve borçlanmanın yolsuzluklarla olan ilişkilerine de bakılması gerekir. Eğer vergi dışı gelirlerin içerisinde harçlar, şerefiyeler ve vergi benzeri gelirlerin payı yüksekse bu gelir türlerinin yolsuzluklardan olumsuz etkilenmeleri beklenebilir. Çünkü aynen vergilerde olduğu gibi; yükümlülüklerinden kurtulmak isteyen mükelleflerin yetkilerini kötüye kullanan memurlar ile anlaşma yapmaları olasılık dahilindedir. Yapılacak bu anlaşmaların sonucunda vergi dışı gelirlerde azalma beklenebilir.

Keza, emlak ve teşebbüs gelirleri içinde aynı şeyler söylenebilir. Bu gelir kalemleri bünyelerinde geniş rant olanakları barındırmaktadır. Gayrimenkullerin yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı ihalelerde emsallerine göre göze çaracak derecede düşük bedelli satışı ya da kiralanması emlak gelirlerini azaltacaktır. Diğer taraftan teşebbüs gelirlerinin kaynağını oluşturan iktisadi devlet teşekküllerinde, siyasal ve yönetsel yolsuzlukların yoğun olarak yaşanması da ihtimal dahilindedir. İfade edilen bu kuruluşlarda yapılan çeşitli yolsuzluklar sonucunda belli kişilere ucuz hammadde sağlanması veya kuruluşların piyasadan daha avantajlı şekilde elde edebilecekleri girdileri yüksek bedellerle almaları, teşebbüs gelirlerinin yolsuzluklar sonucunda azalmasına neden olacaktır.

Yolsuzluğun vergi dışı gelirler üzerindeki etkisi incelenirken ele alınması gereken diğer bir gelir unsuru da borçlanmadır. Gerek yurt içi gerekse yurt dışından kamu idarelerine sağlanan fonların kullanımı ve yönetimi aşamasında, yolsuzlukların yaşanma olasılığı bulunmaktadır. Özellikle borç alınan fonların rasyonel kullanımı için gerekli olan hesap verilebilirlik, saydamlık ve kontrol süreçlerine uyulmaması durumunda söz konusu fonlar rant dağıtma amacıyla kullanılabilir.

4. SONUÇ

Kamu kesiminde cereyan eden yolsuzluklar sonucunda meydana gelen değişim, hem kamu harcamaları cephesinde hem de kamu gelirleri cephesinde yaşanmaktadır. Söz konusu bu durum ekonomik anlamda olumsuzluklara sebep olmakta ve kamu ekonomisini; dolayısıyla ülke ekonomisini olumsuz etkilemektedir.

Kamu harcamalarında yolsuzluklar sonucu yaşanan değişime hem nitelik hem de nicelik açısından bakılabilir. Yolsuzlukların varlığı durumunda kamu harcamaları rant kapasitelerine göre ele alınmaktadır. Bu nedenle kamusal fonlar yolsuzlukların yoğun olduğu alanlara aktarılmaktadır. Kamusal fonların bu şekilde aktarılması kamu kesiminin fonksiyonlarını etkin olarak yerine getirmesini engellemektedir. Bunun sonucunda eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalara aktarılan fonlar azalmakta iken savunma ve yatırım harcaması gibi sermaye yoğun harcamalara aktarılan fonlar artmaktadır. Yatırım harcamalarındaki yolsuzluk kaynaklı gerçekleşen artışlar, tamamlanmış yatırımlara yönelik bakım ve onarım harcamalarında görülmemekte; tamamlanmış yatırımların kullanım ömründeki kısaltmaya paralel verimliliği de azalmaktadır. Diğer taraftan sosyal harcamaların yolsuzluklarla olan bu ilişkisi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir.

Kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde yaşanan bu değişim, kamu gelirlerinde de görülmektedir. Yolsuzlukların varlığı durumunda hem vergi gelirlerinde hem de vergi dışı gelirlerde bir azalma meydana gelmektedir. Vergi gelirlerinde meydana gelen azalma yolsuzlukların vergiden kaçınmaya, düzensiz vergi istisnalarına ve etkin olmayan bir vergi sistemine neden olması ile açıklanmaktadır. Diğer taraftan vergi gelirlerinin

de yaşanan bu azalmanın şiddeti vergi türleri açısından farklılık göstermektedir. Şöyle ki; yolsuzlukların varlığı durumunda dolaysız vergilerin dolaylı vergilere oranla daha fazla azaldığı gözlenmektedir. Vergi gelirlerinde yaşanan bu durum vergi dışı gelirlerde de yaşanmakta ve yolsuzlukların varlığı durumunda harçlar, şerefiyeler, vergi benzeri gelirler ve emlak ve teşebbüs gelirlerinde azalma, borçlanmada artışlar söz konusu olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri (2000); *Kamu Ekonomisi*, Akçağ Yayınları: Ankara.
- Aktan, Coşkun Can (2001); "Siyasal Yozlaşmaların Ekonomik Etkileri", *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/siyasal-yozlasmalarin-etkileri.pdf>, 12.04.2005
- Asher, Mukul G. (2001); "Design of Tax Systems and Corruption", Conference on *Fighting Corruption: Common Challenges and Shared Experiences*, Singapore: Konrad Adenauer Stiftung and the Institute of International Affairs, 10-11 May, <http://cvc.nic.in/vscvc/taxcorrup.pdf>, 03.01.2004.
- Bağdigen, Muhlis ve Ahmet Beşkaya (2005); "The Impact of Corruption on Government Revenues: The Turkish Case," *Yapı Kredi Economic Review*, Vol. 16, No. 2, 31-54.
- Bağdigen, Muhlis ve Mehmet Tunçer (2004); "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi: Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", *Vergi Dünyası*, Sayı 272, Nisan:168-174.
- Chand, K. Sheetal ve Karl O. Moene (1999); "Controlling Fiscal Corruption," *World Development*, Vol. 27, No. 7:1129-1140.
- Del Monte, Alfredo ve Erasmo Papagni (2001); "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy," *European Journal of Economy*, Vol. 17:1-16.
- Dökmen, Gökhan (2005); "Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları İlişkisi: Türkiye Örneği," (Zonguldak: Yüksek Lisans Tezi, Z.K.Ü., S.B.E).
- Everhart, Stephan S. ve Mariusz A. Sumlinski (2001); "Trends in Private Investment in Developing Countries Statistics for 1970-2000," *International Finance Corporation Discussion Paper*, No. 44.
- Fjeldstad, Odd-Helge ve Bertil Tungodden (2003); "Fiscal Corruption: A Vice or a Virtue?," *World Development*, Vol. 31, No.8, pp. 1467-2003.
- Flatters, Frank ve W. Bentley Macleod (1995); "Administrative Corruption and Taxation," *International Tax and Public Finance*, 2:397-417.
- Friedman, Eric, Simon Johnson ve Daniel Kaufmann (2000); "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 76:459-493.
- Garamfalvi, L. (1998); "Corruption in the Public Expenditure Management Process," http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/garamfalvi/garamfalvi.html, 06.05.2004.
- Ghura, Dhaneshwar (1998); "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption," *IMF Working Paper*, WP/98/135, September.

- Gupta Sanjeev, Hamid Davoodi ve Rosa Alonso-Terme (1998); "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?," *IMF Working Paper*, WP/98/76, May.
- Gupta Sanjeev, Hamid Davoodi ve Erwin Tiongson (2000a); "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services," *IMF Working Paper*, WP/00/116, June.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello ve Raju Sharan (2000b); "Corruption and Military Spending," *IMF Working Paper*, WP/00/23, February.
- Hilman, Arye L. (2004); "Corruption and Public Finance: An IMF Perspective," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20: 1067-1077.
- Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel ve Pablo Zoido-Lobaton (1998); *Corruption, Public Finances and The Unofficial Economy*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufman ve Pablo Zoido-Lobaton (1998); "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review*, LXXXVIII: 387-92
- Hindriks, Jean, Michael Keen ve Abhinay Muthoo (1999); "Corruption, Extortion and Evasion", *Journal of Public Economics*, Vol. 74:393-430.
- Hwang, Jinyoung (2002); "A Note on The Relationship between Corruption and Government Revenue," *Journal of Economic Development*, Vol. 27, No. 2:161-178.
- Kruger, Ann (1974); "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, Vol. 64, No.3:291-303.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze ve Jameson Boex (2004); "Corruption," *Fiscal Policy and Fiscal Management*, USIAD.
- Mauro, Paolo (1995); "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3:681-712.
- Mauro, Paolo (1998); "Corruption and the Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Expenditure*, Vol.69: 263-279.
- Morgan, L. Amanda (1998); "Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications: A Literature Review," *The Asia Foundation Working Paper Series*, No. 9.
- Mookherjee, Dilip (1997); "Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration," *Annual World Bank Conference on Development Economies*, (Ed.: B. Pleskovic ve J. Stiglitz), World Bank, Washington, DC, ss. 103-125.
- Mookherjee, Dilip ve I.P.L. Png (1995); "Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated?," *Economic Journal*, Vol. 105, No.428:145-159.
- Mitra, Devashish (1999); "Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination," *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 5:1116-1134.

-
- Sayıştay (2000); "2000 Yılı Mali Raporu," Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Shleifer Andrei ve Robert W. Vishy (1993); "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No.3:599-617
- Tanzi, Vito (1998); "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," *IMF Working Paper*, WP/98/63, May.
- Tanzi, Vito ve Hamid Davoodi (1998); "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth," *IMF Economic Issues*, No:12.
- Tanzi, Vito ve Hamid R. Davoodi (2000); "Corruption, Growth, and Public Finances," *IMF Working Paper*, WP/00/182, November.
- Tanzi, Vito ve Hamid Davoodi (1997); "Corruption, Public Investment, and Growth," *IMF Working Paper*, WP/97/139, October.
- TOBB(2001);"SavurganlıkEkonomisiAraştırması,"<http://www.tobb.org.tr/anket/savurganlikdoc>,26.10.2004.
- Vittal, N. (1999); "Public Expenditure and Corruption," <http://cvc.nic.in/vscvc/cvcspeeches/99jul3.html>, 12.06.2004.