

ÇİN: Entegre gümrükleme reformunun ülke çapında yaygınlaştırılmasına ilişkin genel duyuru¹

Elif Bögrek

28 Haziran 2017'de, Çin Gümrük İdaresi (GAC), 1 Temmuz 2017'de yürürlüğe giren ülke çapında uygulanacak olan entegre gümrükleme reformlarının (GAC Tebliği [2017] No. 25) tanıtımı ile ilgili olarak kamuya açıklama yapmıştır.

Reform öncesi

Çin Merkez Hükümeti'nin reform çabalarının bir parçası olarak ve ticaretin kolaylaştırılması için endüstrinin isteği üzerine Gümrük İdaresi, bir tebliğ yayımladı ve bununla birlikte yeni oluşturulan Ulusal Gümrük Risk Önleme ve Kontrol Merkezi (RPCC) ve Vergi Toplama ve İdare Merkezi (TCAC), 1 Temmuz 2017 tarihinden itibaren faaliyete geçmiştir.

Bu aşamada gümrük reformu, Çin Halk Cumhuriyeti'nin Gümrük İthalat ve İhracat Tarifesinde belirtilen tüm malları ve ülke çapındaki tüm limanlardan herhangi bir ulaşım aracı ile Çin sınırlarını aşanları kapsamaktadır. Mevcut bölgesel gümrükleme merkezleri artık gümrükleme fonksiyonunu yerine getiremeyeceklerdir.

Esas değişiklikler

Bu reformların ana değişiklikleri Gümrük Risk Önleme ve Kontrol Merkezi ve Vergi Toplama ve İdare Merkezi'nin kurulmasını ve tabloda detayları verilen üç yeni yaklaşımın uygulamasını içermektedir.

Merkez	Sorumlulukları
Ulusal Gümrük Riski Önleme ve Kontrol Merkezi	
Gümrük İdaresi Gümrük Riski Önleme ve Kontrol Merkezi (Şangay)	<ul style="list-style-type: none">► Ülke çapında hava taşımacılığını kullanarak malların ithalatı ve ihracatı sırasındaki oluşabilecek riskleri önleme ve kontrolünü sağlama sorumluluğunu üstlenir.► Hava taşımacılığındaki tedarik zinciri işletmelerinin risk değerlendirmesini sağlar.► İthalatçı veya ihracatçı tarafından verilen gümrük beyannamesi bilgilerine dayanarak hangi gönderilerin muayene edileceğini değerlendirmek için risk parametrelerini belirler ve gözden geçirir.
Gümrük İdaresi Gümrük Riski Önleme ve Kontrol Merkezi (Qingdao)	<ul style="list-style-type: none">► Ülke çapında denizyolu nakliyesini kullanarak malların ithalatı ve ihracatı sırasındaki oluşabilecek riskleri önleme ve kontrol etme sorumluluğunu üstlenir.► Denizyolu taşımacılığı ile ilgili tedarik zinciri işletmelerinin risk değerlendirmesini sağlar.
Gümrük İdaresi Gümrük Riski Önleme ve Kontrol Merkezi (Huangpu)	<ul style="list-style-type: none">► Ülke çapında kara yolu taşımacılığı (örneğin karayolu ve demiryolu) kullanarak malların ithalatı ve ihracatı sırasındaki oluşabilecek riskleri önleme ve kontrol etme sorumluluğunu üstlenir.► Malların karayolu taşımacılığında yer alan tedarik zinciri işletmelerinin risk değerlendirmesi yapar.

¹ Bu makale, EY tarafından periyodik olarak yayımlanan *TradeWatch* dergisinin Eylül, 2017 (Volume 16, Issue 3) sayısında yayımlanan *Public notice regarding the promotion of the integrative customs clearance reform on a nationwide basis&China's New export Control Law* başlıklı makalesi baz alınarak hazırlanmıştır.

Vergi Toplama ve İdare Merkezi	
Gümrük İdaresi Vergi Toplama ve İdare Merkezi (Şangay)	► Makine ve teçhizatın, araçların, teknik araçların vb. büyük kategorilerinden sorumludur (Tarife'nin 84-87 ve 89-92. Fasılları)
Gümrük İdaresi Vergi Toplama ve İdare Merkezi (Guangzhou)	► Kimyasallar, mineraller, metaller ve bunların ilişkili ürünleri, vb. (Tarife'nin 25-29, 31-40 ve 68-83. Fasıllarının başlıca kategorilerinden sorumludur)
Gümrük İdaresi Vergi Toplama ve İdare Merkezi (Beijing and Tianjin)	► Tarım, ormancılık, gıda, ilaç, tekstil, uçak, muhtelif eşyalar vb. (Tarife'nin 1-24, 30, 41-67, 88 ve 93-97. fasıllarında olduğu gibi çeşitli ana mal kategorilerinin sorumludur.)

Üç yeni yaklaşım şunları içermektedir:

- 1) Tek bir gümrük beyannamesi sunulabilir, ancak yeni yaklaşım, yukarıda bahsedilen iki merkez tarafından gümrük beyannamesini yöneten ve değerlendiren çok kademeli işleme mekanizmasını içermektedir.
- 2) İthalatçılar veya ihracatçılar Çin gümrüklerine kayıt yaptırarak gümrük beyannamelerini gönderip (ve gümrük vergi ve KDV yükümlülüklerini hesaplayarak), faturalarının çıktısını alarak kendileri ödeme yapmakla yükümlülerken gümrük kendi prosedürlerine istinaden belgeleri inceleme hakkını saklı tutmaktadır.
- 3) Denetimin işbirliği içinde yürütülmesi için ulusal gümrük kaynaklarının entegre kullanımı.

Bu yeni girişim, aşağıda özetlendiği gibi, gümrükleme süreçlerinde önemli değişiklikler getirecektir:

Gümrük Süreci	Önceki Yöntem	Yeni Yöntem
Giriş izni / Beyan	İthalatçı veya ihracatçı gümrük beyannamelerini gönderirdi. Onay vermeden ve serbest bırakmadan önce gümrük malları doğrulardı (onaylama yaklaşımı).	İthalatçı veya ihracatçı gümrük beyannamesini gönderir ve Gümrük malları serbest bırakır (diğer bir deyişle kabul yaklaşımı).
İthalat vergisinin tahsili ve yönetimi	Gümrükler, ödenecek olan gümrük vergisinden/ ithalattan doğan KDV faturalarını hesaplayarak düzenlerdi. İthalatçı veya ihracatçı, gümrük vergisinden / ithalattan alınan KDV'yi öderdi.	İthalatçı veya ihracatçı, gümrük vergisi /ithalattan doğan KDV yükümlülüğünü hesaplar, faturalarını bastırır ve ilgili vergiyi / ithalat KDV'sini öder.
Giriş Sonrası Muayene	Gümrük, yalnızca kendi yetki alanı içerisinde ithal edilen veya ihraç edilen malların gümrük beyannamesi verilerini gözden geçirirdi.	Gümrük İdaresi Vergi Toplama ve İdare Merkezi, gümrük beyannamesinin verilerini, ilgili fasıllarını ülke çapında ele alıyor.

İşletmelere etkisi

Bu reform, önceki gümrük denetimi yaklaşımında önemli değişiklikler getirecektir. Temel değişiklikler şunlardır:

- 1) Gümrükten çekme mekanizması, elle müdahalenin azaltılması için, bir onaylama yaklaşımı iken bir kabul yaklaşımı olarak değişmiştir.
- 2) İthalatçı veya ihracatçı, ilgili vergi veya ithalat KDV'sinin hesaplanması, tebliği ve ödenmesi konusunda daha fazla sorumluluğa sahiptir.
- 3) İki merkezin gümrük beyanname verilerini incelemek üzere faaliyete geçmesiyle, Gümrük İdaresi farklı yerlerde gümrük düzenlemelerindeki tutarsız uygulamaları önlemeyi amaçlamaktadır.

Bununla birlikte, bu reformların Gümrükleme sürecinde gümrük denetimini ve yönetimini artırmasını mümkün kılan ve ithalatçılara ve ihracatçılara gümrük kanun ve yönetmeliklerine uyum konusunda daha fazla sorumluluk üstlenmesinde kayda değer bir değişiklik yapmıştır.

- **Küçük hatalar büyük sorunlara neden olabilir:** Gümrükleme yaklaşımı değiştiğinde, Gümrük birçok durumda ithalatçıların veya ihracatçıların beyanlarını sevkiyat öncesi ayrıntılı olarak incelemeyecektir. Bu yeni yaklaşım, büyük oranda ithalatçı veya ihracatçı tarafından yapılan beyanlara dayanır; beyan işlemi sırasında tanımlanmayan veya düzeltilen işlemler, sonraki gümrük beyannamelerinde tekrarlanırsa, birikimli bir etkisi olabilir. Gümrük tarafından sonradan kontrol sırasında tespit edilirse, bu tutarsızlık parasal cezalara, geç ödeme faizlerine ve / veya ithalatçının veya ihracatçının gümrük kredibilitésinin (daha kolaylaştırma ve daha fazla inceleme ile sonuçlanabilecektir) düşürülmesine neden olabilir.
- **Gümrüğün hatalı beyanları tespit etme olasılığı daha yüksektir:** Vergi Toplama ve İdare Merkezi, verileri analiz ederek ülke bazında GTİP beyanlarını inceleyebilir. Farklı limanlardaki aynı mal için farklı ithalat fiyatlarının ve / veya tarife sınıflandırmalarının (HS/GTİP kodlarının) raporlanması daha kolay tespit edilebilir ve sorgulanabilir.
- **Sorunların çözülmesi daha zorlayıcı hale gelebilir:** Gümrük İdaresi, bu işlevleri doğrudan iki merkez aracılığıyla yönettiğinden, ithalatçı veya ihracatçı için başa çıkılması gereken ek bir katman vardır. Bu nedenle eğer bir ithalatçı veya ihracatçı Gümrük tarafından sorgulanırsa, önceki yaklaşımın aksine daha fazla bölümle uğraşmak zorunda kalacak ve gelecekteki sonradan kontrol süreçlerini daha da zorlaştıracaktır.
- **Sonradan kontrol denetimlerinin sıklığı ve yoğunluğu artacaktır:** Şu anda, Çin Gümrük Denetim Bölümü Gümrük'teki toplam sayının % 5'ini oluşturmaktadır. İlgili reformlar ve personelin yer değiştirmesi sırasında, Denetim Bölümü giderek Gümrük'teki toplam istihdamın %20'sine yükselecektir. Bu değişiklik, sonradan kontrol denetimlerinin sıklığını ve yoğunluğunu büyük ölçüde artıracaktır.

İthalatçılar ve ihracatçılar için etkileri

Yukarıdaki gümrükleme değişiklikleri ile ilgili olarak, ithalatçılar ve ihracatçılar hızlı gümrüklemeden yararlanabilir, ancak aynı zamanda daha sıkı uygunluk gereksinimleri ile karşı karşıyalardır. Bu katı şartlara uymak ve ilgili riskleri daha iyi yönetmek için ithalatçılar ve ihracatçılar:

- **Periyodik olarak kontrollerini yapmalıdır:** Yukarıdaki değişikliklerle uygunluk gereklilikleri artmış ve düzenli sağlık kontrolleri potansiyel riskleri belirlemek ve hafifletmek için etkili bir yöntem olarak kullanılmaya başlanmıştır.
- **Herhangi bir sorun ortaya çıkarsa, kendiliğinden bildirim yapmalıdır:** Sözü edilen kontrol sırasında yanlış tarife sınıflandırması, ithalat fiyatlaması, menşe / tercih iddiası vb. gibi tespit edilen sorunlar için kendiliğinden bildirim ile ithalatçılar ve ihracatçılar daha uzlaşmaya yatkın veya indirgenmiş para cezaları isteyebilir.
- **Yetkilendirilmiş Yükümlü olmalıdır:** Yetkilendirilmiş Yükümlü (Çin Gümrüklerinde Yetkilendirilmiş Yükümlülük Statüsü) haline gelmek suretiyle, ithalatçı veya ihracatçı sadece Gümrük tarafından sağlanan tercihli tedbirleri almakla kalmanın (daha düşük denetim oranları ve tarife sınıflandırması, ithalat fiyatlaması ile menşe / tercih meseleleri ve/veya diğer gümrük formaliteleri konusunda önceliğe sahip olmak) yanı sıra, yaklaşık 40 Çin Hükümeti yetkilisi tarafından müştereken verilen diğer teşviklere sahip olabilir.

Çin'in yeni İhracat Kontrol Kanunu

Çin geleneksel olarak ihracata yönelik bir ülke olmakla birlikte, ihracat kontrolleri hem ihracatçılar hem de Çin yetkilileri için bir odak noktası değildir. Çin'in ihracat kontrol kuralları hâlihazırda farklı devlet kurumları tarafından belirli ürünler için çeşitli kurallar ve yönetmeliklerle uygulanırken, bu alanda belirli bir rehberlik görevi gören kapsamlı bir kanun bulunmamaktadır. Bütüncül mevzuat eksikliği göz önüne alındığında, pek çok ihracatçı, Çin'in ihracat kontrollerinden veya her bir ayrı yönetmelikte yer alan yükümlülüklerden tam olarak haberdar değildir. Çin'in taraf olduğu anlaşmalar ve uluslararası sözleşmelere göre, Çin'in yüksek teknoloji ürünlere ihraç eğilimi artarken, ihracat kontrol açısından daha fazla mal (örneğin kimyasallar, elektronik, yarıiletkenler) "hassas" olarak kabul edilebilmektedir. Buna ek olarak, Çinli şirketlerinin ihlalleri nedeniyle ihraç kontrollerine ilişkin olarak yabancı hükümetler tarafından zorluklar yaşaması ve cezalandırılmasına ilişkin örnekler hâlihazırda mevcuttur.

Bahsedilen sebepler ve ulusal güvenlik nedenleriyle, Çin Hükümeti kısa bir süre önce Çin'in İhracat Kontrol Yasası (yasa tasarısı) taslağını kamuoyuna duyurdu. Yasa tasarısı Çin'in yukarıda belirtilen kuralları ve düzenlemeleri toparlayarak ihracat kontrollerini birleştirmek için özel olarak tasarlanan ilk kapsamlı yasadır. Yasa tasarısı henüz yürürlüğe girmemesine karşın, 2018 yılında yürürlüğe girmesi beklenmekte ve bazı Çinli ihracatçıların mevcut yükümlülüklerine kıyasla uyum yükümlülüklerini artıracığı öngörülmektedir. Aşağıda yasa tasarısında değinilen önemli noktalara yer verilmiştir.

Kapsam

Yasa tasarısının kapsamı, çifte kullanım, askeri, nükleer ve diğer öğeleri olduğu kadar, ulusal güvenliği etkileyebilecek teknolojileri ve hizmetleri de içermektedir. Amaç, Çin'in ulusal güvenlik ve kalkınma çıkarlarını korumak, yayılmasını önleme (nükleer silahlar vb.) konusunda uluslararası yükümlülükleri yerine getirmek ve ihracat denetimlerini artırmak olarak belirlenmiştir.

Yasa tasarısı, "ihracat kontrolü", "çifte kullanım", "askeri" ve "nükleer" gibi bazı terimleri tanımlamıştır. Yukarıdaki kapsamda adı geçen "diğer unsurların yanı sıra mal ve hizmetlerin ulusal güvenliğini etkileyebilecek" ifadesinin yer aldığı, diğer maddelerin, teknolojilerin ve hizmetlerin potansiyel olarak neler olabileceği konusunda belirsizlik yaratabileceği öngörülmektedir.

Yönetim

Yasa Tasarısının temel dayanağı, kontrole tabi malların ihracının ihracat lisansı ve askeri silahlar ve mallar için bazı kayıt formları gerektirecek olan "kontrollü mallar listesi" (ilk bakışta, çift kullanımlı maddeler için bir liste ve askeri silahlar ve mallar için bir liste) aracılığıyla yönetilmesidir. Ayrıca, kontrollü maddeler listesinde yer almayan bazı ürünlerin ve / veya teknolojilerin yetkili devlet kurumları tarafından "geçici olarak kontrol edilen öğeler" olarak sınıflandırılabilmesi ve bu nedenle de önerilen kanunlara tabi olabileceğini belirtmek gerekir. Diğer idari kontrol mekanizmaları, ürün, nihai kullanım, kullanıcı ve / veya hedef kontrolleri içerebilir. Önerilen yasaya uyumu teşvik etmek için iç uygunluk, kendiliğinden bildirim ve ihbar mekanizmaları gibi yeni önlemler dâhil edilmiştir.

Uygulama

Yasa tasarısına göre, Danıştay ve Askeri Kurul öncelikle ihracat denetimlerini yönetmek ve uygulamakla sorumludur ve tabii ki Gümrük de sınır uygulamaları için önemli bir rol oynayacaktır. Bununla birlikte, yasa tasarısının bu ve diğer çeşitli devlet kurumlarının koordinasyonunda nasıl bir etkisi olacağı bilinmemektedir; bu nedenle, yasa tasarısı yürürlüğe konulduktan sonra ortaya idari sorunlar çıkması muhtemeldir.

Yasa tasarısına uyulmaması durumunda cezalar şunları içerir:

- ▶ Şirketlerin (yani ihracat sürecinde yer alan ihracatçı ve / veya diğer şirketler) potansiyel olarak yasadışı işletme gelirinin beş ila on katı arasında bir cezanın sorumluluğunu üstlenmesi,
- ▶ Uyumsuzluklardan sorumlu kişilerin, 100,000 ila 300,000 Çin Yuanı (yaklaşık 15,000 ila 45,000 ABD Doları) arasında para cezası ile kişisel olarak yükümlü olabilmesi,
- ▶ İhracat imtiyazlarının ve lisanslarının iptali veya çekilmesi,
- ▶ Yasadışı iş gelirlerine el konması,
- ▶ Söz konusu mallara elkonulması
- ▶ Suçlulara hapis cezası verilmesi,

İhracatçılara etkileri

Yasa tasarısının etkileri göz önüne alındığında, ihracat şirketleri, yeni ihracat kontrol yasası ile gelecek değişiklikleri ve yeni uygulamaları, ek yükümlülüklerin muhtemel olması nedeniyle, yakından takip etmelidir. İhracat yapan kuruluşların yeni kuralların getirdiği yükümlülükler ve bu kuralların ihracat faaliyetleri üzerindeki etkileri hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir.

Türkiye’de ihracat kontrolleri

Türkiye’ye bakıldığında ise ihracat kontrollerine ilişkin entegre bir yasadan ziyade çok sayıda kanun, yönetmelik ve tebliğde yer verilmektedir. ihracat kontrollerine ilişkin hükümler içeren kanunlar;

- 5201 Sayılı Harp Araç ve Gereçleri ile Silâh, Mühimmat ve Patlayıcı Madde Üreten Sanayi Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Kanun
- 5202 Sayılı Savunma Sanayi Güvenliği Kanunu
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu: (Madde: 6, 172, 173, 174)
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- 4458 sayılı Gümrük Kanunu

Türkiye’de ihracat kontrolleriyle alakalı olarak koordinasyonu sağlamak amacıyla askeri malzeme ve ekipmanın ihracat kontrolleri için; Milli Savunma Bakanlığı, Nükleer ve nükleer çift kullanımlı malzemenin ihracat kontrolleri için; Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK), Diğer çift kullanımlı malzemelerin ihracat kontrolleri için; Ekonomi Bakanlığı yetkilidir.

Bu makalede yer alan açıklamalar, yazarının konu hakkındaki kişisel görüşünü yansıtmaktadır. Makaledeki bilgi ve açıklamalardan dolayı EY ve/veya Kuzey YMM ve Bağımsız Denetim A.Ş.’ye sorumluluk iddiasında bulunulamaz. Mevzuatın sık değiştirilen ve farklı anlayışlarla yorumlanabilen yapısı nedeniyle, herhangi bir konuda uygulama yapılmadan önce konunun uzmanlarından profesyonel yardım alınmasını tavsiye ederiz.