

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**YOLSUZLUK - TÜRK VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİ VE
MÜCADELE STRATEJİLERİ**

**DANIŞMAN ÖĞRETİM ÜYESİ
PROF. DR. NACİ B. MUTER**

**HAZIRLAYAN
BURCU GEDİZ ORAL**

MANİSA

2009

YÜKSEK ÖĞRETİM DÖKÜMANTASYON MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Tez No:

Konu:

Üniv. Kodu:

Tezin Yazarının**Soyadı:** GEDİZ ORAL

Adı: Burcu

Tezin Türkçe Adı: "Yolsuzluk - Türk Vergi Sistemi İlişkisi ve Mücadele Stratejileri"**Tezin Yabancı Dildeki Adı:** "Corruption - Turkish Tax System Of Relationship And Strategies Anti - Corruption"**Tezin Yapıldığı****Üniversite:** Celal Bayar Üniversitesi **Enstitü:** Sosyal Bilimler Enstitüsü **Yıl:** 2009**Diğer Kuruluşlar:****Tezin Türü:** 1-Yüksek Lisans **Dili:** Türkçe2- Doktora **Sayfa Sayısı:** 213+ XIX3-Tıpta Uzm. **Referans Sayısı:** 3004-Sanatta Yeterlilik **Tez Danışmanlarının****Ünvanı:** Prof. Dr .**Adı:** Naci Birol**Soyadı:** MUTER**Türkçe Anahtar Kelimeler****İngilizce Anahtar Kelimeler**

1. Yolsuzluk

1. Corruption

2. Türk Vergi Sistemi

2. Turkish Tax System

3. Vergi Kaçakçılığı

3. Tax Evasion

4. Vergi Yapısı

4. Tax Structure

5. VAR Analizi

5. VAR Analysis

Tarih :**İmza :**

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum Evet

Hayır

ÖZET

Yolsuzluk "özel kazanç elde etmek amacıyla kamu gücünün kötüye kullanılması" olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk global bir problemdir. Yolsuzluk ekonomik, siyasal ve sosyal sistemin işlerliğini kısmen ya da tamamen yitirmesine neden olacak yasadışı ve/veya etik olmayan eylemler bütünüdür.

Çalışmada yolsuzluğun özellikle ekonomik sistem üzerindeki etkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Son dönemde yapılan çalışmalar yolsuzluk olgusunun makro ve mikro ekonomik temelleri bozarak dar anlamda ekonomik krizlere, genel anlamda ise kaynak israfına yol açtığını açık bir şekilde göstermektedir.

Türkiye’de, 1985- 2007 dönemine ait veriler kullanılarak yolsuzluk, vergi gelirleri, dolaylı- dolaysız vergiler, vergi yükü ve denetim oranı değişkenleri arasındaki nedensellik ilişkileri test edilmiş, ilişkinin yönü ve büyüklüğü ekonometrik VAR modeli kullanılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada bulunan ampirik sonuçlar, yolsuzluk değişkeni ile vergi yükü, dolaylı ve dolaysız vergiler arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca yolsuzluktan genel bütçe vergi gelirlerine ve denetim oranından yolsuzluğa doğru tek yönlü nedensellik bulunmaktadır. Bulunan sonuçlara göre uzun dönemde yolsuzlukla mücadelede en etkili değişken vergi yükü olmaktadır.

Yolsuzlukla mücadeleye gerek ulusal gerekse küresel düzeyde son derece önem verilmektedir. Yolsuzlukla mücadele, süreklilik ve her alanda uygulamayı gerektirir. Bağımsız medya ve aktif sivil toplum yolsuzluklara karşı savaşta hayati öneme sahiptir. Yolsuzluk şeffaf toplumlarda daha kolay kontrol edilebilmekte ve bu nedenle de şeffaflık yolsuzluğu önleyici etkiye sahip olmaktadır. Önemli olan mücadele stratejilerini doğru belirlemektir. Kamuoyu tarafından desteklenen kararlı bir mücadeleyle başarıya ulaşılabacaktır.

ABSTRACT

Corruption is defined as "the misuse of entrusted power for private gain". It is a global problem. Corruption is illegal and/or immoral actions that cause partially or entirely lose of functioning of economic, political, and social system.

This study focuses specifically on the effects of corruption on economic system. Recent studies have clearly showed that the phenomenon of corruption cause economic crises in particular and extravagance of resources in general by damaging macroeconomic and microeconomic foundations.

In Turkey, causalities between corruption, tax revenues, direct-indirect taxes, tax burden and tax audit ratios variables are tested for 1985-2007 period and, the direction and size of these relationships are determined by using econometric VAR model. Empirical results indicate a bi-directional causality relation between corruption variable and tax burden, direct-indirect taxes. An unidirectional causality determined corruption to tax revenues and tax audit to corruption. Results disclose the most effective variable is tax burden on long term fight against corruption.

It is attached great importance on fighting against corruption either national or global level. Fighting against the unlawful action requires continuity and application in every field. Independent media and an active civil society are vital if the fight is to be effective. Corruption is more easily detected in a transparent society and transparency can therefore also have a preventive effect. The most important thing is to determine the strategies of the struggle. It is possible to achieve success with a determined fight supported by public.

Doktora tezi olarak sunduğum **“YOLSUZLUK- TÜR K VERGİ SİSTEMİ İLİŐKİSİ VE MÜCADELE STATEJİLERİ”** adlı çalıŐmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dűşecek bir yardıma baŐvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluŐtuđunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmıŐ olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..... //2009

Burcu GEDİZ ORAL

TUTANAK

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün /..... /2009 tarih ve .../... sayılı toplantısında oluşturulan Jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliğinin 8.maddesine göre Anabilim DalıProgramı Doktora öğrencisi 'ın konulu tezi incelenmiş ve aday /..... /2009 tarihinde saat00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim Dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna oy ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

ÜYE

ÜYE

İÇİNDEKİLER

İçindekiler.....	VII
Tablolar Listesi.....	XVI
Şekiller Listesi.....	XVII
Ekler Listesi.....	XVII
Kısaltmalar.....	XVIII
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK: TANIMI, NEDENLERİ, TÜRLERİ, ÖLÇÜLMESİ ve ETKİLERİ

I. YOLSUZLUK KAVRAMI.....	5
A. YOLSUZLUK KAVRAMININ TANIMLANMASI.....	5
B. YOLSUZLUĞUN UNSURLARI.....	9
II. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ.....	10
A. KİŞİSEL NEDENLER.....	11
1. Çıkarıcılık.....	12
2. Makam Düşkünlüğü.....	12
3. Kayırmacılık.....	12
4. Ahlaki Değerlerde Aşınma.....	13
B. KURUMSAL NEDENLER.....	14
1. Bürokrasinin Kalitesi.....	14
a. Merkezîyetçilik ve Statükoculuk.....	15
b. Yetki Paylaşımı.....	15
c. Yolsuzluk Deneyimi.....	15
d. Kurum Taassubu.....	16
e. Bürokrasinin Siyasallaşması.....	16
f. Kırtasiyecilik.....	17
g. Bürokrat - Mafya İlişkisi.....	17
2. Kamusal İstihdam.....	17
a. Aşırı İstihdam.....	18

b. Kamu Sektöründeki Ücret Seviyesi.....	18
3. Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği.....	18
4. Vergileme ve Şeffaf Olmayan Vergi Mevzuatı.....	18
5. Adli Sistemden Kaynaklanan Nedenler.....	19
a. Adli Sistem ve İşleyişi.....	19
b. Cezaların Yetersizliği.....	19
c. Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği.....	20
C. TOPLUMSAL NEDENLER.....	20
1. Toplumsal Değişim.....	20
2. Geçiş Ekonomileri.....	21
3. Eğitimin Yetersizliği.....	21
4. Nüfus Artışı, Kentleşme ve Göç.....	22
5. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yetersizliği.....	23
6. Diğer Toplumsal Nedenler.....	23
D. EKONOMİK NEDENLER.....	24
1. Kalkınmışlık Düzeyi.....	24
2. Devletin Ekonomideki Rolü.....	24
a. Regülasyonlar ve İzin Ruhsatları.....	26
b. Kamu Harcaması Kararları.....	26
(1) Kamu Yatırım Projelerine İlişkin Kararlar.....	26
(2) İhaleler.....	27
(3) Bütçe Dışı Tutulan Hesaplar.....	27
(4) Bazı Mal ve Hizmetlerin Piyasa Fiyatının Altında Arz Edilmesi.....	27
(5) Takdire Bağlı Diğer Kararlar.....	27
3. Kişi Başına Düşen Gelir ve Gelir Dağılımı.....	28
4. Kayıtdışı Ekonomi.....	28
5. Özelleştirme.....	28
6. Medya - Ticaret İlişkisi.....	29
7. Enflasyon.....	29
8. Küreselleşme.....	30
E. SİYASAL NEDENLER.....	31

1. Demokrasi Kültürünün Eksikliği.....	32
2. Siyaset Algılaması.....	32
3. İktidarın Kişiselleşmesi ve Liderlik Örneği.....	33
4. Siyasetin Finansmanı.....	33
5. Sosyal Refah Devleti Anlayışı.....	34
III. YOLSUZLUK TÜRLERİ.....	34
A. SUÇ SAYILAN YOLSUZLUK EYLEMLERİ.....	35
1. Rüşvet.....	35
2. İrtikap.....	35
3. İçerden Öğrenenlerin Ticareti.....	36
4. Zimmet ve İhtilas.....	36
5. Karapara Aklama.....	36
6. Emniyeti Suiistimal.....	37
B. SUÇ SAYILMAYAN YOLSUZLUK EYLEMLERİ.....	37
1. Kayırmacılık (İltimas).....	37
a. Nepotizm (Akraba Kayırmacılık).....	38
b. Kronizm (Eş - Dost Kayırmacılık).....	38
c. Siyasal Kayırmacılık.....	38
d. Hizmet Kayırmacılığı.....	38
2. Rant Kollama.....	39
a. Monopol Kollama.....	39
b. Tarife Kollama.....	39
c. Lisans Kollama.....	39
d. Kota Kollama (Kontenjan Kollama).....	39
e. Teşvik kollama (Sübvansiyon Kollama).....	39
f. Sosyal Yardım Kollama (Alturizm Kollama).....	39
3. Lobcilik.....	40
4. Oy Ticareti ve Oy Satın Alma.....	40
5. Patronaj ve Hizmetsiz Memuriyetlik.....	41
6. Diğer.....	41
IV. YOLSUZLUĞUN ÖLÇÜLMESİ.....	42
A. ÖLÇÜMLERİN GÜVENİLİRLİĞİ.....	42

B. EN YAYGIN KULLANILAN YOLSUZLUK ENDEKSLERİ.....	43
1. Uluslararası İş Şirketi Yolsuzluk Endeksi.....	44
2. Global Rekabet Endeksi.....	45
3. Opasite Endeksi.....	45
4. Uluslararası Risk Danışmanlığı Yolsuzluk Endeksi.....	48
5. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi.....	48
V. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ.....	51
A. YOLSUZLUĞUN EKONOMİK ETKİLERİ.....	51
1. İlk Kuşak Çalışmalar (Etkin Yağ Hipotezi).....	51
2. İkinci Kuşak Çalışmalar.....	52
a. Yolsuzlukların Tasarruflar Üzerine Etkisi.....	53
b. Yolsuzlukların Yatırımlar Üzerine Etkisi.....	53
(1) Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları.....	54
(2) Kamu Yatırımları.....	55
c. Yolsuzlukların Büyüme Üzerindeki Etkisi.....	56
d. Yolsuzluk ve Kamu Kesimi Finansman Dengesi.....	57
(1) Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları.....	58
(2) Yolsuzluklar ve Kamu Gelirleri.....	59
e. Yolsuzluk Gelir Dağılımı ve Yoksulluk.....	59
f. Yolsuzluk ve Dışa Açıklık.....	62
g. Yolsuzluk ve Beşeri Kalkınma.....	63
B. YOLSUZLUĞUN KAMUSAL DÜZENE ETKİLERİ.....	64
1. Hukuk Devleti İlkesinin Zedelenmesi.....	64
2. Eşitlik İlkesinin Zedelenmesi.....	64
3. Kamu Yönetiminin Tıkanması.....	65
4. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi.....	65

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK VE TÜRK VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİ

I. VERGİLENDİRME ALANINDA YOLSUZLUĞUN GENEL GÖSTERGELERİ.....	67
A. VERGİ KAÇAKÇILIĞININ YAYGINLIĞI.....	68
B. VERGİSEL AÇIDAN KAYITDIŞI EKONOMİ.....	70
C. VERGİ KOMPOZİSYONUNDAKİ ÇARPIKLIK.....	74
II. VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUĞA NEDEN OLABİLECEK UNSURLAR.....	76
A. VERGİ MEVZUATI.....	77
1. Artan Oranlı Vergi Tarifeleri.....	78
2. Yaygın İstisna ve Muafiyetler.....	78
3. Yetersiz Vergi Cezaları.....	79
B. VERGİ YÖNETİMİ.....	80
1. Vergi İdaresi.....	80
a. Bürokratik Katılıklar ve Yavaş İşleyen Prosedürler.....	81
b. Vergi Yetkililerinin Tekelci Gücü ve İç Denetim Sistemi Eksikliği.....	81
c. Vergi Yetkililerinin Ücretlerinin Düşüklüğü.....	81
2. Vergi Denetimi.....	84
C. MÜKELLEF DAVRANIŞLARI.....	85
1. Vergi Uyumunu.....	85
2. Mali Af Beklentisi.....	87
III. YOLSUZLUK VE VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİ KONUSUNDA TEORİK VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR.....	89
A. DÜNYADA YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	90
B. TÜRKİYE'DE YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	94
C. YOLSUZLUK VE TÜRK VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK BİR UYGULAMA.....	96
1. Uygulamanın Amacı.....	96
2. Veri Tanımı.....	96

3. Uygulamanın Yöntemi.....	97
a. Birim Kök Testi.....	97
b. Vektör Otoregresif Model.....	100
c. Granger Nedensellik Testi.....	104

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

I. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN KAPSAMI.....	108
A. OPTİMAL YOLSUZLUK DÜZEYİ.....	108
B. YOLSUZLUKLA ULUSLARARASI ALANDA MÜCADELE.....	111
1. Uluslararası Kuruluşlar.....	112
a. Dünya Bankası.....	112
b. Uluslararası Para Fonu (IMF).....	114
c. Birleşmiş Milletler Örgütü.....	114
2. Bölgesel Ölçekli Kuruluşlar.....	116
a. Avrupa Birliği.....	116
(1) Avrupa Parlamentosu Yolsuzlukla Mücadele Kararı.....	116
(2) Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi.....	116
(3) Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı.....	117
(4) AB Sayıştayı.....	117
(5) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Geliştirilmesine Yönelik Destekleme Girişimi (SIGMA).....	118
b. Avrupa Konseyi.....	118
(1) Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO).....	119
(2) Yolsuzlukla Mücadeleyi Destekleyen Programlar.....	119
3. Bağımsız Uluslararası Kuruluşlar.....	120
a. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI).....	120
b. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü	

(INTOSAI).....	123
c. Uluslararası Ticaret Odası.....	125
C. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN KURUMSAL YAPISI.....	125
1. Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler.....	126
2. Ulusal Hukuk Sistemimizdeki Düzenlemeler.....	127
3. Türkiye'de Yolsuzluklarla Doğrudan Ve Dolaylı Olarak Mücadelede Eden Sivil Toplum Kuruluşları.....	130
a. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD).....	131
b. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK).....	131
c. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)....	132
d. Diğer Sivil Toplum Kuruluşları.....	133
(1) Devlet Denetim Elemanları Derneği.....	133
(2) Türkiye Etik Değerler Merkezi.....	133
(3) Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği.....	133
(4) Beyaz Nokta Vakfı.....	133
II. TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ.....	134
A. SİSTEMLİ YASAL VE KURUMSAL REFORMLAR.....	134
1. Vergi Sisteminin Sadeleştirilmesi.....	134
a. Vergi Oranlarının Düşürülmesi.....	135
b. Vergi Muafiyetlerinin Sınırlandırılması.....	136
c. Kaynakta Vergilendirme ve Beyan Esası.....	136
d. Mevzuatın Sadeleştirilmesi.....	137
e. Vergi Yargısı Reformu.....	138
f. Vergi Cezalarının Ağırlaştırılması ve Denetimin Etkinliği.....	139
2. Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu.....	142
a. Saydamlık.....	142
(1) Mali Saydamlık.....	143
(2) Performans Saydamlığı.....	144
b. Hesap Verme Sorumluluğu.....	144

3. Vergi İdaresi İçindeki Reformlar.....	146
a. Personel Rejimi Reformları.....	146
(1) Tekelci Gücü Azaltmak.....	146
(2) Memurların Ücret Sisteminin Rekabetçi Olması.....	146
(3) Liyakat Sistemi.....	147
(4) Mal Beyanı ve Dokunulmazlıklar.....	149
b. Bağımsız Gelir İdaresinin Kurulması.....	150
(1) Mükellef Odaklı Yönetim.....	150
(2) Yönetimi Yerelleştirmek.....	152
c. Performans Standartlarının Belirlenmesi.....	153
(1) Bilgi Teknolojisinin Kullanımı.....	154
(2) İç Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi.....	155
4. Gözlem Birimleri Oluşturma.....	156
a. Ombudsman Bürosu.....	156
B Yüksek Denetim Kurumları (YDK).....	158
b. Bağımsız Bir Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Oluşturmak.....	159
5. Tahmin Edilebilen Değerleri Esas Alan Vergi Değerlendirmesi.....	161
6. Bağımsız Bir Vergi Temyiz Mahkemesi Kurulması.....	161
7. Yarı Mali İşlemlerin Kaldırılması.....	162
B. ETİK KODLAR OLUŞTURMAK.....	162
1. Etik Eğitimi.....	166
2. Kurum Kültürünün Sağlanması.....	166
C. MÜKELLEFİN TUTUM ve DAVRANIŞLARINA YÖNELİK DEĞİŞİKLİKLER.....	168
1. Hükümetin Güvenilirliği.....	168
2. Vergilemede Adaletin Sağlanması.....	170
3. Vergi Bilincini Yerleştirme.....	171
D. YOLSUZLUĞA KARŞI SOSYAL YAPILANMA.....	172
1. Sivil Toplum.....	172

2. Medya.....	172
SONUÇ.....	174
KAYNAKÇA.....	184

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Uluslararası İş Şirketi (BI) Yolsuzluk Endeksi (1980 - 1983).....	44
Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerin Yolsuzluk Skorları (2006 - 2007).....	45
Tablo 3: Opasite Endeksi.....	47
Tablo 4: Yolsuzluğun En Çok Ve En Az Görüldüğü 10 Ülke (2007).....	49
Tablo 5: Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde Türkiye'nin Yeri.....	49
Tablo 6: Seçilmiş Ülkelerin Yolsuzluk Endeksi.....	50
Tablo 7: Yolsuzluk - Yoksulluk İlişkisi.....	61
Tablo 8: Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutlarını Ölçmeye Yönelik Yapılan Çalışmalar.....	73
Tablo 9: Türkiye'de Beyan Dışı Kalan Matrahın Potansiyel Matraha Oranı (1985 - 2004).....	74
Tablo 10: Türkiye'de Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı 1980 - 2007(%).....	75
Tablo 11: Yolsuzluk - Vergi Sistemi İlişkisini Esas Alan Ampirik Çalışmalar.....	95
Tablo 12: Birim Kök Test İstatistikleri.....	99
Tablo 13: Var Gecikme Uzunluğu Seçme Kriteri.....	101
Tablo 14: Varyans Ayırıştırmasına Göre Değişkenlerin Birbirlerini Etkileme Dereceleri.....	104
Tablo 15: Granger Nedensellik Testi Sonuçları.....	105
Tablo 16: Farklı Yolsuzluk Düzeylerine ve Yönetişim Kalitesine Göre Yolsuzlukla Mücadelede Kullanılabilecek Öncelikler.....	109
Tablo 17: Yolsuzlukla İlgili Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler.....	126
Tablo 18: Yolsuzlukla Mücadele Çerçevesinde Ulusal Hukuk Sistemimizdeki Düzenlemeler.....	128

Tablo 19: Kamu Yönetiminde Etik ve OECD Modeli.....	165
---	-----

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Yolsuzluk ve Beşeri Kalkınma.....	63
Şekil 2: Ücret Düzeyi ve Yolsuzluk.....	82
Şekil 3: Değişkenler Arasındaki Nedensellik İlişkileri.....	106
Şekil 4: Optimal Yolsuzluk Düzeyi.....	110
Şekil 5: Dünya Bankası'nın Yolsuzlukla Mücadele ve Yönetimin Geliştirilmesi Stratejisi.....	113
Şekil 6: Ulusal Güvenilirlik Sistemi.....	121
Şekil 7: Ombudsmanın Faaliyet Alanı Yapısı.....	157

EKLER LİSTESİ

EK: 1 VAR Modeli Tahmin Sonuçları.....	209
EK 2: Etki Tepki Analizi.....	211
EK 3: Varyans Ayırıştırma Sonuçları.....	212

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ACN	: Yolsuzlukla M¼cadele Ağı
AGİT	: Avrupa G¼venlik ve İşbirligi Teşkilati
BI	: Uluslararası İş Endeksi
BM	: Birleşmiş Milletler
BYDK	: Başbakanlık Y¼ksek Denetleme Kurulu
CPI	: Uluslararası şeffaflık Örg¼t¼ Yolsuzluk Algılama Endeksi
çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	: Denetim Elemanları Derneği
DYSY	: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları
ed.	: Editör
FATF	: Mali Eylem Görev Grubu
GOPAC	: Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Küresel Örg¼t¼
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ICC	: Uluslararası Ticaret Odası
ICRG	: Uluslararası Risk Danışmanlığı Yolsuzluk Endeksi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INTERPOL	: Uluslararası Kriminal Polis Örg¼t¼
INTOSAI	: Uluslararası Y¼ksek Denetim Kurumları Örg¼t¼
İİBF	: İktisadi İdari Bilimler Fak¼ltesi
KDV	: Katma Değer Vergisi
MASAK	: Mali Suçları Araştırma Kurumu
OECD	: Ekonomik İşbirligi Ve Kalkınma Teşkilati
OLAF	: Avrupa Sahtecilikle M¼cadele Ofisi
ÖTV	: Özel T¼kretim Vergisi
s.	: Sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fak¼ltesi

SIGMA	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Geliştirilmesine Yönelik Destekleme Girişimi
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TEDMER	: Türkiye Etik Değerler Merkezi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdüler Vakfı
TI	: Uluslararası Şeffaflık Örgütü
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSHD	: Türkiye Saydamlık Hareketi Derneği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
VAR	: Vektör Otoregresif Model
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri
WB	: Dünya Bankası
WTO	: Dünya Ticaret Örgütü
YDK	: Yüksek Denetim Kurulu

GİRİŞ

Devletlerin tarihi kadar eski bir olgu olan yolsuzluk, büyük ölçüde bir ülkenin sosyal ve kültürel tarihi, politik ve ekonomik gelişimi, bürokratik gelenekleri ve politikalarından kaynaklanmaktadır. Sosyal, kültürel, ekonomik ve bürokratik kurumların zayıf olduğu ülkelerde yolsuzluk eğilimi artabilmektedir.

“Kamu gücünün kişisel menfaatler doğrultusunda kullanılması” olarak tanımlanabilecek olan yolsuzluk olgusu; en az iki ya da daha fazla kişinin çıkarının çakışması ile ortaya çıkmaktadır. Bu çıkar, maddi bir nitelik (rüşvet veya zimmet) taşıyabileceği gibi, kayırmacılık (nepotizm, kronizm veya patronaj) gibi doğrudan ekonomik bir anlamı bulunmayan ilişkiler şeklinde de karşımıza çıkabilmektedir. Her iki koşulda da, yetkili kişi veya kişilerin bu yetkilerini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullandıkları göze çarpmaktadır.

Kitle iletişim araçlarından topluma her gün yansıyan yolsuzlukla ilgili haberler, yolsuzluğun sadece gelişmekte olan ülkelerin değil gelişmiş ülkelerin de problemi olduğunu gözler önüne sermektedir.

Yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda bir topluma çok ağır maliyetleri vardır. Yolsuzluk; devlete olan güveni zedelemekte ve sosyal dayanışmayı tehlikeye atmakta, mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltmekte, verimsiz yatırımlara yol açmakta ve kamu hizmetlerinin kalitesini düşürmektedir. Kamu yönetiminde verimsizlik, kaynak dağılımında etkinsizlik ve kaynak israfına neden olmaktadır. Yolsuzluk ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda konu siyasal ve toplumsal olduğu kadar ekonomik anlamda da önem taşımaktadır.

Vergi sisteminde ortaya çıkan yolsuzluklar vergi gelirlerini olumsuz etkileyebilecek, kamu gelirleri içinde en önemli paya sahip olan vergi gelirlerinin azalmasına neden olabilecek, bu durum da devletin ağır bütçe sorunlarıyla karşılaşması riskini arttıracaktır. Vergilerin fiskal ve ekstra fiskal amaçları düşünüldüğünde sorun sadece bir gelir kaybından ibaret olmayacaktır. Bu durum ülkede kalkınmanın finansmanında ve ekonomik büyümede ciddi sorunlar yaşanmasına neden olabilecek ve vergi mükellefleri üzerinde vergiye karşı bir direnç oluşturabilecektir.

Bu çalışmanın amacı, yolsuzluk sorununu hem genel olarak hem de mali alanda somut biçimde incelemek, yolsuzluğun Türk Vergi Sistemi üzerindeki etkilerini belirlemek, sorunu önleyebilmek açısından mücadele stratejileri geliştirmek olacaktır.

Hipotezimiz; Türkiye’de yolsuzluk ile vergi sistemi arasındaki ilişkinin irdelenmesi, yolsuzluk olgusu ile vergi sistemimizdeki sorunlar arasında bir bağlantı olup olmadığının tespit edilmesidir.

Yolsuzluk olgusunun ölçümünde, temel bir yöntem sorunuyla karşılaşmaktadır. Çünkü yolsuzluk yasal düzenlemelere aykırı olması nedeniyle gizli bir nitelik taşıdığından, toplumsal olgular için gerekli olan gözlem, anket ve mülakat yapma olanakları yolsuzluk konusunda kısıtlı kalmaktadır. Sadece sayısal verilerle yolsuzluk olgusunu yorumlamaya çalışmak da sağlıklı sonuçlar vermeyebilir. Çünkü yolsuzluk endeksindeki artış, yolsuzluğun artmış olmasından değil, yolsuzluğa karşı alınmış olan etkin mücadele önlemlerinden kaynaklanıyor da olabilir. Belirtilen güçlükler nedeniyle, yolsuzluk konusunda yapılacak araştırmalar, daha çok ikincil kaynakları kullanmayı gerektirmektedir.

Yolsuzluğun yapısal bir nitelik arz etmesi, her ülkenin kendi iç dinamikleriyle birlikte analiz edilmesini gerektirmektedir. Ayrıca çeşitli kuruluşlar tarafından yayınlanan yolsuzluk endeksleri, cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan çok algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koymakta, bu nedenle ülkelerarası karşılaştırma değerleri göreceli olmaktadır. Bu nedenlerden ötürü, çalışmamızın sadece Türkiye incelemesi ile sınırlandırılması uygun görülmüştür. Çalışmada yolsuzluk konusunda daha önce yapılmış çalışmalardan yararlanılarak, Türkiye’de yolsuzluk olgusunun genel bir görünümü oluşturulmaya çalışılacaktır.

Çalışmada Türkçe ve İngilizce literatürden yararlanılacaktır. Kullanılan kaynakların ilk elden kaynaklar olmasına özellikle dikkat edilmiştir. Çalışmada hipotezli tümdengelim yöntemi temel alınacaktır. Bu nedenle araştırmada genelden özele, bütünden parçaya doğru bir geçiş olacaktır. Ayrıca çalışmada bazı sınırlamalar olacaktır. Bu zorunlu sınırlamaların nedeni, bilimsel bir çalışma kapsamı içinde kalabilme ve konuyu belirli yönleri ile ele alıp incelemeye çalışma düşüncesidir. Hukuki, ahlaki, siyasi ve sosyolojik olmak üzere çok geniş kapsamlı boyutları olan yolsuzluk olgusu, yalnızca ekonomik perspektiften incelenecektir. Bu çalışmanın sınırlandırıcı koşulu, yolsuzluk olgusu ve Türk Vergi Sistemi ilişkisini incelemek ve bu kapsamda ilişkiyi Vektör Otoregresyon Analizi (VAR) ile ölçmeye çalışmaktır.

Bu çalışmada kullanılacak bilimsel araştırma teknikleri literatür tarama, betimleyici ve karşılaştırmalı analiz ve ekonometrik uygulamadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Bu bağlamda birinci bölümde; ilk önce yolsuzluk kavramının farklı tanımları yapılarak kavram kargaşası giderilmeye çalışılmaktadır. Dünya'da ve Türkiye'de yolsuzluğun genel görünümü ve nedenlerine yer verilmektedir. Yolsuzluk türlerine değinilip, yolsuzluğu ölçme teknikleri ve yolsuzluğun etkileri ele alınmaktadır.

İkinci bölümde, yolsuzluk, vergi sistemi gibi çok geniş ve önemli konuların birbirleriyle ilişkileri ile sınırlı kalınarak, bu ilişkiler teorik ve ampirik temelde irdelendikten sonra, çalışmanın temel amaçlarından hareketle araştırma yöntemi kısaca anlatılarak, Türkiye'de yolsuzluk ve vergi sistemi ilişkisini kapsayan bir model denemesi yapılmakta, analitik bulgular tartışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise yolsuzlukla mücadele alanında genel uluslararası örgütsel mücadele ve çalışmalara yer verilerek, mali yolsuzlukla mücadele stratejilerinin ortaya konması amaçlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK: TANIMI, NEDENLERİ, TÜRLERİ, ÖLÇÜLMESİ ve ETKİLERİ

Yolsuzluğu belli bir zaman dilimiyle sınırlandırmak mümkün değildir. Yolsuzluğun tarihi, neredeyse devletlerin tarihi kadar eskidir. Tarihin her döneminde ve dünyanın her yerinde yolsuzluklarla karşılaşmıştır.

İbni Haldun'a göre devlet; kabile düzeninin son basamağıdır. Devlet egemenliğini kullanacak yöneticinin o mevkiye liyakatini, yararlı tutum ve davranışları ile kanıtlaması gerekmektedir. Herkes yönetici tahtına oturtulamaz. Ancak, yöneticiler iktidara geldikten sonra mutluluğa, varlığa, bolluğa alışır. Zamanla toplumda yaşayan insanları köle olarak görmeye başlar ve devlet olanaklarını alabildiğine kullanırlar. Yöneticiler yozlaşmış uygulamalara saptıkları zaman yenileri onların yerini alır. Bu döngü devamlı olarak tekrarlanarak sürer gider¹.

Jean Jacques Rousseau'ya göre, devlet sistemi ve yönetim biçimi (monarşi, aristokrasi, demokrasi) hangisi olursa olsun, değişik türde ve boyutta da olsa mutlaka yolsuzluk olacaktır. Rousseau, devletin büyümesinin yozlaşmaya doğru gideceğini ve otokrasiye dönüşeceğini belirtmektedir².

Montesquieu, her devirde iktidar kullanımında etiğe ve yasalara aykırı hareket etmenin mümkün olduğunu hatta bunun kaçınılmaz olduğunu belirtir³.

Machiavelli, tarihi, taklit edilebilen olayların yaşandığı bir geçmiş olarak görmektedir. Önemli olan tarihsel gerçek değil, örnek alınacak ideal gerçektir. Makyavelizm'e göre, amaca ulaşmak için düşündüğünden başka türlü konuşma ve davranma yozlaşma değil, yapılması gereken normal uygulama tarzıdır⁴.

Platon, devlet memurları hiçbir hediye almadan hizmet etmelidirler. Buna uymayanlar yargı kararıyla cezalandırıldığında, cenaze merasimi yapılmadan gömülmelidirler, derken yolsuzluğun dünyada bugünkü boyutlara ulaşabileceğini herhalde tahmin etmemiştir.

¹ Ayferi GÖZE, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1987, s. 93.

² GÖZE, 1987, s. 208.

³ GÖZE, 1987, s. 189.

⁴ Şerafettin TURAN, *Tarih Boyunca Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık*, (Derl: T. Alkan), Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s. 327.

Dante, 700 yıl önce rüşvetçileri cehennemin en derinine koyarak Orta Çağ'da yolsuzluk davranışlarına duyulan nefreti yansıtmıştır. Shakespeare, bazı oyunlarında yolsuzluğa yer vermiştir. 19. yy sonlarında yolsuzlukla ilgili hakim olan görüş, yolsuzluğun nedenini partizan müdahalelerde görmektedir.

20. yy sonlarına doğru bütün dünyada yolsuzlukla mücadeleye özel bir önem verilmesinin; “uygarlık ilerledikçe kan suçları azalmakta; hile suçları artmaktadır” tesbitini doğruladığı düşünülebilir⁵.

I. YOLSUZLUK KAVRAMI

Yolsuzluk olgusu, tüm toplumlar için evrensel bir sorundur. Yolsuzluğun haksız rekabet şartları altında, haksız kazanca yol açan fonksiyonu, toplumda kolay para kazanmak isteyenleri cezbederek, yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Yolsuzlukların toplum hayatında uzun süreler görülmesi, yolsuzlukların kronikleşmesine neden olmakta ve yozlaşmaya dönüşmektedir⁶.

Yolsuzluk sadece kamu gücünü elinde bulunduran siyasetçi ve bürokratlara özgü bir davranış değildir. Kamu gücünü kullanmayan ama ekonomik güce sahip olan kişiler için de yolsuzluk olarak nitelenebilecek davranışlar söz konusu olabilir⁷.

Yolsuzluk, bir olumsuzluğu ve ahlaki zaafiyeti göstermekte; genel anlamda toplumsal yozlaşmaya, bozulmaya işaret etmekte ve kamu sektörü, özel sektör, sivil - askeri bürokrasi, siyaset, medya kısacası toplumun her alanında görülebilmektedir.

Yolsuzluk daha önceki dönemlere nazaran günümüzde medya sayesinde daha görünür hale gelmektedir. Özellikle finansal piyasalarda görülen banka hortumlamaları, spekülasyonlar, manipülasyonlar, içerden bilgi sızdırmalar medya aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır⁸.

A. YOLSUZLUK KAVRAMININ TANIMLANMASI

Yolsuzluk olgusunun çok karmaşık unsurlar, süreçler ve ilişkiler içermesi

⁵ Nedim ŞENER, **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Metis Yayınları, 2. Basım, İstanbul, Eylül 2001, s. 22.

⁶ Birol AKGÜN, “Yozlaşmanın Ekonomik ve Toplumsal Boyutlarının Zaman, Mekan ve Etiksel Açıdan Analizi”, **CBÜ, SBE Dergisi**, Yıl: 2004, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 2.

⁷ Refik ÇULPAN, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Sevinç Matbaası, Ankara, Haziran 1980, s. 34.

⁸ Mustafa ÇELEN, **Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi**, İSMMM Yayın No: 77, Tor Ofset, ISBN: 978-975-555-104-3, İstanbul, 2007, s. 26.

nedeniyle tanımlanmasında önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Aynı zamanda ülkelere, bölgelere, kültürlere ve ekonomik sistemlere göre farklılık gösterdiğinden tek ve genel geçer bir tanımının yapılması güçleşmektedir⁹.

Yolsuzluk birçok sosyal bilimci tarafından ortak kullanılan bir kavramdır. Sosyolojiden siyaset bilimine, hukuktan kamu yönetimine kadar yolsuzluk üzerine geniş bir literatürden söz edilebilir. Son yıllarda, ekonomi ve maliye alanında yapılan araştırmalarda bu konunun geniş bir biçimde incelenmesi gündeme gelmiştir¹⁰.

Yolsuzluk; kötüye kullanma, suiistimal, kuraldışı anlamlarını ifade etmektedir. İngilizce’de ise “corruption” olarak kullanılan bu kavram, bozulma, çürüme ve doğru yoldan sapma anlamına gelmekte ve kamu yönetiminin diğer olumsuz niteliklerini de (bürokrasinin siyasallaşması, kırtasiyecilik gibi) kapsayan bir biçimde kullanılmaktadır¹¹. Türkçe’de “corruption” sözcüğünün tam karşılığı bulunmamakta, rüşvet, irtikap, ihtilas vb. sözcüklerle nitelenmektedir. Hukuk tekniği açısından yararlı olabilecek bu farklılaştırma, buradaki ele alınış açısından fazla bir anlam ifade etmemektedir. Burada genel kapsamlı bir terim olarak “yolsuzluk” kullanılacak, bu sözcüğün rüşvet, irtikap, ihtilas vb. eylemleri kapsadığı varsayılacaktır¹².

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yolsuzluk; yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar olarak tanımlanmaktadır. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır¹³.

En genel tanımıyla yolsuzluk, “elinde güç bulduranların, kendine ya da öngördüğü kişi ve gruplara belli bir çıkar sağlama amacıyla, bu gücünü kullanmasıdır”. Ancak burada zora dayanan güç kullanımından ziyade, kurumsallaşarak otorite haline gelmiş bir güç kullanımı söz konusudur. Bu bağlamda yolsuzluk, kamu - özel sektör, gönüllü - cebri, üst düzey - alt düzey

⁹ Peter LARMOUR, “Corruption and Governance in South”, *Pacific Studies*, 20- 3, 1997, s. 3- 4.

¹⁰ ÇELEN, 2007, s. 23.

¹¹ ÇILPAN, 1980, s. 34.

¹² Gencay ŞAYLAN, “Toplumsal Değişme, Yöneysel Bozulma ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 4, Sevinç Matbaası, Ankara, Aralık 1975, s. 83.

¹³ Ömer BOZKURT - Seriyse SEZEN - Turgay ERGUN, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara, 1998, s. 264.

gibi ayrımlarla incelenebilirse de, özünde haksız kazanç içermesi yönüyle aynı olmaktadır¹⁴.

Yolsuzluk tanımları normatif ve pozitif olmak üzere ikiye ayrılabilir. Normatif tanıma göre yolsuzluk, etik normlardan sapmalar ve kamu çıkarına zarar veren eylemlerdir. Bu tanımlamayla yolsuzluğun sınırları kişiden kişiye ve toplumdaki topluma değişiklik gösterecektir. İktisatçıların genelde kullandığı pozitif tanıma göre yolsuzluk ise, parasal kazanç veya siyasi destek teklifleri karşısında kamu görevlilerinin kaynak tahsisi kararlarında, yasal normlardan veya kurallardan sapmalardır. Resmi kurallar ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de tanım gereği yolsuzluk eylemleri, ülkelerin çoğunda yasal kuralların ihlali ile sonuçlanmaktadır¹⁵.

Birçok çalışmada yaygın kullanım alanı bulan Dünya Bankası tarafından yapılan tanıma göre yolsuzluk; kamu gücünün kişisel menfaatler doğrultusunda kullanılmasıdır¹⁶.

Berg, yolsuzluğu; kamu gücünün özel çıkar için kullanılması ve bu özel çıkarın çoğunlukla yasadışı para veya rüşvet gibi müşteriden ödenmesi olarak tanımlamaktadır¹⁷. Tanzi, Bardhan ve Girling ise, kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması tanımlamasında bulunmaktadır¹⁸. Esen, yolsuzluğu; kamu menfaatlerinin özel menfaatlere yönlendirilmesi biçiminde açıklamaktadır¹⁹. Turgut, kamu görevlilerinin yasalara göre yapılması gerekeni yapmamaları veya yapmamaları gerekeni yapmaları ve bu yolla çıkar sağlamalarını yolsuzluk olarak nitelendirmektedir²⁰.

Yolsuzluk birey davranışları ya da devlet yapılanmasının bütününe

¹⁴ Selçuk CİNGİ, “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”, **Hacettepe Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: 12, 1994, s. 3.

¹⁵ ASO, “Yolsuzluk: Nedenleri Ekonomik Etkileri ve Mücadele Yolları”, **ASOMEDYA Dergisi**, Ocak 2003, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocak2003/dosyaocak2003.html>, Erişim Tarihi: 21.06.2006.

¹⁶ WORLD BANK, **Helping Countries Control Corruption: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, 1997, s. 7.

¹⁷ Erlend BERG, “How Should Corruption be Measured?”, London School Of Economics and Political Science, **MSc Economics Extended Essay**, EC428: The Economics of Less Developed Countries, 2001, s. 2.

¹⁸ Cemal YILDIZER, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 432, Ankara, Mart 2002, s. 7.

¹⁹ Kasım ESEN, “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 432, Ankara, Eylül 2001, s. 135.

²⁰ Kasım TURGUT, “Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı: 85, Ankara, Mart- Nisan 2001, s. 45.

dayandırılarak; bireyin veya toplumun davranışlarının kalitesi ile ya da herkes tarafından belirli bir standartta kabul edilen doğrulardan sapan bir devlet idaresi ile ilişkilendirilebilir ve yolsuzluğun tanımına kamu yararı açısından da yaklaşılabılır.

Konuya ilişkin olarak verilen birçok tanımdan çıkarabildiğimiz sonuçları özetleyerek tanımlarda yer alan belirsizlikleri ortadan kaldırmak için daha somut düşündüğümüzde, kamu görevlisinin almış olduğu hediyein yolsuzluk davranışına bir örnek teşkil edip etmeyeceği konusunun değerlendirilmesinde ölçü alınması gereken kriterlere dikkat çekilmelidir.

Bu tür davranışlar değerlendirilirken öncelikle o toplumdaki normların, davranış kalıplarının ve geleneklerin incelenmesi gerekmektedir. Bazı toplumlarda bir kamu ya da özel sektör çalışanı tarafından gerçekleştirilen bir hizmet karşılığında hizmetin bedeli dışında bir hediyein görevliye sunulması geleneksel olabilmektedir. Ancak, gerçekleştirdiği görev nedeniyle hediye almanın kanıksandığı toplumlarda dahi söz konusu hediyein hangi aşamada yolsuzluğa yol açan bir davranış olarak nitelendirilebileceğinin sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Görevliye verilen hediyein ekonomik açıdan taşıdığı değerın büyüklüğü ya da sunulan hediye karşılığında ne tür bir hizmet talep edildiği hususları bu konuda birer karine teşkil edebilmektedir. Yine, hediyein verildiği zaman da bu konu hakkında bir değer yargısına ulaşmamıza yardımcı olacak kriterler arasında gösterilebilir. Bu konudaki diğer bir kriter ise ilgili toplumda geçerli hukuk kurallarıdır. Kimi ülkelerde işadamlarının seçimlerde bir siyasi partiye maddi anlamda destek vermeleri hukuk kurallarına aykırı iken, bazılarında ise bütünüyle yasal olabilmektedir.

Yapılan tanımlar ve değerlendirilen kriterler dikkate alındığında, yolsuzluğu; ellerinde kamusal güç bulunduran şahısların özel çıkar ve statü kazanabilmek amacıyla söz konusu yetkilerini ilgili toplumdaki örf, adet, gelenek, görenek ve hukuk kurallarına aykırılık gösterecek şekilde belirli kişi ya da gruplar lehine kullanmaları eylemi olarak değerlendirebiliriz²¹.

Kamu yetkisinin kişisel çıkar sağlamak için kötüye kullanımında elde edilen çıkarın mutlaka parasal olması ya da maddi bir değer taşıması

²¹ Mehmet KARAKAŞ - Murat ÇAK, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**, Sayı: 153, Temmuz- Aralık 2007, s. 76.

gerekmemektedir. Sağlanan çıkar maddi ya da parasal boyut kazandığı zaman ceza yasalarında tanımlanmış olan rüşvet vb suçlar işlenmiş olmaktadır. Ancak yolsuzluğun tek biçimi bu değildir; siyasal ya da toplumsal itibar kazanmak ve psikolojik doyum sağlamak için kamu yetkisinin kural dışı ve amaç dışı kullanımı da yolsuzluk kavramı içinde değerlendirilmelidir²². Örneğin hasta olduğu iddiasıyla izin alan bir kamu görevlisinin tatile gitmesi bir tür kamu görevini kötüye kullanması anlamına gelmektedir. Bir başbakan veya bakanın doğduğu kasabaya programda olmadığı halde havaalanı yapılması da yolsuzluk olarak kabul edilmektedir.

Yolsuzluk olayında kamu gücünün kullanımı bir kişinin çıkarı için olabileceği gibi, bir partinin, sınıfın, aşiretin, dostların veya aile fertlerinin menfaati için de olabilmektedir²³.

B. YOLSUZLUĞUN UNSURLARI

Kaynakların kullanılmasında tekelci yetkiye sahip olan, görevleriyle ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin bu süreçte kendi çıkarlarını gözetmeleri yolsuzluğa neden olmaktadır. Böylece yolsuzluğu aşağıdaki formülle açıklayabiliriz²⁴:

$$Y = T + K - H - \text{Ş}$$

Y: Yolsuzluk
T: Tekelci Yapı
K: Tek Başına Karar Yetkisi
H: Hesap Verme
Ş: Şeffaflık

Bu formüle göre yolsuzluk, mal ve hizmetlerin sunulmasında tekelci gücün varlığı ve takdir yetkisinin genişliği ile doğru orantılı olarak artmakta; hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ile ters orantılı olarak azalmaktadır. Yolsuzluğun büyüklüğü görevlinin tekelci gücü ile takdir yetkisi kullanma oranlarına bağlı olmaktadır. Aynı zamanda hesap verme sorumluluğunun yetersizliği de yolsuzluk ihtimalini artıracaktır.

Bir yolsuzluk eyleminde dört esas unsur bulunmaktadır:

²² TOBB, **Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, 2000, s. 114- 115.

²³ ŞENER, 2001, s. 17- 18.

²⁴ Robert KLITGAARD, "International Cooperation Against Corruption", **Finance&Development**, 1998, s. 4, <http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/080398.html>, Erişim Tarihi: 23.07.2008.

- Ortak yetkiyle donatılmış kişi ya da kişiler,
- Kişi ya da grubun karar alma gücünü veya ortak yetkilerini düzenleyen mevcut kurallar,
- Kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi,
- Kuralların ihlal edilmesi sonucunda kişi ya da gruba çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesi²⁵.

Yolsuzluk unsurlarına genel bir çerçeveden baktığımızda, eylemin özünde; verilen yetkinin kural dışı kullanımı dikkat çekmektedir.

Yolsuzluğun karakteristik özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Yolsuzluk olayına daima birden fazla kişi karışır. Yalnızca hırsızlık ya da zimmet olaylarında durum farklı olabilir.
- Yolsuzluk genellikle gizliliği gerektirmektedir. Ancak toplumun tümünün yolsuzluğun hakimiyetine girdiği, yolsuzluk olaylarına karışanların çok güçlü destekçilerinin bulunduğu durumlarda artık gizliliğe gerek duyulmaz.
- Yolsuzluk olgusu karşılıklı sorumlulukları ve karşılıklı çıkarları içerir. Sorumluluk ve çıkarların parasal olma zorunluluğu yoktur.
- Yolsuzluk olaylarını doğuracak yöntemlere başvuran kimseler, girişimlerini gizlemek için yasal bir takım mazeretlerin gerisine sığınır. Yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar.
- Yolsuzluk olaylarına karışanlar, belli arzuları olup bunları gerçekleştirme imkanına sahip olan kişilerdir. Elllerinde yeterli yetkileri yoksa, en azından söz konusu arzularının gerçekleşmesini sağlayacak etkiye sahiptirler.
- Herhangi bir yolsuzluk olayı, toplumun aldatılmasını, hile yapılmasını gerektirir.
- Yolsuzluğun her türlü toplumdaki güven duygusunu zedeler.
- Yolsuzluk olgusunda şahsi çıkar mutlaka toplumsal çıkarların üzerinde tutulur²⁶.

Demokratik siyasal sistemlerde yolsuzluğa yol açabilecek kararlar halk tarafından kabul görmeyeceğinden genelde kamuoyundan gizli tutulmaktadır. Bir başka deyişle yolsuzluk, açıkça bir riyakarlık eylemidir denilebilir. Bazı koşullarda yolsuzluğun gizlilik unsuru gözardı edilebilmektedir. Özellikle, yolsuzluğun toplum geneline yayıldığı ve yolsuzluklara karışanların arkalarında güçlü destekçilerinin bulunduğu durumlarda gizliliğe ihtiyaç duyulmayabilir²⁷.

II. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Hiçbir sorunun kendisini meydana getiren nedenler ortadan kaldırılmadıkça çözülemeyeceği açıktır. Nedenleri yok etmeye dayalı olmayan

²⁵ Kemal ÖZSEMERCİ, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, Ekim 2002, s. 11.

²⁶ ŞENER, 2001, s. 21.

²⁷ ÖZSEMERCİ, 2002, s. 17.

her çözüm hamlesi, beraberinde, yeni bir takım problemlerin üremesine ve sonu olmayan yeni çözüm önerilerine yol açacaktır.

Yolsuzluk sorunu ile ilgili en yalın tespit M.S. 1020 - 1086 yılları arasında yaşamış olan Çin'li reformist Wang An Shih tarafından formüle edilmiştir. Buna göre yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur:

- Kötü Kanun
- Kötü İnsan

Kötü kanun; yönetim ve yasama içerikli tüm işlem, eylem ve düzenlemeleri ifade etmektedir. Kötü insan ise; her türlü sosyolojik, ekonomik, siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, kötü kanunları yapan ve bu kanunları uygulayan da insandır. Bu sebeple, zaman zaman yolsuzluğun kaynağını tespit etmek güçleşmektedir²⁸.

Kıt olan kaynakların adil bir şekilde dağıtılmaması yolsuzluğun ana nedenidir. Bunun yanında ekonomik kriz, yüksek enflasyon, yetersiz gelir seviyesi, geçiş dönemi, iç ve dış savaş, toplumsal yozlaşma, çıkar hırsının öne çıkması, kapalı ve/veya diktatoryal rejim, istikrarsız yönetim gibi daha bir çok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir. Yolsuzluğun nedenlerini; kişisel, ekonomik, kurumsal, toplumsal ve siyasal nedenler olarak sınıflandırmak mümkündür.

A. KİŞİSEL NEDENLER

Yolsuzluk olgusunun nedenlerinden ilki, insanın doğasına özgü nedenleri kapsamaktadır. Refah devletlerinde bile yolsuzluğun var olması, bu eylemin asıl sebebinin psikolojik olabileceğini akıllara getirmektedir. Maddî eşitsizlik duygusu, menfaat sağlama isteği bireyleri yolsuzluğa itebilmektedir²⁹.

Kamu yönetiminde kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu görevlilerine takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmaktadır. Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren, kamu yönetimine hakim olan kültürel alt yapıdır. Kültürel değerler, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileriyle şekillenmektedir. Bu noktada takdir yetkisi bireyler tarafından zaman zaman

²⁸ TEPAV, **Bir Olgı Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, <http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf>, Erişim Tarihi: 21.03.2006.

²⁹ Ahmet MUMCU, **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, İnkılap Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 2005, s. 19.

yasalara veya etik kurallara aykırı şekilde kullanılabilir³⁰.

Genellikle yolsuzluk yapan insanlar bunu içselleştirmekte, yaptıkları yolsuzluğun gerekçelerini bulmakta ve bu durumu kendilerine göre meşrulaştırmaktadırlar. Böylece, yaptıkları yolsuzluklara haklı bir neden bulup vicdanlarını da rahatlatmaktadırlar³¹.

1. Çıkarıcılık

Genel olarak insanın doğasında, yaptığı her türlü faaliyette kendi yararını düşünme güdüsü mevcuttur. Bu doğal güdüyü dikkate alarak kurgulanan piyasa ekonomisi sistemi, insanların kendi yararlarını düşünmesi sonucunda toplumsal yararın sağlanacağı teorisini öngörmektedir³². Bu çıkar kişinin kendisinin, ailesinin ya da arkadaşlarının refah ve mutluluğunu da içerebilir. Kişisel çıkar üretim sürecinde denetlenemediğinden, yaygın yolsuzlukların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir³³.

2. Makam Düşkünlüğü

Kamu görevlisi inisiyatif kullanması gerektiğinde, hedef olarak kamu yararını gerçekleştirme yerine, daha üst bir makama ulaşma amacıyla hareket ediyorsa, makam düşkünlüğünden söz edilebilir. Bir kadroya yerleşinceye ya da daha üst bir makama kavuşuncaya kadar her türlü yola başvuran kamu görevlisinde, amacına ulaştığı vakit bu defa da maaşını beğenmeme gibi davranışlar görülebilmektedir. Oysa kamu görevi, özünde geçim kaynağı değil, topluma hizmet unsurunu içermektedir. Kamu görevlisinin hedefi ise çoğunlukla kendini yormadan, çok çalışmadan, yüksek maaş alabilmek olmaktadır. Kamu yararının saptırılması durumunda ise kamu yönetiminde yozlaşma olgusu ortaya çıkmakta ve yolsuzluklara açık bir yönetim yapısı oluşmaktadır³⁴.

3. Kayırmacılık

Kamu görevlisinin kamu yararının aksine, kamu hizmeti sunduğu vatandaşların siyasi düşüncelerinden, milliyetlerinden, inançlarından veya etnik

³⁰ Kemal ÖZSEMERÇİ, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 58, Temmuz- Eylül 2005, s. 3- 4.

³¹ ATO, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, Ankara Ticaret Odası, Ankara, 2001, s. 52.

³² ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 6.

³³ Susan Rose ACKERMAN, **Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, 1999, s. 2.

³⁴ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 8- 11.

durumlarından etkilenmemesi gerekmektedir. Ancak kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşerilerini kayırması, maddi bir çıkar elde etmese de özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı bir biçimde kullanması anlamına geleceği için, yolsuzluk olgusunu ortaya çıkarmaktadır³⁵.

4. Ahlaki Değerlerde Aşınma

Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin tamamının, buna meyilli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluğu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkmasında insan faktörü, insanın ahlaki ölçüleri sonuç tayin edici konumdadır. Ülkede hangi ideoloji, hangi politik görüş hakim olursa olsun, insanlar namuslu ve dürüst değillerse, yolsuzluk hüküm sürdürmeye devam edecektir. Yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür³⁶. Aksi takdirde toplumdaki bireylerin birbirlerine ve devlete güveni kalmayacağı için ahlaki değerlerin yerini menfaatler alabilecek, sonuçta ekonomik ya da sosyal açıdan güçlü olanlar haklı olacaktır.

Ahlak, ideal bir sosyal düzenin olmazsa olmazlarından. Ahlakın tesis edilememiş olduğu toplumlarda tek başına hukuk, sosyal düzenin iyi işlemesini sağlayamayacaktır. Devlet yöneticilerinin kendilerinden beklenen şekilde ahlaklı davranmamaları halinde, halkın da ahlak kurallarını hiçe sayması ve ahlaki olmayan davranışlara yönelmesi kaçınılmaz olacaktır. Siyasal ahlakın dejenerasyonu hukuk sistemini de deformasyona uğratmaktadır³⁷. Örneğin vergi kaçırma suçuna bakış açısıyla, vergi ödeme gayreti arasında çok sıkı bir ilişki mevcuttur. Mükelleflerin, vergi yasalarının ve esas olarak da kamu vicdanının vergi kaçırmayı basit, sıradan, yüz kızartıcı olmayan ve dolayısıyla da hoş görülebilir bir olgu olarak görmesi, vergi kaçırma eylemlerini arttıracaktır. Eğer vergi ödeme iradesi mükellefe bırakılırsa, yolsuzluğa neden olarak ileri sürülen her bir konu vergi ödememe gerekçesi olarak ileri sürülerek vicdani rahatlık sağlanabilecektir³⁸.

³⁵ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 13.

³⁶ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 15.

³⁷ Coşkun Can AKTAN, **Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000, s. 15.

³⁸ Şinasi AYDEMİR, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul, 1995, s. 51.

B. KURUMSAL NEDENLER

Kurumsal nedenlerin yolsuzluk olaylarının ortaya çıkmasında oldukça büyük bir rolü söz konusudur. Caiden'e göre; sorun, organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklarından dolayı suçlu gösterir³⁹. Benzer bir yaklaşım Drucker'da da vardır. Drucker, bir organizasyon kendi çıkarları ile diğer çıkarları dengelediği zaman rasyonel olacaktır demektedir. Bu aynı zamanda kamu yararını da üst seviyelere taşıyacak ve organizasyonel çıkarla kamu çıkarı birlikte gerçekleşmesi gerektiği gösterir⁴⁰.

1. Bürokrasinin Kalitesi

Bürokrasinin kalitesi ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde kamu sektöründe çalışmak büyük prestij ve statü sağlayabilir⁴¹. Özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet ve kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olup, birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmektedir. Bu toplumların büyük bir bölümü, batı ülkelerinin bazı siyasal ve yönetsel kurumlarını kendilerine örnek almak suretiyle bünyelerine aktarmaya çalışmışlardır. Ne var ki, batının kurumları iki yüzyılı aşkın bir zaman süreci içinde oluşmuştur. Bu oluşum içerisinde kamu bürokrasisi nesnellik, düzenlilik, verimlilik ve etkinlik gibi kriterlerin etkisi altında zamanla uzman, yönetsel bir yapı haline dönüşmüştür. Batının sanayileşme sürecinde ortaya çıkan ve gelişen bürokrasi, az gelişmiş ülke ortamına aktarılınca siyasal nitelikli bir kurum haline gelmiş, yönetsel işlevlerde olduğu kadar siyasal işlevlerde de fiilen söz sahibi olmuştur. Az gelişmiş ülkelerde siyasi partiler, yasama organları, sendikalar, meslek kuruluşları, basın gibi bürokrasi dışı güç merkezleri, farklı derecelerde olmakla birlikte, genellikle bürokrasiye oranla zayıf kalmıştır. Bunun sonucunda kaynak kullanımına ilişkin kararlarda ve bunların uygulanma sürecinde bürokrasi büyük ölçüde etkili olmuş ve siyasal gücünü daha da arttırmıştır⁴².

³⁹ Gerald E. CAIDEN, "What Really is Public Maladministration", **Public Administration Review**, Vol: 51, 1991, s. 490.

⁴⁰ Namık Kemal ÖZTÜRK, "Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998, s. 89.

⁴¹ Vito TANZI, "Corruption Around The World: Causes Consequences, Scope and Cures", **IMF Working Paper**, No: 98/63, 1998, s. 16.

⁴² Ümit Berkman, "Az Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi ve Yolsuzluk", **Politik Şeffaflaşma ve Şeffaf**

a. Merkeziyetçilik ve Statükoculuk

Bürokrasinin merkeziyetçi yapıda oluşturulması, yolsuzluğun kurumsallaşmasına yol açabilmektedir. Bürokratik merkeziyetçiliğin derecesi, hiyerarşinin her düzeyinde yaşanan yolsuzluğun miktarını etkilemekte ve yolsuzluğu arttırabilmektedir⁴³.

Bazı alanlarda kamu tarafından alınan kararların gizliliği istisna olarak kabul edilirse, yönetimin genel olarak dışa kapalı olması ve hiyerarşik bir yapı içinde çalışması, yolsuzluğun ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden birisidir⁴⁴. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık olarak ifade edilen statükoculuk, kurumlar içindeki yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlayabilmekte ve vatandaşı bürokrasi karşısında savunmasız hale getirebilmektedir⁴⁵.

b. Yetki Paylaşımı

Kuruluş içinde yetkinin dağılışı ve karar biçimi, yolsuzluk ilişkilerinin oluşumunda oldukça önemli bir faktördür. Kurumun işlevine ilişkin süreç ve kararlar programlandığı ölçüde kamu görevlisinin seçenekler karşısında izleyeceği yol belirlenmekte, takdir yetkisi azalmakta ve üzerindeki bürokratik denetim olanağı artmaktadır⁴⁶. Bürokratik işlemlerdeki kuralların çok ve karmaşık olması aracılardan oluşmasına neden olmakta, bu da yolsuzluğa açık davetiye çıkarmaktadır.

c. Yolsuzluk Deneyimi

Kuruma ilişkin bir başka neden de, kurum sabıkasının bulunup bulunmamasıdır. Açığa çıkmış yolsuzluk olaylarının bulunması, kurumdaki görevlilerin yolsuzluk yapma olasılığını azaltıcı bir etken gibi görülmektedir. Bir rüşvet olayının ortaya çıkarılması o kuruluştaki çalışan kamu görevlileri için caydırıcı nitelikte bir örnektir. Ancak bu konuda genellemeye varmak zordur. Açığa çıkan rüşvet olaylarından gerekli derslerin alınması ve yeni rüşvet

Yönetim Sempozyumu 14- 15 Nisan 1994, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, Doğu Matbaası, İzmir, 1994, s. 4- 7.

⁴³ Coşkun Can AKTAN, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları: 2, Semih Ofset, Ankara, 1999, s. 26.

⁴⁴ İpek Ö. SAYAN - Murat KIŞLALI, "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, s. 34.

⁴⁵ Orhan ÇOBAN, "Organize Olmayan Sosyo Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 2, 1999, s. 5.

⁴⁶ İlhan TEKELİ - Gencay ŞAYLAN, "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 3, Sevinç Matbaası, Ankara, Haziran 1974, s. 108.

biçimleri ve ilişkileri geliştirilmesi de olasıdır⁴⁷.

d. Kurum Taassubu

Kamu yönetiminde taassup, kendi mesleğinden ya da kurumundan olanları üstün görerek onlara ayrıcalıklar tanınması, diğerlerinin ise daha önemsiz görülerek birtakım haklardan mahrum bırakılması olarak ifade edilebilir. Kurum taassubunun olduğu birimlerde çalışan kamu görevlilerinde, mevcut hukuk düzeninin dışında kendilerini daha önemli ve üstün görme anlayışı egemen olabilmektedir. Bu anlayış nedeniyle hedef kamu yararından sapmakta, kurumunun ya da mensuplarının menfaatleri her şeyden önde tutulabilmektedir.

Taassup bazen, kamu görevlilerinin vatandaşa olan bakış açılarından kaynaklanabilmekte; kendilerini vatandaştan üstün görme, yaptıkları iş ve eylemlerde vatandaş beklentilerini dikkate almama ve haklarına saygı göstermeme şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Bu anlayış nedeniyle, vatandaş hakkını arama cesareti gösterememekte, kamu görevlisi de kendisini hesap verme sorumluluğu içinde hissetmemektedir.

Kurumsal taassuba neden olan bir diğer anlayış ise, toplumsal hayatımızdaki “kol kırılır yen içinde kalır” felsefesinin kamu yönetiminde de hakim olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda kurumun işlem ya da eylemlerindeki birtakım eksiklik ve kusurların sumen altı edilmesi suretiyle yapılan yolsuzlukların saklanması amaçlanabilmektedir⁴⁸.

e. Bürokrasinin Siyasallaşması

Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlendirmesinde yetenek ve becerileri temel alan liyakat sistemini bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan ganimet sistemini uygulamaya koymaktadır⁴⁹.

Siyasal iktidarların kendi politika programlarını uygulayabilmeleri için, bazı bürokratik kadrolara uyumlu çalışabilecekleri kişileri getirmeleri bir

⁴⁷ Ümit BERKMAN, **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 345, 2. Baskı, Desen Ofset, Ankara, 2009, s. 58.

⁴⁸ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 8- 10.

⁴⁹ ÇULPAN, 1980, s. 32.

dereceye kadar kabul edilebilir görülse de bunun bir ölçüsü olmak zorundadır. İktidara gelen her siyasi parti, büyük çaplı değişiklikler yaptığında bürokrasi liyakat sistemi üzerine oturtulamayacaktır. Yükselmenin en kolay yolunun siyasi partilerle veya kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği bir ortamda, bürokratlar da fiilen veya fikren particaliğe bulaşmakta, yolsuzluk faaliyetlerine karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine, dışlanmalarına sebep olmaktadır⁵⁰.

f. Kırtasiyecilik

Kamu yönetiminde işlerin geç yürümesi ve zaman zaman da tıkanması, söz konusu işle ilgili kuralların çokluğu ve karışıklığından kaynaklanmaktadır. Çoğu kez tek işlem için birden fazla kurumun uğraşması ve birçok belgenin düzenlenmesi gerekmekte ve bu da karışıklık ve gecikmelere yol açmaktadır⁵¹. Böyle bir ortamda, bazen vatandaş işini zamanında bitirebilmek için kamu çalışanlarına ya da aracı ve komisyonculara rüşvet teklif edebilmekte, bazen de işi yapan memur, bir takım çıkarlar elde edebilmek için işin akışını yavaşlatabilmektedir.

g. Bürokrat - Mafya İlişkisi

Özellikle kriminal sektörde faaliyet gösterenlerin uluslararası boyutlarda güçlü bir iletişim ağı bulunmaktadır. Bu iletişim ağı içinde zaman zaman bürokratlar da (genellikle siyasetçiler de ilişki içindedir) yer almaktadır. Hatta bazı iddialara göre böyle bir iletişim ağı bürokratlar yer almadığı takdirde olanaklı değildir ya da en azından ilişkiler bu kadar kuvvetli olamayacaktır. Bu ilişkileri açığa çıkarmak ise neredeyse imkansız olmaktadır⁵².

2. Kamusal İstihdam

Kamu çalışanlarının seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi rasyonellik ve verimliliğin sağlanamamasına neden olmaktadır. Dürüst ve ehil

⁵⁰ Bülent TARHAN vd, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TBMM Raporu, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları- 1, ISBN 9944-927-17-1, Matsa Basımevi, 2. Basım, Ankara, Aralık 2006, s. 51.

⁵¹ ÇULPAN, 1980, s. 35.

⁵² TÜGİAD, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Suç Ekonomisi**, İstanbul, 1998, s. 35.

olmayabilecek bu kişiler, liyakat ilkesi gözetilerek işe alınanlara nazaran daha fazla yolsuzluğa yönelebileceklerdir.

a. Aşırı İstihdam

Kamusal istihdam işsizlikle mücadelenin başlıca aracı olarak görüldüğünde, performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konması ve istihdamın dağılımında nitelik ve nicelik bakımından denge sağlanması imkansız hale gelmektedir. Bazı kurumların şiddetle personel ihtiyacı varken bazılarında ise aşırı istihdam görülebilmektedir⁵³. Rasyonel istihdam politikalarının oluşturulmaması, yolsuzluk fırsatlarını arttırıcı ortamlar yaratılmasına neden olabilmektedir.

b. Kamu Sektöründeki Ücret Seviyesi

Kamu kuruluşlarında çalışanlara ödenen maaş ve ücretler, piyasada ödenenlerle karşılaştırıldığında, düşük kalmaktadır. Maaşların düşük olması, kamu çalışanlarını maaşlarını bahşişler ve hediyelerle desteklemelerine neden olmaktadır. Ayrıca, kamu personeli arasında yetenek ve beceri sahibi olanlardan bir bölümünün, daha iyi ödeme yapabilen özel kesime geçmesiyle oluşan personel kaybı hizmet içi yatırım maliyetlerini de yükseltmektedir⁵⁴.

3. Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği

Yeterli bir gözetim ve kontrol sisteminin olmaması yolsuzluk düzeyinin artmasına neden olabilecektir. Özellikle kurum içi kontroller yolsuzluğun gerçekleşme olanağını azaltmaktadır. Dürüst ve etkin yöneticiler, iyi organize olmuş denetim büroları, açıkça belirlenmiş kurum içi etik kuralları bireyleri yolsuzluk eylemlerinden alı koyacak ve yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olacaktır⁵⁵.

4. Vergileme ve Şeffaf Olmayan Vergi Mevzuatı

Vergi uygulamaları ve teşvikleri yolsuzluğa yol açabilecek boyutlar taşıyabilmektedir. Vergi yasalarının karmaşıklığı, vergilerin ödenmesinde vergi mükellefleri ile vergiyi toplayanların sık sık karşı karşıya gelmesi, vergi toplayanların ücretlerinin düşüklüğü, cezaların hafifliği, vergi teşviklerinin

⁵³ TARHAN vd, 2006, s. 53.

⁵⁴ ÇULPAN, 1980, s. 34.

⁵⁵ TANZI, 1998, s. 19.

sağlanmasında, verginin tahakkukunda, denetlenecek mükellefin seçiminde bürokratin sahip olduğu takdir hakkı, iç ve dış denetim yetersizliği gibi faktörler yolsuzluğa zemin hazırlayıcı olabilmektedir. Kanunlarla açık bir şekilde belirlenen, vergi mükellefi ile vergi müfettişlerini karşı karşıya getirmeyen vergi sistemlerinde, yolsuzluğa daha az rastlanmaktadır⁵⁶.

5. Adli Sistemden Kaynaklanan Nedenler

Hukuk devleti anlayışının yerleştirilememesi, cezaların yetersizliği, gereksiz yere bilirkişiye gidilmesi, hakim ve savcı sayısının yetersizliği gibi nedenler adalet sisteminde yolsuzluğa zemin hazırlamaktadır.

a. Adli Sistem ve İşleyişi

Adalet sistemindeki aksaklıkların yolsuzluk olgusu üzerinde büyük bir etkisi vardır. Adalet sisteminin uygulamada yeterli olmayışı, özellikle bazı konularda yapılan yolsuzlukların gerekli cezaları görmeyişi kişileri yolsuzluk yapmaya teşvik etmektedir⁵⁷. Yargının tıkanıdığı, ihtilaflara çözüm olamadığı, dava dosyalarının mahkemelerde biriktiği sistemlerde, adli sistemin yolsuzlukla mücadelede yetersiz kalması kaçınılmaz olacaktır.

b. Cezaların Yetersizliği

Gerçek hayatta, yolsuzluğun ulaşılmış olduğu boyutlara oranla çok az kişi bu eylemlerden dolayı ceza almaktadır. Genel olarak, fiilen uygulanan cezalar yasalarda öngörölmüş cezalara oranla daha toleranslı olmaktadır. Yolsuzluğa karışan bir kamu görevlisinin cezalandırılmasında takip edilen idari prosedürler yavaş ve hantal ilerlemektedir. Çoğu zaman yasal, siyasi ya da idari engellemelerle karşılaşılabilir. Yolsuzluk suçlamasında bulunanlar, ön plana çıkmak ve yargı sürecinin gerektirdiği zamanı ve çabayı harcamak konusunda isteksiz olabilmektedirler. Ayrıca, yolsuzluk yaygın olduğu takdirde, suçlayan için sosyal maliyet (dışlanma, dostlarını kaybetme gibi) yüksek olabilmektedir. Tüm bunların yanında cezaya hükmedecek yargıcın kendisi de yolsuzluğa açık olabilir ve siyasi bağlantıları bulunabilir. Tüm bu faktörler, özellikle siyasi yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde, cezaların etkinliğini azaltmaktadır. Bu durum daha büyük yolsuzluk faaliyetlerine yol açabilecek ufak

⁵⁶ TANZI, 1998, s. 11- 12.

⁵⁷ ATO, 2001, s. 19.

çaptaki yolsuzlukların zamanla hoş görülmesine neden olabilmektedir⁵⁸.

c. Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği

Demokratik yönetimin bir gereği olarak, herkesin kendini yasalara bağlı hissetmesi ve kendini hukukun üstünde görmemesi gerekmektedir. Hukuk, hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız olarak uygulanabilmelidir. Kuralların yönetilenler için olduğu, yöneticilerin kurallara uymama özgürlüğünün bulunduğu anlayışı birçok sorunun ana kaynağı olabilmektedir. Yasaların uygulanmasında bazı kesimleri koruma, bazılarını çıkar sağlama, bazı kesimlerin aleyhine olacak şekilde yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesi ya da yorumlanması yolsuzlukların ortaya çıkarılmamasının en önemli sebeplerindendir⁵⁹.

C. TOPLUMSAL NEDENLER

Yolsuzluk toplumsal bir olay olduğundan, özellikle toplumsal düzenin bozulduğu zamanlarda iyice yüzeye çıkmaktadır. Büyük ekonomik krizler, savaşlar toplumun dengesini alt üst etmekte, denge bozuklukları özellikle paranın değerini önemli ölçüde etkilemektedir. Enflasyon memur sınıfının gelirini düşürürken, sermayedarları gittikçe güçlendirmektedir. Gelirdeki dengesizliklerin artması beraberinde yolsuzluk olaylarını getirmektedir. Kriz zamanlarında yolsuzluk ve özellikle de rüşvet suçunun işlenmesi büyük ölçüde artmaktadır⁶⁰.

1. Toplumsal Değişim

Toplumsal değişkenlerden biri sistemin değişme hızıdır. Örf, adet, töre, yasa gibi çeşitli biçimler alan ve farklı düzeylerde kurumsallaşan toplumsal değerler; toplumdaki güç dengeleri, çekişmeler, modernleşme, sanayileşme ve teknolojik gelişmeler sonucu etkilenmekte, zaman içinde yeni normlar ortaya çıkmaktadır. Ancak, genellikle değerlerin belirsizleştiği bu zaman dilimi içinde, kural dışı davranışlar için göreceli olarak daha uygun bir ortam oluşabilmektedir. Yolsuzluk da böyle ortamlarda daha kolay işlerlik kazanmaktadır⁶¹.

Modernleşme hızı ile yolsuzluk eğilimleri arasında sıkı bir etkileşim

⁵⁸ TANZI, 1998, s. 18- 19.

⁵⁹ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 12.

⁶⁰ MUMCU, 2005, s. 18- 19.

⁶¹ BERKMAN, 2009, s. 61.

olduğu; değişmenin hızı ile yolsuzlukların yaygınlaştığı; değişme hızı azalmaya ve sistemde giderek bir kararlılık görülmeye başladığında yolsuzluğa karşı çeşitli mekanizmaların oluşup, etkinliklerini artırmaya başlayacağı ileri sürülebilir⁶². Bu çerçeve içinde, toplumsal sistemin hızlı bir değişim içinde olduğu az gelişmiş toplumlarda, yolsuzluk olasılığı göreceli olarak artabilecektir⁶³.

2. Geçiş Ekonomileri

Eski Sovyetler Birliği, Doğu Avrupa ve Baltık Ülkelerinde, piyasa ekonomisine geçişte yolsuzlukların arttığı gözlenmiştir. Geçiş ekonomilerinde yolsuzluğun nedenleri konusunda birbiri ile çakışan iki farklı yaklaşım mevcuttur. İlk görüşte yolsuzluğun geçmiş planlı ekonomi döneminin mirası olduğu iddia edilmektedir. İkinci görüşe göre ise bu ülkelerde yolsuzluk küresel olarak şekillenen bir kapitalistleşme sürecinin ürünüdür⁶⁴.

Bu ülkelerde sorumluluk zayıf, politik ve sivil özgürlükler sınırlıdır. İnsanlar genel olarak para sıkıntısı çekmektedir. Yolsuzluğun yaygınlığı insanların farklı olmasından değil, yolsuzluk koşullarının oluşmuş olmasından kaynaklanmaktadır⁶⁵.

3. Eğitimin Yetersizliği

Bir toplumda eğitim ve kültür düzeyinin düşük olmasının yolsuzlukları arttırıcı bir neden olduğu bilinmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli bir sorunu olan eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü nedeniyle çalışma ve başarıdan çok, yakınlık, aile bağları, eş dost, hemşerilik gibi sosyal bağlar önem taşımaktadır. İnsanları çalışma ve başarıya yöneltici motivasyonların zayıflığı, fırsatçı ve spekülatif kazanç yollarına eğilimin fazlalığı sebebiyle yolsuzluk olaylarına bu ülkelerde daha çok rastlanmaktadır⁶⁶.

Sayan ve Kışlalı, yolsuzluğun nedenleri üzerine yaptıkları ampirik çalışmalarında eğitim seviyesi yükseldikçe yolsuzluğun azaldığını

⁶² ŞAYLAN, 1975, s. 95.

⁶³ BERKMAN, 2009, s. 61.

⁶⁴ Pınar BEDİRHANOğLU, "Rusya'da Kapitalist Dönüşüm Süreci, Yolsuzluk ve Neoliberalizm", **Toplum Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 217.

⁶⁵ Cherly W. GRAY - Daniel KAUFMAN, "Corruption and Development", **Finance&Development**, March 1998, s. 8.

⁶⁶ Coşkun Can AKTAN, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi (1980-1990 Türkiye Deneyimi)**, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1992, s. 54.

kanıtlamışlardır⁶⁷.

4. Nüfus Artışı, Kentleşme ve Göç

Yüksek nüfus artışı, hızlı kentleşme ve göçlere bağlı olarak kamu hizmetlerine olan talep zaman içinde artış göstermekte ve devlet hizmetlerinin kapasitesi yetersiz kalabilmektedir. Sonuçta yolsuzluk için uygun bir zemin hazırlanmış olmaktadır⁶⁸.

Sanayileşmeyle birlikte yaşanan göç sonucu kentsel alanda yerleşim problemleri ve gecekondulaşma ortaya çıkmaktadır. Gecekondulaşma çarpık şehirleşmeye yol açmakta, haksız kazanç imkanları sunmakta, toplumsal ahlak ve yerel yönetim bürokrasilerinde yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu nedenle hızlı kentleşme, gecekondulaşma ve yolsuzluk arasında doğrusal bir ilişkinin varlığından söz edilebilir⁶⁹.

Yeterli kentsel yaşam alanlarının yaratılamaması, bir yandan devlet arazilerinin işgaline, öte yandan söz konusu alanların alt yapı hizmetlerinin yapılması açısından devletin zarara uğramasına yol açabilmektedir. Bu noktadan hareketle, işgal edilen arazilerin yasal hale getirilebilmesi ve gerekli alt yapı hizmetlerinin götürülebilmesi için yolsuzluklara başvurulabilmektedir. Dolayısıyla, kent nüfus artış oranıyla yolsuzluk arasındaki doğru orantılı ilişki, ekonomik koşulların değişimiyle ortaya çıkan toplumsal dönüşüm talebine, kamu hizmetlerinin ayak uyduramamasının ve bu dönüşüm sırasında bireylerin yüksek yaşam standardını yakalamakta gecikmesinin bir sonucu olarak yolsuzluğun ortaya çıkması ile açıklanabilir⁷⁰. Bu ilişkiyi sadece gecekondulaşma ile açıklamak doğru değildir. Kırsal alanda kamunun varlığı hem hizmet hem de külfet (vergi) olarak daha az hissedilebilmektedir. Kentleşme aynı zamanda kamu bürokrasisi ile insanların daha fazla yüzleşmesini gerektirmektedir. Bu ortamda yolsuzluk olasılığı yükselmektedir⁷¹.

⁶⁷ SAYAN- KIŞLALI, 2004, s. 31.

⁶⁸ Fikret ADAMAN - Ali ÇARKOĞLU- Burhan ŞENATALAR, **Hanehalkı Gözünde Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları, No: 24, İstanbul, 2001, s. 32.

⁶⁹ ÇELEN, 2007, s. 147- 148.

⁷⁰ M. Umur TOSUN, “Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Akdeniz Üniversitesi, İİBF Dergisi**, No: 5, 2003, s. 138.

⁷¹ ÇELEN, 2007, s. 149.

5. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yetersizliği

Sivil toplum kuruluşlarının zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim olanağını azaltmaktadır. Sivil güç merkezlerinin zayıflığı sonucu, örgütlenememiş çıkar kümeleri tercihlerini siyasal karar vericilere etkin bir biçimde iletememektedir. Bu tercihler uygulama sürecinde karar uygulayıcıları (bürokratları) etki altına alınarak yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yani tercihler yasal düzenlemeler yapılmadan önce değil, yapıldıktan sonra ortaya konulmakta, bu da yolsuzluk için önemli bir güç yaratmaktadır⁷².

6. Diğer Toplumsal Nedenler

Husted, kültürel faktörlerin yolsuzluğun ortaya çıkmasında önemli rol oynadığını ileri sürmektedir. Paternalistik (ataerkil) toplumlarda yolsuzluk daha fazla görülmektedir. Çünkü aile bağlarının sıkı olması kamu görevlilerinin kayırmacı davranışlarını kaçınılmaz hale getirmektedir⁷³.

Mauro etnik farklılıklarla yolsuzluk arasında negatif bir ilişki olduğunu tespit etmiştir⁷⁴. Treisman⁷⁵, Leite ve Weidmann ise bu etkinin dolaylı olduğunu ileri sürmektedir. Etnik farklılıklar kalkınmayı negatif yönde etkileyerek yolsuzluğa olumsuz katkıda bulunmaktadır⁷⁶. La Porta vd., etnik farklılık arttıkça, baskın grubun diğer etnik grupların kamu hizmetlerinden yararlanmalarını zorlaştıracaklarını iddia etmektedirler. Bu durum nepotizm ve kronizmin yaygınlaşmasına neden olabilecektir⁷⁷.

La Porta vd., Protestan ülkelerde yolsuzlukların, Katolik ve Müslüman ülkelere daha az olduğunu saptamışlardır⁷⁸. Hiyerarşik düzene sahip olan dinlere mensup olanlar arttıkça yolsuzluk düzeyinin de artmakta olduğunu iddia etmektedirler⁷⁹. Paldam'da Protestan olan ülkelere Katolik, Ortodoks ve Budist

⁷² BERKMAN, 1994, s. 7.

⁷³ Bryan W. HUSTED, "Wealth, Culture and Corruption", **Journal of International Business Studies**, Vol. 30, No: 2, 1999, s. 343.

⁷⁴ Paolo MAURO, "Corruption and Growth", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol: 110, No: 3, Aug. 1995, s. 705.

⁷⁵ Daniel TREISMAN, "The Causes of Corruption: A Cross National Study", **Journal of Public Economics**, No: 76, 2000, s. 399.

⁷⁶ Carlos LEITE - Jens WEIDMANN, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth", **IMF Working Paper**, No: 99/85, 1999, s. 23.

⁷⁷ Rafael LA PORTA - Florencio L. SILANES vd, "The Quality of Government", **NBER Working Paper**, No: 6727, 1998, s. 17.

⁷⁸ LA PORTA vd, 1998, s. 36.

⁷⁹ Rafael LA PORTA - Florencio L. SILANES vd., "Trust in Large Organization", **NBER Working**

ülkelere göre yolsuzlukların daha az olduğunu ve çok çeşitli dinlere sahip olan ülkelerde yolsuzlukların daha az görüldüğünü saptamıştır⁸⁰. Benzer şekilde Treisman'da Protestan nüfus arttıkça yolsuzluğun azaldığını tespit etmiştir⁸¹.

D. EKONOMİK NEDENLER

Ekonomik faktörlerin temelinde, parasal gelir (kazanç) sağlama yatmaktadır. Parasal kazanç birey, grup ve örgüt düzeyinde gerçekleşebilir. Devletin ekonomideki rolü, ülkenin kalkınmışlık düzeyi, gelir dağılımında adalet, kişi başına düşen gelir düzeyi, enflasyon gibi yolsuzluğu belirleyen çok sayıda ekonomik faktör bulunmaktadır. Leite ve Weidmann, 72 ülkeyi kapsayan çalışmalarında, ülkelerin petrol ve maden ihracatlarının GSMH'deki payını doğal kaynak zenginliğinin bir göstergesi olarak almışlar, bu pay arttıkça yolsuzlukların da arttığını bulmuşlardır. Ülkelerin sahip oldukları doğal kaynak zenginliğinin bile (rant kollama faaliyetleri için fırsat yaratarak) yolsuzluğa neden olduğunu iddia etmektedirler⁸².

1. Kalkınmışlık Düzeyi

Düşük kalkınmışlık düzeyi yolsuzluğun nedenlerinden birisidir. Kalkınmış birçok ülkede, ekonomik büyüme ile birlikte yolsuzlukların azaldığı görülmektedir. Sürekli büyümenin yaşandığı bir ülkede girişimcilerin verimli yatırımlardan elde edecekleri gelirin, rant kollama faaliyetlerinden elde edecekleri gelirden fazla olma olasılığı yüksektir.

Kalkınmış ekonomilerde kamu ücret düzeyi yüksek, gelir dağılımı adaletli ve belirsizliklerin az olması gibi nedenlerle, kalkınmanın yolsuzluğun önemli belirleyicilerinden olduğu kanıtlanmıştır⁸³.

2. Devletin Ekonomideki Rolü

Devletin ekonomideki rolü ve izlediği politikalar yolsuzluğa kaynak oluşturabilmektedir. Rekabeti kısıtlayan ticari kısıtlamalar ya da tekelci konumdaki devlet işletmeleri ekonomik rantlar yaratmakta ve rant kollama

Paper, No: 5864, 1996, s. 1.

⁸⁰ Martin PALDAM, "Corruption and Religion: Adding to the Economic Model?", Center for Dynamic Modeling in Economics, Department of Economics, **University of Aarhus Working Paper**, No: 21, Denmark, 1999, s. 22.

⁸¹ TREISMAN, 2000, s. 427.

⁸² LEITE - WEIDMANN, 1999, s. 1.

⁸³ Hayati AKSU - Selim BAŞAR- Gökalp N. SELÇUK, "Kamu Kesimi Yolsuzluklarının Nedenleri", **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, 8/ 3, 2006, s. 9- 10.

falliyetleri artmaktadır.

Elliot, yolsuzluk ile devletin ekonomideki büyüklüğü arasında pozitif bir ilişki bulmuştur⁸⁴. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomideki rolü (kamu harcamaları / GSYİH oranı ile ölçülmekte) ne kadar büyükse yolsuzluk düzeyi de o kadar yüksek olmaktadır⁸⁵. Lederman vd. yaptıkları çalışmada kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı arttıkça yolsuzluğun arttığı sonucuna ulaşmışlardır⁸⁶.

Birçok ülkede devletin ekonomik yaşama müdahalesi çok sayıda yasal düzenleme ve kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu mevzuat ve kuralların vatandaş açısından karmaşıklığı bürokratlara büyük bir güç vermekte ve yolsuzluğa fırsat yaratmaktadır.

Ekonomileri şu özellikleri taşıyan ülkelerde yolsuzluğun daha fazla olduğu görülmektedir;

- Baskın bir devlet ve gelişmemiş bir özel sektör,
- Mal ve hizmetlerin çoğunun devlet tarafından üretilmesi,
- Özel sektörün rekabet edememesi,
- Regülasyonların çokluğu,
- Kamu görevlilerinin yetkilerinin fazlalığı,
- Hesap verme mekanizmalarının yetersizliği,
- Şeffaflığın olmaması⁸⁷.

Sayılan özelliklerden dolayı devletin ekonomideki rolü ve tekelci gücü artmakta, yolsuzluğa zemin hazırlanmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet, çok önemli ekonomik işlevler yüklenmekte, ayrıca sosyal alanda da düzenleyici ve bir çok hizmeti yerine getirici bir rol oynamaktadır. Bu ülkelerde devletin çok yoğun ekonomik işlevleri, kamu bürokratları ya da politikacıların eline büyük olanaklar sağlamaktadır. Devlet ihaleler, ithal izinleri veya yasakları, vergi iadeleri, fiyat kontrolleri, kredi olanakları vb. araçları kullanarak toplumda özel kesimin büyümesini; başka bir

⁸⁴ Kimberly A. ELLIOT, **Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations**, Corruption and The Global Economy, Ed. K. A. Elliot, Institute for International Economics, Washington DC, 1997, s. 182- 183.

⁸⁵ Joseph LAPALOMBARA, "Structural and Institutional Aspect of Corruption", **Social Research** 61, No: 2, Summer 1994, s. 338.

⁸⁶ Daniel LEDERMAN - Norman LOAYZA- R. Rodrigo SOARES, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2708, 2001, s. 29.

⁸⁷ Johann G. LAMBSDORFF, "Corruption in Emricial Research: A Review", **TI Working Paper**, 1999, s. 2-4.

deyişle özel ticaret ve sanayi gruplarının güçlenmesini sağlamaktadır. Bu gruplar ne kadar dışa bağımlı olurlarsa olsunlar yaşamak ve gelişmek için devletle bağlantılar kurmak zorundadırlar⁸⁸.

Yukarıda belirtilenleri ışığında bir ülkede devletin rolü ve işlevleri, regülasyonlar, izin ruhsatları ve kamu harcama kararları aşamalarında yolsuzluğun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

a. Regülasyonlar ve İzin Ruhsatları

Kaynak ve döviz kıtlığı, ödemeler dengesi, enflasyon, işsizlik, yatırım, ithalat ve ihracata ilişkin sorunlar içinde olan bir ekonomide devletin ekonomik alanda düzenleyici ve denetleyici işlevi yaygın ve kapsamlı olmaktadır. Özellikle devletin hizmet sağlayıcı konumda olduğu durumlarda, kamu hizmetlerinin dağıtımında yolsuzluk için önemli fırsatlar doğabilmektedir⁸⁹. Ticaret sınırlamaları (gümrük vergileri, ithal kotaları vb), tercihli sanayi politikaları (vergi teşvik ve indirimleri), fiyat kontrolleri gibi hükümet müdahalelerinin olduğu alanlar yüksek miktarda rüşvet ödemelerinin gerçekleştiği alanlar olabilmektedir⁹⁰.

Ayrıca günlük hayatta birçok işlem için (iş yeri açmak, ev yapmak, pasaport çıkarmak, yurt dışına gitmek vs.) özel belgeler ve onaylar gerekmektedir. Bir faaliyeti onaylayan veya denetleyen kamu görevlisi onay vermeyi reddederek ya da geciktirerek rüşvet talep edebilmektedir⁹¹.

b. Kamu Harcaması Kararları

Kamu harcama kararları yolsuzluğa yol açabilmektedir.

(1) Kamu Yatırım Projelerine İlişkin Kararlar: Kamu yatırım projelerine ilişkin kararlar üzerinde kamu görevlilerinin takdir yetkisine sahip olmaları, kamu yatırımlarının hem büyüklük hem de içerik olarak olumsuz yönde etkilenmesine neden olmaktadır. Yatırımlar kar - zarar analizi gibi objektif kriterler dikkate alınmaksızın, belli birey veya gruplara kazanç sağlama amaçlı yapılabilmekte,

⁸⁸ ŞAYLAN, 1975, s. 87.

⁸⁹ BERKMAN, 1994, s. 13.

⁹⁰ Paolo MAURO, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure", **IMF Working Paper**, No: 96/98, 1996, s. 11.

⁹¹ TANZI, 1998, s. 10.

yatırımların verimliliği azalmaktadır⁹².

(2) İhaleler: İhalelerin hazırlanması olan ilk aşamada yolsuzluk, ihaleye konu olan mal ya da hizmetin ancak belli bazı kişi ya da firmaların yerine getirebileceği şeklinde saptaması ve böylece ihaleye katılabileceklerin sayısının kısıtlanması biçiminde görülebilmektedir.

Yolsuzluğun görülebileceği bir diğer aşama, ihale koşullarının yerine getirilip getirilmediğinin saptanması ve denetimi sürecidir. Genellikle yapımı ya da yerine getirilmesi belli bir zaman alan ve parça parça yapılan iş ve hizmetleri içeren ihalelerde bu süreç önem kazanmaktadır⁹³.

(3) Bütçe Dışı Tutulan Hesaplar: Bu fonların bazıları meşru ve belirli amaçlar için ayrılabilen, bir kısmı ise siyasi ve idari kontrollerden kurtulabilmek için oluşturulmaktadır. Bu hesaplar üzerinde kontrol olmaması, harcama şeklinin açık ve şeffaf bir şekilde belirlenmemesi yolsuzluklara yol açabilmektedir⁹⁴.

(4) Bazı Mal ve Hizmetlerin Piyasa Fiyatının Altında Arz Edilmesi: Günümüzde pek çok ülkede mal ve hizmetler, piyasa fiyatlarından daha düşük bir fiyata devlet tarafından sağlanmaktadır (elektrik, su, eğitim, sağlık hizmetleri vb.). Paylaşımına ilişkin kararlar çoğunlukla kamu çalışanları tarafından verilmekte, bu mal ve hizmetlerden yararlanmak isteyenler, hizmet tahsisini yapan kamu görevlilerine yüksek rüşvet verebilmektedirler⁹⁵.

(5) Takdire Bağlı Diğer Kararlar: Gelir vergisi, KDV ve dış ticaret vergileri için vergi indirimleri, hazine arazilerinin kullanımı (tarım/ imar), yabancı yatırımcılara izin, kamu mallarının satışı, doğal kaynakların çıkarılması izni, özelleştirme, özel ihracat, ithalat ve yerli faaliyetlere monopol gücü veren kararlar vb. Bu kararlarda bazı bireyler kimi zaman rüşvet vererek, kimi zaman da kamu görevlileriyle yakın ilişkilerini kullanarak, istedikleri yönde kararların alınması için girişimde bulunabilmektedirler⁹⁶.

Tüm bu alanlarda şeffaflığın olmaması ve etkin bir kurumsal denetimin

⁹² TANZI, 1998, s. 12.

⁹³ BERKMAN, 1994, s. 14.

⁹⁴ TANZI, 1998, s. 12.

⁹⁵ TANZI, 1998, s. 13.

⁹⁶ TANZI, 1998, s. 14- 15.

bulunmaması yolsuzluğa neden olabilecek temel faktörlerdir⁹⁷.

3. Kişi Başına Düşen Gelir ve Gelir Dağılımı

Gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzlukların temel belirleyicisi, daha çok gelir elde etme arzusu iken, gelişmekte olan ülkelerde gelir yetersizliği olabilmektedir. Kişi başına düşen milli gelirin düşük ve gelir dağılımının adaletsiz olduğu ülkelerde ek gelir elde etme motivasyonu yüksektir. Gelir seviyesinin düşük olduğu ülkelerde insanlar hastalık, kaza ve işsizlik gibi risklerle karşı karşıya bulunmakta ve bu risklere karşı herhangi bir korunma mekanizması bulunmamaktadır. Bu ülkelerde genellikle denetim ve kontrol mekanizması iyi işlememektedir.

Kişi başına düşen gelirin düşük olduğu, yüksek enflasyon ve adaletsiz gelir dağılımının hüküm sürdüğü ülkelerde yolsuzluk da yüksek olmaktadır. Aynı zamanda gelişmişlik ve eğitim düzeyinin yüksek olmasının yolsuzluğu düşürdüğü belirtilmektedir⁹⁸.

Husted⁹⁹ ve Barreto¹⁰⁰ yapmış oldukları çalışmalarda gelir dağılımındaki eşitsizliklerin yolsuzluğa neden olduğunu saptamışlardır.

4. Kayıtdışı Ekonomi

Yapılan ampirik çalışmalar, yolsuzluk düzeyi ile kayıtdışı ekonomi arasında çift yönlü ve güçlü bir ilişkinin varlığını göstermektedir. Konuya ikinci bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir.

5. Özelleştirme

Özelleştirme süreçleri yolsuzluk konusunda kötü niyetli kişi ve kurumlara birçok imkan sunabilmektedir. Özelleştirmelerde iktisadi kamu teşebbüsünün varlıklarının değerlendirilmesi, fiyat tesbiti, rekabete yönelik şartnamelerin oluşturulması çok hızlı ve yetersiz bir alt yapı ile yapılmakta, büyük tutardaki yolsuzluklara kapı aralanmaktadır¹⁰¹.

⁹⁷ TANZI, 1998, s. 13.

⁹⁸ SAYAN- KIŞLALI, 2004, s. 22.

⁹⁹ HUSTED, 1999, s. 342.

¹⁰⁰ Raul A. BARRETO, "Endogenous Corruption, Inequality and Growth: Econometric Evidence", School of Economics, **Adelaide University Working Paper**, No: 2, Australia, 2001, s. 34.

¹⁰¹ ÇELEN, 2007, s. 152.

6. Medya - Ticaret İlişkisi

Yazılı ve görsel basın yayın kuruluşları, özellikle örgütlü yolsuzluk suçlarının ortaya çıkartılmasında önemli görevler üstlenmektedirler. Ancak basının bu görevinin etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun haber verme dışında bir faaliyetlerinin olmamasıdır. Özellikle bankacılık, enerji, inşaat gibi devletle doğrudan ilgili alanlarda faaliyet gösteren holdingler bünyesindeki basın yayın kuruluşlarının, konuyla ilgili haberlerinin inandırıcılık yönünden tartışmaya açılması doğal karşılanmalıdır¹⁰².

7. Enflasyon

Enflasyonun, spekülâtif kazanç peşinde koşmak, vurgunculuk, köşe dönmeçilik gibi düşünce ve eğilimleri güçlendirmesinden dolayı ahlaki erozyona neden olduğu ve yolsuzlukları arttırdığı genelde kamuoyu tarafından kabul görmüş bir önermedir. Enflasyonun yükselmesi yatırımları ve ekonomik büyümeyi düşürebilmekte, dolayısıyla yolsuzluğun artmasına neden olabilmektedir.

Yolsuzluk enflasyon ilişkisi çift yönlü olarak etki edebilmektedir. Yolsuzlukların artması, kamu gelirlerindeki azalma nedeniyle daha çok emisyonla başvurulması sonucunu doğurabilmekte, bu durum enflasyonu körükleyebilmektedir¹⁰³.

Yüksek enflasyon ortamlarında mükellefler, servetleri üzerinden gelir veya kurumlar vergisi ödemektedirler. Uzun süreli yüksek enflasyon yaşanan dönemlerde bu durum, mükelleflerin sermayelerinin erimesine ve zaman içinde varlıklarını devam ettiremeyecek hale gelerek tasfiyelerine neden olmaktadır. Mükellefler bu nedenle, sermayelerini vergi olarak ödemek zorunda kalmamak için vergi kaçırma yoluna gidebilmektedirler¹⁰⁴. Enflasyon yarattığı alışkanlık nedeniyle ileriye yönelik vergi uyumsuzluğunu arttırarak vergi kaçakçılığına neden olmaktadır. Dürüst kişiler bile, kendilerini sermayelerini savunduklarına

¹⁰² TARHAN vd, 2006, s. 69.

¹⁰³ ÇELEN, 2007, s. 111.

¹⁰⁴ Mahmut VURAL, "Enflasyon Muhasebesi", *Vergi Dünyası*, Sayı: 262, Haziran 2003, s. 65.

inandırarak bu yola başvurabilmektedir. Enflasyonun toplumda yarattığı en büyük olumsuzluğun bu olduğu öne sürülmektedir¹⁰⁵.

Braun ve Di Tella, enflasyondaki artışın, yolsuzluğu arttırdığını ampirik olarak kanıtlamışlardır¹⁰⁶. Al - Marhubi'ye göre ise yaygın yolsuzluk yüksek enflasyona neden olmaktadır¹⁰⁷. Huang ve Wei'ye göre, enflasyon oranının yükselmesi yolsuzluğu ciddi boyutlara getirmekte ve sosyal refah azalmaktadır¹⁰⁸.

8. Küreselleşme ve Teknolojik Gelişme

Küreselleşmeyle birlikte yolsuzluklar da küresel bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Sermayenin küreselleşmesiyle yolsuzlukların küreselleşmesi arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Bunun nedenleri:

- 1980'li yıllardan itibaren dünya ölçeğinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, kısa vadeli fon akımlarının çok daha büyük ölçeklerde gerçekleşmesine neden olmuştur. Ülke yöneticileri, mali gruplar, spekülâtif yatırımcılar, karapara aklayıcılar, ekonomik suç örgütleri vb illegal rantların belli bir bölümünü kendilerine yönlendirmeye başlamışlardır.
- Doğrudan sermaye yatırımlarından, uluslararası ihalelerden, mal ve hizmet piyasalarından pay kapma savaşımı rekabeti arttırmış, bazı ülkeler rüşveti gider kalemi olarak yazmayı yasallaştıracak kadar çok uluslu şirketleri kayırmaya yönelmiştir.
- Küreselleşme süreci ile dünya ölçeğinde gelir ve servet dağılımı bozulmuştur. Öyle ki, 1960'larda dünya nüfusunun en zengin % 20'lik bölümü dünya gelirinin % 70'e yakın bölümünü sahiplenirken, 1990'lara gelindiğinde bu oran % 85'i aşmıştır. Böyle bir dünyada yolsuzluk çıkarlarına direnecek erdemlilik örneklerinin çok fazla yaygınlaşması beklenemeyecektir.
- Vergi cennetlerinin yolsuzluk ekonomisinin yaygınlaşmasında oynadığı rol göz ardı edilmemelidir. Vergi cennetleri sadece yeraltı ekonomisi için değil, legal sınırlar içinde kalan fonlar için de bir sığınak oluşturmaktadır.
- Mafya tipi ekonomik suç örgütleri ulusal sınırları aşarak, küreselleşme eğilimindedir. Bu süreç uyuşturucu trafiği, silah ticareti, nükleer malzeme kaçakçılığı, fuhuş, kumar, döviz

¹⁰⁵ Mehmet TUNCER, "Enflasyon,Vergi Uyumu İlişkisi ve Türkiye", **Vergi Dünyası**, Sayı: 247, Mart 2002, s. 156.

¹⁰⁶ Miguel BRAUN - Rafael DI TELLA, "Inflation and Corruption", **Harvard Business School Working Paper**, February 2000, s. 18.

¹⁰⁷ Fahim AL - MARHUBI, "Corruption and Inflation", **Economic Letters**, Vol. 66, 2000, s. 201.

¹⁰⁸ Haizhou HUANG - Shang - Jin WEI, "Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Corruption", **IMF Working Paper**, No: 03/183, 2003, s. 9.

karaborsası gibi kirli işler ve bunlara dönük her türlü karapara aklama düzeneği üzerinden çalışmaktadır¹⁰⁹.

Uluslararası piyasalarda rekabet edemeyen firmalar için rüşvet, iş fırsatları elde etmek ve ihaleleri kazanmak için iyi bir araç olmuştur. Rüşvet uluslararası ihalelerde önemli bir rol oynamakta ihalelerin % 90'ında belirleyici unsur olmaktadır. Dünya Bankası tahminlerine göre, her yıl uluslararası ticari işlerde en az 80 milyar \$ rüşvet ödenmektedir. Birleşmiş Milletler'e göre bu tutar küresel yolsuzluğun ortadan kaldırılması için yeterlidir. ABD Ticaret Bakanlığı verilerine göre, 1994 ve 1999 yılları arasında yapılan ihalelerde, 294 çok uluslu şirket bu ihaleleri kazanabilmek için 145 milyar \$ rüşvet ödemiştir. Yine aynı verilere göre, Amerikan şirketleri 100'den fazla ve 45 milyar \$ değerindeki uluslararası ihaleyi rüşvetten dolayı kaybetmiştir¹¹⁰.

İlk bakışta sermayenin küreselleşmesiyle birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülke farkının ortadan kalktığı gibi bir izlenim doğmaktaysa da gelişmekte olan ülkelerin yeni teknolojilerin üreticisi olacak sermaye birikimine ve insan gücüne sahip olmamaları sürekli alıcı ülke konumunda kalmalarına neden olmaktadır.

Yeni teknolojilerle üretilen malların tüketicinin yaşam biçimi haline getirilmesi, dolayısıyla pazara süreklilik kazandırılması yüksek dereceli bürokratlar ve medya kuruluşlarının yöneticileri yardımıyla gerçekleştirilmektedir. Cep telefonu baz istasyonu, otobüs - otoyol örneklerinde olduğu gibi tamamlayıcı mal ve hizmetlere piyasa yaratmakta ise siyasetçi - yüksek dereceli bürokrat ikilisi devreye girmektedir¹¹¹.

E. SİYASAL NEDENLER

Siyasi faktörlerin temelinde, kıt kaynaklara ulaşma, dağıtımında etki sahibi olma ve bu kaynakları kontrol altında tutma eğilimi yatmaktadır. Siyasal yolsuzluklar partizanlık, patronaj ve hizmet kayırmacılığı şeklinde ortaya

¹⁰⁹ Oğuz OYAN, "Yolsuzluk Ekonomisi", **Ekonomik Forum**, TOBB, Sayı: 12, Aralık 2000, s. 39 -40.

¹¹⁰ Selçuk AKÇAY, "Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004, s. 112.

¹¹¹ Esfender KORKMAZ vd, **Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2001- 35, ISBN: 975-512-583-3, Prive Grafik& Matbacılık, İstanbul, Ekim 2001, s. 67- 68.

çıkılmaktadır¹¹².

1. Demokrasi Kültürünün Eksikliği

Demokrasinin en temel kuralı, ortak karar ve eylemlerden etkilenenlerin karar alma süreçlerine katılmasıdır. Karar ve eylemlerden etkilenenlerin bu kararların alınması sürecine dahil edilmesi kuralının ihlali, yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır¹¹³.

Bireyler, demokrasinin kendi yararlarını da kapsayan "kamu yararının" ve kendi çıkarlarını da kapsayan "kamu çıkarının" korunmasına yaradığını idrak edememektedirler. Vatandaş ve seçmen kimliklerinin gereklerinin yerine getirilmemesinin en önemli sebebi, mevcut siyasal sistemde, özellikle parti yapıları aracılığı ile demokrasinin bireysel çıkar, adam kayırma, kendi yandaşına çıkar sağlama gibi yolsuzlukların aracı haline geldiği hakkında yaygın bir kanı bulunmasıdır¹¹⁴.

Yolsuzluk ve demokratikleşme konusunda çift yönlü bir ilişkiden bahsedilebilir. Yolsuzluk, piyasa ekonomisini ve aynı zamanda demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Özellikle piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde piyasa ekonomisi ve demokrasiye yapılan eleştirilerin ardında yolsuzluk yatmaktadır¹¹⁵.

Akçay, 78 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye ilişkin yaptığı çalışmada ekonomik özgürlük ve siyasi özgürlük (demokrasi) düzeyi azalırken yolsuzluk düzeyinin arttığını ortaya koymuştur¹¹⁶. Kutlar vd., Türkiye’de 1980 - 2000 dönemini içeren çalışmalarında, yolsuzluk azaldıkça demokratikleşmenin artacağı, bunun doğal sonucu olarak siyasi ve sosyal özgürlük alanının genişleyeceği sonucuna varmışlardır¹¹⁷.

2. Siyaset Algılaması

Bazı kesimlerce siyaset, kamuya hizmet etmenin değil, bireysel olarak yükselmenin ve zengin olmanın bir aracı olarak görülmektedir. Bazı siyasi

¹¹² AKTAN, 1999, s. 29.

¹¹³ ÖZSEMERÇİ, 2002, s. 17.

¹¹⁴ AKTAN, 1992, s. 54.

¹¹⁵ TANZI, 1998, s. 27.

¹¹⁶ Selçuk AKÇAY, “Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi”, **Muğla Üniversitesi, SBE Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 2000, s. 13.

¹¹⁷ Aziz KUTLAR - Fatih DOĞANOĞLU - Fehim BAKIRCI, “Türkiye’de Özgürlükler, Yolsuzluklar ve Gelir Eşitsizliğinin Panel Data Yöntemiyle İncelenmesi”, **Active**, Kasım- Aralık 2001, s. 7.

liderler iktidarlarını sürdürebilmek için, çevrelerine bireysel çıkarları ön plana alan kişileri toplamakta, bu durum ise yolsuzlukları arttırmakta ve bir kısır döngüye çevirmektedir: Bu zihniyete sahip liderler, çıkarıcı çevreyi üretmekte, bu çevre ancak kendi sayesinde başta kalan liderleri desteklemektedir. Böylece, lider ve çevresi arasında bir çıkar bağı, bir kara ilişki ortaya çıkmakta ve bu ilişki, parti farkı gözetmeksizin, tüm politikaya, oradan da tüm ülkeye egemen olmakta, bu durumda rüşvet ve yolsuzlukların hesabı sorulamamaktadır¹¹⁸.

3. İktidarın Kişiselleşmesi ve Liderlik Örneği

İktidarın kişiselleşmesi mevcut kurumların geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye (lidere) atfedilmesi ve tüm devlet idaresinin tek bir kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesi demektir¹¹⁹.

En tepe noktadaki liderler halka doğru örnek olmak zorundadırlar. Bu kişilerin yolsuzluk faaliyetlerine bizzat katılmaları ya da akrabaları, dostları, siyasi ortakları için bu faaliyetlere göz yummaları arzu edilen bir durum değildir. Liderler yolsuzluk davranışı içindeyken, kamu yönetiminde alt kademe çalışanlardan farklı davranmaları beklenemeyecektir¹²⁰.

4. Siyasetin Finansmanı

Birçok ülkede siyasete yasa dışı para girişi 1970'li yıllardan başlayarak yaygınlaşmıştır. İhale, kredi ve teşvik karşılığında siyasi partilere komisyon ya da zorunlu bağış şeklindeki para akışı, evrensel bir olgu niteliği kazandığından, siyaset - ticaret - mafya ilişkileri yolsuzlukların yaygınlaşmasına yol açmaktadır¹²¹.

Siyasetin finansmanı için gereken maddi destek özel sektör tarafından siyasilere sağlanmakta, siyasiler de iktidara geldiklerinde destekçilerine çıkarlar sağlamaktadırlar. Devletin ekonomideki ağırlığının aşırı düzeyde olduğu ekonomilerde kamu kaynakları kredi, destek, yardım, sübvansiyon vb. adlarla özel sektöre ve özellikle siyasilere yakın gruplara yönelik kullanılmaktadır¹²².

¹¹⁸ Emre KONGAR, "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**, İstanbul 2004, http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php, Erişim Tarihi: 25. 06. 2007.

¹¹⁹ AKTAN, 1999, s. 40.

¹²⁰ TANZI, 1998, s. 20.

¹²¹ TARHAN, 2006, s. 70.

¹²² Namık Kemal ÖZTÜRK, "Yolsuzlukla Mücadelede İtalya'dan Ders Alınabilir mi?", **Amme İdaresi**

5. Sosyal Refah Devleti Anlayışı

Refah devleti ile birlikte hükümetler toplumsal ve ekonomik yaşamın düzenlenmesinde daha etkin bir rol oynamaya başlamışlar, bireylerin yönetime bağlılıkları giderek artmıştır. Bu da otorite pozisyonundaki kamu görevlilerinin bozulmalarına, bozulma eğiliminde olanların daha çok bütünleşmelerine sebep olmuştur¹²³.

Buna karşın küreselleşme sloganının ortaya atıldığı 1980'li yıllardan başlayarak, refah devleti uygulamaları zayıflatılmaya başlanmıştır. Gerek akademik gerek siyasal yaşamda çok etkin bir konuma gelmiş olan "yeni sağ" akımının temsilcileri, yolsuzluğu devletin sosyo - ekonomik yaşama müdahalesinin sonucuna indirgemektedirler. Bu yaklaşıma göre, devletin sosyoekonomik yaşama müdahalesi son bulur ve toplumsal yaşamın her yönü pazar mekanizmasının düzenleyiciliğine bırakılırsa, yolsuzluk ortadan kalkacak ya da en azından minimuma inecektir. Ancak yeni sağın gerçekleştirmeye çalıştığı "minimal devlet" uygulaması yolsuzluğu ortadan kaldırmamıştır. Aksine minimal devlet anlayışının çok popüler hale geldiği 1980'li ve 1990'lı yıllarda yolsuzluk süreci evrensel ölçekte yoğunlaşma göstermiştir¹²⁴.

III. YOLSUZLUK TÜRLERİ

Yolsuzluğu aşağıdaki gibi değişik kategorilere ayırmak mümkündür:

- Bürokratik (küçük) ya da siyasi (büyük) olabilir,
- Maliyeti azaltıcı (rüşvet veren için) veya menfaat sağlayıcı olabilir,
- Rüşvet verenden veya rüşvet alandan kaynaklanabilir,
- Zorunlu kalınarak veya rıza ile yapılabilir,
- Merkezi hükümette veya yerel yönetimlerde olabilir,
- Öngörülebilir veya rasgele yapılabilir,
- Nakit bir ödeme içerebilir ya da içermeyebilir¹²⁵.

İster gelişmiş ister gelişmekte olan ülkelerde olsun, toplumdaki yozlaşma ve çürümüşlüğe işaret eden yolsuzluk kavramı, rüşvet, zimmet, iltimas, irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetkinin kötüye kullanımı gibi yasa dışı ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve

Dergisi, Cilt: 34, Sayı: 1, Mart 2001, s. 3.

¹²³ Turgay ERGUN, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, 1978, s. 25.

¹²⁴ Gencay ŞAYLAN, Değişim ve Yolsuzluk, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı 3, Eylül 1995, s. 5.

¹²⁵ TANZI, 1998, s. 9- 10.

eylemleri içermektedir¹²⁶.

Yolsuzluk türlerini ve eylemlerini yasalarca suç sayılan ve sayılmayan eylemler olmak üzere iki ana başlık altında incelemek mümkündür¹²⁷.

A. SUÇ SAYILAN YOLSUZLUK EYLEMLERİ

Rüşvet, irtikap, zimmet, karapara aklama, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal gibi yolsuzluk türleri yasalarca suç sayılan eylemlerdir.

1. Rüşvet

Rüşvet, özel kişilerin merkezi ve yerel hükümetler tarafından sunulan malları, hizmetleri, diğer faydaları satın almaları ya da kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde parasal veya diğer şekillerde menfaat talep etmeleri şeklinde tanımlanmaktadır¹²⁸. Diğer bir ifadeyle rüşvet, şahsi menfaat için görev ve yetkilerin kötüye kullanılmasıdır.

Yolsuzluk işleminin niteliği açısından, çabuklaştırıcı rüşvet ve çarpıtıcı rüşvet olmak üzere iki tür rüşvetten söz edilebilir. Yasal düzenlemelere uygun bir kamu işlemini süratlendirmek üzere verilen ve alınan rüşvete çabuklaştırıcı rüşvet (hafif rüşvet) denilmektedir. Bunun yanında yasal düzenlemelere uygun olmayan bir kamu işleminin yapılması için verilen ve alınan rüşvete ise çarpıtıcı rüşvet (ağır rüşvet) denilmektedir.

Rüşvet talep etmede, kamu görevlisi aktif özne durumundadır. Aktif rüşvet olarak adlandırılabilen bu durum esasen bir tür haraç olarak da kabul edilebilir. Ancak, rüşvet ile haraç arasındaki ayırım her zaman açık ve net değildir. Mesela, gümrükten mal çekerek birinin işlemlerin normal süresinden önce bitirilmesi için görevlilere para vermesi rüşvet (çabuklaştırıcı rüşvet); gümrük görevlisinin işlemleri kasıtlı olarak yavaşlatacağı, sorun yaratacağı tehdidi ile karşısındakinden açıkça para istemesi ise haraçtır¹²⁹.

2. İrtikap

İrtikap, kamu görevlisinin yetkisini kullanarak ilgili kişilerden işlerini

¹²⁶ CİNGİ, 1994, s. 3.

¹²⁷ TEPAV, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf, Erişim Tarihi: 21. 03. 2006.

¹²⁸ TEKELİ - ŞAYAN, 1974, s. 100.

¹²⁹ BERKMAN, 2009, s. 28.

yapmak için bir bedel istemesi ya da bir bedel ödemeye zorlamasıdır. Esasen rüşvet suçunun özel bir türü olan irtikabın rüşvetten ayrılan tek farkı, tek yanlı olmasıdır. Bu bakımdan irtikap suçuna zorla yiyicilik adı da verilir¹³⁰.

3. İçerden Öğrenenlerin Ticareti

Henüz kamuoyuna açıklanmamış olan gizli bilgilere, görev pozisyonu dolayısıyla sahip olan kamu görevlisinin bu bilgileri üçüncü şahıslara para karşılığında sızdırmasına içerden öğrenenlerin ticareti denilmektedir¹³¹.

4. Zimmet ve İhtilas

Zimmet kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını (parasal ya da mal niteliğinde) kanunlara aykırı olarak özel kullanımlar için tahsis etmeleridir. Zimmet fiili eğer hileli bir şekilde yapılırsa buna ihtilas adı verilmektedir. İhtilas zimmet suçunun nitelikli şeklidir. Bu bakımdan ihtilas aynı zamanda nitelikli zimmet olarak da adlandırılmaktadır¹³².

5. Karapara Aklama

Karapara, kanunlar tarafından suç sayılan fiillerin yanı sıra, ekonomik hayatı düzenleyen kural ve usuller ihlal edilerek elde edilen kazanç olarak nitelendirilebilir. Bu çerçevede ekonomi açısından, vergi kaçakçılığı amacıyla bazı ekonomik faaliyetlerin usulsüz, gizli yapılması yoluyla elde edilen kazançları karapara kapsamında değerlendirmek mümkündür¹³³. Bu gelirin normal ve temiz bir para gibi yasal ekonomiye sokulması, karapara aklama olarak ifade edilmektedir¹³⁴.

Hukuki açıdan karaparanın tanımının geniş veya dar anlamda kabulü, karapara kavramının doğru olarak kullanılmasında ölçü alınabilecektir. Çünkü karaparanın geniş anlamıyla tanımlanmasında, her türlü suçtan elde edilen maddi menfaat karapara sayılacağından, kara ekonomi hukuki açıdan karapara ile eş anlam taşıyacaktır. Eğer dar anlamıyla tanımlanırsa, sadece kanunda sayılan müspet suçlardan elde edilen gelir, kara ekonomi içerisinde bir bölümü

¹³⁰ Coşkun Can AKTAN, *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Hak- İş Yayınları, Ankara, 2001, s. 5.

¹³¹ AKTAN, 1999, s. 124.

¹³² AKTAN, 1999, s. 27- 28.

¹³³ TBB, *Karaparanın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri*, TBB- MASAK Çalışma Grubu, Aralık 2003, s. 5.

¹³⁴ TARHAN vd, 2006, s. 28.

oluşturacaktır. Müspet suç sayılmayan diğer suçlardan elde edilen maddi menfaatler kara ekonomi içerisinde bulunmasına rağmen, hukuki açıdan karapara sayılmayacaklardır. Karaparanın aklanması durumunda karapara kaynağından gizlenerek yasal görünüm kazandırıldığından ötürü kayıtlı ekonomi içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Suç gelirleri ile mücadele oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Ancak, son yirmi yılda başta yasa dışı uyuşturucu ticaretinden elde edilen kazançların aklanması olmak üzere, suç gelirlerinin ülkelerin ekonomik ve siyasal yapısına olumsuz etki yaptığı görülmektedir. Karapara genellikle ilk elde edildiği gibi korunmamakta, gelirin kanunların yasakladıkları faaliyetlerden elde edildiğinin gizlenmesi için mali piyasa işlemlerine veya diğer alım satım işlemlerine başvurulmaktadır. Böylelikle karapara elde edildiği kaynaktan uzaklaştırılmaktadır.

Karapara aklama eylemleri teknolojik yenilikler ile kolayca sınır aşan niteliğe kavuşmuştur. Diğer bir anlatımla, elektronik ortamda yapılan mali işlemler, aynı anda başka bir ülkede sonuç doğurabilecek kolaylığı göstermektedirler. Dolayısıyla, gerek karapara aklama olaylarının ekonomik yönü ve gerekse suçun niteliği, küresel bir nitelik kazanmaktadır¹³⁵.

6. Emniyeti Suiistimal

Zimmet eylemi özel sektörde gerçekleştiriliyorsa emniyeti suiistimal adını almaktadır. Emniyeti suiistimal ya da güveni kötüye kullanma, herhangi bir kimsenin başkasına ait olup belli bir surette kullanılmak üzere teslim alınan şeyden kendisi ya da başkası hesabına faydalanmasıdır¹³⁶.

B. SUÇ SAYILMAYAN YOLSUZLUK EYLEMLERİ

Bazı yolsuzluklar hukuksal suç niteliği taşımamakta, ahlaki anlamda eleştirilere konu olmaktadır. Bu nedenle çeşitli nitelikte ve türdeki yolsuzluklardan söz edilebilir.

1. Kayırmacılık (İltimas)

İltimas, bazı kişilerin haksız yere ve kanunlara aykırı olarak korunması ya

¹³⁵ Aziz TAŞDELEN, “Kara Paranın Ekonomik Anlamı ve Vergisel Kuralların Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesindeki Önemi”, E- Yaklaşım/ Haziran 2004/ Sayı: 11.

¹³⁶ TARHAN vd, 2006, s. 29.

da kayırılmasıdır. İltimas, devlet ile özel kişiler arasındaki, ekonomik ve sosyal ilişkilerde kurumların, kanunların, kuralların, prosedürlerin yerine kişisel ilişkilerin ön plana çıktığı durumdur¹³⁷. Partizanlık ya da hizipçilik olarak da adlandırılan bu durum, siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak menfaat sağlamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yoğun olarak görülmektedir¹³⁸. Kayırmacılığın, değişik türleri bulunmaktadır. Bunları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

a. Nepotizm (Akraba Kayırmacılık)

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı, eğitim vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine veya tayin edilmesine nepotizm denilmektedir. Özellikle geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olduğu toplumlarda daha yaygın olmaktadır.

b. Kronizm (Eş - Dost Kayırmacılık)

Kronizm, kamu görevlilerinin istihdamında liyakat ve eşitlik ilkeleri yerine eş - dost ilişkilerinin esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır. Hemşeri kayırmacılığı kronizmin özel bir türü olarak ele alınabilir.

c. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık ve Siyasal Yandaşlık)

Siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak bu kimselere haksız yere menfaat sağlamalarına siyasal kayırmacılık adı verilmektedir. Siyasal yandaşlık bürokrasinin üst düzeyinde olduğu kadar alt düzeyinde de kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açmaktadır. Aşırı partizanlık, özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten hizmet birimlerinde yaygın bir durum arz etmektedir¹³⁹.

d. Hizmet Kayırmacılığı

Hizmet kayırmacılığı siyasi iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde

¹³⁷ Amanda L. MORGAN, "Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications: A Literature Review", **The Asia Foundation Working Paper**, No: 9, October 1998, s. 27.

¹³⁸ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 14.

¹³⁹ AKTAN, 1999, s. 28- 29.

kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır¹⁴⁰.

2. Rant Kollama

Rant kollama çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyettir. Suni rant bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır.

Rant kollama kavramı, suni rantın baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Rant kollanmanın bazı türleri ise şunlardır:

a. Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.

b. Tarife Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının yurt içi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.

c. Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

d. Kota Kollama (Kontenjan Kollama): İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların arttırılması girişimleridir.

e. Teşvik Kollama (Sübvansiyon Kollama): Çıkar ve baskı gruplarının iktisadi amaçlı mali yardımlar (faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri vb) elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

f. Sosyal Yardım Kollama (Alturizm Kollama): Ekonomideki kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal amaçlı mali yardım (işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb.) elde etme faaliyetleridir.

Rant kollamanın yaygınlaşması ile birlikte zamanla bir rant kollayan

¹⁴⁰ AKTAN, 1999, s. 31.

toplum (transfer toplumu) ya da rantkiye sınıfı ortaya çıkmaktadır¹⁴¹.

3. Lobıcılık

Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini veya bürokratları etkileyerek kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Bu tür faaliyetlerle kamu sektöründe en uygun kararın alınması engellenmektedir.

Çıkar ve baskı grupları (şirket ve holdingler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) başlıca şu şekillerde lobicilik yapabilmektedirler:

- Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal veya diğer şekillerde yardımda bulunmaktadır. Seçim kampanyası finansmanı olarak adlandırılan bu birinci yöntemde; çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında destekledikleri partinin iktidarı kazanması halinde, iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak çıkar ve rant elde etmeyi amaçlamaktadırlar.
- Çıkar ve baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu yöntemde; bir milletvekili veya bürokratin özel kişi ve kurumlar lehine bir tür gezgincilik yaparak diğer milletvekilleri ve bürokratları etkilemesi söz konusudur. Çıkar ve baskı grupları gezgincilerin özellikle nüfuzlu, sözü geçen, iş bitiren kişiler olmasına özen gösterirler. Gezgincilere aynı zamanda "Kanun Sımsarları" adı da verilmektedir. Kanun sımsarları, yasama organı ve hükümet üyelerine bir çıkar temin etmek suretiyle istedikleri kanunun veya yönetmeliğin çıkarılmasını başarabilmektedirler¹⁴².

4. Oy Ticareti ve Oy Satın Alma

Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkmaktadır. Yasama faaliyetlerini yürüten parlamentoda, siyasal kararların alınmasında, siyasi partilerin, menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sundukları kanun tasarı ve tekliflerini karşılıklı olarak desteklemelerine oy ticareti denir. Bu durum karşılıklı oy alışverişi anlamına gelmektedir. Oy ticareti siyasi partiler arasında yapılabileceği gibi özel sektörün istediği bir yasayı geçirmek için bir yöntem olarak da kullanılabilir¹⁴³.

Siyasi partiler, parlamentoya sundukları kanun tasarılarının onaylanması

¹⁴¹ AKTAN, 1992, s. 35- 38.

¹⁴² AKTAN, 1999, s. 33.

¹⁴³ KORKMAZ vd, 2001, s. 22.

için bazen diğer parti milletvekillerine gizlice nakdi ve/veya aynı menfaatler sunabilirler. Bir siyasal parti milletvekilinin başka bir siyasal partiye geçmesi oy satın almanın daha geniş bir uygulamasıdır. Özellikle kırsal kesimlerde, seçmenler açısından milletvekilinin şahsı, bazen parti program ve felsefesinden daha büyük önem taşımaktadır. Yani milletvekili a partisine de geçse, b partisine de geçse seçmenlerin desteğini taşıyabilir. Milletvekili satınalma şeklinde ortaya çıkan bu durum günümüzde siyasal süreçte yaygınlık göstermektedir¹⁴⁴.

Oy ticaretinin, bazı durumlarda parlamentonun karar alma sürecini hızlandırdığı iddia edilmektedir. Ancak çoğu durumda oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Uygulamada siyasal partilerin, genellikle ortak çıkarları doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emekliliğinin kolaylaştırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay anlaşmaları görülmektedir¹⁴⁵.

5. Patronaj ve Hizmetsiz Memuriyetlik

Siyasal süreç içinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere yine yandaşlık, ideoloji, nepotizm, kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamaları bazen yaygın bir durum arz edebilir. Bu duruma literatürde patronaj adı verilmektedir.

Ülkemizde arpalık olarak adlandırılan sistemi, patronaj uygulamasına bir örnek olarak gösterebiliriz. Hizmetsiz memuriyetler olarak tanımlanabilecek olan arpalıklar siyasal iktidar mensuplarının, akrabalarına, yakınlarına ve partili kimselere dağıttığı makam ve mevkilerdir¹⁴⁶.

6. Diğer

Yukarıda belirtilen hususlar dışında; kurumsal bilginin kötüye kullanılması, anayasa ihlalleri, politik faaliyetlerde harcanan paranın kaynağının gizli tutulması, mal beyanında bulunmama veya eksik mal beyanı verme, hediye

¹⁴⁴ Hakkı ÇİFTÇİ, “İktisadi Gelişmede Rekabet, Devlet ve Ekonomik Büyüme Politikası”, **Active Dergisi**, Yıl: 2005, No: 42, s. 40- 41.

¹⁴⁵ AKTAN, 1999, s. 31.

¹⁴⁶ AKTAN, 1999, s. 30.

alma, hukuka aykırı dinlemeler, politik bilgi sızdırma, özellikle yerel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli hizmet birimlerinde yaygın olarak görülen aşırı partizanlık, siyasi kayırmacılığın bir türü olan gönül yapma gibi eylemler çeşitli araştırmalar ve çalışmalarda yolsuzluk türleri arasında sayılmaktadır¹⁴⁷.

IV. YOLSUZLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

Yolsuzluk doğası gereği (gizlilik, kanunsuzluk ve ekonomik faaliyetlere göre farklılık göstermesi nedeniyle) kolayca ölçülemediği ve tüm yönleriyle tespit edilemediğinden, bir ülkedeki yolsuzluğun boyutu hakkında doğru bilgiye ulaşmak oldukça zordur¹⁴⁸. Aslında kavramsal olarak neyin ölçülmek istendiği açık değildir. Sadece verilen rüşvetin miktarı ölçmek, rüşvet içermeyen birçok yolsuzluğun görmezden gelinmesine yol açacaktır¹⁴⁹. Ancak bir ülkedeki ya da kurumdaki yolsuzluğun yaygınlığını dolaylı yollardan ölçmek mümkündür. Bu ölçütler yaklaşık ölçütler olacaktır.

A. ÖLÇÜMLERİN GÜVENİLİRLİĞİ

Dünya Bankası yolsuzluğu ölçmek için dört yaklaşık ölçüt tanımlamaktadır:

- Tutuklanmalar ve mahkumiyetler
- Anket yöntemi
- Makroekonomik ampirik çalışmalar
- Belirli sektörlerdeki mikro ekonomik ampirik çalışmalar¹⁵⁰.

İyi bir yolsuzluk göstergesinin sahip olması gereken dört temel özellik bulunmaktadır:

- **Güvenilirlik:** Göstergeleri sağlayan kişilerin objektif olmalı, endeks genel görüşü yansıtmalıdır.
- **Geçerlilik:** Yolsuzluk verileri tam olarak ölçülebilmelidir.
- **Doğruluk:** Ölçüm hatalarının (standart sapmaların azaltılması) için örneklem sayısının artırılmasıdır.
- **Kesinlik:** Öznel değerlendirmelerden kaçınılması anlamına gelmektedir¹⁵¹.

¹⁴⁷ TARHAN vd, 2006, s. 31.

¹⁴⁸ Shang J. WEI, "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacles?", Paper Presented at the **Workshop on Integrity in Governance in Asia**, Organized by UNDP and Transparency International Thailand Chapter, June 29- July 1 1998, s. 4.

¹⁴⁹ TANZI, 1998, s. 20.

¹⁵⁰ Güzin BAYAR, Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme, **TEK, Tartışma Metni** 2007/3, Mayıs 2007, <http://www.tek.org.tr>, Erişim Tarihi: 15.07.2008.

¹⁵¹ ÇELEN, 2007, s. 77.

Ülkelerarası karşılaştırmalarda ve ampirik araştırmalarda en sık kullanılan ölçütler, çeşitli uluslararası kuruluşlarca ve özel araştırmacılarca yapılan anket çalışmalarıdır. Bu anketlerden elde edilen sonuçlar endekslere dönüştürülerek yatırımcıların ve araştırmacıların kullanımına sunulmaktadır. Söz konusu endeksler genellikle ülkelerdeki kişi, kurum ve kuruluşların yolsuzluk algılamalarının ölçülmesini sağlamaktadırlar. Yolsuzluk algılamaları, kişi ve kurumların yolsuzluk eylemlerinde yer alıp almadıklarını araştırmayı amaçladığı gibi, kendilerinin girişmedikleri ancak günlük yaşantılarında çeşitli yollarla algıladıkları ya da karşılaştıkları yolsuzlukları da kapsamaktadır.

Bu göstergeler genellikle geçerli ve güvenilirdir, ancak doğruluğu ve kesinliği olmayabilir. Öncelikle, algılanan yolsuzluk, gerçek yolsuzluğu zaman açısından geriden takip edebilir, bu sebeple göstergeler politika değişikliklerine karşı düşük hassasiyete sahip olmaktadır. Bunun yanında, algılamalar içsel olabilir; basın yayının oluşturduğu gündem, büyük skandallar vs genellikle algılamayı tecrübelerden daha çok etkileyebilmektedir. Gösterge, halkın ülkedeki yolsuzluk seviyesi hakkında bilgi sahibi olduğunu varsayar, oysaki özellikle büyük yolsuzluklar, kapalı kapılar ardında, gizlilik içinde yapılmaktadır. Anketler genellikle bürokratik yolsuzluğu ölçmekte, siyasi yolsuzluklar sahne arkasında kalmaktadır. Yolsuzluğun tanımı kültüre özgü olmakta; bir ülkede yolsuzluk sayılan bir faaliyet, bir diğerinde normal görülebilmektedir. Aynı zamanda, anketi hazırlayan ve uygulayan uzmanların hükümleri ve önyargıları anket sonuçlarını etkileyebilmektedir¹⁵².

B. EN YAYGIN KULLANILAN YOLSUZLUK ENDEKSLERİ

Business International, World Economic Forum, Pricewaterhouse Cooper, Country Risk Guide ve Transparency International gibi kuruluşlarca oluşturulan yolsuzluk algılama endeksleri ampirik çalışmalarda kullanılmaktadır. Bu endekslerin hiçbiri mutlak yolsuzluk miktarını ölçmemektedir. Ayrıca yolsuzluk düzeyini tahmin eden standart bir yöntem olmadığından endeks sıralamasının tam olarak neyi gösterdiği (yolsuzluk düzeyi, bir yıl boyunca ödenen rüşvet tutarı, yolsuzlukların fayda ve maliyet toplamı) belli değildir. Ancak bu anketler farklı örneklem ve yöntemlere dayansa da, aralarında yüksek bir korelasyon söz konusudur. Bu da yolsuzluk düzeylerindeki değişimin

¹⁵² BAYAR, 2007.

zaman içinde yavaş bir seyir izlediği anlamına gelmektedir¹⁵³.

1. Uluslararası İş Şirketi Yolsuzluk Endeksi (Business International)

BI, Business International tarafından 1980 - 1983 dönemine ait her ülke için, bir uzman/ danışman tarafından yapılan anketler sonucunda hazırlanmış bir endekstir. Bu endeks 1 ile 10 arasında puanlardan oluşmaktadır. 1 en yüksek yolsuzluğu 10 ise en düşük yolsuzluğu göstermektedir. Business International şu anda Economist Intellicent Unit'e bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir¹⁵⁴.

Tablo 1: Uluslararası İş Şirketi (BI) Yolsuzluk Endeksi (1980 - 1983)

Ülkeler	Skor	Ülkeler	Skor	Ülkeler	Skor
Avustralya	10	Angola	8,66	Morokko	5,66
Fransa	10	Ürdün	8,33	Ekvator	5,5
Kanada	10	Avusturya	8	Hindistan	5,25
Irak	10	Hong Kong	8	Cezayir	5
Hollanda	10	G.Afrika	8	Jamaika	5
Y.Zelanda	10	Uruguay	8	Panama	5
Norveç	10	Kuveyt	7,75	Suudi Arabistan	4,75
Singapur	10	Arjantin	7,66	Kolombiya	4,5
İsviçre	10	İtalya	7,5	Kenya	4,5
ABD	10	Peru	7,25	Filipinler	4,5
Belçika	9,75	Kamerun	7	Bangladeş	4
İrlanda	9,75	İspanya	7	Pakistan	4
Almanya	9,5	Sri Lanka	7	Gana	3,66
Finlandiya	9,5	Portekiz	6,75	Mısır	3,25
Danimarka	9,25	Tayvan	6,75	İran	3,25
Şili	9,25	Domonik Cumh.	6,5	Meksika	3,25
İsrail	9,25	Yunanistan	6,25	Nijerya	3
İsveç	9,25	Malezya	6	Liberya	2,66
İngiltere	9,25	Türkiye	6	Haiti	2
Japonya	8,75	Brezilya	5,75	Endonezya	1,5
Nikaragua	8,75	Kore	5,75	Tayland	1,5
Zimbabve	8,75	Venezuela	5,75	Zaire	1

KAYNAK: Paolo MAURO, "Corruption and Growth", The Quarterly Journal of Economics, Vol: 110, No: 3, Aug. 1995, s. 708- 710.

Tablo 1'de 1980 - 1983 dönemine ait ülkelerin BI endeksi verilmiştir. Endekse göre gelişmiş ülkelerin yolsuzluk düzeyinin düşük olduğu görülmektedir. Bu endekste Türkiye'nin skorunun 6 olduğu görülmektedir.

¹⁵³ Jens C. ANDVIG - Odd-Helge FJELDSTAD vd. , **Corruption a Review of Contemporary Research**, CMI, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Right, Report R 2001: 7, ISBN 82-8062-006-0, s. 28.

¹⁵⁴ WEI, 1998, s. 4.

2. Global Rekabet Endeksi (Global Competitiveness Score)

Dünya Ekonomik Forumu'nun finanse ettiği ve Harvard Uluslararası Kalkınma Enstitüsü tarafından hazırlanan Global Rekabet Endeksi 1979 yılından beri yayınlanmakta olup, yatırımcılara yatırım yaptıkları ülkelerde rekabetçi bir piyasa yapısının olup olmadığı konusunda uygulanan anketlerden hazırlanmaktadır.

Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerin Yolsuzluk Skorları (2006 - 2007)

Türkiye	AB 25	AB 10 (Aday)*	Bulgaristan	Romanya	Hırvatistan	Makedonya
3.30	4.23	3.40	2.13	2.40	3.23	2.44

* Mayıs 2004'te AB'ye katılan 10 ülke.

Kaynak: Global Competitiveness Reports 2006- 2007, Turkey's Competitiveness in European Context, http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Turkey.pdf, Erişim Tarihi: 29. 07. 2008.

Endekste 1 en fazla, 7 ise en az rüşvet ödemesinde bulunan ülkeyi göstermektedir. Türkiye 3.30'luk skoruyla AB ortalamasının da altında kötü bir durum sergilemektedir.

3. Opasite Endeksi

Opasite açık, kesin, resmi, kolayca sezilebilir ve yaygın bir şekilde kabul edilebilen uygulamaların dünya sermaye piyasalarında mevcut olmamasıdır. Saydam olmama çeşitli yollarla sermayenin maliyeti ve elde edilebilirliği üzerinde ters etkilere sahip olmaktadır. Yurtiçi sermaye piyasaları, yatırımcılara yeterli bilgi açıklamamışsa göreceli olarak daha az gelişmiş piyasalar olarak kalmaktadır. Uluslararası yatırımcılar, yatırdıkları fonların niyetlenen amaçlar doğrultusunda kullanıldıklarına emin değillerse projelere sermaye yatırma konusunda istekli olmayabilirler. Dahası hukuki meseleler, regülasyon ve ulusal ekonomik politikalar gibi alanlarda açıklık, süreklilik arz eden güvenilir uygulamaların olmaması ilgili ülkelerdeki yatırımlar için sağlanacak fonların miktarının üzerinde negatif bir etki ortaya koyabilmektedir. Benzer bir şekilde, bürokratlar tarafından talep edilen resmi olmayan (ve genellikle kanunsuz) ödemelerin varlığının farkında olunması yatırımcıları ilgili ülkelere hisse senedi satın almaktan ya da fabrikalara ve üretim tesislerine yatırım yapmaktan vazgeçirebilmektedir¹⁵⁵.

¹⁵⁵ HAK- İŞ, "Price Waterhouse Coopers Adlı Yönetim Danışmanlığı Şirketinin "Opasite İndeksi" Araştırmasının Sonuçları", **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ed. Coşkun Can AKTAN, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/price-waterhouse-opasite.pdf>, Erişim Tarihi: 26.07.2008.

2001 yılında Pricewaterhouse Cooper adlı yönetim danışmanlığı şirketi tarafından yapılan araştırma sonucunda geliştirilen endeks, 2008 yılında Kurtzman ve Yego tarafından güncellenmiştir¹⁵⁶.

Opasite indeksi saydam olmamanın, sermayenin maliyeti ve elde edilmesi konusunda yol açtığı ters etkileri ile ilgili ülke tahminlerini ortaya koymaktadır. Opasite indeksi her ülke için İngilizce CLEAR kelimesinin harflerini oluşturan, beş farklı alanda sermaye piyasalarını etkileyen saydam olmama verisine dayanarak karma bir “0-faktör” skoru (saydam olmama derecesi) önermektedir:

- Yolsuzluk,
- Hukuki sistem,
- Kamunun makro-ekonomik ve mali politikaları,
- Muhasebe standartları ve uygulamaları,
- Regülasyon rejimi¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Joel KURTZMAN - Glenn YAGO, “Opasity Index 2007- 2008: Measuring Global Business Risk”, April 2008, **Milken Institute**, <http://www.milkeninstitute.org/pdf/2008Opacityindex.pdf>, Erişim Tarihi: 26.07.2008.

¹⁵⁷Pricewaterhouse Coopers, “The Opacity Idex 2001”, January 2001, http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC_Opacityindex.pdf, Erişim Tarihi: 26.07.2008.

Tablo 3: Opasite Endeksi

ÜLKELER	2007- 2008					2007- 2008	2005- 2006	2001 Opasite
	C	L	E	A	R	Opasite Skoru	Opasite Skoru	Skoru
Finlandiya	3	13	24	1	5	9	17	-
Hong Kong	21	10	18	1	12	12	19	45
Singapur	13	17	22	14	5	14	28	29
İsveç	10	21	35	1	8	15	25	-
Avustralya	16	19	32	1	5	15	24	-
Danimarka	6	19	30	10	16	16	22	-
Avusturya	15	12	32	10	14	16	25	-
İrlanda	30	15	31	1	5	16	25	-
İngiltere	22	7	37	10	10	17	14	38
Almanya	16	10	33	10	18	17	27	-
Belçika	30	21	40	2	11	21	27	-
Kanada	14	12	37	32	14	22	24	-
ABD	32	23	34	20	7	23	21	36
İsviçre	14	23	30	35	16	24	27	-
Fransa	21	38	37	1	21	24	39	-
Hollanda	13	23	37	32	19	25	23	-
Japonya	36	20	33	21	17	25	26	60
Portekiz	31	27	37	16	16	25	39	-
Şili	27	24	36	26	16	26	32	36
G. Afrika	45	29	41	1	13	26	32	60
İspanya	33	25	45	19	13	27	36	-
İsrail	37	29	46	23	17	30	34	53
Macaristan	51	34	38	13	13	30	38	50
G. Kore	46	29	31	30	21	31	35	73
Malezya	44	29	38	29	18	32	34	-
Yunanistan	54	33	47	12	16	32	40	57
Çek Cum.	49	40	47	4	19	32	41	71
Tayvan	48	32	38	30	20	34	33	61
Polonya	54	38	53	13	20	35	43	64
Türkiye	52	39	47	12	31	36	43	74
Tayland	61	40	41	21	23	37	34	67
Meksika	60	47	47	21	12	37	43	48
Mısır	63	36	56	4	29	37	47	58
İtalya	49	38	66	22	18	38	44	48
Rusya	67	45	47	26	21	41	45	84
Endonezya	50	46	51	31	28	41	56	75
Ekvator	63	58	47	22	22	42	44	68
Arjantin	63	53	53	32	15	43	44	61
Pakistan	65	46	56	30	20	43	45	62
Hindistan	56	45	58	29	33	44	44	64
Çin	58	43	49	41	33	45	48	87
Brezilya	64	51	56	37	21	46	40	61
Suudi Arabistan	64	41	45	63	23	47	52	-
Filipinler	66	49	54	39	28	47	50	-
Kolombiya	57	52	68	44	17	48	42	60
Venezüella	76	71	66	4	24	48	50	63
Lübnan	77	62	60	20	29	50	58	-
Nijerya	71	66	50	64	36	57	60	-

C: Corruption (Yolsuzluk)

L: Legal System (Yasaların Etkinliği)

E: Economic Opacity (Ekonomik ve Mali Politikaların Şeffaflığı)

A: Accounting Standarts (Muhasebe Standartlarındaki Yetersizlik)

R: Regulatory Quality (Regülasyonlar)

Kaynak: Joel KURTZMAN - Glenn YAGO, Opacity Index 2007 - 2008: Measuring Global Business Risk, April 2008, Milken Institute, <http://www.milkeninstitute.org/pdf/2008Opacityindex.pdf>, Pricewaterhouse Coopers, "The Opacity Index 2001", January 2001, [http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC Opacityindex.pdf](http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC%20Opacityindex.pdf) , Erişim Tarihi: 26.07.2008.

Tablo 3'ten anlaşılacağı gibi, yolsuzluk, saydamlığı engelleyici bir faktör olarak görülmektedir. Yolsuzluğun en az olduğu ülke Finlandiya, en fazla olduğu ülke Lübnan'dır. Türkiye 52 puanla, yolsuzluğun en çok görüldüğü

ülkeler arasında yer almaktadır.

4. Uluslararası Risk Danışmanlığı Yolsuzluk Endeksi (International Country Risk Guide Yolsuzluk Endeksi (ICRG))

ICRG yolsuzluk endeksi, Politic Risk Services (PRS) adlı özel bir kuruluşun hazırladığı ve ticari amaçla satışa sunduğu bir endekstir. Politik Risk Hizmetleri, uluslararası yatırımlarda karşılaşılan riskler konusunda hizmet veren özel bir kuruluştur. Bu kuruluş 1982 yılından bu yana uluslararası risk rehberi yolsuzluk endeksi yayınlamaktadır. Bu endeks, uluslararası yatırımlarda uzmanlık yapan kişilerin görüşlerine dayanılarak hazırlanan bir endekstir. Endeks uluslararası ticarete, ithalat ve ihracat permaları, ticaret yapma lisansları, güvenlik ve vergilendirme gibi konularda normalin dışında kanunsuz veya yersiz ek ödemelerin (rüşvet) yapılıp yapılmadığını ölçmektedir¹⁵⁸. Çok sayıda ülkede yapılan saha araştırmalarının sonucunda hesaplanan yolsuzluk endeksi, 0 - 6 arası skordardan oluşmaktadır. Ülkelerin aldığı skorun 0'a yaklaşması yolsuzlukların artmasını, 6'ya yaklaşması ise yolsuzlukların azalmasını ifade etmektedir.

5. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi (Transparency International Corruption Perception Index (CPI))

Dünyada yolsuzluk üzerine yapılan araştırmalar içinde en çok bilineni Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yolsuzluk algılama endeksidir. Yolsuzluk algılama endeksi 0'dan 10'a kadar bir ölçek üzerine kurulmuştur. On, yolsuzluğun olmadığı bir ülkeyi; sıfır, çoğu işlem ya da ilişkinin yolsuzluk tarafından gölgelendiği bir ülkeyi göstermektedir. Bu araştırmalardan elde edilen sonuçlar, araştırmacı ve iş adamları tarafından geniş şekilde kullanılmaktadır.

Örgüt 1993 yılında Berlin'de kurulmuş olan, bugün itibariyle 100'e yakın ülkede alt birimi bulunan, uluslararası bir sivil toplum kuruluşudur. Bu kuruluş 1995 yılından bu yana dünyanın çeşitli ülkelerinde incelemelerde bulunmakta ve bu incelemeler sonucunda elde ettiği bulguları yayınlamaktadır. Bu incelemelerde yolsuzluklar, yapılan anketlere dayalı olarak ölçülmektedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren şirketlerde yöneticilik yapan kimseler ve iş adamları ile yapılan anketlerin sonuçları bir endekse dönüştürülmektedir. Bu

¹⁵⁸ WEI, 1998, s. 5.

endeks, yolsuzlukların hangi ülkelerde yoğun, hangilerinde ise az olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Yapılan araştırmalarda her ülke ile ilgili en az dört anket yapılmaktadır. Anket adedi birden fazla tutularak varyans farklılıkları ortadan kaldırılmaya çalışılmakta ve tüm anket sonuçları tek bir endeks haline getirilmektedir¹⁵⁹.

Tablo 4: Yolsuzluğun En Çok ve En Az Görüldüğü 10 Ülke (2007)

Ülkeler	Derece	Ülkeler	Derece
Gine	1,9	Danimarka	9,4
Lagos	1,9	Finlandiya	9,4
Afganistan	1,8	Yeni Zelanda	9,4
Cad	1,8	İsveç	9,3
Sudan	1,8	Singapur	9,3
Özbekistan	1,7	İzlanda	9,2
Haiti	1,6	Hollanda	9
Irak	1,5	İsviçre	9
Myanmar	1,4	Kanada	8,7
Somalı	1,4	Norveç	8,7

Kaynak: Transparency International's Annual Report 2007, http://www.transparency.org/index.php/publications/annual_report, Erişim Tarihi: 25. 06. 2008.

Çok genel bir ifadeyle gelişmiş batı ülkelerinde yolsuzluk derecesinin düşük, gelişmekte olan ülkelerde ise yüksek olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 5: Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde Türkiye'nin Yeri

Yıl	Türkiye'nin Derecesi	Ülke Sayısı	Türkiye'nin Sırası
1995	4,1	40	27
1996	3,54	54	33
1997	3,21	52	38
1998	3,4	85	54
1999	3,6	99	54
2000	3,8	90	50
2001	3,6	91	54
2002	3,2	102	64
2003	3,1	133	77
2004	3,2	146	77
2005	3,5	158	69
2006	3,8	163	60
2007	4,1	179	66
2008	4,6	180	58

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Reports, 1995 - 2008 yılları arasındaki tüm sayılar. <http://www.transparency.org/index.php/publications/gcr>, Erişim Tarihi: 04. 06. 2009.

¹⁵⁹ TI, <http://www.transparency.org>, Erişim Tarihi: 04.06.2007.

Tablo 5'de 1995 ve sonrası dönemde Türkiye'de yolsuzlukların arttığı ve endeks derecesinin düştüğü görülmektedir. Türkiye endekse dahil ülkeler arasında orta alt kademede yer almaktadır.

Tablo 6: Seçilmiş Ülkelerin Yolsuzluk Endeksi

Ülkeler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ABD	7,79	7,66	7,61	7,5	7,5	7,8	7,6	7,7	7,5	7,5	7,6	7,3	7,2
Almanya	8,14	8,27	8,23	7,9	8	7,6	7,4	7,3	7,7	8,2	8,2	8	7,8
Arjantin	5,24	3,41	2,81	3	3	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9
Avustralya	8,8	8,6	8,86	8,7	8,7	8,3	8,5	8,6	8,8	8,8	8,8	8,7	8,6
Avusturya	7,13	7,59	7,61	7,5	7,6	7,7	7,8	7,8	8	8,4	8,7	8,6	8,1
Belçika	6,85	6,84	5,25	5,4	5,3	6,1	6,6	7,1	7,6	7,5	7,4	7,3	7,1
Brezilya	2,7	2,96	3,56	4	4,1	3,9	4	4	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5
Çin	2,16	2,43	2,88	3,5	3,4	3,1	3,5	3,5	3,4	3,4	3,2	3,3	3,5
Danimarka	9,32	9,33	9,94	10	10	9,8	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,4
Endonezya	1,94	2,65	2,72	2	1,7	1,7	1,9	2	1,9	2	2,2	2,4	2,3
Filipinler	2,77	2,69	3,05	3,3	3,6	2,8	2,9	2,6	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5
Finlandiya	9,12	9,05	9,48	9,6	9,8	10	9,9	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6	9,4
Fransa	7	6,96	6,66	6,7	6,6	6,7	6,7	6,3	6,9	7,1	7,5	7,4	7,3
Güney Afrika	5,62	5,68	4,95	5,2	5	5	4,8	4,8	4,4	4,6	4,5	4,6	5,1
Güney Kore	4,29	5,02	4,29	4,2	3,8	4	4,2	4,5	4,3	4,5	5	5,1	5,1
Hindistan	2,78	2,63	2,75	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	3,3	3,5
Hollanda	8,69	8,72	9,03	9	9	8,9	8,8	9	8,9	8,7	8,6	8,7	9
Hong Kong	7,12	7,01	7,28	7,8	7,7	7,7	7,9	8,2	8	8	8,3	8,3	8,3
İngiltere	8,57	8,44	8,22	8,7	8,6	8,7	8,3	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6	8,4
İrlanda	8,57	8,45	8,28	8,2	7,7	7,2	7,5	6,9	7,5	7,5	7,4	7,4	7,5
İspanya	4,35	4,31	5,9	6,1	6,6	7	7	7,1	6,9	7,1	7	6,8	6,7
İsveç	8,87	9,08	9,35	9,5	9,4	9,4	9	9,3	9,3	9,2	9,2	9,2	9,3
İsviçre	8,76	8,76	8,61	8,9	8,9	8,6	8,4	8,5	8,8	9,1	9,1	9,1	9
İtalya	2,99	3,42	5,03	4,6	4,7	4,6	5,5	5,2	5,3	4,8	5	4,9	5,2
Japonya	6,72	7,05	6,57	5,8	6	6,4	7,1	7,1	7	6,9	7,3	7,6	7,5
Kanada	8,87	8,96	9,1	9,2	9,2	9,2	8,9	9	8,7	8,5	8,4	8,5	8,7
Kolombiya	3,44	2,73	2,23	2,2	2,9	3,2	3,8	3,6	3,7	3,8	4	3,9	3,8
Macaristan	4,12	4,86	5,18	5	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5	5,2	5,3
Malezya	5,28	5,32	5,01	5,3	5,1	4,8	4,9	4,9	5,2	5	5,1	5	5,1
Meksika	3,18	3,3	2,66	3,3	3,4	3,3	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,5
Norveç	8,61	8,87	8,92	9	8,9	9,1	8,6	8,5	8,8	8,9	8,9	8,8	8,7
Pakistan	2,25	1	2,53	2,7	2,2	2,2	2,3	2,6	2,5	2,1	2,1	2,2	2,4
Portekiz	5,56	6,53	6,97	6,5	6,7	6,4	6,3	6,3	6,6	6,3	6,5	6,6	6,5
Şili	7,94	6,8	6,05	6,8	6,9	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7
Singapur	9,26	8,8	8,66	9,1	9,1	9,1	9,2	9,3	9,4	9,3	9,4	9,4	9,3
Tayland	2,79	3,33	3,06	3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,6	3,8	3,6	3,3
Tayvan	5,08	4,98	5,02	5,3	5,6	5,5	5,9	5,6	5,7	5,6	5,9	5,9	5,7
Türkiye	4,1	3,54	3,21	3,4	3,6	3,8	3,6	3,2	3,1	3,2	3,5	3,8	4,1
Venezüella	2,66	2,5	2,77	2,3	2,6	2,7	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2
Yeni Zelanda	9,55	9,43	9,23	9,4	9,4	9,4	9,4	9,5	9,5	9,6	9,6	9,6	9,4
Yunanistan	4,04	5,01	5,35	4,9	4,9	4,9	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,6

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Reports, 1995 - 2007 yılları arasındaki tüm sayılar, <http://www.transparency.org/index.php/publications/gcr>, Erişim Tarihi: 04. 06. 2008.

Tablo 6’da yolsuzluk endeksi yayınlanmaya başladığı 1995 yılından itibaren endekste yer alan ülkeler görülmektedir. Geçmiş yıllardaki endekslere bakıldığında, en düşük yolsuzluk endeksine sahip ülke sıralamasının çok fazla değişmediği, ilk on ülke sıralamasının aynı kaldığını söylenebilir.

V. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Günümüzde yolsuzluğun kesin bir şekilde kötü olduğu fikri üzerinde oldukça geniş bir genel kabule varılmıştır. Ancak geçmiş yıllarda, yolsuzluğa ilişkin görüşler farklılık göstermiş, bazı ekonomistler yolsuzluğun faydalı taraflarını dahi bulmuşlardır. 1997 mali krizine kadar, Güneydoğu Asya’da bazı ülkeler, yolsuzluğun büyümeyi desteklediği tezini benimser görünmüşlerdir. Endonezya ve Tayland’ın yolsuzluğa rağmen yüksek bir büyüme hızına sahip oldukları sık sık ifade edilmiştir. Endonezya için, yolsuzluğun azaltılması yerine kurumsallaştırılmasının ekonomiye daha az zarar vereceği iddia edilmiştir¹⁶⁰.

A. YOLSUZLUĞUN EKONOMİK ETKİLERİ

Yolsuzluk bir ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal gelişiminin önündeki en büyük engeldir. Yolsuzluğun ekonomik etkilerini, yolsuzluğu destekleyen ilk kuşak ve yolsuzluğa karşı çıkan ikinci kuşak ampirik çalışmalar çerçevesinde sınıflandırabiliriz.

1. İlk Kuşak Çalışmalar (Etkin Yağ Hipotezi)

Yolsuzluklarla ilgili ilk kuşak çalışmalar, yolsuzlukların ekonominin işleyişine olumlu katkıda bulunup bulunmadığı konusu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamu görevlileri arasında rekabetin olmadığı varsayımı altında, rüşvet ödemeye istekli olanlar arasındaki rekabet bürokratik katılımları ortadan kaldırarak etkinlik artırıcı bir işlev görmektedir. Söz konusu hipotez etkin yağ hipotezi (efficient grease hypothesis) olarak adlandırılmaktadır¹⁶¹.

Leff ve Huntington yolsuzluğun, kamu yönetiminde mevcut yatırımları ve büyümeyi engelleyen katı kuralları ortadan kaldırdığı için verimliliği arttıracığını ve alınan yanlış kararların yolsuzluklarla telafi edilebileceğini ileri sürmektedirler. Bu anlamda yolsuzluk mekanizmayı yağlamakta ya da çarkları döndürmektedir.

¹⁶⁰ TANZI, 1998, s. 22.

¹⁶¹ Pranab BARDHAN, “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, C.35, 1997, s. 1322.

Bu nedenle yolsuzluklar bir anlamda bürokratik mekanizmanın yağlı işlevi görmekte ve ekonomik sistemin işleyişi üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır. Bu mantık çoğunlukla Güneydoğu Asya'da bazı ülkelerdeki yüksek büyüme oranlarını açıklamak için kullanılmıştır.

Beck, Mahler ve Lien, ihalelerde sunulan tekliflerde en yüksek rüşveti önerenlerin en verimli firmalar olduğunu gösteren modeller geliştirmişlerdir. Bundan dolayı rüşvet, projelerin verimli firmalara verilmesini sağlayarak verimliliğe katkıda bulunmaktadır.

Lui'ye göre zaman, farklı kişiler açısından, gelir seviyelerine ve zamanlarının fırsat maliyetlerine bağlı olarak farklı değer ifade etmektedir. Zamana önem veren kişiler rüşvet vererek zamandan tasarruf edecekler ve bu durumda yolsuzluklar etkinliği artırıcı bir işlev görecektir¹⁶².

Acemoğlu ve Verdiler, az gelişmiş ülkelerle ilgili yaptıkları çalışmada, bu ülkelerde yolsuzlukla mücadelenin ücret artışı ile sağlanabileceğini, fakat mücadelenin maliyeti yüksek olacağı için, belli bir düzeyde yolsuzluğa izin verilmesinin, az gelişmiş ülkelerdeki iktisadi faaliyetler açısından olumlu sonuçlar doğurabileceğini ileri sürmektedirler¹⁶³.

Basu ve Li, bürokraside yapılması düşünülen reformların, bürokratların engellemeleriyle karşılaşılması için, reform sürecinde yolsuzluğa izin verilerek, gelecek dönemlerdeki yolsuzlukların engellenebileceği görüşündedir¹⁶⁴.

Kaufmann ve Wei, iyi organize olmuş yolsuzluğun bireysel yolsuzluklara nazaran daha az zararlı olduğunu iddia etmektedirler¹⁶⁵.

2. İkinci Kuşak Çalışmalar

Yolsuzlukların ekonomik etkileri ile ilgili ikinci kuşak çalışmaların, çeşitli yolsuzluk veri ve göstergelerinin sağlandığı 1990'lı yıllarda başladığı görülmektedir. Uzak Doğu ülkelerinin yolsuzluklarla birlikte büyüyebildiği ve

¹⁶² TANZI, 1998, s. 25.

¹⁶³ Daron ACEMOĞLU - Thierry VERDIER, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, 108, 1998, s. 1382.

¹⁶⁴ Susanto BASU - David D. LI, "Corruption and Reform", *The William Davidson Institute Working Paper*, No: 55, 1996, s. 23.

¹⁶⁵ Daniel KAUFMANN - Shan - Jin WEI, "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels Of Commerce?", Paper Presented at the *Annual Meeting of the American Economic Association*, January 1998, s. 17.

yolsuzlukların kalkınmalarında olumlu etkide bulunduğu yolundaki görüşler 1990'lı yıllarda söz konusu ülkelerde görülen şiddetli finansal krizlerden sonra sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemden sonra yolsuzluğun nedenleri incelenmeye, çözüm önerileri bulunmaya ve mücadele stratejileri geliştirilmeye başlanmıştır.

a. Yolsuzlukların Tasarruflar Üzerine Etkisi

Yolsuzluk, öncelikle tasarruf etme güdüsünü erozyona uğratmaktadır. Tasarruf düzeyi ile yolsuzluk düzeyi arasındaki ilişki hem doğrudan hem de tasarrufu belirleyen faktörler (kişi başına milli gelir düzeyi, gelir dağılımı, nüfusun yaş grupları itibariyle yapısı, gelenekler ve kültürel öğeler) üzerinde dolaylı bir şekilde kurulabilmektedir. Doğrudan etkide, yolsuzluğun sermaye kaçışına neden olduğu, ulusal tasarruf düzeyini düşürdüğü iddia edilmektedir¹⁶⁶.

Dietz ve Neumayer gerçek tasarrufun net yatırım, doğal kaynaklar ve insan sermayesinden oluştuğunu, yolsuzluğu azaltmanın gerçek tasarruflar üzerinde pozitif bir etkisi olduğunu belirtmiştir¹⁶⁷.

b. Yolsuzlukların Yatırımlar Üzerine Etkisi

Yolsuzlukların yurt içi yatırımları ve büyümeyi azalttığı birçok ampirik çalışmada kanıtlanmıştır¹⁶⁸. Yolsuzluğun sadece yerli değil yabancı yatırım kararları ve yatırımın verimliliği üzerinde negatif etkisi vardır. Yolsuzluk toplam yatırımları, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının kompozisyonunu ve yatırım projelerinin kalitesini değiştirerek yatırımlar üzerinde negatif etkilerde bulunabilmektedir¹⁶⁹.

Yolsuzlukların yatırımları olumsuz etkilemesinin temelinde, yolsuzluğun girişimciler tarafından bir maliyet unsuru olarak algılanması yatmaktadır. Yatırım izni almak için yapılması gereken yasa dışı ödemeler, yatırım isteğini azaltmaktadır. Girişimciler rant kollama fırsatı olan alanlarda yatırımlara

¹⁶⁶ ÇELEN, 2007, s. 95.

¹⁶⁷ Simon DIETZ - Eric NEUMAYER, "Corruption, The Resource Curse and Genuine Saving", Revised Version, August 2005, <http://129.3.20.41/eps/dev/papers/0405/0405010.pdf>, Erişim Tarihi: 24. 03. 2007.

¹⁶⁸ Paolo MAURO, "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No: 3, August 1995; Paolo MAURO, "Why Worry About Corruption?", *IMF Economic Issues*, No: 6, February 1997; Aymo BRUNETTI- Gregory KISUNKO- Beatrice WEDER, "Credibility of Rules and Economic Growth- Evidence from a World Wide Private Sector Survey", *The World Bank Economic Review*, Vol: 12, No: 3, September 1998.

¹⁶⁹ Erdal DEMİRHAN - Mehmet KARAGÜL, "Ekonomik Yolsuzluğun Nedenleri ve Etkileri", *Vergi Dünyası*, Sayı: 243, Kasım 2001, s. 139.

yönelebilmektedirler¹⁷⁰.

Bir ülkenin yabancı yatırımcıyı çekebilmesi için siyasi ve idari açıdan istikrarlı olması gerekir. Yolsuzluğun yoğun olduğu ülkelerin karakteristik özelliği olan kurlsızlık ve kanunsuzluk yabancı yatırımcıların ülkeye gelmesini engellemektedir¹⁷¹.

(1) Yolsuzluk - Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları (DYSY)

Yolsuzluk ile doğrudan yabancı sermaye yatırımları (DYSY) arasında negatif bir ilişkinin varlığından söz edilebilir¹⁷². Yolsuzlukların yabancı yatırımlar üzerindeki etkileri yolsuzlukların neden olduğu belirsizlikler ve yolsuzluk düzeyinin önceden bilinmemesi ile ilişkilendirilebilir. Yatırımcıların yatırım yapacakları ülkede nereye ne kadar ödeme yapacaklarını önceden kestirip kestirememeleri yatırım kararları üzerinde etkili olmaktadır. Yolsuzluğun neden olduğu belirsizlikler yabancı yatırımların girişini azaltmaktadır¹⁷³.

Wei Asya ülkelerinde, yabancı yatırımcıları çekebilmek için uygulanmakta olan vergi teşviklerinden ziyade, yolsuzlukla mücadelede elde edilecek başarının yabancı yatırımcı için daha cazip olacağını belirtmiştir¹⁷⁴.

Smarzynska ve Wei'ye göre yolsuzluk, bürokrasiyi daha kapalı bir hale getirdiğinden yabancı yatırımcıların doğrudan yatırımda bulunmalarını engelleyerek, yerli şirket ortağı ihtiyacını arttırmaktadır. Ancak yüksek teknolojiye sahip dış yatırımcılar, teknolojik bilgilerin yerli ortak tarafından sızdırılabilme olasılığından endişe etmekte ve sonuçta yerli ortaklı bir firmaya soğuk bakmaktadır¹⁷⁵.

Morisset ve Nesso, yabancı yatırım sırasında karşılaşılan prosedürlere dikkat çekerek, Türkiye'de arazi devletten satın alındığında sayısı 125'e kadar

¹⁷⁰ BARDHAN, 1997, s. 1328.

¹⁷¹ Bayram BAYRAKÇI, "Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri", **Erciyes Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Sayı: 16, 2000, s. 133.

¹⁷² Stephane STRAUB, "Opportunism, Corruption and the Multinational Firm's Mode of Entry", January 2005, http://www.econ.ed.ac.uk/papers/foreign_investment_corruption.pdf, Erişim Tarihi: 23.03.2007.

¹⁷³ Shang -Jin WEI, "Why Is Corruption So Much More Taxing than Tax? Arbitrariness Kills", **NBER Working Paper**, No:6255, November 1997, s. 3.

¹⁷⁴ Shang - Jin WEI, "Corruption in Economic Development, Beneficial Grease, Minor Annoyance or Mayor Obstacle?", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2048, Februyay 1999, s. 10.

¹⁷⁵ Beata K. SMARZYNSKA - Shang-Jin WEI, "Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm Level Evidence", **NBER Working Paper**, No: 7969, October 2000, s. 14.

ulaşabilen çok sayıda işlem gerektiğini¹⁷⁶, toplam idari maliyetlerin her bir prosedür için 5000 \$'ı aşabildiğini belirtmekte¹⁷⁷ ve idari prosedürleri azaltmanın ya da kaldırmanın yolsuzluk derecesini değiştirmekten daha kolay olabileceğini vurgulamaktadır¹⁷⁸. Mozambik'te bir iş yeri açmak isteyen girişimci, 149 iş günü süren, 256 \$ maliyeti olan 19 prosedür izlemek zorundadır. İtalya'da 62 iş günü, 3946 \$ ve 16 prosedür izlenmektedir. Buna karşılık Kanada'da iş yeri açmak 2 gün ve 2 prosedürle 280 \$'a mal olmaktadır¹⁷⁹.

Drabek ve Payne yolsuzluğun, ülkelerin ekonomi politikalarında saydam olmamalarına yol açtığını, saydamlıktaki azalışın ise DYSY azalttığı sonucuna ulaşmıştır¹⁸⁰. Benzer şekilde Caetano ve Calerio, yolsuzluk ile DYSY arasında negatif bir ilişki olduğunu, ekonomi politikalarında şeffaflığın yabancı yatırımcı için bir gereklilik olduğunu ifade etmektedir¹⁸¹.

Mauro'ya göre, yatırım yapmaya karar veren girişimci ödediği rüşvet nedeniyle artan yatırım maliyetini karşılayabilmek için fiyatları arttırmakta, bu da tüketicinin refahını azaltmaktadır¹⁸².

(2) Kamu Yatırımları

Yolsuzluğun kamu yatırımlarının sayıca artmasına, fakat verimliliklerin düşmesine neden olduğu görüşü hakimdir. Çünkü siyasetçiler ve bürokratlar kamu yatırımlarını kolayca yönlendirebilmekte, kimi zaman kendi seçim çevrelerine veya hemşerilerine menfaat sağlamaktadırlar. Böylece, ihtiyaç olmayan yerlere çok büyük kamu yatırımlarının yapıldığı ve çoğunun ya atıl kaldığı ya da zaman içinde ödenek yetersizliği nedeniyle bitirilemediği bilinmektedir¹⁸³. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu sektörü yatırım

¹⁷⁶ Jacques MORISSET - Oliver L. NESO, "Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries", **The World Bank Working Paper**, No: 2848, May 2002, s. 10.

¹⁷⁷ MORISSET - NESO, 2002, s. 12.

¹⁷⁸ MORISSET - NESO, 2002, s. 14.

¹⁷⁹ Simeon DJANKOV - Rafael LA PORTA vd, "The Regulation of Entry", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2661, February 2002, s. 1.

¹⁸⁰ Zdenek DRABEK - Warren PAYNE, "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment", **The World Trade Organization Staff Working Paper ERAD 99-02**, 1999, s. 22.

¹⁸¹ Jose CAETANO - Antonio CALEIRO, "Corruption and Foreign Direct Investment What Kind of Relationship is There?", November 2005, http://www.decon.uevora.pt/working_papers.php?id=192, Erişim Tarihi: 28.03.2007.

¹⁸² Paolo MAURO, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis", ed. K. Eliot, **Corruption and Global Economy**, Institute for International Economics, Washinton DC, June 1997, s. 5.

¹⁸³ Muhsin KAR - Asım BALCI, "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 423, 1999, s. 152.

projeleri deneyimi, tamamlanmasının hemen ardından çukurlarla dolan yollar, sürekli olarak devre dışı kalan enerji santralleri ve çalışmayan altyapı projelerine ilişkin hikayelerle doludur¹⁸⁴.

Yolsuzluk kamu yatırım harcamalarının hem kendi iç dağılımını hem de toplam harcamalar içindeki nispi yerini etkileyebilmektedir. Bu durumda, yolsuzluklara daha fazla imkan tanıyan büyük yatırım harcamaları ön plana çıkabilmekte, kamu harcamalarının optimal dağılımı bozulabilmektedir. Yolsuzluk düzeyi arttıkça yeni yatırımlara yönelik harcamalar artmasına rağmen, mevcut yatırımların bakım, onarım ve sürdürülebilirliğine ilişkin harcamalar düşebilmektedir¹⁸⁵.

Tanzi ve Davoodi yolsuzluk düzeyi ile kamu yatırım harcamaları düzeyinin, birbirine paralel artışlar gösterdiği, ama bu artışların yatırım harcamalarındaki verim düşüklüğü nedeniyle büyüme oranlarına yansımadağını ampirik çalışmalarında ortaya koymuşlardır¹⁸⁶.

Tanzi ve Davoodi'ye göre, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde kamu yatırım harcamaları yüksektir. Bu durum kamu dengelerini bozarak enflasyonist eğilimleri güçlendirmektedir¹⁸⁷.

Kutlar ve Doğanoğlu'nun, yolsuzluk ve kamu yatırımları ilişkisini araştırdıkları çalışmaya göre, 1980 - 2000 yılları arasında ulaştırma ve enerji gibi alanlarda Türkiye'de gerçekleştirilen kamu yatırımları ile yolsuzluk endeksleri arasında anlamlı bir ilişki söz konusudur¹⁸⁸.

c. Yolsuzlukların Büyüme Üzerindeki Etkisi

Yolsuzluğun büyüme oranını düşürmesinin yanında, düşük büyüme oranları da yolsuzlukla mücadeleyi engelleyeceğinden, yolsuzluk ile ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir ilişkiden söz edilebilir¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Yüksel KARACA, "Yolsuzluklar Büyüme Nasıl Zarar Verir?" **Maliye Dergisi**, Sayı: 133, 2000, s. 96.

¹⁸⁵ ÇELEN, 2007, s. 99- 100.

¹⁸⁶ Vito TANZİ - Hamid R. DAVOODI, "Corruption, Public Investment and Growth", **IMF Working Paper**, No: 97/139, October 1997, s. 20.

¹⁸⁷ Vito TANZİ - Hamid R. DAVOODI, "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth", **IMF Economic Issues** 12, ISBN 1-55775-710-0, March 1998, s. 10.

¹⁸⁸ Aziz KUTLAR - Fatih DOĞANOĞLU, "Türkiye'de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", **Active**, Mayıs- Haziran 2003, s. 1.

¹⁸⁹ ÇELEN, 2007, s. 101.

Tanzi ve Davoodi'ye göre, yolsuzluk verimsiz kamu yatırımlarını, devletin tüketim harcamalarını arttırdığı, mevcut altyapının kalitesini düşürdüğü, kamu gelirlerini azalttığı için büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir¹⁹⁰.

Morgan, yolsuzluk nedeniyle kamu harcamalarının ihtiyaç duyulan alanlarda (alt yapı, eğitim, sağlık) yapılamayacağını, bunun da büyümeyi yavaşlatıp, gelişmeye engel olacağını belirtmiştir¹⁹¹.

Del Monte ve Papagni, yolsuzluğun büyüme üzerindeki etkilerini İtalya'nın 20 bölgesi için incelemiş, yolsuzluğun özel yatırımları azaltarak büyümeyi olumsuz etkilediği sonucuna varmışlardır¹⁹².

Mendez ve Sepulveda, ekonomik büyüme ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi incelemiş, yüksek düzeydeki yolsuzlukların ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediğini saptamışlardır¹⁹³.

d. Yolsuzluk ve Kamu Kesimi Finansman Dengesi

Kamu kesimi finansman dengesi, bir ülkede belli bir dönemdeki toplam kamu harcamalarının, toplam cari kamu gelirleriyle tam olarak karşılanmasıdır. En genel anlamı ile kamu kesimi finansman açığı (mali açık) veya kamu kesimi borçlanma gereği, toplam kamu giderleriyle toplam kamu gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, 1980 sonrası süreçte, kamu kesimi finansman açıkları ekonomik istikrarsızlıkların temel nedenlerinden biri olmuştur. Yolsuzluk düzeyi ile kamu kesimi finansman açıkları arasında ise bir nedensellik ilişkisi olduğu iddia edilebilir. Yolsuzluk düzeyi yüksek ülkelerde kamu kesimi açıklarının yüksek olduğu gözlenmektedir¹⁹⁴.

Yolsuzluk bütçeleme ilkelerini ve harcama yönetimini ihlal etmekte ve yasama organının siyasi iradesini zayıflatmaktadır¹⁹⁵.

¹⁹⁰ TANZI- DAVOODI, 1997, s. 20- 21.

¹⁹¹ MORGAN, 1998, s. 32.

¹⁹² Alfredo DEL MONTE - Erasmo PAPAGNİ, "Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: The Case of Italy", **European Journal of Political Economy**, 17, 2001, s. 15.

¹⁹³ Fabio MENDEZ - Facundo SEPULVEDA, "Corruption and Growth: Theory and Evidence", Department of Economics, **Michigan State University Working Paper**, 2000, s. 22.

¹⁹⁴ ÇELEN, 2007, s. 102- 103.

¹⁹⁵ Herbert EDLING, **Preventing Corruption in Public Finance Management**, A Pratical Guide, <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217->

Büyük ölçekli projelere olan yatırım genellikle daha küçük ölçekli projelere (yerel sağlık merkezi) ya da mevcut alt yapı yenileme projelerine nazaran yolsuzluğa daha elverişlidir. Yolsuzluk böylece, gider yapısında bir değişikliğe, kamu yatırımlarının verimliliğinde bozulma ve alt yapı kalitesinde düşmeye sebep olmaktadır. Bu da ekonomik büyüme ve kalkınmayı negatif yönde etkilemektedir¹⁹⁶.

Bu ilişkiyi daha iyi anlamak için finansman dengesini oluşturan, kamu gelir ve harcamalarının yolsuzluk ile ilişkisine bakmak gerekmektedir.

(1) Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları

Yolsuzluğun kamu harcamaları üzerindeki arttırıcı etkisi genel kabul görmüş bir gerçektir. Çünkü yolsuzluklar kamu kaynaklarının haksız yere transferine dayanmaktadır. Yolsuzluğun miktarı, alınan mal ve hizmetin piyasa değeri ile kamuya satış değeri arasındaki fark olarak hesaplanabilir.

Kamu transfer harcamalarında da yolsuzluk gözlenebilmektedir. Fakirlere yapılan parasal transferler gerçekten ihtiyaç sahibi olmayanlara veriliyorsa burada yolsuzluktan söz edilebilir.

Kamu harcamalarında yolsuzluklar sonucu meydana gelen değişim, harcamaların yolsuzlukların ve özellikle rüşvet alma imkanlarının fazla olduğu alanlara kaydırılmasına neden olmaktadır. Mauro, bu değişim sürecinde harcamaların eğitim ve sağlık harcamaları yerine savunma ve alt yapı gibi ileri teknoloji gerektiren, büyük ölçekli ve özel sektörce sunulması zor olan alanlara doğru kayacağını vurgulamaktadır¹⁹⁷. Mauro, eğitime az harcama yapılmasını bu sektörde rüşvet almanın sınırlı olmasına bağlamaktadır¹⁹⁸.

Gupta, Davoodi ve Tiongston yolsuzluk, sağlık ve eğitim hizmetleri arasındaki ilişkiyi incelemiş, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde bebek ve çocuk ölümlerinin ve aynı zamanda ilkokul düzeyinde başarısızlıkların daha

[1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196378010797/PreventingCorruptioninPublicFinanceManagement.pdf](https://doi.org/10.1111/1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196378010797/PreventingCorruptioninPublicFinanceManagement.pdf), Eschborn 2005, Reprinted 2007,

s. 7, Erişim Tarihi: 23.07.2008.

¹⁹⁶ Vito TANZI - Hamid DAVOODI, "Corruption, Growth and Public Finance", **IMF Working Paper**, No: 00/182, 2000, s. 5.

¹⁹⁷ Paolo MAURO, "Corruption and the Composition of Government Expenditure," **Journal of Public Expenditure**, Vol.69, 1998, s. 264.

¹⁹⁸ MAURO, 1997, s. 91.

yüksek olduğunu bulmuşlardır¹⁹⁹.

Yolsuzluğun artması sağlık hizmetleri arzını ve kalitesini de olumsuz olarak etkilemektedir. Diğer taraftan sağlık hizmetlerinin arzının yetersiz veya istenilen nitelikte olmadığı durumlar da yolsuzluklara neden olabilmektedir. Bu durumda hastalar, kamu sağlık hizmetlerini daha iyi ve daha hızlı alabilmek amacıyla doktorlara veya diğer sağlık personellerine rüşvet vermek zorunda kalabilmektedirler²⁰⁰.

Gupta vd, askeri harcamalarla yolsuzluk arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu kanıtlamışlardır. Bir birimlik yolsuzluk artışı durumunda askeri harcamalar on kat artmaktadır²⁰¹.

Özellikle yüksek düzeyde yolsuzluk sorunuyla karşı karşıya olan ülkelerde, kamu yatırım harcamalarının sınırlandırılması gerektiği belirtilmektedir²⁰².

(2) Yolsuzluklar ve Kamu Gelirleri

Yolsuzluğun olumsuz bir yönü kamu gelirleri özellikle de vergi gelirleriyle ilgilidir. Vergi kaçırma, vergi muafiyetinden yararlanma veya vergi idarelerinin göstereceği zayıflıklar, devletin en büyük gelir kalemi olan vergi gelirlerinde kayıplara neden olmaktadır. Yolsuzluk, verginin tabana yayılmasına engel olarak, az sayıdaki mükelleften yüksek oranlarda vergi toplanmasına neden olmakta, bu durum toplumdaki adalet duygusunu zedelemektedir.

Konu çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

e. Yolsuzluk, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Yolsuzluk, Dünya Bankası'na göre bir yönetim sorunudur ve kötü yönetimin bir belirtisidir. Yolsuzluk sürdürülebilir kalkınmayı engelleyen, yoksulluğu artıran, makroekonomik istikrarsızlıklara neden olan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltan ve tüm toplumlarda görülebilen global bir sorundur. Yolsuzluklar engellenmeden yoksulluğun azaltılması da mümkün

¹⁹⁹ Sanjeev GUPTA - Hamid DAVOODI - Erwin TIONGSON, "Corruption and Provision of Health Care and Education Services", **IMF Working Paper**, No: 116, June 2000, s. 24-25.

²⁰⁰ ÇELEN, 2007, s. 104.

²⁰¹ Sanjeev GUPTA - Luiz De MELLO - Raju SHARAN, "Corruption and Military Spending", **IMF Working Paper**, No:00/23, 2000, s. 16.

²⁰² TANZI - DAVOODI, 1997, s. 22.

olmayacaktır²⁰³.

Yolsuzlukların gelir dağılımı ve yoksulluk üzerinde meydana getirdikleri etkiler; büyüme, adaletsiz vergi sistemi, kötü dizayn edilmiş sosyal programlar, beşeri sermaye deformasyonu, eğitimde eşitsizlik ve sosyal harcamalar gibi dolaylı süreçler yardımıyla ortaya çıkmaktadır.

Yolsuzluğun meydana getirdiği olumsuz yansımalar, daha çok fakirlere ve risk faktörü yüksek avantajsız gruplara yönelmektedir. Bu gruplar içinde kadınlar, engelliler ve azınlıklar ön plana çıkmaktadır. Yolsuzluk nedeniyle kamusal mal ve hizmet arzının daralması ve kalitesinin düşmesinden en çok bu gruplar etkilenmektedir.

Büyüme oranı ile yoksulluk düzeyi arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Yolsuzluğun artması ise, büyüme oranını düşürmekte, dolayısıyla gelir eşitsizliğini yükseltip yoksulluğu arttırmaktadır. Yolsuzluk ile yoksulluk arasındaki ilişki aşağıdaki tabloda özetlenmektedir²⁰⁴.

²⁰³ AKÇAY, 2004, s. 119.

²⁰⁴ ÇELEN, 2007, s. 112.

Tablo 7: Yolsuzluk - Yoksulluk İlişkisi

Yoksulluğun Nedenleri	Yolsuzluğun, Yoksulluğun Nedenleri Üzerindeki Etkisi
Düşük Yatırım ve Ekonomik Büyüme	<ul style="list-style-type: none"> a. Zayıf Ekonomik ve Kurumsal Politikalar b. Kamu Harcama ve Yatırımlarındaki Sapmalar c. Düşük İnsan Sermayesi Birikimi d. Çıkar Gruplarınca Yönlendirilen Kanunlar ve Ekonomik Politikalar e. Mülkiyet Haklarının ve Kanun Hakimiyetinin Olmaması f. Özel Sektörün Gelişiminde Yönetişim Engelleri
Fakirlerin Büyümeden Daha Az Pay Almaları	<ul style="list-style-type: none"> a. Doğal ve Ekonomik Kaynakların Belli Kişi ve Kurumlar Tarafından Ele Geçirilmesi b. Fakirler ve Küçük Firmalar Üzerindeki Artan Oranlı Rüşvet Vergisi c. Kamu Harcamalarının ve Yatırımlarının Verimsizce Arttırılması d. Gelir Dağılımındaki Eşitsizlik
Kamu Hizmetlerinden Faydalanmanın Engellenmesi	<ul style="list-style-type: none"> a. Eğitim, Sağlık, Adalet gibi Temel Kamu Hizmetlerinin Kalitesinin ve Yararlanma İmkanlarının Artan Oranlı Bir Rüşvet Vergisiyle Engellenmesi b. Bazı Hizmetlerden Faydalanmanın Devlet Eliti Tarafından Politik Olarak Zorlaştırılması
Sağlık ve Eğitim Eksikliği	<ul style="list-style-type: none"> a. Düşük İnsan Sermayesi Birikimi b. Eğitim ve Sağlık İmkanlarının Azalması

Kaynak: Vinod THOMAS - Mansoor DAILAMI vd, The Quality of Growth, Oxford University Press, ISBN: 0-19-521593-1, 2000, s. 147.

Adaletsiz ve zayıf yapıya sahip vergi sistemleri, gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerinde kötüleştirici etkide bulunabilmektedir. Yüksek gelir grubuna dahil kişiler vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma yolu ile yolsuzluk meydana getirebilmektedir. Buna karşılık düşük gelirliilerin böyle imkanları olmadığından vergi sistemi, gelir eşitsizliğini ve nispi yoksulluğu arttırabilmektedir²⁰⁵.

Yolsuzluklar, yoksulluk koşullarında kolaylıkla gelişebilmekte geliştikçe de yoksullaştırıcı etkisi artmakta, dolayısıyla tüm sistemin (sosyal, ekonomik, siyasal vb) yozlaşması sonucunu veren kısır döngülerin oluşmasına neden olmaktadır²⁰⁶.

²⁰⁵ ÇELEN, 2007, s. 113.

²⁰⁶ CİNGİ, 1994, s. 3.

Mendez, gelir dağılımı ve devlet regülasyonları arasındaki ilişkiyi incelemiş, çok sayıda gereksiz regülasyonlar ile yolsuzlukların gelir dağılımında adaletsizliği arttırdığını ortaya koymuştur²⁰⁷.

Sanyal ve Samanta yaptıkları çalışmada, İnsani Gelişmişlik İndeksi (The Human Development Index) ve Ekonomik Özgürlük İndeksi (The Economic Freedom Index) ile yolsuzluk arasında ciddi bir ilişkinin olduğu belirlemiştir. Araştırmaya göre, ekonomik özgürlüklerin ve insani gelişmenin artışıyla yolsuzluk azalmaktadır²⁰⁸.

f. Yolsuzluk ve Dışa Açıklık

Bir ekonominin dışa açıklığı dış ticaret hacminin GSMH'ye oranı ile ölçülmektedir. Ülkedeki mal ve hizmet ithalat ve ihracatının toplamı, o ülkedeki ekonominin üretim düzeyine göre ne kadar yüksekse, dışa açıklığın o kadar fazla olduğu ifade edilebilir. Dışa açıklığın sürdürülebilir olması için ihracatın ithalatı karşılama oranının yüksek olması gerekmektedir.

Dışa açıklık bir anlamda ülke ekonomisinin rekabetçi yapısının bir kanıtıdır. Dışa açık ekonomilerde yurtiçindeki mal fiyatlarının yurtdışı mal fiyatlarına yakınsadığı gözlenmektedir. Ayrıca dışa açılma korumacı ekonomi politikaları sonucu oluşan ulusal sanayi yapısına, etkinlik kazandırmakta ve rekabet edebilirlik sağlamaktadır.

Dışa açıklığın önündeki en önemli engel yüksek gümrük duvarları, tarife içi ve dışı engeller, ithalat kotaları ve korumacı sanayileşme politikalarıdır. Ayrıca bu araçlar yolsuzluğa neden olan faktörler olarak da nitelendirilebilmektedir. Böyle bir ekonomide dışa açıklık ile yolsuzluk arasındaki ilişki iki yönlü olacaktır. Birincisi dışa açık ekonomi politikaları rekabeti arttırarak yolsuzlukları azaltacak, ikincisi yolsuzluk düzeyi artınca ülke içe kapanacaktır. Bu durumda bürokratlar daha fazla rüşvet alabilmek için dış ticaret engelleri koymak ve sonuçta dışa açıklığı azaltmak istemektedirler²⁰⁹.

Gümrük düzenlemeleri, ticaret akışlarının gücü ve yapısını ve kamu gelirlerinin önemli bir oranını etkilemektedir. Gümrükler aynı zamanda

²⁰⁷ Fabio MENDEZ, "Regulations, Corruption and Income Distribution", Department of Economics, **Michigan State University Working Paper**, 2000, s. 21.

²⁰⁸ Rajib N. SANYAL - Subarna K. SAMANTA, "Determinants of Bribery in International Business", **Thunderbird International Business Review**, Mar/Apr 2004, Vol. 46, Iss. 2, s. 133.

²⁰⁹ ÇELEN, 2007, s. 121.

kaçakçılıkla mücadelede anahtar bir rol oynamaktadır²¹⁰. Gümrük yolsuzluğu kamu gelirlerinde bir azalmaya yol açtığı gibi illegal ticarete karşı olan mücadeleyi de zorlaştırıp, uluslararası legal ticarete engel olmaktadır. Gümrük yolsuzluklarının sebep olduğu yüksek işlem maliyetleri rekabet gücünü azaltarak, yabancı yatırımcıların ülkeye olan ilgisini düşürmektedir²¹¹.

Neeman vd.²¹², Islam - Montenegro²¹³ ve Wei, dışa açıklık arttıkça yolsuzluğun azaldığını ampirik olarak kanıtlamışlardır. Ayrıca Wei globalleşmenin ülkelerin doğal açıklığını arttıracığı için, yolsuzluğu azaltacağını belirtmektedir²¹⁴.

g. Yolsuzluk ve Beşeri Kalkınma

Ülkelerin beşeri kalkınma düzeyleri Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından oluşturulan beşeri kalkınma endeksinden izlenebilmektedir. Endeksin oluşturulmasında üç temel göstergedenden yararlanılmıştır:

- Yaşam süresinin uzunluğu,
- Eğitim süresi
- Yaşam standartları ve kaynaklara erişim²¹⁵.

Şekil 1: Yolsuzluk ve Beşeri Kalkınma



KAYNAK: Selçuk AKÇAY, "Corruption and Human Development", *Cato Journal*, Vol. 26, No: 1, Winter 2006, s. 35.

Yolsuzluk düzeyinin artması, ekonomik büyüme oranını, kişi başına geliri azaltmakta ve düşük yaşam standardına yol açmaktadır. Yolsuzluk aynı zamanda kamu eğitim ve sağlık harcamalarını düşürmekte, yaşam

²¹⁰ Irene HORS, "Fighting Corruption In Customs Administration: What Can We Learn From Recent Experiences?", *OECD Development Centre Technical Papers*, No. 175, April 2001, s. 11.

²¹¹ EDLING, 2007, s. 13.

²¹² Zvika NEEMAN- M. Daniele PASERMAN- Avi SIMHON, "Corruption and Openness", March 2004, <http://ratio.huji.ac.il/dp/dp353.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2007.

²¹³ Roumeen ISLAM- Claudio E. MONTENEGRO, "What Determines the Quality of Institutions?", *The World Bank Policy Research Working Paper*, No: 2764, 2002.

²¹⁴ Shang-Jin WEI, "Natural Openness and Good Government", *The World Bank Policy Research Working Paper*, No: 2411, 2000, s. 17.

²¹⁵ Selçuk AKÇAY, "Corruption and Human Development", *Cato Journal*, Vol. 26, No: 1, Winter 2006, s. 33.

beklentisinde ve beşeri sermaye birikiminde azalışa neden olmaktadır. Yolsuzluk düzeyinin artması, yaşam beklentisini, okur - yazarlık oranını azaltmakta ve çocuk ölüm oranlarını yükseltmektedir. Bütün bunların ortak sonucu ise beşeri kalkınma düzeyinin düşmesi olmaktadır²¹⁶.

B. YOLSUZLUĞUN KAMUSAL DÜZENE ETKİLERİ

Yolsuzluğun ekonomik etkilerinin yanında sosyal ve siyasal olumsuz sonuçlar doğuracak etkileri de bulunmaktadır.

1. Hukuk Devleti İlkesinin Zedelenmesi

Yolsuzluk hukuk devleti ilkesini zedelemektedir. Yolsuzluğa karışan kamu görevlileri menfaatleri karşılığında, kuralları uygulamak yerine görevlerini kötüye kullanmaktadırlar. Yolsuzluğun yaygınlaşmasına rağmen tedbirler üretmeyen devlet, bireylere devlet karşısında güvence sağlayamamaktadır. Kayırmacılık veya haksız menfaat temini suretiyle yolsuzluk yapılması yönetilenlerin devlete karşı korunması ilkesini ortadan kaldırmakta ve devlete olan güven sarsılmaktadır. Yolsuzluklar sebebiyle siyasal iktidarın meşruluk kaynağı tartışılır hale gelmekte ve yönetilenlerin devlete olan inançları sarsılmaktadır²¹⁷.

Yolsuzluğun en olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, toplumsal anlamda var olan güveni aşındırmasıdır. Yasaların ve kuralların düzenleyici anlamda etkisini yitirdiği tüm toplumlar, şüphesiz çürümeye ve kargaşaya mahkumdurlar²¹⁸.

2. Eşitlik İlkesinin Zedelenmesi

Yolsuzluklar hukukun genel ilkelerinden olan hukuk önünde eşitlik ilkesini zedelemektedir. Zira kamu hizmetleri satın alınabilir hale gelmekte ve satın alma gücü bulunan ile bulunmayan arasında hukuka aykırı olarak ayırım yapılmaktadır. Hatta yolsuzluklar suretiyle fırsat eşitliği sona erdirilmektedir.

Yasal düzenlemeler veya uygulama yoluyla bazı kişi ve grupların keyfi olarak mağdur edilmesi yanında, keyfi olarak bazı kişi ve grupların aynı durumda olan

²¹⁶ ÇELEN, 2007, s. 130.

²¹⁷ A. Recai AKALAN, **Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2006, s. 106- 107.

²¹⁸ Raci KILAVUZ, **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, ISBN: 975 347 684 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003, s. 235.

başkalarına göre avantajlı hale getirilmesi de hukuk önünde eşitlik ilkesine aykırıdır. Bu şekilde yolsuzluk nedeniyle hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan eşitlik ilkesi çiğnenmekte, yurttaşların kamu hizmeti karşısında eşit durumda bulunmaları olanağı ortadan kalkmaktadır.

Yolsuzluklar, kamu kaynaklarından yararlanmada ve kamu harcamalarına katılmada eşitsizlik meydana getirdiği gibi, kamu görevine girişte de kayırlılar lehine üstünlük meydana getirmektedir. Özellikle kayırmacılık suretiyle kamu görevine layık olmayanların istihdamı fırsat eşitliği ilkesinin ihlalinin en açık delilidir²¹⁹.

3. Kamu Yönetiminin Tıkanması

Yolsuzluk, özel durumlarda etkinliği artırıyor gibi görünse de bir bütün olarak ele alındığı zaman, kamu yönetiminde birçok açıdan etkinliğin sağlanmasında olumsuz etkiler yapmaktadır.

Kamusal politikaların ve programların kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluklar sebebiyle uygulamada sekteye uğraması, yönetimi zayıf düşürmekte, bu sebeple yönetimin özü olarak nitelendirilebilecek kamu hizmetlerinde düzenlilik ve devamlılık gerçekleştirilememektedir.

Yolsuzluk kamu personeli bakımından da birçok tıkanıklığa yol açmaktadır. Dürüst, nitelikli, yolsuzluk çarkına girmeyen kamu çalışanları, kamu hizmetinden soğumaktadırlar.

4. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi

Kamu hizmetlerinden rüşvetsiz yararlanmanın olanaksız olduğu bir yönetim sisteminde, ödenen vergiler anlamsızlaşmakta, verilen rüşvetler kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme haline gelmektedir. Böylelikle vatandaşlar kamu hizmetlerinden artı bir fiyatla, daha pahalı olarak yararlanmaktadırlar.

Kamu ihalelerinde görülen yolsuzluklar sonucunda yasal olmayarak alınan tutar ihale tutarına eklenmekte veya ihaleye konu olan malın ya da hizmetin kalitesi düşürülerek hizmete sunulmaktadır. Bunun sonucunda toplum, ya fazla maliyete katlanmakta ya da kalitesiz hizmet sunumuyla karşılaşmaktadır²²⁰.

²¹⁹ AKALAN, 2006, s. 107- 108.

²²⁰ Burcu KÖPRÜ, **Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetimsel Yozlaşma**, Gazi

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK VE TÜRK VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİ

Yolsuzluğa neden olan faktörler arasında, bir ülkenin sahip olduğu vergi sistemi de bulunmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalarda, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun en yaygın olduğu alanların başında vergi idarelerinin yer aldığı ortaya konmuştur. Yolsuzluk, dürüst vergi yetkililerinin iradesini zayıflatarak suçluluk duygusunu azaltmakta, rüşvetçi memur sayısını arttırmakta ve yönetimin kalitesini düşürmektedir. Örneğin Tayvan'da yapılan bir araştırmaya katılan vergi idaresi görevlilerinin % 94'ü rüşvet aldıklarını kabul ederken, Hindistan'da tüm vergi müfettişlerinin % 76'sının rüşvet aldığı rapor edilmiştir²²¹.

Yolsuzluğun kamu maliyesi üzerindeki etkileri direkt olarak kamu açıklarının büyümesi, vergi sisteminin ve kamu harcamalarının etkinliğini azaltması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu maliyesi alanında ortaya çıkan yolsuzluklar, devletin en basit mali fonksiyonlarını bile yerine getirme yeteneğini azaltmaktadır. Bu durum kamu maliyesinin başlıca fonksiyonları olan kaynak dağılımı, bölüşüm ve istikrarı derinden etkilemektedir. Kamu maliyesi literatüründe, optimal kaynak tahsisinin sağlanmasında devlet müdahalesinin gerekliliği konusunda fikir birliği mevcuttur. Fakat kamu maliyesi alanında oluşabilecek yolsuzluklar bazı bireylere çeşitli kanunsuz anlaşmalar vasıtasıyla imtiyazlar sağladığında, örneğin devlet eliyle yaratılan çeşitli monopol alanlarının bazı bireylere tahsisi, kaynak tahsisi yine optimal şekilde gerçekleştirilmemiş olacaktır²²².

Yolsuzluk vergi gelirlerini azaltmakta, borçlanma dahil hükümetin diğer finansman imkanlarını da sınırlamaktadır. Çünkü borç servisi harcamaları diğer harcamaların önceliğini değiştirerek, ilerideki mali esnekliği düşürmektedir. Bu bir kısır döngü oluşturmakta ve mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmaktadır²²³.

Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 78- 80.

²²¹ Jean HINDRIKS - Michael KEEN - Abhinay MUTHOO, "Corruption, Extortion and Evasion", **Journal of Public Economics**, Volume 74, Issue 3, December 1999, s. 396.

²²² KORKMAZ vd, 2001, s. 27.

²²³ Mahesh C. PUROHIT, "Corruption in Tax Administration", Performance Accountability And Combating Corruption, **The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series**, Edited by Anwar Shah, ISBN- 13: 978-0-8213-6941-8, 2007, s. 290- 291.

I. VERGİLENDİRME ALANINDA YOLSUZLUĞUN GENEL GÖSTERGELERİ

Kamu maliyesi alanında yolsuzluğa karşı hassasiyetin sebebi yolsuzluk yapan birey ya da kurumların elde edeceği olağanüstü faydalardır. Bu alanda hem doğrudan hem de dolaylı finansal faydalar elde edilebilir. Bireyler vergi ödemelerini az yaparak veya vergi kaçırarak doğrudan, ülkedeki yabancı yatırımcılara nazaran rekabetçi avantajlar elde ederek dolaylı olarak kazanç elde edebilirler. Öte yandan, kamu görevlileri arasında yolsuzluğun yaygınlaşması vergi sistemlerinin kötüleşmesine, karmaşıklaşmasına ve daha fazla yolsuzluk fırsatları oluşturacak özel uygulamaların yerleşmesine neden olabilecektir.

Yolsuzluk nedeniyle hem fiskal hem de ekstra fiskal vergilendirme amaçlarından uzaklaşmakta vergi gelirleri azalmaktadır. Yolsuzluk sonucu oluşan vergi kaybının sebep olduğu gelir kayıpları, alt yapı hizmetlerinin azaltılması, transfer ödemeleri, daha yüksek borçlanma veya vergilendirmeyle telafi edilebilir. Bu seçenekler gitgide büyüyen bütçe açıklarının yanı sıra, istihdam ve ekonomik büyüme üzerinde negatif etkilerle birleşen önemli ödenek değişikliklerine yol açmaktadır²²⁴.

Asya Kalkınma Bankası'na göre yolsuzluk devletin ürettiği mal - hizmet maliyetlerini % 20 - 100 oranında arttırmakta; vergi gelirlerinin % 50'si kadar devlete yük getirmekte; bir ülkenin dış borçlarından daha büyük kayıplara yol açabilmektedir²²⁵.

Devlet gelirlerindeki azalma özellikle sosyal sektördeki hizmetleri olumsuz etkileyecektir. Kamu tarafından sunulan sosyal hizmetlerin kalitesindeki azalmalar, bireyleri bu hizmetleri özel sektörden alma eğilimine sokacaktır. Bu ise, özel sektörün sosyal alanlarda çok yer bulmadığı ülkelerde, kamu hizmetlerinde yığılmalara, gecikmelere yol açacak, hizmetlerin fırsat maliyeti yükselecektir²²⁶.

Vergi ve yolsuzluk ilişkisi vergi kaçakçılığında, kayıtdışı ekonomide

²²⁴ EDLING, 2007, s. 12- 13.

²²⁵ Tolga DEMİRBAŞ, "Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 2, Haziran 2006, s. 73.

²²⁶ Mehmet TOP, " Yolsuzluk ve Sağlık Hizmetleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, s. 76.

ortaya çıkabilmektedir. Aynı zamanda vergi yapısı da yolsuzluğu teşvik edici nitelikte olabilmektedir.

A. VERGİ KAÇAKÇILIĞININ YAYGINLIĞI

Vergi kaçakçılığı yolsuzluk kadar eski bir problemdir. Vergi alanındaki yolsuzluğun ilk olarak vergi kaçakçılığı ile ilişkisi ön plana çıkmaktadır. İlk bakışta yolsuzluk sadece hükümetin vergi kaçırma ise bireylerin sorunu olarak görülebilir. Aslında ekonomi literatüründe bu iki sorun ayrı ayrı ve derinlemesine ele alınmıştır. Eksiklik bu kavramların deneysel ve kuramsal anlamda birlikte analiz edilebilmesinde yatmaktadır.

Vergi kaçırmayla ilgili olarak bir dizi model geliştirilmiştir. Allingham ve Sandmo'nun geliştirdiği modele göre, yüksek ceza oranı ve ortaya çıkma ihtimalinin daha çok olduğu durumlarda vergi mükelleflerinin kaçakçılık ihtimali azalmakta, fakat vergi oranları yükseldikçe kaçakçılığa eğilim artmaktadır²²⁷.

Vergi beyanı, yanlış beyan durumunda otomatik cezalar yoksa belirsiz bir karardır. Mükellef gerçek gelirini beyan etmek veya düşük gelir bildirmek arasında karar verecektir. İkinci stratejiyi seçmesi vergi makamlarının inceleme yapıp yapmamasına bağlı olacaktır. Vergi mükellefinin vergi kaçırmadan sağlayacağı beklenen fayda ve maliyet seçimi ön şarttır.

$$E[U] = (1 - P) U(W - \theta X) + P U[(W - \theta X) - \Pi(W - X)]$$

E[U]: Beklenen Fayda

W: Gerçek gelir (egzojen olduğu, vergi mükellefi tarafından bilindiği fakat idare tarafından bilinmediği varsayılmaktadır)

Π : Vergi oranı

X: Beyan edilen gelir

(1- P) : Vergi inceleme olasılığı

θ : Ceza oranı

Eğer $E[W - X] > E[W - \theta X]$ ise mükellef vergi kaçırma yoluna gidilebilecektir. Mükellefin $(W - X)$ 'i beyan edebilmesi için $(\theta > \Pi)$ olması gerekmektedir. Vergi kaçıran mükellef yakalanma olasılığı ve cezanın büyüklüğüne karşı beklenen faydasını maksimize etme amacındadır. Ödenmemiş vergi nedeniyle net gelirini arttırmaya çalışan mükellef, yakalandığı zaman vergi yükümlülükleri yanında bir de ceza ödeme riskini göze

²²⁷ Michael G. ALLINGHAM - Agnar SANDMO, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, No: 1, 1972, s. 338.

almaktadır²²⁸. Benzer şekilde Eide, ceza şiddetinde, gelirden ve vergi oranlarındaki değişikliğin vergi kaçırma üzerindeki etkisini incelediği çalışmasında, Allingham - Sandmo modelini destekler sonuçlara ulaşmıştır²²⁹.

Allingham - Sandmo modeline getirilebilecek en büyük eleştiri, modelin vergi kaçakçılığının psikolojik yönünü ele almamasıdır. Bazı vergi mükelleflerinin vergi kaçırmalarının maliyeti beklenen faydaya oranla çok düşük olmasına rağmen, ahlaki açıdan uygun görmedikleri için vergi kaçırma eğiliminde olmadıkları görülmektedir²³⁰.

Yapılan çalışmalar, bireylerin vergi kaçırma kararlarındaki farklılıkların denetim olasılığı ve cezalarla bağlantılı beklenen fayda ve maliyetler tarafından tek başına açıklanamadığını ortaya koymuştur. Bu anlamda denetim olasılığı ve cezaların yanında vergi oranları, vergi ahlakı, vergi yönetiminin etkinliği ve vergi afları gibi bir dizi ekonomik ve sosyo - psikolojik faktör incelenmeye başlanmıştır²³¹.

Vergi kaçakçılığı yolsuzluk faaliyeti olarak düşünülebilir ve yolsuzluk kavramsal olarak vergi kaçırma kapsayabilir²³². Yolsuzluğun bireyleri vergi kaçırmaya teşvik edip etmediği önemli bir konudur. Elbette ki yolsuzluk ve vergi kaçakçılığı birbirinden bağımsız olarak var olabilir. Yani yolsuzluğun olmaması vergi kaçakçılığını ortadan kaldırmayacaktır. Mükellefler beklenen gelirlerini maksimum kılabilme için rüşvet vermeye eğilimli olabilmektedir. Gelirini maksimize etme amacıyla olan vergi memurları ise bireylerin vergilerine göre rüşvet talep etmektedirler²³³. Ancak istenen rüşvet miktarı arttıkça vergi kaçakçılığı azalmaktadır²³⁴.

²²⁸ ALLINGHAM - SANDMO, 1972, s. 325.

²²⁹ Eide ERLING, "Tax Evasion with Rank Dependent Expected Utility", Paper Submitted for Presentation to the **19th Annual Conference of the European Association of Law and Economics**, Athens, September 19-21, 2002, <http://eale2002.phs.uoa.gr/papers/Eide.doc>, s. 2, Erişim Tarihi: 22.08.2008.

²³⁰ Elif TUAY - İnci GÜVENÇ, **Türkiye'de Mükelleflerin Vergiye Bakışı**, Gelir İdaresi Başkanlığı, Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı, Yayın No: 51, Kasım 2007, s. 19- 20.

²³¹ Mehmet TUNÇER, "Hükümet- Birey İlişkilerinin Vergi Uyumuna Etkisi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 57, Sayı: 3, 2002, s. 113.

²³² Frank FLATTERS - W. Bentley MACLEOD, "Administrative Corruption and Taxation", **International Tax and Public Finance**, No: 2, Nov. 1995, s. 397.

²³³ Sacit Hadi AKDEDE, "Corruption and Tax Evasion", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2006, s. 145.

²³⁴ AKDEDE, 2006, s. 147.

Vergi kaçakçılığının bir sebebi de siyasilerin tavrı olabilmektedir. Siyasi iktidarlar, genellikle baskı gruplarının, oy temin ettikleri çevrelerin istekleri doğrultusunda kararlar alarak, oy uğruna vergilendirme ile ilgili yasal düzenlemeler yapabilmekte, bu sayede bazı kesimlerin vergi yükünü azaltırken, bazı kesimlerin vergi yükünü de artırabilmektedirler.

Ayrıca siyasi partilerin vergileme konusunda değişik görüşleri, birbirine zıt uygulama projeleri bulunduğundan, politik istikrarın bulunmadığı bir ülkede her seçim döneminde, ayrı siyasi partilere mensup mükelleflerin beklentileri başlamaktadır. Siyasi partilerce kendi programları çerçevesinde hazırlanan ve her şeye yeniden başlanacağı kanaati oluşturan vergi paketleri ve projelerinin çokluğu, kamuoyunda mevcut haliyle ciddi ve istikrarlı vergi politikası olmadığı izlenimini uyandırmakta, vergi mükellefleri kendi kararlarıyla şahsi menfaatlerini korumaya çalışmaktadırlar²³⁵.

B. VERGİSEL AÇIDAN KAYITDIŞI EKONOMİ

Bir ülkedeki piyasa ekonomisi kayıtlı ve kayıtsız ekonomik faaliyetlerden oluşmaktadır. Kayıtdışı ekonominin sınırları tam ve kesin olarak bilinmemektedir. Kayıtdışı ekonomi; resmi GSMH'yi tahmin etmek için kullanılan geleneksel ölçüm teknikleri ile ölçülemeyen, resmi rakamlara yansımamış ve belli bir çıkar karşılığında mal ya da hizmet olarak sunulan faaliyetlerin tümünü kapsayan ekonomik değerler toplamıdır²³⁶.

Kanunların oluşumuna katılmayan veya kanunların uygulanmasını denetleyemeyen vatandaşlar, tepkilerini kayıtdışı faaliyetlere kayarak ortaya koyabilmektedirler. Devlete bağlılığın azalması, bir diğer deyişle devletin saygınlığını yitirmesi, ekonomik faaliyetlerin kayıtdışında tutulmasının toplum tarafından hoşgörüle karşılanmasına neden olarak kayıtdışı ekonominin gelişmesine yol açmaktadır²³⁷.

Çok boyutlu ve değişik faaliyetleri kapsayan bu olgu, yasalara aykırı olabileceği gibi yasal faaliyetleri de içerebilmektedir. Kayıtdışı ekonomi içinde

²³⁵ M. Bülent AYDIN, "Kayıt Dışı Ekonomi-Vergi Denetimi-İdari Yapı-2", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 458, 15 Şubat 2006, s. 77.

²³⁶ Serdar GÜMÜŞAY, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Nedenleri ve Önlenmesi Amacıyla Alınabilecek Tedbirler", **E- Yaklaşım**, Eylül 2003, Sayı: 129, s. 2.

²³⁷ M. Ali SARILI, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**, 2002, Sayı:41, s. 42.

yer alan ekonomik faaliyetler üç grupta toplanabilir;

- Beyan Dışı Ekonomik Faaliyetler,
- Enformel Ekonomik Faaliyetler,
- Yasadışı Ekonomik Faaliyetler²³⁸.

Yolsuzluk ekonomisinin kapsadığı alanı belirlemede kullanılan önemli göstergelerden biri de, yolsuzluğa konu olan ülkedeki kayıtdışı ekonominin varlığıdır²³⁹. Ampirik çalışmalar, yolsuzluk düzeyi ile kayıtdışı ekonomi arasında genelde eş yönlü ve güçlü bir ilişkinin var olduğunu ortaya koymaktadır. Bir ülkede kayıtdışılığın artması, yolsuzluk düzeyini yükseltmektedir²⁴⁰. Benzer şekilde Johnson vd.²⁴¹ ve Friedman vd.²⁴² yaptıkları çalışmalarında, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde kayıtdışı ekonominin de yüksek olduğunu bulmuşlardır.

Vergi gelirlerinde ortaya çıkan gelir kaybını telafi edebilmek amacıyla vergi oranlarının artırılması durumunda beklenen gelir artışı sağlanamayacağı gibi kayıtdışı ekonomiye doğru bir kayma yaşanabilecektir. Yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerin, daha geniş bir kayıtdışı ekonomiye sahip olma olasılıklarının fazla olduğunu destekleyen kanıtlar mevcuttur. Bu da daha yavaş ekonomik büyüme anlamına gelmektedir²⁴³.

Dreher ve Schneider'e göre yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomi, düşük gelirli ülkelerde birbirinin tamamlayıcı unsuru iken yüksek gelirli ülkelerde ikame unsuru olmaktadır. Yüksek gelirli ülkelerde kayıtdışı ekonominin yolsuzluğu azaltacağını, fakat düşük gelirli ülkelerde tam tersine kayıtdışılığın yolsuzluğu arttırdığını iddia etmektedirler²⁴⁴.

Kayıtdışılık ve vergi birbirini belgeleyen ve güçlendiren süreçlerdir. Vergi sistemindeki vergi yükünün ağırlığı kayıtdışı ekonominin büyümesini sağlarken,

²³⁸ Gülay YILMAZ, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İSMMMMO Yayını, İstanbul, 2006, s. 28.

²³⁹ KORKMAZ vd, 2001, s. 78.

²⁴⁰ Friedrich SCHNEIDER - Dominik ENSTE, "Shadow Economies Around The World: Size, Causes and Consequences", **IMF Working Paper**, No: 26, February 2000, s. 44.

²⁴¹ Simon JOHNSON - Daniel KAUFMAN - Pablo LOBATON, "Regulatory Discretion and Unofficial Economy", **American Economic Review**, Papers and Proceedings LXXXVIII, May 1998, s. 387.

²⁴² Eric FRIEDMAN - Simon JHONSON - Daniel KAUFMANN- Pablo LOBATON, "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", **Journal of Public Economics**, 2000, s. 477.

²⁴³ Simon JOHNSON - Daniel KAUFMANN - Pablo ZOİDO-LOBATON, "Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No. 2169, 1999, s. 1.

²⁴⁴ Axel DREHER - Friedrich SCHEIRDER, "Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis", Department of Economics, **Johannes Kepler University of Linz Working Paper**, No: 0603, July 2006, s. 15.

kayıtdışı kesimlerin genişlemesi ise vergilerin ağırlaşmasına yol açmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kayıtdışı ekonomiden alınamayan vergi kayıtlı ekonomiden alınmaya çalışılmaktadır²⁴⁵. Böyle bir ortamda, dürüst olan vergi mükellefleri (özellikle küçük işletmeler) vergi kaçırmadıkları takdirde kar marjlarının düşüşüyle karşı karşıya kalmaktadır.

Vergi sistemimizde, beyana dayalı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı giderek azalmaktadır. Bu durum yıllık beyanname ile gelirlerini beyan eden kesimin giderek vergi ödemediğini, bir şekilde gelirlerinin gizlendiğini ve vergi adaletinin gerçekleştirilmediğini göstermektedir. Alan itibarıyla gerek Katma Değer Vergisi gerekse Gelir ve Kurumlar Vergisi açısından bakıldığında, Türk Vergi Sistemi'nde önemli bir şekilde kayıtdışı ekonominin tabanında vergilendirilmeyen bir alan olduğu görülmektedir. Ülkemizin vergi gelirleri, Gelir Vergisi tevkifatı, Katma Değer Vergisi ve Akaryakıt Tüketim Vergisi üzerine oturmaktadır. Vergi gelirlerinin % 70'ini bu üç gelir grubu oluşturmaktadır²⁴⁶.

Türkiye'de kayıtlı ekonominin giderek küçülme ve bu küçülme vergisizliğe, vergisizliğin borçlanmaya, borçlanmanın faize, faizin ise enflasyona neden olduğu belirtilmektedir²⁴⁷. Kayıtdışı ekonominin en önemli iki nedeni kamunun getirdiği sıkı sınırlamalar ve vergi oranlarındaki yüksekliktir. Vergi kaçakçılığı, kayıtdışı ekonominin bir unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla kayıtdışı ekonomi bir vergi başkaldırısı niteliğindedir²⁴⁸.

Türk Vergi Sistemi'nin en önemli eksikliği sadece kayda giren vergisel olayları vergilendirmesi, bunun dışındaki olayların tespitini ve vergilendirmesini tam olarak yapamamasıdır. Getirilen her yasal düzenleme, vergi ödeyen kesimin vergi yükünün daha da artması sonucunu doğurmaktadır. Gerek idari

²⁴⁵ Ülker MAVRAL, **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları**, ISBN: 97597751-6-6, 2. Baskı, Özkan Matbaacılık, Ankara, Ekim 2003, s. 322.

²⁴⁶ Abdullah ASLAN, "Türk Vergi Sistemi Ciddi Bir Şekilde Masaya Yatırılmalı", www.activefinans.com/activeline/sayı16, 2001, Erişim Tarihi: 23. 08. 2008.

²⁴⁷ Ali Rıza GÖKBUNAR, "Türk Vergi Sisteminde Reform Gereği", **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını** (Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan), İzmir, 1997, s. 317.

²⁴⁸ Ali Rıza GÖKBUNAR, "Türk Vergi Sisteminin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri", **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi**, Yıl: 1996, Sayı: 2, s. 110.

uygulamalar ve gerekse denetim kayıtlı mükellefler üzerinde yoğunlaşmaktadır²⁴⁹.

Tablo 8: Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutlarını Ölçmeye Yönelik Yapılan Çalışmalar

Araştırmacılar	Tahmin Yöntemleri	Yılı	Tahmini Büyüklük (GSMH’nin %’si)
ALTUĞ	Vergi Yaklaşımı	1992	35,0
DERDİYOK	Ekonometrik Yaklaşımı	1984	27,3
	Vergi Yaklaşımı	1991	40,4
ILGIN	Emisyon Hacmi Yaklaşımı	1998	82,5
	Emisyon Hacmi Yaklaşımı	1993	56,9
	Ekonometrik Yaklaşımı	1992	48,8
ÖZSOYLU	GSMH Yaklaşımı	1990	7,50
	İşlem Hacmi Yaklaşımı		11,5
KASNAKOĞLU	Ekonometrik Yaklaşımı	1990	7,8
TEMEL	Vergi Yaklaşımı	1991	16,4
	Ekonometrik Yaklaşımı		7,9
YAMAK	Ekonometrik Yaklaşımı	1994	10,0
AKTÜRK	Ekonometrik Yaklaşımı	2002	16,2

Kaynak: Şükrü KIZILOĞLU - Şafak E. ÇOMAKLI, "Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2004, s. 124.

Kayıtdışı ekonomi ile vergi kayıp ve kaçaklarının boyutunu ölçmede kullanılan kriterlerden birisi, vergi denetim elemanlarınca yapılan denetim sonuçlarıdır. Bu yöntemde vergi incelemeleri ve başka amaçlar için toplanan vergi istatistiklerinden yararlanarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır.

Çağdaş vergi sistemlerinin en önemli özelliği mükelleflerin vergiye tabi gelirlerini vergi idarelerine kendilerinin beyan etmeleridir. Beyana tabi vergi sistemlerinde vergi denetimi (inceleme, yoklama) en önemli vergi güvenlik müesseselerinden biridir. Vergi incelemelerinde, mükelleflerin beyan ettikleri kazançlar incelenir, eksiklik varsa matrah farkları bulunur. Bu yaklaşıma göre, bulunan matrah farkları esas alınarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılır²⁵⁰. Vergi inceleme sonuçlarına göre, beyan dışı kalan matrahın olması gereken matraha oranları aşağıdaki gibidir.

²⁴⁹ Selçuk İPEK, "Türkiye’de Gelir Vergisinin Mali, Ekonomik ve Sosyal Fonksiyonları Açısından Analizi (1980 Sonrası Dönem)-II", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı:206, Haziran 2005, s. 115.

²⁵⁰ Adil TEMEL - Ayşegül ŞİMŞEK - Kuddusi YAZICI, **Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri, ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, DPT Yayını, Ankara, Eylül 1994, s. 4.

Tablo 9: Türkiye’de Beyan Dışı Kalan Matrahın Potansiyel Matraha Oranı (1985 - 2004)

YILLAR	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
%	50	56	21	24	31	39	33	37	26	53
YILLAR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	30	21	28	28	45	35	65	37	42	46

Kaynak: DPT, Vergi, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007- 2013, DPT: 2734- ÖİK: 685, Ankara 2007, s. 17.

Denetim sonuçlarından, özellikle ekonomik krizlerin olduğu 1994 ve 2001 yıllarında vergi kayıp ve kaçaklarının arttığı görülmektedir. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi vergi kayıp ve kaçakları son 20 yılda % 21 - % 65 arasında değişmektedir. 1985 - 2004 yılları arasında kalan 20 yılın denetim sonuçları ortalaması alındığında, bu rakam % 45 olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde 4 grup denetim elemanı tarafından toplam 77 katrilyon TL’ye yakın matrah incelemeye alınmış; incelemeler sonucunda 63 katrilyon TL’ye yakın matrah farkı ortaya çıkarılmıştır. Başka bir deyişle, 140 katrilyon TL potansiyel matrahın 63 katrilyon TL’si beyan edilmemiştir²⁵¹.

C. VERGİ KOMPOZİSYONUNDAKİ ÇARPIKLIK

Yolsuzluk ve vergilendirme konusunda yapılmış olan çalışmaların çoğu yolsuzluğun vergi bileşimi üzerine değil vergi düzeyi üzerine etkisini belirtmiştir. Bazı vergilerin ödemeleri müzakere edilebildiği için, farklı vergi çeşitlerinin yolsuzluğa farklı şekilde tepki vermesi beklenebilir. Bazı vergiler bazı ülkelerde kişisel olarak değerlendirilirken (örneğin gelir vergisi), bazıları vergi müfettişleri tarafından değerlendirmeye alınmakta bu nedenle fırsatçı davranışlar ortaya çıkabilmektedir²⁵².

Farklı vergi türleri ile yolsuzluk arasındaki ilişki ayırım gösterebilmektedir. Bu bağlamda dolaylı ve dolaysız vergi ayırımından bahsedilebilir. Dolaylı vergiler tüketiciler tarafından mal fiyatının bir parçası olarak algılanmakta ve yolsuzluk yapmaya pek imkan tanımamaktadır. Buna karşılık gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergiler beyana dayalı olarak verilmekte, mükelleflerce kaçakçılık ve yolsuzluk yapmaya imkan tanımaktadır. Dolaysız vergi mükellefleri maliye müfettişleri tarafından yakalandığında, rüşvet ile bundan kurtulma yoluna gidebilmektedirler²⁵³.

²⁵¹ DPT, Vergi, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007- 2013, DPT: 2734- ÖİK: 685, Ankara 2007, s. 17- 18.

²⁵² TANZI - DAVOODI, 2000, s. 16.

²⁵³ ÇELEN, 2007, s. 108.

Vergi yönetimindeki başarısızlık, vergi politikasının amaçlarını ve eşitliği tehdit etmektedir. Bu hükümetin sadece toplanması kolay ve insanların ödemekten kaçınmayacağı vergilere ağırlık vermesine neden olmaktadır²⁵⁴.

Tablo 10: Türkiye’de Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı 1980 - 2007 (%)

Yıllar	Dolaylı Vergiler / Toplam Vergi Gelirleri	Dolaysız Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri	Yıllar	Dolaylı Vergiler / Toplam Vergi Gelirleri	Dolaysız Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri
1980	37.2	52.8	1994	51.4	48.6
1981	35.5	54.5	1995	51.7	48.3
1982	36.6	53.4	1996	59.3	40.7
1983	40.5	59.5	1997	64.2	39.3
1984	41.7	58.3	1998	63.7	36.3
1985	52.3	47.7	1999	57.1	42.9
1986	47.9	52.1	2000	58.2	41.8
1987	50.3	49.7	2001	60	40
1988	50.3	49.7	2002	66	34
1989	46.5	53.5	2003	67	33
1990	47.8	52.2	2004	69	31
1991	52.1	47.9	2005	67	33
1992	52.3	47.7	2006	69	31
1993	50.4	49.6	2007	66	34

KAYNAK: TÜİK, İstatistik Göstergeler 1923 - 2006, ISSN 1300- 0535, Türkiye İstatistik Kurumu, Aralık 2007, s. 598. Maliye Bakanlığı, 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı, <http://www.muhasabat.gov.tr>, Maliye Bakanlığı, 1999-2006 Konsolide Bütçe ve Merkezi Yönetim Bütçesi Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı, <http://www.muhasabat.gov.tr>, DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1975-2004), <http://www.dpt.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 17.07.2008.

Ülkemizde en büyük kamu geliri kaynağını dolaylı vergiler oluşturmaktadır. Bunun nedeni, dolaysız vergi tahsilatının güçlüklerinin yanında dolaylı vergilerin idari açıdan basit vergiler olmasıdır. Gerçekten de kişi ve kurumların mal ve hizmet almak suretiyle ödemiş oldukları bu vergiyi tarh ve tahsil etmek kolaydır. 1980 yılında dolaysız vergi gelirlerinin konsolide bütçe vergi gelirlerine oranı % 52 iken, 2007 yılına geldiğinde % 34’e düşmüş; aynı süre içerisinde dolaylı vergilerin payı ise % 48’den % 66’ya yükselmiştir. Bu durum iki anlama gelmektedir: Birincisi, tersine artan oranlı olma özellikleri nedeniyle, dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki ağırlığının artması, vergi sistemi ve politikasının “vergilemede adalet” ilkesinden giderek uzaklaştığını göstermektedir. İkincisi de vergi denetim süreçlerinin etkinsiz olduğu, devletin vergi toplamakta yeterince etkin olmadığı ve bu yüzden de gelir - gider beyanında ister istemez bir otokontrol mekanizmasını içeren dolaylı vergilere

²⁵⁴ PUROHIT, 2007, s. 388.

yüklenildiğidir.

Vergi yükünün adaletsiz olduğu yönündeki inanç, vergi kaçakçılığına yol açmaktadır. Bir ülkede, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı incelenirken, dolaylı ve dolaysız vergilerin, toplanan vergiler içindeki payının karşılaştırılması, çok sık kullanılan bir yöntemdir. Bunun nedeni dolaysız vergilerin (gelir vergisi, kurumlar vergisi, taşıt vergisi) vergi adaletini sağlamada daha etkili olmasıdır. Çünkü dolaysız vergilerde; en az geçim indirimi, artan oranlı vergi tarifeleri, indirim, istisna ve muafiyet gibi uygulamalarla, vergi ödeme gücü arasında ilişki kurulabilmektedir. Katma Değer Vergisi (KDV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi dolaylı vergilerde ise bu vergilerin uygulandığı mal ve hizmetlerin, düşük gelirli bütçesindeki payı, yüksek gelirlilere göre daha fazladır. Vergi yükü, asıl olarak düşük ve sabit gelirlilerin üzerinde kalmaktadır²⁵⁵.

Dolaylı vergiler gelir dağılımının geniş kitleler aleyhine bozulmasında büyük pay sahibi olmaktadır. Çünkü bu yolla geniş kitlelerin satın alma gücünün önemli ölçüde daraltılmaktadır. Ücretli kesimin vergileri stopaj usulü ile kesilirken, diğer kesimlerin vergilerinin bir dönem sonra ve iki eşit taksitle tahsil edilmesi, enflasyonun yüksek düzeyde olduğu ülkemizde, izlenen vergi politikası ile gelir dağılımının geniş kitleler aleyhine bozulmasında rol sahibi olmuştur²⁵⁶.

II. VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUĞA NEDEN OLABİLECEK UNSURLAR

Mali yolsuzluk adı da verilen vergilendirme alanında görülen yolsuzluklar vergi mevzuatı ve vergi yönetimi alanlarında ortaya çıkmaktadır. Mevzuat açısından ele alındığında, bunun etkisi kanunlarda yer alan ifadelerden (boşluklardan) kaynaklanmaktadır. Büyük yolsuzluk ya da siyasi yolsuzluk olarak sınıflandırılan bu tür faaliyetler içinde yer alanlar, devletin ilk ve önde gelen üyeleri (bakan ve cumhurbaşkanı düzeyine kadar) ve parlamento üyeleridir.

Vergi idaresi açısından yolsuzluğun izleri, vergi muafiyetleri ve vergi

²⁵⁵ Hasan Yaşar ÖZFİDAN, "Ülkemizde Vergi Adaleti Nasıl Sağlanır?" www.malihaber.com, 28.05.2005, Erişim Tarihi: 22. 08. 2008.

²⁵⁶ Mahmut BİLEN - Muharrem ES, "Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar", **Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu**, Adapazarı, 1998, s. 381.

alınacak kalemlerin tanımında görülmektedir. Vergilendirme sürecindeki değişik adımlar yolsuzluktan farklı derecelerde etkilenebilmektedir. Bu adımlar; vergi mükelleflerinin saptanması ve kaydedilmesi, vadesi gelmiş verginin değerlendirilmesi ve toplanması, gelen ödemelerin denetlenmesi, vergi iadesi, vergi suçlarının vergi denetmenlerince araştırılması olarak belirtilebilir. Her ne kadar dereceleri değişse de tümü yolsuzluktan etkilenebilmektedir²⁵⁷.

A. VERGİ MEVZUATI

Vergi sisteminin karmaşıklığı, vergi yetkilileri içerisindeki yolsuzluk için çok önemli bir faktör olabilmektedir. Vergi müfettişleri, zorla rüşvet almak için, açık olmayan mevzuat, kurallar ve prosedürleri suiistimal ederek, sahip oldukları takdir yetkisini kötüye kullanabilmektedir. Vergi kaçıran mükellefler de ortaya çıkarılmaları söz konusu olduğunda rüşvet verebilmektedir.

Vergi yasalarının anlaşılmasının çok zor olması, vergi mükelleflerinin yasaları uygulamak için vergi memurlarından yardım almalarını gerektirmekte, bu da rüşvet için zemin hazırlamaktadır²⁵⁸.

Türk Vergi Sistemi, uzmanların dahi izlemekte zorlandıkları karmakarışık bir görünüm arz etmektedir. Çok sayıda yasa, Bakanlar Kurulu Kararı, genel tebliğ, genelge, mükerrer madde, geçici maddelerle sık sık bunlarda yapılan değişikliklerle sistem bir systemsizliğe dönüşmüştür²⁵⁹. Tüzük ve yönetmeliklerin yorumu genellikle konuyla ilgili bürokratlara bırakılmıştır. Bu nedenle, karışıklık yaşanması ve hatta konunun istismar edilmesi mümkün olabilmektedir. Bürokratların kişisel çıkar sağlamak amacıyla istismara yönelebilmeleri nedeniyle bu tür düzenlemeler, ilgili literatürde başlıca yolsuzluk araçları olarak sayılmaktadır²⁶⁰.

1980 yılından önce yıllık yasa çıkarma sıklığı 84 iken, 1980 sonrası bu sayı 223'e ulaşmış ve 1984 - 1989 arasında sadece 16 vergi yasasında 69 kez

²⁵⁷ EDLING, 2007, s. 16.

²⁵⁸ EDLING, 2007, s. 16- 17.

²⁵⁹ Güllü TÜRKOĞLU, "Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri ve Öneriler", **Vergi Denetmenleri Derneği**, Sayı: 29, Haziran- Temmuz 1997, s. 13.

²⁶⁰ Vito TANZI, "Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi", Çev. Özgür Saraç, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 434, 2000, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm, Erişim Tarihi: 23.07. 2007.

değişiklik yapılmış; 1980 sonrası dönemde kanun çıkararak kural belirleme yerine Bakanlar Kurulu Kararları ile keyfiliğe açık düzenlemeler yapılmıştır²⁶¹.

1. Artan Oranlı Vergi Tarifeleri

Yüksek vergi oranlarından dolayı yolsuzluk faaliyetinde bulunma istekliliği artabilmektedir²⁶². Aynı zamanda mükellefler ödemek zorunda oldukları vergilerin sayısının çok olduğuna inanıyorlarsa, üzerlerindeki vergi yükü çok ağır olmasa da, psikolojik nedenlerden dolayı vergiye olumsuz bakabilmektedir.

Vergi oranları ile devletin elde ettiği vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi inceleyen Arthur Laffer kendi adıyla anılan ve arz yönlü iktisadın en önemli dayanağını oluşturan Laffer Eğrisini²⁶³ geliştirmiştir. Söz konusu eğri, vergi oranlarının belli bir düzeye kadar arttırılmasının vergi gelirlerini arttıracağını, ancak optimal vergilenebilir kapasitenin aşıldığı bir noktaya ulaşıldıktan sonra vergilemenin olumsuz etkilerinin ağır basacağını ve vergi gelirlerinin ekonomik faaliyetlerin hacmindeki daralmalara bağlı olarak azalacağını öngörmektedir. Çünkü insanlar çalışmak yerine, vergisiz para kazanma yollarını arayacaklardır²⁶⁴. Sanyal vd. göre yolsuzluğun artması, bir çeşit Laffer eğrisi meydana getirerek vergi gelirlerini azaltacaktır²⁶⁵.

2. Yaygın İstisna ve Muafiyetler

Vergi muafiyetlerinin çok olması, vergi mükelleflerinin yasaların kendi özel durumlarına uygulanması için vergi memurları ile pazarlık etmek zorunda kalması rüşvete başvurma noktaları yaratmaktadır²⁶⁶.

İstisna ve muafiyetler, her ne kadar vergi ödeme gücü olmayanları vergi dışı bırakmak amacıyla konulsa da, siyasi ve idari nedenlerle muafiyet kapsamının geniş tutulması, mükelleflerin muafiyet koşullarını tam olarak taşıyıp

²⁶¹ Uğur EMEK, “Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri”, <http://www.sbe.yildiz.edu.tr/etiktemeller.pdf>, 2005, s. 10, Erişim Tarihi: 22. 08. 2008.

²⁶² EDLING, 2007, s. 17.

²⁶³ Bu görüşü ilk olarak 13. yy da İbn-i Haldun ileri sürmüştür. Bu nedenle Prof. Dr. Coşkun Can Aktan çeşitli çalışmalarında bu etkiyi Haldun- Laffer Etkisi olarak adlandırmıştır. Ramazan GÖKBUNAR- Emin KÖMÜRCÜLER- A. Zafer YALÇIN, “Mali Sosyolojide İbn-i Haldun’un Yeri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 55, 2007, <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/207-221.ramazan%20g%C3%B6kbunar.doc>, s. 216, Erişim Tarihi: 21. 09. 2008.

²⁶⁴ Erhan - Refia YILDIRIM, “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2001, s. 483.

²⁶⁵ Amal SANYAL - Ira N. GANG - Omarkar GOSWAMI, “Corruption, Tax Evasion and The Laffer Curve”, Revised May 1998, <ftp://sn.de.rutgers.edu/Rutgers/wp/1996-04.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2007.

²⁶⁶ EDLING, 2007, s. 17.

taşımadıklarının tespit edilememesi ve bu nedenle hak etmeyenlerin de muafiyetten yararlanması, muafiyetten yararlanamayanların kayıtdışılığa sebebiyet vermeleri nedeniyle verginin genellik ilkesine aykırı bir uygulama olmaktadır²⁶⁷.

Hükümetler, yüksek vergi oranlarının etkisini hafifletmek için vergi muafiyet ve istisna uygulamasına gittikleri vakit, vergi adaleti²⁶⁸ gittikçe bozulmaktadır. İstisnalardan yararlanamayanlar ise kendilerinin de daha az vergi verebileceklerini düşünerek vergi kaçakçılığı yoluna gidebilmektedirler. Ayrıca, istisna ve muafiyet uygulamaları rekabet eşitsizliğine sebep olmaktadır. Bu durum mükelleflerin vergi uyumunu engelleyen önemli bir faktördür²⁶⁹.

3. Yetersiz Vergi Cezaları

Cezaların yetersizliği yolsuzluğu teşvik edebilecektir. Vergi memurlarının gerçekleştirdiği yolsuzluk hareketleri genellikle göz ardı edilmekte, nadiren bulunup ortaya çıkarıldığında çok hafif bir şekilde veya hiç cezalandırılmamaktadır²⁷⁰.

Yaygın yolsuzluğa rağmen, kaçırılan vergilerin ceza takibatı nadir olmakta ve cezalar işten çıkarılmaktan daha sert olmamaktadır. Çok nadir bir vergi memurunun sadece kovulmakla kalmayıp aynı zamanda ağır para cezaları ve uzun hapis cezasıyla cezalandırıldığı sansasyonel bir vakayla karşılaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, idari yolsuzluk sistemattir, bu nedenle de önleme çabaları devamlı olamamaktadır²⁷¹.

Vergi kanunlarına aykırı hareket edenler için öngörülen cezalar, Vergi Usul Kanunu'nun Dördüncü Kitabında düzenlenmiştir. Anılan Kanunun ilgi bölümünde cezayı gerektiren fiiller, bu fiillerin tespit edilmesi, cezaların kesilmesi, ortadan kalkması gibi konularda geniş düzenlemeler yapılmıştır. Sözü edilen Kanunun 331'nci maddesine göre, vergi kanunlarına aykırı hareket edenler, bu kitapta yazılı vergi cezaları ve diğer cezalarla cezalandırılırlar. Vergi suçu, vergi kanunlarına aykırı hareket etme fiilidir.

²⁶⁷ İPEK, 2005, s. 115.

²⁶⁸ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 31.

²⁶⁹ Yusuf KILDİŞ, "Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri", **DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2000, <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi05/kildis.htm>, Erişim Tarihi: 23. 07. 2008.

²⁷⁰ EDLING, 2007, s. 17.

²⁷¹ FLATTERS- MACLEOD, 1995, s. 399.

4369 sayılı Kanunla, 1.1.1999 tarihinden itibaren, Vergi Usul Kanunu'nun ceza hükümlerinde yapılan değişikliklerden sonra vergi cezaları, vergi ziyai cezası, usulsüzlük cezaları ve özel usulsüzlük cezası halini almıştır. Diğer cezalar ise hürriyeti bağlayıcı cezalardan, diğer bir ifadeyle hapis cezalarından oluşmaktadır.

Vergi hukukumuzda mevcut olan uzlaşma müessesesiyle, vergi idaresi ile adına vergi tarh edilen ve/veya ceza kesilen mükellefler, yasalar çerçevesinde anlaşma görüşmeleri yaparak uyuşmazlığı yargı yoluna gitmeden çözümlenmenin yollarını aramakta ve çözümlenmeye çalışmaktadırlar²⁷².

B. VERGİ YÖNETİMİ

Yolsuzluk yapan yöneticilerin olması, idarede alt düzeylerde yolsuzluğun daha kolay yaygınlaşmasına neden olacaktır²⁷³. Meslektaşlarının yolsuzluk yaptığını bilen vergi memurunun dürüst davranma olanağı zayıflamakta, yolsuzluk yaygınlaşmakta ve organize hale gelmektedir. Aynı zamanda bu durum vergi idarelerinde çalışacakların potansiyel olarak daha fazla yolsuzluk yapabilecek kişilerden seçilmesine neden olarak istihdam politikasını yanlış etkileyebilecektir²⁷⁴.

Yolsuzluk, vatandaş için pahalı yönetim demektir. İşlerin rüşvetle görüldüğü bir yönetsel sistemde, vergi anlamını yitirmekte, verilen rüşvet kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme olmaktadır²⁷⁵.

1. Vergi İdaresi

Vergi mükellefleri ile vergi memurları arasında sık sık kişisel etkileşim, özellikle vergilerin değerlendirildiği ve toplandığı aşamalarda vergi mükellefleri ve memurları arasındaki etkileşim yaşanması, yolsuzluk ağları oluşumu için fırsat yaratmaktadır²⁷⁶.

²⁷² HUD, **Beyanname Düzenleme Kılavuzu**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını Acar Matbaacılık, İstanbul, 2005, s.1001- 1007.

²⁷³ PUROHIT, 2007, s. 287.

²⁷⁴ Filiz GİRAY, "Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri", **İ.Ü. SBF Dergisi**, No: 32, Mart 2005, s. 131.

²⁷⁵ Ali KARAKAYA, "Yolsuzlukların Toplumsal Boyutları ve Çözüm Önerileri", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ocak 2001, Cilt: 6, Sayı: 1, s. 35.

²⁷⁶ EDLING, 2007, s. 17.

a. Bürokratik Katılıklar ve Yavaş İşleyen Prosedürler

Yolsuzluğu besleyen nedenlerden biri vergi yönetiminin etkin çalışmaması veya ortaya çıkan “aşırı” bürokrasidir. Bürokrasinin hizmete dönük değil “cezacı” bir yaklaşım takip etmesi, girişimciye “potansiyel suçlu” olarak davranılması, işletmelerin zamanlarının % 20’sini bürokratik işlemlerle harcamaları, bir yatırımın üretime dönüşmesi süreci içinde çok sayıda kamu idaresini içine alan 172 imzanın gerekli oluşu vb. nedenlerle ağır bir bürokratik iş yükü ile karşı karşıya olunduğu vurgulanmaktadır²⁷⁷.

b. Vergi Yetkililerinin Tekelci Gücü ve İç Denetim Sistemi Eksikliği

Vergi sistemindeki idari yolsuzluk, vergi memurlarına, mükelleflerin yükümlülüklerinin belirlenmesi konusunda yetki verilmesi ve idarenin vergi memurlarının davranışlarını denetleyecek mekanizmalara sahip olmaması olmak üzere iki sebepten ötürü ortaya çıkmaktadır. Bu sorun her yerde ortaya çıkmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde daha ciddi düzeydedir²⁷⁸.

Vergi memurlarının operasyonları belirli coğrafi alanlara ayrılmıştır. Bir vergi mükellefi için belirli bir vergi memuru veya departmanı bulunmaktadır. Bu tekelci güç vergi memurlarına yolsuzluk için fırsatlar sağlayabilmektedir. Kamu yetkililerinin görevlerinin açıkça tanımlanmamış olması, raporlama mekanizmalarının eksikliği kötü niyetli davranışlar için zemin oluşturmaktadır.

Vergi memurlarını izlemek ve onları eylemlerinden sorumlu tutmak zor olmaktadır. Personeli teşvik mekanizmalarının ve etik kodların olmaması, işe alma ve terfi prosedürleri, personel rotasyonunun olmaması başka kazanç ağları kurulmasına neden olmaktadır²⁷⁹.

c. Vergi Yetkililerinin Ücretlerinin Düşüklüğü

Gelişmekte olan ülkelerde kamu ücret düzeyindeki yetersizlik ve ücret artışı konusundaki sıkıntılar sebebiyle rüşvet alınmasına göz yumulabilmektedir. Bunun vergi memurları için gerekli teşviki sağlayacağı öne sürülmektedir²⁸⁰.

²⁷⁷ Naci AĞBAL, “Büyüyen Kayıtdışı Sektör”, *Yaklaşım*, Sayı: 113, Mayıs 2002, s. 45.

²⁷⁸ FLATTERS - MACLEOD, 1995, s. 398.

²⁷⁹ PUROHIT, 2007, s. 287.

²⁸⁰ FLATTERS - MACLEOD, 1995, s. 415.

azalmamaktadır. Bu noktadan sonraki yolsuzluk vergi yetkililerinin kişisel özelliklerinden kaynaklanmaktadır²⁸².

Yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre, İsveç'te yolsuzluğun neredeyse yok denecek kadar az olmasının en önemli nedenlerinden biri olarak, üst düzey kamu yöneticilerine ödenen ücretlerin, ortalama bir sanayi işçisinin aldığı ücretten 12 - 15 kat daha fazla olması gösterilmektedir. Singapur'da yolsuzluğun en az görüldüğü ülkeler arasındadır. Singapur yıllar boyunca kamu çalışanlarını yolsuzluk yapmaya itmeyecek bir ücret politikası izlemiştir. Singapur'da bakanlara ve üst düzey kamu yöneticilerine ödenen ücretlerin, dünyada bu görevleri yürüten kişilere ödenen en yüksek ücretler arasında olduğu bilinmektedir.

Ancak yüksek ücret düzeylerinde dahi, kamu çalışanlarının yolsuzluklara karıştıkları gözlenebilmektedir. Yüksek ücretlerin yolsuzluk yapmayı sürdürenler için daha yüksek rüşvet taleplerine yol açabileceğine ilişkin görüşler mevcuttur. Yüksek ücret politikası yolsuzluk faaliyetlerinin sayısını azaltırken, yolsuzluk için ödenen paranın toplam miktarını düşürmeyebilir²⁸³.

Rijkeghem ve Weder, kamu sektörü ücret düzeyi ile yolsuzluk arasında negatif bir ilişki bulmuşlardır. Ayrıca kamu ve özel sektördeki ücret farklılığı da yolsuzluğa neden olmaktadır. Bu şekilde gerçekleşen yolsuzluk daha çok gelir elde etme isteğinden ya da ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Ancak bazı çalışanlar teklif edilen rüşvetin reddedilemeyecek meblağlarda olmasından dolayı yolsuzluğa karışabilmektedir²⁸⁴.

Charap ve Harm, kamu sektöründe ücretlerin düşük olmasının yolsuzluğu arttırdığını iddia etmektedir²⁸⁵. Abbink, ücret düzeyinin yanında ücret adaletinin yolsuzluğu azalttığı sonucuna varmıştır²⁸⁶.

²⁸² TANZI, 1998, s. 17.

²⁸³ TANZI, 1998, s. 16- 18.

²⁸⁴ Caroline V. RIJKEGHEM - Beatrice WEDER, "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", **IMF Working Paper**, No: 97/73, 1997, s. 31.

²⁸⁵ Joshua CHARAP - Christian HARM, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State", **IMF Working Paper**, No: 99/91, 1999, s. 15.

²⁸⁶ Klaus ABBINK, "Fair Salaries and the Moral Costs of Corruption", **Bonn Econ Discussion Papers**, DP 1/ 2000, March 2000, s. 5.

Vergi yönetiminde, çok az maaş ödenen işlere fazla sayıda adayın başvurmasının, kişilerin bu işlerin getireceği ekstra gelir fırsatlarını farkındalığının göstergesi olduğunu ileri sürülmektedir²⁸⁷.

2. Vergi Denetimi

Vergi denetimleri içinde yolsuzluk, vergi gelirleri üzerinde belki de en güçlü ve uzun vadeli etkilere sahiptir. Bu yolsuzluk şekli temelde, bir vergi mükellefinin vergi kaçırmış olduğunun tespit edilip, daha sonra borçlanılan miktarı, borcun faizi ya da olası cezaları ödemekten kaçınmak için vergi müfettişi ile anlaşmaya giriştiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Şu haller yolsuzluğun var olabileceğine dair kanıt olarak kabul edilebilir:

- Denetlenecek vergi mükelleflerini seçim kriterlerinde şeffaflığın olmaması,
- Vergi denetiminin herhangi bir düzeltme yapılmadan ya da kaçırılan vergi için herhangi bir ceza verilmeden kapatılması,
- Vergi mükelleflerine hakları ya da görevlerini bildirmeme,
- İtiraz işlemlerinde vergi otoritelerinin aleyhine alınan yanlış kararlar,
- Denetim birimleri tarafından vergi ihlalleri için haksız soruşturma tehdidi,
- Vergi kaçakçılığı tespit olmasına rağmen hiçbir ceza takibatının olmaması,
- Vergi teşviklerini sağlama, vergi denetimleri için bireyleri seçme ve raporları yazma gibi temel kararları verirken vergi müfettişlerinin hiçbir denetime tabi olmaması²⁸⁸.

Denetimin temel amacı kişileri yasalara uygun hareket etmeye yöneltmektir. Mükelleflerin bir gün denetlenebileceklerini düşünmeleri yasalara uygun davranma eğilimlerini arttırabilecektir. Zira vergi denetimi, yasalara aykırı davranışla vergisini doğru ve zamanında ödemeyenler için ciddi bir risk oluşturmaktadır. Doğru beyanı sağlayan kriter ise, bu riskin büyüklüğü olmaktadır²⁸⁹.

Türkiye'deki temel sorunlardan birisi idari yapılanmadaki eksikliklerdir. İdari yapılanmada bürokrasinin karmaşıklığı, çok başlılıktan kaynaklanan denetim yetersizliği ve birimler arası eşgüdüm eksikliği gibi olumsuzluklar bulunmaktadır. Vergi denetimi nicelik itibariyle yeterli olmadığından, mükellefler

²⁸⁷ Vito TANZİ, "Governance, Corruption and Public Finance: An Overview", ISBN: 971-561-248-2, http://www.adb.org/Documents/Conference/Governance_Corruption_PFM/01govern.pdf , 1999, s. 6, Erişim Tarihi: 08.08.2008.

²⁸⁸ EDLING, 2007, s. 17- 19.

²⁸⁹ Ali ÇELİKKAYA, "Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Etkileyen Faktörler", Temmuz 2002, Sayı: 5, <http://www.e-akademi.org/makaleler/acelikkaya-1.htm>, Erişim Tarihi: 13. 07. 2008.

vergi denetiminden çekinmemektedirler. Türkiye’de vergi inceleme oranının çok düşük olmasının en önemli nedeni, vergi denetim elemanlarının sayılarının yetersiz olması ve mevcut denetim elemanlarının vergi incelemesi dışında daha birçok görevinin olması nedeniyle vergi incelemesine yeterince zaman ayıramamalarıdır.

C. MÜKELLEF DAVRANIŞLARI

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, vergi mükelleflerinin yasalara uyum sağlamadaki aşırı isteksizliği, rüşvet mekanizmasıyla vergi yükümlülüklerini azaltmaya çalışmalarına neden olmaktadır²⁹⁰. Bazı hallerde yolsuzluk vergi yükümlülüğünü yerine getirme konusunda uyumlu mükelleflere zorluk çıkarılması sonucu ortaya çıkabilmektedir. Burada mükellef vergi kaçırma amaçlı değil, vergisel ödevini tam olarak yerine getirmek için rüşvet ödemek zorunda kalmaktadır²⁹¹.

1. Vergi Uyumu

Dünyanın hiçbir yerinde gelir elde edenler, bu gelirlerinin önemli bir kısmını devlete vergi olarak ödemek istemezler. Eğer devlet içinde yolsuzluk çok yoğun biçimde yaşanmakta ise mükelleflerin vergiye uyumu olumsuz yönde etkilenecektir.

Vergiye karşı koymanın farklı biçimlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar dört grupta toplanabilir:

- Bireysel olarak ya da topluca kamu gücüne karşı baskı yapılabilir. Örneğin bir verginin kabulü sırasında parlamento üzerinde veya vergilendirme işlemleri ile ilgili mali idare üzerinde baskı yapılabilir ki, bu her zaman suç niteliğinde değildir.
- Hukuksal yollarla daha az vergi ödenmesi şeklinde olabilir (vergiden kaçınma)
- Doğrudan doğruya vergi kanunlarına ve mali idarenin uygulamalarına karşı gelinebilir (vergi kaçakçılığı),
- Ayaklanmaya yakın biçimde vergiye karşı koyma olabilir.

Hemen belirtmek gerekirse; vergiye karşı koyma yolları zamana, ekonomik ve sosyal sınıflara göre değişik biçimlerde olabilir. Örneğin büyük sanayici ve işadamları hukuksal yollardan yararlanarak vergiden kaçınma yolunu yeğledikleri halde, küçük ve orta ölçekli işletmeler doğrudan vergi

²⁹⁰ PUROHIT, 2007, s. 287.

²⁹¹ ÇELEN, 2007, s. 107.

kaçakçılığına başvurabilmektedir. Sabit ve dar gelirli ücretliler ise ayaklanmaya yakın yöntemleri seçebilirler. Sonuçta, vergiye karşı direnç; insanın doğasında vardır ve uygun zemin olduğu zaman daha az vergi ödemenin ya da hiç vergi ödememenin yolları aranmaktadır²⁹².

Mükellefin vergileme karşısındaki tutum ve davranışlarının şekillenmesinde etkili olan en önemli faktörlerden biri, vergi ödemenin ahlaki bir davranış olup olmadığı konusundaki değer yargılarıdır. Mükellefin vergiyi, manevi bir disiplin etkisi altında, bir görev ve bir borç olarak kabul etmesi veya kanunen ödenmesi gereken vergi borcunun tam ve eksiksiz olarak zamanında ödenmesi şeklinde tanımlanabilen vergi ahlakı, özellikle vergilemenin mükellef beyanlarına dayalı olduğu ülkelerde büyük önem taşımaktadır²⁹³.

Mükellefin vergiye ilişkin değer yargılarını, vergi bilincinin bir sonucu olarak kabul edebiliriz. Vergi bilinci, mükellefin, devletin niçin vergi alması ve kendisinin neden vergi ödemesi gerektiği konusundaki bilgisini yansıtmaktadır. Gelişmiş demokratik toplumlardaki çağdaş vergi bilinci, ekonomik bilgi temeline oturmakta ve mükellef, talep ettiği kamu hizmetlerinin ancak kendisinin ödeyeceği vergilerle üretilebileceğini bilmektedir. Günümüzde, mükelleflerin sahip olması gereken vergi bilinci budur. Oysa, özellikle demokratik devlet anlayışının tam olarak gelişmemiş ve yerleşmemiş olduğu ülkelerde devletin bireyler tarafından sanki “gökyüzünde beslenen ve yeryüzünde sağılan bir varlık” gibi algılandığı gözlenmektedir²⁹⁴.

Bireyin vergi adaleti ve vergi ahlakı ile ilgili zihniyeti, bir yandan ödeme gücü, diğer yandan da vergi yükü ile ilgili algılamalardan oluşur. Bireyin vergi yükü algılaması mutlak değil görelidir. Bunlar kendi ekonomik gücüne göre katlanılan yük, diğer yükümlülükler karşısında katlanılan yük ve nihayet sağlanan kamu hizmetlerine göre katlanılan yük olarak belirlenebilir. Araştırmalar bireyin katlandığı yükü ekonomik gücüne göre daima yüksek algılama eğilimi içinde olduğunu ortaya koymaktadır. Verginin karşılıksız olması

²⁹² AYDEMİR, 1995, s. 47.

²⁹³ Kemal ÇELEBİ, “Mükellef-Maliye İlişkilerini Etkileyen Faktörler”, **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı: 3, Yıl: 1997, s. 77.

²⁹⁴ ÇELEBİ, 1997, s. 76.

ve vergi vermeyenin hizmetten yararlanma hakkının elinden alınamaması bireyin aşırı yük algılama eğilimini güçlendirmektedir²⁹⁵.

Vergi, vergi yükü ve ödeme gücü arasındaki ilişkiye bakıldığında; vergi arttığında vergi yükü artmakta, ödeme gücü arttıkça vergi yükü azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle vergi ile vergi yükü arasında doğru orantılı, ödeme gücü ile vergi yükü arasında ise ters orantılı bir ilişki mevcuttur. Eğer mükellef fazla vergi ödediği fikrine kapılırsa daha az vergi ödemeye çalışacak ya da ödemeyecektir²⁹⁶.

Mükellefin vergi yükünün adil olmadığına inanması, vergi kaçırmasına neden olabilecektir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalan bir mükellef vergi kanunlarının adaletsiz uygulandığına ya da vergi kanunlarının vergi kaçakçılığı yolu ile ihlal edilebildiğine inanmaktadır. Dünya genelinde başta Amerika ve İngiltere olmak üzere vergi sisteminin adaletsiz olarak algılanması (vergiye bir direnç olarak) artmıştır²⁹⁷. Ülkemizde de bu direnç gözlenmektedir. Örneğin, Manisa'da yapılan bir anket çalışmasında mükelleflerin vergi sistemine ilişkin şikayetleri içerisinde ilk sırayı vergi sisteminin adaletsiz olması almıştır²⁹⁸.

Mali yolsuzluk bir yandan bireylerin vergi ödeme istekliliğini azaltırken, diğer yandan vergi idaresinin dürüst davranma taahhüdünü zayıflatabilir. Bu bağlamda vatandaşların vergi yasalarını ihlali, diğer yasalara da ihlali başlatabilecektir. Bu toplumu bir güvensizlik kısır döngüsü içine sokabileceğinden, vergi idaresi yolsuzluğuna toplumsal etkileri bakımından daha geniş bakmak gerekmektedir²⁹⁹.

2. Mali Af Beklentisi

Mali af, kısaca idare ile mükellef arasında barış ya da uzlaşma olarak tanımlanabilirse de, esasen vergi kanunlarına aykırı hareket edenlere karşı uygulanan idari ve hukuki yaptırımların ortadan kaldırılmasıdır. Devlet mali af yasaları ile kendi koyduğu kuralların bozulmasına karşı yaptırım olarak

²⁹⁵ İzzettin ÖNDER, "Vergiye Psikolojik Direniş", **Görüş**, TÜSİAD Yayın Organı, s: 3, Mayıs 1993, s. 51.

²⁹⁶ MUTER Naci B. vd., **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaacılık, Manisa 2003, s. 177.

²⁹⁷ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 28.

²⁹⁸ Naci B. MUTER - Süreyya SAKINÇ - A. Kemal ÇELEBİ, **Mükelleflerin Vergi Karşısındaki Tutum ve Davranışları Araştırması, Manisa İli Vergi Mükellefleri Üzerine Bir Anket Çalışması**, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Manisa, 1993, s. 54.

²⁹⁹ Odd-Helge FJELDSTAD - Bertil TUNGODDEN, "Fiscal corruption: A vice or a virtue?", Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, CMI WP 2001: 13, 2001, s. 9.

kullandığı cezalandırma hakkından vazgeçmektedir. Bir başka deyişle mali af, vergi mükelleflerinin ziyaa uğrattıkları vergiyi gönüllü olarak geri ödemeleri için bir zaman fırsattır³⁰⁰.

Vergi afları vergi yönetiminin vergi tahsilatındaki başarısızlığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Vergi afları, vergisini düzenli olarak ödeyen mükellefler açısından adil bir uygulama değildir. Çünkü vergi afları, ödemekle yükümlü oldukları vergiyi faizsiz kullanıp daha sonra yine aynı miktarda vergi ödeyenleri ödüllendirirken, vergi borçlarını vadesinde kendi iradeleriyle ödeyenleri ve stopaj usulü ile vergilendirilenleri cezalandırmaktadır. Ayrıca, vergi ve cezalarını ödemedikleri belirlenen mükelleflerin affa uğradığını gören dürüst mükellefler de, aynı yönde hareket edebilmektedirler. Af sonucu kamuoyunun o zamana kadar tespit edilemeyen vergi kaçığının boyutları hakkında bilgi sahibi olması bu gelişmeyi güçlendirecektir. Üstelik vergi affı, gelecekte vergi aflarının gerçekleşebileceği yönünde beklentileri beraberinde getirebilecektir. Bu durum, şüphesiz, mükelleflerin vergi kanunları ve uygulamasına ilişkin uyumunu azaltan bir unsur olmaktadır³⁰¹.

Aflar sadece gelişmekte olan ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de geniş yer bulan bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, OECD ülkelerinden Avusturya, Avustralya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz, İsviçre ve ABD’de eyalet düzeyinde (1980’lerden itibaren kırk kadar eyalette) vergi aflarına başvurulmuştur. Ancak Arjantin, Bolivya, Brezilya, Hindistan, Meksika ve Türkiye gibi ülkelerde aflar değişik nedenlerle uygulamada daha sık yer bulmakta, bir anlamda afların rutin haline geldiği gözlenmektedir³⁰².

Türkiye’de son kırk yıllık geçmiş incelendiğinde, gerektiğinde ve nadiren başvurulmuş bir araç olmaktan öte vergi aflarının bir alışkanlık haline geldiği görülmektedir. 1960 - 2003 yılları arasında Türkiye’de neredeyse her yıla bir af düşecek şekilde vergi ve sigorta prim affı çıkartılmıştır. Ülkemiz bu af geleneğiyle

³⁰⁰ Zeynep ARIKAN - Hatice YURTSEVER, “Türkiye’de Mali Affın Nedenleri, Etkileri ve Sonuçları-1”, *Yaklaşım*, Sayı: 136, Nisan 2004, s. 59.

³⁰¹ Ayşe GÜNER, “Vergi Afları: Vergiye Uyum İlişkisi Üzerine”, *Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi*, Yayın No: 10, (Prof. Dr. Salih Şanver’e Armağan), İstanbul, 1998, s. 263.

³⁰² James ALM, “Tax Policy Analysis: the Introduction of a Russian Tax Amnesty”, *International Studies Program, Working Paper 98-6, Georgia State University Andrew School of Policy Studies*, 1998, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=471321>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.

mükelleflerin sürekli af beklentisinde olduğu bir ülke haline gelmiştir. 1960 yılından günümüze, yirmi vergi aff kanunu ve on bir adet sosyal sigorta prim affı çıkarılmıştır³⁰³.

1980 öncesi mali aflar genellikle siyasi gerekçeler için çıkarılırken, 1980 sonrası mali aflar, geçmişte kalan yüksek enflasyon, döviz dar boğazı, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık sebebiyle oluşan vergi dışı fonlarla birlikte, tahsil edilemeyen vergi aslı ve cezalarını devlet hazinesine kazandırmak ve ekonomik istikrarı sağlamak için çıkarılmıştır. Vergi yargısında meydana gelen tıkanmalar ve vergi idaresinin etkin çalışmaması mali affı gündeme getiren diğer sebeplerdendir³⁰⁴.

Ülkemizde, af kanunları ıslah edici olmaktan çıkmış, vergi kaçakçılığını ve kayıtdışı ekonomiyi özendirici bir duruma gelmiştir. Vergi afları popüler ifadeyle “bir kereye mahsus ve son defa” olmak üzere gündeme getirilmiş, tahsilatı hızlandırma amacıyla yapıldığı gerekçe gösterilmiş ancak, af beklentisi nedeniyle mükelleflerin ödemelerini geciktirmeleri ile sonuçlanmıştır³⁰⁵.

Sıklıkla vergi affı çıkarılmasının nedeni toplumda sağlıklı bir vergi kültürünün oluşmamasıdır. Oysa vergi bir ülkede hızlı ve dengeli ekonomik gelişmeyi sağlamanın, sosyal ve kültürel değişimleri gerçekleştirmenin en etkili aracıdır. Bir ülkede yaşayan bireylerin böylesine etkili bir aracın önemini kavrayamamaları, o ülkede toplumsal dayanışma bilincinin olmadığını gösterir. Bunun içindir ki Türkiye’de vergi kaçırıcılar toplumsal baskı altında değildir. Aksine bu kişiler toplumda hoşgörü ile karşılanmakta ve işbilir olarak görülmektedir³⁰⁶.

III. YOLSUZLUK VE VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİ KONUSUNDA TEORİK VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Bu kısımda yolsuzluk ve vergi sistemi konusunda dünyada ve Türkiye’de yapılmış olan teorik ve ampirik çalışmalara yer verildikten sonra, Türkiye’de yolsuzluk vergi sistemi ilişkisi analiz edilecektir.

³⁰³Fatih SAVAŞAN, “ Vergi Afları: Teori ve Türkiye Uygulamaları (Vergi Barışı Uygulama Sonuçları)”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: VIII, Sayı: 1, 2006, s. 52.

³⁰⁴ Muharrem ERİM, “Mali Affın Suç Psikolojisi Açısından Doğurduğu Sonuçlar ve Vergi Hasılatına Etkisi”, **Vergici ve Muhasebeci ile Diyalog**, Sayı 186, Ekim 2003, s. 98.

³⁰⁵ Yavuz AKBULAK - A.Koray TAHTAKILIÇ, “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine Düşünceler”, **Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mart 2003, s. 24- 25.

³⁰⁶ GÜNER, 1998, s. 263.

A. DÜNYADA YAPILAN ÇALIŞMALAR

Tanzi ve Davoodi'ye göre, gelişmekte olan ülkelerde daha yüksek oranda yolsuzluk olması, söz konusu ülkelerde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki baskın payını kısmen açıklayabilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan iki alt örneklemeyle oluşan 90 OECD ülkesine ilişkin yapmış oldukları ampirik çalışmada, yolsuzluğun vergi yapısını etkilediğine dair kanıtlar sunmuşlardır. Çalışmada dolaylı vergilerin özellikle de KDV'nin tüm dünyada yaygın bir kamu geliri olmasının yolsuzluk algılamasının artmasıyla ilişkili olup olmadığı incelenmiştir. KDV'yi daha önce uygulamaya başlayan ülkelerin daha düşük düzeyde yolsuzluğa sahip olduklarına dair bir takım kanıtlar sunulmaktadır³⁰⁷. Yolsuzluk vergi kaçakçılığını arttırdığından yolsuzluk ile KDV verimliliği arasında negatif yönde bir ilişki mevcuttur. Bir ile sıfır arasında yer alması gereken verimlilik oranı düştükçe vergi idaresi o kadar zayıf, vergi kaçırma da o kadar yaygın olmaktadır³⁰⁸.

Tanzi ve Davoodi'ye göre, yolsuzluk vergi kaçırmaya, düzensiz vergi muafiyetlerine ve zayıf vergi yönetimine katkıda bulunduğu durumlarda vergi gelirlerini azaltmaktadır³⁰⁹. Benzer şekilde Gruha'da, yolsuzluğun vergi gelirlerini azalttığı sonucuna ulaşmıştır³¹⁰.

Tanzi ve Davoodi'ye göre, daha yüksek düzeyde yolsuzluk, kamu personel ücretlerinde daha yüksek toplam maliyetle ilişkilidir. Ücretler devlet tüketiminin büyük bir bölümünü oluşturmakta ve bu tüketim arttıkça daha düşük oranda ekonomik büyümeye neden olmaktadır³¹¹.

Vasin ve Panova, etkin bir vergi sisteminin oluşturulmasının geçiş ekonomileri için en zor problemlerden biri olduğunu, sosyal refah, sağlık hizmetleri, bilim gibi bütçe finanslı faaliyetlerin özenle tasarlanmış bir vergi sisteminin oluşturulmasına bağlı olduğunu belirtmektedir. Optimal denetleme kuralını bulmayı amaçladıkları çalışmalarında, vergi denetimlerinin vergi oranındaki her değişiklik ya da vergi kaçırma için verilen cezaya göre

³⁰⁷ TANZI - DAVOODI, 2000, s. 22.

³⁰⁸ TANZI - DAVOODI, 1999, s. 10.

³⁰⁹ TANZI - DAVOODI, 1998, s. 15- 21.

³¹⁰ Dhaneshwar GRUHA, "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption", **IMF Working Paper**, No: 98/135, 1998, s. 1.

³¹¹ Vito TANZI - Hamid R. DAVOODI, "Public Investment and Growth", **IMF Working Paper**, No: 97/139, October 1997, s. 20.

uyarlanması gerektiğini, aksi takdirde, bu değerlerdeki bir artışın vergi kaçırmaya yeni teşvikler yaratabileceğini ve vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olacağını tespit etmişlerdir³¹².

Del Monte ve Papagni, İtalya'nın 20 bölgesi için yolsuzluğun kamu harcamaları ve kamu yatırımları üzerindeki etkisini araştırdıkları çalışmalarında yolsuzluğun düşük vergi gelirleri nedeniyle kamu harcamalarının etkinliğini de düşüreceği, böylece ekonomik büyümeyi negatif yönde etkileyeceği sonucuna ulaşmışlardır³¹³.

Shleifer ve Vishny'e göre yolsuzluk ihtiyari bir vergi gibi görülmekte, yatırım düzeyi düşmekte, yolsuzluğun etkisi vergilemeden daha bozucu ve maliyetli olmaktadır³¹⁴.

Bireyler vergi kaçakçılığının temel sebeplerinin yüksek vergi yükü, dürüst olmama ve yolsuzluk olduğunu düşünmektedirler. Latin Amerika'da bu soruya cevap verenlerin ortalama % 44.2'si vergi kaçakçılığının sebebinin yolsuzluk olduğunu söylemektedir³¹⁵.

Kamu maliyesi alanında yapılan yolsuzluğun küçük ve orta ölçekli işletmeler ve nüfusun fakir bölümleri üzerinde negatif yönde etkisi olduğunu gösteren kanıtlar bulunmaktadır. Yolsuzluk arttıkça gelir dağılımındaki eşitsizlik ve yoksulluk artmaktadır³¹⁶. Fakir grupların politik açıdan etkileri daha az olduğundan kamu hizmetleri için fon dağıtımındaki yolsuzluktan, diğer gruplara nazaran daha fazla zarar görmektedir. Aynı zamanda düşük ekonomik kalkınma ve büyümenin sonuçlarından zarar görenler yine bu fakir gruplardır. Yolsuzluk sebebiyle kamu hizmetleri fiyatının artması, gelir düzeyi düşük bireyleri çok daha fazla etkilemektedir. Bu durum onların kamu hizmetlerine erişimini zorlaştırmaktadır³¹⁷.

Dong vd, diğer kişilerin davranışlarının bireylerin yolsuzluğa yönelmesi

³¹² Alexander VASIN - Elen PANOVA, "Tax Collection and Corruption in Fiscal Bodies", **Economic Education and Research Consortium Working Paper Series**, WP No: 99/10, 2000, s. 7.

³¹³ DEL MONTE - PAPAGNI, 2001, s. 1.

³¹⁴ Andrei SHLEIFER - Robert W. VISHNY, "Corruption", **NBER Working Paper**, No: 4372, May 1993, s. 4.

³¹⁵ Benno TORGLER, "Tax Morale in Latin Amerika", Paper presented on the Third International Conference "Responsive Regulation: International Perspectives on Taxation", 2003, <http://ctsi.anu.edu.au/publications/taxpres/Torgler.pdf>, Erişim Tarihi: 21.01.2009.

³¹⁶ Sanjeev GUPTA - Hamid DAVOODI- Rosa ALONSO-TERME, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", **IMF Working Paper**, No: 98/76, May 1998, s. 1.

³¹⁷ EDLING, 2007, s. 14.

üzerinde etkili olduğunu hem mikro, hem de makro düzeyde ampirik olarak kanıtlamıştır. Geleneksel ekonomi teorisinin varsayımlarının³¹⁸ aksine, yolsuzluk sosyal etkileşim, grup dinamiği, sosyal güç ve geçmiş deneyimlerden etkilenmektedir. Eğer bir toplumda yasa dışı faaliyetler yaygınsa, birey daha az suçluluk hissedecektir. Hatta bu durumda birey kendi arzusuna göre değil, bozuk olan toplum kurallarına göre davranıyor olabilir. Sosyal normlar, düzgün bireysel davranışlar için yasalara alternatif olabilir. Ancak dedikodu, sürgün, dışlama, kınama vb dış yaptırımlar olmadıkça, suçluluk ve pişmanlık gibi iç yaptırımlar önemini yitirebilecektir. Yolsuzluğun bulaşıcı olduğu bir toplumda, yolsuzluk seviyesi giderek artacaktır³¹⁹.

Gelişmekte olan ülkelerin kamu altyapı, eğitim, sağlık vb hizmetler için daha çok kaynak ayırmaları gerekmektedir. Dolayısıyla bu ülkeler kamu gelirlerini arttırabilmek için vergi gayretini arttırmak zorundadırlar. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha kapsayıcı ve meşru bir hükümet, vergi gayretini arttırmada çok önemli bir faktördür. Çünkü vergi mükellefleri kendi tercihlerinin siyasi kurumlarda düzgün bir şekilde temsil edildiğini düşündüklerinde vergi uyumu artacaktır. Bir başka deyişle, iyi bir temsil olmadan iyi bir vergilendirme de olmayacaktır. Dünyanın her yerinde vergi reformlarının başarısı güçlü bir siyasi iradeye bağlı olmaktadır. Bir ülkenin vergi sistemi aynı zamanda o ülkenin siyasi kurumlarını da yansıtmaktadır³²⁰.

Imam ve Jacobs, Ortadoğu ülkeleri için yapmış oldukları ampirik çalışmada, yolsuzluğun vergi gelirleri üzerindeki etkisini test etmişlerdir. Yolsuzluğun vergi gelirleri üzerindeki olumsuz etkilerini kanıtlayan ampirik çalışmalardan farklı olarak bu çalışmada, bazı vergilerin (vergi otoriteleriyle mükellefler arasında sık sık etkileşim gerektiren vergiler) diğerlerine nazaran yolsuzluktan daha fazla etkilendiği sonucuna varılmıştır³²¹.

Pashev'in, Bulgaristan'da yapmış olduğu anket çalışmasına göre, ankete

³¹⁸ Geleneksel ekonomi teorisi, herkesin davranışını birbirinden, tüketimi geçmiş ve gelecekte bağımsız varsaymaktadır.

³¹⁹ Bin DONG - Uwe DULLECK - Benno TORGLER, "Conditional Corruption", Center for Research in Economics, Management and the Arts, **CREMA Working Paper**, No: 2008- 29, 2008, s. 31- 32.

³²⁰ Richard M. BIRD - Jorge Martinez VAZQUEZ - Benno TORGLER, "Tax Efford: The Impact of Corruption, Voice and Accountability", Center for Research in Economics, Management and the Arts, **CREMA Working Paper**, No: 2007- 13, 2007, s. 3- 5.

³²¹ Patrick A. IMAM - Davina F. JACOBS, "Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East", **IMF Working Paper**, No: WP/07/270, November 2007, s. 1.

katılanların % 52.1'i rüşveti başlatan tarafın vergi mükellefleri olduğunu, % 55.1'i rüşvetin vergi kaçakçılığını gizlemek, % 23'ü daha iyi hizmet almak amacıyla teklif edildiğini, mükelleflerin % 92.2'si, vergi memurlarının % 81.5'i yolsuzluğun en yaygın olduğu vergi türünün KDV olduğunu, % 52.2'si vergi memurlarının düşük maaşlarından dolayı yolsuzluğa yöneldiğini, % 5'i cezaların yüksekliğinden, % 65'i ahlaki değerlerinden dolayı rüşveti reddettiğini belirtmişlerdir³²².

Sandmo yaptığı bir çalışmada, diğerlerinin vergi kaçırmalarına ilişkin algılama miktarı arttığında mükellefin daha fazla vergi kaçıracağı sonucuna ulaşmıştır. Sandmo vergi kaçırma bir doymuşluk olduğu, ancak diğerlerinin vergi kaçırdığı anlaşıldığında bu doymuşluğun azalacağını öne sürmektedir³²³.

Blackburn ve Puccio'ya göre yolsuzluk sonucu vergi gelirlerinin azalması, bütçe dengesini korumak veya en azından aynı harcamayı yapmak zorunda olan hükümet için alternatif gelir kaynakları arama zorunluluğunu doğuracaktır³²⁴.

Yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde vergi gelirlerinin kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kalması, para basma geliri anlayışını beraberinde getirmektedir. Senyoraj elde edilmesi üzerinde odaklanan bir Merkez Bankası'nın siyasi iradeden bağımsız bir para politikası uygulaması pek mümkün olmamaktadır³²⁵. Huang ve Wei de yaptıkları çalışmada gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun para politikalarının etkinliğini azalttığını ortaya koymuşlardır³²⁶.

Wei, yolsuzluğun vergi oranlarının artmasına benzer bir etki oluşturarak ülkelere giren DYSY miktarını olumsuz etkilediği, Singapur'un Meksika'nın yolsuzluk düzeyine yükselmesinin vergi oranlarının % 21 - 24 artmasına eşdeğer bir etki oluşturacağı sonucuna varmıştır³²⁷. Başka bir çalışmada

³²² Konstantin V. PASHEV, "Understanding Tax Corruption in Transition Economies: Evidence From Bulgaria", **Munich Personal RePEc Archive**, MPRA Paper No: 974, Posted 07, 2006, s. 7- 17.

³²³ Agnar SANDMO, "A Theory Of Tax Evasion: A Retrospective View", Discussion Paper 31/4, **Norwegian School of Economics and Business Administration**, December 2004, s. 21.

³²⁴ Keith BLACKBURN- Gonzalo F. PUCCIO, "Finansal Liberalization, Bureaucratic Corruption and Economic", **The University of Manchester, CGBCR**, Discussion Paper Series No: 054, Semtember 2005, s. 23.

³²⁵ ÇELEN, 2007, s. 110.

³²⁶ HUANG - WEI, 2003, s. 25.

³²⁷ Shang - Jin WEI, "Does Corruption Relieve Foreign Investors of the Burden of Taxes and Capital

Wei, yolsuzluğun olduğu ülkelerde yatırım yapmanın, yatırım üzerine konmuş % 50 ek vergi etkisi yaptığını saptamıştır³²⁸.

Vinod, yapmış olduğu çalışmada rüşveti yasal olmayan bir vergi gibi değerlendirmekte ve 1 \$ rüşvetin ekonomi üzerine 1.67 \$ yükü olduğunu belirtmektedir³²⁹.

B. TÜRKİYE'DE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Giray, Türkiye'de 1995 - 2002 dönemi için yolsuzluk ve vergi yapısı ilişkisini araştırdığı regresyon analizinde, ülkemizde yüksek olan yolsuzluğun özellikle vergileme alanında olduğu ve bunun nedeninin de vergi yapısı olduğu sonucuna ulaşmıştır³³⁰.

Bağdigen ve Beşkaya, Türkiye'de 1980 - 2001 dönemi için yolsuzluğun kamu gelirleri üzerindeki etkisini araştırdıkları regresyon analizinde, yüksek düzeyde yolsuzluğun vergi gelirlerini özellikle de dolaysız vergi gelirlerini azaltacağı sonucuna ulaşmışlardır³³¹.

Bağdigen ve Tuncer, Türkiye'de belediye gelirleri ve yolsuzluk ilişkisi üzerine yaptıkları çalışmalarında, merkezi idareden tahsil edilen vergi gelirleri ile yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişkiye rastlayamamış, belediyelerce tahsil edilen yerel vergi ve vergi dışı gelirler, belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar ile yolsuzluk endeksi arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığını kanıtlamışlardır³³².

Akdede, mükelleflerin beklenen gelirlerini maksimum kılabilmek için rüşvet vermeye eğilimli olabileceklerini, yine gelirini maksimize etme amacıyla olan vergi memurlarının ise, bireylerin vergilerine göre rüşvet talep edebileceklerini³³³, ancak istenen rüşvet miktarı arttıkça vergi kaçakçılığının azalacağını öne sürmektedir³³⁴.

Controls?", **The World Bank Research Working Paper Series**, No: 2209, 1999, s. 12.

³²⁸ Shang - Jin WEI, "How Taxing is Corruption on International Investors?", **NBER Working Paper**, No: 6030, May 1997, s. 24.

³²⁹ Hrishikesh D. VINOD, "Statistical Analysis of Corruption Data and Using The Internet to Reduce Corruption", **9th International Anti Corruption Conference**, Durban, South Africa, 10- 15 October 1999, <http://www.fordham.edu/economics/vinod/j-asian-e.pdf>, Erişim Tarihi: 13.09.2008.

³³⁰ GİRAY, 2005, s. 133.

³³¹ Muhlis BAĞDİGEN - Ahmet BEŞKAYA, "The Impact of Corruption on Government Revenues: The Turkish Case", **Yapı Kredi Economic Review**, Vol: 16, Number: 2, December 2005, s. 40.

³³² Muhlis BAĞDİGEN - Mehmet TUNCER, "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi, Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", **Vergi Dünyası**, Sayı: 272, Nisan 2004, s. 168- 174.

³³³ AKDEDE, 2006, s. 145.

³³⁴ AKDEDE, 2006, s. 147.

Tablo 11: Yolsuzluk - Vergi Sistemi İlişisini Esas Alan Ampirik Çalışmalar

Yazar/ Yıl	Başlık	Örnek Kümesi/ Dönemi/ Metodoloji	Açıklanan Değişkenler	Sonuçlar
Gruha, 1998	Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption	39 Afrika ülkesi, 1985- 1996 Panel regresyon analizi	Toplam vergi gelirleri/ GSYİH, tarım vergileri/ GSYİH, petrol vergileri/GSYİH, yolsuzluk (ICRG)	Yolsuzluk düzeyi azaldıkça vergi gelirleri artar. Ülkelerin vergi gelirleri vergi yapılarından etkilenmektedir.
Tanzi-Davoodi, 2000	Corruption Growth and Public Finance	1980- 1997, 90 gelişmiş ve gelişmekte olan OECD ülkesi, Regresyon Analizi	Vergi gelirleri, gelir vergileri, kurumlar vergisi, KDV, servet vergisi, ticaret vergileri, yolsuzluk (BI, ICRG)	Yüksek yolsuzluk vergi gelirlerini azaltır ve vergi yapısını değiştirir. Farklı vergi türleri yolsuzluğa farklı tepki göstermektedir.
Del Monte-Papagni, 2006	Public Expenditures, Corruption and Economic Growth: The Case of Italy	İtalya'daki 20 farklı bölge üzerine Panel Regresyon Analizi	Kamu Yatırımları/ GSYİH, özel yatırımlar, beşeri sermaye, kamu harcamaları, yolsuzluk suçu işlenme oranı	Yolsuzluğun yüksek olduğu yerlerde hükümet harcamalarının etkinliği azalır, ekonomik büyüme negatif yönde etkilenir.
Pashev, 2006	Understanding Tax Corruption in Transition Economies: Evidence From Bulgaria	Anket Çalışması		Ankete katılanların % 52.1'i rüşveti başlatan tarafın vergi mükellefleri olduğunu, mükelleflerin % 92.2'si, vergi memurlarının % 81.5'i yolsuzluğun en yaygın olduğu vergi türünün KDV olduğunu, % 52.2'si vergi memurlarının düşük maaşlarından dolayı yolsuzluğa yöneldiğini, % 5 cezaların yüksekliğinden, % 65'i ahlaki değerlerinden dolayı rüşveti reddettiğini belirtmişlerdir.
Imam- Jacobs, 2007	Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East	12 Orta Doğu ülkesi, 1990- 2003 GMM, Sargan Test	Toplam vergi gelirleri/ GSYİH, gelir vergileri/GSYİH, kurumlar vergisi/GSYİH, servet Vergisi/GSYİH, KDV/GSYİH, Dış Ticaret vergileri/GSYİH, yolsuzluk (ICRG)	Farklı vergi türleri yolsuzluğa farklı tepki gösterir (dış ticaret vergileri). Hükümet vergi gelirlerini arttırmak için yolsuzluğu minimize ederek sosyal yardımları arttırmalıdır.
Giray, 2005	Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri	1995- 2002 Türkiye regresyon analizi	Yolsuzluk, Vergi yükü, Vergi denetmeni sayısı, Vergi inceleme sayısı, GSYİH içinde gelir vergisi kurumlar vergisi ve KDV	Yolsuzluk değişkeni ile bağımsız değişkenlerin tümü arasında ters yönlü ilişki mevcuttur. Yolsuzluk en fazla gelir vergisi alanında yaygındır. Vergi denetimi ve vergi inceleme sayısının artırılması yolsuzluğu azaltabilir.
Bağdigen, Tuncer, 2004	Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi, Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma	Panel Regresyon analizi (PLS)	Belediye gelirleri; merkezi idareden tahsis edilen vergi gelirleri, belediyelerce toplanan yerel vergi gelirleri, belediyelerin vergi dışı diğer gelirleri, belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar, yolsuzluk (CPI)	Merkezi idareden tahsil edilen vergi gelirleri ile yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişki yoktur. Belediyelerce tahsil edilen yerel vergi ve vergi dışı gelirler, belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar ile yolsuzluk endeksi arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır.
Baldemir, İşçi, Görgülü ³³⁵ , 2005	MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması	1980- 2002 dönemine ilişkin Türkiye Uygulaması, MIMIC MODEL	Kişi başına düşen GSMH, Kişi başına düşen yabancı yatırım, kişi başına düşen vergi gelirleri, kişi başına düşen kamu harcamaları, KBD sağlık harcaması, KBD eğitim harcaması, vergi yükü, tasarruf/GSMH	Vergi gelirleri yolsuzluğu negatif yönde etkilemekte, vergi yükü yolsuzluğu artırıcı etkide bulunmaktadır.
Bağdigen-Beşkaya, 2005	The Impact of Corruption on Government Revenues: The Turkish Case	Türkiye'de 1980- 2001 dönemine ait regresyon analizi	Genel Bütçe Gelirleri, Vergi Gelirleri, Dolaylı- Dolaysız Vergilerin GSYİH'daki Payı, Yolsuzluk Endeksi (BI, CPI)	Türkiye'de yolsuzluk düzeyinin artması hem genel bütçe gelirleri hem de vergi gelirleri üzerinde azaltıcı etki meydana getirmektedir. Dolaylı vergilerle yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişki bulunamamasına karşın, dolaysız vergilerle yolsuzluk düzeyi arasında ciddi bir ilişkinin varlığı kanıtlanmıştır.

³³⁵ Ercan BALDEMİR - Öznur İŞÇİ- Hatice GÖRGÜLÜ, "MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması", <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o2s1.pdf>
Erişim Tarihi: 21.07.2008.

C. YOLSUZLUK VE TÜRK VERGİ SİSTEMİ İLİŞKİSİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK BİR UYGULAMA

Yolsuzluk endeksi cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan çok algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koymakta, bu nedenle ülkelerarası karşılaştırma değerleri göreceli olmaktadır. Önceki yıllara ait endeks sıralamalarının birbiri ile karşılaştırılması, yeni ülkeler endekse katıldıkça sıralamalar değişeceğinden anlamlı olmayacaktır. Ayrıca yolsuzluk algılamaları endeksini oluşturmak için alınan kaynak verilerdeki metodoloji değişimleri, yeni alt endekslerin sisteme dahil olması ve eskilerinin çıkması nedeniyle süreklilik ve karşılaştırılabilirlik konusunda sorunlar yaşanabilmektedir. Anlamlı olan belli bir ülkedeki yolsuzluk algılamasının zaman boyutundaki değişimini gözleyebilmektir³³⁶. Bu nedenlerden ötürü, çalışmamızın sadece Türkiye incelemesi ile sınırlandırılması uygun görülmüştür. Ülkemizdeki yolsuzlukla ilgili çalışmalar daha çok teorik ve ankete dayalı çalışmalardan oluşmaktadır. Ekonometrik yöntemleri kullanarak yapılan çalışmaların sayısı sınırlıdır.

1. Uygulamanın Amacı

Bu bölümde zaman serisi analizi kullanılarak Türkiye’de yolsuzluk ve vergi sistemi ilişkisi analiz edilecektir. Bu açıdan ilk olarak uygulamada kullanılan veriler tanıtılacak ve söz konusu ilişkinin değerlendirilmesinde kullanılacak yöntem açıklanacaktır. Daha sonra uygulama sonucunda elde edilen bulgular sunulacak ve yorumlanacaktır.

2. Verileri Tanımı

Çalışmada ekonometrik analiz için 1985 - 2007 dönemi seçilmiştir. Gerek ölçülebilirlik gerekse çalışmanın sınırları açısından vergilendirmeye ilişkin alınan değişkenler ulusal ekonomi içindeki vergi yükü (Genel bütçe vergi gelirleri/ GSYİH), vergi gelirleri içerisindeki dolaylı dolaysız vergilerin ağırlığı çerçevesinde vergilemede adalet, vergi denetiminin etkinliğinin tespiti bakımından denetim oranı (Vergi inceleme sayısı/ toplam mükellef sayısı), genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı ve yolsuzluk endeksidir.

Vergilendirmeye ilişkin veriler Gelir İdaresi Başkanlığı ve yolsuzluk endeksi

³³⁶ ÇELEN, 2007, s. 81.

ise Political Risk Service adlı özel bir kuruluşun hazırladığı Uluslararası Risk Danışmanlığı Yolsuzluk Endeksi (ICRG) online veri tabanlarından alınmıştır. Analizde kullanılan her bir dönem 1 yıla karşılık gelmektedir.

Türkiye ekonomisi için 1985 - 2007 yılları arasında vergi kompozisyonu değerlendirilirken 1985 - 2005 yılları için konsolide bütçe vergi gelirleri dikkate alınmıştır. 2006 ve 2007 yılları için ise merkezi yönetim bütçesi dikkate alınmıştır. Bunun nedeni 2006 yılından itibaren bütçenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçesi kapsamında hazırlanmasıdır. Merkezi yönetim bütçesi, genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve denetleyici kuruluşlardan oluşmaktadır. Ayrıca, eski tanımda konsolide bütçeye dahil edilmeyen ve üniversitelerle bağlantılı olarak çalışan sağlık merkezleri, sosyal ve kültürel merkezler, merkezi yönetim bütçesi kapsamı içinde, özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaya başlamıştır.

Veriler aşağıdaki notasyonlarla uygulama içinde yer alacaklardır:

ye: Logaritması alınmış yolsuzluk endeksi değişkeni,

gbdolaylı: Logaritması alınmış vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı değişkeni,

gbdolaysız: Logaritması alınmış vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı değişkeni,

gbivg: Logaritması alınan genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı değişkeni,

do: Logaritması alınmış denetim oranı değişkeni,

vy: Logaritması alınmış vergi yükü değişkeni.

3. Uygulamanın Yöntemi

Çalışmada ekonometrik yöntem olarak zaman serisi analizi kullanılmıştır. Bu çalışmada uygulanan ekonometrik analiz üç aşamadan oluşmaktadır: İlk aşamada; kullanılan değişkenlerin durağanlığı ADF (Augmented Dickey - Fuller) ve KPSS (Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin) teknikleri kullanılarak test edilmiştir. İkinci aşamada; değişkenler arasındaki ilişkinin büyüklüğü Vektör Otoregresif Model (VAR) uygulanarak araştırılmıştır. Üçüncü aşamada Granger Nedensellik Testi ile değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin yönü tespit edilmiştir.

a. Birim Kök Testi

Makroekonomik zaman serileri genellikle durağan değildir. Bu özelliğe sahip olan seriler birinci veya ikinci farkları ya da logaritmaları alınarak durağan

hale getirilmektedir.

Eğer bir zaman serisi durağansa, ortalaması, varyansı ve kovaryansı zaman içerisinde değişmemektedir. Bir zaman serisinin ortalamasının, varyansının ve kovaryansının zaman içerisinde sabit kalması zayıf durağanlık olarak tanımlanmakta olup, kovaryans durağanlık veya ikinci mertebeden durağanlık olarak da ifade edilmektedir. Bu aynı zamanda geniş anlamda durağanlık olarak da bilinmektedir. Bir stokastik sürecin ortak ve koşullu olasılık dağılımı zaman içinde değişmiyorsa bu seri güçlü anlamda durağan olarak isimlendirilir³³⁷.

Granger ve Newbold durağan olmayan zaman serileriyle çalışılması halinde sahte regresyon problemiyle karşılaşılacağını göstermiştir. Bu durumda regresyon analiziyle elde edilen sonuç gerçek ilişkiyi yansıtmaz. Çünkü bu test istatistikleri standart dağılıma sahip olmadıklarından geçerliliklerini yitirmektedirler. Durağan olmayan zaman serileriyle yapılan regresyon analizleri, sadece bu seriler arasında bir eşbütünlük (cointegration) ilişkisi varsa gerçek ilişkiyi yansıtabilir³³⁸.

Bu nedenle, zaman serileri ile çalışırken, öncelikle serilerin durağanlığının test edilmesi gerekmektedir. Zaman serilerinin durağanlığının sınanmasında, çeşitli testler kullanılmaktadır. Uygulamada en çok kullanılan testlerden biri, Dickey ve Fuller tarafından geliştirilen “Geliştirilmiş Dickey - Fuller” (Augmented Dickey - Fuller) (ADF) testidir. Bu test, (1) numaralı denkleme uygulanmaktadır:

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + \alpha_i \sum_{i=1}^m \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

ΔY_t ; durağanlığı test edilen değişkenin birinci farkı, t; trend değişkeni ve ΔY_{t-i} ; gecikmeli fark terimidir. Modele, hata teriminin serinin korelasyonsuz olmasını sağlayacak kadar gecikmeli fark terimi ilave edilmektedir. Denklemdaki “m” gecikme sayısı, Akaike ve Schwarz bilgi kriterleri kullanılarak seçilebilir.

ADF testi, (1) numaralı denklemdaki δ katsayısının istatistiksel olarak

³³⁷ Özlem GÖKTAŞ YILMAZ, “Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Sayı: 2, 2005, 69.

³³⁸ Damodar N. GUJARATI, *Temel Ekonometri*, Literatür Yayınları, İstanbul, 1999, s. 726.

sıfıra eşit olup olmadığını test etmektedir. Sıfır hipotezi, farkları alınmamış serilerin birim kök taşıdığı, yani durağan olmadığı şeklindedir. δ katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olması, bu hipotezin reddedileceği anlamına gelmektedir. Bu da serinin durağan olduğunu göstermektedir. δ katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olmaması ise serinin birim kök taşıdığı, yani durağan olmadığı anlamına gelmektedir. Bu durumda, durağan hale gelinceye kadar farkının alınması gerekmektedir³³⁹.

Zaman serilerinin durağanlığının analiz edilmesinde kullanılan Augmented Dickey - Fuller (ADF) birim kök testinin sonuçları, gecikmelere karşı duyarlı olduğundan, bu eksik yönü dikkate alan Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin (KPSS) testinin uygulanması gerekmektedir.

ADF ve KPSS testlerinin boş hipotezleri (H_0) birbirinin tersidir. ADF testinin boş hipotezi birim kökün varlığına, serinin durağan olmadığına işaret ederken, KPSS testinin boş hipotezi ise serinin durağanlığını ifade etmektedir.

Bu çalışmada değişkenlere ait verilerin doğal logaritmaları alınarak, durağanlıkları ADF ve KPSS Birim Kök Testi uygulanarak incelenmiştir. Sonuçlar Tablo 12'de gösterilmiştir.

Tablo 12: Birim Kök Test İstatistikleri

DEĞİŞKENLER	ADF		KPSS		
	SABİTLİ	TREND+ SABİTLİ	SABİTLİ	TREND+ SABİTLİ	
DÜZEY	Ye	-2.39 (0)	-2.54 (0)	0.26 (2) *	0.06 (1) *
	Vy	0.05 (0)	-2.18 (0)	0.65 (3) *	0.13 (3) *
	Gbgivg	-2.23 (0)	-2.17 (0)	0.23 (2) *	0.16 (2) *
	gbdolaysiz	-0.61 (0)	-3.21 (2)	0.59 (3) *	0.11 (2) *
	Gbdolayli	-0.64 (0)	-3.41 (2)	0.59 (3) *	0.09 (2) *
	Do	-2.75 (0)	-3.07 (0)	0.28 (2) *	0.17 (2) *
I. FARK	Ye	-3.90 (3) *	-3.76 (3)	0.15 (5) *	0.15 (5) *
	Vy	-4.71 (0) *	-4.75 (0) *	0.13 (0) *	0.10 (1) *
	Gbgivg	-5.52 (0) *	-5.67 (0) *	0.17 (6) *	0.20 (8) *
	gbdolaysiz	-4.37 (0) *	-4.09 (0)	0.12 (0) *	0.08 (0) *
	Gbdolayli	-4.63 (0) *	-4.35 (0)	0.12 (1) *	0.08 (1) *
	Do	-7.96 (0) *	-7.95 (0) *	0.35 (13) *	0.50 (21)

Not: Kullanılan değişkenlerin doğal logaritması alınmıştır. ADF test istatistiği kritik değerleri sabitli olarak düzeyde %1 -3.76, %5 -3, %10 -2,64; birinci farkta %1 -3.78, %5 -3.01, %10 -2.64; sabitli ve trendli olarak düzeyde %1 -4.44, %5 -3.63, %10 -3.25; birinci farkta %1 -4.46, %5 -3.64, %10 -3.26'dır. KPSS testi kritik değerleri sabitli %1 0.73, %5 0.46, %10 0.34; sabitli ve trendli olarak %1 0.21, %5 0.14; %10 0.11'dir. Parantez içindeki değerler optimum gecikme uzunluğunu göstermektedir.

³³⁹ Özlem KIZILGÖL, "Türkiye'de İhracata ve Turizme Dayalı Büyüme Hipotezinin Analizi: Eşbütünleşme ve Nedensellik İlişkisi", **Türk Dünyası Celalabad İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi Akademik Bakış Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi Akademik Bakış**, Sayı: 10, 2006, s. 4.

* Serilerin % 1'de durağan olduğunu göstermektedir.

Tablo 12 incelendiğinde ADF ve KPSS test sonuçlarına göre tüm serilerin düzey verisi halinde birim kök içerdiği, yani durağan olmadığı, bu nedenle değişkenlerin birinci farkları alındığında ise I(1), durağan olduğu görülmektedir. Bu nedenle seriler arasında statik uzun dönem ve dinamik kısa dönem unsurlar içeren bir modele ulaşılabilir.

b. Vektör Otoregresif Model (VAR)

Çalışmada kullanılacak olan yöntem Vektör Otoregresif model (VAR)'dir. VAR modeli zaman serisi modelleri içinde, son dönemde en fazla kullanılanıdır. VAR modeli, seçilen bütün değişkenleri birlikte ele alır ve bir sistem bütünlüğü içinde inceler. Kesin bir biçimde içsel ve dışsal değişken ayrımı söz konusu değildir. Ekonometrik modelin şekillendirilmesi aşamasında, belirli ve modelin oluşumuna etki eden katı bir iktisadi teorinin varlığı kabul edilmez. İktisadi teorinin öne sürdüğü kısıtlamaların, varsayımların, model tanımını bozmasına izin verilmez. Değişkenlerarası ilişkiler hakkında bir ön kısıt konulmaz. Böylelikle ekonometristlerin model kurma aşamasında yapmak zorunda oldukları ön varsayımların, olumsuz etkileri büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır. İktisat teorisinin öne sürdüğü çeşitli hipotezlerin istatistik ve ekonometrik testleri, daha sonra sayısal iktisadi veriler kullanılarak yapılır.

VAR modelleri öncelikle makroekonomik değişkenler arasındaki ilişkilerin incelenmesinde ve rassal şokların değişkenler sistemine olan dinamik etkisinin analizinde kullanılır. Hatta birçok iktisatçıya göre kısıtsız VAR, öngörü için klasik yapısal modellemeden daha iyi sonuç verir. İçsel değişkenlerin, modele ait denklemlerin hem sağ, hem de sol tarafında yer alması, incelenen ilişkinin tahminini ve oradan bir sonuç çıkarılmasını zorlaştırdığından, değişkenlerarası ilişkileri yapısal olmayan tekniklerle belirlemek, bazen daha iyi sonuç vermektedir.

İki değişkenli VAR modeli, Standard şekilde şöyle ifade edilebilir:

$$y_t = a_1 + \sum_{i=1}^p b_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p b_{2i} X_{t-i} + v_{1t} \quad (2)$$

$$x_t = c_1 + \sum_{i=1}^p d_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p d_{2i} x_{t-i} + v_{2t} \quad (3)$$

Yukarıdaki modelde p gecikmelerin uzunluğunu, v ortalaması sıfır, kendi gecikmeli değerleriyle olan kovaryansları sıfır ve varyansları sabit, normal dağılıma sahip, rassal hata terimlerini göstermektedir. VAR modelinde hataların kendi gecikmeli değerleriyle ilişkisiz olması varsayımı, modele herhangi bir kısıt getirmez. Çünkü değişkenlerin gecikme uzunluğunun artırılmasıyla otokorelasyon sorununun üstesinden gelinilir. Hatalar zamanın belli bir noktasında birbiriyle ilişkilirse, yani aralarındaki korelasyon sıfırdan farklı ise, hatalardan birindeki değişim, zamanın belli bir noktasında diğerini etkileyecektir. Ayrıca hata terimleri modelin sağındaki tüm değişkenlerle ilişkisizdir.

Modelin sağ tarafında, sadece içsel değişkenlerin gecikmeli değerleri yer aldığı için, eşanlılık problemiyle karşılaşmaz. Bu durumda, modeldeki her bir denklem klasik en küçük kareler yöntemiyle tahmin edilebilir. VAR modelinde optimal gecikme uzunlukları, Akaike, Schwartz, Hannan - Quinn vb. kriterlerle saptanabilir.

VAR modelleri, kısıtlanmış ve kısıtlanmamış VAR modelleri olarak iki türlü uygulanabilir ve VAR analizinden üç yolla sonuç alınabilir. “Granger nedenselliğini gösteren F testleri”, “değişkenler arasındaki etkileşimi gösteren varyans ayrıştırması” ve “etki-tepki fonksiyonları”, VAR’da sonuç almada kullanılan yollardır³⁴⁰.

Çalışmamızda bir VAR modeli oluşturularak modelin optimum gecikme uzunluğu, Tablo 13’de gösterilmiştir.

Tablo 13: VAR Gecikme Uzunluğu Seçme Kriteri

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	124.2689	NA	5.17e-13	-11.26370	-10.96527	-11.19893
1	209.5054	113.6488*	5.57e-15	-15.95290	-13.86385	-15.49952
2	267.1655	43.93150	2.11e-15*	-18.01577*	-14.13611*	-17.17378*

* Kriter tarafından seçilen gecikme uzunluğunu göstermektedir.

LR: Ardışık modifiye edilmiş LR test istatistiği.

FPE: Son kestirim hatası.

AIC: Akaike bilgi kriteri.

SC: Schwarz bilgi kriteri.

HQ: Hannan-Quinn bilgi kriteri.

³⁴⁰ Ferhat ÖZGEN - Bülent GÜLOĞLU, “Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniği İle Analizi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Sayı: 31, Haziran 2004, s. 96- 98.

Tablo 13 incelendiğinde LR istatistiğine göre optimum gecikme uzunluğu 1 olarak belirlenmiş iken, FPE, SC, AIC ve HQ kriterlerine göre gecikme uzunluğu 2 olarak belirlenmiştir.

Bu kriterlerden AIC ortalama hata karenin minimizasyonunu baz alan ve ileriye yönelik tahminlerde daha ziyade gözetilecek bir değer olup, HQ ise tutarlı gecikme seviyesinin tayininde göz önünde bulundurulmuş bir kriterdir. Bu nedenle modelin optimum gecikme uzunluğu 2 olarak belirlenmiştir.

VAR modeli tahmin sonuçları Ek 1'de yer almaktadır.

Modelde yer alan değişkenlere ilişkin etki - tepki fonksiyonları hesaplanırken, bu fonksiyon için gerekli olan güven aralıkları +2, -2 standart hata için Monte Carlo simülasyonları yardımıyla türetilmiştir. Bu grafiklerdeki kesikli çizgiler +2, -2 standart hata için güven aralıklarını, düz çizgiler ise modelin hata terimlerinde meydana gelen bir standart hatalık şoka karşı bağımlı değişkenin zaman içerisinde verdiği tepkiyi göstermektedir. Elde edilen etki tepki fonksiyonları Ek 2'de verilmiştir.

Ek 2'de yer alan yolsuzluk endeksi serisinin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki incelendiğinde aşağıda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

Yolsuzluk endeksi, vergi gelirleri, vergi yükü ve dolaysız vergiler üzerine verilecek bir standart sapmalık şok önce kendilerini etkileyecektir. Yolsuzluk endeksindeki bir standart sapmalık şok denetim oranı, ardından dolaylı vergiler en son vergi yükü tarafından tepki ile karşılanmaktadır. Vergi yükü üzerine verilecek bir standart sapmalık şok dolaysız vergiler ve genel bütçe vergi gelirleri tarafından tepki ile karşılanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri kendisinden sonra dolaysız vergilerdeki tepki ile karşılanmaktadır. Dolaysız vergiler vergi yükü ve ardından yolsuzluk endeksi üzerinde tepki meydana getirmektedir. Dolaylı vergilerdeki bir standart sapmalık şok sırasıyla dolaysız vergiler ve genel bütçe vergi gelirleri tarafından tepki ile karşılanmaktadır. Denetim oranı ise yolsuzluk endeksi ve dolaysız vergilerde tepkiye neden olmaktadır.

Değişkenler arasındaki doğrudan ve dolaylı etkinin belirlenmesinde kullanılan varyans ayrıştırması, değişkenlerin kendilerinde ve diğer

değişkenlerden birinde meydana gelen şokların kaynaklarını yüzde olarak ifade eder. Yani, değişkenlerde meydana gelecek bir değişimin yüzde kaçının kendisinden ve diğer değişkenlerden kaynaklandığını gösterir. Bir değişkende meydana gelen değişmelerin tamamı kendisindeki şoktan kaynaklanıyorsa, bu durum değişkenin dışsal olarak hareket ettiğini, modeldeki diğer değişkenlerden kaynaklanıyorsa değişkenin içsel olduğunu gösterir ³⁴¹.

Modelde yer alan değişkenlerde meydana gelecek bir değişimin yüzde kaçının kendisinden ve diğer değişkenlerden kaynaklandığını gösteren varyans ayrıştırma sonuçları Ek 3'de gösterilmektedir.

Ek 3 incelendiğinde yolsuzluk değişkeni başlangıç itibariyle dışsal bir değişken olarak hareket ederken uzun dönemdeki değişimler diğer değişkenler tarafından açıklanabilmektedir. Yolsuzluğun diğer değişkenlerle ilişkisi incelendiğinde 2, 3 ve 5. dönemde denetim oranından, 4. ve 6. dönemde genel bütçe vergi gelirleri içindeki dolaylı vergilerin payından, 7. dönemden sonra en çok vergi yükünden etkilenmektedir.

Vergi yükü değişkeninin varyans ayrıştırma sonuçları incelendiğinde, 5. döneme kadar en çok kendi şoklarından etkilendiği görülmektedir. Diğer değişkenlerle ilişkisi incelendiğinde 2. dönemde genel bütçe vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin payı, 3. ve 4. dönem vergi yükü, 5. dönemden sonra genel bütçe gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinden etkilenmektedir.

Genel bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirleri kısa dönemde en çok kendisinden etkilenirken, ikinci dönemden itibaren genel bütçe içerisinde dolaysız vergilerin payından etkilenmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin payı öncelikle kendisi olmak üzere, 2. ve 3. dönem vergi yükünden, 4. dönemden itibaren de yolsuzluk endeksinden etkilenmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergiler, 8. döneme kadar en çok dolaysız vergilerden, 8. dönemden itibaren genel bütçe vergi gelirleri payından etkilenmektedir.

Denetim oranı kısa dönemde yolsuzluk endeksinden, 3. dönemden itibaren genel bütçe gelirlerindeki dolaysız vergilerin payından etkilenmektedir.

Varyans ayrıştırmasına göre değişkenlerin birbirini etkileme dereceleri

³⁴¹ ÖZGEN- GÜLOĞLU, 2004, s. 101.

Tablo 14'de verilmiştir.

Tablo 14: Varyans Ayırıştırmasına Göre Değişkenlerin Birbirlerini Etkileme Dereceleri

Değişken	ye	vy	Gbivg	gbdolaysız	gbdolaylı	Do
Ye	% 44,7	% 4,8	% 19,3	% 18	% 18,9	% 15,5
Vy	% 16	% 12,2	% 20,6	% 13,8	% 17,8	% 9
gbivg	% 6	% 41,3	% 20,6	% 19,2	% 24,2	% 8,6
Gbdolaysız	% 8,9	% 12,8	% 28,4	% 32,4	% 21,6	% 38,5
Gbdolaylı	% 11,9	% 19,3	% 8,1	% 9,5	% 10,1	% 14,3
Do	% 12,1	% 9,3	% 2,7	% 6,8	% 7,1	% 13,7

VAR analizinden elde edilen etki - tepki fonksiyonları ve varyans ayırıştırılmaları söz konusu seriler arasında uzun dönemli bir etkileşimin var olduğuna işaret etmektedir. Bulunan sonuçlara göre uzun dönemde yolsuzlukla mücadelede en etkili değişken vergi yükü olmaktadır.

c. Granger Nedensellik Testi

Ekonometrik bir çalışma yapılırken modelde yer alan değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin yönü iktisat teorisinden elde edilen teorik bilgiye göre belirlenmektedir. Klasik regresyon analizi, kullanılan modelin doğru olduğu varsayımına dayanmakta olup nedenselliğin yönü modelde belirlenmektedir. Bazı durumlarda da iktisat teorisinde yer alan değişkenler arasındaki nedensellik ilişkileri araştırılarak, teorisinin geçerli olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda ele alınan değişkenler arasındaki ilişkinin yönü Granger nedensellik analizi ile tespit edilmeye çalışacaktır.

Nedenselliğin yönü değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü belirlemekte olup Granger nedensellik testinde üç farklı durum bulunmaktadır. Bunlar;

- **Tek yönlü nedensellik:** $Y = f(x)$ biçimdeki tek denklemlilik bir modelde Y bağımlı değişken, X ise bağımsız değişkendir. Burada X'ten Y'ye doğru bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır ($X \rightarrow Y$). Bağımsız değişken, neden konumunda olup bağımlı değişken üzerinde bir sonuç etkisi yaratmaktadır. Bu tek yönlü bir sonuç oluşturmaktadır. Bu tek yönlü bir nedensellik ilişkisinin varlığını göstermekte olup bu ilişki ($Y \rightarrow X$) olarak da belirlenebilmektedir.

- **Çift yönlü nedensellik:** Değişkenler arasında karşılıklı bir etki olabilir ($X \leftrightarrow Y$).

- **Nedenselliğin olmaması:** Bu iki değişkenin birbirini etkilememesi yani birbirinden bağımsız olmasıdır. Kısaca değişkenler arasında bir ilişki bulunmadığı söylenebilir³⁴².

Granger nedensellik testi yapılırken gecikme uzunluğunun belirlenebilmesi için bir ön bilgi bulunmamaktadır. Gecikme sayıları genellikle araştırmacılar tarafından belirlenmektedir. Literatürde gecikme değerleri aylık veriler kullanılan çalışmalarda 12 ya da 24, mevsimsel veriler kullanılan çalışmalarda ise 4 ve 8 yada 12 olmak üzere çoğunlukla aynı büyüklükte ele alınmaktadır³⁴³.

Sistemde yer alan değişkenlerin karşılıklı olarak birbirlerini etkileyip etkilemediğini belirlemek üzere Granger Nedensellik Testi yapılmıştır. Elde edilen sonuçlar Tablo 15'te gösterilmiştir.

Tablo 15: Granger Nedensellik Testi Sonuçları

Hipotez	F İstatistiği	Olasılık	Sonuç
Ho: Genel bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirleri, yolsuzluk endeksinin granger nedeni değildir.	0,02915	0,97132	Ho Kabul, ilişki yoktur.
Ho: Yolsuzluk endeksi, genel bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin granger nedeni değildir.	3,19764	0,06787	Ho: Red, nedeni dir.
Ho: Vergi yükü yolsuzluğun granger nedeni değildir.	0,71896	0,50235	Ho: Red, nedeni dir.
Ho: Yolsuzluk, vergi yükünün granger nedeni değildir.	1,67894	0,21782	Ho: Red, nedeni dir.
Ho: Genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı, yolsuzluğun granger nedeni değildir.	1,11665	0,35159	Ho Red, nedeni dir.
Ho: Yolsuzluk, genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payının granger nedeni değildir.	0,66987	0,52556	Ho Red, nedeni dir.
Ho: Genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı, yolsuzluğun granger nedeni değildir.	1.50664	0,20548	Ho Red, nedeni dir.
Ho: Yolsuzluk, genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payının granger nedeni değildir.	0,66987	0,52556	Ho Red, nedeni dir.
Ho: Denetim oranı, yolsuzluğun granger nedeni değildir.	1,5245	0,24773	Ho Red, nedeni dir.
Ho: Yolsuzluk, denetim oranının granger nedeni değildir.	0,20923	0,81339	Ho Kabul, ilişki yoktur.

Elde edilen Granger Nedensellik Test sonuçlarına göre, yolsuzluktan genel bütçe vergi gelirlerine doğru tek yönlü; vergi yükü, dolaylı vergiler,

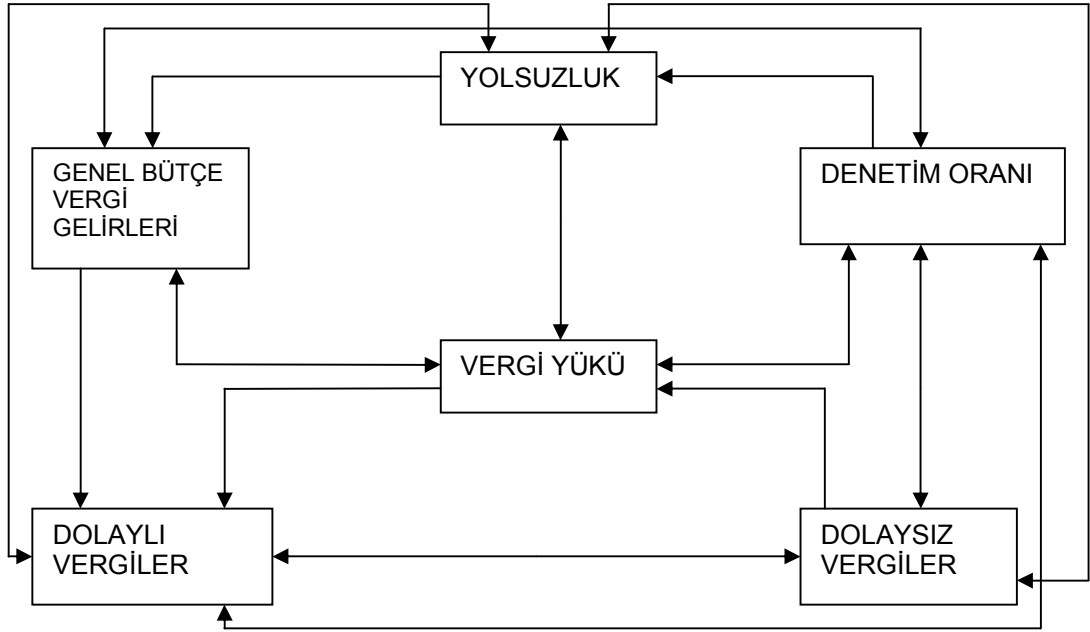
³⁴² YILMAZ, 2005, s. 70.

³⁴³ Cem KADILAR, **Uygulamalı Çok Değişkenli Zaman Serileri Analizi**, Büro Basımevi, Ankara, 2000, s. 54.

dolaysız vergiler ve yolsuzluk arasında çift yönlü; denetim oranından yolsuzluğa doğru tek yönlü nedensellik ilişkisinin varlığı tespit edilmiştir.

Granger Nedensellik Testi sonuçlarına göre değişkenlerin birbiri ile ilişkisi Şekil 3'de gösterilmiştir.

Şekil 3: Değişkenler Arasındaki Nedensellik İlişkileri



Şekil 3'te görüldüğü gibi tüm değişkenler arasında en az bir yönde nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.

Parametre tahminlerine göre, uzun dönemde yolsuzlukla mücadelede en etkili değişken vergi yükü olmaktadır. Buna göre, vergi yükünün adaletsiz dağılımı, bireyleri daha çok vergi kaçakçılığına yönlendirebilecek, kaçakçılığın artması yolsuzluk fırsatlarını arttırabilecektir. Yolsuzlukla mücadele de etkili bir diğer değişken denetim oranıdır. Denetim alanında örgütlenme yetersizliği, yeterli sayıda ve nitelikte denetim elemanının bulunmayışı, denetimin işlevsizliği yolsuzluk ile doğrudan doğruya bağlantılı olacaktır. Denetim oranının artırılması yolsuzluğu azaltabilecektir. Yolsuzluk üzerinde etkili bir diğer değişken de dolaylı vergilerdir ki, yolsuzlukla mücadele amacıyla dolaylı vergilerin artırılması, sistemde zaten ağırlıkta olan dolaylı vergiler payının daha da artmasına ve vergilemede adalet ilkesinden giderek uzaklaşılmasına neden olabilecektir. Bu nedenle bu sonuca temkinli yaklaşılması gerektiği

kanaatindeyiz.

Türk Vergi Sistemi dolaylı vergilerin ağırlıkta, vergi yükünün ve kayıtdışılığın yüksek olduğu bir sistemdir. Hem ekonominin kayıt içine çekilmesi hem de vergi gayretinin en üst düzeye çıkarılabilmesi yolsuzlukla mücadelede kararlılığa bağlı olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

İnsan unsurunun olduğu her yerde kişisel menfaat kaygısı bulunacağından, yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılamayacağı kanaatindeyiz. Ancak yolsuzluğun sosyal hayatın devamını engelleyecek boyutlara ulaşmasını engelleyici tedbirler üretmek devletin en önemli görevi olmalıdır. Yolsuzluk uluslararası bir sorun olduğundan mücadelenin hem ulusal hem de uluslararası boyutta sürdürülmesi gerekmektedir.

I. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN KAPSAMI

Yolsuzluk negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük olarak nitelendirilebilir. Kamusal kötülükler yoğun ve yaygın olarak negatif dışsallık yayarlar. Kamusal kötülükler; ortadan kaldırılmadıkça tüm topluma maliyet yükleyen, tek tek bireyler tarafından bertaraf edilmesi güç olan, ancak toplumsal çaba ve işbirliği ile üstesinden gelinebilen ve ortadan kaldırma maliyetleri kamusal ödentilerle karşılanması gereken kötülüklerdir. Bu bağlamda yolsuzluk tek tek bireylerin değil toplumun işbirliği içinde mücadele edeceği bir durumdur. Yolsuzluğun olumsuz etkilerinden o toplumda yaşayan hiç kimse kaçınmaz ve bu olumsuz etkiler toplumda yaşayan bireylere homojen olarak dağıtılamaz.

Yolsuzluk kamusal bir kötülük olarak nitelendirildiğinde, yolsuzlukla mücadele hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde tam kamusal mal statüsüne sahip olmaktadır. Tam kamusal malların faydası kişiler arasında bölünemediği, diğer kişilerin faydalanması engellenemediği için fiyatlandırılmayan ve kamusal finansman olmadan üretilemeyen mallardır. Özellikle globalleşme sürecinde, uluslararası ekonomik entegrasyonların artması, mal ve hizmet hareketlerinin, sermaye akımlarının ciddi anlamda hızlanması, yolsuzluğu tek bir veya birkaç ülkenin problemi statüsünden çıkarmış küresel bir sorun haline getirmiştir. Bulaşma etkisi ile herhangi bir ülkedeki yolsuzluk, o ülke ile ekonomik veya siyasi ilişki içindeki diğer ülkelere de yayılabilmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele küresel bir çabayı gerektirmektedir³⁴⁴.

Klitgaard, yolsuzlukla mücadelede reformların şart olduğunu ileri

³⁴⁴ ÇELEN, 2007, s. 23.

sürmektedir. Reformları gerçekleştirmede iki önemli faktör rol oynamaktadır. Birincisi, yolsuzluğun kişilere maliyetini arttıracak diğer yandan faydalarını azaltacak kurumsal değişimlerin yapılması, ikincisi ise, kurumsal değişimleri uygulayabilecek siyasi bir iradenin olmasıdır³⁴⁵.

Ackerman'a göre yolsuzluğun boyutunu, elde edilecek fayda, kamu görevlisinin takdir gücü, yolsuzluk faaliyetinin riski ve rüşvet alanla verenin pazarlık gücü belirlemektedir. Ackerman, yolsuzlukla mücadele stratejilerini dört ana başlık altında toplamaktadır:

- Takdir gücünün sınırlandırılması,
- Yolsuzluğun maliyetinin artırılması,
- Kamu görevlilerinin kontrolünde olan faydaların azaltılması,
- Kamu görevlilerinin pazarlık gücünün azaltılması³⁴⁶.

Yolsuzlukla mücadelede her durumda ve her ülkede geçerli olacak tek bir stratejiden söz etmek pek mümkün değildir. Farklı yolsuzluk düzeylerine ve yönetim kalitesine göre yolsuzlukla mücadelede kullanılacak öncelikler değişebilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu öncelikler gösterilmektedir.

Tablo 16: Farklı Yolsuzluk Düzeylerine ve Yönetişim Kalitesine Göre Yolsuzlukla Mücadelede Kullanılabilecek Öncelikler

Yolsuzluk Düzeyi	Yönetişimin Kalitesi	Yolsuzlukla Mücadeledeki Öncelikler
Yüksek	Zayıf	Kanun hakimiyetinin kurulması, kurumsal katılımın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, devlet müdahalelerinin sınırlandırılması, ekonomik reformların uygulanması
Orta	Normal	Ekonomik politikaların ve kamu yönetiminin reforme edilmesi ve yerelleştirilmesi
Düşük	İyi	Yolsuzlukla mücadele kurumunun kurulması, kamuoyu ve resmi bilgilendirmenin artırılması, rüşveti önleyici çabaların teşvik edilmesi, nitelikli ve etkin kovuşturma mekanizmalarının oluşturulması

Kaynak: Anwar SHAH - Mark SCHAFTER, "Combating Corruption: Look Before You Leap", Finance & Development, December 2004, s. 42.

Yolsuzluk düzeyi ile yönetim kalitesi arasında ters yönlü bir ilişkiden söz edilebilir. Yani yolsuzluk düzeyi arttıkça yönetim kalitesi düşmektedir. Yolsuzluk düzeyi yüksek olan ülkelerdeki mücadele stratejileri daha kapsayıcı bütüncül bir çerçevede ortaya konurken, yolsuzluk düzeyinin düşük, kurumsal

³⁴⁵ KLITGAARD, 1998, s. 4.

³⁴⁶ Susan R. ACKERMAN, "The Political Economy of Corruption", Ed. K. A. ELLIOT, **Corruption and the Global Economy**, Institute for International Economics, Washington DC, June 1997, s. 46.

yönetişim kalitesinin iyi olduğu ülkelerde daha çok taktik hedefler üzerine yoğunlaşmaktadır.

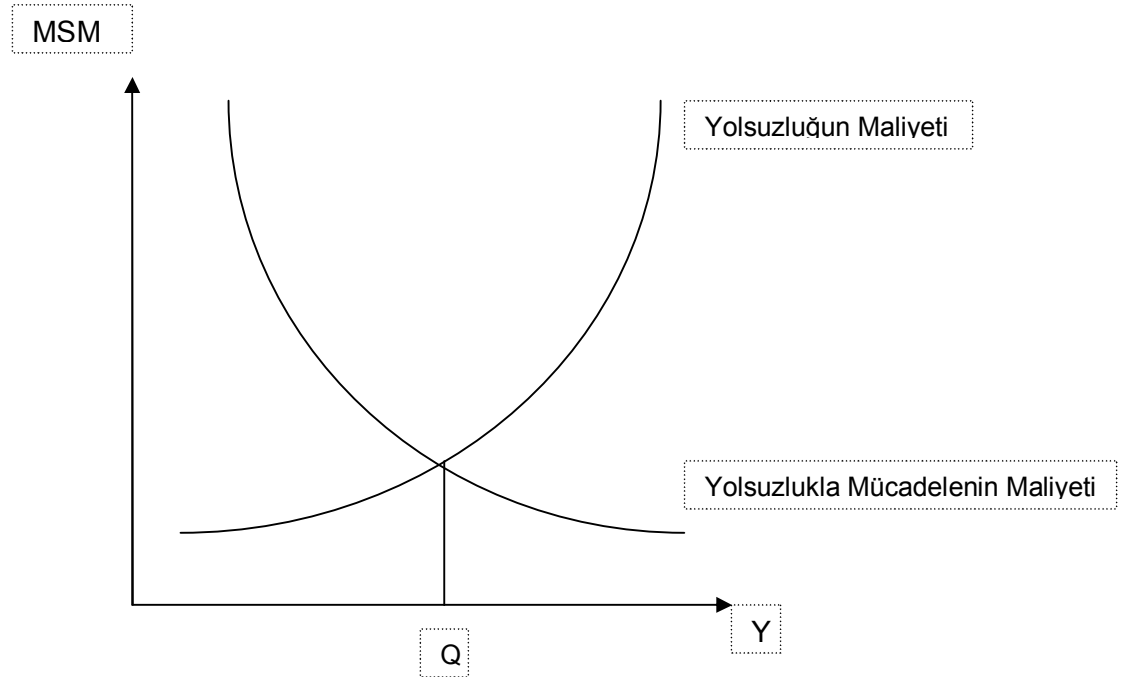
Yolsuzluklar ile mücadelede ülkelerin özellikleri, tarihsel geçmişleri, ekonomik ve toplumsal yapıları, değer yargıları dikkate alınarak önceliklerin belirlenmesi ve buna göre hareket edilmesi gereklidir. Böylelikle düzenli, organize olmuş bir mücadele politikası oluşturulabilir. Aksi halde parça parça ve düzensiz önlemlerin istenilen sonuçları vermesi çok güç olacaktır.

A. OPTİMAL YOLSUZLUK DÜZEYİ

Bir ülkede yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılmasının mümkün olamayacağını ön kabulü ile, yolsuzlukla mücadelede yolsuzluğun azaltılmasından söz etmek daha gerçekçi olacaktır³⁴⁷.

Klitgaard optimal yolsuzluk düzeyini aşağıdaki şekil yardımıyla açıklamaktadır.

Şekil 4: Optimal Yolsuzluk Düzeyi



Kaynak: Robert KLITGAARD, Controlling Corruption, University Of California Press, ISBN 0-520-07408-4, 1990, s. 26.

Yatay ekseninde yolsuzluk düzeyi, dikey ekseninde marjinal sosyal maliyetin yer aldığı Şekil 4'e göre, optimal yolsuzluk düzeyi sıfır değildir. Yolsuzluk arttıkça sosyal maliyeti de artacağından yolsuzluk maliyet eğrisi pozitif eğimli bir eğri

³⁴⁷ ACKERMAN, 1997, s. 56.

olmaktadır. Öte yandan yolsuzluk artıka olayların tespit edilmesi daha kolay ve az maliyetli olacağından, yolsuzlukla mücadele eğrisi negatif eğimlidir. Bu iki eğrinin kesiştiği nokta yolsuzlukla mücadelenin en düşük maliyetle yapıldığı noktadır. Q optimal yolsuzluk düzeyini göstermektedir³⁴⁸.

B. YOLSUZLUKLA ULUSLARARASI ALANDA MÜCADELE

Yolsuzlukların küreselleşmesi mücadelesinin de küresel boyutta yapılmasını gerektirmektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası kuruluşların yolsuzluğa karşı mücadele amacıyla kararlar almaya başlamaları esas olarak 1994 sonrasıdır. Bu konudaki ilk uluslararası girişimlerden sayılan, OECD'nin aynı yıl oluşturduğu Rüşvet Üzerine Çalışma Grubu, esasen, tüm üye ülkelerde rüşvetin vergi indirimine tabi olmasına son verilmesini ve yabancı memurlara rüşvet verilmesinin suç sayılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Eski IMF yetkililerinden Vito Tanzi, yolsuzluk konusunun uluslararası kuruluşların gündemine bu dönemde, Amerikalı siyasetçi ve işadamları tarafından taşındığını ileri sürmektedir. Sorun, başka ülkelerde verdikleri rüşvetleri muhasebeleştirme ve karlarından düşme imkanına sahip olan Avrupalı şirketler karşısında, ABD şirketlerinin bu imkandan faydalanamıyor olmaları ve bunu haksız rekabet olarak görmeleridir. Bunun, özellikle 1990'ların ortasında bir sorun haline gelişinin ardında ise, Doğu Bloku'nun yıkılışı sonrası uluslararası rekabete açılan yeni piyasalarda yaşanan mücadele yatmaktadır³⁴⁹.

Yolsuzluk sorunun ortaya konulmasında, çözüme yönelik stratejilerin saptanmasında ve eylem planlarının uygulanmasında uluslararası kuruluşların katkıları göz ardı edilemez. Uluslararası kuruluşlar, gerek yayımladıkları sözleşmeler, bildirimler ve strateji planlarıyla gerekse de oluşturdukları veya oluşumuna katkıda buldukları yeni örgütlenmelerle, yolsuzlukla mücadele alanında kilit rol oynamaktadırlar³⁵⁰.

³⁴⁸ Robert KLITGAARD, **Controlling Corruption**, University of California Press, ISBN: 0-520-07408-4, 1990, s. 24- 26.

³⁴⁹ TMMOB, **2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu**, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, ISBN: 978-9944-89-313-8, Kardelen Ofset, Ankara, Haziran 2007, s. 84.

³⁵⁰ Hakan ÖZBARAN, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Temmuz- Aralık 2003, s. 18- 19.

1. Uluslararası Kuruluşlar

Yolsuzluk ile ilgili doğrudan veya dolaylı faaliyetleri bulunan uluslararası örgütlerden bazıları şunlardır;

Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Mali Eylem Görev Grubu (FATF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Kriminal Polis Örgütü (INTERPOL)³⁵¹.

a. Dünya Bankası

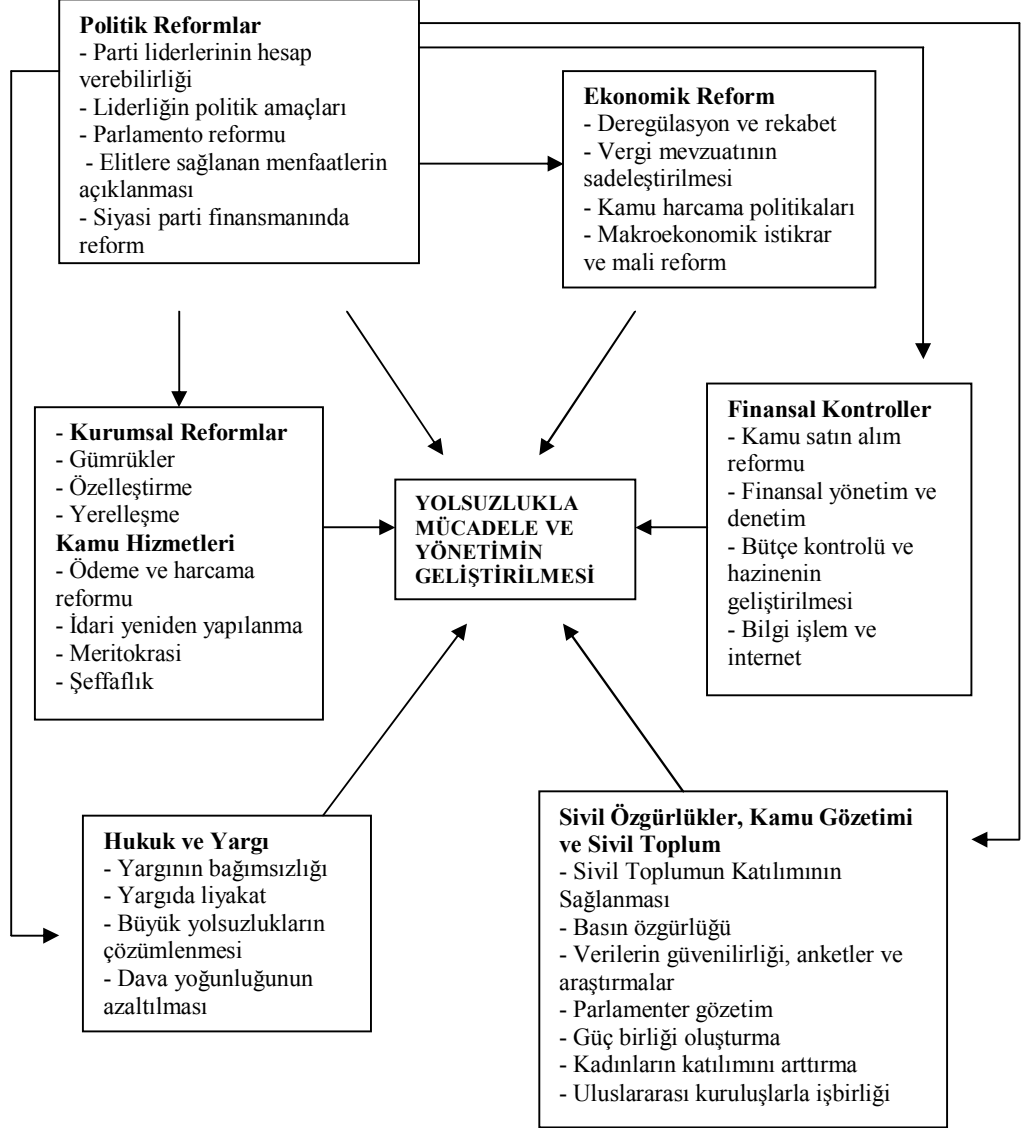
Dünya Bankası'nın anti yolsuzluk politikaları bankanın finanse ettiği projeleri yolsuzluktan korumak, ülkelere yolsuzlukla mücadelede yardım etmek, yolsuzlukla mücadelede uluslararası çabaları desteklemek, ülkelere kredi sağlarken ve yardım yaparken yolsuzlukları dikkate almak gibi unsurlardan oluşmaktadır³⁵².

Bankanın yolsuzlukla mücadelede ülkelere tavsiye ettiği stratejinin içeriği aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

³⁵¹ Musa KAYRAK, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler", *Sosyoekonomi*, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2006, s. 93.

³⁵² WORLD BANK, 1997, s. 35- 38.

Şekil 5: Dünya Bankası'nın Yolsuzlukla Mücadele ve Yönetimin Geliştirilmesi Stratejisi



Kaynak: Vinod THOMAS - Mansoor DAILAMI vd, The Quality of Growth, Oxford University Press, ISBN: 0-19-521593-1, 2000, s. 154.

İyi yönetim (good governance); devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik

düzeni ifade etmektedir³⁵³.

Buna göre yolsuzlukla mücadele politika, kurumsal yapı, yargı, ekonomi, sivil özgürlükler ve finans sektörü gibi alanlarda yapılacak bir dizi reform gerektirmektedir.

b. Uluslararası Para Fonu (IMF)

IMF borç verdiği ülkelerden, devletin ekonomiye müdahalesinin, ticari kısıtlamaları azaltarak, finansal piyasalarda liberalizasyonu artırarak, fiyat kontrolleri ve sübvansiyonları kaldırarak, KİT'leri özelleştirerek azaltılmasını istemektedir. IMF'in istediği bu reformlar aynı zamanda yolsuzluğu azaltmaya yönelik reformlardır³⁵⁴.

IMF'de diğer ulus üstü kuruluşlar gibi yolsuzlukla mücadele konusunda çalışmalar yapmakta ve projeler ortaya koymaktadır. Bu konuda kamu sektörünün reforme edilmesi açısından IMF'in hazırlamış olduğu Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü oldukça önemli bir belgedir.

Mali saydamlığın sağlanması ile ilgili IMF tarafından yayınlanan İyi Uygulamalar Tüzüğü dört temel ilkedden oluşmaktadır:

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Denetim ve istatistiki veri yayımlamanın bağımsız olması³⁵⁵.

c. Birleşmiş Milletler Örgütü

Birleşmiş Milletler yolsuzluklarla mücadele konusunda uluslar üstü bir yaklaşımdan hareketle, devletlere yol gösterici bildiriler yayınlamakta, zaman zaman da bağlayıcı nitelikte kararları uluslararası kamuoyunun katılımına sunmaktadır. Söz konusu bildiriler arasında; Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi, Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları, Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu örnek olarak gösterilebilir.

04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı karar ile BM Genel Kurulunda yolsuzlukla mücadele için BM sözleşmesi hazırlanması ve bu amaçla geçici

³⁵³ Coşkun Can AKTAN, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 176.

³⁵⁴ ELLIOT, 1997, s. 217.

³⁵⁵ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 85- 86.

komite kurulması kabul edilmiştir. 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açılan sözleşme yine aynı tarihte Türkiye tarafından imzalanmıştır.

Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, yolsuzlukla mücadele alanında küresel ölçekte düzenlenmiş ilk hukuk belgesidir. Yolsuzluğa karşı Birleşmiş Milletler sözleşmesinin amacı, etkin bir şekilde işleyen uluslararası işbirliği mekanizması kurulmasını sağlamaktır. Yolsuzlukla mücadele edilmesi hususunda ülkelerin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi için teknik yardım faaliyetlerinin önemi üzerinde durulmaktadır.

Sözleşmeye göre, ülkeler kendi iç hukuklarına göre yolsuzlukla mücadele konusunda halkın katılımını sağlayan, gerek kamu harcamalarının yapılmasında gerekse kamu alımlarında saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerini hayata geçiren uygulamalara önem vereceklerdir.

Sözleşme, ülkelerin haksız zenginleşmeyi (kamu görevlisinin mal varlığında meydana gelen ve açıklama getiremediği gelir artışı) suç olarak düzenlemesini içermektedir. Buna ilave olarak, haksız şekilde edinilmiş varlıkların transferlerinin tespit edilmesi, önlenmesi ve geri verilmesi konusunda uluslararası düzeyde işbirliğinin sağlanması istenmektedir.

Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde yapılan düzenlemeler arasında, Ulusal Kamu Görevlilerinin Rüşvetle İlişkili Eylemleri, Yabancı Kamu Görevlilerinin ve Uluslararası Örgüt Görevlilerinin Rüşvet İlişkin Eylemleri, Malvarlığının Kamu Görevlilerince Zimmete Geçirilmesi, Nüfuz Ticareti, Görevin Kötüye Kullanılması gibi konular bulunmaktadır. Bahsedilen bu suçlar yolsuzluk kapsamında değerlendirilmektedir.

Ülkeler yolsuzlukla mücadele etmek için kendi idari yapılarına ve hukuk sistemlerine uygun kuruluşların oluşturulmasını sağlarlar. Bu kuruluşlara görevlerini etkin şekilde yapabilmeleri için özerkliğin, ödeneğin ve uzman personelin sağlanması gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadelede yargı sisteminin yapısı ve işleyişi önemli unsurlardan birisidir. Sözleşmede, bu konuda yargı bağımsızlığına önem verilmesi, hukukun üstünlüğü ilkesine riayet edilmesi ve yolsuzlukla mücadeleye engel teşkil edecek yasal boşlukların ortadan kaldırılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, daha önce uluslararası düzeyde bu alandaki metinlerden farklı olarak, yolsuzluktan elde edilen

gelirlerin kaynak ülkeye iadesini kapsamaktadır. Taraf olan ülkeler sözleşmede yer alan hükümlerin uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür. Ülkelerin kendi iç hukuklarına göre yolsuzlukla mücadelede her zaman daha ağır tedbirleri alma hakkına sahip olduğu hükmü Birleşmiş Milletler sözleşmesinde yer almaktadır³⁵⁶.

2. Bölgesel Ölçekli Kuruluşlar

Yolsuzlukla mücadelede dolaylı ya da doğrudan rol oynayan bölgesel örgütlerden bazıları şunlardır;

Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Asya Kalkınma Bankası, Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği, Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı (ACN), Güney Doğu Avrupa İstikrar Paketi, Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü, Amerika Ülkeleri Kalkınma Bankası, Amerika Devletleri Teşkilatı, Afrika Kalkınma Bankası³⁵⁷.

a. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla yaptığı mücadeleyi aşağıdaki başlıklar altında özetleyebiliriz:

(1) Avrupa Parlamentosu Yolsuzlukla Mücadele Kararı

Avrupa Parlamentosu, yolsuzlukla mücadelenin bütün üye ülkeleri ilgilendirdiğine ve bu konuda üye ülkeler arasında yapılan anlaşmaların yetersiz olduğuna işaret etmektedir. Yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan cezai düzenlemelerin ve getirilen yasal hükümlerin tek başına yeterli olmadığı belirtilmektedir. Bu konunun topyekun bir mücadele olduğu ve yolsuzlukla mücadelede kamu otoritesi açısından yetkili organların (yetki karmaşası yaşanmaması açısından) açık bir şekilde ortaya konması gerektiği üzerinde durulmaktadır³⁵⁸.

(2) Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office - OLAF), Avrupa Komisyonu bünyesinde 1988 yılında kurulmuş olan Sahteciliği

³⁵⁶ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 82- 83.

³⁵⁷ KAYRAK, 2006, s. 102.

³⁵⁸ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 87- 88.

Önleme Koordinasyon Birimi'nin (Unit for the Coordination of Fraud Prevention - UCLAF) Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, daha geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmuş şeklindedir.

OLAF, 28 Nisan 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu Kararıyla kurulmuş ve 1 Haziran 1999'da faaliyetine başlamıştır. OLAF, Komisyon bünyesinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmaktadır. OLAF, Avrupa Komisyonu içinde Genel Müdürlük olarak faaliyet göstermekle birlikte, inceleme görevini etkin bir şekilde yapabilmesi için bağımsız yapısına özel önem atfedilmiş ve bağımsızlık amacıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

OLAF'ın temel görevi, sahtecilik, yolsuzluk ve diğer illegal faaliyetler karşısında Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını korumaktır. OLAF bu görevi hesap verebilir, şeffaf, tarafsız, profesyonel ve etkin bir şekilde yerine getirirken aynı zamanda Avrupa Birliği vatandaşlarına yüksek kalitede bir hizmet sunmayı, insan haklarına ve özgürlüklerine saygılı olmayı da ilke edinmiştir³⁵⁹.

(3) Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), ulusal düzeyde yapılan yolsuzlukla mücadelenin, uluslararası işbirliği ile tamamlanmasından yanadır.

AGİT'in yolsuzlukla mücadelesinde yardımcı olan komiteler vardır. Bunlar; Demokrasi, İnsan hakları ve İnsani Sorunlar Komitesi, Ekonomik İşler, Bilim, Çevre ve Teknoloji Komitesi'dir.

Türkiye'de AGİT üyesi olması nedeniyle aşağıda yer alan yolsuzlukla ilgili AGİT belgelerini kabul etmiş bulunmaktadır:

1995 Ottawa Agitpa Nihai Belgesi, 1997 Varşova Agitpa Nihai Belgesi, 1998 Kopenhag Agitpa Nihai Belgesi, 1998 Oslo Bakanlar Konseyi Deklarasyonu, 1999 St. Petersburg Agitpa Nihai Belgesi, 1999 İstanbul Zirve Deklarasyonu, 1999 Avrupa Güvenlik Şartı, 2000 Bükreş Agitpa Nihai Belgesi³⁶⁰.

(4) AB Sayıştay

1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile AB

³⁵⁹ ÖZBARAN, 2003, s. 21.

³⁶⁰ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 89.

Sayıştayı birliğin beşinci kurumu haline getirilmiştir. Bu durum mahkemenin bağımsızlığını artırmıştır. Avrupa Birliği'nin dış denetim organı olan AB Sayıştayı'na Avrupa Denetçiler Mahkemesi de denilmektedir. Kurumun yargılama yetkisi bulunmamaktadır.

Birliğin fonlarını kullanan her kuruluşta AB Sayıştayı'nın denetim yapma yetkisi vardır. AB Sayıştayı'nın denetim yaptığı birimlerin tümünde her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi vardır. AB Sayıştayı birliğin bütün gelir ve giderlerini incelemek, gelir ve giderlerin yasalara uygun ve düzenli olarak toplanmasını ve harcanmasını sağlamakla görevlidir³⁶¹.

(5) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Geliştirilmesine Yönelik Destekleme Girişimi (SIGMA)

SIGMA (Support For Improvement in Governance And Management in Central And Eastern European Countries) Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamusal yönetim alanında merkezi hükümetler düzeyinde çalışmalar yapması ve öneriler sunması amacıyla OECD ve AB tarafından 1992 yılında kurulmuştur.

SIGMA'nın ülkelere katkı sağladığı alanlar aşağıdaki gibidir:

- Reform programlarının tasarlanması ve uygulanması,
- Dış denetim,
- Mali denetim,
- Kamu harcama yönetimi,
- Kamu ihaleleri,
- Düzenleyici reformlar.

SIGMA'nın katkı sağladığı alanlara bakıldığında genel olarak kamu sektörünün daha etkin şekilde işlemesi çerçevesinde gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Kamu mali yönetimi alanında yapılan bu düzenlemeler yolsuzlukların kapsamının daraltılmasına da dolaylı olarak katkı sağlayacaktır³⁶².

b. Avrupa Konseyi

Merkezi Strasburg'da bulunan Avrupa Konseyi 1949 yılında kuruluşundan bu yana insan hakları ve demokrasiye bağlı kalarak uluslararası alanda barış ve işbirliği için önemli bir güç olmuştur. Avrupa Konseyi'nin temel

³⁶¹ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 90.

³⁶² KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 90.

hedefi 46 üye devlet arasında, bireysel özgürlüklerin, siyasal serbestliğin ve hukuk düzeninin korunmasında sinerji oluşturmaktır.

Yolsuzluk hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan hakları ve sosyal adalet için ciddi bir tehdit oluşturmakta, ekonomik gelişmeyi engellemekte ve piyasa ekonomilerinin işleyişini aksatmaktadır. Avrupa Konseyi, yolsuzlukla mücadelede başarının yolunun etkin bir uluslararası işbirliğinden geçtiğinin farkındadır. Bu nedenle Avrupa Konseyi standartlar belirlemekte (ceza hukuku ve özel hukuk alanında), oluşturulan bu standartları izleyen birimler kurmakta ve yolsuzlukla mücadelenin teknik kapasitesini güçlendiren programlar oluşturmaktadır³⁶³.

(1) Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, Çok - Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu'nu oluşturmuş, bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grup, 1 Mayıs 1999'da Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (Group of States Against Corruption - GRECO) dönüşmüştür.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler, stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO'nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri, eksiklikleri incelemekte; gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapıma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır³⁶⁴.

2009 yılı itibariyle GRECO'nun 46 üyesi bulunmaktadır. Türkiye'de, 01.01.2004 tarihinde GRECO'ya üye olmuştur³⁶⁵.

(2) Yolsuzlukla Mücadeleyi Destekleyen Programlar

PACO Programı (Programme of Action Against Corruption - PACO), Avrupa Konseyi tarafından 1999'da Yolsuzluk Karşısı İstikrar Paketi İnişiyatifi'nin kabul edilmesinden sonra, Güney Doğu Avrupa'da yolsuzluk ve

³⁶³ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 91- 92.

³⁶⁴ Ergin ERGÜL, "GRECO Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği", **Vergi Sorunları**, Sayı : 225, Haziran 2007, s. 93.

³⁶⁵ <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/Uyeulkelervekatilim tarihleri.htm>, Erişim Tarihi: 12.03.2009.

organize suçlarla mücadele etmek amacıyla oluşturulmuştur.

OCTOPUS Programı 2001 yılından bu yana ekonomik suçlara karşı teknik işbirliği konusunda Avrupa Konseyi çatısı altında faaliyet göstermektedir³⁶⁶.

3. Bağımsız Uluslararası Kuruluşlar

Yolsuzlukla mücadelede dolaylı veya doğrudan yer alan bağımsız uluslararası örgütlerden bazıları şunlardır:

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI), Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), Uluslararası Ticaret Odası (ICC), Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Küresel Örgütü (GOPAC), Bütçe ve Politika Öncelikleri Merkezi (CBPP), Ödediğini Yayınla Girişimi (Publish What You Pay), Global Tanıklık Girişimi (Global Witness)³⁶⁷.

a. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)

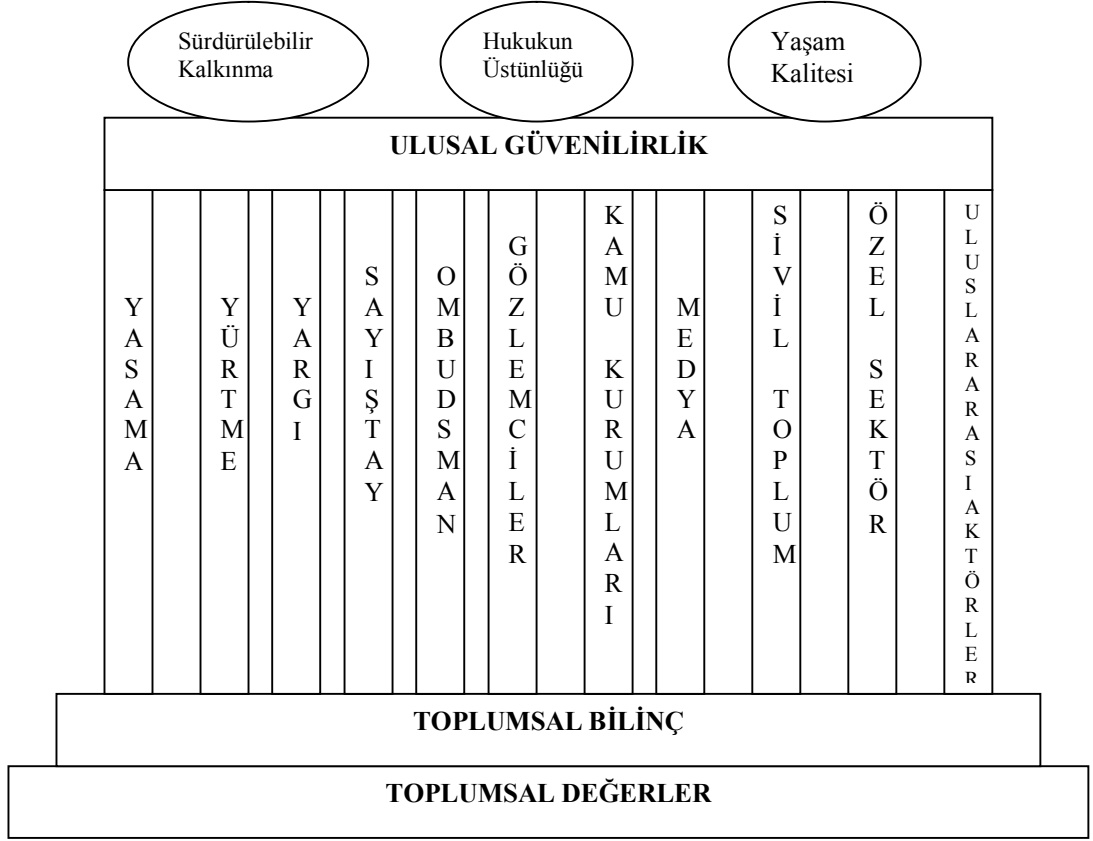
TI, merkezi Berlin'de olan, 1993 yılında yolsuzluklarla mücadele etme amacıyla kurulan, kar amacı gütmeyen uluslararası bir sivil toplum kuruluşudur³⁶⁸. Yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirmek ve uygulanmasına yardımcı olmak en önemli amaçlarındandır. Örgüt yolsuzlukla mücadele için ülkelere Şekil 6'da gösterilen ulusal güvenilirlik sistemini oluşturmalarını önermektedir.

³⁶⁶ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 94- 95.

³⁶⁷ KAYRAK, 2006, s. 97.

³⁶⁸ Hongying WANG - James N. ROSENAU, "Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance", **Global Governance**, 2001, http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_1_7/ai_n28124708, Erişim Tarihi: 22.07.2007.

Şekil 6: Ulusal Güvenilirlik Sistemi



Kaynak: Jeremy POPE, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*, Transparency International Source Book, TI, Germany, 2000, s. 35.

Ulusal güvenilirlik sistemi, düz bir çatısı ve on bir sütunu olan bir tapınağa benzetilmektedir. Tapınak toplumsal değerler ve ulusal bilinç üzerine bina edilmiştir. Eğer toplum bilinçli ve güçlü değerlere sahipse, üzerine dikilmiş sütunlara destek verecek ve fazladan güç sağlayacaktır. Her sütun birbirinden bağımsız olup, değişik derecelerde güce sahip olabilir. Eğer sütunlardan birisi güç kaybederse diğer sütunların yükü ağırlaşacaktır. Sütunların çoğunun güçleri zayıflarsa, yüklerini kaldıramayacaklar, tapınağın çatısında bulunan sürdürülebilir kalkınma, hukukun üstünlüğü ve yaşam kalitesini temsil eden üç tane top yuvarlanarak düşecek, dengesi bozulan tapınak yıkılacaktır³⁶⁹.

Ulusal Güvenilirlik Sistemi (National Integrity System) bir kontroller ve dengeler sistemidir. Bu sistemi oluşturmanın en başarılı mekanizmalarından biri

³⁶⁹ Jeremy POPE, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*, Transparency International Source Book, TI, Germany, 2000, s. 36.

"Ulusal Güvenilirlik Atölye Çalışmaları"dır. Atölye çalışmaları, yolsuzlukla mücadelenin öznesinde yer alan aktörlerin (Yasama, Yürütme, Yargı, Sayıştay, Ombudsman, Kamu Kurumları, Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar, Medya, Sivil Toplum, Özel Sektör, Uluslararası Kuruluşlar) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, sebeplerini, etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir "Eylem Planı" hazırlamasıdır. Bu eylem planında her aktörün sorumlulukları belirlenir ve 12 - 18 aylık bir süre içerisinde reformlar uygulamaya konulur. Reformların uygulamaya yansıyor yansımadağının izlenmesi ise bir sonraki aşamadır.

Bu yaklaşımın temelleri sanılanın aksine gelişmiş batı ülkelerinde değil, yolsuzluktan en ağır biçimde etkilenen Uganda ve Tanzanya gibi üçüncü dünya ülkeleri tarafından atılmış ve uygulanmıştır.

TI'nın yolsuzlukla mücadelede özellikle önem verdiği, temel hedefi yolsuzluğu "yüksek riskli" ve "düşük getirili" bir girişim haline getirmek olan ve cezalandırmak yerine engellemeyi öne çıkaran "Ulusal Güvenilirlik Modeli", tüm dünyada genel kabul görmüştür. Bu modelin tanıtıldığı "Kaynak Kitap - 2000 (TI Source Book - 2000)" yirmiye yakın dile tercüme edilmiştir.

TI, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir süreç olduğunu kabul etmektedir. Yolsuzlukla mücadelede tek tek (tekil) kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmaları kısaca özetlemek gerekirse;

- Yolsuzlukla mücadelede ulusal ve uluslararası çerçevenin çizilmesinde öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek, destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli" oluşturmak,
- Her yıl "Yolsuzluk Algılama Endeksi" yayımlamak,
- Her yıl "Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi" yayımlamak,
- Yıllık olarak "Global Yolsuzluk Raporları" üretmek,
- Eğitim faaliyetleri organize etmek,
- Dürüstlük ödülü vermek,
- Elektronik Ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi veri tabanı oluşturmak.

Birçok ülke, yolsuzluklarla mücadelede teknik destek sağlamak amacıyla, Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlara başvurmak yerine TI'yı tercih etmektedir. Onlara göre, bu konuda TI gibi bir kuruluşla çalışmak, yardımın çok sayıda siyasi

koşullara bağlı olmaksızın elde edilmesine imkan sağlamaktadır³⁷⁰.

b. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI)

Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) kurdukları uluslararası ve bölgesel teşkilatlar aracılığıyla denetime ilişkin teorik ve pratik çalışmaları paylaşma ve işbirliği yapma imkanı bulmaktadır. Bu konudaki en büyük örgüt Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (International Organization For Supreme Audit Institution - INTOSAI)'dür. INTOSAI 1953 yılında Küba'nın başkenti Havana'da 34 ülkenin katılımıyla kurulmuş ve üye ülke sayısı 170'e ulaşmıştır³⁷¹.

Sayıştaylar kamu yönetiminde en iyi uygulamaları teşvik ederek kamu yönetiminin daha etkin şekilde işlemlerini sağlamaya çalışan kuruluşlardır. Özellikle denetim faaliyetleri esnasında edinilen bilgilerden yararlanılarak bazı rehberler üretilir. Bu rehberlere En İyi - Daha İyi Uygulama Rehberleri denilir. Bu rehberler aracılığıyla kamu örgütleri kendi faaliyetlerini test etme ve performanslarını geliştirme imkanı bulmaktadırlar.

Yolsuzlukla mücadelede kamu kesiminde, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında Sayıştayların rolü önemlidir. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar, saydam ve etkin bir kamu hizmeti sunmaya odaklı yönetim yapısı oluşturulmasına yapacakları katkıları nedeniyle (performans denetimleri aracılığıyla) yolsuzlukla mücadelenin önemli unsurlarından birisidir. Genel olarak Sayıştaylar, yolsuzlukla doğrudan mücadele eden kuruluşlar değildir. Ancak yolsuzlukların önlenmesinde ve ortaya çıkarılmasında nasıl daha etkili olarak kullanılabilecekleri üzerinde durulmaktadır. Bu konuda Uruguay'ın Montevideo kentinde 1998'de yapılan 16. INTOSAI kongresinin başlıklarından birisi "Sahteciliğin ve Yolsuzluğun Önlenmesinde ve Ortaya Çıkarılmasında Sayıştayların Rolü" şeklindedir. Kongrenin kapanışında yayınlanan Montevideo Deklarasyonu'nda Sayıştaylara ilişkin bazı önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler genel olarak aşağıdaki gibidir:

- Mali ve işlevsel bağımsızlığa ilişkin duyarlılıkları net bir şekilde ortaya konmalı ve denetim alanının genişletilmesi konusunda gayret göstermelidirler.

³⁷⁰ ÖZBARAN, 2003, s. 26- 28.

³⁷¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Sayıştay'ın 1999 Yılı Bütçesi Münasebetiyle Hazırlanan Rapor**, Ankara 1998, s. 7.

- Sahtecilikle mücadele konusunda risk göstergeleri oluşturarak denetimlerini sahtecilik ve yolsuzluk alanlarına yönlendirmelidirler.
- Yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal ve uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileri geliştirilmelidir.
- Kamuda görev yapan kimselerin INTOSAI'nin Meslek Ahlakı Kuralları'ndan yararlanmaları sağlanmalıdır³⁷².

Sayıştayların faaliyetleri, "Kamu kaynağının kullanıldığı her alan Sayıştay tarafından denetlenmelidir" prensibinden hareketle yürütülmektedir. Sayıştaylar, denetim raporları yoluyla, denetlenenlere ve devlet kurumlarına kamu parasının kötüye kullanılmaması, mali kaynakların israf edilmemesi ve bütçenin yanlış kullanılmaması hususlarında uyarılarda bulunur. Bu uyarılar, yolsuzluğun kanıtı olarak algılanır ve buna dayanarak yetkililer uygun ve düzgün idari metotlar geliştirerek bunları uygular.

Çoğu ülkede idari fonksiyonları olmasa da, Sayıştaylar, yolsuzlukları durduracak gerekli normların yerleştirilmesi için, denetim tavsiyeleri yapmak suretiyle yürütmeci kuruluşlar üzerinde etkin olabilirler. Dahası gerektiğinde, ilgili belgeleri yetkili kurumlara suçların takibi için gönderebilirler.

Sayıştaylar denetim sonuçlarına dayanarak, yasama, yürütme ve diğer devlet yetkililerine ilgili politikaların gözden geçirilmesi, yeni politikalar oluşturulması veya kanuni düzenlemeler yapılması hususunda öneriler sunabilirler. Bu aynı zamanda, yasal mevzuatta yer alan mevcut sistemin oturtulmasına ve kamu fonlarının kötü kullanılmasının ve israf edilmesinin önlenmesi de dahil, yolsuzluk faaliyetlerini önleme kapasitesinin güçlendirilmesine yardımcı olmaktadır.

Uygunluk denetiminin geliştirilmesi yanında, performans denetimi kalitesinin de yükseltilmesi için Sayıştaylar, diğer Sayıştaylarla ve uluslararası kuruluşlarla mesleki tecrübenin artırılması ve ortak kullanılacak bilgilerin alışverişi noktasında işbirliği yapmalıdırlar. Bu sayede, farklı kültürlerin Sayıştayları kendilerini, yolsuzlukların ulusal ve uluslararası düzeyde daha etkin bir şekilde önlenmesine yarayacak gerekli bilgi ve becerilerle daha da zenginleştirebilirler³⁷³.

³⁷² T. C. Sayıştay Başkanlığı, **Yolsuzlukla Mücadele ve Sayıştay'ın Rolü**, Araştırma ve Tasnif Grubu, Ankara, 2001, s. 1- 2.

³⁷³ Do Binh DOUNG, "Kamu Kesimi Yatırım Projelerinde Yolsuzluk: Sayıştayların Önleyici Rolü", Çev: Ahmet Okur, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53, Nisan- Haziran 2004, s. 143- 144.

c. Uluslararası Ticaret Odası

Uluslararası Ticaret Odası'nın temelleri 1919 yılında Atlanta'da uluslararası bir konferansta Belçika, Fransa, İtalya, İngiltere ve ABD'nin öncülüğünde atılmıştır. Oda'nın amacı, uluslararası ticaretin ve işbirliğinin geliştirilmesi, işbirliğini engelleyen (yolsuzluk, ticari suçlar gibi) hususların ortadan kaldırılması, özel teşebbüsün güçlendirilmesi, iş dünyası ve uluslararası kuruluşlar arasında diyalog kurulması gibi alanlarda düzenlemeler yapmaktır.

Uluslararası Ticaret Odası faaliyetlerinin temelini oluşturan teknik komisyon toplantıları 75 ülkeden Milli Komitelerin kendi ülkelerindeki uzmanlar tarafından derlenen ve temsilciler aracılığı ile ilettikleri görüşler doğrultusunda yürütülmektedir. Komisyon toplantıları uluslararası ölçekte sorunların ele alınması ve çözüm yolları önerilmesi için önemli bir ortam olmaktadır. Bu komisyonlardan birisi de Rüşvet ve Yasadışı Faaliyetlerle Mücadele Komisyonu'dur. Komisyonun ele aldığı konular şunlardır:

- Özel sektör kuruluşları arasında rüşveti önleyecek metotlar geliştirmek,
- Rüşvet ve haraç ile ilgili davranış kuralları ve tavsiyeleri gözden geçirmek,
- Yolsuzlukla mücadele konusunda el kitapları yayınlamak,
- Yolsuzluğun bütün boyutlarıyla anlatılması ve kamuoyu desteği sağlanması,
- Birleşmiş Milletler ve OECD'nin yolsuzlukla mücadele konusunda gelişmelerinin takip edilmesi.

Rüşvet ve Yasadışı Faaliyetlerle Mücadele Komisyonu'nun 2007 yılı projesinde şunlar bulunmaktadır:

- Yolsuzlukla Mücadele Elkitabı'nın güncelleştirilmesi,
- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin güçlendirilmesi,
- Özel sektör kuruluşları arasındaki yolsuzlukla ilgili Uluslararası Ticaret Odası'nın görüşlerini OECD'ye sunmak,
- Plan ve projelerle ilgili Oda'nın yaptığı tavsiyelerinin geliştirilmesi,
- Uygulamada kullanılmak üzere ticaret hayatına ilişkin bilgiler elde edilmesi³⁷⁴.

C. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN KURUMSAL YAPISI

Türkiye'de ulusal hukukun yanında uluslararası alanda da yolsuzlukların önlenmesine ilişkin hukuki düzenlemeler yapılmış, küresel bir sorun haline

³⁷⁴ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 96- 97.

gelen yolsuzluklara karşı diğer ülkelerle birlikte ortak bir tavır alınmış ve işbirliğine gidilmiştir. Bu doğrultuda bazı anlaşmalar ve sözleşmeler yapılmıştır.

1. Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler

Türkiye yolsuzlukla mücadelede uluslararası anlaşmalara katılarak taahhütlerde bulunmuş ve buna ilişkin bazı kanunları kabul ederek yürürlüğe girmesini sağlamıştır.

Tablo 17: Yolsuzlukla İlgili Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler

Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi Bakanlar Kurulunca kabul edilerek 17.06.2003 tarihinde Resmi gazetede yayımlanmıştır.
Uluslararası Ticari İşlemlerde Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair OECD Sözleşmesi Türkiye bu sözleşmeyi 1 Şubat 2003 tarihinde onaylamış, uyum çerçevesinde 4782 sayılı kanun ile ulusal mevzuatımızda gerekli değişiklikler yapılmıştır.
Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi , 27 Eylül 2001'de Strasburg'da imzalanmış, 17 Nisan 2003 tarihinde 4852 sayılı Kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmıştır.
Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi , 15 Kasım 2000 tarihinde Palermo'da imzalanmış; 30.1.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanunla onaylanmıştır.
Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi , Türkiye bu sözleşmeyi 14 Ocak 2004 tarihinde onaylamıştır. Sözleşmenin uygulanmasını denetleme görevi de GRECO'ya verilmiştir.

Kaynak: Cem B. ARSLAN, Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Mücadele Sürecinde Örgütlenme, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2005, s. 62- 64; Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, <http://www.alomaliye.com/yolsuzluğu karşı özel hukuk.html>, Erişim Tarihi: 05.05.2006.

Diğer önemli uluslararası belgeler ve oluşumlardan bazıları ise temel misyonu yaklaşık olarak aynı olmakla birlikte şunlardır;

- Avrupa Konseyi "Yolsuzluklarla Mücadele için Rehber İlkeler"
- Avrupa Birliği "Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlike"
- Avrupa Konseyi "Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları" Avrupa Parlamentosu "Avrupa'da Yolsuzluklarla Mücadele Kararı"
- Avrupa Konseyi "Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzluklarla Mücadele için Ortak Kurallar"
- Birleşmiş Milletler "Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kuralları"

- "Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede" Birleşmiş Milletler Deklarasyonu
- Avrupa Ombudsman Enstitüsü'nün belirlediği "İyi Yönetim ve Davranış Kuralları"
- Birleşmiş Milletler "Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"
- Birleşmiş Milletler "Yolsuzluğa Karşı Global Program: Eylem Planı"
- Dünya Bankası "Yolsuzluk İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel" İsimli Bildiri,
- Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu "Yolsuzlukla Mücadele Ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Tesis Etmeye İlişkin Rehber İlkeler",
- Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı "Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarına Tavsiyeler",
- Uluslararası Ticaret Odası "Şantaj ve Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Davranış Kuralları",
- Arusha Deklarasyonu, "Gümrük Kapılarında Dürüstlük İle İlgili İşbirliği Konseyi
- Uluslararası Yüksek Denetim kurumları Teşkilatı "Kamu kesiminde ki Denetçiler İçin Mesleki Ahlâk Kuralları", Uluslararası Hakimler Birliği "Yolsuzlukla İlgili Tavsiyeler", Parlamentolar Arası Birlik "Parlamentoların ve Yüksek Denetim Kurumlarının Yolsuzlukla Mücadeledeki Rollerine İlgili Tavsiye Kararı"³⁷⁵.

Şüphesiz yukarıda belirtilen anlaşmalar, Türkiye'nin yolsuzluklara karşı uluslararası boyutta yapacağı mücadelede önemli katkılar sağlayacaktır.

2. Ulusal Hukuk Sistemimizdeki Düzenlemeler

Yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde ulusal hukukumuz çeşitli yolsuzluk suçlarını belirlemiş, bunları cezai yaptırımlara tabi tutmuştur.

Yolsuzlukla mücadele konusunda mevzuatımızda doğrudan yer alan kanunlar şunlardır.

³⁷⁵ Cem Barlas ARSLAN, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Mücadele Sürecinde Örgütlenme**, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2005, s. 62- 64.

Tablo 18: Yolsuzlukla Mücadele Çerçevesinde Ulusal Hukuk Sistemimizdeki Düzenlemeler

Doğrudan Yolsuzlukla Mücadele Amaçlı Kanunlar	Dolaylı Olarak Yolsuzlukla Mücadele Amacına Yönelik Kanunlar
<p>Türk Ceza Kanunu 2005 yılında yürürlüğe giren Yeni Türk Ceza Kanunu'nda yolsuzluk suçları "Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler" başlığı altında oldukça geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Yeni TCK hükümlerine göre zimmet, denetim görevinin ihmali, kamu görevlisinin ticari faaliyet içinde bulunması, irtikap, rüşvet, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, görevi kötüye kullanma, göreve ilişkin sırrın açıklanması ve ihaleye fesat karıştırma faaliyetleri cezai yaptırıma bağlanmıştır.</p>	<p>02/10/1981 tarihli ve 2531 sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun"da belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapanların, her ne sebeple olursa olsun görevden ayrıldıktan sonra 3 yıl süre ile ayrıldıkları tarihten önceki 2 yıl içinde hizmetinde buldukları kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmıştır.</p>
<p>Ceza Muhakemesi Kanunu 04/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı CMK' da yolsuzlukla mücadele açısından "taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma" başlıklı 128. madde önem taşımaktadır. Suçluların takip ve yakalanması ile ilgili olan bu maddenin 2. fıkrasında belirtilen ve çoğunlukla yolsuzluk suçları olan (güveni kötüye kullanma, dolandırıcılık, hileli iflas, suç işlemek amacıyla örgüt kurma, ihaleye fesat karıştırma, zimmet, irtikap, rüşvet ve kaçakçılık) suçların işlenmesi halinde, suçla ilgili taşınmazlara, hak ve alacaklara el konulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bunun dışında, "bilgisayarlarda, bilgisayar programlarında ve kütüklerinde arama, kopyalama ve el koyma" başlıklı 134, "iletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması" başlıklı 135, "gizli soruşturmacı görevlendirilmesi" başlıklı 139 ve "teknik araçlarla izleme" başlıklı 140. maddelerde yolsuzluk suçlarının tespitine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.</p>	<p>31/10/1984 tarihli ve 3069 sayılı "TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun" gereğince; milletvekillerinin, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sendikaların yönetim ve denetim kurullarında görev almaları, vekil olmaları, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul etmeleri, temsilcilik ve hakemlik yapmaları, ücret karşılığında iş takipçiliği, komisyonculuk ve müşavirlik yapmaları, serbest mesleklerini icrada milletvekilliği ünvanlarını kullanmaları yasaklanmıştır.</p>
<p>3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 19.4.1990 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 04.05.1990 gün ve 20508 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.</p>	<p>04/01/1961 tarihli ve 213 sayılı "Vergi Usul Kanunu"nun "Kaçakçılık Suçları ve Cezaları" başlıklı 359/b maddesine göre; vergi kanunları uyarınca tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan; defter, kayıt ve belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar ile belgeleri Maliye Bakanlığı ile anlaşması olmadığı halde basanlar ile sahte olarak basanlar veya bu belgeleri kullananlar hakkında on sekiz aydan üç yıla kadar ağır hapis cezası hükmolunmaktadır.</p>

Kaynak: Nilay ÖCAL, Neo-Liberal Birikim Modelinde Yolsuzluk Ekonomisi: Türkiye Örneği, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hatay, 2008, s. 119; Yusuf ŞAHAN, "Avrupa Birliği Yolundaki Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", <http://www.denetde.org.tr/makaleler/Makaleler.html>, Erişim Tarihi: 20. 02. 2009.

Tablo 18: (Devamı) Yolsuzlukla Mücadele Çerçevesinde Ulusal Hukuk Sistemimizdeki Düzenlemeler

Doğrudan Yolsuzlukla Mücadele Amaçlı Kanunlar	Dolaylı Olarak Yolsuzlukla Mücadele Amacına Yönelik Kanunlar
11/10/2006 tarihli ve 5549 sayılı “Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun” esas itibarıyla, 13/11/1996 tarihli ve 4208 sayılı “Karararının Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun”un yerine çıkartılmış ve bu kanunun birçok maddesini yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, her iki kanun da yürürlüktedir. İki kanun arasındaki en önemli fark; 4208 sayılı Kanunda “karapara” ifadesi kullanılırken, 5549 sayılı Kanunda geniş anlamda “suç geliri” ifadesi kullanılmıştır. Bu suçla mücadele için 4208 sayılı Kanunla Mali Suçları Araştırma Kurumu (MASAK) kurulmuştur.	04/01/2002 tarihli ve 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu” nun 17. maddesine göre; ihalelerde çıkar sağlama, rüşvet, irtikap, ihaleye fesat karıştırmak ile sahte belge veya sahte teminat düzenlemek yasak olup, bunların ihlali halinde 58. maddeye göre; bu Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilmektedir. Ayrıca, bu Kanun hükümlerini uygulamak üzere üst kurul niteliğinde “Kamu İhale Kurulu-KİK” kurulmuştur.
21/03/2007 tarihli ve 5607 sayılı “Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu” nda nelerin kaçakçılık suçunu oluşturduğu ayrıntılı şekilde sayılmış, bu kaçakçılık fiillerinin önlenmesi ve tespit edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.	19/10/2005 tarihli ve 4735 sayılı “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” nda da “Kamu İhale Kanunu”ndaki söz konusu yasak fiillerde bulunma yasağına paralel düzenlemeler yapılmıştır. Aradaki fark ise, “Kamu İhale Kanunu”nda sayılan yasak fiillerin ihale aşamasında mevcut olması, “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu”nun 25. maddesinde sayılan yasak fiillerin ise, ihaleyi kazananlarla yapılan sözleşmelerin uygulanması sırasında ortaya çıkmasıdır.
02/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” , devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmekte ve izlenecek usulü düzenlemektedir.	19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı “Bankacılık Kanunu” nun 160. maddesinde, banka yönetim kurulu başkan, üyeleri ve diğer mensupları ile faaliyet izni kaldırılan veya “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu”na (TMSF) devredilen bir bankanın hukuken veya fiilen yönetim ve denetimini elinde bulundurmuş olan gerçek kişi ortaklarının işleyebilecekleri zimmet suçunun tanımı ve müeyyideleri düzenlenmiştir.
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemekte, ilkelerini yeniden örgütlemekte, bütçe kurumlarının gruplanma sistemini değiştirmekte, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir.	28/07/1981 tarihli ve 2499 “Sermaye Piyasası Kanunu” nun 47. maddesinde, sermaye piyasalarında yapılacak yolsuzluk türleri (<i>içerden öğrenenin ticareti-insider trading vb.</i>) ve bunların yaptırımları açıklanmış, söz konusu yolsuzlukları saptamak üzere 17. maddesi gereğince üst kurul niteliğinde “Sermaye Piyasası Kurulu-SPK” kurulmuştur.
4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu , Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanmak üzere çıkarılan kanunun amacı ise “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak belirlenmiştir.	
Etik sorunsalının üstesinden gelmek amacıyla 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun çıkartılarak Kurul oluşturulmuştur.	

Kaynak: Yusuf ŞAHAN, “Avrupa Birliği Yolundaki Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası”, <http://www.denetde.org.tr/makaleler/Makaleler.html>, Erişim Tarihi: 20. 02. 2009; Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25269; Uğur EMEK, “Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri”, <http://www.sbe.yildiz.edu.tr/etiktemeller.pdf>, 2005, s. 17, Erişim Tarihi: 22.08.2008.

Ülkemizde son yıllarda yolsuzlukla mücadeleye doğrudan ya da dolaylı olarak katkı sağlayacak kanunlar kabul edilmiştir. Bunlar arasında,

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Gelir İdaresi Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması hakkında Kanun, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik sayılabilir. Türkiye bu yasalara ilave olarak uluslararası alanda yolsuzlukla mücadelede önemli bir yer tutan Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Konvansiyonunu imzalamış ve yine bu konuda Avrupa Konseyi Ceza Hukuku ve Özel Hukuk Konvansiyonunu kabul etmiştir³⁷⁶.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2007 yılında yayınladığı "Hediye Alma Yasağı İlke Kararı" raporunda kimi kamu personelinin mevzuata aykırı bir biçimde özellikle yılbaşı, bayram ve diğer özel günler bahane edilerek kendilerine verilen çeşitli hediyeleri kabul ettikleri ve bu hediyelerin ise etik tartışmalara yol açtığı ve toplumda yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına neden olduğu vurgulanmış ve bu bağlamda hediyelerin iadesi ve gereken incelemelerin yapılması öngörülmüştür³⁷⁷.

3. Türkiye'de Yolsuzluklarla Doğrudan ve Dolaylı Olarak Mücadelede Eden Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil Toplum kuruluşlarının toplumsal sorunlarda çözüm aşamasındaki katkıları yadsınamaz. Yolsuzluklar toplumsal bir sorun olduklarından bu açıdan sivil toplum kuruluşları temiz toplum ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşturulmasında önemli bir işlevi yerine getirirler³⁷⁸.

Demokratik toplumlarda sivil toplum kuruluşlarının önemi büyüktür. Sivil toplum demokrasinin gereğidir. Ülkemizde yüz binden fazla sivil toplum kuruluşu (dernek, vakıf v.b) bulunmaktadır. Hemen hemen her konuda örgütlenen sivil toplum kuruluşlarından bazıları, doğrudan ya da dolaylı olarak yolsuzluk ve şeffaflık alanında teşkilatlanmıştır. Fakat şu olumsuzlukta bir gerçektir ki, ülkemizde faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin çoğu siyasal kimliğe sahip olup siyasallaşmaktan kurtulamamışlardır³⁷⁹. Sivil toplum

³⁷⁶ KARAKAŞ - ÇAK, 2007, s. 75.

³⁷⁷ Nilay ÖCAL, **Neo-Liberal Birikim Modelinde Yolsuzluk Ekonomisi: Türkiye Örneği**, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hatay, 2008, s. 119.

³⁷⁸ ---, "Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", III. ECOSAI Semineri Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ı Ulusal Tebliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan- Haziran 2003, s. 135.

³⁷⁹ ŞENER, 2001, s. 42.

örgütlerinin hepsine değinmek mümkün olamayacağından en önemlileri üzerinde durulacaktır.

a. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)

Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği 1996 yılında kurulmuştur. Dernek Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International) Türkiye temsilcisidir. Dernek yolsuzluk sorunu bilimsel platformda ele almak ve çözüme kavuşturmak amacıyla kurulmuş bir sivil toplum örgütüdür. Tüzüğü doğrultusunda derneğin amacı; toplumun saydam bir yaşama kavuşturulmasıdır. Bunun için, öncelikle (merkezi ve mahalli) her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek, siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an yurttaşlarca izlenip değerlendirilmesi ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamaktır. Dernek amaçları doğrultusunda Türkiye'de ve Dünya'da yolsuzluk olaylarını inceleyerek bu alandaki çalışmalara katılıp toplumu yolsuzluk olgusuna karşı bilinçlendirmektedir.

Dernek demokratik hukuk devleti normları çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekle birlikte yolsuzluklarla mücadele vermekte ve yolsuzlukların toplumsal ahlak sisteminin korunması ile mümkün olacağından hareket etmektedir³⁸⁰.

b. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK)

Dernek 1997 yılında kurulmuştur. Amaçları; vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılması, kamu harcamalarının yerinde ve şeffaf yapıp yapılmadığının sorgulanması, saydamlığın gerçekleştirilmesi, yolsuzluklarla mücadeleye toplumsal destek sağlanmasıdır. Bu amaçla dernek çeşitli raporlar hazırlamakta, yayınlar yapmakta ve çalışmalarını kamuoyu ile paylaşmaktadır. Derneğe göre, yolsuzluklarla mücadele açısından kamu gelir ve harcamaları yayınlanmalı ve kamuoyu denetimine tabi olmalı, bütçe süreçlerinin saydamlığı sağlanmalı, halk ödenen vergiler konusunda bilgi sahibi olmalı, vergisini ödemeyenler kamuoyuna deşifre edilmeli, kamu yönetiminde saydamlık en üst seviyede sağlanmalıdır³⁸¹.

³⁸⁰ <http://www.saydamlık.org/turkce.html>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

³⁸¹ <http://www.vavek.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

c. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

TESEV toplum sorunlarına çözüm üretmeyi amaç edinen bir sivil toplum kuruluşudur. Yolsuzluklarda toplumun en önemli sorunlarından biri olduğundan TESEV'in temel misyonu arasında temiz topluma ulaşma çabası yer almaktadır. Belirlenen öncelikli hedefleri arasında Türkiye'de saydamlık ve açıklığın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak yer almıştır.

TESEV, Türkiye'de yolsuzluk ekonomisinin toplumsal ve yönetsel temellerini irdelemek ve bu sorunla mücadele için politikalar üretmek amacıyla 1999'dan beri "Türkiye'de Yolsuzluk Algılamaları" adlı bir proje yürütmektedir. Bu çerçevede, farklı kesimlerin yolsuzluk algılamaları üzerine üç aşamalı bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Çalışmanın ilk ayağını oluşturulan "Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" sade vatandaşın yoksulluğa bakışını ve deneyimini, yolsuzluğun vatandaşların yaşamı üzerinde koyduğu ağırlıklı etkinin doğasının ne olduğunu anlama amacını gütmüştür. 2001 yılında tamamlanan çalışmada ayrıca yolsuzluk karşısında izlenebilecek mücadele politikaları arasında ne tip tercihler ortaya konulabileceği irdelenmiştir.

2002'de tamamlanan ikinci çalışma ise özel sektörün merkezi devlet ve yerel yönetim bürokrasisiyle olan ilişkilerinde ortaya çıkan yolsuzluk görüntülerini tespit etmeyi amaçlamıştır.

Projenin üçüncü ayağını 2004 yılı içerisinde tamamlanan "Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı" adlı çalışma oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye kamu yönetiminin yeniden şekillendirilmesi çabalarının gündemde olduğu dönemde bu çabalara girdi sağlamak düşüncesiyle merkezi ve yerel yönetimlerin kent yaşayanları gözünden karşılaştırmalı performans değerlendirmelerini sunmaktır.

Araştırmanın genelinde ortaya çıkan ortak sonuç, yolsuzlukların Türkiye'nin en önde gelen üç sorunundan biri olmasıdır. Anket ve görüşme usulleriyle yapılan araştırmaların ortak sonucu, tıpkı diğer araştırmalarda olduğu gibi, ülkemizde yolsuzluğun korkunç boyutlara ulaştığıdır. TESEV ayrıca yolsuzluklarla mücadelenin pekiştirilmesi için gerekli olan saydamlık ve

denetim konularında da hedefler belirleyip araştırmalar yapmaktadır³⁸².

d. Diğer Sivil Toplum Kuruluşları

Yolsuzluklarla m¼cadele s¼recinde sivil toplum kuruluşlarından, doğrudan yolsuzlukla m¼cadele ve saydamlık temelli kurulanlar olduğu gibi bazıları da konuyla dolaylı yollardan ilgilenmektedir. alışmalarında yolsuzluk sorununa da yer veren sivil toplum kuruluşlarından bazıları:

(1) Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE)

Denetim görevini yerine getiren görevlilerin oluşturduğu bir dernek olup denetim ve saydamlık üzerine çalışmalarıyla yolsuzluklarla m¼cadeleye katkı saęlamaktadır³⁸³.

(2) T¼rkiye Etik Değerler Merkezi (TEDMER)

İş d¼nyasının sorunlarından hareketle y¼neticileri bir araya gelerek derneği oluşturmuşlardır. R¼řvet ve usuls¼zl¼kler, iş d¼nyasının sorunlarından olduğundan dolaylı yoldan yolsuzluklarla ilgilenmektedir³⁸⁴.

(3) T¼rk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (T¼SİAD)

T¼SİAD araştırmaları b¼nyesinde 2002 yılında "Kamu Reformu Araştırması" adlı bir çalışma yapmış ve çalışmada yolsuzlukları da ele almış nedenlerini tespit etmiş ve öz¼m önerileri getirmiřtir³⁸⁵.

(4) Beyaz Nokta Vakfı

Beyaz Nokta Vakfı, toplumsal sorunlar ile ilgili çalışmalar yapmakta olup, toplumu yakından ilgilendiren bir sorun olan yolsuzluklarla ilgili çalışmalarda da bulunmaktadır³⁸⁶.

Buraya kadar, yolsuzlukla m¼cadelede ulusal ve uluslararası kurumların önemi konusunda genel bir bakış açısı kazandırma amaçlanmıştır. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında, mali yolsuzlukla m¼cadele alanında neler yapılabileceğine yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

³⁸² <http://www.tesev.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

³⁸³ <http://www.denetde.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

³⁸⁴ <http://www.tedmer.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

³⁸⁵ <http://www.tusiad.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

³⁸⁶ <http://www.beyaznokta.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

II. TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Yolsuzluk dinamikleri öncelikle vergi gelirlerini azaltacak, hesap verilebilirliği ve hükümetin meşruiyetini yok edecektir. Çeşitli gelişmekte olan ülke çalışmaları göstermektedir ki, aslında daha tahsil edilmesi gereken vergi varken yolsuzluk ve vergi kaçırma sebebiyle tahsilat gerçekleştirilememektedir. Bu vergi tabanı erozyonu, pek çok yoksul ülkenin karşılaştığı ekonomik büyüme sorununun kaynağı olarak görülmektedir. Bu sorunu hafifletmek için, son yıllarda vergi reformları, vergi yapısını yeniden tasarlamaya ve vergi yönetimini iyileştirmeye odaklanmıştır. Mali yolsuzluk ve vergi kaçırma ile mücadele bu stratejiye entegre olmalıdır³⁸⁷.

Vergi yönetiminde yolsuzlukla mücadelede hangi politika tedbirlerinin kabul edileceği, toplumun yolsuzlukla ilgili tavrına bağlı olacaktır. Bir ülkede yolsuzluk içeren bir işlem, başka bir ülkede rutin bir işlemin parçası olarak kabul edilebilir. Sosyal normlar her ülkede farklılık gösterecektir. Bu yüzden her ülke kendi en iyi tedbirlerini yerel gerekliliklerine uygun olarak geliştirmek zorundadır. Aşağıda açıklanan politikalar tüm gelişmekte olan ülkeler tarafından kabul edilebilir³⁸⁸.

A. SİSTEMLİ YASAL VE KURUMSAL REFORMLAR

Güçlü kurumlar, ülkelerin gelişmesinde ve yolsuzluğu kontrol altına alınmasında önemli role sahiptir. Kurumların güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadele stratejisinin temelidir. Ancak, bu hem zor hem de zaman isteyen bir süreçtir³⁸⁹.

1. Vergi Sisteminin Sadeleştirilmesi

Literatürde, vergi sisteminin sadeleştirilmesinin yolsuzluğun faaliyet alanını sınırlamada en etkili metot olduğuna dair genel bir kabul mevcuttur. Vergi sisteminin, az sayıda vergi ve vergi oranları, az sayıda vergi muafiyeti, kaynakta vergi kesintisinin geniş çapta uygulanabilirliği, öngörülebilir gelir esasına dayalı asgari vergi oranları, net kurallar, vergi memurları için takdir yetkisine dayalı faaliyet alanının dar olmasıyla karakterize edilmesi

³⁸⁷ FJELDTSTAD - TUNGODDEN, 2001, s. 2.

³⁸⁸ PUROHIT, 2007, s. 293.

³⁸⁹ WORLD BANK, 1997, s. 39.

gerekmektedir³⁹⁰.

a. Vergi Oranlarının Düşürülmesi

Yolsuzluğu azaltmada vergi kanunlarının basitleştirilmesi ve rasyonel bir vergi sisteminin kurulması en önemli reçetedir. Vergi oranları mümkün olduğu kadar düşük olmalıdır. Vergi yapısının tasarımı mümkün olduğunca geniş tabanlı olmalıdır³⁹¹.

Vergi kayıp ve kaçığının en önemli nedeni, vergi oranlarının yüksek olmasıdır. Yüksek vergi oranlarının vergi kaçırma teşvik etmesi, mükelleflerin vergiye karşı gösterdikleri tepkinin bir sonucudur. Bu durum, vergi matrahını erozyona uğratmakta ve gelir kaybına neden olmaktadır. Buna karşılık, düşük vergi oranları vergi kaçırma ve vergiden kaçınma isteğini sona erdirerek, vergi tabanının genişlemesine katkıda bulunmaktadır³⁹².

Vergi oranı indirimi, kısa vadede vergi gelirlerinde bir düşüş yaratabilmekle birlikte, orta vadede hem kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması suretiyle, hem teşvik edilen üretim artışından kaynaklanan gelir artışının etkisiyle, hem de düzelecek yatırım ortamının çekeceği yerli - yabancı sermaye yatırımlarının etkisiyle vergi gelirlerine yansiyacak, toplam vergi gelirlerinde artış yaratacaktır³⁹³.

Ancak, mülkiyet ve gelir vergisinde vergi oranlarını sadeleştirme girişimleri yapılırken vergi memurlarının kendisi bir engel teşkil ettiğinden, bu tür reformları uygulama olasılığı düşük olmaktadır³⁹⁴.

Bir ekonomide yüksek gelir dilimlerine artan oranlı gelir vergisi uygulaması, hem kamu sektörüne kaynak aktarımı hem de gelirin yeniden dağılımı bakımından önemlidir. Ancak, böyle bir uygulama ile tasarruf gücü yüksek olan gelir gruplarının tasarruf ve yatırım yapma arzusu kısıtlanmış olacaktır. Kamuya kaynak sağlanmış hatta bu kaynaklar kamu tarafından yatırım için kullanılmış olsa bile, özel ekonominin yatırım miktarı azalmış olacağından

³⁹⁰ EDLING, 2007, s. 20.

³⁹¹ PUROHIT, 2007, s. 293.

³⁹² Esra Demircan SİVEREKLİ, "Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi", **Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s. 106.

³⁹³ Oğuz SATICI, "İş Dünyasının Vergiye Bakışı ve Yeni Politika Önerileri", **XVII. Türkiye Muhasebe Kongresi**, TÜRMÖB Yayınları- 199, İstanbul, Ekim 2002, s. 252.

³⁹⁴ FLATTERS - MACLEOD, 1995, s. 409.

dolayı, tüm ekonomi için toplam yatırım düzeyi fazla değişmemiş, hatta azalmış olabilecektir. Bu gelişmekte olan ekonomiler için arzulanır bir gelişme değildir³⁹⁵.

Vergi oranlarında indirim giderek 10 yıl içinde başarı kazanmış ülke örnekleri olduğu halde, ülkemizde maliye politikası yönetenler vergi oranlarında indirim karşı çıkmışlardır. Sundukları tez hep aynıdır: Vergi oranlarında indirim yapıldığında, kısa vadede vergi gelirleri düşer. Bu tez Türkiye'nin uzun vadeli düşünmeyen bir maliye bürokrasisi tarafından idare edildiğini kanıtlamaktadır.

İstanbul ilinde faaliyet gösteren vergi mükelleflerini kapsayan bir anket çalışmasının sonuçlarına göre, vergi oranlarında yapılacak bir düşüş sonucu mükelleflerin % 40,4 vergi kaçakçılığının azalacağını ve %25,9'u vergi gelirlerinin artacağını düşünmektedirler³⁹⁶.

b. Vergi Muafiyetlerinin Sınırlandırılması

Vergi istisnalarının sayısı (eğer tamamen ortadan kaldırılması mümkün değilse) mümkün olduğu kadar az olmalıdır³⁹⁷. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde geniş kamu sektörü düzenlemeleri ve karmaşık vergi sistemleri, memurlar tarafından yolsuzluğu kolaylaştıracak kasıtlı bir stratejinin sonucu olarak görülmektedir³⁹⁸. Kamu yöneticileri genellikle devlet idaresine ait özel imtiyazları kaldırma çağrılarını direnmektedir. Özel sektör ise, vergi muafiyetleri ve sübvansiyonları alabilmek için mücadele vermektedir.

c. Kaynakta Vergilendirme ve Beyan Esası

Beyan esası modern vergi sisteminin temel ilkesidir. Bu vergi mükelleflerinin vergi idaresine, vergi otoritelerince sunulan kanunların açıklaması ve kendi kanun anlayışlarına göre hesap ettikleri yükümlülüklerini beyan etmeleri anlamına gelmektedir. Beyan esası, vergi memurlarıyla mükellef arasındaki etkileşimi azalttığı için, yolsuzluk yapan memurların sebep olduğu vergi kaybında bir azalma olabilecektir. Bununla birlikte beyan esası, belli koşullar altında bağımsız hareket eden vergi mükellefinin vergi kaçırmasını cesaretlendirebilir. Ama vergi yönetimi, her zaman vergi mükellefinin beyanını

³⁹⁵ Ahmet ULUSOY, **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2004, s.275.

³⁹⁶ Halit ÇİÇEK, **Psikolojik ve Sosyal Yönden Yükümlülerin Vergiye Karşı Tutum ve Tepkileri (İstanbul İli Anket Çalışması)**, İSMMM Yayını, İstanbul 2006, s. 119.

³⁹⁷ PUROHIT, 2007, s. 293.

³⁹⁸ FJELDSTAD - TUNGODDEN, 2001, s. 8.

sorgulama ve denetim hakkına sahiptir³⁹⁹.

Kaynakta vergilendirme politikasına dayalı bir vergilendirme politikasının benimsenmesi vergi uygulaması bakımından büyük yarar sağlayabilecektir⁴⁰⁰.

d. Mevzuatın Sadeleştirilmesi

Vergi sistemi üst yapı sistemidir. Hukuk kuralı içinde, alt yapı olarak özel hukuk sağlıklı bir şekilde düzenlenemezse, bunun yansıması olan vergi sistemi de doğru bir şekilde kurulamaz. Dolayısıyla, vergilendirilecek olay doğru bir şekilde ortaya çıkarılamaz⁴⁰¹.

Mükelleflerin yasalara uygun davranabilmesi yasaların anlaşılabilir, uygulanabilir ve sade olmasıyla yakından ilişkilidir. Sürekli değişen ve karmaşık bir yapıya sahip olan yasalar, mükelleflerin, kimi zaman bu karışıklıktan kaynaklı istemeden de olsa vergilerini ödeyememelerine sebep olabilmektedir. Ayrıca, kanunların karmaşıklığı denetmenler ve yargı organları için de güçlükler doğurur. Böyle bir durumda, denetmenlerin düşük beyanı ortaya çıkarmaları ve cezalandırmaları zorlaşacaktır. Dolayısıyla vergilendirmede basitlik ilkesi çok büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, kanunlar öncelikle sade olmalı ve vergi sisteminde sürekli değişiklik yapılmamalıdır.

Türk vergi mevzuatı çok sayıda yasa hükmü, Bakanlar Kurulu Kararı ve genel tebliğle uzmanların bile izlemekte zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer, geçici ve değiştirilen maddeler vergilendirmede açıklık ilkesini zedelemektedir. Bu durum vergi idaresinin işlerini güçleştirdiği gibi, sade vatandaşlar yönünden de büyük güçlükler yaratmaktadır. Mükellefler, bu mevzuat karmaşası karşısında kayıtdışılığa yönelebilmektedirler⁴⁰².

Vergi mevzuatında o kadar sık değişiklikler yapılmaktadır ki, konunun uzmanları dahi yüzde yüz emin oldukları konularda bile mevzuata bakmadan konuşamaz hale gelmişlerdir. Konu, mevzuatı anında uygulamak zorunda olan

³⁹⁹ Vito TANZI, "Corruption in the Public Finances", Paper presented at the **Eighth International Anti-Corruption Convention**, Lima, Peru, 1997, http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html, Erişim Tarihi: 06.08.2008.

⁴⁰⁰ Abdurrahman AKDOĞAN, "Vergilendirme Politikası, Gelir ve İkame Etkileri Açısından İzlenebilecek Gelir Vergisi Politikasının Değerlendirilmesi", **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Sayı: 2, 1999, s. 102.

⁴⁰¹ Abdullah ASLAN, "Türk Vergi Sistemi Ciddi Bir Şekilde Masaya Yatırılmalı", www.activefinans.com/activeline/sayı_16_2001.

⁴⁰² Nurettin AYDIN, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınmasına Yönelik Önlem ve Öneriler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2000, s. 22.

ancak, iş yükü altında boğulmuş vergi dairesi açısından ele alındığında, sonuç ister istemez el yordamıyla giden işler şeklinde olmaktadır.

Vergi Mahkemeleri ve Danıştay kararlarının dayanağını teşkil eden kanun maddelerinin yeterince açık ve uygulamaya yönelik olmamasından dolayı, Vergi Mahkemesi ve Danıştay'ca karar verilirken, Bakanlığın yayımladığı genel tebliğ, iç genelge, uygulama iç genelgesi gibi uygulamaya ışık tutan hususların dikkate alınmamasından dolayı vergi dairesi aleyhine sonuçlar doğmaktadır.

Kararların idare aleyhine sonuçlanması, idarenin mükellef nezdinde güvenilirliğini yitirmesine neden olmaktadır. Bu tür aksaklıkların giderilmesi amacıyla, kanun koyucunun kanunu yayınlamadan önce içeriğini ayrıntılı olarak belirlemesi ve uygulamaya yönelik açıklamaların da olabildiğince kanun maddesinde yer alması uygun olacaktır⁴⁰³.

Tüzük ve yönetmelikler konusuyla ilgili önemli bir girişim, her on yılda bir mevcut tüzük ve yönetmeliklerin düzenlenmesini konu alan periyodik bir envanterin çıkarılması, böylece bu düzenlemelerle ilgili maliyetlerin belirlenmesidir. Dolayısıyla böyle bir girişimle karmaşık olan tüzük ve yönetmeliklerin ayıklanması, zaman aşımına uğramış, işlevini yitirmiş olanların yürürlükten kaldırılması ve gerekli olanların uygulanmasına devam edilmesi mümkün olacaktır. Böyle bir girişim maliyetli olmasına rağmen, kamu sektörünün kalitelisini yükseltebilecek niteliktedir.

Bu konuda ortaya konulan bir başka yaklaşım da, bireylerin faaliyetleri ile ilgili ihtiyaç duydukları tüm izin ve yetki belgelerini sağlayabilecekleri tek aşamalı bir merkezin oluşturulmasıdır. Bazı ülkelerde bu tür merkezler kurulmuş olup, bunların mevcut tüzük ve yönetmelik sayısını azalttığı ve yolsuzlukların azalmasına katkıda bulunduğu belirtilmiştir⁴⁰⁴.

e. Vergi Yargısı Reformu

Vergi sisteminin son halkası ve son karar merci vergi yargısıdır. Vergisel konularda ortaya çıkan uyuşmazlıkların yasalar çerçevesinde değerlendirilerek

⁴⁰³ Nazmi KARYAĞDI, **Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Vergi İdaresi**, Ankara Sanayi Odası Yayını, No:51, 2001, http://www.maliye.gov.tr/kalite/kitap/bolum2_d4.pdf, Erişim Tarihi: 24.08.2008.

⁴⁰⁴ Vito TANZI, "Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi", Çev. Özgür Saraç, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 434, 2000, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm, Erişim Tarihi: 23.07.2008.

sonuca bağlandığı yargı organları; bu işlevleriyle yalnızca uyuşmazlıkları çözmekle kalmaz, aynı zamanda kararları ile geriye doğru bir etki yaratarak, vergi denetimine, vergi idaresine ve vergi yasalarına da yön verir. Bu anlamda vergi yargısı, sistemin derleyicisi ve toparlayıcısı durumundadır.

Yargı organlarında ortaya çıkan kararların çelişkili olması, uzun zaman alması ya da yasalara uygun bulunmaması, hem mükelleflerin hem de vergi idaresinin sisteme olan inancını zayıflatmaktadır. Yargının başarısızlığı hukuk sistemine inanan insanların son başvuru yeri, sığınağı olan yargı organlarına karşı güvensizliği beraberinde getirmektedir. Bu durumda, kişi ve kurumlar uyuşmazlıklarını yasaların öngördüğü zeminin dışına çıkararak çözmeye kalkışır ki bu, tüm vergi sisteminin çöküşüne neden olabilir⁴⁰⁵.

Dürüst, şeffaf ve hesap verebilir bir idare için, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı olmazsa olmazlardandır. Yargının görevlerini yerine getirebilmesi için yargının yürütmeden bağımsız olması şarttır⁴⁰⁶.

Vergi denetimi sonucu yapılan uygulamalardan sonuç alınabilmesi için, her şeyden önce vergi yargısı organlarının üyelerinin en az Maliye denetim elemanları kadar ciddi bir işe alma ve eğitim sürecinden geçirilmesi gerekmektedir. Maalesef, günümüzde vergi yargısı bilirkişi yargısı haline gelmiştir. Vergi hakimleri inceleme elemanlarından gelen raporları daha çok bilirkişi incelemelerine havale etmektedir⁴⁰⁷.

f. Vergi Cezalarının Ağırlaştırılması ve Denetimin Etkinliği

İşlenen suçun yaptırımsız kalma ihtimalinin zayıflatılması, yolsuzluğa karşı etkili bir önlem olacaktır. Yolsuzluk içinde olan yetkililere karşı, cezaların sert olması caydırıcı bir önlem olabilir. Meslekten men, para cezası yanında hapis cezası da verilmeli, rüşvet yoluyla elde edinilen mallara el konulmalıdır⁴⁰⁸. Ancak, cezaların katı olması da yolsuzlukları azaltmayabilir. Örneğin, Çin ve Vietnam yolsuzluğun cezası idam olmasına rağmen, yolsuzluğun en yaygın olduğu ülkeler arasındadır⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ AYDEMİR, 1995, s. 45.

⁴⁰⁶ POPE, 2000, s. 63.

⁴⁰⁷ Özcan SARI, "Vergi Denetiminde Sorunlar ve Yeni Yaklaşımlar", **XVII. Türkiye Muhasebe Kongresi**, TÜRMOB Yayınları, Yayın No: 199, İstanbul, Ekim 2002, s. 447.

⁴⁰⁸ PUROHIT, 2007, s. 294.

⁴⁰⁹ Jeff HUTHER- Anwar SHAH, "Anti Corruption Policies and Programmes: A Framework for

Cezalar, denetim ile desteklenmezse çok önemli bir etki yaratmayacaktır. Bu amaçla, vergi yasalarında bazı düzenlemeler yapmak (örneğin yüksek ceza oranlarının, sıkı denetim koşulları altında yeniden düzenlenmesi) gereklidir. Dolayısıyla, denetimlerin yetersiz olduğu bir ortamda gerçekleştirilecek vergisel düzenlemelerin fazla bir anlamı olmayacaktır⁴¹⁰.

Vergi mükellefleri, bir hesap dönemi sonunda ele ettikleri geliri vergi idaresine beyan etmektedirler. Vergi mükellefi az gelir beyan ederek vergi kaçırmaya çalışabilecektir. Bu olasılığı göz önüne alarak, vergi müfettişleri bazı vergi mükelleflerini denetlemektedirler. Vergi kaçırdığı belirlenen mükellefe, kaçırdığı verginin yanı sıra vergi cezası da ödettirilecektir. Vergi müfettişleri tespit ettikleri vergi kaçakçılığını ortaya çıkarmamak için, mükellef ile rüşvet miktarı konusunda pazarlığa girişebilmektedirler. Vergi kaçırmaya verilen ceza yeterince yüksek ise, rüşvet mükellef için kabul edilebilir olmaktadır. Bu çeşit yolsuzlukları önlemek için, vergi idaresi müfettişlerin raporlarını analiz edebilir, denetlemelerden bazılarını tekrar incelemek üzere seçebilir, vergi kaçakçılığı tespit eden ve bunu rapor etmemiş olan müfettişleri cezalandırabilir. Burada vergi kaçırma kazançsız hale gelene dek denetleme sıklığını arttırmak gerekmektedir⁴¹¹.

Vergisini düzenli olarak ödeyen mükellef, çevresinde vergisini ödememesine rağmen cezalandırılmayan mükellefleri gördüğünde haksızlığa uğradığını düşünecektir. Vergi kaçırmanın hırsızlıkla eş değer olduğu toplumun her kesimine gösterilmeli, dolayısıyla toplumsal bir suç olan vergi kaçırmanın cezası da bu suçun ciddiyeti ile doğru orantılı olmalıdır.

Uzun yıllar pek çok ülkede özellikle yabancı yatırımcıların kamu görevlilerine verdiği rüşvet vergi indrimi yapılmıştır. 17 Aralık 1997'de 29'unu OECD üyesi ülkelerin oluşturduğu 34 ülkenin bakanı, yabancı yatırımcıların verdiği rüşveti yok etmeyi amaçlayan bir anlaşma imzalamışlardır. Bu anlaşmaya imza atan ülkelerin kanunlarında, artık rüşvetin her şekli suç sayılmaktadır⁴¹².

Zincirleme denetlemelerin yapılması büyük önem taşımaktadır. Yani bir

Evaluation", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2501, December 2000, s. 4.

⁴¹⁰ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 30.

⁴¹¹ VASIN - PANNOVA, 1999, s. 6- 7.

⁴¹² TANZI - DAVOODI, 1997, s. 21.

alandaki yapılan denetim, tüme varım yöntemi ile yapılmalı ve vergi mükellefi olan en küçük mükelleften en büyük mükellefe kadar herkes denetlenmelidir. Denetleme boşlukları çoğunlukla, personel yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu sorunun önüne, trafikte uygulanmakta olan fahri müfettişler sistemi ile geçilebilir. Fahri vergi müfettişleri olarak belli kriterlere sahip olan ve vergisini düzenli ödeyen mükellefler, vergi kaçakçılığını saptamak üzere görevlendirilebilirler. Böylelikle, mükellefler sistemin bir parçası haline getirilerek, vergi ahlakı kavramı daha yaygın hale getirilebilir⁴¹³.

Etkin vergi denetiminin yokluğu, kayıtdışı çalışan mükellefle, kayıt içinde çalışan mükellef arasında haksız rekabete neden olmakta, kayıtdışı faaliyette bulunan kesim devamlı gelişirken, diğerleri devamlı küçülmekte ve hatta yok olmaktadır. Bu durum dürüst çalışan mükellefleri rekabet edebilmesi için kayıtdışı işlem yapmaya zorlamaktadır⁴¹⁴.

Vergi denetimlerinin amacına ulaşabilmesinde, konuları itibarı ile uzman kişiler tarafından yapılmasının ve yapılan denetimin kısa sürede sonuçlandırılmasının rolü olduğu gibi, vergi elemanlarının sayısı ile vergi mükelleflerinin sayısı arasındaki oranın da etkisi vardır. Ayrıca yeterli eleman yanında vergi kayıplarını önlemek için, vergi denetim örgütleri içinde eşgüdüm ve planlama da olmalıdır⁴¹⁵.

Türkiye’de uluslararası denetim standartları arasında yer alan "denetimin bağımsızlığı" ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir. Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalıdır. Oransal olarak gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir⁴¹⁶.

Türk kamu yönetiminde denetim; denetçi, müfettiş, uzman, kontrolör, denetmen gibi değişik ünvanlarla çeşitli kurumlarda görev yapan denetim elemanlarınca gerçekleştirilmektedir. Kamuda görev yapan ve onbinlerle ifade

⁴¹³ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 147.

⁴¹⁴ DPT, **Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT: 2603- ÖİK: 614, Ankara 2001, s. 34.

⁴¹⁵ Nurettin BİLİCİ, "Türk Vergi Sisteminin Genel Bir Değerlendirmesi", **Yaklaşım**, Sayı: 58, Ekim 1997, s. 124.

⁴¹⁶ ÖSEMERCİ, 2002, s. 90.

edilen sayıda denetim elamanına rağmen denetim mekanizmasının iyi işlediğini söylemek mümkün değildir. Bu durumun en önemli sebebi uluslararası genel kabul gören denetim standartlarına (bağımsızlık, tarafsızlık, çıkar çatışmasından kaçınılması, meslek sırlarının saklanması, mesleki yeterlilik ve mesleki gelişime açık olma) uygun denetim yapılamamasıdır.

Son dönemde yürürlüğe giren bazı yasal düzenlemelerle denetime uluslararası standartlar getirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bunların başında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir. 5018 Sayılı yasayla kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan denetim tanımlanmış; denetim türleri belirlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılırken; yapılacak denetimler hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak sayılmıştır. İç denetim, iç denetçilerce yerine getirilirken; dış denetim, Sayıştay'a bırakılmıştır⁴¹⁷.

2. Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu

Yolsuzlukla mücadelede en önemli araçlardan biri saydamlık ve hesap verme sorumluluğudur.

a. Saydamlık

Saydamlık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Saydamlık devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir⁴¹⁸.

Yolsuzluk ile saydamlık arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Bu ilişki ampirik olarak da ortaya konulabilmektedir. Saydamlık artırılarak bir ülkedeki yolsuzluk düzeyinin düşürülebilmesi mümkündür⁴¹⁹.

Saydamlığı kamu kaynaklarının kullanımı boyutuyla ele aldığımızda,

⁴¹⁷ Seyit KOÇBERBER, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Etiğine Genel Bir Bakış”, **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009, s. 297.

⁴¹⁸ İzak ATIYAS - Şerif SAYIN, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Ed.: İzak Atiyas- Şerif Sayın, TESEV Yayınları: 20, ISBN: 975-8112-19-8, Acar Matbacılık, İstanbul, 2000, s. 28.

⁴¹⁹ Farhan HAMEED, “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, **IMF Working Paper**, No: 225, December 2005, s. 1.

mali saydamlık ve performans saydamlığı olmak üzere iki kriter karşımıza çıkmaktadır⁴²⁰.

(1) Mali Saydamlık

Mali saydamlık hükümetin almış olduğu kararların, karar verme süreçlerinin, mali amaçların ve kamusal hesapların açık, gerçekçi bir şekilde kamuoyuna duyurulmasıdır⁴²¹. Mali saydamlık kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilgisinin olmasıdır.

Kaynakların nasıl kullanıldığının bilinmesi, politikacıları ve bürokratları kamu yararına daha uygun davranmaya teşvik edecektir. Bu da kamu kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirerek, toplumun devlet üzerinde denetimi artacağından, kamu yönetimine duyulan güven de artacaktır.

Mali saydamlığın temelinde etkin bir raporlama vardır. IMF, Dünya Bankası, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC), Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Organizasyonu (INTOSAI) raporlama konusunda devlet deneyimlerinden yararlanarak, ilke, standart ve yöntemler geliştirmişlerdir.

Etkin bir mali raporlama, devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerini, politika hedeflerini açık bir biçimde ortaya koyar, uygulamayı yakından takip eder ve uygulama sonuçlarını aktarır, bu sonuçların başta konan hedeflerle ne kadar uyumlu olduğunu ve bu hedeflerden ne kadar saptığını belirler. Son olarak bu raporlama bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından denetlenir⁴²².

Mali saydamlık, yönetimin orta vadeli politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Makro ekonomik politikaların ve tercihlerin kamuoyu tarafından anlaşılması, beklentiler üzerinde olumlu sonuçlar yaratacaktır. Mali saydamlık ve güvenilirliğin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamuoyu tarafından temel makro ekonomik politikalara olan destek artacaktır. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirirken sürdürülebilir olmayan nitelikteki

⁴²⁰ ATİYAS - SAYIN, 2000, s. 28.

⁴²¹ Ramazan GÖKBUNAR - Harun CANSIZ, "Türk Mali Yönetiminin Şeffaflık Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Öneriler", *Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi*, Prof. Dr. Doğan Bayar'ın Hatırasına Armağan, C.19, Sayı: 1- 2, 2003, s. 253.

⁴²² ATİYAS - SAYIN, 2000, s. 28- 30.

politikaların getirmiş olduğu politik riskleri arttırmaktadır⁴²³.

(2) Performans Saydamlığı

Nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin (yani mümkün olan en az maliyetle sunulup sunulmadığının veya amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının) değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır.

Performans saydamlığı deyiminde performanstan anlaşılan, kamu hizmetlerinin miktar, kalite, maliyet boyutlarının tanımlanması ve bu boyutlardaki değişkenlerin birbiri ile ilişkilendirilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği, yani hizmetin hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına cevap verip vermediği ve hizmet arzının verimliliği, yani hizmetin maliyeti sayılabilir. Hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği konusunda bilgi üretemeyen bir kuruluşun iyi yönetilmesi güçleşmektedir⁴²⁴.

Şeffaf ülkelerde, daha düşük seviyeye sahip bir yolsuzluk eğilimi olduğu yönünde kanıtlar mevcuttur. Daha şeffaf ticari politikalar uygulayan ülkelerde daha büyük rekabet, yolsuzluğun azalmasına yardımcı olmaktadır. Tersine şeffaflığın azalması sonucu yasadışı hareket eden bürokratlar, rüşvetin açığa çıkarılmasında ticari engeller oluşturabilmektedir⁴²⁵.

b. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli, hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.

Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır:

- **Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu:** Yürütmenin Parlamente karşı sorumluluğu,

⁴²³ Yasemin HÜRÇAN - Emine KIZILTAŞ - Hakan YILMAZ, "Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde- IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Ed.: İzak Atiyas- Şerif Sayın, TESEV Yayınları: 20, ISBN: 975-8112-19-8, Acar Matbacılık, İstanbul, 2000, s. 100- 103.

⁴²⁴ ATİYAS - SAYIN, 2000, s. 32.

⁴²⁵ WEI, 2000, s. 1.

- **Yönetmel Hesap Verme Sorumluluğu:** Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,
- **Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu:** Hem parlamentonun hem de bütünöyle devletin vatandaşına karşı sorumluluđu⁴²⁶.

Etkin bir hesap verme sorumluluğunun beş temel prensibi bulunmaktadır:

- Ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması,
- İşin yapılması ve gelişmenin izlenmesi,
- Sonuçların raporlanması,
- Sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.

Yukarıda ifade edilen prensiplerin her biri ne kadar uygun şekilde yerine getirilirse, uygulamada da hesap verme sorumluluğunun etkinliği, o denli yüksek olur⁴²⁷.

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu ve yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı sorgulanmaktadır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngöröldüğu gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır⁴²⁸.

Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık kavramları Türk yasal düzenlemelerine ilk defa 5018 sayılı kanun ile girmiş, bu iki kavram kamu mali yönetim sisteminin en önemli nedeni olan bu kanunda yer bulmuştur. Ülkemizde saydamlık ve hesap verilebilirliğin önemli hale gelmesinin belli başlı nedenlerinden birincisi, başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlarca bu iki kavrama yapılan vurgu, ikincisi ise ulusal düzeyde kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışmaya açılması ve bu konuda toplumsal talebin artmaya başlamasıdır. Ayrıca ülkemizde mali saydamlık anlayışı, hem

⁴²⁶ Necip POLAT, "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan- Haziran 2003, s. 71.

⁴²⁷ Bekir ÖZCAN, **Organize Suç Örgütlerinin (Mafya) Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Yolsuzluklardaki Rolü**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 15.

⁴²⁸ POLAT, 2003, s. 71.

uluslararası kuruluşların, hem ekonomik krizlerin, hem de demokratikleşme ve Avrupa Birliği'ne giriş sürecinin tetiklediği, bürokrasinin de büyük ölçüde bu ihtiyaca cevap vermeye çalıştığı ve ulusal farkındalığın arttığı siyasi otoritenin de kayıtsız kalamayacağı bir aşamada yer almaktadır⁴²⁹.

3. Vergi İdaresi İçindeki Reformlar

Personel rejiminde, gelir idaresinde reformlar, performans standartları belirleme ve gözlem birimleri oluşturma bu yolda atılacak adımlardır.

a. Personel Rejimi Reformları

Memurların tekelci güçlerinin azaltılması ve ücretlerinin iyileştirilmesi, işe alma ve terfilerde liyakat ilkesinin gözetilmesi gerekmektedir.

(1) Tekelci Gücü Azaltmak

Yolsuzlukla mücadelede ilk adım, vergi yetkililerinin tekelci gücünün önüne geçilmesidir. Vergi yönetiminin faaliyetlerinin, vergi tahakkuk ve toplama birimlerinin farklı birimler tarafından yapılması (özellikle de denetimin) gerekmektedir. İşlemlerin farklı birimlerde olması, vergi memuru ile mükellef arasındaki teması azaltmakta ve yolsuzluk fırsatlarını ortadan kaldırmaktadır.

Vergi yetkililerinin tekelci gücünü kırmak için idare, diğer ülkelerle rekabete açık olmalıdır. Yolsuzluk gizli olduğu müddetçe mücadele güçtür, fakat rekabet rüşvet düzeyinde önemli miktarda azalma sağlayacaktır. Hükümet hizmetlerinin sağlanmasındaki rekabete, daha yoğun gözlem ve denetim eşlik etmelidir⁴³⁰.

Vergi mükellefleriyle vergi makamları arasındaki kişisel etkileşim, vergi kaybının kapsamını gösteren önemli bir faktördür. Bu nedenle bu etkileşimi minimize etmek için, mümkün olduğunca çok prosedürün otomatik hale getirilmesi gerekmektedir⁴³¹.

(2) Memurların Ücret Sisteminin Rekabetçi Olması

Literatür, vergi memurlarının motivasyonu amacıyla, çalışma

⁴²⁹ Serpil AĞCAYA - Düriye TOPRAK, "Kamusal Etik Açısından 5018 ve Mali Saydamlık", **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009, s. 325.

⁴³⁰ PUROHIT, 2007, s. 293.

⁴³¹ EDLING, 2007, s. 22.

performanslarına göre gelirlerinin iyileştirilmesini içeren teşvik programlarının önemini vurgulamaktadır. Etkili bir prim sistemi, vergi müfettişlerinin rüşvetçi olup olmamasına bağlıdır. Bu sayede prim sistemi daha yüksek seviyede rüşvet talep edilmesini sağlayarak rüşvetçi vergi memurunun konumunu güçlendirerek, vergi kaçırmayı mükellefler için daha maliyetli hale getirebilir. Hatta mükellef istenen rüşveti değil vergisini ödemeyi bile yeğleyebilir. Özellikle de vergi mükelleflerinin uyumunun tam olduğu hallerde, yolsuzluğu ortadan kaldırmak için bu teşvik programları önem taşımaktadır⁴³².

Negatif teşviklerin, pozitif teşviklerle (maaş tabanlı performans teşvikleri) tamamlanması gerekmektedir. Bu, mali otoritelerin yolsuzluğa karşı hassasiyetlerini önemli ölçüde değiştirebilecektir⁴³³. Memur maaşları yolsuzluğa karşı koyabilmek için yüksek olmalıdır. Maaşların düşük olduğu yerlerde yolsuzluk daha cazip olmaktadır⁴³⁴.

(3) Liyakat Sistemi

Kamu sektörüne personel alımlarının ve terfilerin liyakat usulüne (meritokrasi) göre yapılması, siyasi patronaja engel olacak, böylece yolsuzlukları azaltacaktır⁴³⁵. Memurları işe alma düzenli ve sınav sistemiyle gerçekleşmelidir. Ayrıca, vergi yetkililerine görev sorumluluğunu anlatan eğitimler verilmelidir⁴³⁶.

Yapılan ampirik çalışmalarda işe alma ve terfilerde başarı kriteri ne kadar az gözetiliyorsa, yolsuzluğun da o kadar yüksek olduğu görülmektedir. İnsanları politik kaygılar güdülmeksizin işe alınması, eş - dost kayırmanın ve kadrolaşmanın olmaması, meslekte yükselmeye ve işe almada açık kuralların varlığı bürokrasinin kalitesine katkıda bulunmaktadır⁴³⁷.

Türk bürokrasisinin en önemli sorunlarından birisi kişisel olgusudur.

⁴³² Dilip MOOKHERJEE, "Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons From Tax Administration," **Annual World Bank Conference in Development Economics 1997**, Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (Editors), the World Bank, Washington D.C., 1997, s. 16.

⁴³³ Nick DEVAS - Simon DELAY- Michael HUBBARD, "Revenue Authorities: Are They the Right Vehicle for Improved Tax Administration?", **Public Administration and Development**, Volume 21, Issue 3, 2001, p. 211.

⁴³⁴ PUROHIT, 2007, s. 293.

⁴³⁵ UNDP, "Corruption and Good Governance", **United Nations Development Programme, Discussion Paper**, No: 3, 1997, s. 69.

⁴³⁶ PUROHIT, 2007, s. 293.

⁴³⁷ James E. RAUCH - Peter B. EVANS, "Brueaucratic Structure and Brueaucratic Performance in Less Developed Countries", **Journal of Public Economics**, 75, 2000, s. 68.

Bu durum Osmanlı'dan bu yana devam etmektedir. Örneğin, memuriyete atamalarda liyakat ilkesine uyulmuş olduğu söylenemez. Yönetimde kişiselliğin bir yansıması olarak, uzun süre bürokratik örgütlenmede bir örneklik sağlanamamıştır. Atama ve terfiler, her kişiye özgü değişik işlemler olarak ortaya çıkmaktadır⁴³⁸.

Yönetim aşırı politize olmuş, siyasi partiler bürokraside iş bulma görevi üstlenmiş, personel sistemi eskimiş ve yozlaşmış, kısaca bürokrasinin otonomi ve statü kaybı için ne gerekliyse o gerçekleşmiştir. Özellikle son yıllarda personel politikasında, ganimetçi yöntemi çağrıştıracak bir uygulama sergilenmektedir. Siyasi istikrasızlıklar ve güçsüz hükümetler, bürokrasinin her kademesinde büyük keyfiliklere ve onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır.

Demokratik Batı ülkelerinde görülen siyasal nitelikli olan ve olmayan kadro ayırımına benzer bir ayırım bizde yapılmamıştır. Başka deyişle, Türkiye'de yasal olarak oluşturulmuş siyasal nitelikli kadrolar bulunmamaktadır; ancak valilik, müsteşarlık gibi sınırlı kadrolar istisnai nitelikte kadrolar olarak kabul edilmektedir. Örneğin, vali olabilmek için Bakanlar Kurulu Kararnamesi gerekmektedir. Vali olabilmek için devlet memuru olmak isteyenlerde aranan şartlar dışında başka bir şart gerekmemektedir. Bu nedenle, siyasal iktidar değişikliklerinde çok sayıda valinin merkez emrine alınıp yerine yenilerinin atandıkları görülmektedir. Ancak uygulamada çok daha alt düzeylere kadar siyasal kadrolaşma olayları görülmektedir. Denebilir ki, ülkemizde kayırmacılık ve partizanlık, özellikle koalisyon dönemlerinde, oldukça yoğun olarak görülmektedir. Batı ülkelerinin bir ölçüde çözdükleri bu sorun, ülkemizde bir çözüme ulaştırılamamıştır. Bu durum, kamu örgütlerinde verimlilik ve etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.

Yönetimde politikleşme, kayırmacılık ve partizanlık sorununun çözümü için, özellikle en üst düzeylerde görülen siyaset - yönetim iç içeliği dikkate alınarak, hangi üst düzey yönetim kadrolarının siyasal nitelik taşıdığı yasayla açık olarak belirlenmesinde yarar vardır. Radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesine ilişkin yasa ilk kez Radyo - Televizyon Üst

⁴³⁸ Cemal FEDAYİ, "Siyasal Sistem ve Kamu Örgütleri İlişkiler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Kamu Hukuku Arşivi**, ISSN: 1304-2216, Mart 2007, http://www.akader.net/KHUKA/2007_mart/4.pdf, s. 49-50, Erişim Tarihi: 21.08.2008.

Kurulu adıyla oluşturulan kurul üyelikleri için, TBMM'de yer alan iktidar ve muhalefet partilerince gösterilen adaylar arasından yine TBMM tarafından seçim yapılmasını öngörmüştür. Böylece siyasal nitelikli kadro ayrımının ilk örneğini Radyo - Televizyon Üst Kurulu üyelikleri oluşturmuştur. Bu durum genel kamu yönetimi açısından da açıklığa kavuşturulmalıdır⁴³⁹.

(4) Mal Beyanı ve Dokunulmazlıklar

Mal beyanı kanunlarının çıkarılması kamu sektöründeki yolsuzlukları azaltabilecektir. Böylelikle hesap verilebilirlik artacak, kamu görevlilerinin parasal durumları şeffaflaşacaktır⁴⁴⁰. Mal beyanı, genellikle kamu görevlisince önceden hazırlanan bir formun doldurulması suretiyle bilgi istenmesidir⁴⁴¹.

Türkiye'de sınırlı olarak uygulanan mal beyanı, amacına hizmet etmekten uzaktır. Politikacıların, yüksek yöneticilerin servetlerinin açıklanması ve yayınlanması gerekmektedir.

3638 sayılı Mal Bidiriminde Bulunulması Kanunu'nun, yolsuzlukla mücadelede yeterli olabilmesi için şu düzenlemelerin yapılması gerekmektedir:

- Ülkemiz şartlarına uygun olarak yolsuzluk türleri ve eylemleri belirlenerek yolsuzluk suçları kategorize edilmeli, birçok ülkede olduğu gibi kayırmacılık, rant kollama, hediye ve ikram kabul etme eylemleri yolsuzluk suçları olarak tanımlanmalıdır.
- 4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunları yeniden gözden geçirilerek, bu yasada bir araya toplanmalıdır.
- Yolsuzlukla Mücadele Kurulu ile Yolsuzlukla Mücadele Başsavcılığı ve Mahkemesinin görev, yetki ve sorumlulukları ile işbölümü bu yasa ile belirlenmelidir. Yolsuzluk suçları ile elde edilen mal ve gelirlere el konması esas alınmalıdır.
- Yolsuzluklar kapsamına, özel sektöre yönelik olmak üzere sebepsiz zenginleşmeler, yanlış muhasebe kayıtları gibi suçlar da dahil edilmelidir. Ayrıca yolsuzluklarla mücadeleye, toplum katkısının sağlanması amacıyla muhbirilere ikramiye verilmesi öngörülmelidir⁴⁴².

⁴³⁹ FEDAYİ, 2007, s. 52.

⁴⁴⁰ Phyllis DININO - Sahr J. KUPUNDEH - Robert LEIKEN, **A Handbook on Fighting Corruption**, The United States Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 1999, s. 9.

⁴⁴¹ Tülay BAYDAR, "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 449, Ankara 2005, s. 68.

⁴⁴² Serdar İGDELER, "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 442, Ankara, 2004, s. 77- 107.

Memurları normal vatandaşların dışında tutan ve olağan yargılanma karşısında onları bir zırh gibi koruyan dokunulmazlıkların ve ayrıcalıkların kaldırılması gerekmektedir. Memur yargılamasında yönetsel güvence sistemi, hukuk devletinin ilkeleriyle taban tabana çatışmaktadır⁴⁴³.

Mal Bildirim Teşkilatı kurulmalı, teşkilat, gerekli teknoloji ile donatılmalı ve tüm illerdeki büroları birbirine bilgisayar ağıyla bağlanarak, mal ve servet bildirimlerinin merkezden kontrol edilebilmesine ve internetten de izlenebilmesine olanak tanınmalıdır⁴⁴⁴.

b. Bağımsız Gelir İdaresinin Kurulması

Bağımsız gelir idaresi ile bir yandan Maliye Bakanlığı'nın siyasi nüfuzunun sınırlandırılması amaçlanırken, öte yandan vergi makamlarının vergi düzenlemelerinde özgür kalması amaçlanmaktadır. Bu durum daha anlaşılır vergi yönetimi reformları yaratabilecektir⁴⁴⁵.

Türkiye'de Gelir idaresi, 16.05.2005 tarihinde 5345 sayılı kanunla Maliye Bakanlığına bağlı "Gelir İdaresi Başkanlığı" şeklinde örgütlenmiştir. Başkanlığın taşra teşkilatı ise, doğrudan merkeze bağlı idaresi, başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki görev ve yetkilere haiz vergi dairesi müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir⁴⁴⁶.

(1) Mükellef Odaklı Yönetim

Gelir İdaresi, mükellef odaklı yönetimle, vatandaş memnuniyetini esas alan Toplam Kalite Yönetimini (TKY) uygulamalıdır. Çünkü, kaliteli kamu hizmeti vatandaşın beklentilerine cevap verebilecek hizmettir. Kamu Yönetiminde TKY uygulamasını, sadece piyasa mekanizmasının kamu sektörüne uyarlanması biçiminde değerlendirmemek gerekir. TKY, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesini arttıran bir üretim teknolojisi veya vatandaşların kamu hizmetinden duyduğu memnuniyeti arttıran bir yönetim biçimi olarak görülmelidir⁴⁴⁷.

⁴⁴³ FEDAYİ, 2007, s. 53.

⁴⁴⁴ Mehmet Hüseyin BİLGİN, "Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 2, Haziran 2003, s. 43.

⁴⁴⁵ Odd - Helge FJELDSTAD, "Decentralisation and Corruption", **A Review of the Literature**, Chr.Michelsen Institute, Bergen, 10 July 2003, <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/pfm/decentralisation-and-corruption-fjeldstad-2003.pdf>, s. vii, Erişim Tarihi: 09.08.2008.

⁴⁴⁶ 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

⁴⁴⁷ BİLGİN, 2003, s. 40.

Gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek için mükellef odaklı bir anlayışa geçilmesine paralel olarak Gelir İdaresi Başkanlığı yeniden yapılanma kararı almıştır. Bu süreçte mükellef odaklı bir yapıya kavuşan Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde oluşturulan Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı “verginin bir vatandaşlık görevi olduğunun benimsetilmesi ve vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesi sürecinin kolaylaştırılması” yönünde çalışmalar yapmaktadır.

Gelir İdaresi'nin yeni teknolojilerden faydalanması önemli olmakla birlikte, çeşitli iletişim vasıtaları ile her eğitim seviyesinde ve her gelir düzeyindeki mükellefe ulaşmaları büyük önem taşımaktadır. Dolayısı ile mükellefler birbirinden farklılaştıkça, bilgilendirilme şekilleri de farklılaşmalıdır. Ancak, genel bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'nin ekonomik durumundan hareketle, mükelleflerin büyük bir çoğunluğunun internet sitesine erişimi olamayacağı görülmektedir. Ülkemizde gittikçe yaygınlaşan cep telefonu kullanımı ise bilgilerin bu yolla mükelleflerin çok büyük bir kısmına ulaştırılması için etkili bir yol olarak görülmektedir.

Türkiye'de oldukça etkili olan bir diğer iletişim kanalı ise televizyonlardır. Televizyonlarda özellikle mükelleflerin beğenisini kazanmış insanların yer alacağı reklam kampanyaları düzenlenmesi, bu kampanyalarda slogan niteliği taşıyan sözler kullanılarak, insanların vergi ile olan iletişiminin sıcak tutulması önem taşımaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından vergi ile ilgili konularda bastırılacak broşürlerin, vatandaşların yoğunlukla bulunduğu bölgelere (otobüs durakları, alışveriş merkezleri vb.) dağıtılması vergi ile mükellef arasında kurulacak iletişim açısından önemlidir⁴⁴⁸.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın şeffaf davranması oldukça önemlidir. Mükellefler, ödedikleri verginin toplumun ihtiyaç duyulan alanlarına harcandığına inanırlarsa, vergilerini eksiksiz ve zamanında ödeyeceklerdir. Dolayısı ile, vergisini ödeyen mükellef dolaylı yollarla ve uzun vadelerde faydasını göreceği vergi ödemeleri ile ilgili, kısa zamanda üstelik bireysel olarak bilgilendirilmesi sonucu sisteme güven duyacaktır.

Vergi borcunu erken ödeyen mükellefleri ödüllendirmek de etkin bir yol

⁴⁴⁸ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 32.

olabilir. Vergi borcunu yasalarda verilen sürenin başlangıcında ödeyenlere, süreyi geçtikten sonraki ödemeler için öngörülen faiz veya ceza oranında vergi indiriminde bulunulabilir. Ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmalarında amaç, vergisini düzenli ödeyen vatandaşın ödüllendirilmesi olduğu kadar, hakkaniyet ortamının sağlanması, vergisini ödemeyen vatandaşın cezalandırılmasının yanı sıra da geri kazanılması olmalıdır. Ancak bu vergi affı demek değildir. Vergi aflarına karşı olumsuz bir tutumun baskın olduğu görülmektedir. Bu vergisini düzenli ödeyen vatandaşın, haksızlığa uğradığını hissetmesinden ileri gelmektedir. Dolayısıyla, vergi kaçırana adeta bir ödüllendirme haline gelen vergi afları yerine, mükelleflerin vergi borçlarını ödemelerini kolaylaştıracak çeşitli sistemler geliştirilmelidir⁴⁴⁹.

(2) Yönetimi Yerelleştirmek

Yerelleşme, kamu yönetiminde merkeziyetçi ve vesayetçi devlet anlayışının terk edilmesidir. Yerelleşme, merkezi idarenin performansını, yerel idarelerin şeffaflığını arttırdığı ölçüde yolsuzluğu azaltmada önemli bir rol oynayacaktır⁴⁵⁰.

Fisman ve Gatti⁴⁵¹, Gurgur ve Shah⁴⁵² yolsuzluk ve yerelleşme arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında yerelleşmenin yolsuzluğu azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Bürokratların, vergi mükellefleri üzerinde tek elci gücü olduğunda yolsuzluk işlemlerini izlemek zor olmaktadır. Yürütmeye hükümetin diğer birimleri (yargı) arasında ilişki olmalıdır. Hatta bu ilişkiye siyasi partiler, medya, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör de katılmalıdır.

Demokratik sistemlerde, sorumluluk ve şeffaflık mekanizmasıyla yolsuzluk en aza indirilebilir. Yerel yönetimler üst düzey otoritelerin işlemlerini kontrol edebilecek güce sahip olmalıdır. Fakat tersine yerel yönetimler merkezi kurumsal düzenleme ve uygulamalara bağlıdır. Yerel sorumluluk kanallarının açılabilmesi için, yerel yönetimlere idari, siyasi ve mali yetkiler verilmelidir. Eğer

⁴⁴⁹ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 146.

⁴⁵⁰ WORLD BANK, 1997, s. 43.

⁴⁵¹ Raymond FISMAN - Roberta GATTI, “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2290, 2000, s. 9.

⁴⁵² Tuğrul GURGUR - Anwar SHAH, “Localization and Corruption: Panacea or Pandora’s Box”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 3486, January 2005, s. 25.

kurallar yerel hükümet yetkilileri tarafından yerel normlara göre oluşturulabilirse, yolsuzluk olasılığı azalabilecektir.

Gelir idaresi bugünkü yapısıyla yolsuzlukla mücadele edebilecek yetkilerle donatılmış değildir. Gelir idaresinin taşra teşkilatı bugün itibariyle il yönetimi içinde yer almaktadır. Bu durum bir yandan taşra teşkilatının mevcut yetkilerini kullanmasında sorunlar doğurmakta diğer yandan idari hiyerarşideki basamak sayısını çoğaltmak suretiyle bürokrasiyi artırmakta, vergi idaresinin çabuk hareket edebilme kabiliyetini azaltmaktadır.

Vergi idaresi taşra teşkilatı sahip olduğu idari (politika tespiti, kaynakların tahsisi, harcama yetkisi gibi) yetkiler bakımından çok yetersizdir. Yolsuzlukla mücadele edilmek isteniyorsa merkezi idare yanında, taşradaki gelir idaresi de daha geniş yetkilerle donatılmalıdır. Bugünkü haliyle gelir idaresi gerek yetkililer gerekse kaynakların tahsisinde merkezi ön planda tutan bir yaklaşım içindedir.

Gelir İdaresi Yasasının ihtiyaçları karşılamadığı, IMF dayatması ile yapıldığı, yasa ile birlikte vergi denetiminin çok parçalı hale getirildiği, yasanın vergi adaletsizliğini ve % 50'lere varan kayıtdışılığı önleyecek maddeleri içermediği şeklinde eleştiriler de yapılmıştır⁴⁵³.

c. Performans Standartlarının Belirlenmesi

Standart hale getirilmiş prosedürlerin yaratılması ve prosedürlerin basitleştirilmesi, bilgisayar kullanımı performansı artırıcı önlemlerdir. Performans standartları politikacılara, yöneticilere ve halka yönetimin nasıl ne kadar iyi iş yaptığını değerlendirme fırsatı vermektedir. Performans standartları sadece gelir hedeflerini değil aynı zamanda hizmet standartlarını da içermelidir. Hizmet standartları, bir yönetimin beklenen standartları karşılamayan (belki de yolsuzluktan dolayı) işlemleri, ofisleri ya da memurları tespit etmeleri için denetleme (kontrol) mekanizmaları getirmelerini sağlamaktadır⁴⁵⁴.

Vergi dairesine düşen ortalama mükellef sayısının fazlalığı, personel yetersizliği, mükelleflere sunulan hizmetin kalitesini düşürmektedir. Bunun yanı sıra, mükelleflerin büyük bir çoğunluğu vergi dairelerinde hizmet vermekte olan

⁴⁵³ www.evrensel.net.İşçi-Sendika, "Gelir İdaresi Yasası İhtiyaçları Karşılamaz", 23.05.2005.

⁴⁵⁴ John CROTTY, "Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations", Paper presented at the **8th IACC**, Lima, Peru, 1997, http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/jcrotty.html, Erişim Tarihi: 06.08.2008.

personelin davranışlarından memnun olmadıklarını dile getirmektedirler. Vergi dairelerinde, beklediği ilgiyi bulamayan, iletişim kuramayan ve yeterli bilgi alamayan mükellef, sadece vergi dairesinden soğumakla kalmayıp, bu tutumunu vergi ile ilgili diğer alanlara da yansıtmaktadır. Dolayısı ile, vergi dairelerinde çalışmakta olan personelin kişilerarası ilişkiler ve iletişim konusunda eğitim alması sağlanmalı ve bunu takiben vergi dairelerinde hitap ve hizmet birliği (standartlaşma) oluşturulmalıdır⁴⁵⁵.

(1) Bilgi Teknolojisinin Kullanımı

Dünyadaki birçok ülke, idari yolsuzlukla mücadelede bilgi teknolojilerini kullanmaktadır. Bu teknolojiler, yerel yetkililerin takdir gücünü ve işlem maliyetlerini azaltıp, şeffaflıkta önemli artışlar sağlamaktadır. Vergi memurlarıyla mükellefler arasındaki etkileşimi azaltarak yolsuzluk fırsatlarını ortadan kaldırmaktadır.

Bilgi teknolojilerinin kullanımı ve otomasyon, yüz yüze yapılan işlemlerde yaşanan aksaklıkları ve gecikmeleri ortadan kaldıracak, bu sayede kamuoyu ile bilgi paylaşımı gerçekleştirilerek, halkın güveni kazanılabilecektir. Bu daha fazla hesap verilebilirliği sağlayacağından, yetkililerde yolsuzluğa maruz kalma konusunda bir korku oluşturulabilecektir.

Vergi sisteminin teknolojiye tamamen entegre olması gerekmektedir. Kişilerin bilgileri vergi idaresine kurum kayıtları sırasında toplanmalı, daha sonra yaptıkları her işlem (vergi ödeme vs) kaydedilmelidir. Bu bilgiler, gerektiğinde denetim amaçlı kullanılabilmek için anabilgisayarda bir veri ambarında tutulmalıdır. Soruşturma sonuçları da kaydedilmelidir ve özellikle bu bilgiler diğer kuruluşlarla paylaşılmalıdır. Bu sistem, bilginin kötü amaçlı kullanımını engelleme amaçlı çok sıkı güvenlik ve gizlilik tedbirleriyle korunmalıdır.

Mükellef tüm vergi kuralları, oranları ve yöntemleri ile ilgili bilgilere internetten ulaşabilmelidir. Bu konudaki bilgi eksikliği mükellefi haklarından habersiz kılacağından, işlemler vergi memurunun takdirine bağlı olarak yürüyecektir⁴⁵⁶.

Vergi yönetiminin modernizasyonu, daha etkin bir sistem sağlayacak ve

⁴⁵⁵ MOOKHERJEE, 1997, s. 16.

⁴⁵⁶ PUROHIT, 2007, s. 295- 297.

vergi gelirlerini yükseltecektir. Karşılıklı görüşme yerine yazılı ve telefonla iletişim norm kabul edilmelidir. Yolsuzluk riskinin yüksek olduğu alanlarda kontrol sistemleri iyileştirilmelidir. Mümkün olan yerlerde bilgisayarlı sistemler kullanılmalı ve programlar ya da dosyalarda sahtecilik girişimlerinin farkına varılması için bilgisayarlı sistemleri denetleyen bir sistem uygulanmalıdır. Örneğin, eğer kanun tarafından bir muvafakat sertifikası isteniyorsa bu bilgisayar sistemi tarafından otomatik olarak hazırlanmalıdır⁴⁵⁷.

Bireyin, işletmelerin, endüstrilerin daha doğrusu tüm toplumsal unsurların, elektronik ortamdan yararlanarak daha yaygın şekilde bilgiyi kullanabilir ve bilgiden bilgi üretebilir hale gelmeleri, toplumun yenilenme kapasitesini de artıracaktır. Böyle bir imkan ise; toplumun olası yolsuzluklardan korunabilmesini sağlayabilecektir⁴⁵⁸.

(2) İç Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi

Vergi denetleme stratejisinin tatbik edilmesi, vergi kaçırmayı gizleyen vergi müfettişlerinin cezalandırılması için iç kontrol biriminin raporları doğrudan vergi idaresi müdürüne rapor edilmelidir. İdare aynı zamanda yolsuzlukla mücadeleden sorumlu bir büroya sahip olmalıdır. Vergi müfettişleri özel bir teftiş sistemine bağlı tutulmalıdır. İç kontrol birimi, teftiş için sistem tarafından seçilen vergi mükelleflerinin gerçekten denetlenip denetlenmediğini de kontrol etmelidir⁴⁵⁹.

Vergi idaresinin öncelikle iç denetim sistemlerini güçlendirmesi gerekmektedir. Denetim sistemi yerel idarelerden gelen bilgileri temel alan risk değerlendirmesi esasına dayanmalıdır. Geçmişte yapılan denetim sonuçları ve bölümlerden gelen bilgisayar sonuçları değerlendirilebilmelidir. Bu denetçilerin mükelleflerin hesaplarını özel olarak incelemesi için önemlidir⁴⁶⁰. Denetim hırsızlık, usulsüzlük arama odaklı bir yaklaşımdan ziyade yapıcı yol gösterici bir kimlik taşımalıdır⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ IMAM - JACOB, 2007, s. 24.

⁴⁵⁸ Can Fuat GÜRSELLER - Faruk DEMİR vd., **Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No: 2002-8, s. 15.

⁴⁵⁹ EDLING, 2007, s. 21.

⁴⁶⁰ PUROHIT, 2007, 294.

⁴⁶¹ Bayram BARUN, "Yolsuzlukla Mücadelede Dış Denetimin Rolü", **TEPAV Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı**, 5-6 Aralık 2007, s. 12, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Bayram_Barun_Yolsuzlukla_Mucadelede_Dis_Denet

4. Gözlem Birimleri Oluşturma

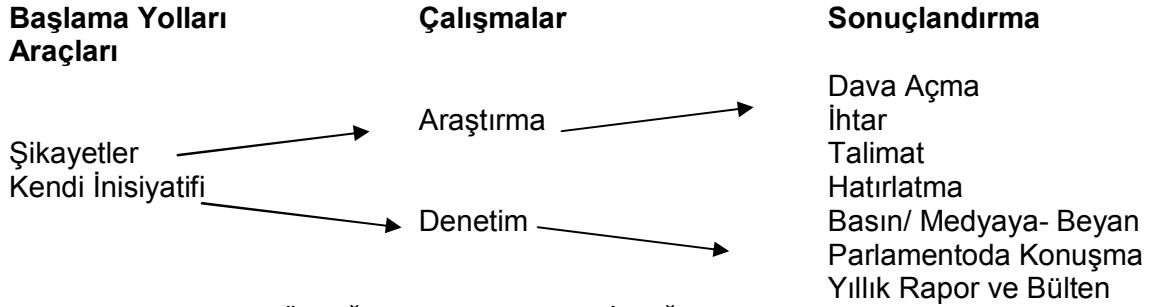
Yolsuzlukla mücadelede yolsuzlukları araştıracak soruşturacak yeni kurumlar kurulmalıdır. Bunlar ombudsman bürosu, yüksek denetim kurumları, yolsuzlukları araştırma - soruşturma komisyonudur.

a. Ombudsman Bürosu

Yolsuzlukla mücadele alanında, idareye ve kamu görevlilerine ilişkin yolsuzluk ve rüşvet şikayetlerini araştıracak ombudsman kurumu önemli bir araçtır. Ombudsman kelime olarak kamu denetçisi, parlamento komiseri, kamu hakemi, arabulucu gibi anlamlara gelmektedir. Ombudsman kurumu ilk defa İsveç'te (1809) oluşturulmuştur. İsveç sisteminden etkilenecek ombudsmanı ilk uygulayan ülke Finlandiya olmuştur. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka, 1962'de Norveç ve Yeni Zelanda takip etmiştir. Bugün 40'ın üzerinde ülke ulus, bölge, şehir ve belediye bazında ombudsman kurumunu uygulamaktadır. 1980'lerden itibaren özel sektör kuruluşlarında ve üniversitelerde kullanılan bir kurumdur. Avrupa Birliği Maastricht Anlaşması kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak bir ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.

Ombudsman, anayasa veya parlamento tarafından temin edilen, başında parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, rapor yayınlama ve disiplin uygulaması önerme hakkı olan ofis olarak tanımlanabilir.

Şekil 7: Ombudsmanın Faaliyet Alanı Yapısı



Kaynak: Oğuz BABÜROĞLU - Nevra HATİBOĞLU, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın No: TÜSİAD-t/97-206, ISBN: 975-7249-29-7, İstanbul, Ocak 1997, s. 16.

Tüm ombudsman kurumlarında anayasal bağımsızlık ve çok geniş bir araştırma yapma hakkı olmak üzere iki temel ayırt edici özellik bulunmaktadır. Ombudsmanın öz sorumluluğu, kamu yönetiminde hiçbir vatandaşa yanlış veya adaletsiz davranılmamasını garanti etmektedir. Kurumun işlevsel yeterliliği, idari kapasitesi, uzmanlaşmış kadrosu yargıdan bağımsız olmasına bağlıdır⁴⁶².

Ombudsmanın varlık nedeni, yolsuzlukla mücadele olmasa da özellikle idari konularla ilgilenecek, yönetim kalitesinin artmasına yardımcı bir kurum olmaktadır. Yürütme yetkisinin olmaması, yolsuzlukla mücadelede dezavantaj gibi görünse de bu gücün olmayışı, ombudsmanın gerçek bir bağımsızlığa ve geniş yetkilere sahip olmasını sağlamaktadır. Bu sayede geniş bir faaliyet ve hareket alanına sahip olmaktadır⁴⁶³.

Türkiye’de ombudsman rolünü kısmen, yönetimin her türlü eylem ve işlemini yargı yoluyla denetleyebilen, anayasal bir bağımsız kuruluş olan Danıştay üstlenmiştir⁴⁶⁴. İdare mahkemeleri yönetimin işlemlerini sadece hukukilik açısından denetlemektedir. Yerindelik ve verimlilik açılarından herhangi bir denetim yapılmamaktadır. Teftiş kurulları da rutin mevzuat denetimleri yapmaktadır. Kamu örgütlerinin daha etkin çalışması ve siyasal organlarla ilişkilerinin uyumlu ve sağlıklı olması yolunda getirilen önerilerin başında, ombudsman tipi bir denetleme organının kurulması gelmektedir.

⁴⁶² Oğuz BABÜROĞLU - Nevra HATİBOĞLU, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206,975-7249-29-7, ISBN: İstanbul, Ocak 1997, s. 11- 16.

⁴⁶³ Gary PIENAAR, “The Role Of The Ombudsman in Fighting Corruption”, **The 9th International Anti- Corruption Conference**, 9- 15 October 1999, Durban, South Africa, http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html, Erişim Tarihi: 23. 09. 2008.

⁴⁶⁴ ERGUN, 1978, s. 28.

Türkiye’de, ombudsmanlık yönünde bazı adımlar atılmışsa da kesin bir yapılaşmadan henüz söz edilememektedir⁴⁶⁵.

Kamu yönetiminin kamu yararına uygun etkili, verimli işlemlerini, dürüst ve adil olmasını sağlayacak siyasal, idari ve yargısal denetim türlerine sahip olan Türkiye’de “Etik Kurul”un, ombudsman benzeri bir denetim yapabileceği belirtilmektedir. Bu kurul için en büyük tehlike; kurula, kamu yönetiminde adalet, dürüstlük, saydamlık ilkelerine zarar veren uygulamaları ortadan kaldırmak gibi kurulun gücünü açacak bir nitelik atfedilmesidir. Çünkü bu kurul diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı niteliktedir⁴⁶⁶.

Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsman benzeri denetimi çağrıştıran bir amaçla kurulduğu yönünde iddialar da mevcuttur. Ancak bu kurul adından yola çıkılarak, devletin tüm organlarının işlem ve eylemlerinin denetlenmesiyle görevli ve yetkili bir denetleme kurulu olarak görülmemelidir⁴⁶⁷.

b. Yüksek Denetim Kurumları (YDK)

Kamu fonları ve kaynaklarının yasalara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını, etkin yönetilip yönetilmediğini, usulüne uygun bir biçimde (yürütme organınca yasamaya) hesap verilip verilmediğini bağımsız olarak denetlemek ve parlamentoya rapor sunmakla görevli olan; temel dayanağını anayasadan alan; mali, idari, siyasi bağımsızlığı olan ve bazı ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılan kurumlara Yüksek Denetim Kurumları (YDK) adı verilmektedir⁴⁶⁸.

YDK’lar doğrudan yolsuzlukla mücadele amacına hizmet etmeseler de devlet gelir ve giderlerinden sorumlu birimler olarak, güvenilir bir iç mali yönetimin sağlanmasında yüklendikleri rol sayesinde bir ülkenin kamu mali sisteminin destek noktasındadırlar.

YDK’lar yolsuzluğun gelişmesini önleyecek, yasal ve kurumsal faktörlerin

⁴⁶⁵ FEDAYİ, 2007, s. 52.

⁴⁶⁶ İbrahim ARAP - Levent YILMAZ, “Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18- 19 Kasım 2005, Sakarya, <http://www.etikturkiye.com/etik/kamu/3IbrahimArapLeventYilmaz.pdf>, s. 263, 2005, Erişim Tarihi: 23.07.2008.

⁴⁶⁷ A. Turan ÖZTÜRK, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvetin Önlenmesinde Bir Kontrol Aracı Olarak İç Denetimin Rolü”, **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009, s. 310.

⁴⁶⁸ H. Ömer KÖSE, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Araştırma- İnceleme- Çeviri Dizisi, Ankara, 2000, s. 18.

güçlendirilmesine, kanunların ve kuralların uygulamasında keyfiyeti ve bürokratik tikanıklara sebep olan idari prosedürlerin azaltılmasına yardımcı olmaktadır.

YDK'ların görevleri, yürütme ile yasamanın isteklerini uyumlaştırma, hükümet programlarının etkinliğini arttırma, kamu sektöründe etik standartları arttırma, yolsuzluk fırsatlarını azaltacak finansal kontrolleri destekleyerek yolsuzluk olaylarını deşifre etmektir.

Açık ve sınırları çizilmiş bir yetki, bağımsızlık, fon ve personelin yeterli olması, yabancı YDK'larla bilgi alış verişi başarı şansını arttıracaktır⁴⁶⁹.

YDK'lardan beklenen, sahtecilik ve yolsuzluk olaylarına planlı bir şekilde yaklaşılması yanında, dürüstlük, sorumluluk, kamu kaynaklarının kullanılmasında ve yetki kullanılmasında hesap verilebilirlik kültürünün yaygınlaşmasının sağlanmasında etkin bir rol oynamalarıdır⁴⁷⁰.

Türkiye'de yüksek denetim, diğer ülkelerde örneğine ender rastlanır bir şekilde, bünyesinde iki ayrı kurumu barındıran parçalı bir geleneğe sahiptir. Bunlardan birisi, 1862'de Fransa'daki örneği baz alınarak kurulan Sayıştay, diğeri ise, 1938 yılında ayrı bir denetim modeli gerektirdiği düşüncesi ile kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek üzere Umumi Murakabe Heyeti adı ile kurulan ve KİT'lerle birlikte, sosyal güvenlik kuruluşlarını ve özel kanunlarında denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları denetlemekle yetkili kılınan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK)'dur.

Türkiye'de ayrı denetim alanlarına, yetkilere ve hukuki dayanağa sahip iki farklı yüksek denetim kurumunun olması, yolsuzlukların önlenmesi gibi yoğun koordinasyon, işbirliği ve kararlılık gerektiren bir konu ile ilgili olarak öteden bu yana büyük bir dezavantajdır⁴⁷¹.

c. Bağımsız Bir Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Oluşturmak

Birçok ülkede bağımsız yolsuzlukla mücadele komisyonları kurulmuştur. Bunların bir kısmı bağımsız yürütme organları, bir kısmı da yönetime danışmalık

⁴⁶⁹ Ken DYE - Rick STAPENHURST , "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption", **The World Bank Institute Working Paper**, 1998, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37133.pdf>, ERİŞİM TARİHİ: 23.07.2008.

⁴⁷⁰ İbrahim UZUNÖZ, "ASOSAI Yolsuzluk Ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak- Mart 2006, s. 3.

⁴⁷¹ DEMİRBAŞ, 2006, s. 86.

rolü ile hizmet vermeye yönelik kuruluşlardır. Her düzeydeki kamu görevlileri hakkında yapılan araştırma ve kovuşturmalarda yardımcı olmaktadırlar⁴⁷². Cumhurbaşkanlığı komisyonları, multi - sektörel danışmanlık grupları, etik kodları yazma ve yönetme enstitüleri, yolsuzluk iddialarını araştırma komisyonları vb. bağımsız yolsuzlukla mücadele komisyonlarına örnek gösterilebilir.

Yolsuzluk araştırma komisyonları, yolsuzluk potansiyeli yüksek olan bazı kamu kuruluşlarını, işlemlerini ya da belli yolsuzluk iddialarını araştırmak ve soruşturmak üzere, üyelikleri ve görev süreleri bu olaylarla sınırlı olan geçici komisyonlar olarak kurulabilir. Yasama ve yürütme organlarınca oluşturulan bu tür komisyonlara hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde rastlanılmaktadır. Örneğin Hindistan'da 1962 yılında kurulan "Yolsuzluğu Önleme Komitesi" başkanının soyadı ile anılan "Santhanam Komitesi" ihalelerde ve çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, vergi alanlarında, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, gümrüklerde ve yargı kuruluşlarında birçok yolsuzluğu açığa çıkarmıştır⁴⁷³.

Hong Kong'da 1974 yılında kurulan Yolsuzluk Karşıtı Bağımsız Komisyon (ICAC) hem kamu kesiminin hem de özel kesimin yolsuzlukla mücadelesinde koordinasyon işlevini üstlenmiş, soruşturma - araştırma amaçlı olarak polis gücünden insanlar istihdam etmiş, yine sivil toplumdan, muhasebecilerden, medya uzmanlarından vb. yararlanmıştır. Yolsuzlukla mücadelede kitle iletişimini ve halk eğitimi kampanyalarını yönetmiş; böylece yolsuzlukla mücadelede Hong Kong Modeli olarak literatüre geçen anlayışın önemli mihenk taşı olmuştur. Hong Kong gibi anti yolsuzluk birimlerinin başarılı örneklerine Şili, Avustralya ve Singapur'da da rastlanılmaktadır⁴⁷⁴.

Bu kuruluşların kendisi yolsuzluğa konu olabileceğinden, gücün ve yetkinin kötüye kullanımı ihtimali nedeniyle sorumluluk ve hesap verme mekanizmaları iyi düzenlenmelidir. Örneğin Singapur ve Hong Kong'daki kuruluşlar, araştırma ve soruşturmalardaki ağır ve kaba davranışları, insan

⁴⁷² PUROHIT, 2007, s. 296.

⁴⁷³ ÖZSEMERÇİ, 2002, s. 93.

⁴⁷⁴ DEMİRBAŞ, 2006, s. 76.

hakları ihlalleri nedeniyle eleştirilmektedir⁴⁷⁵.

Bu komisyonların başarısı, siyasi iradenin kararlılığına, komisyona yeterli kaynak ayrılmasına, siyasi müdahalelere maruz kalınmamasına ve sivil toplum desteğine bağlı olacaktır⁴⁷⁶.

Emek ve Acar, yolsuzlukla mücadelede genel ulusal dürüstlük göstergelerinin seviyesi en az kurumsal yapı tasarımı kadar önemli olduğundan; bağımsız, özerk, saydam ve hesap verebilir yeni bir kurum üzerine yoğunlaşmak yerine mevcut kurumların bağımsızlıklarının, kaynaklarının, saydamlıklarının ve hesap verebilirliklerinin artırılmasının daha doğru olacağını iddia etmektedirler⁴⁷⁷.

5. Tahmin Edilebilen Değerleri Esas Alan Vergi Değerlendirmesi

Küçük işletmelerin öngörülen değerler esasına dayalı olarak vergilendirilmesi vergi memurlarının takdir yetkilerini azaltmakta ve vergi hesaplamalarını daha basit ve açık hale getirmektedir. Aynı zamanda örneğin satış istatistikleri, kadronun büyüklüğü, işletme arazisi vb kriterler esas alınabilir⁴⁷⁸.

6. Bağımsız Bir Vergi Temyiz Mahkemesi Kurulması

Türk Vergi Sistemi'nin daha iyi işler hale getirilmesi için vergi idaresinin iyileştirilmeleri çalışmalarıyla birlikte vergi yargısı bir an önce kurulmalıdır. Vergi yargısı itiraz komisyonu işlevinden kurtarılmalıdır. Sayıştay gibi bağımsız, özerk yapıya sahip "Vergitay" kurulmalıdır. Vergitay, toplanan vergilerin inceleme ve denetiminden sorumlu olmalıdır. Vergi yargısının süratle karar verebilecek şekilde çalışmasının sağlanabilmesi için vergi inceleme elemanları savcılara benzer, mali müşavir ve muhasebeciler noter - avukat karışımı, bir hukuki yapıya kavuşturulmalıdır. İktisadi ve idari bilimler fakültesi "maliye ve işletme" bölümü lisans mezunlarına vergi avukatlığı unvanı verilmelidir. Vergi kaçakçılığı

⁴⁷⁵ Kamuran BALLI, "Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, s. 70.

⁴⁷⁶ POPE, 2000, s. 95.

⁴⁷⁷ Uğur EMEK - Muhittin ACAR, "Yolsuzlukla Mücadelede Bir Temel Soru(n): Kurumsal Tekelcilik mi, Çoğulculuk mu?", **İktisat İşletme ve Finans**, 23 (270), Eylül 2008, s. 85.

⁴⁷⁸ Arindam DAS - GUPTA - Michael ENGELSCHALK - William MAYVILLE, "An Anticorruption Strategy for Revenue Administration", **The World Bank PREM Notes**, No. 33, October 1999, p. 1.

için özel vergi araştırmacıları ve dedektiflere de yer verilmelidir⁴⁷⁹.

7. Yarı Mali İşlemlerin Kaldırılması

Yarı mali işlemler bir vergileme, sübvansiyon ya da doğrudan transfer niteliği taşıyan, geleneksel kamu bütçeleri sistemi içinde bir kamu mali işlemi olarak yer alamayan, ama özünde bu işlemlere benzer biçimde makroekonomik sonuçlar meydana getiren kamu mali işlemleridir.

Yarı mali işlemlerin makro ekonomik sonuç meydana getirmeleri, kaynakların yeniden dağıtmasından kaynaklanmaktadır. Bu tür işlemlerin yol açtığı sorunlar arasında, saydam olmama ilk başta gelmektedir. Bu işlemler, Meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin üstünde ve ötesinde bir yetkinin icra organı tarafından uygulamada kullanılabilmesini ifade etmektedir.

Yarı mali işlemlerle ilgili bilgiler, bütçe içerisine alınmasa bile bütçe görüşmeleri sırasında çeşitli raporlar halinde meclise ve kamuoyuna sunulması gerekmektedir⁴⁸⁰.

B. ETİK KODLAR OLUŞTURMAK

Bireylerin kurum içindeki davranışlarının tabi olduğu resmi ve gayri resmi kurallar ile düzenlemeler bulunmaktadır. Resmi kurallar düzenlilik, süreklilik, denetim ve hesap verebilmeyi sağlamaktadır. Gayri resmi kurallar ise, bir kurumsal kültür geliştirilmesi, gelenekler oluşturulması ve uyumlu ilişkiler geliştirilmesi yoluyla kurumların işleyişine katkıda bulunabilmektedir.

Kurum içinde davranış kurallarının düzenlenmesinin bir yolu, yönetime ilişkin etik davranış kodlarının oluşturulmasıdır. Etik davranış kodları, "iyi" olarak kabul edilen değerlerin alışkanlık, kural, ilke ya da standartlar şeklinde bir araya getirilmesiyle oluşturulan yazılı dizgelerdir. Etik davranış kuralları, kamu faaliyetinin kapsamıyla, mesleki standartları birbirine bağlayarak kamu görevlilerinin etik davranışlarını tanımlar.

Etik davranış kuralları, yazılı olabilir ya da olmayabilir. Yazılı etik

⁴⁷⁹ GÖKBUNAR, 1997, s. 313. Bu öneri TÜRMOB 2007 Vergi Raporu'nda da aynen yer almaktadır. http://www.muhasabebet.net/mh-1510_turmob%20tan%20vergi%20yargisi%20icin%20vergitay%20onerisi.html, Erişim Tarihi: 23.10.2008.

⁴⁸⁰ Türkben PENDÜK, "Türkiye'de Yarı Mali İşlemler ve Mali Saydamlık", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 459, 2006, s. 1- 3.

davranış kuralları uygulanabilen, ihlalleri yaptırıma tabi tutulan ve kamuya hesap verebilirlik şartını ihtiva eden kodlardır. Yazılı olmayan kurallar ise, kamu yönetiminde belli bir etik kültürün teamülde ortaya çıkmış ifadesidir. Yazılı kurallar bir yargı organı, devlet kademesi, bir meslek grubu, bir kurum ya da belli kurumları temsil eden kuruluşlar tarafından yürürlüğe koyulup ilan edilebilmektedir.

Etik davranış kodları, genel ya da belirli, ilham verici ve idealist veya zorlayıcı ve yasalara harfi harfine uyan belgeler olabilir. Kodlar, bir duvarda asılan on altın kural şeklinde ya da özenle hazırlanmış bir eğitim - öğretim, uygulama ve revizyon sisteminin parçası olabilir.

Etik davranış kodları, kamu görevlilerine gündelik işlerinde nasıl davranmaları gerektiğini gösteren bir kılavuz işlevi görmektedir. Devlete duyulan güvenin yeniden kazanılmasını sağlayıp, kamu kurumlarında davranış standartlarını yükseltmektedir. Değerlerin çatışma halinde olabileceği durumlarda karar vericilere ışık tutmaktadır.

Etik davranış kodları ile yasalar arasında yakın bir ilişki mevcuttur. Yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları etik davranış kodları düzenlemekte, belli bir statüye tabi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koymakta ve böylece bu kurallara uyulmasını sağlamaktadır.

Etik davranış kodları, özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımlarıyla bütün kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymak ve belirli ilişkilere ve yaşanan toplumsal ve siyasi değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmek için oldukça kullanışlı bir yol sunmaktadır.

Kamu yönetiminde etik davranış kodları, genelde üç temel anlamı içermektedir. Bu üç temel anlam ideallerin beyanı, ideallerle uyumlu olan faaliyet kuralları ve kod tarafından öngörülen sınırlar içindeki davranışın uygulanmasını sağlayan yaptırımlardan oluşmaktadır. Kamu yönetiminde etik davranış kodlarının işlevleri bakımından yasama ve yargı erklerinden farklılıklar arz etmesinin yanı sıra özel sektör, kar amacı gütmeyen kurumlar ve ticari birlikler için hazırlanan kodlardan temelde farklı olduklarına dair doktrinde fikir birliği mevcuttur. Bunun nedeni, kamu görevlilerinin toplumdaki

diğer kişilerden daha yüksek etik standartlara sahip olmalarının mutlaka sağlanmasına duyulan ihtiyaçtır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik davranış kodlarının değeri, yalnızca iyi davranışı teşvik etme ve kötü davranıştan sakınmayı öğütme konusundaki etkililiği baz alınarak ölçülememektedir. Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamunun adaletli, dürüst ve liyakatli bir şekilde işlediğine dair kurala dayalı beyanlardır.

Etik davranış kodları üç farklı sisteme dahil edilmeye çalışılmaktadır. Bunlar hukuk sistemleri, ahlak sistemleri, sembolik iletişim vasıtası sistemleridir. Bazı yazarlara göre, etik davranış kodlarının amacı, kamu görevlilerinin kamuda hesap verebilirliğini sağlayan yasal düzenlemelerin yeni bir şeklini yaratmaktır. Bazı yazarlara göre kanunlar, ahlaki standartlar dizgesi olan etik kılavuzların kaynağı olamazlar. Onlara göre, etik davranış kodlarının düzenlenmesinin nedeni budur. Bazılarına göre etik davranış kodları, hukukun zorlayıcı karakterinin dışında devlet gücünün, toplumsal birliğin ve iletişimin sağlandığı araçlardır.

Kamu yönetiminde etik konusunda yıllardır yapılan çalışmalar, etik davranış kodları taraftarı olan ve olmayan prototip tartışmalar yaratmıştır. Etik davranış kodlarının zorlayıcı oldukları ve kamu yöneticilerinin hareket alanlarını azaltıp, pratik olanakları kısıtladıkları, etik davranış kodları aleyhine en sık karşılaşılan argümanlardır. Bunun yanında, yaptırım olmayan kodların zayıf bir mesajdan öteye geçemedikleri ve temennileri bildiren kağıt parçalarından başka bir şey olmadıkları da ileri sürülmektedir. Her şeye rağmen, davranışlara kılavuzluk eden, yazılı olmayan kurallara dayanan ve etik ikilemlerin çözümünün kamu görevlilerinin vicdanına bırakıldığı bir kamu yönetiminden, temel etik değerlere dayanan iyi yönetişimin beklenmesi büyük bir hatadır. Kamu görevlilerinin neyin kabul edilebilir davranış olduğunu ya da neyin olmadığını, yazılı kurallar aracılığıyla bilmeleri gerekmektedir. Üstelik çalışanlardan görev yaptıkları kurumun standartlarını tahmin edip ona göre davranmalarını istemek günümüz kamu yönetimi anlayışına sığmamaktadır⁴⁸¹.

Ülkelerin kabul ettikleri temel etik değerler arasında farklılıklar

⁴⁸¹ TÜSİAD, **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt 1, Tüsiad Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-11/412, İstanbul, Kasım 2005, s. 98- 101.

olabilmektedir. Ancak, günümüzde gelişmiş demokratik ülkeler, en önemli kamu yönetimi temel etik değerlerinden olan hukukilik, bütünlük, tarafsızlık, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adaleti etik davranış kodlarında ve yasalarda düzenlemiştir⁴⁸².

OECD, kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadelede, yönetim, yönlendirme ve denetim olmak üzere üç temel stratejinin gerekliliğini ileri sürmektedir⁴⁸³.

Tablo 19: Kamu Yönetiminde Etik ve OECD Modeli

8	Bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmelidir.	DENETİM
7	Kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluklar paylaşılmalıdır.	
6	Sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile ilgilenmeleri gereklidir.	
5	Devlet yönetiminde etik davranış kodları ve standartlar oluşturulmalıdır.	YÖNLENDİRME
4	Kamu görevlilerine eğitim ve danışmanlık hizmeti sunulmalıdır.	
3	Siyasal irade, etik konusunda samimi ve kararlı olduğunu ortaya koymalıdır.	
2	Kamu yönetiminin işleyişine ilişkin kurallar iyileştirilmelidir.	YÖNETİM
1	Siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiği ile ilgili özel bir organizasyon oluşturulmalıdır.	

Kaynak: Raci KILAVUZ, Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, ISBN 975 347 684 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003, s. 261.

Tabloda görüldüğü gibi, birincil olarak tesis edilmesi gereken temel kurumlaşma, siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiği ile ilgili özel bir organizasyonun oluşturulmasıdır. Bu organizasyon, kamu yönetiminde etik uygulamalar konusunda yönlendirmeler yaparak, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi ve etik ilke standartlarının oluşturulması sağlanmalıdır. Her şeyden daha önemli siyasi irade etik konusunda samimiyetini ve duyarlılığını açıkça ortaya koymalıdır. Son olarak da yönetsel etikle ilgili etkin denetim mekanizmaları oluşturularak, kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluklar paylaşılmalı ve bu anlamda bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmelidir. Yine sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile aktif şekilde ilgilenmeleri yönünde düzenlemeler yapılmalıdır⁴⁸⁴.

Üç temel erk olan yasama, yürütme ve yargıyı, dördüncü kuvvet olarak medyayı yürütenler sonuçta insanlardır. Sağlıklı bir yönetim ve sağlıklı bir toplum için insanlarımızın iyi niyetli, dürüst, kısaca "temiz insan" olmaları

⁴⁸² TÜSİAD, 2005, s. 89.

⁴⁸³ KILAVUZ, 2003, s. 261.

⁴⁸⁴ KILAVUZ, 2003, s. 261.

gerekmektedir. Bütün reform çalışmaları insan unsuruna dayanacağı için, bir siyaset - yönetim etiğine topyekun ihtiyacımız vardır⁴⁸⁵.

1. Etik Eğitimi

Yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça yolsuzluklar olmaya devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçer.

Belirli kurslar personel ve finansal fonksiyonlar ile uğraşan kamu memurlarına verilmeli ve sunulmalıdır. Çalışanlar, performanslarını ve kamunun onlara duyduğu güveni ve anlayışı artırabilmeleri için değişik yeteneklerle donatılmalıdır. Eğitim kursları üst, orta ve alt seviye yönetim konularıyla ilgili olmalıdır. Eğitimin etkili ve konuyla alakası olması için, yolsuzluğun ortaya konmasını tanımlayacak ve uzmanlığı olan değişik seviyelerde eğitim kurumlarıyla koordinasyonunu sağlamak için her departmanda bir kişi görevlendirilmiş olmalıdır⁴⁸⁶.

Eğitimin içeriği vergi yöneticisi olma yasa ve kurallarını içermelidir. Dürüstlük, doğruluk, kamu hizmeti, adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi etik değerler vurgulanmalıdır. Kamu görevlileri sorumluluklarını farkında oluncaya dek, eğitim tekrarlanmalıdır.

Etik programı vergi yetkilileri eğitmenleri tarafından bir rehberlik hizmeti olarak sunulabilir. Bireyin kendi güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirme üzere yürütülen bir araştırma şeklinde olabilir. Yolsuzlukla mücadele organları, sivil toplum örgütleri ve özel şirketlerin etik programları izlenebilir. Vergi mükellefi eğitim programları ile güçlendirilebilir (Televizyon, radyo ve broşürlerle)⁴⁸⁷.

2. Kurum Kültürünün Sağlanması

Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren ya da daha somut bir ifade ile yasalara ve etik kurallara bağlılıklarını belirleyen ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapıdır. Kültürün, "büyütülerek ekrana yansıtılmış

⁴⁸⁵ FEDAYİ, 2007, s. 55.

⁴⁸⁶ ÖZSEMERÇİ, 2002, s. 67.

⁴⁸⁷ PUROHIT, 2007, s. 297.

bireysel psikoloji" şeklindeki tanımından hareket edersek, kamu yönetiminde var olan kültür, kamu görevlilerinin görevleri ile ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileri ile şekillenmektedir.

Bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar adına yapılan yasal düzenlemelerin ve önlemlerin başarılı olamamasının en önemli nedenlerinden biri, kurumsal kültür oluşturma konusunun ihmal edilmiş olmasıdır. Gerekli kurumsal kültür ortamının sağlanması ise, birer birey olarak kamu görevlilerinin ve politikacıların davranışlarına şekil veren, sahip oldukları etik değerler, yani bireysel psikolojileri ile ilgili olmaktadır. Dolayısıyla gerçekleştirilmeye çalışılan reformun başarıya ulaşabilmesi için, kamuda olması gereken etik kurallar ile ilişkisinin yeterli düzeyde kurulması gerekmektedir⁴⁸⁸.

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için, adalet, eşitlik şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir kültürel altyapının kamuda kurumsallaştırılmalıdır. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise, etik ilkelere bağlı, kamu yararını her şeyin üstünde tutan kamu görevlileri ve politikacıların varlığına bağlıdır. Ülkemizde politika oluşturanlar ve uygulayıcıları mevcut durumdan şikayet etme yerine, önce kendi sahip oldukları etik değerlerden başlayarak, kendi sorumluluk alanlarında kamu yararını her türlü beklenti ve çıkarın üstünde tutma bilincini yerleştirme çabası içinde olmalıdır. Kamu yararı bilincinin yerleşmeye başlaması ile sorunların çözümü sürecinin ilk adımı atılmış olacaktır⁴⁸⁹.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 67. maddesinde iç denetçilerin uycakları etik kuralların İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nca belirleneceği ifade edilmiştir⁴⁹⁰. 5018 sayılı yasaya dayanan hazırlanan, "Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları" bu konuda bir ilktir. Bunu Maliye Teftiş Kurulu Etik İlkeleri ve Serbest Muhasebeciler, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uycakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik izlemiştir. Ayrıca Sermaye Piyasasında

⁴⁸⁸ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 4.

⁴⁸⁹ ÖZSEMERÇİ, 2005, s. 19.

⁴⁹⁰ T. C. Maliye Bakanlığı, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrolörlükler Genel Müdürlüğü, Sayı: 2004/1, Ankara, Şubat 2004, s. 454.

Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na dayanarak çıkarılan 730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı BDDK üyeleri ile personelinin uyacakları mesleki ilkeleri düzenlemektedir. Etik ilke ve kuralların belirlenmesi önemli olmakla birlikte, asıl önemlisi etik dışı davranışların hiç oluşmamasıdır⁴⁹¹.

C. MÜKELLEFİN TUTUM ve DAVRANIŞLARINA YÖNELİK DEĞİŞİKLİKLER

Yolsuzlukla mücadelede vergi mükellefleri için hizmet standartlarının net tanımı ve yayınlanması, vergi mükelleflerinin araştırılması ve vergi mükellefleri için bilgi ve eğitim kampanyalarının yanı sıra yolsuzluk karşıtı ölçümler üzerine yapılan çalışmaların sonuçlarının yayınlanması, vergi mükelleflerinin örgütlenme ve dernek kurmalarının desteklenmesi önem taşımaktadır⁴⁹².

Vergi uyumu ya da uyumsuzluğu; vergi oranları, denetim olasılığı, para ve hapis cezaları, vergi ahlakı, vergi yönetiminin etkinliği ve vergi afları gibi bir dizi faktör tarafından belirlenmektedir. Bu faktörler üzerinde değişiklikler yapılarak vergi uyumsuzluğu ve buna bağlı olarak vergi uyumsuzluğundan kaynaklanan etkinsizlikler azaltılabilir⁴⁹³.

Vergiye uyum ile kast edilen gönüllü uyumdur. İyi hazırlanmış bir vergi sisteminin var olduğu, bilginin paylaşıldığı ve vergi kaçakçılığının önlenmesi için cezalar yolu ile denetimin sağlandığı bir ortamda mükelleflerin vergiye uyumları artacaktır⁴⁹⁴.

1. Hükümetin Güvenilirliği

Vergi sistemini bir psikolojik sözleşme olarak düşünmek mümkündür. Bu ilişkinin sağlamlığı, karşılıklı güven üzerine kurulu olmasına bağlıdır. Vergi sisteminin bir parçası olan hükümetlerin verdikleri sözleri tutmaları bu psikolojik sözleşmenin bozulmaması açısından oldukça önemlidir. Hukuk devleti, sadece kurallar koyan siyasal otorite değil, kendi koyduğu kurallara öncelikle uyan devlettir. Hukuk devleti düşüncesinin temelini, hukuk kurallarının herkesi ve her kurumu bağladığına, hem yönetilenlerin hem de yönetenlerin inanmaları

⁴⁹¹ KOÇBERBER, 2009, s. 291- 298.

⁴⁹² EDLING, 2007, s. 22- 23.

⁴⁹³ Mehmet TUNÇER, "Vergi Aflarının Vergi Uyumuna Etkisi", 2001, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/makale/vergiiaffi.doc>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.

⁴⁹⁴ Joel B. SLEMROD, "Trust in Public Finance", **NBER Working Paper**, No: 9187, 2002, s. 8.

oluşturur. Halkın kendi temsilcilerini demokratik yollarla seçebildiği ve denetleyebildiği rejimlerde vergi uyumun yüksek olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Hükümetin güvenilirliği, vergilerin kullanımında politika dışı keyfi uygulamalar olmasıyla ilgili vatandaşların algılamasına bağlıdır. Bu bakış açısından, keyfi uygulamaların olmadığına inanan vatandaş hükümete güvenecektir. Hükümetin güvenilirliği, toplumsal normlar oluşturulmasına katkıda bulunabilir. Bu normlar gayri resmi ağlar kurmak, sivil derneklerin toplumdaki etkilerini arttırmak için önemlidir. Ayrıca siyasi rejim toplum ilişkileri, hukukun üstünlüğü, mahkeme sistemi ve vergi sisteminin güçlendirilmesi için çok önemlidir⁴⁹⁵.

Kamu maliyesi açısından güven tesisi iyi bir vergi sistemi oluşturulmasıyla yakından alakalıdır. Karmaşık, çok sık değişen, adaletsiz, tarafsız olmayan, belirli kesimlere ayrıcalıklar sağlayan bir vergi sistemi güveni ortadan kaldırır. Kamu maliyesinde güven tesis edilebilmesi için optimal vergileme ilkelerinin anayasal ve yasal güvence altına alınması çok önemlidir. Optimal vergi sistemini oluşturabilmek için başlıca şu ilkelerin öncelikle anayasal düzeyde dikkate alınması gerekir: adalet/ eşitlik, genellik, istikrar, tarafsızlık, etkinlik ve basitlik.

Optimal vergi reformunu diğer geleneksel vergi reform önerilerinden ayıran en önemli özellik, vergilemede kurallar yönünden “esneklik” ilkesinin değil, “öngörülebilirlik” ve “istikrar” ilkesinin benimsemesidir. Optimal vergi reformunda vergileme kurallarının siyasal otoriteleri “bağlayıcı” olması savunulmakta ve siyasal otoritelerin keyfi vergiler getirmesi ve vergi oranlarını keyfi bir şekilde artırması önlenmek istenmektedir. “Bağlayıcılık ilkesi” optimal vergi reformu açısından son derece önem taşıyan bir ilkedir.

Mükelleflerin vergi sistemine güvenini tesis edebilmenin yolu birinci derecede optimal vergileme ilkelerinin anayasal güvence altına alınmasından geçmektedir. Günümüzde, maliyeciler bu hususta başlıca şu iki radikal reformu önermektedirler:

- Vergi konularının anayasada açık olarak belirlenmesi,

⁴⁹⁵ FJELDSTAD - TUNGODDEN, 2001, s. 9.

- Vergilerin “düz oranlı” olarak anayasada belirlenmesi.

Vergi sistemine güven tesis edebilmek için anayasal düzeyde vergi sisteminin dizayn edilmesinin büyük önem taşıdığı savunulmaktadır⁴⁹⁶.

Vergi kaçırma ile siyasal katılım hakları arasında negatif bir ilişki vardır. Bu temelde vergi otoritesinin mükelleflere nasıl davrandığı konusuna odaklanır. Buna göre siyasal katılım hakları ne kadar güçlü ise vergi ahlakı da o kadar güçlü olacaktır. Dolayısıyla mükellefler vergi ile ilgili çıkarılan yasalar üzerinde ne kadar söz sahibi olurlarsa, vergiye uyumları da o kadar artmaktadır⁴⁹⁷.

2. Vergilemede Adaletin Sağlanması

Etkin bir vergi sistemi normatif ilkeler niteliğinde uygulanması gereken bazı vergileme prensiplerine dayandırılmalıdır. Vergileme ilkeleri normatif nitelik taşıdığından her çağa ve her ülkeye göre değişebilmektedir⁴⁹⁸. Günümüzde hala önemini koruyan ve uygulanan vergileme ilkeleri mali, ekonomik, sosyal ve idari vergileme ilkeleridir. Vergileme ilkelerine uygun olarak hazırlanmayan vergi düzenlemeleri mükelleflerin tepkisiyle karşılaşabilmekte, istenmeyen mali, iktisadi ve sosyal etkilere neden olabilmektedir⁴⁹⁹.

Vergilerin, muhatapları tarafından adil olarak algılanması onların vergiye ve onun ödenmesine karşı olan tavırlarında da önemli bir faktördür. Nitekim, yapılan araştırmalar, vergi nedeniyle oluşan yükün adaletli olarak dağıtıldığına inanılan ülkelerde, vergiye karşı oluşan tepkilerin azaldığını göstermektedir⁵⁰⁰.

Vergilemede adaletin sağlanabilmesi, iki temel vergileme ilkesinin hayata geçirilebilmesine bağlıdır. Bunlar, genellik ve eşitlik ilkeleridir. Bilindiği gibi, genellik ilkesi ülkede bulunan herkesin vergi ödemesini, eşitlik ilkesi ise, eşit durumda olanlara eşit işlem yapılmasını ifade eder. Eşit işlem yapılmasının daha açık ifadesi aynı gelire sahip kişilerin aynı miktarda vergi yüklenmesidir. Günümüzde, eşitlik ilkesinin somut ifadesi, herkesin ödeme gücüne göre vergi

⁴⁹⁶ Coşkun Can AKTAN - Hilmi ÇOBAN, “Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı: 6, Cilt: 21, Kasım 2007, s. 10.

⁴⁹⁷ Larsh P. FELD - Buruno S. FREY, “Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated”, **Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, Working Paper Series**, ISSN 1424-0459, WP No: 98, January 2002, s. 13.

⁴⁹⁸ MUTER vd, 2003, s. 157.

⁴⁹⁹ Ali Rıza GÖKBUNAR, “Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme”, **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi**, Yıl: 1998, Sayı: 4, s. 199.

⁵⁰⁰ ÇİÇEK, 2006, s. 51.

ödemesi şeklindedir⁵⁰¹.

3. Vergi Bilincini Yerleştirme

Vergi bilinci, sadece vergiyi ödeme bilinci olarak algılanmamalı, aynı zamanda ödenen vergilerin harcadığı yerlerin de kontrolünü ifade eden bir kavram olarak değerlendirilmelidir⁵⁰². Çünkü mükellefin ödediği vergiye bakış açısı, ödediği verginin ne amaçla kullanıldığına ilişkin düşünceleriyle de yakından ilgilidir. Eğer mükellef, ödediği verginin kendisine hizmet olarak dönmeyeceğine, kamu otoritelerince savurganca kullanılacağına veya bazı kesimlere transfer edileceğine inanıyorsa, vergi idaresi karşısında uyumlu ve işbirlikçi bir tutum sergilemeyecektir. Mükelleflerin öğrenim düzeyleri yükseldikçe, kamu harcamalarını izleme ve değerlendirme duyarlılığı da artmaktadır⁵⁰³. Verginin amacı bilindiğinde ve bu amaç toplum tarafından benimsendiğinde vergiye karşı direnç azalmaktadır⁵⁰⁴.

Verginin aslında kamu hizmetinin bir karşılığı olduğu, vergiler ödenmediği takdirde kamu harcamalarının enflasyonist etkiler doğuran borçlanma ile karşılanacağı ve bedelin er geç yine kendilerince ödeneceğinin mükelleflere iyi anlatılması büyük önem taşımaktadır⁵⁰⁵.

Bu noktada, küçük yaştan başlanarak verilecek olan vergi eğitiminin öneminden bahsetmek gerekmektedir. Özellikle ilkokuldan başlayarak kitaplara girecek olan vergi eğitimi ve vergi haftası gibi vergilendirmenin önemi üzerinde duracak olan etkinlikler, verginin önemini anlayarak büyüyen nesiller oluşmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca, kitle iletişim araçlarından yararlanılarak, yaygın eğitim metoduyla, vatandaşlık ahlakı, bilinci, hak ve görevleri konusunda bütün vatandaşlar eğitilmelidir⁵⁰⁶.

⁵⁰¹ Mehmet KORKUSUZ, "Bazı Meslek Gruplarının Matrah Beyanlarının Düşüklüğü Üzerine Bir Değerlendirme", **Yaklaşım**, Sayı: 96, Aralık 2000, s. 61.

⁵⁰² Abdüllatif ŞENER, "Verginin Önemi, Vergi Bilincinin Yayılması ve Vergilerle İlgili Son Düzenlemeler", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 52, Nisan- 1997, s. 9. <

⁵⁰³ MUTER vd, 1993, s. 36.

⁵⁰⁴ Ali Rıza GÖKBUNAR, "Kayıt Dışı Ekonominin Vergilendirilmesine Yönelik Önlemler", **Maliye Yazıları**, Sayı: 47, Nisan-Haziran 1995, s. 80.

⁵⁰⁵ Nihat IŞIK - Mustafa ACAR, "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme" **Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s. 122.

⁵⁰⁶ TUAY - GÖNENÇ, 2007, s. 144.

D. YOLSUZLUĞA KARŞI SOSYAL YAPILANMA

Sosyal reformları sivil toplum ve medya olmak üzere iki başlık altında inceleyebiliriz.

1. Sivil Toplum

Yolsuzlukla mücadelede sivil toplumun desteği alınmadan başarı elde edilmesi mümkün değildir. Yolsuzluk konusunda halkın bilinçlendirilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi mücadelenin önemli bir parçasıdır. Sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerde bulunması, sivil özgürlüklerin varlığına bağlıdır. Sivil özgürlüklerin olduğu demokratik ülkelerde yolsuzluk daha az görülmektedir⁵⁰⁷.

Sivil toplum kuruluşlarının ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin her türlü yozlaşmadan arınmış, saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Son zamanlarda ülkemizin gündemine girmeye başlayan TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans ve seminer benzeri faaliyetleri ile yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunmaya başlamışlardır⁵⁰⁸.

2. Medya

Yolsuzlukla mücadelede medyanın iki önemli rolü bulunmaktadır. Birincisi, yolsuzluklar konusunda halkı haberdar etmek ve kamuoyu oluşturmak, ikincisi, yolsuzluk olaylarını profesyonelce ve etik kuralları içinde araştırmak ve yayınlamaktır⁵⁰⁹. Eğer basın bir yolsuzluğu haber yaparsa, yetkili kişiler rüşvet talebi için daha az istekli olabileceklerdir. Çünkü yakalanma olasılığı ve maliyeti daha fazla olacaktır⁵¹⁰.

Brunetti ve Weder yolsuzluk ile basın özgürlüğü arasında negatif bir ilişki

⁵⁰⁷ Vinod THOMAS - Mansoor DAILAMI vd, **The Quality of Growth**, Oxford University Press, ISBN: 0-19-521593-1, 2000, s. 163.

⁵⁰⁸ Kemal ÖZSEMERCI, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, TC Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Sayıştay Yayın İşleri Genel Müdürlüğü, Birinci Basım, Ankara, Ekim 2003, s. 87.

⁵⁰⁹ Rick STAPENHURST, "The Media's Role in Curbing Corruption", **The World Bank Institute Working Paper**, 2000, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37158.pdf>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.

⁵¹⁰ IMAM - JACOBS, 2007, s. 24

bulmuşlardır. Buna göre basın özgürlüğünün olduğu ülkelerde yolsuzluk az, basın özgürlüğünün olmadığı ülkelerde yolsuzluk çok olmaktadır⁵¹¹.

Güçlü ve özgür bir basın yolsuzluk olaylarının karanlığını aydınlığa kavuşturmada en etkili araçlardandır. Basının yolsuzlukları ortaya çıkarması, kamuoyunun dikkatini çekecek ve yönetimler bu olayların üzerine gitmek zorunda kalacaklardır. Basın görevini yerine getirirken iktidarlara yardım etmiş ve dolaylı olarak kamuoyu denetimini ortaya çıkarmış olacaktır. Yasama, yürütme ve yargı işlevleri devletlerin üç temel işlevidir. Bunların yanında demokratik ve özgür bir basın adeta dördüncü bir güç ve işlev niteliğindedir. Medya siyasetten ve siyasetçilerden uzak olmalı, siyasetin güdümünden çıkmalıdır⁵¹².

⁵¹¹ Aymo BURUNETTİ - Beatrice WEDER, "A Free Press Is Bad News For Corruption", **Journal of Public Economics**, Volume: 87, Issues: 7- 8, August 2003, s. 1801.

⁵¹² ŞENER, 2001, s. 42.

SONUÇ

Toplumun ve devletin olduğu her yerde yolsuzluk var olmuştur. Yolsuzluğun ölkelere, bölgelere, költürlere ve ekonomik sistemlere göre farklılık göstermesi, karmaşık süreçler ve ilişkiler içermesi tek ve genel geçer bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. En genel anlamda yolsuzluk, “elinde güç bulunduranların, kendine ya da öngördüğü kişi ve gruplara belli bir çıkar sağlama amacıyla, bu gücünü kullanması” olarak tanımlanabilir.

Kıt olan kaynakların adil bir şekilde dağıtılamaması yolsuzluğun ana nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra; ekonomik kriz, yüksek enflasyon, demokrasi költürünün yerleşmemiş olması, adalet ve yargı sisteminin etkinsizliği, eğitim düzeyinin düşüklüğü, adaletsiz gelir dağılımı, kamu görevlilerinin ücretlerinin düşüklüğü, istikrarsız yönetim gibi daha bir çok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayabiliriz. Yolsuzluğun nedenlerini; kişisel, ekonomik, kurumsal, toplumsal ve siyasal nedenler olarak sınıflandırmamız mümkündür.

Yolsuzluk türlerini; rüşvet, irtikap, zimmet, kara para aklama, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal gibi yasalarca suç sayılan eylemler ve kayırmacılık, rant kollama, lobicilik, oy ticareti ve patronaj gibi yasalarca suç

sayılmayan ancak ahlaki anlamda eleştirilere konu olabilecek eylemler olarak sıralayabiliriz.

Yolsuzluğun gizlilik içermesi ve yasadışı olması nedeniyle net ölçümünün yapılması zorlaşmaktadır. Yolsuzluğun boyutlarını ortaya koyan araştırma ve çalışmalarının nesnel nitelikli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu konuda araştırma yapan çok sayıda kuruluştan biri olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün çalışması, yolsuzluk algılama endeksleri üzerine kurulmuştur. Örgütün sistemi yolsuzluğu algılama tespitlerine dayanmaktadır. Algılama düzeyi ise, ankete katılanların toplumsal kültürü, eğitim seviyesi, mesleki konumu gibi faktörlerin etkisi ile değişiklik gösterebilmektedir. Ancak, buna rağmen algılama endeksleri ülkelerdeki yolsuzluk düzeyi hakkında önemli derecede fikir sahibi olmamızı sağlamaya yardımcı olmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2008 yılı yolsuzluk algılamaları endeksine göre, Türkiye 4,6 puanla, 180 ülke arasında 58. sırada yer almıştır. Buna göre, Türkiye'de yolsuzluk seviyesinin yüksek olduğunu söyleyebiliriz.

1997 - 1998 Asya krizine kadar yolsuzluğun ekonomi üzerinde olumlu etkileri olduğu yönünde mevcut olan iddialar, krizle birlikte tamamen değiştirilmiş hatta krizin sorumlusu yolsuzluk olarak kabul edilmiştir. Yolsuzluğun bir topluma maddi ve manevi maliyetleri oldukça yüksek olmaktadır. Manevi maliyetlerin başında demokrasiye, liderlere, kurumlara, topluma duyulan güven kaybı gelmektedir. Maddi maliyetler ise yolsuzluğun ticaret, yatırımlar, idari verimlilik, iyi yönetim ve gelir eşitliği üzerindeki olumsuz etkilerini içermektedir.

Bir toplumda yolsuzluk yaygınlaştıkça, kurallar çiğnenmekte, yönetim zorlaşmakta, dürüst ve yetenekli görevlilerin azmi kırılmakta, yolsuzluğun maliyeti vergilerle veya yüksek fiyatlarla ödenmek zorunda olduğundan kamu hizmetleri pahalı hale gelmektedir. Böylece ekonomide işlem maliyetleri artmakta, toplam talep ve ekonomik performans düşmektedir.

Yolsuzluk kamu gelirlerinin temel kaynağı olan vergi ve vergi benzeri gelirlerin tahsilatını, olumsuz etkileyen uygulamaları içermektedir. Yolsuzluk sonucu oluşan vergi kaybının neden olduğu gelir kayıpları, alt yapı hizmetlerinin azaltılması, daha yüksek borçlanma veya vergilendirmeye telafi edilmeye

çalışıldığında, giderek büyüyen bütçe açıkları, istihdam ve ekonomik büyüme üzerinde negatif etkilerle karşı karşıya kalınmaktadır.

Kişiler veya kurumlar ödemeleri gereken kamusal yükümlülüklerden rüşvet vererek veya çeşitli şekillerde menfaat sağlayarak kaçınabilmekte ya da kaçakçılık yoluna gidebilmektedirler. Verilen rüşvetin ödenmesi gereken kamusal yükümlülüğe göre düşük olması, mükelleflerin net fayda düzeyini arttırmaktadır. Cezaların düzeyi ve yakalanma riskine göre net fayda düzeyi değişebilmektedir. Yolsuzluk süreci sonucunda kaçırılan her kuruş vergi kamu finansman açıklarını arttırıcı etki meydana getirmektedir.

Vergi ve yolsuzluk ilişkisi vergi kaçakçılığında, kayıtdışı ekonomide ortaya çıkabilmektedir. Bir ülkenin vergi yapısı yolsuzluğu teşvik edici nitelikte olabilmekte, aynı zamanda yolsuzluk da vergi sistemine, vergi kompozisyonunu bozucu yönde etki edebilmektedir.

Literatürde, yolsuzluk düzeyi ile vergi gelirleri arasında ters yönlü bir ilişkiden söz edilmektedir. Yolsuzluk verginin tabana yayılmasını engelleyip, az sayıda mükelleften yüksek oranda vergi toplanmasına neden olduğu için toplumda adalet duygusunu zedelemektedir.

Vergi gelirlerinde ortaya çıkan gelir kaybını telafi edebilmek amacıyla vergi oranlarının arttırılması durumunda beklenen gelir artışı sağlanamayacağı gibi kayıtdışı ekonomiye doğru bir kayma da yaşanabilmektedir. Yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerin, daha geniş bir kayıtdışı ekonomiye sahip olma olasılığının olduğunu destekleyen kanıtlar mevcuttur.

Yolsuzluk sadece faaliyet alanı ve kapsam bakımından değil, aynı zamanda vergi yapısını da değiştirecek etkiler meydana getirmektedir. Dolaysız vergiler yolsuzluğa karşı dolaylı vergilere nazaran daha hassas olduğu için, yolsuzluk düzeyindeki bir artış, gelir dağılımını negatif yönde etkilemekle birlikte mevcut vergi sisteminin ilerleyişinde bir azalma anlamına gelebilmektedir. Farklı vergi türleri yolsuzluğa karşı farklı tepki verebilmektedir.

Vergilere karşı mükelleflerin davranışı ve vergi etiği ile ilgili hususlar kayıtdışı ekonomiyi ve yolsuzluğu artırabilir. Vergiden kaçınma, yüksek vergi oranları kadar mevcut vergi sistemindeki uygulamaların da bir sonucu olabilir. Bu açıdan, eğer mükellefler ödedikleri vergilerin devlet tarafından uygun bir

biçimde harcanmadığına, vergi sisteminin adaletsiz olduğuna, vergi yasalarının zor anlaşılır, vergi aflarının sık ve cezaların vergi sistemine bağlılığı sağlayacak şekilde yeterince yüksek olmadığına inanıyorlarsa, vergi kaçırmaya ve vergiden kaçınmaya yönelebilirler.

Mali yolsuzluk da denebilen, vergilendirme alanında görülen yolsuzlukların nedenlerini; irrasyonel ve karmaşık vergi sistemleri, hükümetin harcama kararları, vergi yetkililerinin vergi teşvikleri, muafiyetler, vergi denetimi gibi vergilendirme süreçlerinde sahip oldukları tekelci güç ve takdir yetkisi, bürokratik kalite, kamu ücret seviyesinin düşüklüğü, iç ve dış kurumsal kontrollerin eksikliği, yolsuzlukların görmezden gelinmesi, cezaların hafifliği, hesap verilebilirliğin veya şeffaflığın düşük düzeyde olduğu bir yönetim, zayıf ahlak anlayışı olarak sayabiliriz.

Çalışmada, Türkiye’de 1985 - 2007 yıllarını kapsayan dönemde yolsuzluk ve vergi sistemi ilişkisi analiz edilmiştir. Yolsuzluk endeksi cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan ziyade, algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koyduğundan ülkelerarası karşılaştırma değerleri göreceli olmakta, yeni ülkeler endekse katıldıkça sıralamalar değiştiğinden, ülkelerarası karşılaştırma anlamlı olmamaktadır. Bu nedenle, çalışmamızın sadece Türkiye incelemesi ile sınırlandırılması uygun görülmüştür.

Ölçülebilirlik ve çalışmanın sınırları açısından vergilendirmeye ilişkin alınan değişkenler; ulusal ekonomi içindeki vergi yükü (Genel bütçe vergi gelirleri/ GSYİH), vergi gelirleri içerisindeki dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlığı çerçevesinde vergilemede adalet, vergi denetiminin etkinliğinin tespiti bakımından denetim oranı (Vergi inceleme sayısı/ toplam mükellef sayısı), genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı ve yolsuzluk endeksidir.

Vergilendirmeye ilişkin veriler Gelir İdaresi Başkanlığı ve yolsuzluk endeksi ise Political Risk Service adlı özel bir kuruluşun hazırladığı Uluslararası Risk Danışmanlığı Yolsuzluk Endeksi (ICRG) online veri tabanlarından alınmıştır. Analizde kullanılan her bir dönem 1 yıla karşılık gelmektedir.

Çalışmada, ekonometrik yöntem olarak zaman serisi analizi kullanılmıştır. Uygulanan ekonometrik analiz üç aşamadan oluşmaktadır: İlk aşamada; kullanılan değişkenlerin durağanlığı ADF (Augmented Dickey -

Fuller) ve KPSS (Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin) teknikleri kullanılarak test edilmiştir. İkinci aşamada; değişkenler arasındaki ilişkinin büyüklüğü Vektör Otoregresif Model (VAR) uygulanarak araştırılmıştır. Üçüncü aşamada, Granger Nedensellik Testi ile değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin yönü tespit edilmiştir.

Yapılan VAR Analizi sonucunda, modelde kullanılan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin bulunduğu tespit edilmiştir. Parametre tahminlerine göre;

- Uzun dönemde yolsuzlukla mücadelede en etkili değişken vergi yükü olmaktadır. Buna göre, vergi yükünün adaletsiz dağılımı, bireyleri daha çok vergi kaçakçılığına yönlendirebilecek, kaçakçılığın artması yolsuzluk fırsatlarını arttırabilecektir.

- Yolsuzlukla mücadelede etkili bir diğer değişken denetim oranıdır. Denetim alanında örgütlenme yetersizliği, yeterli sayıda ve nitelikte denetim elemanının bulunmaması, denetimin işlevsizliği yolsuzluk ile doğrudan doğruya bağlantılı olacaktır. Denetim oranının arttırılması yolsuzluğu azaltabilecektir.

- Yolsuzluk üzerinde etkili bir diğer değişken de dolaylı vergilerdir ki, yolsuzlukla mücadele amacıyla dolaylı vergilerin arttırılması, vergi sistemimizde zaten ağırlıkta olan dolaylı vergiler payının daha da artmasına ve vergilemede adalet ilkesinden giderek uzaklaşılmasına neden olabilecektir. Bu nedenle bu sonuca temkinli yaklaşılması gerektiği kanaatindeyiz.

Çalışmada, değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi Granger Nedensellik Testi ile test edilmiştir. Bulunan ampirik sonuçlar, tüm değişkenler arasında en az bir yönde nedensellik ilişkisi bulunduğunu ortaya koymuştur.

Yolsuzluk kamusal kötülük olarak nitelendirildiğinde, yolsuzlukla mücadele hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde tam kamusal mal statüsüne sahip olmakta, tam kamusal malların özelliklerinden dolayı, yolsuzlukla mücadele küresel bir nitelik kazanmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler, AB, IMF gibi uluslararası kuruluşlar, yolsuzlukla mücadelenin hangi yönde olması gerektiği, mücadelede hangi araçların kullanılabileceği, başarı için gerekli koşulların neler olduğu gibi alanlarda çeşitli projeler ve çalışmalar yürütmektedirler. Yolsuzluğun her

toplumda ortadan kaldırılması gereken bir kötülük olarak benimsetilmesi bu kuruluşların en önemli amacı olmuştur.

Yolsuzlukla mücadelede tek yönlü stratejilerin başarısızlığının anlaşılmasıyla birlikte, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından öne sürülen, yolsuzlukla mücadelede çok yönlü bir strateji izlenmesi gerekliliğinden hareketle yasama, yürütme, yargı, Sayıştay, ombudsman, kamu kurumları, medya, sivil toplum, özel sektör ve uluslararası kuruluşlardan oluşan Ulusal Güvenilirlik Modeli tüm dünyada kabul görmüştür. Yolsuzluğu oluşmadan önlemeyi amaç edinen bir model olan Ulusal Güvenilirlik Sistemi, bireylerden ziyade sistemi hedef almaktadır. Çünkü yolsuzluğun uygulayıcısı insan olmakla beraber onu yaratan ve sürdüren sistemin kendisidir. Yolsuzluğu üreten bir sistemde bu işlere bulaşan kişiler değiştirilse bile sistem kendine uygun bir diğerini yeniden üretecek veya yeni geleni kendi koşullarına uyduracaktır. Sonuçta, sisteme müdahale etmeden insana yapılan müdahale yürürlükteki işleyişin zaferi ile sonuçlanacak, eski sistem işlemeye devam edecektir.

Vergi idaresinde yolsuzlukla mücadele, her şeyden önce vergi kaçakçılığı ile mücadele anlamına gelmektedir. Ülkede uygulanan vergi mevzuatı, ülkenin ekonomik, sosyal, mali ihtiyaçlarına cevap vermiyorsa, sade, kolay, anlaşılabilir bir yapıda değilse, sürekli değişime ihtiyaç gösteriyorsa ve istikrarlı bir yapı arz etmiyorsa vergi kaçağı artacak, bu durumda yolsuzluk için yeni fırsatlar ortaya çıkacaktır.

İyi bir yönetim, açıkça yazılmış kanunlara dayalı olan ve vergi mükellefleriyle vergi idarecileri arasında çok sık irtibata geçmeyi gerektirmeyen vergileri zorunlu kılmaktadır. Mali yolsuzluğu önlemek için uygun olan tedbirler kamu yönetiminde yolsuzluğu önlemek için uygun olduğu düşünülen tüm tedbirlerdir: daha fazla şeffaflık, takdir yetkisinin sınırlandırılması, standart hale getirilmiş uygulamalar ve kişisel etkileşimi en aza indirgeyen prosedürler, personel rotasyonu (yolsuzluk vakalarını önlemek ve teşhir etmek için), sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi, etkin bir iç ve dış denetim mekanizması, daha güçlü yaptırımlar, ödüller ve adil ücret, mücadeleye toplumun mümkün olduğunca çok üyesi tarafından katılım, kapsamlı reformların yürütülmesi vb.

Mali yolsuzluğu azaltmak için en önemli reçete adil, basit ve rasyonel bir

vergi sistemi oluşturmaktır. Vergi yetkililerinin takdir yetkisi azaltılmalıdır. Vergi yapısı mümkün olduğunca geniş tabanlı olmalıdır.

Yerelleşme yolsuzluğu azaltmada yardımcı olabilir. Yerelleşme, merkezi idarenin performansını, yerel idarelerin şeffaflığını arttırdığı ölçüde yolsuzlukla mücadelede önemli bir rol oynayacaktır.

Dünyadaki birçok ülke idari yolsuzlukla mücadelede bilgi teknolojilerini kullanmaktadır. Bu teknolojiler yerel yetkililerin takdir gücünü ve işlem maliyetlerini azaltıp, şeffaflıkta önemli artışlar sağlamaktadır. Vergi memurlarıyla mükellefler arasındaki etkileşimi azaltarak yolsuzluk fırsatlarını ortadan kaldırmaktadır. Bilgi teknolojilerinin kullanımı ve otomasyon, yüz yüze yapılan işlemlerde yaşanan aksaklıkları ve gecikmeleri ortadan kaldıracak, bu sayede kamuoyu ile bilgi paylaşımı gerçekleştirilerek, halkın güveni kazanılabilecektir. Bu daha fazla hesap verilebilirliği sağlayacağından, yetkililerde yolsuzluğa maruz kalma konusunda bir korku oluşturulabilecektir.

Yolsuzluğun azaltılması, profesyonel kadronun yolsuzlukla ilgili konularda, eğitim, uyum programları, toplantılar, seminerler aracılığıyla bilgilendirilmesi ve her şeyden öte en büyük otorite konumundakilerin ortaya koydukları örneklerle başarılabilir. Vergi memurlarının profesyonel eğitimi sistemli bir şekilde etik unsurları kapsamalıdır. Aynı zamanda çalışanlara sunulan teşvikler, zamanla yolsuzluğun azalmasına katkıda bulunabilir. Bu değişik yolsuzluk türlerine göre düzenlenmiş etkin bir yaptırım sistemiyle birlikte uygulanmalıdır. Yaptırım sistemi yolsuzluk girişiminde bulunanları da kapsamalıdır.

Yolsuzlukla mücadelede kritik faktör, siyasi otoritenin bununla mücadele edeceğini taahhüt etmesi olarak belirtilebilir. Bunu, yöntem geliştirme faaliyetleri (örneğin, yasa ve yönetmelikleri yürütme ve formüle etmeye yardımcı danışmanlık hizmetleri) ve kurumsal kalkınma için gerekli faaliyetler (eğitimi yükseltmek, örgüt yapılarının gelişimine yardımcı olmak vb) izlemelidir. Çoğu vergi uzmanı, vergi otoritelerinin kurumsal yapıyı güçlendirme tedbirlerinin en etkili yolsuzluk önleme tedbiri olduğu görüşünde birleşmektedir. İdarenin profesyonelce hareket etmesi halk tarafından da benimsenmelidir.

Temel tedbirlerden biri de sorumlulukları katı bir şekilde belirlemektir.

Ayrıca, tüm karar verme süreçlerinin maksimum şeffaflığı da garanti edilmelidir. Bu ancak bilgiye erişimin kolaylaştırılmasıyla sağlanabilir. Aynı zamanda, önemli ölçüde gelişen iç ve dış denetim sistemleri tarafından, sorumluluğun güçlendirilmesi gerekmektedir. Bir mali kontrol biriminin görevi hem yolsuzluğu bulup ortaya çıkarmak, hem de bunu önlemektir. Tarafsız bir denetim ve danışma organı, etkin ve şeffaf finansal yönetim için yasal, mali ve kurumsal çatıyı güçlendirmek ve yolsuzluğa neden olan noktaları elimine etmek zorundadır. Vergi makamlarının yapmış oldukları yolsuzlukları ortaya çıkarabilecek bağımsız araştırmalar desteklenmelidir.

Yolsuzlukla mücadelede en önemli araçlardan biri de bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Kurumların gerçek anlamda bağımsızlığa sahip olmaları ve ekonomik ve politik etkilere kapalı olabilmeleri mücadelenin başarısını arttıracaktır. Bu nedenle kurumlara kullandığı maddi kaynaklar konusunda özerklik sağlanması gerekmektedir.

Rekabetçi piyasa yapılarının geliştirilmesi yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsurdur. Piyasa kurallarının hakim kılınması ve serbestleşmeye gidilmesi yolsuzluk imkanlarını azaltacaktır. Özellikle kamunun sağladığı sübvansiyonların, teşviklerin, kotaların, muafiyetlerin ciddi anlamda yolsuzluklara kaynaklık edebildiği düşünüldüğünde, rekabete dayalı kuralların ve serbestleştirmelerin önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Türkiye’de mükelleflerin vergiye yönelik gönüllü uyumlarının düşük olduğu ve kayıtdışı ekonominin boyutlarının giderek büyüdüğü görülmektedir. Bu noktada, mevcut vergi mükelleflerine ek külfet getirmeden vergi gelirlerini arttırmanın yollarını aramak gereklidir. Bu öneriler, vergi mükellef tabanını genişletmek, mükellefleri vergilerin kullandıkları alanlar hakkında bilgilendirmek, oluşturulacak olan tanıtım kampanyalarıyla mükelleflerin vergiye bakış açılarını değiştirmek, küçük yaştan itibaren verilecek eğitimlerle vergi ödemenin önemini mükelleflere benimsetmek, etkin bir denetim mekanizması oluşturmak, önleyici ve caydırıcı bir ödüllendirme ve cezalandırma mekanizması kurmak şeklinde sıralanabilir. Mükelleflerin, hükümete duydukları güven arttığında vergi uyumları da artacağından, optimal vergileme ilkeleri anayasal güvence altına alınmalıdır.

Türkiye’de yerindelik ve verimlilik denetimlerinin gerçekleştirilebilmesi

için, ombudsman tipi bir denetim organının oluşturulması olumlu sonuçlar verebilecektir. Ombudsmanın amacı yolsuzlukla mücadele olmasa da, yönetişimin kalitesini arttıracığından, dolaylı olarak yolsuzlukla mücadele birimleri arasında yerini alacaktır.

Türk Vergi Sistemi'nin daha iyi işler hale getirilmesi için vergi idaresinin iyileştirilmeleri çalışmalarıyla birlikte vergi yargısı itiraz komisyonu işlevinden kurtarılmalıdır. Sayıştay gibi bağımsız, özerk yapıya sahip "Vergitay" kurulmalıdır. Vergitay, toplanan vergilerin inceleme ve denetiminden sorumlu olmalıdır. Yeni kurumlar üzerine yoğunlaşmakla birlikte mevcut kurumların bağımsızlıklarının, kaynaklarının, saydamlıklarının ve hesap verebilirliklerinin artırılmasına da önem verilmelidir.

Vergi sistemimizin en önemli sorunlarından biri de yeterli denetim elemanının bulunmamasıdır. Denetim mekanizmalarının etkinliği, hem yolsuzluğun önlenmesi hem de etik bir alt yapının oluşturulması için zorunlu bir unsurdur. Vergi kaçakçılığının ve kayıtdışının ulaştığı boyutlar düşünüldüğünde, Maliye Bakanlığı'nın kadrolarının yeniden gözden geçirilmesi, denetim alanının genişletilmesi gerekmektedir. Sadece gelir gider denetimiyle sınırlı kalınmayıp, hizmet kalitesinden, personel alımına kadar her alanda denetim yapılmalıdır.

Kamu yönetiminde etik kültür egemen kılınmalıdır. Bu sayede neyin iyi neyin kötü, neyin doğru neyin yanlış olduğuna karar vermek kolaylaşacak, kurumsal başarı sağlanabilecektir. Türkiye'de kamu kurumlarında etik kültürün benimsenmesi ve yerleşmesi, bu konuda yapılan çalışmaların titizliğine ve etkinliğine bağlıdır. Mevzuatta yapılan çalışmaların ve belirlenen ilkelerin hayata geçirilmesi, davranışlara rehber olması, bu konuya önem verilmesi ve üzerinde ısrarla durulması ile mümkün olacaktır.

"Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu", yolsuzluklarla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında ülkemizde yolsuzluk suçları, değişik kanunlarda yer almaktadır. Ancak, bazı yolsuzluk eylemleri, yasalarımıza göre cezai yaptırıma bağlanmamıştır. Bu nedenlerle, yolsuzlukla mücadeleyi esas alan, tüm kanunları yeniden ele alıp, kapsamlı olarak birleştiren, tek bir "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu"nun çıkartılması gerekmektedir. Ayrıca tüm kamu çalışanlarını kapsayacak bir ahlak

yasası kabul edilmelidir. Tıp doktorlarının Hipokrat andı ya da parlamento üyelerinin ant içmeleri gibi, böyle bir yasaya göre ant içecek olan kamu görevlisi manevi bir etki altında daha dürüst davranabilecektir.

Mükellefler, ödedikleri verginin toplumun ihtiyaç duyulan alanlarına harcadığına inanırlarsa, vergilerini eksiksiz ve zamanında ödeyeceklerdir. Ödediği vergiye sahip çıkan vatandaşların, her bir kuruluş yolsuzluğun aslında ekonomik ve mali yapı yanında toplumsal ve siyasi yapıyı bozan bir hastalık olduğu bilincinde, bir sivil toplum dayanışması içinde bulunması gerekmektedir.

İnsan faktörü yolsuzlukla mücadelenin en kırılgan tarafıdır. Bu nedenle yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılamayacağı unutulmamalıdır. Yolsuzlukla mücadelede ilk hedef azaltılması yönünde olmalıdır. Bireyin sosyal bir idealinin olması, yeteneklerini geliştirebileceği bir organizasyon içinde yer alması, kamu yararı için çalışabilmesi, iyi eğitim almış ve meslek etiği konularında duyarlı olması yolsuzluk davranışlarını azaltabilir.

Yolsuzluk sayılabilecek davranışların her toplumda ortaya çıkacağı yadsınamaz bir biçimde kabul edilse bile, yolsuzlukla mücadelede kararlı bir yapıya sahip toplumlarda bu davranışları önleyecek ya da sınırlandıracak mekanizmalar işlevlerini daha kolaylıkla yerine getirebilecektir. Bürokrasi içinde ve dışındaki biçimsel kontrol, hukuk, kültür, ahlak gibi sistemlerin etkinliği, kamuoyu kontrolü gibi sınırlayıcı mekanizmalar kararlı bir toplum yapısı içinde işlerlik kazanabilmektedir.

Başarılı yolsuzlukla mücadele örnekleri her ülkede genel geçer, tek bir mücadele stratejisi olarak sunulamamaktadır. Yolsuzlukla mücadele söz konusu olduğunda, bir toplumu oluşturan temel öğelerin gözden geçirilmesi gereklidir. Vergi sisteminde yapılacak her değişim ya da yolsuzluğu azaltmak amacı ile başlatılan her çaba, o toplumun kendi içinde, mevcut sistemden beslenen statükocu güçler tarafından direnişle karşılaşacaktır. Ama değişimin gücü onu isteyenlerin gücüyle orantılı olduğundan, o toplumun dinamikleri dikkate alınarak oluşturulan yolsuzlukla mücadele projeleri, geniş halk kitlelerine anlatılarak destekçilerinin artırılması oldukça önemlidir. Bu nedenle, ülke içerisinde yapılan araştırmalar gün geçtikçe önem kazanmaktadır.

KAYNAKÇA**A. KİTAPLAR**

- ACKERMAN**, Susan Rose **Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Pres, Cambridge, 1999.
- ACKERMAN**, Susan R. "The Political Economy of Corruption", Ed. K. A. ELLIOT, **Corruption and the Global Economy**, Istitute for International Economics, Washington DC, June 1997.
- ADAMAN**, Fikret vd. **Hanehalkı Gözünde Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları, No: 24, İstanbul, 2001.
- AKTAN**, Coskun Can **Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000.
- AKTAN**, Coşkun Can **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- AKTAN**, Coşkun Can **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları: 2, Semih Ofset, Ankara, 1999.
- AKTAN**, Coşkun Can **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi (1980-1990 Türkiye Deneyimi)**, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1992.
- AKTAN**, Coşkun Can **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Hak- İş Yayınları, Ankara, 2001.
- ANDVIG**, Jens C. - **FJELDSTAD**, Odd - Helge vd. **Corruption a Review of Contemporary Research**, CMI, Chr. Michelsen Istitute Deveelopment Studies and Human Right, Report R 2001: 7, ISBN 82-8062-006-0, 2001.
- ATO** **Yolsuzluk Kışkacında Türkiye**, Ankara Ticaret Odası, Ankara 2001.
- AYDEMİR**, Şinasi **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul, 1995.
- BABÜROĞLU**, Oğuz - **HATİBOĞLU**, Nevra **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206, ISBN: 975-7249-29-7, İstanbul, Ocak 1997.
- BERKMAN**, Ümit **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

- Yayınları, No: 345, 2. Baskı, Desen Ofset, Ankara, Ocak 2009.
- BOZKURT**, Ömer vd. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1998.
- ÇELEN**, Mustafa **Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi**, İSMMMO Yayın No: 77, Tor Ofset, ISBN 978-975-555-104-3, İstanbul, 2007.
- ÇİÇEK**, Halit **Psikolojik ve Sosyal Yönden Yükümlülerin Vergiye Karşı Tutum ve Tepkileri (İstanbul İli Anket Çalışması)**, İSMMMO Yayını, İstanbul 2006.
- DININO**, Phyllis vd. **A Handbook on Fighting Corruption**, The United States Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 1999.
- ELLIOT**, Kimberly A. "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations", **Corruption and The Global Economy**, Ed. K. A. Elliot, Institute for International Economics, Washington DC, 1997.
- ENDERS**, Walt **Applied Econometric Time Series**, John Wiley&Sons, 1995.
- GÖZE**, Ayferi **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1987.
- GUJARATI**, Damodar N. **Temel Ekonometri**, Literatür Yayınları, İstanbul, 1999.
- GÜRSELLER**, Can Fuat vd. **Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No: 2002- 8, 2002.
- HUD** **Beyanname Düzenleme Kılavuzu**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını Acar Matbaacılık, İstanbul, 2005.
- KADILAR**, Cem **Uygulamalı Çok Değişkenli Zaman Serileri Analizi**, Büro Basımevi, Ankara, 2000.
- KARYAĞDI**, Nazmi **Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Vergi İdaresi**, Ankara Sanayi Odası Yayını, No:51, 2001, http://www.maliye.gov.tr/kalite/kitap/bolum2_d4.pdf, Erişim Tarihi: 24.08.2008.
- KILAVUZ**, Raci **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, ISBN 975 347 684 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003.

- KLITGAARD**, Robert **Controlling Corruption**, University of California Press, ISBN: 0-520-07408-4, 1990.
- KORKMAZ**, Esfender vd. **Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2001- 35, ISBN 975-512-583-3, Prive Grafik& Matbacılık, İstanbul, Ekim 2001.
- KÖSE**, H. Ömer **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Araştırma- İnceleme- Çeviri Dizisi, Ankara, 2000.
- MAVRAL**, Ülker **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye’ye Yansımaları**, ISBN: 975 97751 – 6 – 6, 2. Baskı, Özkan Matbacılık, Ankara, Ekim 2003.
- MUMCU**, Ahmet **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, İnkılap Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 2005.
- MUTER**, Naci B. vd. **Kamu Maliyesi**, Emek Matbacılık, Manisa 2003.
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, TC Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Sayıştay Yayın İşleri Genel Müdürlüğü, Birinci Basım, Ankara, Ekim 2003.
- POPE**, Jeremy **Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System**,_Transparency International Source Book, TI, Germany, 2000.
- PUROHIT**, Mahesh C. “Corruption in Tax Administration”, **Performance Accountability And Combating Corruption**, Public Sector Governance and Accountability Series, Edited by Anwar Shah, The World Bank, ISBN- 13: 978-0-8213-6941-8, 2007.
- ŞENER**, Nedim **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Metis Yayınları, İkinci Basım, İstanbul, Eylül 2001.
- T. C. MALİYE BAKANLIĞI** **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrolörler Genel Müdürlüğü, Sayı: 2004/1, Ankara, Şubat 2004.
- TARHAN** Bülent vd. **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TBMM Raporu, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları- 1, ISBN 9944-927-17-1, Matsa Basımevi, 2. Basım, Ankara, Aralık 2006.

- TBB** **Karaparanın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri**, TBB- MASAK Çalışma Grubu, Aralık 2003.
- TEMEL**, Adil vd. **Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri, ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, DPT Yayını, Ankara, Eylül 1994.
- THOMAS**, Vinod vd. **The Quality of Growth**, Oxford University Press, ISBN: 0-19-521593-1, 2000.
- TOBB** **Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara, 2000.
- TUAY**, Elif - **GÜVENÇ**, İnci **Türkiye'de Mükelleflerin Vergiye Bakışı**, Gelir İdaresi Başkanlığı, Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı, Yayın No: 51, Kasım 2007.
- TURAN**, Şerafettin **Tarih Boyunca Siyasal Ahlak, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlıksızlık**, (Derl: T. Alkan), Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.
- TÜGİAD** **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Suç Ekonomisi**, İstanbul, 1998.
- TÜSİAD** **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt 1, Tüsiad Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-11/412, İstanbul, Kasım 2005.
- ULUSOY**, Ahmet **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2004.
- WORLD BANK** **Helping Countries Control Corruption: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Pres, 1997.
- YILMAZ**, Gülay **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İSMMMO Yayını, İstanbul, 2006.

B. MAKALELER

- ABBINK**, Klaus "Fair Salaries and the Moral Costs of Corruption", **Bonn Econ Discussion Papers**, DP 1/ 2000, March 2000.
- ACEMOGLU**, Daron - **VERDIER**, Thierry "Property Rights, Corruption and the Allocation of Tallent: A General Equilibrium Approach", **The Economic Journal**, 108, 1998.

- AĞBAL**, Naci” “Büyüyen Kayıtdışı Sektör”, **Yaklaşım**, Sayı: 113, Mayıs 2002.
- AKBULAK**, Yavuz - **TAHTAKILIÇ**, A. Koray “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine Düşünceler”, **Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mart 2003, s.24-25.
- AKÇAY**, Selçuk “Corruption and Human Development”, **Cato Journal**, Vol. 26, No: 1, Winter 2006.
- AKÇAY**, Selçuk “Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi”, **Muğla Üniversitesi, SBE Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 2000.
- AKÇAY**, Selçuk “Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004.
- AKDEDE**, Sacit Hadi “Corruption and Tax Evasion”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2006.
- AKDOGAN**, Abdurrahman “Vergilendirme Politikası, Gelir ve İkame Etkileri Açısından İzlenebilecek Gelir Vergisi Politikasının Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Sayı: 2, 1999.
- AKGÜL**, Birol “Yozlaşmanın Ekonomik ve Toplumsal Boyutlarının Zaman, Mekan ve Etiksel Açardan Analizi”, **CBÜ, SBE Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 2, Yıl: 2004.
- AKSU**, Hayati vd. “Kamu Kesimi Yolsuzluklarının Nedenleri”, **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi** 8/ 3, 2006.
- AKTAN**, Coşkun Can - **ÇOBAN**, Hilmi “Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı: 6, Cilt: 21, Kasım 2007.
- AL- MARHUBI**, Fahim “Corruption and Inflation”, **Economic Letters**, Vol. 66, 2000.
- ALLINGHAM**, Michael G. - **SANDMO**, Agnar “Income Tax Evasion:A Theoretical Analysis”, **Journal of Public Economics**, No: 1, 1972.
- ALM**, James “Tax Policy Analysis: the Introduction of a Russian Tax Amnesty”, International Studies Program, Working Paper 98-6, **Georgia State University Andrew School of Policy Studies**, 1998, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=471321>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.
- ARIKAN**, Zeynep - **YURTSEVER**, Hatice “Türkiye’de Mali Affın Nedenleri, Etkileri ve Sonuçları-1”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 136, Nisan 2004.

- ASLAN**, Abdullah “Türk Vergi Sistemi Ciddi Bir Şekilde Masaya Yatırılmalı”, www.activefinans.com/activeline/sayı 16, 2001.
- ASO** “Yolsuzluk: Nedenleri, Ekonomik Etkileri ve Mücadele Yolları”, **ASOMEDYA Dergisi**, Ocak 2003, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedyay/ocak2003/dosyaocak2003.html>, Erişim Tarihi: 21.06.2006.
- ATİYAS**, İzak - **SAYIN**, Şerif “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Ed.: İzak Atiyas- Şerif Sayın, TESEV Yayınları: 20, ISBN: 975-8112-19-8, Acar Matbacılık, İstanbul, 2000.
- AYDIN**, M. Bülent “Kayıt Dışı Ekonomi-Vergi Denetimi-İdari Yapı-2”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 458, 15 Şubat 2006.
- BAĞDİGEN**, Muhlis - **BEŞKAYA**, Ahmet “The Impact of Corruption on Government Revenues: The Turkish Case”, **Yapı Kredi Economic Review**, Vol: 16, Number: 2, December 2005.
- BAĞDİGEN**, Muhlis - **TUNCER**, Mehmet “Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi, Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 272, Nisan 2004.
- BALDEMİR**, Ercan “MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması”, <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o2s1.pdf>, Erişim Tarihi: 21.07.2008.
- BALLI**, Kamuran “Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004.
- BARDHAN**, Pranab “Corruption and Development: A Review of Issues”, **Journal of Economic Literature**, C. 35, 1997.
- BARRETO**, Raul A. “Endogenous Corruption, Inequality and Growth: Econometric Evidence”, **School of Economics, Adelaide University Working Paper**, No: 2, Australia, 2001.
- BASU**, Susanto - LI “Corruption and Reform”, **The William Davidson Institute Working Paper**, No: 55, 1996.

- BAYAR, Güzin** Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme, **TEK, Tartışma Metni** 2007/3, Mayıs 2007, <http://www.tek.org.tr>, Erişim Tarihi: 15.07.2008.
- BAYDAR, Tülay** "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 449, Ankara, Aralık 2005.
- BAYRAKÇI, Bayram** "Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri", **Erciyes Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Sayı: 16, 2000.
- BEDİRHANOĞLU, Pınar** "Rusya’da Kapitalist Dönüşüm Süreci, Yolsuzluk ve Neoliberalizm", **Toplum Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002.
- BERG, Erlend** "How Should Corruption be Measured?", London School of Economics and Political Science, MSc Economics Extended Essay, EC428: The Economics of Less Developed Countries, London, 2001.
- BIRD, Richard M. vd.** "Tax Efford: The Impact of Corruption, Voice and Accountability", Center for Research in Economics, Management and the Arts, **CREMA Working Paper**, No: 2007- 13, 2007.
- BİLGİN, Mehmet Hüseyin** "Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36 Sayı: 2, Haziran 2003.
- BİLİCİ, Nurettin** "Türk Vergi Sisteminin Genel Bir Değerlendirmesi", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 58, Ekim 1997.
- BLACKBURN, Keith - PUCCIO, Gonzalo F.** "Finansal Liberalization, Bureaucratic Corruption and Economic", **The University of Manchester, CGBCR, Discussion Paper Series**, No: 054, Semtember 2005.
- BRAUN, Miguel - DI TELLA, Rafael** "Inflation and Corruption", **Harvard Business School Working Paper**, February 2000.
- BRUNETTI, Aymo vd.** "Credibility of Rules and Economic Growth-Evidence from a World Wide Private Sector Survey", **The World Bank Economic Review**, Vol: 12, No: 3, September 1998.
- BURUNETTI, Aymo - WEDER, Beatrice** "A Free Press Is Bad News For Corruption", **Journal of Public Economics**, Volume: 87, Issues: 7-8, August 2003.

- CAETANO**, Jose - **CALEIRO**, Antonio “Corruption and Foreign Direct Investment What Kind of Relationship is There?”, November 2005, http://www.decon.uevora.pt/working_papers.php?id=192, Erişim Tarihi: 28.03.2007.
- CAIDEN**, Gerald E. “What Really is Public Maladministration”, **Public Administration Review**, Volume 51, 1991.
- CHARAP**, Joshua - **HARM**, Christian “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State”, **IMF Working Paper**, No: 99/91, 1999.
- ÇİNGİ**, Selçuk “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”, **Hacettepe Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: 12, 1994.
- ÇELEBİ**, Kemal “Mükellef-Maliye İlişkilerini Etkileyen Faktörler”, **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı: 3, Yıl: 1997.
- ÇELİKKAYA**, Ali “Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Etkileyen Faktörler”, Temmuz 2002, Sayı: 5, <http://www.e-akademi.org/makaleler/acelikkaya-1.htm>, Erişim Tarihi: 13. 07. 2008.
- ÇİFTÇİ**, Hakkı “İktisadi Gelişmede Rekabet, Devlet ve Ekonomik Büyüme Politikası”, **Active Dergisi**, No: 42, Yıl: 2005.
- ÇOBAN**, Orhan “Organize Olmayan Sosyo Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 2, 1999.
- ÇULPAN**, Refik “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Sevinç Matbaası, Ankara, Haziran 1980.
- DAS-GUPTA**, Arindam vd. “An Anticorruption Strategy for Revenue Administration”, **The World Bank PREM Notes**, No. 33, October 1999.
- DEL MONTE**, Alfredo - **PAPAGNI**, Erasmo “Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: The Case of Italy”, **European Journal of Political Economy**, 17, 2001.
- DEMİRBAŞ**, Tolga “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 2, Haziran 2006.
- DEMİRHAN**, Erdal - **KARAGÜL**, Mehmet “Ekonomik Yolsuzluğun Nedenleri ve Etkileri”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 243, Kasım 2001.

- DERDİYOK**, Türkmen “Vergi Kaçakçılığını Etkileyen Faktörler”, **Maliye Yazıları**, Sayı: 38, Ocak-Mart 1993.
- DEVAS**, Nick vd. “Revenue Authorities: Are They the Right Vehicle for Improved Tax Administration?”, **Public Administration and Development**, Volume 21, Issue 3, 2001.
- DIETZ**, Simon - **NEUMAYER**, Eric “Corruption, The Resource Curse and Genuine Saving”, Revised Version, August 2005,
<http://129.3.20.41/eps/dev/papers/0405/0405010.pdf> , Erişim Tarihi: 24. 03. 2007.
- DJANKOV**, Simeon vd. “The Regulation of Entry”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2661, February 2002.
- DONG**, Bin vd. “Conditional Corruption”, Center for Research in Economics, Management and the Arts, **CREMA Working Paper**, No: 2008- 29, 2008.
- DOUNG**, Do Binh “Kamu Kesimi Yatırım Projelerinde Yolsuzluk: Sayıştayların Önleyici Rolü”, Çev: Ahmet Okur, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53, Nisan-Haziran 2004.
- DRABEK**, Zdenek - **PAYNE**, Warren “The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment”, **The World Trade Organization Staff Working Paper**, ERAD 99-02, 1999.
- DREHER**, Axel - **SCHEIRDER**, Friedrich “Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis”, Department of Economics, **Johannes Kepler University of Linz Working Paper**, No: 0603, July 2006.
- DYE**, Ken - **STAPENHURST**, Rick “Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption”, **The World Bank Institute Working Paper** , 1998,
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37133.pdf>, ERIŞİM TARİHİ: 23.07.2008.
- EDLING**, Herbert Preventing Corruption in Public Finance Management, **A Practical Guide**,
<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196275288288/4444688-1196378010797/PreventingCorruptioninPublicFinanceManagement.pdf>, Eschborn 2005, Reprinted 2007, Erişim Tarihi: 23.07.2008.

- EMEK**, Uğur - **ACAR**, Muhittin “Yolsuzlukla Mücadelede Bir Temel Soru(n): Kurumsal Tekelcilik mi, Çoğulculuk mu?”, **İktisat İşletme ve Finans**, 23 (270), Eylül 2008.
- EMEK**, Uğur “Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri”, <http://www.sbe.yildiz.edu.tr/etiktemeller.pdf>, 2005, Erişim Tarihi: 22. 08. 2008.
- ERGÜN**, Turgay “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, Doğan Yayınevi, Ankara, Mart 1978.
- ERGÜL**, Ergin “GRECO Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, **Vergi Sorunları**, Sayı : 225, Haziran 2007.
- ERİM**, Muharrem “Mali Affın Suç Psikolojisi Açısından Doğurduğu Sonuçlar ve Vergi Hasılatına Etkisi”, **Vergici ve Muhasebeci ile Diyalog**, Sayı 186, Ekim 2003.
- ESEN**, Kasım “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 432, Ankara, Eylül 2001.
- FEDAYİ**, Cemal “Siyasal Sistem ve Kamu Örgütleri İlişkiler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Kamu Hukuku Arşivi**, ISSN: 1304-2216, Mart 2007, http://www.akader.net/KHUKA/2007_mart/4.pdf, Erişim Tarihi: 21.08.2008.
- FELD**, Larsh P. - **FREY**, Buruno S. “Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated”, **Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, Working Paper Series**, ISSN 1424-0459, WP No: 98, January 2002.
- FISMAN**, Raymond - **GATTI**, Roberta “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2290, 2000.
- FJELDSTAD**, Odd - Helge “Decentralisation and Corruption”, **A Review of the Literature**, Chr.Michelsen Institute, Bergen, 10 July 2003, <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/pfm/decentralisation-and-corruption-fjeldstad-2003.pdf>, Erişim Tarihi: 09.08.2008.
- FJELDSTAD**, Odd - Helge - **TUNGODDEN**, Bertil “Fiscal Corruption: A Vice or A Virtue?”, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, **CMI Working Paper**, 2001: 13, 2001.

- FLATTERS**, Frank - **MACLEOD**, W. Bentley “Administrative Corruption and Taxation”, **International Tax and Public Finance**, No: 2, Nov. 1995.
- FRIEDMAN**, Eric vd. “Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries”, **Journal of Public Economics**, 2000.
- GİRAY**, Filiz “Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri”, **İ.Ü. SBF Dergisi**, No: 32, Mart 2005.
- GÖKBUNAR**, Ali Rıza “Kayıt Dışı Ekonominin Vergilendirilmesine Yönelik Önlemler”, **Maliye Yazıları**, Sayı: 47, Nisan-Haziran 1995.
- GÖKBUNAR**, Ali Rıza “Türk Vergi Sisteminde Reform Gereği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını** (Prof. Dr. Nezihe Sönmez’e Armağan), İzmir, 1997.
- GÖKBUNAR**, Ali Rıza “Türk Vergi Sisteminin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi**, Sayı: 2, Yıl: 1996.
- GÖKBUNAR**, Ali Rıza - **GÖKBUNAR**, Ramazan, “Türk Vergi İdaresinin Verimliliğinin Arttırılmasına Yönelik Reform Önerileri”, **Verimlilik Dergisi**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Sayı: 3, 1996.
- GÖKBUNAR**, Ali Rıza “Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme”, **CBÜ, İİBF Yönetim ve Ekonomi**, Sayı: 4, Yıl: 1998.
- GÖKBUNAR**, Ramazan - **CANSIZ**, Harun “Türk Mali Yönetiminin Şeffaflık Düzeyinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler”, **Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi**, Prof. Dr. Doğan Bayar’ın Hatırasına Armağan, C.19, Sayı: 1- 2, 2003.
- GÖKBUNAR**, Ramazan vd. “Mali Sosyolojide İbn-i Haldun’un Yeri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 55, 2007, <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/207-221.ramazan%20g%C3%B6kbunar.doc>, Erişim Tarihi: 21. 09. 2008.
- GRAY**, Cherly W. - **KAUFMAN**, Daniel “Corruption and Development”, **Finance&Development**, March 1998.
- GRUHA**, Dhaneshwar “Tax Revenue in Sub- Sahrahan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption”, **IMF Working Paper**, No: 98/135, 1998.
- GUPTA** Sanjeev vd. “Corruption and Military Spending”, **IMF WP** No:00/23, 2000.

- GUPTA**, Sanjeev vd. "Corruption and Provision of Health Care and Education Services", **IMF WP** No: 116, June 2000.
- GUPTA**, Sanjeev vd. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", **IMF Working Paper** No: 98/76, May 1998.
- GURGUR**, Tuğrul - **SHAH**, Anwar "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 3486, January 2005.
- GÜMÜŞAY**, Serdar "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Nedenleri ve Önlenmesi Amacıyla Alınabilecek Tedbirler", **E- Yaklaşım**, Eylül 2003, Sayı: 129.
- GÜNER**, Ayşe "Vergi Afları: Vergiye Uyum İlişkisi Üzerine", **Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi**, Yayın No: 10, (Prof. Dr. Salih Şanver'e Armağan), İstanbul, 1998.
- HAMEED**, Farhan "Fiscal Transparency and Economic Outcomes", **IMF Working Paper**, No: 225, December 2005.
- HINDRIKS**, Jean vd. "Corruption, Extortion and Evasion", **Journal of Public Economics**, Volume 74, Issue 3, December 1999.
- HORS**, Irene "Fighting Corruption In Customs Administration: What Can We Learn From Recent Experiences?" **OECD Development Centre Technical Papers**, No. 175, April 2001.
- HUANG**, Haizhou - **WEI**, Shang - Jin "Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Corruption", **IMF Working Paper**, No: 03/183, 2003.
- HUSTED**, Bryan W. "Wealth, Culture and Corruption", **Journal of International Business Studies**, Vol. 30, No: 2, 1999.
- HUTHER**, Jeff - **SHAH**, Anwar "Anti Corruption Policies and Programmes: A Framework for Evaluation", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2501, December 2000.
- HÜRCAN**, Yasemin vd. "Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde- IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", **Kamu Maliyesinde Saydamlık**,_Ed.: İzak Atiyas- Şerif Sayın, TESEV Yayınları: 20, ISBN: 975-8112-19-8, Acar Matbacılık, İstanbul, 2000.

- İMAM**, Patrick A. - **JACOBS**, Davina F. "Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East", **IMF Working Paper**, No: WP/07/270, November 2007.
- İSLAM**, Roumeen - **MONTENEGRO**, Claudio E. "What Determines the Quality of Institutions?", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2764, 2002.
- İşçi - Sendika** "Gelir İdaresi Yasası İhtiyaçları Karşılıamaz", 23.05.2005, <http://www.evrensel.net>, Erişim Tarihi: 24.06.2008.
- İŞİK**, Nihat - **ACAR**, Mustafa "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme" **Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003.
- İĞDELER**, Serdar "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 442, Ankara, 2004.
- İPEK**, Selçuk "Türkiye'de Gelir Vergisinin Mali, Ekonomik ve Sosyal Fonksiyonları Açısından Analizi (1980 Sonrası Dönem)-II", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı:206, Haziran 2005.
- JOHNSON**, Simon vd. "Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No. 2169, 1999.
- JOHNSON**, Simon vd. "Regulatory Discretion and Unofficial Economy", **American Economic Review, Papers and Proceedings LXXXVIII**, May 1998.
- KAR**, Muhsin - **BALCI**, Asım "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 423, 1999.
- KARACA**, Yüksel "Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?" **Maliye Dergisi**, Sayı: 133, 2000.
- KARAKAŞ**, Mehmet - **ÇAK**, Murat, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**, Sayı: 153, Temmuz- Aralık 2007.
- KARAKAYA**, Ali "Yolsuzlukların Toplumsal Boyutları ve Çözüm Önerileri", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 2001.
- KAYRAK**, Musa "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler", **Sosyoekonomi**, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2006.
- KILDİŞ**, Yusuf "Kayıtdışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri", **DEÜ Sosyal**

- Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2000,
http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi_05/kildis.htm, Erişim Tarihi: 23. 07. 2008.
- KIZILGÖL**, Özlem “Türkiye’de İhracata ve Turizme Dayalı Büyüme Hipotezinin Analizi: Eşbütünleşme ve Nedensellik İlişkisi”, **Türk Dünyası Celalabat İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi Akademik Bakış Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi Akademik Bakış**, Sayı: 10, 2006.
- KLITGAARD**, Robert “International Cooperation Against Corruption”, **Finance&Development**, 1998,
<http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/080398.htm>, Erişim Tarihi: 23.07.2008.
- KORKUSUZ**, Mehmet “Bazı Meslek Gruplarının Matrah Beyanlarının Düşüklüğü Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yaklaşım**, Sayı: 96, Aralık 2000.
- KUTLAR**, Aziz - **DOĞANOĞLU**, Fatih “Türkiye’de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, **Active**, Mayıs-Haziran 2003.
- KUTLAR**, Aziz vd. “Türkiye’de Özgürlükler, Yolsuzluklar ve Gelir Eşitsizliğinin Panel Data Yöntemiyle İncelenmesi”, **Active**, Kasım- Aralık 2001.
- LA PORTA**, Rafael vd. “The Quality of Government”, **NBER Working Paper**, No: 6727, 1998.
- LA PORTA**, Rafael vd. “Trust in Large Organization”, **NBER Working Paper**, No: 5864, 1996.
- LAMBSDORFF**, Johann G. “Corruption in Emirical Research: A Review”, **TI Working Paper**, 1999.
- LAPALOMBARA**, Joseph “Structural and Istitutional Aspect of Corruption”, **Social Reseach** 61, No: 2, Summer 1994.
- LARMOUR**, Peter “Corruption and Governance in the South”, **Pasific Studies**, 20- 3, 1997.
- LEDERMAN**, Daniel vd. “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2708, 2001.
- LEITE**, Carlos - **WEIDMANN**, Jens “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth”, **IMF Working Paper**, No: 99/85, 1999.
- MAURO**, Paolo “Corruption and the Composition of Government Expenditure,” **Journal of Public Expenditure**, Vol: 69, 1998.

- MAURO, Paolo** "Corruption and Growth", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol: 110, No: 3, Aug. 1995.
- MAURO, Paolo** "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis", ed. K. Eliot, **Corruption and Global Economy**, Institute for International Economics, Washinton DC, June 1997.
- MAURO, Paolo** "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure", **IMF Working Paper**, No: 96/98, 1996.
- MAURO, Paolo** "Why Worry About Corruption?", **IMF Economic Issues**, No: 6, February 1997.
- MENDEZ, Fabio - SEPULVEDA, Facundo** "Corruption and Growth: Theory and Evidence", Department of Economics, **Michigan State University Working Paper**, 2000.
- MENDEZ, Fabio** "Regulations, Corruption and Income Distribution", Department of Economics, **Michigan State University Working Paper**, 2000.
- MORGAN, Amanda L.** "Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications: A Literature Review", **The Asia Foundation Working Paper**, No: 9, October 1998.
- MORISSET, Jacques - NESO, Oliver L.** "Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries", **The World Bank Working Paper**, No: 2848, May 2002.
- NEEMAN, Zvika vd.** "Corruption and Openness", March 2004, <http://ratio.huji.ac.il/dp/dp353.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2007.
- OYAN, Oğuz** "Yolsuzluk Ekonomisi", **Ekonomik Forum**, TOBB, Sayı: 12, Aralık 2000.
- ÖNDER, İzzettin** "Vergiye Psikolojik Direniş", **Görüş**, TÜSİAD Yayın Organı, s: 3, Mayıs 1993.
- ÖZBARAN, Hakan** "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Temmuz- Aralık 2003.
- ÖZFİDAN, Hasan Yaşar** "Ülkemizde Vergi Adaleti Nasıl Sağlanır?" www.malihaber.com, 28.05.2005, Erişim Tarihi: 22. 08. 2008.

- ÖZGEN**, Ferhat B. - **GÜLOĞLU**, Bülent “Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniği İle Analizi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı: 31, Haziran 2004.
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 58, Temmuz- Eylül 2005.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal “Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal “Yolsuzlukla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir mi?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 1, Mart 2001.
- PALDAM**, Martin “Corruption and Religion: Adding to the Economic Model?”, Center for Dynamic Modeling in Economics, Department of Economics, **University of Aarhus Working Paper**, No: 21, Denmark, 1999.
- PASHEV**, Konstantin V. “Understanding Tax Corruption in Transition Economies: Evidence From Bulgaria”, Munich Personal RePEc Archive, **MPRA Paper**, No: 974, Posted 07, 2006.
- PENDÜK**, Türkben “Türkiye’de Yarı Mali İşlemler ve Mali Saydamlık”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 459, 2006.
- POLAT**, Necip “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan- Haziran 2003.
- RAUCH**, James E. - **EVANS**, Peter B. “Brueaucratic Structure and Brueaucratic Performance in Less Developed Countries”, **Journal of Public Economics**, 75, 2000.
- RIJKEGHEM**, Caroline V. - **WEDER**, Beatrice “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?”, **IMF Working Paper**, No: 97/73, 1997.
- SANDMO**, Agnar “A Theory Of Tax Evasion: A Retrospective View”, **Norwegian School of Economics and Business Administration, Discussion Paper**, No: 31/4, December 2004.
- SANYAL**, Amal vd. “Corruption, Tax Evasion and The Laffer Curve”, Revised May 1998, <ftp://snde.rutgers.edu/Rutgers/wp/1996-04.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2007.
- SANYAL**, Rajib N. - **SAMANTA**, Subarna K. "Determinants of Bribery in International Business", **Thunderbird**

- International Business Review**, Vol. 46, Iss. 2, Mar/Apr 2004.
- SARILI**, M. Ali "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**, Sayı:41, 2002.
- SAVAŞAN**, Fatih "Vergi Afları: Teori ve Türkiye Uygulamaları (Vergi Barışı Uygulama Sonuçları)", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: VIII, Sayı: 1, 2006.
- SAYAN**, İpek - **KIŞLALI**, Murat "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004.
- SCHNEIDER**, Friedrich - **ENSTE**, Dominik "Shadow Economies Around The World: Size, Causes and Consequences", **IMF Working Paper**, No: 26, February 2000.
- SHAH**, Anwar - **SCHACTER**, Mark "Combating Corruption: Look Before You Leap", **Finance & Development**, December 2004.
- SHLEIFER**, Andrei - **VISHNY**, Robert W. "Corruption", **NBER Working Paper**, No: 4372, May 1993.
- SİVEREKLİ**, Esra Demircan "Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi", **Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003.
- SLEMROD**, Joel B. "Trust in Public Finance", **NBER Working Paper**, No: 9187, 2002.
- SMARZYNSKA**, Beata K. - **WEI**, Shang - Jin "Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm Level Evidence", **NBER Working Paper**, No: 7969, October 2000.
- STAPENHURST**, Rick "The Media's Role in Curbing Corruption", **The World Bank Institute Working Paper**, 2000, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37158.pdf>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.
- STRAUB**, Stephane "Opportunism, Corruption and the Multinational Firm's Mode of Entry", January 2005, http://www.econ.ed.ac.uk/papers/foreign_investment_corruption.pdf, Erişim Tarihi: 23.03.2007.
- ŞAHAN**, Yusuf "Avrupa Birliği Yolundaki Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", <http://www.denetde.org.tr/makaleler/Makaleler.html>, Erişim Tarihi: 20.02.2009.

- ŞAYLAN**, Gencay “Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Sevinç Matbaası, Ankara, Aralık 1975.
- ŞAYLAN**, Gencay “Değişim ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı 3, TODAİE Masa Üstü Yayıncılık Bürosu, Ankara, Eylül 1995.
- ŞENER**, Abdüllatif “Verginin Önemi, Vergi Bilincinin Yayılması ve Vergilerle İlgili Son Düzenlemeler”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 52, Nisan- 1997.
- TANZI**, Vito “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev. Özgür Saraç, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 434, 2000, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm, Erişim Tarihi: 23.07. 2007.
- TANZI**, Vito - **DAVOODI**, Hamid R. “Corruption, Growth and Public Finance”, **IMF Working Paper**, No: 00/182, 2000.
- TANZI**, Vito - **DAVOODI**, Hamid R. “Corruption, Public Investment and Growth”, **IMF Working Paper**, No: 97/139, October 1997.
- TANZI**, Vito - **DAVOODI**, Hamid R. “Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth”, **IMF, Economic Issues** 12, ISBN 1-55775-710-0, March 1998.
- TANZI**, Vito “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”. **IMF Working Paper**, No: 98/63, 1998.
- TANZI**, Vito “Governance, Corruption and Public Finance: An Overview”, ISBN: 971-561-248-2, http://www.adb.org/Documents/Conference/Governance_Corruption_PFM/01govern.pdf, 1999, Erişim Tarihi: 08.08.2008.
- TAŞDELEN**, Aziz “Kara Paranın Ekonomik Anlamı ve Vergisel Kuralların Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesindeki Önemi”, **E- Yaklaşım/ Haziran 2004/ Sayı: 11**.
- TEKELİ**, İlhan - **ŞAYLAN**, Gencay “Rüşvet Kuramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 3, Sevinç Matbaası, Ankara, Haziran 1974.
- TOP**, Mehmet “Yolsuzluk ve Sağlık Hizmetleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004.

- TOSUN, M. Umur** "Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", **Akdeniz Üniversitesi, İİBF Dergisi**, No: 5, 2003.
- TREISMAN, Daniel** "The Causes of Corruption: A Cross National Study", **Journal of Public Economics**, No: 76, 2000.
- TUNÇER, Mehmet** "Enflasyon, Vergi Uyumu İlişkisi ve Türkiye", **Vergi Dünyası**, Sayı: 247, Mart 2002.
- TUNÇER, Mehmet** "Hükümet- Birey İlişkilerinin Vergi Uyumuna Etkisi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 57, Sayı: 3, 2002.
- TUNÇER, Mehmet** "Vergi Aflarının Vergi Uyumuna Etkisi", 2001, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/makale/vergiiaffi.doc>, Erişim Tarihi: 23.08.2008.
- TURGUT, Kasım** "Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C. XIV, Sayı: 85, Ankara, Mart, Nisan 2001.
- TÜRKOĞLU, Güllü** "Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri ve Öneriler", **Vergi Denetmenleri Derneği**, Sayı: 29, Haziran- Temmuz 1997.
- UNDP** "Corruption and Good Governance", **United Nations Development Programme, Discussion Paper**, No: 3, 1997.
- UZUNÖZ, İbrahim** "ASOSAI Yolsuzluk Ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak- Mart 2006.
- VASIN, Alexander - PANOVA, Elen** "Tax Collection and Corruption in Fiscal Bodies", **Economic Education and Research Consortium Working Paper Series**, WP No: 99/10, 2000.
- VURAL, Mahmut** "Enflasyon Muhasebesi", **Vergi Dünyası**, Sayı: 262, Haziran 2003.
- WANG, Hongying - ROSENAU, James N.** "Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance", **Global Governance**, 2001, http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_17/ai_n28124708, Erişim Tarihi: 22.07.2007.
- WEI, Shang - Jin** "Corruption in Economic Development, Beneficial Grease, Minor Annoyance or Mayor Obstacle?", **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2048, February 1999.
- WEI, Shang - Jin** "Does Corruption Relieve Foreign Investors of the Burden of Taxes and Capital Controls?", **The World Bank Research Working Paper Series**, No: 2209, 1999.

- WEI, Shang - Jin** "How Taxing is Corruption on International Investors?", **NBER Working Paper**, No: 6030, May 1997.
- WEI, Shang - Jin** "Natural Openness and Good Government", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2411, 2000.
- WEI, Shang - Jin** "Why Is Corruption So Much More Taxing than Tax? Arbitrariness Kills", **NBER Working Paper**, No:6255, November 1997.
- YILDIZER, Cemal** "Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 434, Ankara, Mart 2002.
- YILMAZ, Özlem Göktaş** "Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 2, 2005.
- , "Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", III. ECOSAI Semineri Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ı Ulusal Tebliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan- Haziran 2003, s. 135.

C. RAPORLAR, ARAŞTIRMA ÇALIŞMALAR, TEBLİĞLER, TEZLER

- AĞCAKAYA, Serpil - TOPRAK, Düriye** "Kamusal Etik Açısından 5018 ve Mali Saydamlık", **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009.
- AKALAN, A. Recai** **Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2006.
- ARAP, İbrahim - YILMAZ, Levent** "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18- 19 Kasım 2005, Sakarya, <http://etikturkiye.com/etik/kamu/3IbrahimArApLeventYilmaz.pdf>, 2005, s. 263, Erişim Tarihi: 23.07.2008.
- ARSLAN, Cem Barlas** **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Mücadele Sürecinde Örgütlenme**, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,

- Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2005.
- AYDIN**, Nurettin **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınmasına Yönelik Önlem ve Öneriler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2000.
- BARUN**, Bayram “Yolsuzlukla Mücadelede Dış Denetimin Rolü”, **TEPAV Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı**, 5- 6 Aralık 2007, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upoad/Bayram Barun Yolsuzlukla Mücadelede Dis Denetimin Rolu.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Bayram%20Barun%20Yolsuzlukla%20Mucadelede%20Dis%20Denetimin%20Rolu.pdf), Erişim Tarihi: 23.06. 2008.
- BERKMAN**, Ümit “Az Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi ve Yolsuzluk”, **Politik Şeffaflaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu 14/15 Nisan 1994**, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Doğuş Matbaası, İzmir 1994.
- BİLEN**, Mahmut - **ES**, Muharrem “Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar”, **Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu**, Adapazarı, 1998, s. 381.
- CROTTY**, John “Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations”, **Paper presented at the 8th IACC, Lima, Peru, 1997**, http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/jcrotty.html, Erişim Tarihi: 06.08.2008.
- DPT** **Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT: 2603- ÖİK: 614, Ankara 2001.
- DPT** **Vergi, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013**, DPT: 2734- ÖİK: 685, Ankara 2007.
- ERLING**, Eide “Tax Evasion with Rank Dependent Expected Utility”, **Paper Submitted for Presentation to the 19th Annual Conference of the European Association of Law and Economics, Athens, September 19-21, 2002**, <http://eale2002.phs.uoa.gr/papers/Eide.doc> , Erişim Tarihi: 22.08.2008.
- Global Competitiveness Reports 2006- 2007** Turkey’s Competitiveness in European Context, [http://www.weforum.org/pdf/Global Competitiveness Reports/Turkey.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global%20Competitiveness%20Reports/Turkey.pdf), Erişim Tarihi: 29.07. 2008.

- KAUFMANN, Daniel - WEI, Shan - Jin** “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels Of Commerce?”, **Paper Presented at the Annual Meeting of the American Economic Association**, January 1998.
- KIZILOT, Şükrü - ÇOMAKLI, Şafak E.** “Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2004.
- KOÇBERBER, Seyit** “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Etiğine Genel Bir Bakış”, **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009.
- KONGAR, Emre** “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”, **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**, İstanbul 2004, http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php, Erişim Tarihi: 25. 06. 2007.
- KÖPRÜ, Burcu** **Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetmelik Yozlaşma**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.
- KURTZMAN, Joel - YAGO, Glenn** “Opacity Index 2007- 2008: Measuring Global Business Risk”, April 2008, **Milken Institute**, http://www.milkeninstitute.org/pdf/2008Opacity_index.pdf, Erişim Tarihi: 26.07.2008.
- MALİYE BAKANLIĞI** 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı, <http://www.muhasabat.gov.tr> , Erişim Tarihi: 17.08.2008.
- MOOKHERJEE, Dilip** “Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons From Tax Administration,” **Annual World Bank Conference in Development Economics 1997**, Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (Editors), the World Bank, Washington D.C., 1997.
- MUTER, Naci B. vd.** **Mükelleflerin Vergi Karşısındaki Tutum ve Davranışları Araştırması**, Manisa İli Vergi Mükellefleri Üzerine Bir Anket Çalışması, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Manisa, 1993.
- ÖCAL, Nilay** **Neo-Liberal Birikim Modelinde Yolsuzluk Ekonomisi: Türkiye Örneği**, Mustafa Kemal

- Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hatay, 2008.
- ÖZCAN**, Bekir **Organize Suç Örgütlerinin (Mafya) Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Yolsuzluklardaki Rolü**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, Ekim 2002.
- ÖZTÜRK**, A. Turan "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvetin Önlenmesinde Bir Kontrol Aracı Olarak İç Denetimin Rolü", **TODAİE Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri- 1**, 25- 26 Mayıs 2009, TODAİE Yayın No: 347, ISBN: 978-975-8918-29-4, Desen Ofset, Ankara, 2009.
- PIENAAR**, Gary "The Role Of The Ombudsman in Fighting Corruption", **The 9th International Anti-Corruption Conferance**, 9- 15 October 1999, Durban, South Africa, http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html, Erişim Tarihi: 23.09.2008.
- PRICEWATERHOUSE COOPERS** **The Opacity Idex 2001**, January 2001, http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC_Opacityindex.pdf , Erişim Tarihi: 26.07.2008.
- RESMİ GAZETE** 19.11.1996, Sayı: 22822.
- RESMİ GAZETE** 24.10.2003, Sayı: 25269.
- RESMİ GAZETE** 24.12.2003, Sayı: 25326.
- SARI**, Özcan "Vergi Denetiminde Sorunlar ve Yeni Yaklaşımlar", **XVII. Türkiye Muhasebe Kongresi**, TÜRMOB Yayınları, Yayın No: 199, İstanbul, Ekim 2002.
- SATICI**, Oğuz "İş Dünyasının Vergiye Bakışı ve Yeni Politika Önerileri", **XVII. Türkiye Muhasebe Kongresi**, TÜRMOB Yayınları- 199, İstanbul, Ekim 2002.
- T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI** **Yolsuzlukla Mücadele ve Sayıştay'ın Rolü**, Araştırma ve Tasnif Grubu, Ankara, 2001.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI** **Sayıştay'ın 1999 Yılı Bütçesi Münasebetiyle Hazırlanan Rapor**, Ankara 1998.

- TANZI**, Vito “Corruption in the Public Finances”, **Paper presented at the Eighth International Anti-Corruption Convention, Lima, Peru, 1997**, http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html, Erişim Tarihi: 06.08.2008.
- TEPAV** **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf, Erişim Tarihi: 21.03.2006.
- TMMOB** **2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu**, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, ISBN: 978-9944-89-313-8, Kardelen Ofset, Ankara, Haziran 2007.
- TORGLER**, Benno “Tax Morale in Latin Amerika”, **Paper presented on the Third International Conference “Responsive Regulation: International Perspectives on Taxation”**, 2003, <http://ctsi.anu.edu.au/publications/taxpres/Torgler.pdf>, Erişim Tarihi: 21.01.2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL** **Global Corruption Reports**, 1995-2008 yılları arasındaki tüm sayılar. <http://www.transparency.org/index.php/publications/gcr>, Erişim Tarihi: 04.06.2009.
- TÜİK** **İstatistik Göstergeler 1923- 2006**, ISSN 1300- 0535, Türkiye İstatistik Kurumu, Aralık 2007.
- VINOD**, Hrishikesh D. “Statistical Analysis of Corruption Data and Using the Internet to Reduce Corruption”, **9th International Anti-Corruption Conference**, Durban, South Africa, 10-15 October, 1999. <http://www.fordham.edu/economics/vinod/j-asian-e.pdf>, Erişim Tarihi: 13.09.2008.
- WEI**, Shang J. “Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacles?”, **Paper Presented at the Workshop on Integrity in Governance in Asia, Organized by UNDP and Transparency International Thailand Chapter, June 29- July 1 1998**.
- YILDIRIM**, Erhan - Refia “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2001.
- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, http://www.alomaliye.com/yolsuzlugukarsi_ozel_hukuk.htm, 05.05.2006.

<http://www.beyaznokta.or.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

<http://www.denetde.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

http://www.muhasebenet.net/mh-510_turmob%20tan%20vergi%20yargisi%20icin%20vergitay%20onerisi.html, Erişim Tarihi: 23.10. 2008.

<http://www.saydamlik.org/turkce.html>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

<http://www.taransparency.org>, Erişim Tarihi: 04.06.2007.

<http://www.tedmer.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

<http://www.tesev.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

<http://www.tüsiad.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/Uyeulkelervekatilimtarihleri.htm>, Erişim Tarihi: 12.03.2009.

<http://www.vavek.org.tr>, Erişim Tarihi: 21.02.2009.

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

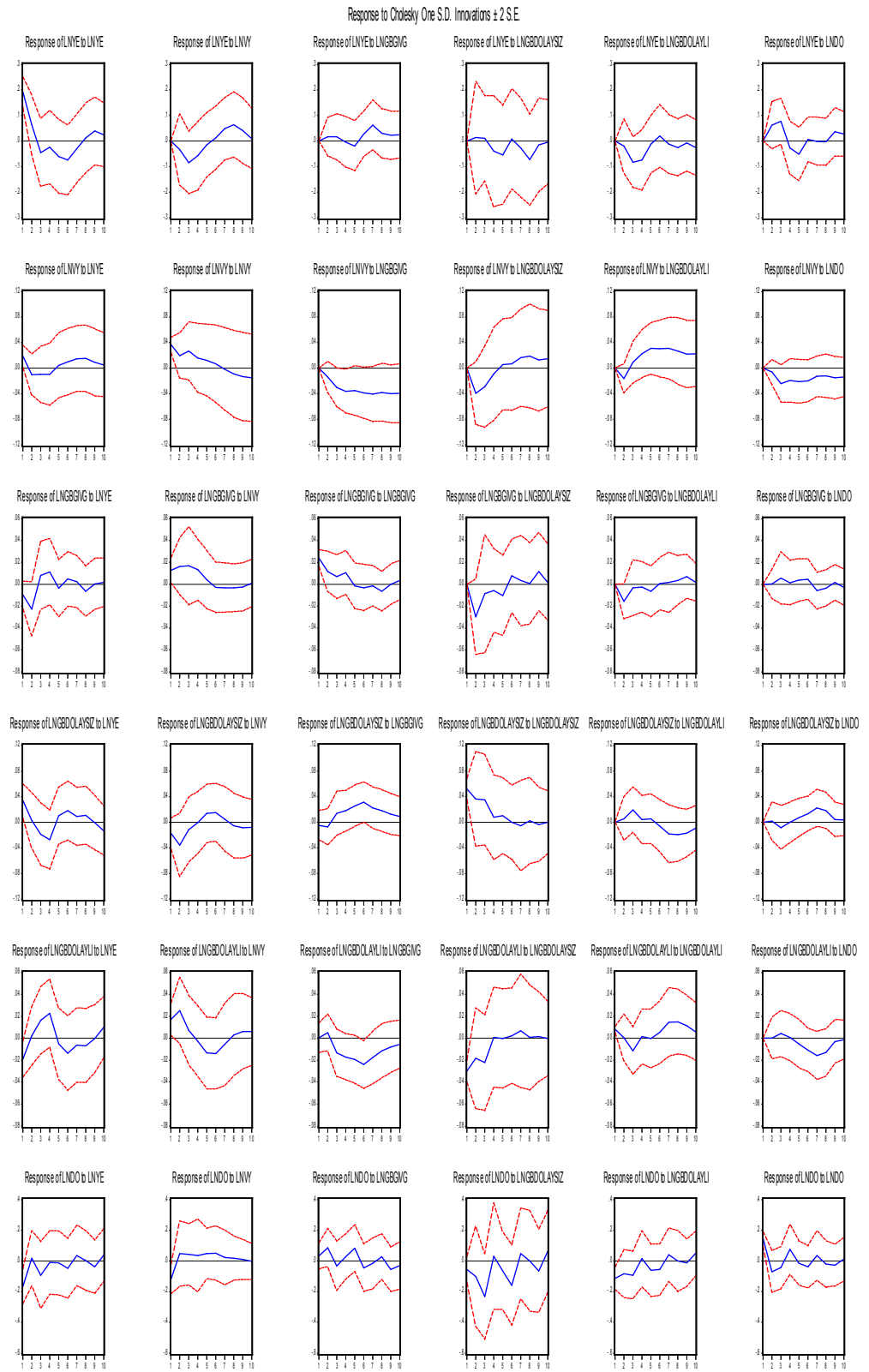
EK: 1 VAR Modeli Tahmin Sonuçları

Vector Autoregression Estimates						
Date: 03/26/09 Time: 13:51						
Sample (adjusted): 1987 2007						
Included observations: 21 after adjustments						
Standard errors in () & t-statistics in []						
	LNVE	LNVE	LNGBGIVG	LNGBDOLAYSIZ	LNGBDOLAYLI	LNDO
LNVE(-1)	0.606571	-0.079825	-0.055413	-0.035543	0.035596	0.101391
	(0.27778)	(0.05959)	(0.04150)	(0.09248)	(0.05785)	(0.40853)
	[2.18363]	[-1.33968]	[-1.33528]	[-0.38432]	[0.61536]	[0.24818]
LNVE(-2)	-0.362034	-0.105574	0.157112	-0.155997	0.095660	0.065570
	(0.34779)	(0.07460)	(0.05196)	(0.11579)	(0.07242)	(0.51149)
	[-1.04096]	[-1.41516]	[3.02382]	[-1.34724]	[1.32081]	[0.12819]
LNVE(-1)	-0.085196	0.832834	0.480808	-0.721280	0.452765	1.043826
	(1.87047)	(0.40122)	(0.27944)	(0.62274)	(0.38951)	(2.75090)
	[-0.04555]	[2.07574]	[1.72061]	[-1.15823]	[1.16238]	[0.37945]
LNVE(-2)	0.130004	-0.160050	-0.411246	0.280411	-0.146335	-0.426750
	(1.83752)	(0.39416)	(0.27452)	(0.61177)	(0.38265)	(2.70244)
	[0.07075]	[-0.40606]	[-1.49806]	[0.45836]	[-0.38242]	[-0.15791]
LNGBGIVG(-1)	0.645546	-0.949596	0.177671	-0.104661	0.149453	2.059149
	(1.95714)	(0.41982)	(0.29239)	(0.65160)	(0.40756)	(2.87837)
	[0.32984]	[-2.26194]	[0.60765]	[-0.16062]	[0.36670]	[0.71539]
LNGBGIVG(-2)	-1.835414	-0.073575	0.788225	0.252288	-0.434142	-0.668283
	(2.72396)	(0.58430)	(0.40695)	(0.90690)	(0.56725)	(4.00613)
	[-0.67380]	[-0.12592]	[1.93691]	[0.27819]	[-0.76534]	[-0.16682]
LNGBDOLAYSIZ(-1)	2.660823	-2.279810	-1.647523	1.166255	-0.315003	-12.02604
	(6.59781)	(1.41526)	(0.98569)	(2.19664)	(1.37396)	(9.70339)
	[0.40329]	[-1.61088]	[-1.67145]	[0.53093]	[-0.22927]	[-1.23936]
LNGBDOLAYSIZ(-2)	1.427926	0.452419	2.848932	-1.220485	0.612591	-5.130804
	(7.09011)	(1.52086)	(1.05924)	(2.36054)	(1.47648)	(10.4274)
	[0.20140]	[0.29748]	[2.68961]	[-0.51704]	[0.41490]	[-0.49205]
LNGBDOLAYLI(-1)	3.408021	-2.565983	-1.874600	0.797404	0.064426	-16.66614
	(7.83744)	(1.68116)	(1.17088)	(2.60935)	(1.63210)	(11.5265)
	[0.43484]	[-1.52631]	[-1.60101]	[0.30559]	[0.03947]	[-1.44590]
LNGBDOLAYLI(-2)	0.776039	0.698909	3.371230	-1.203588	0.593212	-6.538800

EK: 1 (Devami) VAR Modeli Tahmin Sonuçları

	(8.38072)	(1.79770)	(1.25205)	(2.79023)	(1.74524)	(12.3255)
	[0.09260]	[0.38878]	[2.69257]	[-0.43136]	[0.33990]	[-0.53051]
LNDO(-1)	0.419110	-0.043067	0.001611	0.010502	0.000660	-0.479738
	(0.30961)	(0.06641)	(0.04626)	(0.10308)	(0.06448)	(0.45535)
	[1.35366]	[-0.64847]	[0.03482]	[0.10188]	[0.01024]	[-1.05356]
LNDO(-2)	0.443142	-0.089265	0.101772	-0.082868	0.036666	-0.395956
	(0.27862)	(0.05976)	(0.04162)	(0.09276)	(0.05802)	(0.40976)
	[1.59051]	[-1.49362]	[2.44503]	[-0.89335]	[0.63196]	[-0.96631]
C	-27.36694	20.17188	-10.83664	6.446248	0.493426	152.0758
	(52.2823)	(11.2148)	(7.81078)	(17.4066)	(10.8875)	(76.8916)
	[-0.52345]	[1.79869]	[-1.38739]	[0.37033]	[0.04532]	[1.97780]
R-squared	0.746274	0.992941	0.818018	0.952381	0.963438	0.710944
Adj. R-squared	0.365684	0.982354	0.545046	0.880952	0.908596	0.277359
Sum sq. resids	0.298606	0.013739	0.006665	0.033099	0.012949	0.645873
S.E. equation	0.193199	0.041442	0.028863	0.064323	0.040233	0.284137
F-statistic	1.960837	93.78186	2.996709	13.33325	17.56735	1.639689
Log likelihood	14.86038	47.18833	54.78460	37.95638	47.81027	6.759883
Akaike AIC	-0.177179	-3.256031	-3.979485	-2.376799	-3.315264	0.594297
Schwarz SC	0.469430	-2.609422	-3.332876	-1.730189	-2.668655	1.240906
Mean dependent	0.966180	2.829897	4.405263	3.735026	4.042098	1.199771
S.D. dependent	0.242578	0.311970	0.042792	0.186424	0.133075	0.334247
Determinant resid covariance (dof adj.)		1.17E-16				
Determinant resid covariance		3.59E-19				
Log likelihood		267.1655				
Akaike information criterion		-18.01577				
Schwarz criterion		-14.13611				

EK 2: Etki Tepki Analizi



EK 3: Varyans Ayrıştırma Sonuçları

Variance Decomposition of LNYE:								
Period	S.E.	LNYE	LNVE	LNVY	LNGBGIV G	LNGBDOL AYSIZ	LNGBDOL AYLI	LNDO
1	0.193199	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.216971	87.76487	2.367200	0.619862	0.376849	0.824733	8.046487	8.046487
3	0.264162	62.13760	11.90957	0.786715	0.418199	10.59928	14.14863	14.14863
4	0.285821	53.79910	14.33508	0.690035	2.330340	15.88461	12.96083	12.96083
5	0.302930	51.95471	13.00813	1.011712	5.264991	14.32036	14.44009	14.44009
6	0.314360	53.94029	12.24193	1.731367	4.953627	13.69050	13.44229	13.44229
7	0.326875	50.72143	13.47215	5.299363	5.263239	12.80974	12.43408	12.43408
8	0.343598	46.02632	15.70029	5.558327	9.324060	12.12571	11.26530	11.26530
9	0.351113	45.29478	16.37022	5.729516	9.098625	11.66415	11.84272	11.84272
10	0.354880	44.79454	16.09456	6.070361	8.920844	11.95428	12.16542	12.16542
Variance Decomposition of LNVE:								
Period	S.E.	LNYE	LNVE	LNVY	LNGBGIV G	LNGBDOLA YSIZ	LNGBDOL AYLI	LNDO
1	0.041442	20.68025	79.31975	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.065308	10.82217	40.96809	4.652773	36.40690	6.212261	0.937805	0.937805
3	0.086804	7.450183	32.66653	14.94036	32.02607	4.585488	8.331362	8.331362
4	0.100792	6.484674	26.68791	24.07875	24.58024	8.283719	9.884711	9.884711
5	0.114024	5.200924	22.04397	28.45413	19.45111	13.74072	11.10914	11.10914
6	0.126706	4.830983	18.13195	32.57936	16.01123	16.94839	11.49808	11.49808
7	0.139016	5.156376	15.07569	35.60637	14.64647	19.10988	10.40520	10.40520
8	0.149373	5.518297	13.42977	37.32081	14.30992	19.74321	9.677996	9.677996
9	0.158363	5.227453	12.68416	39.69975	13.38326	19.47158	9.533807	9.533807
10	0.166823	4.805425	12.28162	41.35223	12.84627	19.39178	9.322674	9.322674
Variance Decomposition of LNGBGIVG:								
Period	S.E.	LNYE	LNVE	LNVY	LNGBGIV G	LNGBDOLA YSIZ	LNGBDOL AYLI	LNDO
1	0.028863	11.14955	19.18639	69.66406	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.053634	21.10363	14.85315	24.89848	30.60866	8.534134	0.001945	0.001945
3	0.058261	19.82095	21.04142	22.47875	28.17398	7.526042	0.958857	0.958857
4	0.062130	20.79328	23.11314	22.75009	25.66317	6.788996	0.891321	0.891321
5	0.063679	20.09745	22.43817	21.71632	27.02977	7.522684	1.195613	1.195613
6	0.064615	20.05510	21.99871	21.32748	27.61931	7.312836	1.686571	1.686571
7	0.065118	19.88531	21.88658	21.05393	27.45555	7.258474	2.460171	2.460171
8	0.066067	20.31644	21.51553	21.45366	26.67953	7.352601	2.682241	2.682241
9	0.067549	19.43741	20.72271	20.52287	28.52294	8.162886	2.631189	2.631189
10	0.067769	19.37107	20.60866	20.66646	28.40094	8.166162	2.786704	2.786704
Variance Decomposition of LNGBDOLAYSIZ:								
Period	S.E.	LNYE	LNVE	LNVY	LNGBGIV G	LNGBDOLA YSIZ	LNGBDOL AYLI	LNDO
1	0.064323	26.91032	7.170719	0.577786	65.34117	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.082595	16.40788	23.09383	1.193060	58.84490	0.425467	0.034863	0.034863
3	0.095691	16.12203	18.73309	2.879810	56.99766	4.417900	0.849505	0.849505
4	0.101418	21.62092	16.68898	5.581219	51.28664	4.062630	0.759612	0.759612
5	0.106724	20.44313	16.65474	10.67315	47.19659	3.893150	1.139240	1.139240
6	0.114543	20.18057	16.19160	16.64159	40.97569	3.676732	2.333814	2.333814
7	0.120746	18.71159	14.72853	18.41034	37.09349	5.612081	5.443976	5.443976
8	0.125546	18.01015	13.81986	19.05492	34.33687	7.662898	7.115303	7.115303
9	0.127777	17.39127	13.81263	19.32925	33.23578	9.253384	6.977688	6.977688
10	0.129414	18.05310	13.87939	19.28922	32.40092	9.515257	6.862115	6.862115
Variance Decomposition of LNGBDOLAYLI:								
Period	S.E.	LNYE	LNVE	LNVY	LNGBGIV G	LNGBDOLA YSIZ	LNGBDOL AYLI	LNDO
1	0.040233	22.68645	17.80385	0.009377	55.28526	4.215065	0.000000	0.000000
2	0.051124	14.22069	35.01592	1.034977	47.10970	2.618358	0.000359	0.000359
3	0.061345	17.07197	25.72322	5.430136	46.01563	5.285318	0.473726	0.473726
4	0.067718	25.35233	21.26568	10.81530	37.77623	4.389133	0.401331	0.401331
5	0.072093	22.88022	22.27092	16.77852	33.33075	3.873816	0.865778	0.865778
6	0.079461	21.84718	21.43972	23.01585	27.50696	3.621006	2.569283	2.569283
7	0.084866	19.69006	19.24653	24.42972	24.73517	6.175054	5.723461	5.723461

EK 3: (Devamı) Varyans Ayrıştırma Sonuçları

8	0.088256	18.81923	17.90924	24.34928	22.87813	8.605225	7.438884
9	0.089641	18.24417	17.82716	24.42836	22.19939	9.976146	7.324781
10	0.090756	18.99091	17.83164	24.21551	21.65748	10.13969	7.164770
Variance Decomposition of LNDO:							
Period	S.E.	LNVE	LNVE	LNGBGIVG	LNGBDOLAYSIZ	LNGBDOLAYLI	LNDO
1	0.284137	34.22480	17.92841	1.231016	3.755981	16.14845	26.71134
2	0.335590	24.79897	14.77173	7.570603	11.62680	17.67641	23.55548
3	0.433993	19.40992	9.768762	5.067310	35.49267	15.13085	15.13049
4	0.444264	18.57606	9.943597	5.254096	34.34280	14.54554	17.33791
5	0.463541	17.15007	10.18081	8.003769	33.50603	15.11621	16.04312
6	0.501729	15.60643	9.710997	7.642096	38.56039	14.19584	14.28424
7	0.508666	15.64184	9.626715	7.535382	38.37823	14.45505	14.36278
8	0.510152	15.55344	9.693972	7.785298	38.15516	14.37170	14.44043
9	0.519670	15.51976	9.372667	8.614099	38.39099	13.91199	14.19050
10	0.528141	15.54596	9.079764	8.661215	38.58208	14.34665	13.78432
Cholesky Ordering: LNVE LNVE LNGBGIVG LNGBDOLAYSIZ LNGBDOLAYLI LNDO							