

# GÜMRÜK VE GÖZETİM UYGULAMASI

## CUSTOMS AND SURVEILLANCE APPLICATIONS

Mehmet ÖZKOÇ | Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi  
E-Yaklaşım Dergisi / Şubat 2016/ Sayı 278

### ÖZET

Ülkeler kendi ekonomilerini geliştirmek için dış ticaretteki gelişmeleri izler veya gözlemler ya da bunları kayıt altına almaya çalışırlar. Gözetim uygulamasında amaç; ithalattaki gelişmelerin izlenmesi/gözlemlenmesidir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için gözetime tabi eşya ithalatında gözetim belgesi gerekmektedir. Ancak, söz konusu gözetim uygulaması ilgili olduğu düzenlemelere aykırı bir şekilde uygulanmaktadır. Bu da beraberinde birçok sorunu getirmektedir. Bu çalışmada; gümrük idarelerince uygulanan gözetim uygulamaları üzerinde durulmuş ve bazı öneriler getirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** gözetim, gümrük ve gözetim, gözetim uygulaması, gözetim belgesi, ithalat ve gözetim

**JEL Sınıflandırması:** F13

### ABSTRACT

Countries monitor or observe developments in foreign trade to develop their economies or they try to record them. The aim of surveillance applications is monitoring the developments in import. In order to achieve this objective, surveillance document is required in order to realize the imports of goods subject to surveillance. However, these surveillance applications are applied in a manner contrary to the regulations to which they relate. This brings many problems. In this study; have focused on surveillance applications implemented by the customs administrations and some suggestions have been made.

**Keywords:** surveillance, customs and surveillance, surveillance applications, surveillance document, import and surveillance

**JEL Classification:** F13

İthalatta uygulanacak gözetim ve korunma önlemleri mevzuatımıza; 26/01/1995 tarihli ve 4067 svayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve 03/02/1995 tarihli ve 95/6525 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması ekinde yer alan Korunma Tedbirleri Anlaşması ile girmiştir.

Genel olarak gözetim; dış ticaret konusu eşyaların ithalattaki gelişim seyrinin gözlemlenmesidir. Bir malın ithalatının yerli üreticilere zarar verecek veya zarar tehdidi yaratacak miktar veya şartlarda artması halinde, ithalatın Ekonomi Bakanlığınca düzenlenecek **“gözetim belgesi”** ile izlenmesine yönelik bir uygulamadır. Temel amaç ise; bazı eşyaların ithalat miktarlarındaki artış ya da azalışların izlenmesi veya kaydedilmesi ve söz konusu eşyalar için ileride bazı ilave korunma ve/veya mali yükümlülüklerin uygulanıp uygulanmayacağına belirlenmesidir. Tedbir mahiyetinde bir uygulama ve/veya **“korunma”** önlemi değildir.

Gözetim belgesi ile gerçekleşen ithalat izlenmektedir. Tamamen ithalatın izlenmesine

yönelik bir uygulamadır. Gözetime tabi eşyaların/ürünlerin ithalatında bir miktar veya değer sınırlandırılması söz konusu olmayıp, her isteyen firma söz konusu ithalatı mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde **“gözetim belgesi”** almak koşuluyla gerçekleştirebilir.

## Konuya İlişkin Düzenlemeler/ Mevzuat

Gözetim konusundaki temel düzenlememiz; 2004/7304 sayılı İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında Karar'dır. Söz konusu bu Bakanlar Kurulu Kararının “Amaç ve kapsam” kenar başlıklı 1'nci maddesinde; bu kararın bir malın ithalatında kaydedilecek gelişmelerin yakından izlenmesi amacıyla o malın ithalatında gözetim

uygulanmasına ilişkin usul ve esasları kapsadığı belirtilmiştir.

Ayrıca, söz konusu bu karar veya düzenlemede; bir malın ithalatında gözetim uygulanmasına ilişkin kararın Ekonomi Bakanlığı İthalat Genel Müdürlüğüne verileceği, bu karar kapsamında ithalatta gözetim uygulanmasına, gözetim uygulamasının usul ve esaslarını belirlemeye, yürürlükteki gözetim uygulamalarını değiştirmeye veya kaldırmaya, ithal mallarla ve yapılan beyanın doğruluğuyla ilgili incelemeleri yapmaya veya yaptırmaya, uygulamaya ilişkin ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamaya ve talimat vermeye, yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya Müsteşarlığın yetkili olduğu, gözetim kararının gözetim belgesi düzenlenmesi yoluyla ileriye yönelik olarak veya gerçekleşen ithalatı değerlendirmek üzere geçmişe dönük olarak uygulanabileceği, ileriye yönelik gözetime tabi bir malın ithalatında gümrük mevzuatının gerektirdiği belgelerin yanı sıra **“gözetim belgesi”**nin de aranacağı ve bu karar hükümlerinin Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan (Ekonomi Bakanlığı) tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere; ithalatta gözetim uygulaması konusundaki kararları Ekonomi Bakanlığı vermektedir.

Gözetim belgesi; gözetime tabi malların ithali için İthalat Genel Müdürlüğüne verilen ve/veya onaylanan bir belgedir. Bir anlamda ithalat lisansıdır. Gözetime tabi eşyayı ithal etmek isteyen ithalatçı firmaların, Ekonomi Bakanlığı İthalat Genel Müdürlüğüne başvurarak gözetim belgelerini almaları ve söz konusu gözetime tabi ithalatın da bu belgeye göre yapılması esastır.

Gözetim uygulamasındaki ölçütler/kriterler; eşyanın kıymeti, brüt/net kilogramı ve adet üzerinden uygulanabilmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere gözetim uygulamasındaki **kıymet** ve

hangi eşyaların gözetime tabi tutulacağı Ekonomi Bakanlığınca tayin edilmektedir.

İthalatta gözetim uygulanmasına ilişkin tebliğlerde; gözetim belgesinin, eşyanın gümrük kıymetine ilişkin hükümlerin uygulanmasını engellemeyeceği, bu kıymetlerin eşyanın gümrük kıymetine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına esas teşkil etmeyeceği belirtilmektedir. Dolayısıyla; söz konusu bu kıymetin, yani gözetime tabi bu birim kıymetin, eşyanın ithal anındaki gümrük kıymeti ile doğrudan hiç bir ilgisi bulunmamaktadır. Çünkü eşyanın ithalatı sırasındaki gümrük kıymeti, 4458 sayılı Gümrük Kanununda ayrıntılı olarak tanımlanmış ve/veya düzenlenmiştir.

Diğer taraftan; konuyla ilgili Danıştay Karar ve/veya Kararlarında özetle; Bakanlar Kurulu Kararıyla getirilen gözetim önlemlerinin amacının; bir malın aynı veya ikame edilebilir malları üreten yerli üreticiler üzerinde, zarar tehdidi yaratan miktar ve/veya şartlarda ithal edilmesi halinde, söz konusu malın ithalatının, ithalattaki gelişmelerin gözlemlenmesi olduğu, gözetim önlemlerinin; bu amacın gerçekleştirilmesini sağlamanın ötesinde bir uygulama içermediği,

Korunma önlemlerinin ise; bir malın aynı veya doğrudan rakip mallar üreten yerli üreticiler üzerinde, ciddi zarar veren veya ciddi zarar tehdidi oluşturan miktar ve/veya şartlarda ithal edildiği hallerde, ülke menfaatleri de göz önüne alınarak, yapılacak soruşturma sonucunda, başvurulması öngörülen; gümrük vergisinde artış yapılması, ek mali mükellefiyet getirilmesi, miktar/değer kısıtlaması getirilmesi (kota uygulaması), tarife kontenjanı uygulaması veya bu önlemlerin hepsinin bir arada uygulanması gibi önlemlerden ibaret olduğu,

Gözetim uygulamasında; Ekonomi Bakanlığı'nca, yerli üreticilerin talebi üzerine veya re'sen, belli bir malın ithalatının, o malın yerli üreticileri ve ülke ekonomisi üzerinde olumsuz sonuçlar ya-

ratıp yaratmadığının tespit edilmesi amacıyla incelemeye başlatılmasının söz konusu olduğu, bu inceleme sonunda, gözetim uygulanmasına karar verilmesi durumunda, amaçlanan, bir malın ithalatında herhangi bir kısıtlama, vergi oranında artış, eşik kıymet belirlenmesi veya ek mali yükümlülük uygulaması değil; o malın ithalatında, yerli üreticilerin zarar görmesine sebebiyet verebilecek miktarda artış olup olmadığının belirlenebilmesi için o malın ithal seyrinin izlenmesi olduğu,

Gözetim uygulaması başlatılması durumunda, herhangi bir koruma tedbirinden söz edilemeyeceği, ithal seyrinin izlenmesi amacının gerçekleştirilebilmesi için, sadece o malın ithalatlarında Ekonomi Bakanlığınca düzenlenen bir **"gözetim belgesi"**nin ibrazının zorunlu olduğu, gözetim belgesinin ibraz zorunluluğu ise, o malın belli bir değer in altında kıymetle ithal edilmek istenmesi durumuna münhasır olduğu hususları belirtilmektedir.

Gözetim uygulaması ile ilgili temel düzenleme olan ve Bakanlar Kurulu Kararıyla getirilen İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında 2004/7304 sayılı Karar'da ise özetle; bu Kararın bir malın ithalatında kaydedilecek gelişmelerin yakından izlenmesi amacıyla o malın ithalatında gözetim uygulanmasına ilişkin usul ve esasları kapsadığı, gözetim uygulamasının; bir malın ithalatında gözetim uygulanmasına ilişkin kararın başvuru üzerine veya re'sen yapılacak bir değerlendirme sonucunda İthalat Genel Müdürlüğü'nce verileceği, yapılacak değerlendirmede ithalatın gelişimi, ithal şartları ve ithalatın yerli üreticiler üzerindeki etkisinin dikkate alınacağı ve bu karar hükümlerinin ise Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan (Ekonomi Bakanlığı) tarafından yürütüleceği hususları yer almaktadır.

Görüldüğü üzere; gözetim uygulamasının amacının; ithalattaki gelişmelerin izlenmesi ve/veya gözlemlenmesi olduğu, tedbir mahiyetinde bir

korunma önlemi olmadığı, diğer bir deyişle ithal edilen eşyalar üzerinde bir korunma önlemi uygulanıp uygulanmayacağına ve uygulanacak ise bunun ne şekilde uygulanacağına karar verilmesi açısından sağlıklı ve doğru verilerin elde edilmesine yönelik bir uygulama olduğu,

Gözetim önlemi uygulamasına karar verilen eşyanın belirlenen kıymetin altında ithal edilmek istenilmesi halinde, sadece gözetim belgesi ibrazı zorunluluğu getirildiği, söz konusu gözetim tebliğlerinde belirlenen kıymet/kıymetlerin ve/veya birim kıymete bağlı gözetim uygulamalarının ise 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda düzenlenen veya yer alan eşyanın gümrük kıymeti ile de bir hiçbir ilgisinin bulunmadığı görülmektedir.

## Değerlendirme/Öneri

Gözetim ile ilgili olarak; gerek konuya ilişkin Danıştay karar ve/veya kararlarında ve gerekse gözetim uygulaması ile ilgili temel düzenleme olan İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında 2004/7304 sayılı Karar ve ilgili ithalatta gözetim uygulamasına ilişkin tebliğlerde son derece açık ve net hükümler yer almaktadır.

Dolayısıyla; gözetime tabi eşya için **ithalat izleme belgesi veya gözetim belgesi** olmadan veya aranmadan işlem yapılması yasal olarak ve/veya hukuken mümkün değildir. Bu düzenlemelere göre işlem yapılmasının yasal ve/veya hukuki bir zorunluluk olduğu, gözetim belgesine tabi bir eşya için bu belge olmadan yapılan işlemlerin ise bir hukuki dayanağının söz konusu olmadığı görülmektedir.

Bir eşyanın belli bir kıymetin altında ithal edilmek istenilmesi durumu için öngörülen **“gözetim belgesi”** zorunluluğuna uyulmaması veya gözetim belgesi olmadan ithalatın gerçekleştirilmesi halinde ise; Gümrük Kanunu'nun 235/1-c maddesinde yer alan; **“Eşyanın ithali, lisansa, şarta, izne, kısıntıya veya belli kuruluşların ve-**

**receği uygunluk veya yeterlilik belgesine tabi olduğu halde uygunluk ve yeterlilik belgesine tabi değilmiş veya belge alınmış gibi beyan edildiğinin tespit edilmesi halinde, eşyanın gümrük vergilerinin yanı sıra, eşyanın gümrüklenmiş değerinin iki katı idari para cezası verilir”** hükmüne göre işlem yapılması gerekir.

Gözetim belgesi alınmadan ve/veya yanlış/yanıltıcı tarife beyanıyla ithalatın yapılması halinde; 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 4458 sayılı Gümrük Kanununun 235'nci ve/veya 234'ncü maddelerine göre işlem yapılması gerekir.

## Uygulamalar ve Düşünceler

Gümrük idarelerindeki gözetim işlemleri ve/veya uygulamalarından biri; ithal anında eşyanın kıymetinin söz konusu gözetim tebliğlerinde belirtilen gözetim kıymetinden düşük olması halinde, gözetim kıymetine ulaşmak amacıyla, eşyanın birim kıymeti ile gözetim kıymeti arasındaki farkın **“yurt dışı”** gider adı altında beyannamede gösterilerek eşya kıymetinin gözetim kıymetine ulaştırıldığı ve ithalat işlemlerinin ise gözetim belgesi olmadan gerçekleştirildiği şeklindedir. İthalat işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarında ise; söz konusu yapılan bu fiktif giderlerin eşyanın maliyeti olarak; 153 ticari mallar ve/veya 159 yurt dışı giderler hesapları kullanılmaktadır. Aslında bunun fiktif bir gider olduğu, eşyanın gerçek maliyetini yansıtmadığı ve nihai amacın ise gözetim belgesinden kaçınmak olduğu ortadadır.

İthal anında kıymet artışının yarattığı en büyük problem ise bu kıymetin muhasebeleştirilmesinde yatmaktadır. İthal anındaki kıymet artışı sonucunda firmanın maliyeti şişmektedir. Firma vergi ödemek pahasına gözetim uygulamasından kaçınmakta ve böylelikle gözetim uygulamasının dışında kalmaktadır. Bu da dönem sonunda gelir

ve kurumlar vergisini etkileyecektir. Çünkü firma fiilen yapmadığı bir gideri muhasebeleştirerek, bu gideri yapmış olduğu satış hasılatından düşmektedir. Böylelikle, burada bir hazine/vergi kaybı oluşmaktadır.

Dolayısıyla; gözetim uygulamalarının sağlıklı bir biçimde yürütülebilmesi ve/veya söz konusu uygulamalardan istenilen veya amaçlanan hedeflere ulaşılabilmesi bakımından veya yapılan veya yapılacak işlemlerin hukukiliği açısından;

İthal edilen eşya kıymetinin söz konusu ithalatta gözetim uygulanmasına ilişkin tebliğ ve/veya tebliğlerde belirlenen gözetim kıymetinden düşük olması nedeniyle; fiktif veya gerçekte olmayan veya ödenmemiş veya yapılmamış giderler olarak “yurt dışı giderlerin” beyan edilmesine veya gözetim kıymetine ulaşmak için ithal edilen eşya kıymetinin olduğundan daha fazla beyan edilmesine veya gösterilmesine imkan sağlayan mevcut düzenlemelerin ve/veya uygulamaların kaldırılması gerekmektedir.

Zira bu uygulama yani eşyanın birim gümrük kıymetinin artırılması sonucunda; firmaların aslında yapmadıkları bir ödemeye ilişkin fazladan gümrük vergisi, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi gibi gümrük vergilerini ödemeleri de kabul edilebilir bir durum değildir.

Diğer bir gözetim uygulaması ise; ithal edilen eşyanın beyan edilen gümrük kıymetinde bir noksanlık olmamakla birlikte, sadece gözetim belgesi olmadığı için ve gözetim kıymeti eksik veya noksan olarak beyan edildiği **iddiasıyla veya beyan edildiğinden bahisle**, gözetim tebliğlerindeki kıymetler esas alınarak idarelerce istenilen **ek beyanlar** veya çıkartılan ek tahakkuk ve bu tahakkuka bağlı ceza kararlarıdır. Oysaki bu ek beyanın veya tahakkukun da yasal bir dayanağı yoktur. Burada Gümrük Kanunu hükümlerine göre ek beyan veya tahakkuk yapılmasını gerektirir bir durum bulunmamaktadır. Söz konusu kanunda hangi hallerde ve/veya hangi nedenlerle ek ta-

hakkuk yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Gözetim belgesi alınması zorunluluğuna uyulmaması halinde; 4458 sayılı Gümrük Kanununa göre ek tahakkuk yapılmasını gerektirecek bir durum söz konusu değildir. Kısacası; ithalatta gözetim uygulanmasına ilişkin tebliğler ek beyana veya tahakkuka dayanak teşkil edemez. Daha sonra yasal dayanağı olmadığı gerekçesiyle de bu durumun yani fazla ödenen vergilerin/cezaların yargıya intikal ettirildiği veya dava edildiği ve neticede bunun hukuka aykırılığına karar verilerek, idarelerin işlemleri iptal edilmekte veya davaların çoğu idareler aleyhine sonuçlanmaktadır.

## SONUÇ

Sonuç olarak; konuyla ilgili Danıştay karar ve/veya kararlarına ve İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında 2004/7304 sayılı Karar ve ilgili gözetim tebliğlerine göre işlem yapılması veya **gözetim tabi eşya için gözetim belgesi aranmadan işlem yapılmaması** ve/veya gözetim konusunda yetkili olan Ekonomi Bakanlığı'nca yapılan veya yapılacak düzenlemelere göre işlem yapılması ve gümrük idarelerinin bu gözetim uygulamalarından, hazine yararı veya haklarının korunması veya temini açısından bir an evvel vazgeçmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 26/01/1995 tarihli ve 4067 sayılı Kanun
- 03/02/1995 tarihli ve 95/6525 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı /Milletlerarası Andlaşma /Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması
- 2004/7304 sayılı İthalatta Gözetim Uygulaması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı
- 4458 sayılı Gümrük Kanunu
- 4458 sayılı Gümrük Kanununun Uygulanmasına İlişkin Gümrük Yönetmeliği
- İthalatta Gözetim Uygulanmasına İlişkin Tebliğler
- Gümrükler Genel Müdürlüğünün 2012/3 sayılı Genelgesi
- Konuya İlişkin Danıştay Kararları(Yedinci Daire Kararları/2008/4038-2009/2639-2008/1303)