

Gümrük ve uluslararası ticarete etik kavramı: Arusha Deklarasyonu

Sercan Bahadır
Elif Feyzioğlu

Giriş

Dünyada küreselleşmenin ivme kazanmasıyla birlikte uluslararası ticarete daha önce hiç yer verilmeyen bazı değerlerin ya da kavramların kullanılmaya başladığını gözlemlemekteyiz. Felsefe biliminde kullanılan “etik” kavramı da, küresel ticaret ile ticari hayatımıza girmiş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Son zamanlara kadar felsefe bilimi dışında başka bir bilim dalında açıkça yer bulmayan “etik” kavramı, günümüz ticari hayatında çok sık duyduğumuz bir kavram haline gelmiştir.

“Etik” felsefenin ahlaki değerler kısmını inceleyen bir bilim dalıdır. Etik kavramı özünde bir insan eylemi ve davranışdır. Bu nedenle ticari hayatta rol alan aktörlerin de bu davranışların ve eylemlerin evrensel etik kurallarının diğer faaliyet kolları ile birlikte oluşturulması ve geliştirilmesi beklenen ve arzu edilen bir durumdur.

Bu çalışmada esas olarak uluslararası ticaret ve gümrük işlemlerinde etik kavramını uluslararası düzeyde benimseten Arusha Deklarasyonu irdelenecektir.

Etik ve ahlak kavramları

Etik sözcüğünün kökeni, Yunanca “ethos” sözcüğünden gelmektedir. Yunanca’da “ethos”, ikili bir anlam yapısına sahiptir. Bunlardan birincisi alışkanlık, töre, görenek gibi sözcükleri işaret ederken; ikincisinde ise toplumda hazır bulunan töre, alışkanlık ve gelenekleri olduğu gibi uygulamayı, bunların üzerine düşünerek, sorgulayarak, eleştirerek içselleştirme ve bunu kişiliğin belirleyici özelliği haline getirme anlamına gelmektedir.

Yine, eski Latince’deki “mos” sözcüğünden türetilen moral, öncelikle belirli bir insan topluluğunda, bu insan topluluğunun üyelerinin birbirleri ile ilişkilerini belirleyen eylem modellerini veya normlarını ifade etmektedir. Başka bir anlamda, bu normlara bağlı olmanın, kişi açısından bir kişilik meselesi oluşunu yansıtmaktadır.

Diğer taraftan, Arapça “hulk” sözcüğünün çoğulu olan ahlâk da huy, seciye, tabiat, fitrat, yaratılış anlamlarına gelmektedir.

Kökenleri bakımından etik, moral ve ahlak kavramları arasında çok yakın bir ilişkinin olduğu ve genel olarak bir değerlendirme yapmak gerekirse bu 3 sözcüğün kabaca aynı anlama geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, etik ve ahlak sözcükleri arasında ince bir çizgi bulunmaktadır.

Etik, felsefenin temel bir dalı iken ahlâk, yere ve zamana göre değişen davranış belirleyen normlardan, ölçülerden oluşmuş bir olgudur. Ahlâk, insan eylemlerinin doğru veya yanlış gibi değer ölçüleriyle ifade edilmesini mümkün kılan yargı, tutum, davranış, ilke ve kurallarıdır. Bu bağlamda, “etik” belli bir topluluğun “yaşam biçimi”, kısaca “töre bilimi” ve bir “ahlak felsefesi” olarak kabul edilmektedir.¹ Netice olarak etik, ahlaki konu edinen bir derin düşünme faaliyeti olarak tanımlanır.

Gümrük ve uluslararası ticarete etik kavramının gelişimi

Gümrük ve uluslararası ticaret işlemlerinin yürütülmesinde 4 aktör yer almaktadır: İş sahipleri, gümrük müşavirleri ve iş takipçileri, taşıma ve lojistik şirketleri ve kamu idaresi. Bu 4 aktörün eşya hareketine ilişkin işlemleri yerine getirirken olması gereken veya genel kabul gören eylem ve davranışlar “gümrük meslek etiği” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda dört temel yol gösterici rehberden/dokümandan söz etmek mümkündür:

- Dünya Gümrük Örgütü Revize Arusha Deklarasyonu
- Dünya Gümrük Örgütü Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı (World Customs Organization Integrity Action Plan)
- Avrupa Komisyonu-Vergilendirme ve Gümrük Birliği Tasarısı (European Commission-Taxation & Customs Union Customs Blueprints)
- İstanbul Deklarasyonu

¹ ADALET MESLEK ETİĞİ; Yrd. Doç. Dr. Ertuğrul UZUN

Yukarıda bahsedilen düzenlemelerin en başında “Arusha Deklarasyonu” gelmektedir. Bu nedenle bu Deklarasyon’da belirtilen ilkeler üzerinde durulması amaçlanmaktadır. Türkiye’nin üyesi olduğu Dünya Gümrük Örgütü (DGÖ) tarafından 7 Temmuz 1993 tarihinde 12 ilkenin belirlendiği “Arusha Deklarasyonu” yayınlanmıştır.

Söz konusu 12 ilke;

1. Gümrük mevzuatı açık ve özlü olmalıdır.
2. Gümrük rejimleri basit, tutarlı ve uygulanabilir olmalıdır.
3. Otomasyon yolsuzluklara karşı etkili bir tedbirdir ve kullanımına öncelik verilmelidir.
4. Personel ve iş rotasyonuna önem verilmelidir.
5. Yöneticiler, personelin zayıflıklarını tespit etme ve gidermede ana sorumluluk sahibi olmalıdır.
6. Etkili muhasebe uygulamaları hayata geçirilmelidir.
7. İdare, personele; kuruma, aidiyet ve yolsuzluklara karşı alınan tedbirlere uyma isteği aşılanmalıdır.
8. Yeni personel alımı ve personelin terfileri gibi hususlar objektif ve müdahaleden uzak olmalıdır.
9. Davranış ilkeleri belirlenerek, personele yazılı olarak dağıtılmalıdır.
10. Personel kariyeri boyunca ahlâk ve dürüstlük konularında gerekli mesleki eğitimi almalıdır.
11. Personelin yaşam standardı geliştirilmelidir.
12. İdare, gümrük komisyoncuları ve iş çevresi ile açık ve şeffaf ilişkiler kurmalı ve bu ilişkileri geliştirilmelidir.

Daha sonra DGÖ tarafından II. ve III. Yolsuzlukla Mücadele ve Dürüstlüğün Korunması Küresel Formları’nda ele alınan gümrüklerde dürüstlük konusuna ilişkin Haziran 2003’te bir toplantı yapılmıştır. Yapılan toplantı sonucunda, daha önce belirlenen 12 ilke yeniden gözden geçirilerek 10 temel ilke belirlenmiştir. 10 temel ilkenin yer aldığı metne Revize Arusha Deklarasyonu denilmektedir.

Bu 10 temel ilke sırasıyla kısaca aşağıda açıklanmıştır:

1. Liderlik ve taahhüt

Yolsuzluğun önlenmesi ve ortadan kaldırılması, Gümrük İdaresinin Başkanı (üst yöneticileri) ve diğer idarecilerin yetki ve sorumluluğundadır. Yüksek seviyede dürüstlüğe olan ihtiyacın üzerinde durulması ve yolsuzlukla mücadele taahhüdünün uzun vadede muhafaza edilmesi gerekir. Bu çerçevede, Gümrük İdarecilerinin güçlü bir liderlik üstlenmesi ve yüksek seviyede dürüstlüğü gümrüğün tüm alanlarında muhafaza etme sorumluluğunu üzerine alarak, gerektiğinde hesap verebilmesi gerekir. Gümrük İdarecileri, açık ve net bir tavırla dürüstlük üzerinde yoğunlaşmalı ve davranış ilkelerinin metnine ve ruhuna uygun bir şekilde örnek teşkil etmelidirler.

2. Asgari idari düzenlemeler

Gümrük mevzuatı, yönetmelikleri, idari tüzük ve usulleri, mümkün olduğu ölçüde uyumlu hale getirilmeli ve basitleştirilmeli, böylelikle gümrük işlemleri, aşırı yüklerden arınmış olarak yürütülebilmelidir. Bu süreç, uluslararası alanda üzerinde mutabık kalınmış sözleşmeleri, diğer belge ve kabul edilmiş standartları içermektedir. Gümrük uygulamaları, kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak ve gereksiz tekrarlamaları en aza indirmek amacıyla, vergi oranları, mümkün olduğunca makul bir seviyeye çekilmeli ve standart kurallara getirilen muafiyetler asgari seviyeye indirilmelidir. Sistem ve usuller Gümrük Rejimlerinin Uyumlu Hale Getirilmesi ve Basitleştirilmesine Dair (Revize edilmiş) Kyoto Sözleşmesi’ne uygun olmalıdır.

3. Şeffaflık

Gümrüğe gelen mükellefler, gümrükle olan işlerinde yüksek derecede kesinlik ve öngörü ümit etmektedir. Gümrük mevzuatlarının, yönetmeliklerinin, usullerinin ve idari tüzüklerin halka açık olması, erişiminin kolay olması ve tek bir şekilde ve tutarlı bir biçimde uygulanması gereklidir. Takdir yetkilerinin kullanıldığı temel, açık bir şekilde ifade edilmelidir. Başvuru ve idari gözden geçirme mekanizmalarının, mükelleflerin gümrüğün aldığı kararların gözden geçirilmesinin yollarını aramalarını mümkün kılacak bir mekanizma sağlayacak şekilde tesis edilmelidir. Mükelleflerin gümrükten beklediği hizmet düzeyini gösterir mükellef hizmet şartları ya da performans standartları oluşturulabilir.

4. Otomasyon

Gümrük işlemlerinin otomasyonu ya da bilgisayarlı ortamda gerçekleştirilmesi, verimliliği ve etkililiği artırmakta, yolsuzluk ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Otomasyon ayrıca hesap verilebilirlik düzeyini de artırmakta,

sonradan izleme imkânı sağlamakta ve idari kararların gözden geçirilmesine ve resmi takdir yetkisinin kullanılmasına imkân vermektedir. Otomasyon sistemleri, mümkün olduğu ölçüde, memurun takdir yetkisini uygunsuz kullanması ihtimalini ve gümrük memurlarıyla mükellefler arasında yüz yüze irtibatı ve fiziksel işlemlerle parasal kaynak transferi arasındaki bağlantıyı asgari düzeye çekecek biçimde ayarlanmalıdır.

5. Özel sektörle ilişkiler

Gümrük idareleri özel sektörle açık, şeffaf ve üretken bir ilişki tesis etmelidirler. Mükelleflerin, sorunla ilgili olarak yeterli düzeyde sorumluluk ve hesap verilebilirliği ve bu sorunlara getirilecek pratik çözümlerin tespiti ve uygulanmasını kabul etmeye teşvik edilmesi gerekir. Bu bağlamda, gümrük ve iş çevreleri arasında bir Mutabakat Zaptı'nın (Protokol) hazırlanması faydalı olabilir. Aynı şekilde, mesleki davranış biçimlerinin standartlarını açık bir şekilde ortaya koyan davranış ilkelerinin, özel sektör açısından hazırlanması da yararlı olabilir. Yolsuzluğa karışma cezaları, mükellefleri tercihli tarifeden yararlanmak amacıyla rüşvet ya da işlerini kolaylaştırıcı ücretler ödemekten caydıracak yeterlilikte olmalıdır.

6. Yeniden yapılanma ve modernizasyon

Yolsuzluk, modası geçmiş ve verimsiz uygulamaların geçerli olduğu ve mükelleflerin rüşvet teklif etmek ve işlerini kolaylaştırmak için ücret ödemek suretiyle yavaş ya da hantal işlemlerden kaçınmaya çalıştıkları durumlarda meydana gelir. Gümrük idareleri, resmi şartları ihlal etmek suretiyle elde edilen avantajları ortadan kaldırmak üzere mevcut sistemlerini yeniden yapılandırılmalı ve modernize etmelidirler. Bu yeniden yapılanma ve modernizasyon girişimleri, kapsamlı bir nitelik taşımalı ve gümrük işlemlerinin ve performansının tüm alanları üzerinde yoğunlaşmalıdır.

7. Kontrol ve soruşturma

Gümrüklerde görülen yolsuzluğun önlenmesi ve kontrolü, dahili kontrol programlarının uygulanması ile desteklenebilmektedir. Bunlara ilgili izleme ve kontrol mekanizmalarının dahili ve harici hesap kontrolü, soruşturma ve kovuşturma rejimleri örnek verilebilir. Bu rejimler, yolsuzluk vakalarını tespit etmek ve yolsuzluğa bulaşmış memurları cezalandırmak ya da kovuşturmak üzere düzenlenmiş yüksek seviyede dürüstlük ve engelleyici nitelikte stratejileri teşvik etmek için pozitif stratejiler arasında makul bir denge oluşturmalıdır. Gümrük memurları, mükellefler ve halk yolsuzluğa konu, ahlak dışı ya da yasa dışı faaliyetleri ihbar edecek şekilde teşvik edilmeli, ihbar niteliği taşıyan bilgi alındığında, acil ve doğru bir biçimde soruşturulmalı ve mevcut kaynaklar muhafaza edilmelidir. Geniş ölçekli ya da karmaşık soruşturmaların teminat altına alınması halinde ya da yolsuzluğun yaygın olduğu idarelerde, bağımsız yolsuzlukla mücadele kurumlarına müracaat imkânı bulunmalıdır.

8. Davranış ilkeleri

Etik dürüstlük programlarının temel unsuru, tüm gümrük memurlarından beklenen davranışı gayet pratik ve net bir şekilde ortaya koyan kapsamlı davranış ilkelerinin hazırlanması, dağıtımı ve benimsenmesidir. Bu ilkelere uymama, davranış ilkeleri kapsamında dile getirilmeli, ihlalin ciddiyetine tekabül edecek şekilde ayarlanmalı ve uygun idari ve hukuki hükümlerle desteklenmelidir.

9. İnsan kaynakları yönetimi

Sağlıklı insan kaynakları yönetimi politikalarının ve usullerinin uygulanması, gümrüklerde görülen yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir rol oynamaktadır. Gümrüklerde görülen yolsuzluğu kontrol altına alma ya da ortadan kaldırmada yararlı olan insan kaynakları yönetimi uygulaması aşağıdaki hususları kapsamaktadır:

- Memurların, saygın bir hayat sürebilmelerini sağlamak için yeterli düzeyde maaş, diğer ücret ödemeleri ve koşulların sağlanması,
- Yüksek seviyede dürüstlük standartlarını muhafaza eden memurların işe alınması,
- Personel seçiminin ve terfi usullerinin, önyargı ve kayırmacıktan arındırılıp, liyakat prensibine göre gerçekleştirilmesi,
- Personelin görevlendirilmesinde, rotasyonunda ve yeniden konumlandırılmasında memurların riske maruz kalabilecekleri pozisyonlarda uzun süre kalmalarını ortadan kaldırıncı kararların alınması,

- Gümrük memurlarına, istihdam yoluyla ve kariyerlerine göre sürekli terfi edebilme ve yüksek etik ve mesleki standartları muhafaza etmelerini sağlama konusunda yeterli düzeyde eğitim ve mesleğinde gelişme imkânı sağlama,
- Sağlıklı uygulamaları destekler, kişisel ve mesleki dürüstlüğü besler mahiyette performans takdir ve yönetim sistemlerini uygulamaya geçirme.

10. Moral ve kurumsal kültür

Yolsuzluğun, moral gücün ya da “ekip ruhu”nun az olduğu teşkilatlarda ve gümrük memurlarının idarelerinin taşıdığı isimle iftihar edememeleri gibi durumlarda ortaya çıkma ihtimali yüksektir. Moral gücün yüksek olduğu durumlarda, insan kaynakları yönetimi uygulamalarının adil olduğu, kariyer geliştirme ve ilerleme hususunda makul imkânları olduğu hallerde memurların dürüstlük prensibi çerçevesinde hareket etmeleri daha muhtemeldir. Her düzeyde memurun, yolsuzlukla mücadele programına dahil edilmesi ve idarelerinin dürüstlüğü hususunda yeterli düzeyde bir sorumluluğu kabul etmeye teşvik edilmesi gereklidir.

Arusha Deklarasyonu, kamu idarelerinde çalışanlara yönelik 10 temel davranış ilkelerini benimsemiştir. Gümrük ve uluslararası ticarete yer alan diğer 3 aktörün rolüne yönelik bir belirlemede bulunulmamıştır. Her ne kadar bu temel prensipler diğer aktörler için de genel kabul görmüş davranış kuralları olsa bile, doğrudan bu aktörlere yönelik küresel bir düzenleme mevcut değildir.²

Bu bağlamda, Dünya Gümrük Örgütü'nün hedefleri arasında yukarıda bahsettiğimiz Arusha Deklarasyonu'nun uygulanmasına katkı sağlamak yer almaktadır. DGÖ'nün Dürüstlük Eylem Planı'ndaki amacı, ülkelerin kendi gümrük hizmetlerini gerçekleştirirken, etkin, serbest ve genişleyen dünya ticaretine uyum sağlamaları konusunda rehber olmaktır. Ayrıca, dürüstlük politikalarını ve programlarını açık bir şekilde ifade etmek de temel esaslarındandır.³

Diğer taraftan, Avrupa Konseyi Çalışmaları ile Ekonomik İşbirliği Teşkilatı tarafından hazırlanan “İstanbul Deklarasyonu” gümrük idarelerindeki etik davranış kurallarına yönelik diğer çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak bu konuda öne çıkan en önemli kaynak revize edilmiş Arusha Deklarasyonu'dur.

Türkiye’de etik kavramının gelişimi

Dünya Gümrük Örgütü'nün Arusha Deklarasyonu ile belirlemiş olduğu 10 temel ilkenin, üye ülke gümrük idareleri tarafından da uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır. Bu çalışmalara paralel olarak kamuda etik kültürünü geliştirmek için 25.05.2004 tarihli 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile bu Kanun’a ilişkin “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 13.04.2005 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

Tüm bu çalışmaların ana amacı, kamu görevlilerine, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkelerini benimsetmektir. Kanun’la, etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kanun uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli Kanun’da belirtilen üst düzey personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu konusunda vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur.

Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu hem hazırlayacağı yönetmeliklerle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik davranış kodu halinde sistemleştirip toparlamak, hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir. Kanun; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteleri kapsamamaktadır.

² ARUSHA DEKLARASYONU Revize Edilmiş Metin

³ World Customs Organization Integrity Plan

Diğer taraftan, gümrük idaresi için ise etik kapsamında yapılan en temel düzenleme 07.05.2010 tarihinde yayınlanan 2010/2 no.lu Genelge'dir. Aynı zamanda, kamu görevlilerinin, görevlerini yürütürken "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"te belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlü oldukları bir Bakanlık Onayı ile gümrük çalışanlarına duyurulmuştur. Bu ilkeler, aynı zamanda kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını da oluşturmaktadır.

Kamu idaresinde yukarıda bahsedilen gelişmeler yaşanırken gümrük müşavirliği tarafından da etik kuralların benimsenmesine ilişkin bazı çalışmalar kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu bağlamda İstanbul, İzmir, Bursa, Ankara ve Mersin gümrük müşavirlerinin hazırlamış olduğu "Gümrük Müşavirlerinin Meslek Etik Standartları"na göre, güvenilirlik, tarafsızlık ve bağımsızlık gümrük müşavirlerinin iş ilişkilerinde temel etik kuralları olarak belirlenmiştir.

Sonuç ve değerlendirme

Son dönemlerde birçok alanda olduğu gibi uluslararası ticaret ve gümrük alanında da etik kavramı gündeme gelmeye başlamıştır. Özellikle Dünya Gümrük Örgütü tarafından yayınlanan "Revize Arusha Deklarasyonu" gümrük ve uluslararası ticaret alanında etik kavramı üzerine uluslararası bir anlaşma niteliğindedir. Bu doğrultuda, birçok üye ülkede olduğu gibi ülkemizde de 5176 sayılı yasa yayınlanmıştır.

Diğer taraftan, gümrük ve uluslararası ticarete rol alan "gümrük müşavirleri" adına bazı Gümrük Müşavirleri Derneği tarafından da etik kavramları standartlarının oluşturulması adına bazı çalışmalar yapıldığı gözlemlenmiştir.

Tüm bu çalışmalara bakıldığında "etik" kavramının gümrük ve uluslararası ticaret camiası tarafından da genel kabul gördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu makalede yer alan açıklamalar, yazarının konu hakkındaki kişisel görüşünü yansıtmaktadır. Makaledeki bilgi ve açıklamalardan dolayı Ernst & Young ve/veya Kuzey Yeminli Mali Müşavirlik 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.