

Gümrüklerde Yolsuzluk: Dışsal Nedenleri, Sonuçları ve Önlemleri

Corruption in Customs: External Causes, Consequences and Cures

Selçuk Akçay*

Özet: Bütün dünyada gümrükler, çok önemli mali, ekonomik ve sosyal işlevleri yerine getirirler. Kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması şeklinde tanımlanan yolsuzluk, gümrükler için önemli bir sorundur. Gümrük yolsuzlukları, uluslararası ticareti önemli ölçüde engeller, gümrük yönetiminin meşruiyetini zedeler, rekabetçi olmayan bir iş atmosferi yaratır, kamu ve özel sektör için işlem maliyetlerini artırır, yabancı yatırımları azaltır, gelirleri önemli ölçüde azaltır, ulusal güvenliği ve toplumun korunmasını zayıflatır. Bu çalışmanın amacı, gümrüklerde görülen yolsuzlukların dışsal nedenlerini, sonuçlarını ve mücadelesini incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Gümrükler, yolsuzluk, uluslararası ticaret.

Abstract: Customs carry out a wide range of vitally important fiscal, economic and social functions throughout the world. Corruption which is defined as the abuse of public power for private benefit is an important problem in customs. Corruption in customs seriously hinders the flow of international trade, undermines the legitimacy of the customs administration, creates an uncompetitive business climate, increases transaction costs for public and private sectors, reduces foreign investments, leads to serious revenue loss, ruins national security and community protection. The purpose of this study is to examine the external causes, consequences, and anti-corruption measures in customs.

Keywords: Customs, corruption, international trade.

* Dr., makro iktisat alanında doçenttir. Araştırma ilgi alanları; büyüme, kalkınma, yolsuzluk ve sosyal sermayedir.

İletişim: Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, Afyonkarahisar. Ş akçay@aku.edu.tr Ş (+90 272) 228 1292 /140.

Giriş

Uluslararası ticarete konu olan bir malın, ihraç eden ülkeden ithal eden ülkeye ulaşmasına kadar geçen süre içerisinde temel maliyetinin dışında çeşitli maliyetleri bulunmaktadır. Malın menşe ülkedeki maliyeti ile vardığı ülkedeki maliyeti arasında önemli farklar ortaya çıkmaktadır. Bu fark taşıma, sigorta, gümrük tarifeleri ve gümrük prosedürlerinden kaynaklanan işlem maliyetleri olmak üzere dört önemli faktörden dolayı ortaya çıkmaktadır (Schiavo-Campo, 1999: 2). Malın menşe ülkedeki maliyeti ile vardığı ülkedeki maliyeti arasındaki farkı T ile gösterirsek;

$T = \text{taşıma} + \text{sigorta} + \text{gümrük tarifeleri} + \text{işlem maliyetleri}$

$\text{İşlem maliyetleri} = \text{gerekli ve etkin prosedürlerin maliyeti} + \text{gerek-}$
 $\text{siz ve etkin olmayan prosedürlerin maliyeti} + \text{yolsuzlukların maliyeti}$

İşlem maliyetleri, kamu sağlığını ve güvenliğini korumaya yönelik gerekli prosedürler, gereksiz ve etkin olmayan gümrük prosedürleri, gümrüklerdeki yolsuzluklardan dolayı ortaya çıkan maliyetlerdir.

Kamu gücünün veya kaynaklarının özel çıkarlar için kötüye kullanılması şeklinde tanımlanan (World Bank, 1997: 8) yolsuzluk, her ülke ve kültürde farklı boyutlarda görülebilen bir sorundur. Genel olarak yolsuzluğun oluşması üç unsura bağlıdır. Birincisi takdir gücüne (yetkiye) sahip bir kamu görevlisi, ikincisi kamusal gücün kamu görevlisi tarafından kötüye kullanılması, üçüncüsü kamu görevlisinin elde edeceği maddi ya da maddi olmayan çıkarıdır (Berkman, 1983: 10-16). Klitgaard (1988: 75)'a göre herhangi bir örgüt veya birey, bir malın ya da hizmetin yarattığı rant üzerinde tekel gücü ve bu mal ya da hizmetin kimlere dağıtılacağı konusunda takdir hakkına sahipse ve yaptıklarından da sorumlu değilse (hesap vermiyorsa) yolsuzluk ortaya çıkmaktadır.

Ackerman'a göre gelişmekte olan ülkelerde devlet bürokrasisindeki mevkiler, rüşvet almak ve yolsuzluklar için bereketli alanlar olmaktadır. Yolsuzlukların yaygın olduğu emniyet teşkilatında polis, gümrüklerde memur olmak çoğu insan için çok cazip bir iştir (Ackerman, 1997: 31-38).

Gümrükler, yolsuzlukların yaygın olarak görüldüğü birimlerdir. Birçok ülkede yapılan firma ve hane halkı anketlerinin sonuçları bu durumu kanıtlar niteliktedir. Dünya Bankasının (World Bank, 2003) 80 ülkede yaptığı *Yatırım İklimi Anketi*'ne göre, ankete katılan firmaların % 40'ı gümrüklerin yatırım kararlarında önemli bir engel olduğunu belirtmişlerdir. *Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Küresel Yolsuzluk Araştırması*'na göre gümrükler, polis ve vergi dairelerinden sonra yolsuzlukların en yoğun şekilde görüldüğü birimlerdir (Transparency International, 2005: 3).

Türkiye Sosyal Etüdler ve Ekonomik Araştırmalar Vakfı (TESEV) tarafından 17 il merkezinde ve 3021 hane halkı ile yüz yüze yapılan ve 2001 yılında yayımlanan, “Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler” başlıklı araştırma raporu, Türkiye’de gümrüklerle ilgili şu gerçekleri ortaya koymuştur (Adaman, Çarkoğlu & Şenatalar, 2001):

- Ankete katılan hane halkı, rüşvetin ve yolsuzlukların en yaygın olduğu kurumların birincisinin emniyet teşkilatı (trafik polisleri), ikincisinin gümrükler olduğunu belirtmişlerdir.
- Ankete katılan hane halkının % 72’si rüşvet ve yolsuzlukların en yaygın olduğu kurum olarak gümrükleri belirtmiştir.
- Ankete katılan hane halkının % 66’sı gümrük memurlarının tümüyle dürüst olmadıklarını belirtmiştir.
- Ankete katılan hane halkının % 56’sı gümrüklerde kendilerinden açıkça kural dışı ödeme ya da hediye istendiğini (son iki yıl içerisinde) belirtmiştir.
- Ankete katılan hane halkının %13’ü gümrüklerde aracı kullanmış, % 37’si ise işin yapılmayacağını veya geciktirileceğini düşünerek bizzat kendisi rüşvet vermiş (son iki yıl içerisinde).
- Gümrüklerde ödenen kural dışı ödeme ya da hediyenin ortalama değeri ise 168 milyon TL (son iki yıl içerisinde) olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye Sosyal Etüdler ve Ekonomik Araştırmalar Vakfı (TESEV) tarafından 12 il merkezinde ve 1200 iş adamı ile yüz yüze yapılan ve 2003 yılında yayımlanan “İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler” başlıklı araştırma raporu, Türkiye’de gümrüklerle ilgili şu gerçekleri ortaya koymuştur (Adaman, Çarkoğlu & Şenatalar, 2003):

- Ankete katılan iş adamları, rüşvetin ve yolsuzlukların en yaygın olduğu kurumların birincisinin gümrükler ikincisinin emniyet teşkilatı (trafik polisleri) olduğunu belirtmişlerdir.
- Ankete katılan iş adamlarının % 77’si rüşvet ve yolsuzlukların en yaygın olduğu kurum olarak gümrükleri belirtmiştir.
- Ankete katılan iş adamlarının % 22’si ihracat işlemlerinin % 50’den fazlasında kural dışı ödeme yapıldığına inanmaktadır.
- Ankete katılan iş adamlarının % 29’u ithalat işlemlerinin % 50’den fazlasında kural dışı ödeme yapıldığına inanmaktadır.
- Ankete katılan iş adamlarının % 53’ü gümrüklerde kendisinden açıkça kural dışı ödeme ya da hediye istendiğini (son iki yıl içerisinde) belirtmiştir.

- Ankete katılan iş adamlarının % 24'ü gümrüklerde aracı kullanmış, % 24'ü ise işin yapılmayacağını veya geciktirileceğini düşünerek bizzat kendisi rüşvet vermiş (son iki yıl içerisinde).
- Gümrüklerde ödenen kural dışı ödemenin ortalama tutarı veya verilen hediyenin maddi değeri ise 1,420 milyar TL (\$2135) (son iki yıl içerisinde) olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de 2000-2001 yılları arasında yapılan yolsuzluk operasyonlarının büyük bir kısmı gümrüklerle ilgilidir. *Paraşüt, Hayal, Matador, Bufalo, Sis, Fırtına, Puro, Kartal, Balina, Hasat* ismi verilen yolsuzluk operasyonları, gümrüklerimizdeki yolsuzlukların boyutları konusunda iyi bir ipucu vermektedir. Türkiye'de 2000-2001 yılları arasında gümrüklerde yapılan yolsuzluk operasyonları ve maddi boyutları Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1.

Türkiye'de 2000-2001 Yılları Arasında Gümrüklerle İlgili Yolsuzluk Operasyonları

Operasyon Adı	Olay	Olay Yeri	Maddi Boyutu
Paraşüt Operasyonu	Hayali ihracat, kaçakçılık, rüşvet	Ankara, Gaziantep, Kilis	500 Trilyon TL
Hayal Operasyonu	Hayali ihracat	Ankara, Bursa, İnegöl	100 Trilyon TL
Matador operasyonu	Uyuşturucu kaçakçılığı	Hollanda, Portekiz, İspanya, Türkiye	500 Trilyon TL
Bufalo Operasyonu	Et kaçakçılığı	Ankara, İstanbul, İçel, Mardin, Gaziantep, Bursa	500 Trilyon TL
Sis Operasyonu	Şeker kaçakçılığı	Ankara, İstanbul, Çankırı	1000 Trilyon TL
Fırtına Operasyonu	Akaryakıt kaçakçılığı	Antalya	100 Trilyon TL
Puro Operasyonu	Gümrük kaçakçılığı	Ağrı	100 Trilyon TL.
Kartal Operasyonu	Hayali ihracat ve kaçakçılık	Bursa	11 Trilyon TL.
Balina Operasyonu	Hayali ihracat	İzmir, İstanbul	100 Trilyon TL.
Hasat Operasyonu	Hayali ithalat ve ihracat	İçel	300 Trilyon TL

Kaynak: Şener (2001: 8-12).

Bu çalışmanın temel amacı gümrüklerde görülen yolsuzluk sorununu incelemektir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, gümrüklerde yolsuzluklara neden olan dışsal faktörler, ikinci bölümde gümrüklerde yolsuzluklarla mücadele konusu incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise çalışma sonuçlandırılmıştır.

Gümrüklerde Yolsuzluklara Neden Olan Dışsal Faktörler

Gümrükler, ticaret politikalarının uygulandığı yerlerdir. Diğer bir ifade ile farklı gümrük tarifelerinin, kotaların, antidumping yasalarının, ticari ambargoların yürütüldüğü ve sosyal açıdan zararları olan malların (uyuşturucu, silahlar, tehlikeli kimyasal maddeler vb.) ülkeye girişinin engellendiği birimlerdir. Gümrükler aynı zamanda uluslararası antlaşmalarla yasaklanan mallarla (fil dişi, nesli tükenmek üzere olan hayvanlar gibi) ilgili ulusal yükümlülüklerin yerine getirildiği yerlerdir (Mikuriya, 2005: 51).

Gümrük sürecinin her aşaması, yolsuzluk faaliyetleri için fırsatlar yaratmaktadır. Bu fırsatlar, altı önemli ön sebebe bağlanabilir. Bunlar; (1) mükellefler üzerinde tekel gücü, (2) eşya ve hizmetlere ilişkin şartlar hakkında karar verebilme gücü, (3) çıkar doğrultusunda yorumlamaya açık karmaşık mevzuat, (4) kontrol ve sorumluluğun düşük seviyede olması, (5) itiraz sürecinin veya mekanizmasının bulunmaması ve (6) gümrük görevlilerinin suç şebekeleri ile olan iş birlikleridir.

Genel olarak, gümrüklerde yolsuzluklar üç şekilde ortaya çıkmaktadır (Hors, 2001: 15):

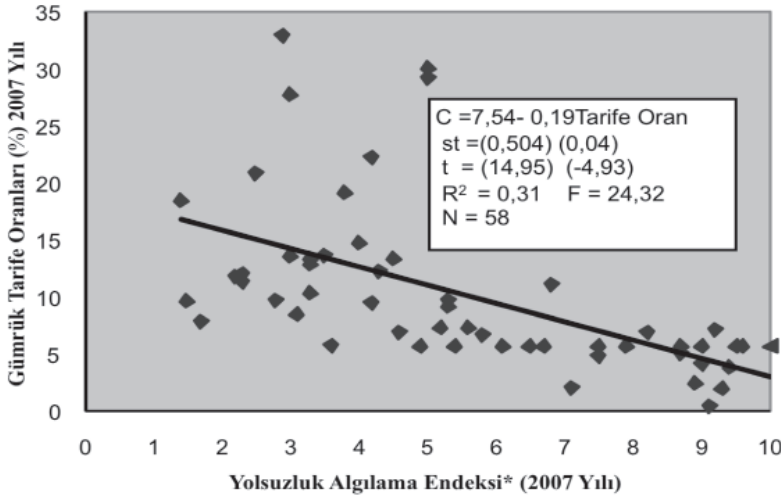
- Özel kişilerin gümrük işlemlerini (karmaşık bürokratik prosedürleri) kısa sürede bitirmek için gümrük görevlilerine rüşvet vermeleri,
- Özel kişilerin gümrük görevlilerine rüşvet vererek gümrük vergilerini azaltmaları ya da hiç vermemeleri,
- Özel kişilerin, kanunen yasaklanmış malları (uyuşturucu, silah vb.) gümrükten geçirmek için gümrük görevlilerine rüşvet vermeleri.

Gümrüklerde görülen yolsuzlukların nedenleri diğer kamu kurumlarındaki gibi çeşitlilik göstermektedir. Gümrüklerde yolsuzluklara neden olan içsel ve dışsal faktörler bulunmaktadır. Bu çalışma, daha çok dışsal faktörler üzerinde yoğunlaşacaktır. Dışsal faktörler; ticaret politikaları, potansiyel suçlular, siyasal nedenler, yargısal nedenler, ulusal yolsuzlukla mücadele kurumları, kamu sektöründeki dürüstlük derecesi, toplumun yolsuzluklara karşı tutumu, medyanın etkinsizliği, gelişmemiş sivil toplum olmak üzere dokuz başlık altında incelenebilir.

Ticaret Politikaları

Gümrüklerin ajandası ticaret politikaları ile belirlenir. Ticaret politikaları ithalatın ve ihracatın hangi ülkelerle hangi koşullar altında yapılacağını, hangi malların serbestçe ithal edileceği, hangi malların ithalat lisansına tabi olduğu ya da hangi malların ithalatının yasak olduğunu belirlerler. Ticaret politikaları aynı zamanda hangi ülkeler ile ticaret yapılacağını hangi ülkelere kota uygulanacağını da belirlerler (Seyitoğlu, 2007: 138). Kısıtlayıcı ya da iyi tasarlanmamış ticaret politikaları, yolsuzlukları teşvik edici bir unsur olabilir. Yüksek gümrük tarifeleri, geniş çaplı miktar kısıtlamaları ya da yasaklamalar, kanunları ihlal edici faaliyetleri arttırmaktadır. Muafiyetlerin çeşitliliği, farklı yorumlara açık kuralların ve regülasyonların varlığı, gümrük görevlilerince kötüye kullanmaya neden olacak yasal boşlukları ortaya çıkarmaktadır (Gill, 2001: 1).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün "Yolsuzluk Algılama Endeksi" (2007 yılı) ile gümrük tarife oranları (2007 yılı) arasındaki ilişki Şekil 1'de gösterilmiştir. Şekilden de görüleceği gibi yolsuzluk ile gümrük tarife oranları arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır. Tarife oranlarındaki 1 birimlik artış yolsuzluk endeksinde 0.19 puanlık düşüğe (yolsuzlukların artmasına) neden olmaktadır.



Şekil 1. Gümrük Tarifeleri ve Yolsuzluk Arasındaki İlişki

* Endeks 0 ile 10 arasındaki değerlerden oluşmaktadır. 0 en yüksek yolsuzluk düzeyini 10 ise en düşük yolsuzluk düzeyini göstermektedir.

Mishra, Subramaniam ve Topolova (2008) Hindistan için 1988-2001 dönemi kapsayan çalışmalarında gümrük kaçakçılığı ile gümrük tarifeleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Yazarlar, incelenen dönemde Hindistan'da gümrük kaçakçılığındaki azalmayı gümrük tarifelerindeki ortalama % 67'lik indirimle bağlamışlardır. Dutt ve Traça (basımda) gümrük tarifelerinin % 25-30 üzerinde olmasının gümrüklerde yolsuzlukları arttırdığını (gümrük kaçakçılığını) ortaya koymuşlardır.

Potansiyel Suçlular

Gümrük kanunlarını ve kurallarını çiğnemek isteyen çok sayıda taraf bulunmaktadır. Yabancı firmalar ticaret engellerini aşmak ya da iç piyasada pay alabilmek için çok düşük fiyatlardan mal satmak isteyebilirler. İthalatçılar, gümrük tarifelerini minimize etmek için ithal ettikleri malların sınıfı ve değerini manipüle etmek isteyebilirler. İhracatçılar haksız ihracat teşviklerini kullayabilirler. Transit geçit sürecinde olan mallar yerel pazarlara çevrilmek istenebilir. Yasaklanmış mal (uyuşturucu, kimyasal maddeler gibi) kaçakçılığı yapanlar bu malların ülkeye girmesini talep edebilirler (Gill, 2001: 2).

Yukarıda sözü edilen tarafların amaçlarına ulaşip ulaşamamasında gümrük görevlilerine önemli roller düşmektedir. Eğer gümrük görevlileri kanunları ve kuralları uygulamada kararlı olurlarsa ve gerekirse tarafları bu isteklerinden dolayı şikâyet ederlerse taraflar amaçlarına ulaşmazlar. Ancak gümrük görevlileri kanunları ve kuralları uygulamada keyfi davranır bazı durumlara göz yumar ve bunları özel çıkarları için yaparlarsa gümrükler yolsuzluklar için en bereketli birimler hâline gelir.

Siyasal Nedenler

Bazı ülkelerde politikacıların gümrüklere müdahale etmesi bilinen bir gerçektir. Bu müdahaleler değişik şekillerde gerçekleşebilir. Örneğin politikacılar gümrüklerin yönetimine tanıdıkları bürokratları getirir ve bu bürokrat yönetimde olduğu sürece aldığı rüşveti, kendini bu konuma getiren politikacıyla paylaşabilir. Çoğu zaman seçimlerden sonra gümrük yönetimi ve çalışanları tamamen değişir. Yeni yönetim kendi siyasi yandaşlarını veya eş ve dostlarını gümrüklerde istihdam edilebilmektedir. Politikacıların gümrüklere müdahalesi bazı özel durumlardan da kaynaklanabilir. Örneğin politikacı, eşine akrabasına ve partisine finansal yardımda bulunanlara gümrükle ilgili işlerine ilişkin ayrıcalık yapılması konusunda gümrük görevlilerine baskı yapabilir (Gill, 2001: 2).

Gümrüklerdeki her birim rüşvet ve yolsuzluklar için uygun ortamı sağlamaz. Gümrüklerde rüşvetin ve yolsuzlukların en yoğun olduğu birimler, sınıflandırma, değerlendirme ve denetim, kaçakçılıkla mücadele, alıkonulmuş mallar birimi (şubesi), gümrük depoları ve kontrol birimleridir. Yolsuzlukların yaygın olduğu ülkelerde yukarıda adları verilen birimlerde çalışmak için çok yoğun bir rekabet vardır. Çoğu zaman bu birimlerde istihdam edilebilmek için politikacılardan yardımlar alınır. Bu yardımlar tabii ki karşılıklı olmaktadır. Dünya Bankasının 1998 yılında yaptığı bir ankete göre gümrük denetmenlerinin % 60'ı pozisyonlarını satın almışlardır (World Bank, 2000).

Yargısal Nedenler

Bağımsız ve tarafsız bir yargı, demokratik ve sosyal hukuk devletinde bireysel hakların ve özgürlüklerin ve toplumun temel değerlerinin koruyucusu ve güvencesidir. Yargının diğer kamu birimleri üzerine olduğu gibi gümrüklerdeki yolsuzluklar üzerine dolaysız etkisi bulunmaktadır. Gümrüklerde ortaya çıkan yalnızca büyük çaplı yolsuzluklar yargı karşısına çıkmaktadır. Çoğu zaman mahkemeler davacıları kanıtlar konusunda ağır yüklerle yüklemektedirler. Yolsuzluğun doğası gereği gizli olmasından dolayı, ispatlanmasına yönelik doğrudan kanıtları bulmak oldukça zordur. Yolsuzluklarla ilgili davaların uzun sürmesi ve cezalandırmaların hafif olması yolsuzluklar için uygun ortamlar hazırlamaktadır (Gill, 2001: 3).

Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Kurumları

Yolsuzlukların yaygın olduğu ülkeler yolsuzluklarla mücadele için yolsuzluklarla mücadele kanunları çıkarmışlar, kamu hizmetlerinde ahlak kurallarını (Code of Ethics) oluşturmuşlar ve vatandaşlar tarafından yapılan yolsuzluk şikâyetlerini takip etmek üzere ombudsman kurumunu ihdas etmişlerdir. Aynı zamanda yolsuzlukları araştırma ve soruşturma kurumlarını kurmuşlardır. Ancak, çoğu zaman siyasi iradenin desteğini almayan bu kurumlar zayıf kalmış ve etkin olarak çalışamaz duruma gelmişlerdir. Yolsuzluklarla mücadele için çıkarılan kanunlar etkin bir şekilde uygulanamamaktadır. Ombudsman bürosu sadece gümrüklerdeki yolsuzluklara ilişkin şikâyetleri, gümrük birimlerine bildirmekte, mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamamaktadır. Yolsuzlukları araştırma ve soruşturma birimleri yolsuzluklara ilişkin araştırmalarını çoğu zaman rastgele yapmakta ve sonuçlandıramamaktadır. Yolsuzluklarla mücadele birimlerinin etkisizliği, gümrük görevlileri için rüşvet ve yolsuzluk faaliyetlerini riski yüksek bir faaliyet olarak değerlendirmemelerine yol açmaktadır. Bu durum yolsuzluk faaliyetlerini gümrük görevlileri için maliyeti ve yakalanma şansı düşük faaliyet hâline getirmektedir (Gill, 2001: 3).

Kamu Sektöründeki Dürüstlük Derecesi

Gümrüklerde görülen yolsuzluklar diğer kamu birimlerindeki gibi ayrı olarak düşünülmemelidir. Herhangi bir kamu birimindeki yolsuzluklar diğer birimleri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu bir anlamda kamu sektöründeki ahlak standardının bir göstergesidir. Eğer bir toplumda lider pozisyonunda olan politikacılar, bürokratlar, yöneticiler dürüstlükleri ile örnek davranışlarda bulunamıyorlarsa kamu görevlerini özel çıkarları için bir zenginleşme aracı olarak kullanıyorlarsa diğer kamu görevlilerinin (gümrük görevlileri gibi) dürüst davranmalarını beklemek gerçekçi olmaz (Tanzi, 1998: 20).

Toplumun Yolsuzluklara Karşı Tutumu

Yolsuzluk birçok ülkede sistemin bir parçası hâline gelmiş ve bir hayat tarzı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Örneğin, Nijerya'da yolsuzluğa bir yaşam şekli olarak bakılmakta, Sierra Leone'de yolsuzluk kültüründen söz edilmekte ve Sudan'da yolsuzluk beşinci üretim faktörü olarak değerlendirilmektedir (Osei-Hwendie & Osei-Hwendie, 2000: 40). Bir toplumda yolsuzluklar sonucunda bazı insanlar zenginleşiyorsa, yolsuzluk yapanlar cezalandırılmıyorsa bu durum dürüst olarak işlerini yapan insanların çalışma heveslerini kırabilir ya da yaşamlarını yolsuzluk gerçeğini hesaba katarak sürdürme çabası içerisine itebilir. Yolsuzlukların toplum tarafından kabul edilir duruma gelmesi (içselleştirilmesi) kamu gücüne sahip olan kamu görevlilerini yolsuzluklardan men edecek nedenleri ortadan kaldıracaktır.

Medyanın Etkinsizliği

Yolsuzlukla mücadelede medyanın iki önemli rolü bulunmaktadır. Birincisi, yolsuzluklar konusunda halkı haberdar etmek ve kamuoyu oluşturmak. İkincisi, yolsuzluk olaylarını profesyonelce ve etik kuralları içerisinde araştırmak ve yayımlamaktır (Stapenhurst, 2000: 15). Ancak birçok ülkede basın özgürlüğünün yeterince sağlanamaması veya kısıtlanması ve araştırmacı gazeteciliğin gelişmemiş olmaması, medyanın yolsuzluk olaylarını profesyonelce ve etik kuralları içerisinde araştırmasını ve bulgularını yayımlamasını engellemektedir. Böyle bir durumda medyada çıkan yolsuzluk haberleri spekülasyondan öteye gidememekte, inandırıcılığını yitirmektedir.

Gelişmemiş Bir Sivil Toplum

Gelişmiş bir sivil toplum, gümrüklerdeki yolsuzlukları önlemede etkin bir rol oynamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda sivil toplum kuruluşları yeterince gelişemediği için üzerine düşen görevleri yerine getirememektedir

ya da yetersiz kalmaktadır. Ticaret odaları, takas odaları gümrüklerdeki yolsuzlukları ortaya çıkarmada önemli bir rol üstlenebilirler, ancak birçok ülkede bu örgütlerin üyeleri bizzat kendileri gümrüklerdeki yolsuzluklara karıştıkları için bu örgütler güvenilirliklerini kaybetmektedirler (Gill, 2001: 4).

Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele

Gümrüklerdeki yolsuzlukların çeşitli olumsuz etkileri bulunmaktadır. Gümrüklerde ticaret politikalarına ilişkin ihlaller, yerli endüstriler arasında adil olmayan rekabete yol açmaktadır. Ülkeye girişi yasaklanmış malların ülkeye girişi kamu sağlığını ve düzenini risk altına almaktadır. Gümrüklerde ithal malların sınıflandırılmasında ve değer biçilmesinde yapılacak yolsuzluklar önemli gelir kayıplarına neden olmaktadır. İthalat ve ihracat işlemlerindeki gecikmeler önemli ekonomik kayıplara yol açmakta, iş yapmanın maliyetini artırmakta, yerli firmaların rekabet gücünü etkilemekte ve yabancı yatırımcıları kaçırmaktadır. Ayrıca gümrük yolsuzlukları, gümrük idareleri ve diğer kanun uygulama kurumları arasında güven ve iş birliğini azaltmakta, personelde moral ve mesleki dayanışma ruhunu çökertmekte, yürürlükteki mevzuata kendiliğinden riayeti azaltmakta, halk nezdinde güven erozyonu yaratmaktadır (McLinden, 2005: 68).

Gelişmekte olan ülkelerde gümrüklerin kötü yönetimi ve denetimi, bu ülkelerin kamu maliyelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü gümrüklerden elde edilen gelirler çok sayıda ülkenin önemli kamu gelirini temsil etmektedir. Dünya Gümrük Örgütünün verilerine göre, pek çok ülkede toplam devlet gelirlerinin % 50'si gümrüklerden elde edilmektedir (World Customs Organization [WCO], 2003).

Yukarıda belirtilen olumsuz etkilerinden dolayı, yolsuzluklarla mücadele büyük önem taşımaktadır. Yolsuzlukla mücadelede en önemli aktör, görevini özel çıkarları için kötüye kullanan gümrük görevlisi olduğuna göre, yolsuzlukla mücadele stratejisinin burada başlaması önemlidir. Gümrüklerde yolsuzlukla mücadelede şu gerçek göz ardı edilmemelidir. Gümrük görevlisinin yolsuzluklardan elde edeceği fayda (maddi veya maddi olmayan) maliyetinden (yakalanma, cezalandırılma) yüksek ise yolsuzluk yapacaktır. Diğer bir ifade ile gümrük görevlisi yapacağı yolsuzluk faaliyetinin fayda-maliyet analizini yapmaktadır. Bu durumu, Hutter ve Shah (2000: 3) aşağıdaki gibi formülleştirmişlerdir.

$$E [B] = N \times E[G] - \text{prob}[P] \times [P] > 0$$

Burada;

E= Beklenti işlemcisi

$E [B]$ = Yolsuzluk faaliyetinden beklenen toplam faydayı

N = Yolsuzluk işlem sayısını

$E [G]$ = Yolsuzluk faaliyetinden beklenen kazancı

$\text{prob}[P]$ = Yolsuzluktan dolayı cezalandırılma olasılığını

$[P]$ = Yolsuzluk faaliyetinin cezasını (miktar) göstermektedir.

Fayda-maliyet analizi göz önünde bulundurularak, antiyolsuzluk stratejileri, yolsuzlukları dört mekanizma yolu ile etkileyecektir. *Birincisi*, kamu (gümrük) görevlisinin takdirine bağlı kararları ve işlemleri azaltmak. *İkincisi*, kamu (gümrük) görevlisinin yaptığı işlemlerden elde edeceği kazancı azaltmak. *Üçüncüsü*, kamu (gümrük) görevlisinin yapmış olduğu yolsuzluk faaliyeti sonucunda cezalandırılma olasılığını artırmak. *Dördüncüsü* ise ödeyeceği cezanın miktarını artırmak (Hutter & Shah, 2000: 4). Özetle, gümrüklerde yolsuzluklarla mücadelede amaç yolsuzluğu, riski yüksek- getirisi düşük bir faaliyet hâline getirmek olmalıdır.

Yolsuzluk olgusunun karmaşıklığından dolayı, yolsuzlukla mücadele çok cepheli bir savaştır. Gümrüklerdeki yolsuzluklarla mücadele ancak ekonomik, siyasal, yasal, sosyal ve kültürel unsurları içeren ulusal (yerel ve kurumsal) ve uluslararası önlemlere bağlıdır.

Dünya Gümrük Örgütü, 1993 yılındaki Arusha, 1994 yılındaki Columbus ve 1997 yılındaki Lima deklarasyonları ile gümrüklerde yolsuzlukla mücadele stratejisinin ana hatlarını belirlemiştir (World Customs Organization [WCO], 1993, 1994,1997). Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Gümrüklerdeki idari prosedürlerin minimum düzeye indirilmesi.
- Gümrük prosedürlerinde şeffaflığın sağlanması.
- Gümrüklerde otomasyona geçilmesi.
- Gümrüklerde yolsuzlukları azaltmak için gümrük idarecilerinin stratejik görev ayırımına gitmeleri, gümrük personeline nöbetleşe görev yaptırılmaları, personelin düzenli olarak görev ya da görev yeri değişikliğinin sağlanması.
- Gümrük idaresinde görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirmesi ve hesap verirlilik mekanizmasına işlerlik kazandırılması.
- İç ve dış denetimin etkin bir şekilde yürütülmesi.
- Gümrüklere personel alımının ve yükseltmelerin liyakata göre yapılması.
- Gümrük personelinin uyacağı davranış yönetmeliğinin (Code of Conduct) belirlenmesi.

- Gümrüklerde hem idari personelin hem de çalışanların geliştirilmesi ve yetiştirilmesi için yapılan hizmet içi eğitimlerde etik ve dürüstlük konularının işlenmesi.
- Gümrük görevlilerine yeterli ücret verilmesi, bazı sosyal faydalar (sağlık, lojman) sağlanması ve başarılı gümrük görevlilerine ödül verilmesi.
- Gümrük idaresi ile gümrük komisyoncuları ve iş dünyası arasındaki ilişkilerin şeffaflaştırılması.

Sonuç

Gümrükler, devlete gelir sağlama, kaçakçılıkla mücadele, toplumun korunması, ticaretin kolaylaştırılması, yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve ulusal kalkınmaya katkıda bulunma gibi konularda önemli rol oynarlar.

Gümrükler pek çok ülkede yolsuzlukların en fazla görüldüğü yerlerden biridir. Gümrük sürecini hızlandırmak, aslında bedava olan hizmetlerden ücret istenilmesi, kargo değerini düşük gösterme dolayısıyla daha az gümrük vergisi ödeme, kanunen yasaklanmış malların gümrüklerden kolayca geçirilmesi, hayalî ihracat gibi durumlar, gümrüklerde görülen tipik yolsuzluklara örnek olarak verilebilir.

Gümrüklerdeki yolsuzluklar tek bir nedenle açıklanamayacak kadar karmaşık bir olgudur. Gümrüklerde görülen yolsuzlukların ticaret politikalarından, potansiyel suçlulardan, siyasal ve yargısal faktörlerden, ulusal yolsuzlukla mücadele kurumlarından, kamu sektöründeki dürüstlük derecesinden, toplumun yolsuzluklara karşı tutumundan, medyanın etkisizliğinden, gelişmemiş bir sivil toplumdan kaynaklanan dışsal nedenleri bulunmaktadır.

Yolsuzluk olgusunun karmaşıklığından dolayı, gümrüklerde görülen yolsuzlukla mücadele birçok cephede yürütülmelidir. Gümrüklerdeki yolsuzluklarla mücadele stratejisi hükûmeti, iş dünyasını ve sivil toplumu kapsamalıdır. Dünya Gümrük Örgütü'nün, Arusha, Culombus ve Lima deklarasyonları ile belirlenen yolsuzlukla mücadele stratejilerinin uygulanması gümrüklerdeki yolsuzlukları önemli ölçüde azaltıcı etkide bulunacaktır.

Kaynakça

- Ackerman, R. S. (1997). The political economy of corruption. K. A. Elliot (Ed), in *Corruption and the global economy* (pp. 83-107). Washington: Institute for International Economics.
- Adaman, F., Çarkoğlu A. & Şenatalar, B. (2001). *Hanehalkı gözünden Türkiye’de yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler*. İstanbul: TESEV.
- Adaman, F., Çarkoğlu A. & Şenatalar, B. (2003). *İş dünyası gözünden Türkiye’de yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler*. İstanbul: TESEV.
- Berkman, Ü. (1983). *Az gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvet*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Dutt, P. & Traça, D. (Yayımlanacak). Corruption and bilateral trade flows: Extortion or evasion? *Review of economics and statistics*.
- Gill, J. B. S. (2001). *Customs: Developing an integrated anti-corruption strategy* [World Bank Institute, Draft Monograph]. Washington: The World Bank.
- Hors, I. (2001). *Fighting corruption in customs administration: What can we learn from recent experiences?* [Technical papers, No. 175]. OECD: OECD Development Center.
- Hutter, J. & Shah, A. (2000). *Anti corruption policies and programmes: A Framework for evaluation* [World Bank policy research working paper, No. 2501], Washington: World Bank.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- McLinden, G. (2005). Integrity in customs. In L. de Wulf & J. B. Sokol (Eds.), *Customs modernization handbook* (pp. 67-89). Washington: World Bank.
- Mikuriya, K. (2005). Legal framework for customs operations and enforcement issues. In L. de Wulf & J. B. Sokol (Eds.), *Customs modernization handbook* (pp. 51-66). Washington: World Bank.
- Mishra, P., Subramaniam, A., & Topolova, P. (2008). Policies enforcement, and customs evasion: Evidence from India. *Journal of Public Economics*, 92, 1907-1925.
- Osei-Hwendie, B. Z. & Osei-Hwendie, K. (2000). The political, economic, and cultural bases of corruption in Africa. In K. R. Hope & B. C. Chikulo (Eds.), *Corruption and development in Africa: Lessons from country case-studies* (pp. 30-45). London: Macmillan Press.
- Schiavo-Campo, S. (1999). The economic and governance dimensions of customs procedures. In Schiavo-Campo, S.(Ed.), *Simplification of custom procedures: Reducing transactions, cost of efficiency, integrity, and trade facilitation* (pp. 1-10), Asian Development Bank.
- Seyitoğlu, H. (2007). *Uluslararası iktisat: Teori politika ve uygulama* (16. baskı). İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- Stapenhurst, R. (2000). *The media’s role in curbing corruption* [Working paper], World Bank Institute, World Bank.
- Şener, N. (2001). *Tepeden tırnağa yolsuzluk*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures* [IMF working paper, 98/63]. Washington: International Monetary Fund.
- Transparency International. (2005). *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005*. Retrieved June 11, 2009, from http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/gcb.
- World Bank. (1997). *Helping countries control corruption: The role of the World Bank*, Washington: World Bank.

World Bank. (2000). *Brief report of the anti-corruption 1998 diagnosing survey*. Washington: World Bank.

World Bank. (2003). *Investment climate survey database*. Washington: World Bank.

World Customs Organization. (1993, July). *The Arusha Declaration — Declaration of the customs co-operation council concerning integrity in customs*, Arusha, Tanzania.

World Customs Organization. (1994, 17-21 October). *The Columbus Declaration — Declaration of the customs co-operation council concerning integrity in customs*. Columbus, Ohio, USA.

World Customs Organization. (1997, September 7-11). *The Lima Declaration — Declaration of the customs co-operation council concerning integrity in customs*. Lima, Peru.

World Customs Organization. (2003). *Annual survey to determine the percentage of government revenue provided by customs duties* (Document no. NC0665). Brussels.