

GÖZETİM İLE AMAÇLANAN VE UYGULANANLAR

Levent ÖZKARDEŞ*

Özellikle Çin menşeli ürünler üzerine yoğunlaşıyor olmakla birlikte pek çok ülke için belirli ürünlerin ithalatında 'Gözetim Uygulaması' mevcut. Hatta bazı ürünlerde gözetim ülke ayrımı gözetilmeksizin uygulanmakta. Peki bu 'Gözetim Uygulaması' ile yasal olarak amaçlanan nedir ve nasıl düzenlenmektedir, uygulamada gözlemlenen fiili durum nasıldır?

Gözetim uygulamasına ilişkin mevzuat kalemleri incelendiğinde; 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 55 inci maddesi çerçevesinde Bakanlar Kurulunun kamu ahlakı, kamu düzeni, kamu güvenliği, gerekçeleri ile eşyanın gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma tabi tutulmasına yasaklama veya kısıtlamalar koyma hususunda yetkili olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile de Bakanlar Kurulu, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması ile bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi konularında düzenlemeler yapma hususunda yetkilendirilmiştir. Gözetim uygulaması esas itibariyle bu yasal düzenlemelere istinaden Bakanlar Kurulunca yayımlanan 2004/7304 sayılı İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında Karar ve 95/6815 sayılı Belirli Tekstil Ürünleri İthalatında Gözetim ve Korunma önlemleri Hakkında Karar ile bu Kararlara dayanılarak hazırlanan ve sadece genel çerçeveyi çizen yönetmelikler çerçevesinde yürütülmektedir. Eşya cinsleri ve gözetim uygulamasına esas diğer unsurlar ise

* Gümrük Müfettişi

Dış Ticaret Müsteşarlığınca yayımlanan tebliğler ile düzenlenmektedir. Görüldüğü üzere yetki, kanun ile Bakanlar Kurulu'na, Bakanlar Kurulu'nca da karar ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'na devredilmiş olup; anılan Müsteşarlıkça da konuya ilişkin muhtelif tebliğler düzenlemek suretiyle kullanılmaktadır.

Söz konusu karar ve yönetmelikler incelendiğinde, gözetim uygulamasının "amacı"nın ise; *"bir malın ithalatında kaydedilecek gelişmelerin yakından izlenmesi"* olarak belirlendiği görülmekte, böylece zarar tehdidinin fiili hale dönüşmesi karşısında hızla harekete geçmenin sağlanması amacıyla önlem alınmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

İlgili mevzuat hükümlerine göre uygulanması gereken süreç ise şu şekildedir: Başvuru üzerine veya re'sen Dış Ticaret Müsteşarlığı İthalat Genel Müdürlüğünce yapılan inceleme ve eşyaya ilişkin ithalatın gelişimi, ithal şartları ve ithalatın yerli üreticiler üzerindeki etkileri de dikkate alınmak suretiyle yapılan değerlendirme sonucunda gerek görülmesi halinde anılan Genel Müdürlükçe (Tekstil ürünleri için; Belirli Tekstil ürünleri İthalatında Gözetim ve Korunma önlemlerini Değerlendirme Kurulunca) o eşya ithalatında gözetim uygulanıp uygulanmayacağına karar verilmekte; bu çerçevede uygulanacak olan gözetim ilişkin usul ve esaslar ile başvuru sahiplerinden alınacak olan taahhütname-ler aynı Müsteşarlıkça yayımlanan tebliğlerle belirlenmektedir.

Gözetim kararı, gözetim belgesi düzenlenmesi yoluyla ileriye yönelik olarak veya gerçekleşen ithalatı değerlendirmek üzere geçmişe dönük olarak uygulanabilmekte; ileriye yönelik gözetim uygulamasında malın ithalatı aşamasında gümrük mevzuatının gerektirdiği belgelerin yanı sıra söz konusu Genel Müdürlükçe verilmekte ve onaylanmakta olan "Gözetim Belgesi" de aranmaktadır.

Gözetim Belgesi aranarak ileriye yönelik gözetim uygulamasında genel olarak; DTM tarafından yayımlanan tebliğlerle gözetim uygulamasının nedenleri belirtilerek, eşyanın adet, ton, kilo gibi belirlenen birimi başına tekabül eden USD CIF kıymetinin, tebliğ ile tespit edilen birim başına USD CIF kıymetinden az olması halinde gözetim belgesi aranması gerektiği, eşyanın adet, ton, kilo gibi belirlenen birimi başına tekabül eden USD CIF kıymetinin, tebliğ ile tespit edilen birim başına USD CIF kıymetinden fazla olması halinde ise gözetime tabi olmadığının düzenlendiği görülmektedir. Düzenlenen Gözetim Belgeleri

malın ithalatı aşamasında diğer belgelerle birlikte Gümrük İdaresine sunulmakta ve bu yolla belirlenen eşyanın ithalatındaki gelişme süreci Dış Ticaret Müsteşarlığı'na yakından izlenmektedir.

Belirlenen yasal düzenlemeye karşın, gözetim uygulamasında işlemler pratikte ithalat aşamasında nasıl olmaktadır? Gözetime tabi eşya gümrük idaresine geldiğinde, eşyaya ilişkin gözetim tebliğinde belirlenen birim başına USD CIF kıymeti alt sınırı olarak belirlenen miktarı aşacak şekilde yükümlüsünce "yurtdışı gider" adı altında eşyanın gümrük kıymetine ek beyanda bulunulmakta, böylece daha fazla vergi yüküne katlanmak suretiyle ilgili tebliğ ile belirlenen alt sınırın üzerine çıkılarak gözetim uygulamasının dışına çıkılmaktadır.

Peki bu uygulama karşısında taraflardan Devlet kanadı nasıl bir anlayış içerisinde olduğu görülmektedir? Söz konusu uygulama karşısında, gerek düzenlemeleri yapan ve yayımlayan Dış Ticaret Müsteşarlığı gerekse uygulamayı sağlayan ve takip eden Gümrük Müsteşarlığınca da ithalat aşamasında uygulamanın bu şekilde olması gerektiğini ifade eder düzenlemeler yapılmıştır. Zira anılan Müsteşarlıklarca yapılan bu düzenlemelerde kısaca; 'eşyanın gümrük kıymetinin tespitine ilişkin hususların Gümrük Kanunu'nun 23 ve devamı maddelerinde yer aldığı, 24 üncü madde hükümlerine göre *ithal eşyasının gümrük kıymeti* belirlenirken, ithal eşyasının fiilen ödenen veya ödenecek fiyatına ilave edilecek unsurların, adı geçen Kanunun 27 nci maddesinde düzenlenmiş bulunduğu; bu itibarla Dış Ticaret Müsteşarlığınca yayımlanacak söz konusu tebliğler kapsamı maddelerin ithalatında, gümrük idarelerince Gümrük Kanunu'nun 27 nci maddesi ile gümrük kıymetine ilişkin diğer hükümleri ve sair mevzuata uygun şekilde belirlenecek kıymetin esas alınmasının gerekmekte olduğu; ancak, ilgili mevzuata uygun olarak tespit olunacak kıymetin yine de söz konusu tebliğlerde belirlenen birim fiyatı veya kıymeti karşılamaması durumunda, İthalat İzleme Belgesi veya Gözetim Belgesinin gümrük idarelerince aranmasının gerektiği; bu çerçevede, ilgili mevzuata uygun olarak ek beyan yapılmak suretiyle ithal eşyasının kıymetinin ilgili tebliğde belirtilen kıymete ulaşması veya bu kıymeti aşması durumunda, ek beyanın dikkate alınarak işlem yapılmasının uygun olacağı; Gümrük Yönetmeliğinin 119 uncu maddesinde belirtilen gümrük beyannamesine eklenecek belgeler arasında ilgili bir

belge yer almadığından, ek beyanın usulüne uygun olarak "Yurt Dışı Diğer Giderler" adı altında yapılabileceği' ifade edilmiştir.

Bu durumda gözetim uygulamasının amacından ne anlamak lazımdır? Belirtilen yasal düzenlemeler çerçevesinde gözetim uygulaması ile amaçlanan; bir malın ithalatında kaydedilecek gelişmelerin yakından izlenmesi ve böylece yerli üreticiler için gerekli tedbirleri almaya zemin hazırlamak mıdır; yoksa gözetim uygulamasını düzenleyici ve uygulayıcı kurumların yaptıkları düzenlemelerden de anlaşılabileceği üzere amaç, belirlenen ithal eşyasının minimum gümrük kıymetini tespit ederek vergi matrahlarını arttırmak, böylece bir yandan vergi geliri elde ederken bir yandan da maliyet arttırıcı bir etki yaparak bir çeşit tarife dışı engel yaratmak, böylece haksız rekabete yol açan ucuz mal ithalatının fiilen önüne geçmek midir?

Görünüşe göre asıl amaçlanan ikinci seçenektir. Kanımızca bu şekilde vergi matrahlarının arttırılması da ucuz mal ithalatının fiilen önüne geçme adına çok etkin bir yöntem değildir. Zira yurt dışı gider adı altında beyan edilen miktardan çoğunlukla sadece %18 KDV alınmakta; yükümlü beyan ettiği bu yurt dışı gideri genelde ödemediği için, sadece az bir yekün tutan bu ek vergi farkına razı olarak halihazırda ucuza getirdiği malı yurda sokmuş olmaktadır. Sonuçta ne Devlet elle tutulur bir gelir elde edebilmekte ne de yurt içi üretici yeterince korunmuş olmaktadır.

Dikkat çeken bir başka konu ise; "Yurt Dışı Diğer Giderler" adı altındaki bu kıymet artırımlarının hangi kıymet unsuru üzerine yapıldığı ile ilgilidir. Belirttiğimiz üzere Dış Ticaret Müsteşarlığınca yayımlanan tebliğler eşyanın adet, ton, kilo gibi belirlenen birimi başına tekabül eden USD CIF kıymetini baz alarak, gözetim harici ithal edilecek eşyanın USD CIF kıymetinin en alt miktarını belirlemektedirler. Ancak anılan Müsteşarlıklarca yapılan düzenlemelerde eşyanın gümrük kıymetinin tespitine ilişkin hususların 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 23 ve devamı maddelerinde yer aldığı, söz konusu tebliğler kapsamı maddelerin ithalatında, gümrük idarelerince aynı Kanun'un gümrük kıymetine ilişkin hükümleri ve sair mevzuata uygun şekilde belirlenecek kıymetin esas alınmasının gerekmekte olduğunun ifade edildiği göz önüne alındığında, gözetim uygulamasında fiilen baz alınan kıymetin tebliğlerde belirtildiği gibi *CIF kıymet* değil,

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 24 üncü maddesinde belirtilen *ithal eşyasının gümrük kıymeti* olduğu anlaşılmaktadır.

Gümrük Kanunu'nun 24 üncü maddesinde düzenlenen *ithal eşyasının gümrük kıymeti*; eşyanın satış bedeli olup, satış bedeli, Türkiye'ye ihraç amacıyla yapılan satışta aynı Kanun'un 27 ve 28 inci maddelerine göre gerekli düzeltmelerin de yapıldığı, fiilen ödenen veya ödenecek fiyat olup; Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT)'a göre ise ithal eşyasının, üzerinden ad valorem gümrük vergileri tarh edilecek kıymeti anlamına gelmektedir. Fiilen ödenen veya ödenecek fiyat, ithal eşyası için alıcının, satıcı veya satıcı yararına yaptığı veya yapması gereken ödemelerin toplamıdır. Fiilen ödenen veya ödenecek fiyata ilave edilebilecek unsurlar Kanun'un 27 inci maddesinde sayılmış olup bu unsurlar içerisinde komisyon-tellaliye, kap maliyeti, royalti ve lisans ücretleri gibi kalemler olduğu gibi ithal eşyası için Türkiye'deki giriş liman veya yerine kadar yapılan nakliye ve sigorta giderleri de vardır.

İlgili tebliğler ile yapılan düzenlemelere esas teşkil eden *CIF kıymete* ilişkin tanımlama ise; 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Sif satış" başlıklı bölümü, 1139 uncu maddesinde yapılmıştır. Buna göre; bir malın muayyen bir yere taşınması için gemiye yükletilmesi şartıyla mal değerinden ve satıcı tarafından ödenecek sigorta ücretiyle navlundan ibaret maktu bir bedel karşılığında yapılan satışa "Sif" satış denmektedir. Bununla birlikte; Uluslararası Ticaret Odası tarafından basılan INCOTERM (2000)'in "(F) Mal Bedeli, Sigorta ve Navlun / Cost, Insurance And Freight (CIF)" başlıklı bölümünde de, CIF satışta satıcının CFR'deki yükümlülüklerine aynen sahip olduğu; yani satıcının belirlenen varış limanına malı gönderebilmek için gerekli tüm giderleri ve navlunu ödemek zorunda olduğu; ayrıca, satıcı malların taşınması sırasında yitik veya hasar rizikosuna karşı deniz sigortası temin etmek de durumunda olduğu belirtilmiştir.

Ayrıntısıyla bakıldığında, ithal eşyasının gümrük kıymeti ile CIF kıymet uygulamada aynı gibi görünseler de aynı şey olmadığı açıktır. Zira, mal değeri, satıcı tarafından ödenecek sigorta ücreti ve navlundan ibaret olan CIF kıymet bu haliyle sadece ithal eşyasının gümrük kıymetinin bir unsurudur. İthal eşyasının gümrük kıymetinde; alıcının, satıcı veya satıcı yararına yaptığı veya yapması gereken ödemelerine, ithal eşyası için Türkiye'deki giriş liman veya yerine kadar yapılan nakliye ve sigorta giderleri de eklenmektedir, ancak yukarıda da

belirttiğimiz üzere bunların yanında komisyon-tellaliye, kap maliyeti, royalti ve lisans ücretleri gibi daha birçok ilave unsuru da bulunmaktadır.

Bu bağlamda, tebliğler ile belirlenen eşyanın adet, ton, kilo gibi baz alınan birimi başına tekabül eden *USD CIF kıymeti* değil, daha geniş bir kavram olan *ithal eşyasının gümrük kıymeti* esas alınmakta; bununla birlikte bu kıymet, ithalat beyannamesinde toplam fatura bedelinin CIF/ABD Doları cinsinden istatistiki kıymetinin yazıldığı 46 no.lu İstatistiki Kıymet bölümüne beyan edilerek CIF kıymetmiş gibi izlenmektedir. Dolayısıyla, her ne kadar uygulama gerek yükümlüler gerekse idare açısından sorunsuz olarak işlese de, düzenlemeler arası bir kavram karışıklığının bulunduğu açıktır.