



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016



## İÇERİK

<b>GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI TASFİYE HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>98</b>
<b>GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>124</b>



**GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	27
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	28
8.	EKLER.....	90





## KISALTMALAR

<b>DİİB</b>	: Dahilde İşleme İzin Belgesi
<b>DİR</b>	: Dahilde İşleme Rejimi
<b>GK</b>	: Gümrük Kanunu
<b>GÜVAS</b>	: Gümrük Veri Ambarı Sistemi
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kurulu
<b>KKDF</b>	: Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

### Mali Yapı

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı Bütçesiyle Gümrük ve Ticaret Bakanlığına 764.447.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0,14 üne tekabül etmektedir.

Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 11.883.563 EURO bütçeli "Türk Gümrük İdaresinin Modernizasyonu VIII" projesi ile 5.420.000 Euro bütçeli "Türk Gümrük İdaresinin Deniz Gözetim ve Operasyonel Kapasitesinin Artırılması" projeleri kapsamında kaynak kullanmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dahil diğer yerlerden temin edilen 176.750.431,41 TL kaynak kullanılmıştır.

2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bakanlığa 764.447.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içinde 206.460.627,00 TL ödenek eklenmiş, 60.971.061,00 TL ödenek düşülmüş ve yıl sonu itibariyle 909.936.566,00 TL olan bütçe ödeneğinin yaklaşık %91'i olan 822.657.159,00 TL harcanmıştır

### Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

*"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*

*Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.”* denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir

mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara

makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali

tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibarıyla konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Gümrük ve Ticaret Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel,



belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Ekonomi Bakanlığı Tarafından İptal Edilen Yatırım Teşvik Belgeleri Kapsamında Sağlanan Destek Unsurlarının Geri Alınmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmadığı Tespit Edilmiştir.**

Yatırım teşvik, 19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3305 nolu Bakanlar Kurulu Kararında; kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesi, üretim ve istihdamın artırılması, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma- geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesi, uluslararası doğrudan yatırımların artırılması, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesidir.

Yatırımcıların mevzuatta belirlenen destek unsurlarından yararlanabilmesi için, makroekonomik programlar ve arz-talep dengesi dikkate alınarak yapılacak sektörel, malî ve teknik değerlendirmeler çerçevesinde projenin uygun görülmesi ve teşvik belgesi düzenlenmesi gerekmektedir.

Teşvik belgesi, yatırımın karakteristik değerlerini ihtiva eden, yatırımın bu değerler ve tespit edilen şartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi halinde üzerinde kayıtlı destek unsurlarından istifade imkânı sağlayan, mevzuatta belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilecek yatırımlar için düzenlenen belgedir. Bu belgeye ilişkin müracaatlar ve belgenin düzenlenmesi ile ilgili iş ve işlemler Ekonomi Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yatırım teşvik belgesi ile sağlanabilecek destek unsurları bölgesel olarak farklılıklar göstermekle birlikte, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Faiz Desteği, Kdv İstisnası, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği, Sigorta Primi Desteği, Gelir Vergisi Stopajı Desteği, Vergi İndirimi, Yatırım Yeri Tahsisi olarak gösterilebilir.

Gümrük Ve Ticaret Bakanlığın faaliyet alanı ile ilgili olarak yatırımcılara sağlanan destek unsuru ise gümrük vergisi muafiyetidir. Gümrük vergisi muafiyetinin kapsamı söz konusu Bakanlar Kurulu Kararında aşağıdaki şekilde düzenlemiştir:

*“Gümrük Vergisi Muafiyeti*

*MADDE 9 - (1) Teşvik belgesi kapsamındaki yatırım malı makine ve teçhizatın ithali, otomobil ve hafif ticarî araç yatırımlarında yatırım dönemi içerisinde kalmak kaydıyla monte edilmemiş haldeki (CKD) aksam ve parçaların ithali, gemi ve elli metrenin üzerindeki yat inşa yatırımlarında tekne kabuğu ithali yürürlükteki İthalat Rejimi Kararı gereğince ödenmesi gereken gümrük vergisinden muaftır.*

*(2) Teşvik belgesi kapsamında otobüs, çekici (Euro normlarına uygun yeşil motoru haiz olanlar hariç), mobilya, motorbot, kamyon (off-road truck tipi karayoluna çıkması mümkün olmayan kaya tipi damperli kamyonlar hariç), transmikser, beton santrali, forklift ve beton pompası ithal edilmesi halinde yürürlükteki İthalat Rejimi Kararında öngörülen oranlarda gümrük vergisi tahsil edilir. Ayrıca, makine ve teçhizat bedelinin yüzde beşine kadar yedek parça, gümrük vergisi muafiyeti sağlanmaksızın ithal edilerek sabit yatırım tutarına dahil edilebilir.*

*(3) Bakanlık, sektörel kısıtlamaları göz önüne alarak;*

*a) İthalat Rejimi Kararı uyarınca ithali mümkün olan kullanılmış veya yenileştirilmiş makine ve teçhizat (karayolu nakil vasıtaları hariç) ile İthalat Rejimi Kararının 7 nci maddesi uyarınca ithaline izin verilen makine ve teçhizatın teşvik belgesi kapsamına alınmasını,*

*b) Kullanılmış komple tesisin proje bazında yapılacak değerlendirme sonucunda ithalini uygun görebilir.*

*(4) Baskı, basım, matbaa, tekstil, hazır giyim ve konfeksiyon yatırımlarına yönelik teşvik belgeleri kapsamında kullanılmış veya yenileştirilmiş makine ve teçhizat ithal edilemez.*

*(5) Finansal kiralama yöntemiyle gerçekleştirilecek yatırımlar için finansal kiralama şirketi adına ayrı bir teşvik belgesi düzenlenmeksizin yatırımcının teşvik belgesi dikkate alınarak ithalat işlemleri yapılır. İthalat işlemleri ile ilgili olarak yatırımcı ile finansal kiralama şirketleri müteselsilen sorumludur.*

*(6) Teşvik belgesi almak üzere müracaat edilmiş, ancak teşvik belgesine bağlanmamış yatırımlara ilişkin makine ve teçhizatın ithaline, Bakanlığın görüşüne istinaden Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca, teşvik belgesi kapsamında muafiyet tanınabilecek ve istisna edilebilecek vergi ve kesintilerin toplam tutarı kadar teminatın alınması suretiyle müsaade edilebilir.*

*Teminatla ithalatta, bir defada verilecek teminat süresi azami altı aydır. Teminat süresi içerisinde teşvik belgesinin düzenlenememiş olması halinde süre uzatımı için Gümrük ve Ticaret Bakanlığına müracaat edilir. Teminatın başlangıç tarihi, eşyanın serbest dolaşıma giriş tarihidir. Yatırımcının, teminatın çözümü için teminat süresi içinde (ek süreler dahil) teşvik belgesi ve eki ithal makine ve teçhizat listesi ile birlikte Gümrük ve Ticaret Bakanlığına müracaat etmesi gerekir. Aksi takdirde teminat irat kaydedilir.*

*(7) Otomobil üretimine yönelik olarak asgari yüzbin adet/yıl kapasiteli yeni bir yatırım yapılması veya mevcut tesislerin kurulu kapasitelerinin en az yüzbin adet/yıl artırılması halinde, teşvik belgesinde kayıtlı sabit yatırım tutarının yüzde yirmisinin gerçekleştirilmesini müteakip, yatırım süresi içerisinde olmak kaydıyla gümrük vergisine tabi olmaksızın yatırımcılara A, B ve C segmentlerinden otomobil ithaline izin verilebilir. Teşvik belgesi kapsamında ithaline izin verilen toplam otomobil sayısı, belgede kayıtlı ilave kapasitenin yüzde onbeşini aşamaz. Ancak, belge kapsamında motor üretiminin de yer alması halinde, motor üretim kapasitesinin yüzde onbeşi kadar daha (motor üretim kapasitesinin, otomobil üretim kapasitesinden fazla olması durumunda otomobil kapasitesi dikkate alınır) yukarıda belirtilen segmentlerden ilave otomobil ithaline izin verilebilir.”*

Teşvik belgesinde öngörülen destek unsurlarının ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanması zorunlu olmakla birlikte Ekonomi Bakanlığı Teşvik belgesi için öngörülen şartlara uyulup uyulmadığını denetlemeye ve denetim sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almaya ve yatırım teşvik belgelerinin iptaline yetkili kılınmıştır.

Belge iptali sonucunda uygulanacak müeyyideler Bakanlar Kurulu kararında şu şekilde belirlenmiştir :

*“ (1) Bu Karar ile uygulama mevzuatında belirlenen hükümlere aykırı davranan, teşvik belgesindeki kayıt ve koşulları yerine getirmeyen, teşvik belgesi ile diğer belgelerde tahrifat yapan, sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge düzenleyen veya kullanan, yanlış ve yanıltıcı bilgi veren, diğer kurum, kuruluş veya firmalara karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle icra veya iflas yoluyla yapılan işlemler de dâhil belge kapsamındaki makine ve teçhizatı öngörülen sürelerden önce satan veya satılmasına sebebiyet veren, teşvik belgesinde öngörülen sürede yatırımları tamamlamayan, belirlenen asgari yatırım tutarlarına uymayan yatırımcıların teşvik belgeleri bu maddenin ikinci fıkrâ hükmü saklı kalmak kaydıyla iptal edilir.*

(2) Yatırımcının mükellefiyetlerini kısmen yerine getirmediği ancak, belge iptalinin de gerekmediği durumlarda belge kapsamında sağlanan desteklerden bir kısmı müeyyide uygulanarak geri alınır.

(3) Teşvik belgelerinin iptal edilmesi veya kısmi müeyyide uygulanması halinde sağlanan destekler 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yatırımcıdan geri alınır.

(4) Yatırımcının mükellefiyetlerini yerine getirmemesi hâlinde uygulanacak olan müeyyidelerden finansal kiralamaya konu makine ve teçhizata tekabül eden bölümü, kısmen veya tamamen finansal kiralama şirketlerine de uygulanabilir.”

Mezkur Bakanlar Kurulu Kararında mevcut düzenlemeyle, yatırım teşvik belgelerinin iptali durumunda sağlanan destek unsurlarının geri alınacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca önceki dönemlerde yürürlükte olan yatırım teşvik ile ilgili mevzuat düzenlemeleri de ifade edilen hususlara paralel olarak, iptal edilen yatırım teşvik belgelerine ilişkin sağlanan destek unsurlarının tahsili şeklindedir.

Bu durumda Ekonomi Bakanlığı tarafından yatırım teşvik belgesinin, iptal edilmesi ve iptalin Resmi Gazetede yayımlanması ile birlikte gümrük idarelerince, belge kapsamında yapılan ithalat beyannamelerine ilişkin olarak alınmayan gümrük vergilerinin tahakkuk ve tahsilinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir

Ayrıca yapılacak ek tahakkukların sistem üzerinde kontrolü amacıyla gümrük yönetmeliğinin 490. maddesinde;

“(1) Beynamede düzeltme yapılmasını gerektirir nitelikteki tespitler sistem üzerinde düzenlenen müzekkere ile idare amirine sunulur. İdare amirinin olurlarını müteakip yeni vergi tahakkuku ve olması halinde buna ilişkin cezalar yükümlüsüne tebliğ edilir.

(2) Kanununun 197 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca istenen gümrük vergileri ve gümrük vergileri alacağına bağlı idari para cezaları yükümlüsüne tek bir karar ile tebliğ edilir ve aynı anda ilgili programa kaydedilir.” hükümleri bulunmaktadır.

Bu doğrultuda Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı 2015 yılı iş ve işlemlerinin denetlenmesi kapsamında;

1- Ekonomi Bakanlığında 2011,2012,2013,2014 yılında iptal edilen teşvik belgelerine

ait liste istenmiş olup, iptal edilen 5012 adet yatırım teşvik belgesine ilişkin liste tarafımıza gönderilmiştir.

2-Örneklem olarak seçilen 2012 yılında iptal edilen 848 yatırım teşvik belgesi kapsamındaki ithalat beyannameleri GÜVAS sisteminde sorgulanmıştır. GÜVAS sistemi üzerinden yapılan sorgulama neticesinde iptal edilen 94 adet yatırım teşvik belgesi kapsamında beyanname düzenlediği tespit edilmiştir.

3- 94 adet yatırım teşvik belgesi ile ithalat yapan firmalara mevzuatta belirlenen müeyyidelerin uygulanıp uygulanmadığı BİLGE sistemi üzerinde (ek tahakkuk, ek ceza) ve yerinde yapılan denetimlerde işlem dosyalarında incelenmiş olup aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- 2012 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen belgelerin bir kısmında yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatlara ek tahakkuk ve tebliğin yapılmadığı,

- 2012 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen belgelerin bir kısmında yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatlara ek tahakkuk ve tebliğin kısmen yapıldığı,

- 2012 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatların bir kısmında ek tahakkuk ve tebliğin yapıldığı ancak elektronik ortamda kayıtlara aktarılmadığı,

- 2012 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen yatırım teşvik belgelerinin bir kısmının içeriğinin başka bir belgeye aktarılmasına rağmen bu durumun sistem tarafından tespitinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında; özetle;***

- Ekonomi Bakanlığınca yatırım teşvik belgeleri üzerinde bulunan tasarruflar ve aynı belge kapsamında muhtelif gümrük müdürlüklerinden işlem yapılması sebepleriyle, yapılan tasarruf ve işlemler hakkında eş zamanlı bilgi sahibi olunmasını sağlayacak bir elektronik sistemin bulunmadığı, bu durumun ise koordinasyon ve ekstra iş yükü açısından problem teşkil etmekte olduğu,

▪ Bu problemlerin çözülmesi adına, Ekonomi Bakanlığına yazı yazıldığı ve bunun üzerine varılan mutabakat sonucu mezkur Bakanlık tarafından oluşturulan Teşvik Bilgi Sistemine erişim sağlanması hususunda her gümrük müdürlüğünden iki personelin erişim konusunda yetkilendirildiği,

▪ Bunun yanı sıra, yatırım teşvik işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesini teminen, Tek Pencere Sistemi kapsamında veri alanları çıkarıldığı, anılan Bakanlıkla yapılan detaylı altyapı çalışmaları devam etmekte olduğu,

▪ Bulgu konusu iptal edilen 94 yatırım teşvik belgesi sayı/tarihleri ile söz konusu belgeler kapsamında incelenen beyannamelere ilişkin bilgilerin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na gönderilmesi halinde bahse konu Sayıştay Raporu ile ortaya konulan tespitlerin, ilgili gümrük idarelerince yapılan işlemler hakkında Bakanlıkça da araştırma yapılabileceği, ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen yatırım teşvik belgeleri kapsamında sağlanan destek unsurlarının geri alınmasına ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmadığı tespiti ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından verilen cevaptan bulgu konusu tespitin kabul edilerek gerekli çalışmaların Ekonomi Bakanlığı ile koordineli olarak gerçekleştirildiği ve bu çalışmaların daha da ileri düzeye taşınmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca bulguda ifade edilen 94 adet yatırım teşvik belgesine ait sayı/tarih bilgileri ile söz konusu belgeler kapsamında incelenen beyannamelere ilişkin bilgilerin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na gönderilmesi halinde gereğinin yapılacağı ifade edilmiştir.

İştirak edilen bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yerine getirildiği/ getirileceği ifade edilen işlemler 2016 yılı ve izleyen yıllarda denetim ekibi tarafından takip edilecektir.



## **BULGU 2: Mevzuatta Yer Alan Hükümlere Aykırı Olarak Dahilde İşleme İzni Verilemeyecek Eşyalar İçin Gümrük Müdürlüklerince Dahilde İşleme İzni Verilmesi**

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2015 yılı hesabının incelenmesi neticesinde dahilde işleme izni verilemeyecek eşyalar için gümrük müdürlüklerince dahilde işleme izni verildiği tespit edilmiştir.

4458 sayılı Gümrük Kanununun 80 inci maddesinde, Dâhilde İşleme ve Hariçte İşleme Rejimleriyle ilgili usul ve esasların Bakanlar Kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından (dünya piyasa fiyatlarından hammadde temin etmek suretiyle ihracatı artırmak ve ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak amacıyla) kapsamı belirlenen 2005/8391 sayılı Dâhilde İşleme Rejimi Kararı 27.01.2005 tarih ve 25709 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Öte yandan Kararın 26 ncı maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından çıkartılan 2006/12 sayılı Dâhilde İşleme Rejimi Tebliği (Tebliğ) de 20.12.2006 tarih ve 26382 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmak suretiyle Dahilde İşleme Rejimi ile ilgili temel hususlar düzenlenmiştir.

Kararın “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde Dâhilde İşleme İzni: “İhraç amacıyla gümrük muafiyetli ithalata imkan sağlayan ve gümrük idaresince verilen izni,” şeklinde tanımlanmış olup, tebliğin 14. Maddesinde dahilde işleme izni verilecek haller sayılmış olup kararın 1. Fıkrasında “Dahilde işleme izni kapsamında, ek-7’de yer alan listedeki eşyalar hariç olmak üzere aşağıda belirtilen işlemlere konu eşyanın ithaline izin verilir” denilmektedir.

Ayrıca tebliğin 17. Maddesinde de aynı şekilde ; “Bu Tebliğ’in 14 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca, tarım ürünlerinin bedelsiz ithalatına, Savunma Sanayi Projeleri kapsamında yapılacak bedelsiz ithalata ve Ek-7’de belirtilen ürünlerin bedelli veya bedelsiz olarak ithalatına dahilde işleme izni kapsamında ilgili gümrük idarelerince müsaade edilmez.” denilmektedir. Ayrıca 31 Aralık 2014 tarihli ve 29222 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan İstatistik Pozisyonlarına Bölünmüş Türk Gümrük Tarife Cetveli yayımlanmıştır.

Her iki madde de belirtilen ek 7 şu şekilde düzenlenmiştir.

**“DAHİLDE İŞLEME İZİNİ VERİLMEMEYECİK EŞYA LİSTESİ**

<i>Fasıl-GTİP</i>	<i>Eşya Adı</i>
01-04	<i>Tüm eşyalar</i>
05	<i>Tüm eşyalar (Bağırsak hariç)</i>
0601	<i>Tüm eşyalar</i>
07-15	<i>Tüm eşyalar</i>
16	<i>Tüm eşyalar (Salyangoz hariç)</i>
17-24	<i>Tüm eşyalar</i>
43	<i>Tüm eşyalar (Aksesuar olarak kullanılmak amacıyla ithal edilecekler ile koyun ve kuzu kürkü hariç)</i>
42.03.10	<i>Tüm eşyalar (Tamir amaçlı olanlar hariç)</i>
7311.00.91.90.00	<i>Oksijen Tüpleri</i>
8481.80.19.00.11	<i>Musluklar</i>
8528.72.31.00- 8528.73.00.00	<i>Televizyonlar (Tebliğin 14/1-d bendinde belirtilen işleme faaliyetine tabi tutulacak televizyonlar hariç)</i>

Tebliğ hükümlerine göre yukarıda Fasıl-Gtip kodları verilen eşyaları, dahilde işleme izni kapsamında ithali mümkün değildir. Ancak tarafımızca Güvas üzerinde yapılan incelemelerde gümrük müdürlüklerince verilen dahilde işleme izinleri kapsamında yukarıda yer alan GTİP kodlarına ait olarak dahilde işleme izni verildiği tespit edilmiştir.

Tebliğ hükümlerine aykırı olarak verilen dahilde işleme izinleri, muafiyet kapsamında olmayan eşyalar için dahilde işleme rejiminden yararlanma imkanı sağlamaktadır. Bu nedenle konunun geçmişe yönelik olarak incelenmesi ve Gümrük ve Ticaret bakanlığı tarafından kullanılmakta olan Bilge sisteminde, dahilde işleme izni verilemeyecek eşyaların sistemsal olarak engellenmesi gerekli olduğu düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

- Gerek BİLGE gerekse “Tek Pencere” sisteminde 2006/12 sayılı Dâhilde İşleme Rejimi Tebliği'nin “Dâhilde İşleme İzni Verilmeyecek Eşya Listesi” başlıklı 7 no'lu eki konusu eşya veya

faaliyet için dâhilde işleme izni verilmemesi hususunda gerekli tedbirlerin alınmasını teminen çalışmaların başlatıldığı,

▪ Bu kapsamda, gerekli çalışmaların yapılarak “Muayene Kontrol” ekranında, muayene ile görevli memura uyarı mesajı çıkarılması yönünde düzenleme yapıldığı,

▪ Bulguda belirtilen konunun geçmişe yönelik olarak incelenmesi hususu ile ilgili olarak 2014 ve 2015 yıllarına ait istatistikî verilerin temin edilmiş olduğu ve konuya ilişkin değerlendirmeler sonucunda, cezai işlem yapılacağı ve sonuçların Sayıştay Başkanlığına bildirileceği,

ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Mevzuatta yer alan hükümlere aykırı olarak Dahilde İşleme İzni verilemeyecek eşyalar için Gümrük Müdürlüklerince Dahilde İşleme İzni verilmesi tespiti ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından verilen cevaptan bulgu konusu tespitin kabul edilerek gerekli çalışmaların yapıldığı ve sonuçlarından Başkanlığımıza bilgi verileceği anlaşılmaktadır.

İştirak edilen bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yerine getirildiği/ getirileceği ifade edilen işlemler 2016 yılı ve izleyen yıllarda denetim ekibi tarafından takip edilecektir.

**BULGU 3: Yap-İşlet-Devret Modeliyle Modernizasyonu Gerçekleştirilen Gümrük Kapılarına İlişkin Varlık ve Yükümlülük Kayıtlarının Mali Tablolarda Gerçeğe Uygun Olarak Yer Almaması.**

Yap-İşlet-Devret modeliyle modernize edilen gümrük kapılarına ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından gerçeği yansıtmayacak şekilde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yap-İşlet-Devret modeliyle modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesi, 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği”, 27.12.2014 tarih ve mükerrer 29218 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe konulan “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ile 08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri” başlıklı 45 sıra no’lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Tebliğ) hükümlerine tabidir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde aynen;

***“Hizmet imtiyaz sözleşmesine konu varlıklar***

**MADDE 24-** (1) *Hizmet imtiyaz sözleşmesi; işletmecinin, belirlenmiş bir süre için kamu hizmetlerini sunmak amacıyla hizmet imtiyaz varlığını kullandığı ve bu hizmetlerin karşılığının işletmeciye ödendiği sözleşmedir.*

(2) *Hizmet imtiyaz varlığı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu olan varlıkları ifade eder. İşletmecinin bu varlıkla sunacağı hizmetler ve bu hizmetlerin kime, hangi fiyatlara sunulacağıın kamu idaresi tarafından kontrol edilmesi ve sözleşme süresi sonunda hizmet imtiyaz varlığının kamu idaresine devredilmesi halinde bu varlıklar, maddi duran varlıklar hesap grubu içinde hizmet imtiyaz varlıkları hesabında izlenir.*

(3) *Hizmet imtiyaz varlıkları gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilir. Kamu idaresine ait olan varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler hizmet imtiyaz varlıkları hesabına kayıtlı değeri üzerinden kaydedilir.*

(4) *İşletmeciye, kamu idaresi adına kamu hizmeti sunması karşılığında üçüncü taraflardan veya diğer bir gelir getirici varlıktan gelir elde etme hakkının devredilmesi durumunda, hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda gelecekte elde etmesi muhtemel vazgeçilen*

gelir kadar yükümlülük kaydı yapılır. İşletmeciye gelir elde etme hakkı devredilmesi yerine nakit veya diğer bir mali varlıkla ödeme yapıldığı durumlarda hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda mali yükümlülük kaydı yapılır.

(5) Her bir hizmet imtiyaz sözleşmesinin türü, yapısı ve kapsamı gibi bilgiler mali tablo dipnotlarında açıklanır.”

**Kamu özel iş birliği sözleşmelerine ilişkin envanter işlemleri**

**GEÇİCİ MADDE 1-** (1) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanteri 15/9/2015 tarihine kadar yapılır. Bu maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlık yetkilidir.

denilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı” başlıklı 183 üncü maddesinde hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilen maddi duran varlıkların işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan projelerin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında izleneceği hüküm altına alınmıştır.

**31.12.2015 TARİHİ İTİBARIYLA YAP-İŞLET-DEVRET PROJESİ  
ÇERÇEVESİNDE MODERNİZASYONU GERÇEKLEŞTİRİLEREK İŞLETMEYE  
AÇILAN GÜMRÜK KAPILARI**

GÜMRÜK KAPISI	SÖZLEŞME TARİHİ	İŞLETMEYE AÇILIŞ TARİHİ	YATIRIM SÜRESİ	İŞLETME SÜRESİ	SÖZLEŞME TUTARI
Gürbulak Gümrük Kapısı	29.11.2001	01.11.2002	1,5 yıl	13,5 yıl	16.033.086 TL
İpsala Gümrük Kapısı	28.11.2001	19.10.2003	1 yıl	10 yıl	5.162.063 TL
Habur Gümrük Kapısı	30.12.2004	10.07.2006	1 yıl	15 yıl	17.900.000 TL
Cilvegözü Gümrük Kapısı	28.04.2005	13.06.2007	1 yıl	13 yıl	11.569.850 TL
Kapıkule Gümrük Kapısı	27.08.2007	21.11.2008	1,5 yıl	20 yıl	131.980.003 TL
Sarp Gümrük Kapısı	19.10.2007	04.03.2009	1 yıl	20 yıl	40.747.398 TL
Hamzabeyli Gümrük Kapısı	24.01.2008	04.04.2009	1 yıl	7 yıl	10.740.900 TL
Nusaybin Gümrük Kapısı	02.09.2010	BAŞLAMADI	1 yıl	20 yıl	31.000.000 TL
Çıldır/Aktaş Gümrük Kapısı	05.07.2012	12.11.2015	1,5 yıl	19 yıl	33.162.591 TL
Dilucu Gümrük Kapısı	05.07.2012	16.10.2015	1,5 yıl	19 yıl	33.059.611 TL
				TOPLAM	331.355.502 TL

Yukarıda yer alan tablodan da görüldüğü üzere işletme süresi başlayan 10 projenin toplam sözleşme bedeli 331.355.502,00 TL olarak belirlenmiştir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ait 2015 yılı bilanço ve kesin mizanın incelenmesi neticesinde işletme süresi başlayan projelerle ilgili kullanılması gereken 256 no'lu "Hizmet İmtiyaz Varlıkları", hesabının hiç kullanılmadığı dolayısıyla Bakanlık muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir. Oysaki söz konusu hizmet imtiyaz varlıklarının idarelerin bilanço hesaplarında izlenmesi kamu mali yönetimimizin temel prensipleri açısından gereklidir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

▪ İşletme süresi başlayan projelerle ilgili 256 no'lu Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabının kullanılması ile ilgili çalışmaların 2015 yılında başlatılmış olduğu, konuyla ilgili olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yapılan toplantılarda sözleşme bedeli olarak belirlenen tutarlardan daha fazla yatırım yapılan durumlarla karşılaştırılması, yatırım getirisinin işletme süresinde ortaya çıkması gibi hususların anlaşılması üzerine, katılımcılar tarafından, muhasebe kayıtlarında sözleşme bedelinin esas alınmasının uygun olmadığı sonucuna varılması nedenleriyle gerekli muhasebe kayıtlarının, belirtilen olumsuzlukları engellemek üzere ne şekilde yapılacağı belirlenmesi ile birlikte gerçekleştirilmesi hususunun benimsendiği, ancak 2015 yılı içerisinde, muhasebe kayıtlarının ne şekilde yapılacağı ile ilgili Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bildirilen bir husus olmadığı

▪ Konu ile ilgili olarak Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan 26.01.2016 tarihli yazıda işlemlerin 2016 yılında yapılması gerektiği ile birlikte, ne şekilde yapılacağı konusunda açıklamalara yer verildiği, 2016 yılında bu doğrultuda gerekli çalışmaların tamamlanarak muhasebe kayıtlarında gerekli değişikliklerin yapılmasını teminen gerekli bilgiler muhasebe birimine bildirileceği,

▪ Yap-İşlet-Devret modeli ile yenilenen İpsala Gümrük Kapısının işletme süresinin dolması ve 2013 yılından itibaren kamu eliyle işletilmesi nedeniyle, bulguda belirtilen kapsamda değerlendirilemeyeceğinin düşünüldüğü,  
ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Yap-İşlet-Devret modeliyle modernizasyonu gerçekleştirilen gümrük kapılarına ilişkin varlık ve yükümlülük kayıtlarının mali tablolarda gerçeğe uygun olarak yer



almaması ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan gerekçelerle ilgili olarak yaptığımız değerlendirmeler şu şekildedir;

256 no'lu "Hizmet imtiyaz varlıkları" hesabına 2015 yılında hiçbir kaydın yapılmaması ile ilgili olarak İdare tarafından verilen cevapta; kamu özel işbirliği uygulamalarına ilişkin muhasebe kayıtlarında ortaya çıkan olumsuzluklara ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü ile toplantılar gerçekleştirildiği ancak 2015 yılında mezkur Kurum tarafından usul ve esaslarla ilgili her hangi bir düzenlemenin kendilerine iletilmediği, 2016 yılında ellerine ulaşan düzenlemeler çerçevesinde çalışmalarını gerçekleştirerek muhasebe birimine iletileceği ifade edilmiştir. Konu ile ilgili olarak Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin Geçici 1 inci maddesinde de kamu özel iş birliği sözleşmelerine ilişkin envanter işlemlerinin 15.09.2015 tarihine kadar yapılması emredici hüküm olarak yer almaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından Yönetmeliğin uygulanmasını gösteren 45 no'lu Genel Tebliğin 08.07.2015 tarihinde çıkarılmış olması ve Yönetmeliğin emredici hükmü karşısında yerinde görülmemiştir. Nihayetinde 2015 yılı İdare mali tablolarında 256 no'lu hesap yönetmelik hükmüne rağmen hiç kullanılmamıştır.

**BULGU 4: İhracat Kredi ve İhracat Kredisi Garanti Kuruluşlarının Listesinde Kayıtlı Kuruluşların Garantisi Kapsamında Yurt Dışından Sağlanan Kredilerin Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Kesintisine Tabi Tutulmaması Neticesinde İthalde Alınan Katma Değer Vergisinin Eksik Tahakkuk Etmesi.**

İhracat kredi ve ihracat kredisi garanti kuruluşlarının listesinde kayıtlı kuruluşların garantisi kapsamında yurt dışından sağlanan kredilerin ortalama vadelerine göre 2012/4116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen oranlarda Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu (KKDF) kesintisine tabi tutulmaması neticesinde ithalde alınan Katma Değer Vergisi'nin (KDV) eksik tahakkuk ettiği tespit edilmiştir

Dünyadaki bazı gelişmiş ülkeler, kendi menşeli yatırım mallarının pazarlanması ve ihracatının teşvik edilmesi amacıyla, kendi ülkelerindeki çeşitli ihracat kredi kurumlarından, ithalat yapacak firmaya kredi desteği sağlamaktadırlar.

Dünya genelinde ihracat finansman desteği ve ihracat finansman desteği garanti kuruluşlarının belli başlıları;

- GSM (102 ve 103) Finansman Desteği (ABD - Tarım Ürünleri)
  - HERMES Finansman Desteği (Almanya)
  - US EXİM Finansman Desteği (ABD)
  - OND (Belçika)
  - SERV (İsviçre)
  - OEKB
  - SACE (İtalya)
  - KEXIM (Kore Exim)
  - CESCE (İspanya)
  - SLOVAK EXIM
- olarak sıralanabilir.

Yurt dışındaki bu ihracat kredi kurumları, ithalatçılara kredi desteği sağlarken, ithalatçı ülke riskinin sigortalanması olanağını da sunmaktadırlar. Böylece, Türkiye'deki ithalatçılar, bu kuruluşlar aracılığıyla vadeli alım olanağına kavuşmuş olmaktadır. Ancak, bu kuruluşlar, ithalatçının bulunduğu ülkede kurulu bir bankanın teminat mektubu garantisi altında bu kredi desteğini sağlayabilmektedirler. Bu tür finansman desteklerinde yurt

dışındaki ihracatçı firma parasını aracı bankadan peşin almakta, finansman desteği kullanan ülkemizdeki ithalatçı ise, ödemeyi vadeli olarak gerçekleştirmektedir.

Türkiye de de birçok firma gerçekleştirmiş olduğu ithalatın finansmanını yukarıda bahsedilen ihracat kredisi garanti kuruluşlarına başvurmak suretiyle sağlamaktadır.

Konuya ilişkin temel düzenlemeler 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile 2012/4116 sayılı Kararname eki Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer almaktadır. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin Konusunu Teşkil Eden İşlemler" başlıklı 1 inci maddesinde her türlü mal ve hizmet ithalatının KDV'ye tabi olduğu, "Mükellef" başlıklı 8 inci maddesinde mal ve hizmet ithal edenlerin KDV mükellefi olduğu, "Vergiye Doğuran Olay" başlıklı 10 uncu maddesinde ithalatta, Gümrük Kanununa göre gümrük vergisi ödeme mükellefiyetinin başlaması, gümrük vergisine tabi olmayan işlemlerde ise gümrük beyannamesinin tescili anında vergiyi doğuran olayın meydana geleceği ifade edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "İthalatta matrah" başlıklı 21 inci maddesinde aynen;

***"Madde 21 – İthalatta, verginin matrahı aşağıda gösterilen unsurların toplamıdır:***

*a) İthal edilen malın gümrük vergisi tarhına esas olan kıymeti, gümrük vergisinin kıymet esasına göre alınmaması veya malın gümrük vergisinden muaf olması halinde sigorta ve navlun bedelleri dahil (CIF) değeri, bunun belli olmadığı hallerde malın gümrükçe tespit edilecek değeri,*

*b) İthalat sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve paylar,*

*c) Gümrük beyannamesinin tescil tarihine kadar yapılan diğer giderler ve ödemelerden vergilendirilmeyenler ile mal bedeli üzerinden hesaplanan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemeler."*

hükmü yer almaktadır.

24.12.2012 tarih ve 2012/4116 sayılı Kararnamenin eki Bakanlar Kurulu Kararının 11 ve 12 nci maddelerinde aynen;

***MADDE 11-*** Bankalar ve finansman şirketleri dışında Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışından sağladıkları döviz ve altın kredilerinde (fiduciary işlemler hariç) Kaynak

*Kullanımını Destekleme Fonu Oranları aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:*

<i>Ortalama vadesi bir yıla kadar olanlarda</i>	<i>% 3</i>
<i>Ortalama vadesi 1 yıl (1 yıl dahil) ile 2 yıl arası olanlarda</i>	<i>% 1</i>
<i>Ortalama vadesi 2 yıl (2 yıl dahil) ile 3 yıl arası olanlarda</i>	<i>% 0,5</i>
<i>Ortalama vadesi 3 yıl (3 yıl dahil) ve üzeri olanlarda</i>	<i>% 0</i>

**MADDE 12-** *Bu Kararın 11 inci maddesi hükmü yayımı tarihini izleyen günden itibaren kullanılacak krediler için uygulanmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer” denilmektedir.*

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 02/01/2013 tarihinden itibaren bankaların borçlu sıfatıyla yurt dışındaki ihracat kredi veya ihracat kredisi sigorta kurumlarından sağladığı ve ithalatçıya kullandırmış olduğu krediler üzerinden, 2012/4116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca kredinin ortalama vadesine göre, KKDF kesintisi yapılması ve tahsil edilen bu tutarın da mükellef tarafından gümrük beyannamesinde ithalde alınan KDV matrahına dahil edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, KKDF hakkında 6 sıra No’lu Tebliğin 3/16 maddesi uyarınca, ithalatın finansmanına yönelik olarak yurt dışındaki ihracat kredi veya ihracat kredisi sigorta kurumlarından Türkiye'deki bankalarca borçlu sıfatıyla sağlanan GSM (ABD), Hermes (Almanya), Sace (İtalya) ve benzeri yurt dışı kredilerde, bankaların yurt dışından sağladıkları ve ortalama vadesi asgari 1 yıl olan krediler ile peşin ödeme kapsamında olduğu kabul edilen ithalat işlemlerinde KKDF uygulanmayacağı hususudur.

Ancak, bankaların borçlu sıfatıyla yurt dışındaki ihracat kredi veya ihracat kredisi sigorta kurumlarından sağladığı ve ortalama vadesi asgari 1 yıl olmak üzere ithalatçıya kullandırdığı kredilere akreditifin açıldığı tarihte geçerli olan KKDF hükümlerinin uygulanması gerekmekte olup, 02/01/2013 tarihinden itibaren ithalatçıya kullanılan söz konusu krediler üzerinden, 2012/4116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca kredinin ortalama vadesine göre, KKDF kesintisi yapılması gerekmektedir.

Bu kapsamda “Gümrük Veri Ambarı Sistemi” (GÜVAS) üzerinden yapılan incelemede ihracat kredi kuruluşlarından alınan krediyle finanse edilen ithalat işlemleriyle

(GSM-102 kredisi) ilgili 6 gümrük müdürlüğünde işlem gören 124 adet gümrük beyannamesi örneklem olarak seçilmiştir.

Konuyla ilgili mevzuat kapsamında tahsil edilmesi gereken KKDF'nin tahsil edilmemesi veya tahsil edilmesine rağmen ithalde alınan KDV matrahına eklenmemesi sonucu oluşan matrah farkının tespit edilebilmesi için tahakkuk etmesi gereken KKDF, KDV, para cezası miktarı ve kanıtlayıcı belgelerin temini amacıyla 6 gümrük müdürlüğüne yazı yazılmış olup, rapor tarihine kadar elimize ulaşan cevaplar sonucu 13 gümrük beyannamesine ilişkin toplam **161.378,95 TL** eksik tahakkuk tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

1. Bankalar ve Türkiye'de yerleşik kişiler tarafından yurt dışından sağlanan döviz kredilerinde KKDF tahsilat işlemlerinin bankalarca gerçekleştirildiği,

2. 01.01.2013 tarihli ve 28515 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2012/4116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 11 inci maddesinin uygulanması ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından 06.05.2014 tarihinde Maliye Bakanlığında görüş istendiği, söz konusu görüşte, kredi yurtdışından sağlanarak Türkiye'ye getirilmeksizin mal bedeli olarak doğrudan yurtdışındaki satıcıya yurt dışında fiili ithalden önce peşin olarak ödenmesi söz konusu olduğundan bu hususun gümrük idaresine tevsikini teminen Türkiye'de ithalat işlemine aracılık eden bankadan alınacak mal bedelinin yurt dışından sağlanan dış kredi ile ihracatçıya ödendiğini gösteren bir yazının gümrük idarelerine ibrazı halinde KKDF kesintisi yapılmadan ithalat yapılmasının mümkün olduğu,

3. Gelir İdaresi Başkanlığının resmi web sitesinde adresinde “KKDF Mevzuatına ilişkin Özelge Mahiyetinde Olmayan Örnek Yazılar” bölümünün 14 üncü sırasında yer alan yazıda, ithalatın finansmanı için kullanılan GSM kredilerinde, ihracatçının parasını vesaik ibrazında peşin olarak aldığı, bu nedenle ithal edilen malların serbest dolaşıma giriş beyannamelerinde “vadeli akreditif” ifadesine yer verilmiş olsa bile, ithalat vadeli nitelik taşımadığından bu tür kredi kapsamında yapılan ithalat üzerinden fon kesintisi yapılmaması gerektiği” düzenlemelerinin yer aldığı,

4. İthalatçının ihracat kredi kuruluşlarından almış oldukları krediler için KKDF tahsilatı bankalar tarafından yapılmakta olduğu, söz konusu işlemlerde yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca KKDF tahsilatı yapılmadığı,

5. İhracat Kredi ve İhracat Kredisi Garanti Kuruluşlarının listesinde kayıtlı kuruluşların garantisi kapsamında yurt dışından sağlanan kredilere ilişkin bankalarca tahsil edilen KKDF'nin ve bu KKDF'ye ilişkin KDV'nin gümrük idaresince tahsil edilip edilemeyeceği konusunda konuyla alakalı yetkili ve sorumlu kurum olan Maliye Bakanlığı'na (Gelir İdaresi Başkanlığı) görüş sorulabileceği,

ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** İhracat Kredi ve İhracat Kredisi Garanti Kuruluşlarının listesinde kayıtlı kuruluşların garantisi kapsamında yurt dışından sağlanan kredilerin Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu kesintisine tabi tutulmaması neticesinde İthalde Alınan Katma Değer Vergisinin eksik tahakkuk etmesi ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan gerekçeler aşağıdaki sebeplerle yerinde görülmemiştir.

1. KKDF mevzuatına göre KKDF'nin konusunu kredili işlemler ve ithalat işlemleri oluşturmaktadır. Bulgumuzda da üzerinde ısrarla durduğumuz üzere 2012/4116 sayılı BKK'nın 11 inci maddesi ile getirilen düzenleme kredi işlemi üzerinden KKDF tahsil edilmesi ile ilgilidir. Mezkûr düzenlemede kredi işlemi üzerinden KKDF tahakkuk edeceği açık bir biçimde hüküm altına alınmıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından verilen cevapta yine ısrarla ithalatın finansmanı için kullanılan GSM kredilerinde, ihracatçının parasını vesaik ibrazında peşin olarak almasından dolayı KKDF doğmadığı şeklinde savunma yapılmaktadır. Bu savunma 88/12944 sayılı BKK eki "Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Hakkındaki Karar" ın "Fon'un Kaynakları" başlıklı 3 üncü maddesinin d bendinde yer alan ifadeye dayanmaktadır. Mezkûr hükümde aynen;

**"Madde 3- Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu'nun kaynaklarını;**

d) Kabul kredili, vadeli akreditif ve mal mukabili ödeme şekline göre yapılan ithalatta % 6 oranında yatırılacak tutar oluşturur." denilmek suretiyle bu ödeme şekilleriyle yapılacak ithalat işlemlerinde KKDF'nin doğacağı hüküm altına alınmıştır. Gümrük ve Ticaret

Bakanlığı tarafından verilen cevapta ifade edilen husus ise bu hükümden hareketle Merkez Bankası talimatları ve Gelir İdaresi Başkanlığı görüşlerinde de ifade edildiği gibi ithalat işleminin peşin ödeme ile gerçekleşmesi neticesinde KKDF doğmaması üzerinedir.

Mevzuat hükümlerinin açık bir biçimde bir kez daha ortaya konulması ve değerlendirilmesi sonucunda iddia edilen husus ile Bakanlık tarafından cevapta yer verilen hususların farklı olmasından dolayı cevap yerinde görülmemiştir.

2. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından bulgumuza verilen cevapta ayrıca ithalatçının ihracat kredi kuruluşlarından almış oldukları krediler için KKDF tahsilatının bankalar tarafından yapılmakta olduğu, söz konusu işlemlerde Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca KKDF tahsilatı yapılmadığı, bu KKDF'ye ilişkin KDV'nin gümrük idaresince tahsil edilip edilemeyeceği konusunda konuyla alakalı yetkili ve sorumlu kurum olan Maliye Bakanlığı'na (Gelir İdaresi Başkanlığı) görüş sorulabileceği ifade edilmek suretiyle bir bakıma bulgumuzdaki husus kabul edilmektedir.

Kaldı ki bulgumuzda 2012/4116 sayılı BKK gereğince kredi işlemi üzerinden alınması gereken KKDF'nin tahsilat işlemlerinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca yapılması gerektiğine ilişkin bir husus bulunmamaktadır. İddia edilen hususu bir kere daha vurgulamak gerekirse yurtdışından kredi kullanılmak suretiyle finansmanı sağlanan ithalat işlemlerinde ithalatçının kredi işlemi üzerinden bankaya ödemiş olduğu KKDF miktarının ithalde alınan KDV matrahına dâhil etmesidir.

KKDF'ye ilişkin KDV'nin gümrük idaresince tahsil edilip edilemeyeceği konusunda konuyla alakalı yetkili ve sorumlu kurum olan Maliye Bakanlığı'na (Gelir İdaresi Başkanlığı) görüş sorulabileceği değerlendirmesi 3065 sayılı KDV Kanunu'nun 21'inci maddesinde yer alan "*İthalatta, verginin matrahı;*

*b) İthalat sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve paylar,*

*c) Gümrük beyannamesinin tescil tarihine kadar yapılan diğer giderler ve ödemelerden vergilendirilmeyenler ile mal bedeli üzerinden hesaplanan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemeler."* şeklinde yer alan açık düzenleme karşısında yersizdir.

Diğer taraftan ithalde alınan KDV, gümrük beyannamesi içerisinde gümrük müdürlüğüne bildirildiğinden matrah farklarına ilişkin sorumluluk Gümrük ve Ticaret Bakanlığındadır.

Sonuç olarak yukarıda yer alan gerekçelerle mevzuat kapsamında tahsil edilmesi gereken KKDF'nin tahsil edilmemesi veya tahsil edilmesine rağmen ithalde alınan KDV matrahına eklenmemesi sonucu oluşan **161.378,95 TL** eksik tahakkuk ile ilgili gerekli işlemlerin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2015 yılı hesabına ilişkin olarak “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Gelirler ve Maddi Duran Varlıklar hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.



## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

**BULGU 1: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Çeşitli İhtiyaçlarının Karşılanmasında, Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Bir Takım Harcamaların İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Karşılanması ve Elde Edilen Varlıkların Bakanlık Mali Tablolarında Yer Almaması**

**TESPİT-1: Bakanlık bütçesinden yapılması gereken bazı harcamaların, bütçe dışı bir kaynak olan İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından karşılanması;**

İç ticaret hizmetlerini geliştirmeye yönelik olmayan harcamaların, mevzuat hükümlerine aykırı olarak İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından karşılandığı tespit edilmiştir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu'nun "Bütçelerden Ayrılacak Paylar" başlıklı 78 inci maddesinde;

*"Odalar, borsalar ve Birlikçe hazırlanan bütçelerde;*

*a) Genel Kurul kararıyla, Türkiye Odalar, Borsalar ve Birlik Personeli Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfına ödenmek üzere yüzde bir oranında,*

*b) Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek üzere her yıl yüzde biri geçmemek üzere,*

*Pay ayrılır.*

*Bu şekilde ayrılacak payların kullanma esasları ve uygulaması yönetmelikle düzenlenir.*

(...)." hükmü yer almaktadır.

Bu hükme istinaden TOBB tarafından çıkarılan ve 27.06.2008 tarih ve 26919 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "**İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik**" in ilgili maddeleri şu şekildedir;

**“Amaç ve kapsam”**

**Madde 1 – (1)** Bu Yönetmelik, **Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla, odalar, borsalar ve Birlik bütçelerinden ayrılan payın kullanılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.**

**“Payın kaynakları, işleyişi ve değerlendirilmesi”**

**Madde 4 – (1) (Değişik:RG-10/12/2010-27781)<sup>(1)</sup>** Payın kaynakları; odalar, borsalar ve Birlik bütçelerinden her yıl yüzde bir oranında ayrılan tutarlardan, bunların değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar ile diğer gelir ve kazançlardan oluşur.

**(2) (Değişik:RG-10/12/2010-27781)<sup>(1)</sup>** Odalar, borsalar ve Birlik, her yıl bütçelerinin yüzde birini, Birlik Yönetim Kurulunun belirleyeceği ve Birlik adına açılacak bir banka hesabına mart ve eylül aylarında eşit iki taksitte yatırır.

**(3)** Söz konusu payın yatırılmasında ve değerlendirilmesinde Birlik Yönetim Kurulu yetkilidir.

**“Muhasebe ve denetim”**

**Madde 5 – (1)** Payın muhasebesi, Birliğin bütçe ve muhasebe esaslarına göre Birlik tarafından ayrı bir hesapta tutulur. Paydan yapılan harcamalar, Birlik hesaplarının tabi olduğu usulle denetlenir. Paydan yapılan harcamalar ile gelirlere ilişkin bilgiler her üç ayda bir Bakanlığa bildirilir.

**“Payın kullanım yerleri”**

**Madde 6 – (1)** Pay, 1 inci maddede belirtilen amaç doğrultusunda;

a) Büro ve işyeri donatımı ve döşenmesinde kullanılacak eşyaların alımı, hizmetin gerektirdiği inşaat, tadilat, plan, projelerin yapılması ile ihtiyaç duyulan mal ve malzemelerin, taşıt, makine ve teçhizatın alımı, taşıt ve hizmet binası kiralanması, bunların bakım, kullanım, onarım ve benzeri her türlü giderlerinin karşılanması, hizmet alımlarının yapılması,

b) Bilgisayar, yazıcı, tarayıcı, donanım, yazılım alınması, kiralanması, bakım ve onarımlarının yapılması, bu sistemlerin kurulması ve işletilmesi için gereken her türlü harcamaların yapılması,

c) Matbu kağıt, belge, broşür, afiş, poster, kitap, dergi ve benzerlerinin bastırılması, basım ve yayın hakları ile ilgili her türlü ödemelerin yapılması, tercüme ve tercümanlık hizmetlerinin alınması,

ç) Yurt içi ve yurt dışı geçici görev yollukları ve gündelikleri ile, yolculuğun gerektirdiği ulaşım ve diğer her türlü giderlerin karşılanması, düzenlenecek ve iştirak edilecek kurs, seminer, eğitim ve toplantılarla ilgili giderler ve personelin yetiştirilmesi amacıyla yurt içi ve yurt dışı kurs, staj ve öğrenimle ilgili gerekli olan giderlerin karşılanması,

d) Yapılacak piyasa araştırmaları, teknik inceleme, araştırma, istatistiki bilgi toplama ve envanter çalışmalarıyla ilgili giderlerin karşılanması,

e) Bu Yönetmelik kapsamında yapılacak harcamalarla ilgili ilan, keşif bedeli ve benzeri giderlerin karşılanması,

f) Bakanlığın iç ticaret hizmetlerini geliştirme faaliyetleri kapsamında, (a), (b), (c), (ç), (d), (e) ve (f) bentlerinde sayılan iş ve işlemlerin dışındaki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri konusundaki harcamaların karşılanması,

için kullanılır.

#### **“Harcama ve satın alma usulü”**

**Madde 7 – (1) Paydan harcamalar Birlik tarafından yapılır. Harcamalarda, Bakan onayı aranır. Satın almalarda ve yapım işlerinde Birliğin satın alma usulleri uygulanır.**

Mezkur Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşıldığı üzere, İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı’nda toplanan paralar Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla kullanılmalıdır. Yapılacak olan harcamaların uygunluğu Bakan onayına tabi iken harcamaların tasarrufu kamu kurumu niteliğinde bir meslek üst kuruluşu olan TOBB’a bırakılmıştır. Nihayetinde hangi harcamaların iç ticaret hizmetlerini geliştirmeye yönelik olduğu Bakanlığın inisiyatifindedir. Bu kapsamda 01.01.2015 - 31.12.2015 tarihleri arasında

İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından Bakanlık adına yapılmış olan harcamaların listesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Bakanlık Ticaret Birimleri Ek Hizmet Binası Giderleri	4.562.622,24
Bakanlık Çağrı Merkezi Operasyon Bedeli	245.014,02
Bakanlık Araç Kiralama Giderleri	1.926.279,48
Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırılama Giderleri	1.614.554,00
Bakanlık Akaryakıt Giderleri	367.773,96
Kongre, Konferans, Toplantı Katılım Bedelleri	31.257,08
Mersis Toplantı Lansman ve Tanıtım Giderleri	126.987,60
Sekiz adet Teknik Personel İstihdamı (Mersis+HKS+Esbis)	1.283.631,22
Bakanlık Piyasa Göz. Ve Den. Bilgi Sistemi Yazılımı %50 Bedeli	307.980,00
Bakanlık Ses ve Görüntü Sistemleri Altyapısı Bedeli	108.790,90
Bakanlık Personel Eğitim Organizasyon Bedeli	69.850,00
Bakanlık Makam Araçları Kasko Giderleri	26.010,32
Diğer Harcamalar	2.938,59
<b>TOPLAM</b>	<b>10.673.689,41 TL</b>

Tabloda yer alan harcamalardan örneğin 1.614.554,00 TL tutarlı “Bakanlık Temsil ve Ağırılama Giderleri” harcama kaleminin, iç ticaret hizmetini geliştirmeye yönelik bir gider olmadığı aşikârdır.

Diğer taraftan, Bakanlık 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunun “Mali Bilgiler” başlığı altında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Bakanlık adına yapılmış olan toplam 10.673.689,41 TL kaynaktan hiç bahsedilmemiştir.

**TESPİT-2: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Bakanlık adına yapılan harcamalar karşılığı elde edilen varlıkların bakanlık mali tablo ve kayıtları arasında yer almaması**

İlgili paydan Bakanlık adına yapılan harcamalar karşılığında Bakanlığın kullanımına sunulmuş olan varlıkların mali tablo ve kayıtlar arasında yer almadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe sistemi" başlıklı 49 uncu maddesinde;

*"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*

*Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.*

(...)",

"Kayıt zamanı" başlıklı 50 nci maddesinde;

*"Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır."*

Hükümleri yer almaktadır.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin

"Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde;

*"(1) Bu Yönetmelik, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsar.*

(...)",

"Mali raporlama" başlıklı 309 uncu maddesinde;

*"(1) Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlama kamu idarelerinin;*

a)Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b)Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c)Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç)Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d)Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e)Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

(...)” ifadelerine yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin muhasebe ve mali raporlamaya ilişkin yukarıda yer verilen maddelerinde asıl vurgulanmak istenilen husus, kamu idarelerinin kendilerine sağlanmış olan kaynaklarla gerçekleştirdikleri tüm mali işlemlerin kayıt altına alınması ve nihayetinde bu işlemlerin bütünsel olarak mali tablolarında yer almasıdır. Bu hedefe ulaşıldığı vakit, hem yönetim hem denetim gerekli bilgiye ulaşacak hem de kamuoyu nezdinde şeffaflık sağlanacaktır.

İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından, yukarıdaki tabloda belirtilmiş olan örneğin “Bakanlık Piyasa Göz. Ve Den. Bilgi Sistemi Yazılımı %50 Bedeli” karşılığı tutarın 260-Haklar hesabına alınması işlemleri Bakanlık mali tabloları ve kayıtları arasında yer almamaktadır. İlgili paydan karşılanarak Bakanlık tarafından elde edilmiş olan varlıklar için bu tür muhasebeleştirme işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Belirtilen nedenlerle, Bakanlık mali tablo ve kayıtlarının Bakanlığa ilişkin tüm işlemleri kapsamadığı anlaşılmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından, mevzuat hükümlerine uygun olarak, iç ticaret hizmetlerini geliştirmeye yönelik harcamaların yapıldığı, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bakanlığın

görevlerinin sıralandığı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (b), (c) ve (i) bentlerinde de konuya ilişkin hükümlerin yer aldığı,

Gerek Bakanlık birimlerinin gerekse Bakanlık Makamının gerçekleştirdiği eylemlerin ve yaptığı harcamaların tamamının, doğrudan veya dolaylı olarak ülkemiz iç ticaretini geliştirmek amacıyla yapıldığı, dolayısıyla listede yer alan Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırlama Giderlerinin diğer bütün harcamalar gibi iç ticaret hizmetlerini geliştirme amacına matuf olduğu,

Bununla birlikte, bütçe dışı bir kaynak kullanılarak edinilen yazılımların, 260-Haklar hesabına alınması önerisine ise iştirak edildiği, konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığına, Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi kullanılarak, mevcut durum içinde kayıt yapılıp yapılmayacağı hususunda görüş sorularak, gelen cevaba göre işlem gerçekleştirileceği

İfadeleri yer almaktadır.

**Sonuç olarak Tespit 1-** İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı'ndan yapılacak olan harcamalar bulgumuzda da belirtildiği üzere “*İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik*”in “*Payın Kullanım Yerleri*” başlıklı 6 ncı maddesinde ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Söz konusu 6 ncı maddenin sıralanan bentlerinde ilgili paydan hangi tür harcamaların yapılabileceği belirtilmiş ve “Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırlama Giderleri”nden ise bahsedilmemiştir. Kurum cevabında, her ne kadar yapmış oldukları “Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırlama Giderinin” iç ticaret hizmetini geliştirmeye yönelik olduğunu ifade etse de, bu durum paydan mevzuatta sayılan kullanım amaçları dışında bir gider yapıldığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Dolayısıyla mezkur yönetmelik hükümlerine açıkça aykırı hareket edildiğinden, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan gerekçeler tarafımızca yerinde görülmemiştir. İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından sadece “*İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik*”in 6 ncı maddesinde sayılan harcamalar yapılmalı, bunun dışında yapılacak olan harcamalar ise Bakanlık bütçesinden karşılanmalıdır.

**Tespit 2-** İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından, “Bakanlık Piyasa Göz. Ve Den. Bilgi Sistemi Yazılımı %50 Bedeli” karşılığı tutarın 260-Haklar hesabına alınması işlemleri Bakanlık mali tabloları ve kayıtları arasında yer almadığı, Bakanlık tarafından elde

edilmiş olan varlıklar için bu tür muhasebeleştirme işlemlerinin yapılması gerektiği konusundaki bulgumuza Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

Bakanlık konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığına, Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi kullanılarak, mevcut durum içinde kayıt yapılıp yapılmayacağı hususunda görüş sorarak, gelen cevaba göre işlem gerçekleştirileceğini ifade ettiğinden İdare tarafından yapılacak olan işlemler 2016 yılı ve izleyen yıllarda denetim ekibi tarafından takip edilecektir.



**BULGU 2: Gerçeğe Uygun Olarak Tahsil Edilmesi ve Ödenmesi Gereken Fazla Çalışma Yolluklarının Mevzuata Aykırı Biçimde Global (Toptan) Olarak Tahsil Edilmesi ve Personel Arasında Eşit Oranda Paylaştırılması.**

Fazla çalışma talebinde bulunan ilgililerden mevzuata aykırı biçimde global olarak yolluk tahsilatı yapıldığı ve personel arasında unvanlar itibariyle eşit olarak paylaştırıldığı tespit edilmiştir.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 221 inci maddesi;

*“Yolcuların ve taşıt araçlarının giriş ve çıkışlarına ait işlem dışında, yükleme ve boşaltma ile her türlü gümrük işlemlerinin normal çalışma saatleri içinde yapılması gerekir. Ancak, bu saatler dışında veya tatil zamanlarında hizmet talebinde bulunulduğunda, yazılı olarak yapılacak bu talep, işin yapılacağı gümrük idarelerince yerinde görülürse, gerekli önlemler alınmak ve çalışacak personelin fazla çalışma ücreti ve varsa **hak sahibine ödenecek kanunî yollukları karşılığı tutarlar**, talep sahipleri tarafından ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılmak koşuluyla kabul edilir. Fazla çalışma ücretinden yararlanan personel, bu suretle kendilerine verilecek işleri yapmakla görevlidir. Gümrük idare amirleri normal çalışma saatleri dışında verilecek hizmetleri düzenler ve kontrol eder.*

(...)

*İlgililerden tahsil edilecek fazla çalışma ücretlerinin miktarı ve tahsiline ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Fazla çalışma ücreti olarak yatırılan tutarlar, personelin fazla çalışma süresi, görev yapmış olduğu yer, görevinin önem ve güçlüğü, sınıfı, kadro unvanı gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle belirlenecek usul ve esaslar dâhilinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı taşra teşkilatına ait kadro ve pozisyonlarda bulunanlardan ithalat ve ihracat, giriş ve çıkış işlemlerinin yapıldığı gümrük idarelerinde gümrük işlemlerini yürüten memurlar (375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki (II) sayılı Cetvel kapsamında yer alan kadrolarda bulunanlar hariç) ve 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre çalışan sözleşmeli personele ödenmek üzere Ankara Gümrük Muhasebe Birimi hesabına aktarılır.*

(...)” hükmüne amirdir.

Bu maddeye istinaden çıkarılan 2009/15481 sayılı “4458 sayılı Gümrük Kanununun Bazı Maddelerinin Uygulanması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı”nın

“Çalışma saatleri dışında hizmet talebi” başlıklı 121 inci maddesinde;

“(…)

*(3) Yükümlünün talebi halinde global olarak fazla çalışma ücreti yatırılması ve her fazla çalışma talep dilekçesi konusu tutarın toplam miktardan mahsup edilmek suretiyle işlem tesisi mümkündür. **Global olarak tahakkuk ettirilen ve tahsil edilen fazla çalışma ücretlerinin mahsup işlemleri izleyen ayın en geç üçüncü günü mesai bitimine kadar yapılır.***

(…)”,

“Fazla çalışma ücretleri” başlıklı 122 nci maddesinde;

“(…)”

*(5) Fazla çalışma yapacak personelin işlem mahalline götürülüp getirilmesi talep edenler tarafından sağlanmaması halinde yol masrafları da bu kişilerce karşılanır. **Yol masrafları global olarak tahsil edilmez.***”,

“Ücretlerin alınması” başlıklı 124 üncü maddesinde;

*“(1) Fazla çalışma ücretleri ile varsa yolluklar doğrudan saymanlıklara veya gümrük vergilerinin tahsiline yetkili bankalardaki ilgili saymanlık hesabına yatırılır.*

*(2) Emanete alınan ve tahakkukları kesinleşen fazla çalışma ücretleri Kanununun 221 inci maddesine istinaden en geç izleyen ayın üçüncü günü mesai bitimine kadar, izleyen ayın üçüncü gününün resmi tatile rastlaması halinde, tatilden sonraki ilk iş günü, Ankara Gümrük Muhasebe Birimi hesabına aktarılır.*

*(3) Yollukların tamamı ise ilgili hükümler çerçevesinde hak sahibi personele ödenir.”* İfadeleri yer almaktadır.

Diğer taraftan 21.11.2009 tarih ve 27413 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 74 Seri Nolu Gümrük Genel Tebliği'nin “**Fazla çalışma masrafları**” başlıklı 5 inci maddesinde;

*“(1) Fazla çalışma yapacak personelin işlem mahalline götürülüp getirilmesinin talep edenler tarafından sağlanmaması halinde yol masrafları da bu kişilerce karşılanır. Yol masrafları global olarak tahsil edilmez.*

*(2) Yollukların hesaplanmasında objektif değerlendirme yapılması esastır. Gidilecek mesafenin rayiç tutarının belirlenmesinde Şoförler ve Otomobilciler Odasından temin edilen tarifeler veya Belediye Başkanlığınca onaylı Köyler ve Şehirlerarası Taksi Ücret Tarifesi esas alınır.*

*(3) Muhasebe birimi hesabına yatırılan yolluklar, bizzat fazla çalışmada görevlendirilen hak sahibi personele ödenir.”* denilmektedir.

Söz konusu maddelerde fazla çalışma ücretlerinin global (toptan) olarak tahsil edilip ilgili saymanlık tarafından Ankara Gümrük Muhasebe Birimine aktarılmasından bahsedilirken yol masraflarının ise global olarak tahsil edilemeyeceğinden ve ilgili saymanlıkça tahsilatı yapıldığında Ankara Gümrük Muhasebe Birimine aktarılmadan hak sahibi personele anında ödeneceğinden bahsedilmektedir.

Yollukların hesaplanmasında objektif değerlendirme yapılması yani gerçek tutarların esas alınması gerekmekte olup, ödemelerin bizzat fazla çalışmada görevlendirilen ve gümrük işlemlerini yürüten memurlara yapılması gerekmektedir.

Ancak, Uludağ Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğünde yapılan incelemelerde, fazla çalışma talebinde bulunan ilgililerden mevzuata aykırı olarak toptan bir biçimde yolluk tahsilatı yapıldığı, Bursa Defterdarlığı Muhasebe Birimi hesabında ay boyunca biriken yolluk tutarının ay sonunda Gümrük Müdürlüğü banka hesabına aktarıldığı, Gümrük Müdürlüğü tarafından her hangi bir yasal dayanağı olmadan personel arasında unvanlar itibariyle eşit olarak paylaştırıldığı; kaloriferci, hizmetli vb. gümrük işlemleri ile ilgisi olmayan personel de dahil olmak üzere tüm personele ödeme yapıldığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

Yolluk uygulamasının detaylarını belirleyen 03.09.2010 tarihli ve 2010/45 sayılı Genelge yayımlanarak konunun uygulama detaylarının düzenlendiği, ayrıca tüm Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüklerince dikkat edilmesi gerekli hususların 16.08.2012 tarihli ve 17666 sayılı yazı ile talimatlandırıldığı

İfade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurumca verilen cevapta bahsi geçen 03.09.2010 tarih ve 2010/45 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Genelgesinde, bulgumuzda açıklamış olduğumuz mevzuat hükümlerinden başkaca bir hususa değinilmemiştir.

Yine cevapta, konu ile ilgili olarak Bölge Müdürlüklerine 16.08.2012 tarihli ve 17666 sayılı yazı gönderilerek talimat verildiği ifade edilmiştir. Ancak bulgumuzda incelenmiş olan Uludağ Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğünde bahsi geçen mevzuat hükümlerine uyulmadığı görülmüştür. Belirtilen nedenlerle Bakanlık tarafından sunulan gerekçeler tarafımızca yerinde görülmemiştir.

Bulguda yer alan gerekçelerden dolayı fazla çalışmadan kaynaklanan kanuni yollukların talep sahiplerinden tahsilinde gerçeğe uygun yolluk bedellerinin dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.



## 8. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 31.0		Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		491.651.841,21		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
				1.418.753.694,99	
<b>10 HAZİR DEĞERLER</b>	<b>453.545.484,16</b>	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>	<b>33.754.997,11</b>	<b>320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI</b>	2.859.287,15
101 ALINAN ÇEKLER HESABI	348.000,00	323 BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	1.384,50	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	30.894.325,46
102 BANKA HESABI	23.130.040,22	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>1.371.496.169,66</b>	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	428.900.506,88
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-33.402.716,39	333 EMANETLER HESABI	936.101.316,75	337 MÜTEMETLİK CARİ HESABI	6.494.348,03
105 DÖVİZ HESABI	395,95	<b>36 ODENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>7.173.408,90</b>	361 ODENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	16.828,04
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	1.984.341,94	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	7.156.580,86	<b>39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>6.329.119,32</b>
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	461.485.422,44	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	6.329.119,32	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>135,71</b>
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>11.172,02</b>	<b>43 DİĞER BORÇLAR</b>	<b>135,71</b>	<b>430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI</b>	<b>135,71</b>
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.128,00	<b>50 NET DEĞER</b>	<b>-2.233.633.249,90</b>	<b>500 NET DEĞER HESABI</b>	-2.233.633.249,90
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	4.128,00	<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>	<b>-92.037.404.001,35</b>	<b>519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI</b>	-92.037.404.001,35
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.916,02	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>8.149.796.614,80</b>	<b>570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI</b>	8.149.796.614,80
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>1.759.610,47</b>	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-657.930.240,39</b>	<b>580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)</b>	-657.930.240,39
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.759.610,47	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>86.006.526.090,41</b>	<b>590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI</b>	86.429.906.583,83
<b>15 STOKLAR</b>	<b>8.699.714,80</b>	<b>591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)</b>	<b>-423.383.493,42</b>		
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	8.699.714,80				
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>27.635.859,76</b>				
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	21.297.636,70				
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	6.338.223,06				

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 31,0

Adı : GUMRUK VE TİCARET BAKANLIĞI

Yılı : 2015

## AKTİF HESAPLAR

N Yılı 2015

## 2 DURAN VARLIKLAR

154.457.203,06

<b>22 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>3.130,56</b>
228 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3.130,56
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>30.000.000,00</b>
242 DONER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	30.000.000,00
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>124.452.749,08</b>
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	0,01
252 BİNALAR HESABI	565.070,44
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	60.121.715,55
254 TAŞITLAR HESABI	63.676.560,89
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	214.285.501,82
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-309.426.406,88
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	95.230.307,25
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>
260 HAKLAR HESABI	3.440.307,81
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	74.184,96
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-3.514.492,77
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>1.323,42</b>
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	12.218.108,91
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.216.785,49

## AKTİF TOPLAMI

646.109.044,27

## PASİF HESAPLAR

N Yılı 2015

## PASİF TOPLAMI

646.109.044,27

## Bilanço Dipnotları :

906 MAHSUP DONEMINE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	6.338.223,06
907 MAHSUP DONEMINE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	6.338.223,06
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	11.492.621.274,92
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	11.492.621.274,92
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	3.347,00
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	3.347,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	5.305.315,78
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIGI HESABI	5.305.315,78
922 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	48.570.734,36
923 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIGI HESABI	48.570.734,36
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	48.188.840,30
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	48.188.840,30

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0			Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI			Yılı : 2015			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TURU		Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TURU		Cari Yıl (N)
630			<b>GİDERLER HESABI</b>	935.992.662,70	600		<b>GELİRLER HESABI</b>	86.942.518.753,11	
630	01		<b>Personel Giderleri</b>	489.355.692,69	600	01	<b>Vergi Gelirleri</b>	85.291.151.830,93	
630	01	01	Memurlar	458.497.929,85	600	01	01	Sellir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	90.727.275,76
630	01	02	Sözleşmeli Personel	878.816,84	600	01	02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	0,00
630	01	03	İşçiler	654.900,03	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	3.786.492.803,11
630	01	04	Geçici Personel	864.605,82	600	01	04	Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergi	81.147.735.391,98
630	01	05	Diğer Personel	28.459.440,15	600	01	05	Damga Vergisi	231.015.506,70
630	02		<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	84.430.822,20	600	01	06	Harçlar	35.142.012,27
630	02	01	Memurlar	84.008.654,24	600	01	09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	38.841,11
630	02	02	Sözleşmeli Personel	163.862,08	600	03	<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	29.920.983,77	
630	02	03	İşçiler	92.040,15	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	27.485.995,70
630	02	04	Geçici Personel	162.132,84	600	03	02	Malların kullanma veya faaliyette bulunma izni ge	4.633,65
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Geçikme Cezası ve Zamları	4.132,89	600	03	04	Kurumlar Hasılatı	223,25
630	03		<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	148.028.235,36	600	03	05	Kurumlar Karları	48.584,73
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	12.310.404,71	600	03	06	Kira Gelirleri	2.372.164,90
630	03	03	Yolluklar	19.303.644,84	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.381,54
630	03	04	Görev Giderleri	20.140.126,80	600	04	<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	8.823.804,51	
630	03	05	Hizmet Alımları	92.390.413,25	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	4.162,29
630	03	06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	1.246.385,44	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	188.179,21
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	1.512.055,94	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	6.609.443,04
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	1.120.651,41	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	2.013.392,95
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	4.552,97	600	04	05	Proje Yardımları	8.627,02
630	05		<b>Cari Transferler</b>	6.620.839,72	600	04	06	Özel Gelirler	0,00
630	05	02	Hazine Yardımları	8,00	600	05	<b>Diğer Gelirler</b>	1.612.454.297,78	
630	05	03	Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	5.098.756,53	600	05	01	Faiz Gelirleri	16.223.980,64
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler	378,00	600	05	02	Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar	511.081.030,06
630	05	05	Yurtdışına Yapılan Transferler	1.521.695,19	600	05	03	Para Cezaları	796.040.985,32
630	07		<b>Sermaye Transferleri</b>	16.021.161,45	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	289.108.301,76
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	16.021.161,45	600	11	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	42,00	
630	12		<b>Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler</b>	117.063.030,53	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ.ve Mik. Değişimi Kaynak. Gelir	42,00
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	101.159.612,50	600	25	<b>Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel</b>	167.794,12	
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	54.423,12	600	25	01	Gen Bütçeye Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	166.812,36
					600	25	03	Düzeltilen Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd	981,76



TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0

Adı : GUMRUK VE TİCARET BAKANLIĞI

Yılı 2015

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TURU	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TURU	Carı Yılı (N)
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	15.848.994,91			
630	13		Amortisman Giderleri	40.489.821,51			
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	39.831.104,25			
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	146.454,52			
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	812.262,74			
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	11.246.028,95			
630	14	01	Kirliyasıye Malzemeleri	4.344.052,65			
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	47.883,70			
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	160.128,71			
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağları	1.342.714,39			
630	14	05	Yemleme Ekipmanları	587.012,12			
630	14	06	Gıyecek, Mefruhat ve Tuhafıye Malzemeleri	3.733.051,97			
630	14	07	Yıyecek	1.371,96			
630	14	08	İpecek	23.618,39			
630	14	09	Canlı Hayvanlar	37.794,21			
630	14	10	Zıral Maddeler	28.393,88			
630	14	11	Yem	127.736,55			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	321.289,07			
630	14	13	Yedek Parçalar	93.575,62			
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	16.187,54			
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	6.513,56			
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	1.274,40			
630	14	17	Basıngılı Ekipmanlar	1.577,70			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	371.851,52			
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	12.423,76			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	12.423,76			
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.007.292,32			
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	237.378,09			
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	759.915,74			
630	25	05	Mahallî İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	9.998,49			
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler	21.587.895,39			
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler	21.587.895,39			
630	99		Diğer Giderler	129.418,79			
						NET GELİR TOPLAMI	86.942.518.753,11

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TURU	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TURU	Cari Yıl (N)
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	129.418,79					
GİDERLER TOPLAMI :				935.992.662,70**					
GİDERLER TOPLAMI( A)			935.992.662,70						
GELİRLER TOPLAMI( B)			86.942.518.753,11						
INDIRIM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)			0,00	NET GELİR ( D= B- C)	86.942.518.753,11	FAALİYET SONUCU D- A	86.006.526.090,41		

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

**GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI**  
**TASFİYE HİZMETLERİ GENEL**  
**MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE**  
**İŞLETMESİ**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	98
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	99
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	99
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	100
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	101
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	117
7.	EKLER.....	118



## **KISALTMALAR**

TOBB : Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği

GTİ AŞ : Gümruk Ve Turizm İşletmeleri Anonim Şirketi





## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiş, bu Kanun Hükmünde Kararname ile gümrük teşkilatı bakanlık düzeyinde yapılandırılmıştır.

Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin 15 inci maddesi ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilen görevler kapsamında yapılması gerekli olan bir kısım faaliyetler, idari ve mali yönden genel müdürlük tarafından yönetilen ve Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren 23 döner sermaye işletme müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

22.12.2011 tarih ve 28150 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararı ile bakanlığın taşra teşkilatına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelere göre bakanlık bünyesinde bulunan işletme müdürlükleri, teşkil edilen 15 farklı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Dönem net karı ise 8.651.245,00 TL tutarındaki vergi ve diğer yasal yükümlükler düşüldükten sonra 34.604.982,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,

- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilecektir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Döner Sermaye Bütçesi İçerisinde Yer Alması Gereken Kantar Payı Gelirlerinin Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Özel Bir Hesapta Tutulması ve Bakanlık Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Bu Hesaptan Yapılması**

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB arasında, sınır kapılarından elde edilen kantar ücretlerinin %25'inden oluşan idare payına ilişkin usul ve esasları belirleyen protokolün, mevzuata aykırı hükümler taşıdığı tespit edilmiştir.

TOBB tarafından modernize edilen Sarp, Cilvegözü, Habur, Kapıkule, Nusaybin ve Hamzabeyli gümrük kapılarına ait uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde kantar ücretleri ile ilgili olarak aşağıda belirtilen hükümlere yer verilmiştir.

*"TOBB (veya şirket) tarafından, 4458 sayılı Gümrük Kanunu 218 inci maddesi hükmü çerçevesinde, gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynı olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek üzere sözleşme süresince her yıl elde edilecek kantar ücretinin %25 i ayrılır. Ayrılan paya ilişkin işlemlerin usul ve esasları gümrük müsteşarlığı ve TOBB arasında yapılacak bir protokolle belirlenir."*

Bu hükümlere göre TOBB yükleniminde yap işlet devret modeliyle modernize edilen sınır kapılarında kantar ücretleri adı altında elde edilen gelirin %25'i belirlenen giderlerin karşılanması amacıyla idareye bırakılmıştır.

Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğünden edinilen bilgi sonucunda idare payının 2015 Aralık ayı itibariyle gerçekleşmeleri aşağıda yer almaktadır:

<b>SINIR KAPISI</b>	<b>ARALIK AYI GELİRİ</b>	<b>ARALIK AYI SONU (Harcama Sonrası Kalan Tutar)</b>
HABUR	206.716	20.464.446

CİLVEGÖZÜ	49.776	0
SARP	90.148	6.339.070
KAPIKULE	174.916	12.662.584
HAMZABEYLİ	63.960	0
NUSAYBİN	1.553	174.550
DİLUCU	40.624	96.089
ÇILDIR	2.072	3.312
<b>TOPLAM</b>	<b>629.765</b>	<b>39.740.051</b>

<b>CİRO GELİR PAYI(EURO)</b>	
<b>SINIR KAPISI</b>	<b>2015 SONU İTİBARIYLA</b>
<b>KAPIKULE</b>	<b>4.770.196</b>

<b>KUR TARİHİ</b>	<b>KUR * CİRO GELİR PAYI</b>	<b>TL</b>
<b>31.12.2015</b>	<b>3,1816*4.770.196</b>	<b>15.176.856</b>

<b>KANTAR PAYI (TL)</b>	<b>39.740.051</b>
<b>CİRO PAYI (EURO)</b>	<b>15.176.856</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>54.916.907</b>

Yukarıda yer alan tabloya göre 2015 yılı içerisinde bu hesapta biriken toplam tutarın 54.916.907 TL olduğu tespit edilmiştir.

A) Öncelikle, yap işlet devret sürecine ilişkin dosyalarda yer alan hesaplamalara göre tespit edilen işletme süreleri, bu payın idareye kalacağı göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Yani bu şekilde bir pay öngörülmeseydi işletme süreleri mevcut halinden daha düşük olacak ve sınır kapıları çok daha önce kamuya devredilecekti. Bu itibarla idare payı

olarak adlandırılan tutar, kamu gücüne dayanılarak elde edilmektedir. Bu şekilde elde edilmiş olan bir kaynağın saklanması, kaydedilmesi, harcanmasına ait süreçler idare ile şirket arasında yapılan protokolle değil, yasal mevzuatla belirlenir. Bu nedenle söz konusu sözleşme maddesinin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Nitekim Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından Devlet Planlama Teşkilatına konuyla ilgili gönderilen 21.01.2011 tarih ve 876 no'lu yazıda; bu şekilde bir uygulamanın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanununun 6 ıncı maddesinde yer alan Hazine Birliği ve 13 üncü maddesinde yer alan Bütçeleme ilkelerine aykırılık taşıdığı belirtilmektedir.

Kanuna aykırı sözleşme maddeleri ise 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 27 nci maddesinde yer alan ;

*" Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür.*

*Sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olması, diğerlerinin geçerliliğini etkilemez. Ancak, bu hükümler olmaksızın sözleşmenin yapılmayacağı açıkça anlaşılırsa, sözleşmenin tamamı kesin olarak hükümsüz olur" ifadeleri nedeniyle yukarıda belirtilen sözleşme hükmünün geçerliliği bulunmamaktadır.*

B) Kanuna aykırı olduğu düşünülen maddeye dayanılarak hazırlanan protokol, 11/10/2011 tarihinde Gümrük Müsteşarlığı ile TOBB arasında imzalanmıştır. Protokolde yer alan hükümler kısmen aşağıda yer almaktadır.

*Madde 3: Protokol gümrük kapılarının yap işlet devret sözleşmeleri kapsamında yapımı, işletilmesi ve devrine ilişkin yürürlükte olan sözleşmeler ile imzalanan ve imzalanacak sınır kapılarını kapsamaktadır.*

*Madde 4: Protokol süresi sözleşmelerin tamamının bittiği tarihe kadar devam etmektedir.*

*Madde 5: Şirket bu payı ayrı bir banka hesabında tutar. Ayrılan payın yatırılacağı banka hesabı, hesabın türü, hesabın süresi, faiz oranı vb. hususlar idarenin onayı alınmak suretiyle Şirket tarafından belirlenmektedir.*

*Madde 6: Temin edilecek mal veya hizmetlerin şartname ve sözleşmeye uygunluğu talep eden birimce muayene ve/veya kontrol edilerek tutanağa bağlanır. Bu tutanakla uygun görülenlerin temin işlemleri şirket tarafından yerine getirilerek, talepte bulunulan birime teslimi sağlanır.*

*Madde 7: Payın kullanım yeri, şekli, zamanı, vb. hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenme yetkisi idareye aittir.*

*Harcama belgeleri idare adına düzenlenir. Temin ve teslim edilen mal veya hizmetin bedeli ; teslim işleminden sonra teslim ve tesellüm belgesinin şirkete intikalinden itibaren takip eden 10 (on ) gün içerisinde Şirket tarafından ödenir.*

*Belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde düzenlenerek şirkete intikal ettirilmiş belgelere dayanılarak yapılan harcamalardan dolayı Şirket hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz."*

Protokol hükümlerinden anlaşılacağı üzere kantar ücretlerinden idare adına ayrılan pay, şirket adına açılan bir hesapta tutulmaktadır. İdare tarafından talep edilen mal ve hizmetler, şirket tarafından temin edilmek suretiyle ödemeleri gerçekleştirilmektedir. Temin usulüne TOBB bünyesinde kurulan şirket karar vermekte ve bu işlemde dolayı da herhangi bir sorumluluk kabul etmemektedir.

Bakanlık tarafından talep edilen işlerin temin işlemlerinin TOBB'nin kurduğu şirket tarafından gerçekleştiriliyor olması ve bu şirketin sorumlu tutulamayacağı belirtilmesi; idarelerin hesap verebilirliğe dayanan, saydam bir kamu mali yönetimi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından sorumlu bulunduğu esas olduğu bir kamu yönetimi anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

Öte yandan sözleşme ile İdare adına ayrılacak payın saklanma işlemleri Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmalıdır. Şöyle ki; 03.06.2011 tarih ve 640 Sayılı "Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin "Döner Sermayenin İşletmesi" başlıklı 28 inci maddesinde; ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu kârı hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılacağı ve Döner Sermaye İşletmesinin gelirlerinin 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 15 inci maddesinde sayılan gelir getirici faaliyetlerden elde edilen gelirlerden



oluştugu belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre Döner Sermaye İşletmesinin gelirleri 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci maddesinin birinci fıkrasında ve 15 inci maddede yer alan faaliyetlerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 15 inci maddesinde Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri sayılmaktadır. Bu maddenin konu ile ilgili kısımları şu şekildedir:

*f) Gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak*

*j) Gümrük hizmetlerinin geliştirilmesi ve kaçakçılıkla etkin mücadele edilmesine yönelik faaliyetler kapsamında, modernizasyon, otomasyon; araç-gereç ve teknik cihazların temini; kurs, konferans, toplantı ve seminer düzenlenmesi; envanter, projelendirme, uygulama, araştırma-geliştirme, yayın, rehberlik, danışmanlık, yönetim, işletme, yurtdışı teşkilatının geliştirilmesi ve benzeri hizmetleri yapmak, yaptırmak veya bunlara katılmak; yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının bu fıkroda belirtilen alanlarda sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak."*

640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 15 inci maddesinde yer alan faaliyetlerden bir tanesi de f bendinde yer aldığı üzere; gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda tartım ve benzeri hizmetlerini yapmak veya yaptırmaktır. Bu nedenle sınır kapılarında, kantar ücretlerinden alınan %25'lik payın döner sermaye bütçesi için bir gelir kalemi olduğu açıktır. TOBB'ye ait bir banka hesabında tutulan Kantar Payı ve Ciro Payı gelirlerinin döner sermaye bütçesine aktarılması kanuni bir zorunluluktur.

C-1) Hesapta biriken kantar payı gelirlerinin yıl içerisinde kullanımı Bakanlık Makamının 01.11.2011 tarih ve 2011/5 sayılı Olurunda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Söz konusu Olurda, Kantar Payı gelirlerinin tutulduğu hesaptan yapılacak mal ve hizmet teminine yönelik harcamaların, Bakanlık ile TOBB ve GTİ A.Ş. arasındaki protokol uyarınca yapılması ifade edilmektedir. Aynı Olurda ayrıca; talep edilen hizmetlerin öncelikle Genel Bütçe'de bulunan ödeneklerden karşılanması, ödeneklerin yeterli olmaması durumunda Kantar Payı hesabından karşılanmasının yerinde olacağı belirtilmektedir. 2015 yılında Kantar

Payı hesabından yapılan ve detayları aşağıdaki tabloda verilen işlerin tamamında Genel Bütçede yeterli ödeneğin bulunmaması sebebiyle Kantar Payı hesabının kullanılmasının ilgili Bakanlık birimleri tarafından talep edildiği görülmüştür.

2015 yılında bu paydan yapılan harcamaların içeriği aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Talep Edilen İş	Talep Edilen Birim	Onay Tarihi	Gerçekleşen Miktar
AB ve Dış İliş. Gen. Müd.	Dünya Gümrük Günü Organizasyonu	15.01.2015	575.000
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Araç Kiralama	17.02.2015	44.030
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Sarp Sınır Kapısının Yeniden Yapılandırılması	04.05.2015	70.800.000
Destek Hiz. Dai. Bşk.	İpsala Sınır Kapısı Genel Temizlik ve Teknik Bakım Onarım Hizmetleri	17.05.2015	560.000
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Toplantı ve Organizasyon	03.07.2015	79.893
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Araç Kiralama (7 Araç, 3 Şoför)	08.07.2015	895.337
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Araç Kiralama (1 Araç)	10.07.2015	218.540
Eğitim Dai. Bşk.	Atış Poligonu İhtiyaçları	15.07.2015	36.000
Basın ve Halkla İliş. Müş.	Ajans Aboneliği		0
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Güvenlik Sistemi Kurulumu Artırımı	05.10.2015	441.165
Destek Hiz. Dai. Bşk.	İpsala Genel Temizlik		862.934
THGM	Çalışma Değerlendirme Toplantısı	08.12.2015	108.000

Tabloda yer aldığı üzere; 2015 yılı içerisinde söz konusu Kantar Payı hesabından Bakanlık ihtiyaçları için 74.620.898 TL harcama yapılmasına karar verilmiştir.

Gerek Gümrük ve Ticaret Bakanlığı gerekse de Döner Sermaye İşletmeleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabidir. Bu nedenle 640 sayılı KHK'nın 15/j maddesine göre Döner Sermaye İşletmeleri gelirlerinden Bakanlık adına yapılacak harcamalarda da Protokol hükümlerine değil, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olunmalıdır.

C-2) 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim Alanı" başlıklı 4 üncü maddesinde, Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesaplarının, fonların, kaynakların ve faaliyetlerinin denetim kapsamında olduğu belirtilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun "Sorumlular ve Sorumluluk Alanı" başlıklı 7 nci maddesine göre, usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar ın, malları muhafaza edenlerin ve idare edenlerle her türlü mali iş ve işlemleri yürütenlerin işlemleri bir hesaba dahil edilmese dahi, sorumlu olacağı ve bu durumun yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmesi halinde yöneticilerin de sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Buna göre idare payı adı altında özel bir hesapta tutulan maddi kaynağın denetleme yetkisi ve görevi T.B.M.M tarafından Sayıştay'a verilmiştir. Bu kaynağın harcanması sırasında meydana gelen usulsüzlükler nedeniyle sorumlular Sayıştay'a hesap vermek zorundadırlar.

Ancak protokolün 7. maddesinde yer alan " *şirkete intikal ettirilmiş belgelere dayanılarak yapılan harcamalardan dolayı Şirket hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz*" hükmünün belirtilen maddelere aykırı olduğu düşünülmektedir.

C-3) 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu kârı hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmesi için ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır.

Ancak, Protokol hükümleri ile kantar ücretlerinin %25 inden oluşan idare payı, TOBB'

a ait bir banka hesabında yıllar içinde birikmekte ve Genel Bütçeye aktarılmamaktadır. Bu nedenle söz konusu protokol, Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine de aykırıdır.

Sonuç olarak; Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB arasında yapılan yap işlet devret sözleşmelerinin ilgili maddeleri ve protokol hükümlerinin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 640 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine aykırılık taşıdığı düşünülmektedir.

Bu nedenle, TOBB'a ait hesaplarda tutulmakta olan kantar ücretlerinin %25 inden oluşan idare payının, belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda döner sermaye bütçesine aktarılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

1. 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesine istinaden Gümrük ve Turizm İşletmeleri Tic. A.Ş. ile sözleşme imzalandığı,
2. Anılan Kanun'un 5'inci maddesine göre imzalanan sözleşmenin bir özel hukuk sözleşmesi olduğu ve bu sözleşmede yer alan hükme istinaden Bakanlık ile Gümrük ve Turizm İşletmeleri Tic. A.Ş. ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği arasında 11.10.2011 tarihinde protokol imzalandığı,
3. Raporda, Bakanlık tarafından talep edilen işlemlerin TOBB'un kurduğu şirketçe gerçekleştiriliyor olmasının ve bu şirketin sorumlu tutulamayacağı belirtilmesi ile ilgili olarak, protokolde değişiklik yapılması gündeme alındığı, bu çerçevede TOBB'a imzalanmak üzere ek protokol gönderildiği,
4. Yap-İşlet-Devret sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan bu mevzuatın uygulanması gerektiği, Genel Hukuk düzenlemesini içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinin bu sözleşmelerde uygulanmaması gerektiği,

5. 640 sayılı KHK'nın 15/1-j maddesi ile yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının belirtilen alanlarda sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak, görevinin Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verildiği, 5018 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyecek olan bu özel hukuk düzenlemesinin, 3996 sayılı Kanunla getirilen düzenleme çerçevesinde, özel hukuk kapsamında değerlendirilmesi gereken hukuki bir durum olduğu, bu nedenle sözleşmeye bağlı yapılan protokol düzenlemesinin de özel hukuk düzenlemesi olarak değerlendirilmesinin gerektiği, 640 sayılı KHK'nın 15/1-j maddesi kapsamında da belirtilen faaliyetlerin yerine getirmek üzere düzenlenen protokol hükümlerinin uygulanması ve kantar gelirlerinden ayrılan %25'lik Bakanlık payı gelirlerinin ve harcamalarının 5018 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilerek işlemlerin yürütülmemesi sonucunun ortaya çıktığı,
6. Diğer taraftan YİD sözleşmelerine göre elde edilen gelirlerin sözleşme süresi bitiminde Hazineye aktarılması gerektiği, bu bağlamda da, elde edilen gelirlerin döner sermayeye gelir kaydedilmesi ve yılsonunda harcanmayan kısmın Hazineye gönderilmesinin, 3996 sayılı Kanun hükümlerine ve sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olduğu,
7. Kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan TOBB tarafından Bakanlık payı gelirlerinin Bakanlık adına bankada tutulmasının kanuna aykırılık teşkil etmediği, Bakanlık olarak da gelirlerin aylık olarak ayrı ayrı, sözleşmelere bağlı kanuni faizin de en yüksek faiz oranlarına göre izlenerek takip ve kontrolünün yapıldığı, protokol ve Bakanlık Makamı onayları çerçevesinde 640 sayılı KHK'nın 15-1/j maddesine göre yapılan harcamalara ait giderlerin takip edilmekte bulunduğu, Bakanlık payından elde edilen gelirler ve yapılan harcamaların özel hukuk düzenlemelerine uygun şekilde yerine getirildiği, gelirlerin ve harcamaların da her zaman denetime açık bulunduğu,

8. Hesapta biriken kantar payı gelirlerinin yıl içinde kullanımının Bakanlık Makamının 15.04.2014 tarihli ve 2014/25 sayılı Olurunda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmakta olduğu, buna göre 2015 yılında ekli tabloda (Ek-1) yer alan **74.060.898,00 TL** harcama onayı alınmış olduğu,

Sonuç olarak, Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri ile elde edilen gelirlerin harcanmayan kısmının sözleşme süresi sonunda Hazineye aktarıldığı, bahse konu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmeleri olduğu ve elde edilen gelirlerin yukarıda sayılan nedenlerle döner sermaye bütçesine gelir kaydedilemediği hususları göz önüne alındığında, mevcut uygulamaya devam edilmesinin uygun olacağı düşünülüyor ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Döner sermaye bütçesi içerisinde yer alması gereken kantar payı gelirlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak özel bir hesapta tutulması ve Bakanlık harcamalarının Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadan bu hesaptan yapılması ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan gerekçeler aşağıdaki sebeplerle yerinde görülmemiştir.

1. İdare tarafından verilen cevapta yer alan, yüklenici tarafından özel bir hesapta Bakanlık ihtiyaçlarını karşılamak üzere tutulan kantar payının Bakanlık ile Gümrük ve Turizm İşletmeleri Tic. A.Ş. ve TOBB arasında 2011 yılında yapılan protokole dayandığı, protokolünde 3996 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olması nedeniyle düzenlendiği, düzenlenmesinde mevzuat anlamında her hangi bir sıkıntı olmadığı hususu ile ilgili olarak bulgumuzda böyle bir düzenlemenin yapılamayacağı gibi bir iddia bulunmamaktadır. Bulguda ifade edilen husus İdare ile yüklenici arasında düzenlenen protokolün başta 640 sayılı KHK olmak üzere mevzuat hükümlerine aykırı olması durumudur. Bulguda da ayrıntılı biçimde ifade edildiği üzere 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 27 nci maddesine göre sözleşmelerin Kanunun emredici hükümlerine aykırı olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Hal böyle iken 640 sayılı KHK'da açık bir biçimde döner sermaye geliri olarak sayılan kantar payı geliri, İdare ile

yüklenici arasında yapılan sözleşme ve protokol ile mezkur hükmün hilafına özel bir hesaba aktarılmaktadır.

2. Bulguda, Bakanlık tarafından talep edilen işlemlerin TOBB'un kurduğu şirketçe gerçekleştiriliyor olması ve bu şirketin sorumlu tutulamayacağı belirtilmesi ile ilgili olarak 2014 yılında TOBB'a imzalanmak üzere ek protokol gönderildiği hususu ile ilgili olarak öncelikle İdarece tarafımıza sunulan cevap içeriğinden mezkûr ek protokolün imzalanıp imzalanmadığı anlaşılamamıştır. Zira Kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2015 Yılı Denetim Raporu'na İdarece verilen resmi yanıtta yer alan "Ek Protokol" bölümünde imzalar bulunmamakta buna ek olarak da ek protokolün imzalanmak üzere yazı ekinde gönderildiği (imzalanmadığı) ifadesi yer almaktadır.
3. İşin esası yani ek protokol hükümleri incelendiğinde ise önceki yıllar Sayıştay denetim raporlarında yer alan eleştiriler içerisinde yer alan Bakanlık tarafından talep edilen işlemlerin TOBB'un kurduğu şirketçe gerçekleştiriliyor olması ve bu şirketin sorumlu tutulamayacağı hususu ile ilgili olarak da yapılan düzenlemelerin ihtiyacı karşılar mahiyette olmadığı görülmektedir. Ek protokole ilişkin düzenlemelerde şirketin sorumluluğu ile ilgili her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kaldı ki, bu protokol ile yapılacak bir sorumluluk düzenlemesinin ne kadar geçerlilik taşıyacağı da hukuken tartışmalıdır.
4. YİD sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olması sebebiyle 5018 sayılı Kanun gibi kamu hukuku hükümlerinin bu sözleşmelerde uygulanmaması gerektiği hususu ile ilgili olarak daha önce de ifade edildiği gibi bulguda bu yönde bir iddia bulunmamaktadır. Bir kez daha belirtmek gerekir ki, bulguda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı KMYKK ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi Kanunların YİD sözleşmelerine neden uygulanmadığı konu edilmemektedir. Kantar payı, 640 sayılı KHK'nın ilgili maddelerine göre bir kamu kaynağı olan ve döner sermaye bütçesi içerisinde yer alması gereken bir gelir kalemidir. Dolayısıyla kamu kaynağı olan bu payın sarf edilmesi ve denetlenmesinde

kamu hukuku kurallarının geçerli olmasından doğal bir şey olamayacağı aşikardır.

5. YİD sözleşmelerine göre elde edilen gelirlerin sözleşme süresi bitiminde Hazineye aktarılması gerektiği, elde edilen gelirlerin döner sermayeye gelir kaydedilmesi ve yılsonunda harcanmayan kısmın Hazineye gönderilmesinin, 3996 sayılı Kanun hükümlerine ve sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olduğu hususu ise kendi içerisinde bir çelişkiyi barındırmaktadır. Şöyle ki, her iki durumda da gelir Hazineye aktarılıyor ise nasıl döner sermayeye aktarıldığında Kanun ve sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil ettiği tam olarak anlaşılammıştır.
6. Kantar payına ilişkin gelir, gider ve faizlerin Bakanlık tarafından takip edildiği, Bakanlık payından elde edilen gelirlerin ve yapılan harcamaların özel hukuk düzenlemelerine uygun şekilde yerine getirildiği, gelirlerin ve harcamaların da her zaman denetime açık bulunduğu, hesapta biriken kantar payı gelirlerinin yıl içinde kullanımının Bakanlık makamının “Olur” unda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmakta olduğu hususları ile ilgili olarak ise daha önce yapılan değerlendirmeler burada da geçerlidir.

Sonuç olarak; bulgumuzda ve yukarıda yer alan gerekçelerle TOBB'a ait hesaplarda tutulmakta olan kantar ücretlerinin %25 inden oluşan idare payının, belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda döner sermaye bütçesine aktarılması gerekmektedir.



**BULGU 2: Tasfiyelik Hale Gelmiş Eşya ve Araçların Ekonomik Değerleriyle Muhasebe Hesap ve Tablolarında Gösterilmemesi.**

Tasfiye sürecinde yer alan araç ve eşyaların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

05.07.2012 tarih ve 28344 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 12 inci maddesinde döner sermaye işletmelerinin bütçe ve muhasebe uygulamalarında bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlarda, 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde muhasebe kayıtları ve mali tablolar ile ilgili hüküm bulunmamakta olup dolayısıyla bu konularda Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerinin uygulanmalıdır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 29 uncu maddesinde muhasebe ilkelerine, 34 üncü maddesinde ise nazım hesaplara ilişkin ilkelere yer verilmektedir. Buna göre;

*“Madde 29 - (1) Döner sermayeli işletmelerin muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:*

*g) Tam açıklama: Malî tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir.*

...

*Madde 34 - (1) Nazım hesaplara ilişkin ilkeler şunlardır:*

*a) İşletmelerin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile **gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesaplar kullanılır.***

*b) Nazım hesaplar, yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç*

*ve alacak çalışan hesaplardan oluşur. Bu hesaplar mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterilir.”*

Hükümleri bulunmaktadır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye İşletmelerinde Gümrük Kanununun ilgili maddeleri gereğince tespit tahakkuk belgeleri düzenlenerek tasfiyelik hale gelen eşya ve araçların usulüne uygun şekilde tasfiyesinin gerçekleştirilmesi esas faaliyet konusudur. İşletmeler bu faaliyetleri ile gelir elde etmekte olup, Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 6 ncı maddesi gereğince yıllık karı ödenmiş sermayeye ulaştıktan sonra her yılın nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimine aktarmakla yükümlüdür.

Tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçlar döner sermayeye ait olmadığından ve serbest dolaşıma da girmediğinden bunları döner sermaye malı ya da devlet malı olarak nitelendirmek ve muhasebe kayıtlarına bu şekilde yansıtmak doğru olmayacaktır. Ancak bu eşya ve araçlar ilerleyen süreçte tasfiye işlemleri bitirilip satışlarından elde edilen gelirler döner sermaye hesabına gelir kaydedileceğinden mali tabloları gelecekte etkileyecek unsurlar olarak görülmelidir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye İşletmeleri Döner Sermaye 2015 Hesabının incelenmesi neticesinde tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçların işletme hesaplarında ve mali tablolarda gösterilmediği, ekonomik değerleri yer almaksızın ambar kayıtlarında takip edildiği tespit edilmiştir. Mevcut verilerle bu değerlerin fiili takipleri yapılabilse de ekonomik değerlerinin ne olduğu ve işletmelerin mali tablolarını gelecekte nasıl etkileyebileceği değerlendirmeleri yapılamamaktadır.

Bu nedenle ekonomik değer taşıyan ve süreç içerisinde mali tabloları etkileyecek tüm tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçlar Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile görüşülerek belirlenecek muhasebe hesaplarında takip edilmeli ve bilanço dipnotlarında (nazım hesaplarda) gösterilmesi sağlanmalıdır.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle;

- Tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçların değerlerinin izlenmesi amacıyla nazım hesapların çalıştırılması hakkında Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden görüş alındığı, bu görüş

yazısında; tasfiyelik eşya ve araçlara ilişkin tespit edilecek bedellerin 996-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Hesabı ile 997-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Alacaklı Hesabı adı altında açılacak nazım hesaplarda takip edilmesinin uygun olacağını değerlendirildiği

▪ Maliye Bakanlığında alınan görüş çerçevesinde konunun uygulanması bakımından yapılan değerlendirme sonucunda; 01.01.2016 tarihinde uygulamaya alınan Tasfiye Yönetim Sisteminde (TYS) tasfiye işletme müdürlüklerine intikal etmiş Tespit ve Tahakkuk Belgelerinin (TTB) değerleriyle birlikte takip edilebilmekte olduğu anlaşıldığı,

▪ Yıllar içerisinde Tasfiye İşletme Müdürlüklerine intikal eden TTB sayısının incelendiği, bu sayının ortalama 35.000-40.000 arasında olduğu, eşya TTB'lerinin genellikle birden fazla kalem eşyayı içerdiği, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 178'inci maddesiyle 6 farklı tasfiye yönteminin belirlenmiş olduğu, her kalem eşya için aynı tasfiye yönteminin uygulanamayabileceği, TTB'lerin gümrük müdürlüğüne düzeltme amacıyla geri gönderilmesi veya tamamıyla iade edilmesi v.b. hususlar göz önüne alındığında, her bir TTB muhteviyatı eşya ve aracın "süreç içerisinde" nazım hesaplarda takip edilmesinin çok fazla iş yükü getireceğinin öngörüldüğü,

▪ Yukarıda belirtilen işlem hacminin pek çok kamu kurumunda bulunmadığı, istenilen hususların TYS'den izlenebileceği hususları göz önüne alındığında, tasfiyesi yapılmadıkça ekonomik bir değer ifade etmeyen TTB muhteviyatı eşyanın nazım hesaplarda izlenmesine gerek olmadığı,

▪ Bununla birlikte bu yönde bir zorunluluk olması halinde, sadece yılsonunda işlem yapılmak üzere TYS'den tasfiye işletme müdürlüğü bazında veya bir bütün olarak tasfiye işletme müdürlüklerinin elinde bulunan ve bir sonraki yıla devredecek olan TTB'lerin değerleriyle birlikte tespit edilmesi,

▪ Tespit edilen bu hususların Merkez Tasfiye İşletme Müdürlüğüne tek işlemle kayda alınması/ters kayıtla kapatılması yönünde işlem yapılabileceği değerlendirildiği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçların ekonomik değerleriyle muhasebe hesap ve tablolarında gösterilmemesi tespiti ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından verilen cevapta bulgu konusunda Maliye Bakanlığı ile yazışma gerçekleştirildiği ve mezkûr Bakanlık tarafından önerimizi destekler mahiyette görüş verildiği ifade edilmektedir.

İdare tarafından eşyanın tasfiyesi yapılmadığı müddetçe ekonomik bir değer ifade etmeyeceği şeklindeki görüşe katılmamız bulgumuzda yer alan gerekçelerle mümkün değildir. İdare tarafından öne sürülen diğer bir gerekçe olan muhasebeleştirme işleminin iş yükü yaratacağı hususu ise yerinde görülmemiştir.

Sonuç olarak, tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçların ekonomik değerleriyle nazım hesaplarda muhasebeleştirilmesi ve bilanço dipnotlarında gösterilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **Öneri:**

Ekonomik değer taşıyan ve süreç içerisinde mali tabloları etkileyecek tüm tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçlar Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile görüşülerek belirlenecek muhasebe hesaplarında takip edilmeli ve bilanço dipnotlarında (nazım hesaplarda) gösterilmesi sağlanmalıdır. Bu eşya ve araçların tespit tahakkuk belgesinde yer alan satışa esas bedel ile değerlendirilmesi zorunlu olmamalı, işletmeler Vergi Usul Kanununun 261 inci maddesinde yer alan emsal bedel, rayiç bedel, tasarruf değeri gibi değerlendirme yöntemlerini kullanabilmelidir. Bu şekilde mevcut satışa hazır eşya ve araçların gerçek değerine en uygun şekilde bilançoda gösterilmesinin sağlanmış olacağı, mevzuatta bahsedilen mali tablo ilkelerine daha uygun raporlar ve mali tablolar düzenlenmiş olacağı düşünülmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Gelirler hesap alanı ve Bilanço Dipnotları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERİV_ YE İŞLETMESİ BİLANÇOSU		ÖNCEKİ DÖNEM		CARİ DÖNEM
		01.01.2014	31.12.2014	01.01.2015 31.12.2015
	<b>AKTİF VARLIKLAR <sup>1</sup></b>		<b>109.797.509,48</b>	<b>144.540.270,30</b>
	<b>DÖNEN VARLIKLAR <sup>1</sup></b>		<b>105.654.783,44</b>	<b>136.561.005,24</b>
<b>A-</b>	<b>Hazır Değerler</b>		<b>102.968.214,04</b>	<b>134.410.727,85</b>
	1 - Kasa		29.091,00	37.349,44
	2 - Alınan Çekler			
	3 - Bankalar		102.939.123,04	134.373.378,41
	4 - Verilen Çekler ve ödeme Emirleri (-)		0,00	
	5 - Diğer Hazır Değerler		0,00	
<b>B-</b>	<b>Menkul Kıymetler</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	1 - Hisse Senetleri		0,00	0,00
	2 - Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları		0,00	0,00
	3 - Diğer Menkul Kıymetler		0,00	0,00
	4 - Menkul Kıymet Değ. Düş. Karşılığı (-)			
<b>C- <sup>1</sup></b>	<b>Ticari Alacaklar</b>		<b>8.937,23</b>	<b>14.567,13</b>
	1 - Alıcılar			
	2 - Alacak Senetleri			
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)			
	4 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar		8.045,03	4.850,15
	5 - Verilen Depozito ve Teminatlar		892,20	9.716,98
	6 - Diğer Ticari Alacaklar		0,00	0,00
	7 - Şüpheli Diğer Alacaklar			
	8 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			
<b>D-</b>	<b>Diğer Alacaklar</b>		<b>1.282.627,66</b>	<b>732.549,07</b>
	1 - Personelden Alacaklar		52.614,85	42.488,19
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar		1.230.012,81	690.060,88
	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar		2.027.696,35	2.024.633,90
	4 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		-2.027.696,35	-2.024.633,90
<b>E-</b>	<b>Stoklar</b>		<b>665.533,56</b>	<b>660.844,13</b>
	1 - İlk Madde ve Malzeme		665.533,56	660.844,13
	2 - Yarı Mamuller			
	3 - Mamuller			
	4 - Ticari Mallar			
	5 - Diğer Stoklar			
	6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)			
	7 - Verilen Sipariş Avansları			

	<b>F-</b>	<b>Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetler*</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
		1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri		
		2 - Taşeronlara Verilen Avanslar		
	<b>&lt;3-</b>	<b>Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları</b>	<b>729.470,95</b>	<b>742.312,56</b>
		1 - Gelecek Aylara Ait Giderler	729.470,95	742.312,56
		2 - Gelir Tahakkukları		
	<b>H-</b>	<b>Diğer Dönen Varlıklar</b>	<b>0,00</b>	<b>4,50</b>
		1 - Devreden KDV		
		2 - İndirilecek KDV	0,00	
		3 - Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	0,00	0,00
		4 - İş Avansları		
		5 - Personel Avansları		4,50
		6 - Sayım ve Tesellüm Noksanları		
		7 - Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar		
		8 - Diğer Duran Varlıklar Karşılığı (-)		
<b>2-</b>		<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>4.142.726,04</b>	<b>7.979.265,06</b>
	<b>A-</b>	<b>Ticari Alacaklar</b>		
		1 - Alıcılar		
		2 - Alacak Senetleri		
		3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
		4 - Verilen Depozito ve Teminatlar		
		5 - Diğer Ticari Alacaklar		
		6 - Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)		
	<b>B-</b>	<b>Diğer Alacaklar</b>		
		1 - Personelden Alacaklar		
		2 - Diğer Çeşitli Alacaklar		
		3 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		
	<b>C-</b>	<b>Mali Duran Varlıklar</b>		
		1 - Diğer Mali Duran Varlıklar		
		2 - Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)		
	<b>D-</b>	<b>Maddi Duran Varlıklar</b>	<b>4.142.726,04</b>	<b>7.979.265,06</b>
		1 - Arazi ve Arsalar		
		2 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		
		3 - Binalar	972.519,36	972.519,36
		4 - Tesis, Makine ve Cihazlar	4.901.251,31	8.223.905,00
		5 - Taşıtlar	2.964.283,50	4.501.393,50
		6 - Demirbaşlar	5.895.766,59	6.458.879,95
		7 - Diğer Maddi Duran Varlıklar		
		8 - Birikmiş Amortismanlar (-)	-10.591.094,72	-12.177.432,75
		9 - Yapılmakta Olan Yatırımlar		
<b>f</b> .....		10 - Verilen Avanslar		

	<b>E-</b>	<b>Maddi Olmayan Duran Varlıklar</b>		
h		1 - Haklar		
		2 - Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar		
		3 - Birikmiş Amortismanlar (-)		
		4 - Verilen Avanslar		
	<b>F-</b>	<b>Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar</b>		
		1 - Arama Giderleri		
		2 - Hazırlık ve Geliştirme Giderleri		
1		3 - Birikmiş Tükenme Payları (-)		
		4 - Verilen Avanslar		
	<b>G-</b>	<b>Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkuklar</b>		
		1 - Gelecek Yıllara Ait Giderler		
		2 - Gelir Tahakkukları		
	<b>H-</b>	<b>Diğer Duran Varlıklar</b>		
		1 - Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV		
		2 - Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar		
		3 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar *I*		
		4 - Peşin ödenen Vergiler ve Fonlar		
		5 - Diğer Çeşitli Duran Varlıklar		
		6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı M		
		7 - Birikmiş Amortismanlar (-)		
2-		<b>PASİF KAYNAKLAR</b>	<b>109.797.509,48</b>	<b>144.540.270,30</b>
3-		<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>54.815.211,27</b>	<b>86.931.924,31</b>
	<b>A-</b>	<b>Ticari Borçlar</b>	<b>2.888.792,41</b>	<b>4.628.174,38</b>
		1 - Satıcılar		43.717,51
		2 - Alınan Depozito ve Teminatlar	2.888.792,41	4.584.456,87
		3 - Diğer Ticari Borçlar		
	<b>B-</b>	<b>Diğer Borçlar</b>	<b>45.557.266,07</b>	<b>74.772.631,31</b>
		1 - Personele Borçlar	113.337,74	133.152,66
		2 - Diğer Çeşitli Borçlar	45.443.928,33	74.639.478,65
	<b>C-</b>	<b>Alınan Avanslar</b>	<b>215.154,92</b>	<b>263.666,31</b>
		1 - Alınan Sipariş Avansları	215.154,92	263.666,31
		2 - Alınan Diğer Avanslar		
	<b>D-</b>	<b>Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri</b>		
i		1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri		
	<b>E-</b>	<b>Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler</b>	<b>4.225.277,64</b>	<b>5.284.671,50</b>
		1 - Ödenecek Vergi ve Fonlar	1.784.058,55	2.456.366,56
		2 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	117.599,50	130.150,50
i		3 - Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	2.318.856,97	2.691.519,86
		4 - Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları		
		5 - Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.		
		6 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler	4.762,62	6.634,58



	<b>Borç ve Gider Karşılıkları</b>	<b>1.928.720,23</b>	<b>1.982.780,81</b>
	1 - Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları	7.994.733,72	8.651.245,67
	2 - Dönem Karının Peşin ödenen Ver. ve Diğ. Yük. (-)	-6.066.013,49	-6.668.464,86
	3 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		
	4 - Maliyet Giderleri Karşılığı		
	5 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları		
<b>G-</b>	<b>Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları</b>		
	1 - Gelecek Aylara Ait Gelirler		
	2 - Gider Tahakkukları		
<b>H-</b>	<b>Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>		
	1 - Hesaplanan KDV		
	3 - Sayım ve Tesellüm Fazlaları		
	4 - Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar		
<b>4-</b>	<b>UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>A-</b>	<b>Ticari Borçlar</b>		
	1 - Satıcılar		
	2 - Alınan Depozito ve Teminatlar		
	3 - Diğer Ticari Borçlar		
<b>B-</b>	<b>Diğer Borçlar</b>		
	1 - Diğer Çeşitli Borçlar		
<b>C-</b>	<b>Alınan Avanslar</b>		
	1 - Alınan Sipariş Avansları		
<b>D-</b>	<b>Borç ve Gider Karşılıkları</b>		
	1 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		
<b>I_ E-</b>	<b>Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları</b>		
	1 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler		
	2 - Gider Tahakkukları		
<b>A-</b>	<b>Ödenmiş Sermaye</b>	<b>30.000.000,00</b>	<b>30.000.000,00</b>
	1 - Sermaye	30.000.000,00	30.000.000,00
	2 - Ödenmemiş Sermaye (-)	0,00	0,00
<b>B-</b>	<b>Sermaye Yedekleri</b>		
	1 - M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları		
<b>C-</b>	<b>Kar Yedekleri</b>		
	1 - Özel Fonlar		
<b>I_ D-</b>	<b>Gecmiş Yıllar Karları</b>		
	1 - Gecmiş Yıllar Karları		
<b>E-</b>	<b>Gecmiş Yıllar Zararları (-)</b>	<b>-6.996.636,67</b>	<b>-6.996.636,67</b>
	1 - Gecmiş Yıllar Zararları (-)	6.996.636,67	6.996.636,67
	<b>Dönem Net Kan (Zararı)</b>	<b>31.978.934,88</b>	<b>34.604.982,66</b>
	1 - Dönem Net Karı	31.978.934,88	34.604.982,66
	2 - Dönem Net Zararı (-)		

## 2015 YILI AYRINTILI GELİR TABLOSU

GELİRİN ÇEŞİDİ		ÖNCEKİ DÖNEM 2014	CARI DÖNEM 2015 1
A	<b>BRÜT SATIŞLAR</b>	<b>93.416.036,79</b>	<b>102.161.496,43</b>
	1 Yurtiçi Satışlar	93.343.123,10	102.070.402,48
	2 Yurtdışı Satışlar	0,00	0,00
	3 Diğer Gelirler	72.913,69	91.093,95
B	<b>SATIŞ İNDİRLERİ(-)</b>	<b>1.166.200,10</b>	<b>1.154.111,78</b>
	1 Satıştan İadeler	1.166.200,10	1.154.111,78
	2 Satış İskontoları	0,00	0,00
	3 Diğer İndirimler	0,00	0,00
C	<b>NET SATIŞLAR</b>	<b>92.249.836,69</b>	<b>101.007.384,65</b>
D	<b>SATIŞLARIN MALİYETİ</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	1 Satılan Mamuller Maliyeti	0,00	0,00
	2 Satılan Ticari Mallar Maliyeti	0,00	0,00
	3 Satılan Hizmet Maliyeti	0,00	0,00
	4 Diğer Satışların Maliyeti	0,00	0,00
E	<b>FAALİYET GİDERLERİ(-)</b>	<b>59.021.798,96</b>	<b>67.903.197,27</b>
	1 Araştırma ve Geliştirme Gid.	0,00	0,00
	2 Pazarlama, Satış Dağıtım G.	0,00	0,00
	3 Genel Yönetim Giderleri	59.021.798,96	67.903.197,27
V	<b>FAALİYET KARI VEYA ZARARI</b>	<b>33.228.037,73</b>	<b>33.104.187,38</b>
F	<b>DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR</b>	<b>6.387.363,04</b>	<b>9.611.136,96</b>
	1 İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	2 Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	4 Komiyon Gelirleri	0,00	0,00
	3 Faiz Gelirleri	5.610.427,09	9.327.000,52
	5 Konusu Kalmayan Karşılıklıklar	13.939,16	1.126,72
	6 Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	762.996,79	283.009,72
G	<b>DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR</b>	<b>0,00</b>	<b>0,33</b>
	2 Komisyon Giderleri	0,00	0,00
	3 Karşılık Giderleri	0,00	0,00
	1 Reeskont Faiz Giderleri	0,00	0,00
	4 Diğer Olağan Gider ve Zararlar	0,00	0,33
H	<b>FINANSMAN GİDERLERİ</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	1 Kısa Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	2 Uzun Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	<b>OLAĞAN KAR VEYA ZARAR</b>	<b>39.615.400,77</b>	<b>42.715.324,01</b>
	<b>OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR</b>	<b>358.547,69</b>	<b>541.313,91</b>
	1 Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
	2 Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	358.547,69	541.313,91
J	<b>OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR</b>	<b>279,86</b>	<b>409,59</b>
	1 Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları	0,00	0,00
	2 Önceki Dönem Gider ve Zararları	0,00	257,88
	3 Diğer Olağandışı Gider ve Zararları	279,86	151,71
	<b>DÖNEM KARI VEYA ZARARI</b>	<b>39.973.668,60</b>	<b>43.256.228,33</b>
K	<b>DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI</b>	<b>7.994.733,72</b>	<b>8.651.245,67</b>
	1 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI	7.994.733,72	8.651.245,67
	<b>DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI</b>	<b>31.978.934,88</b>	<b>34.604.982,66</b>

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.t>

**GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI**

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	124
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	125
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	125
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	126
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	127
6. DENETİM BULGULARI.....	129



## 1. ÖZET

Bu rapor, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013- 2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yukarıda sayılan belgelerin mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak yayımlandığı görülmüştür. Performans bilgisi izleme sistemi kurulmuş ve bilgilerin izlenmesi, derlenmesi ve analiz edilmesi için sorumlu birim ve kişiler belirlenmiştir.

Bu değerlendirmelerle birlikte, performans programında mevzuatta belirlenen şekil şartlarına tam olarak uyulmamıştır. Programda yer alan performans göstergeleri, stratejik planın 2015 yılı göstergeleri ile örtüşmediğinden performans programı-stratejik plan-idare faaliyet raporu bağı tam olarak kurulamamıştır. Bu anlamda idare, hedefleri ve bunların gerçekleşme durumlarına ilişkin bilgileri hangi dokümanla belli etmesi gerektiğini ortaya koyamadığından sistem doğru bir şekilde kurgulanamamıştır.

Faaliyet raporunda, mevzuatta belirlenen şekil şartlarına kısmen uyulmuştur. Performans hedef ve göstergelerine performans programı ile tutarlı bir şekilde yer verilirken, hedef düzeylere ulaşamama durumlarında meydana gelen sapmaların nedenleri açıklanmamıştır. Stratejik plandaki 2015 yılı hedef düzeylere ulaşma dereceleri, faaliyet raporu ile izlenmiş ayrıca izleme raporları düzenlenmemiştir.



Bu itibarla Bakanlığın, raporun genel değerlendirme ve denetim bulguları kısmında yer alan değerlendirme ve önerileri dikkate alarak gerekli tedbirleri alması gerektiği düşünülmektedir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıttığından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Bahsi geçen dokümanlar üzerinde yapılan incelemelerde, ilgili belgelerin mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamanlarda hazırlanarak yayımlandığı görülmüştür. Performans bilgisi izleme sistemi kurulmuş ve bilgilerin izlenmesi, derlenmesi ve analiz edilmesi için sorumlu birim ve kişiler tayin edilmiştir.

Bu tespitlerle birlikte, stratejik planlara ilişkin değerlendirmeler aynı stratejik plan dönemi için bir defa yapıldığından ve 2013-2017 dönemini kapsayan Bakanlık Stratejik Planında herhangi bir değişiklik yapılmadığından bu döneme ilişkin değerlendirme yapılmamıştır.

Performans programı üzerinde yapılan incelemelerde, programın mevzuatta belirlenen şekil şartlarına tam olarak uyulmadan hazırlandığı tespit edilmiştir. Ayrıca programda yer alan performans göstergeleri, stratejik planın 2015 yılı göstergeleri ile örtüşmemektedir. Stratejik planda 2015 yılı hedefleri arasında yer verilen ve faaliyet raporunda gerçekleşme durumları raporlanan performans göstergelerine performans programında yer verilmemiştir. Dolayısıyla performans programı-stratejik plan-idare faaliyet raporu bağının tam olarak kurulamadığı anlaşılmaktadır. Bu anlamda idare, hedefleri ve bunların gerçekleşme durumlarına ilişkin bilgileri hangi dokümanla belli etmesi gerektiğini ortaya koyamadığından sistem doğru bir şekilde kurgulanamamıştır.

Faaliyet raporu incelendiğinde, raporun mevzuatta belirlenen şekil şartlarına kısmen uyularak hazırlandığı görülmüştür. Raporda performans hedef ve göstergelerine performans programı ile tutarlı bir şekilde yer verilirken, hedef düzeylere ulaşamama durumlarında meydana gelen sapmaların nedenleri ise açıklanmamıştır. Diğer taraftan, stratejik plandaki 2015 yılı hedef düzeylere ulaşma dereceleri, faaliyet raporu ile izlenmiş ayrıca izleme raporları düzenlenmemiştir.

Performans yönetim sistemi genel olarak, performans bilgisinin yönetimi ve raporlanmasına ilişkin idareye ait iç politikaları, yapıları ve süreçleri ifade etmektedir. İdare

bu bilginin yönetilmesi ve raporlanmasına ilişkin politikaları, yapıları, görev ve sorumlulukları net bir şekilde ortaya koymuştur. Ancak sistemin iyileştirilmesi için raporun denetim bulguları bölümünde yer verilen tespit ve önerileri dikkate alarak gerekli tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

## **6. DENETİM BULGULARI**

### **A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı üzerinde 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda gerekli değerlendirmeler yapıldığından, 2015 yılı performans denetimi kapsamında Stratejik Planla ilgili yeni bir değerlendirme yapılmamıştır.

### **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 1: Performans Hedefi Tablosu ve Faaliyet Maliyetleri Tablolarında Açıklamalara Yer Verilmemesi**

Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan ve İdare tarafından hazırlanarak Performans Programında yer verilmesi gereken Performans Hedefi Tabloları ile Faaliyet Maliyetleri Tablolarının “Açıklamalar” bölümlerinin doldurulmadığı, dolayısıyla eksik hazırlandığı tespit edilmiştir.

05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” in 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasına istinaden, Performans Programları, bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Maliye Bakanlığınca performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanır.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin ekinde yer alan Tablo 1 Performans Hedefi Tablosunda, performans hedefine ilişkin açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilmesi ve daha kapsamlı açıklamalara performans programının metin kısmında yer verilmesi; performans göstergelerine ilişkin açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilmesi gerekmektedir. Ancak idarenin hazırlamış olduğu Performans Hedefi Tablolarında, Performans Hedefine ilişkin açıklamalar ile Performans Göstergelerine ilişkin açıklamalara yer verilmemiştir.

Performans Hedefi Tablolarında açık, anlaşılır ve yeterli düzeyde bilgilendirici açıklamalara yer verilmesi; performans hedefi-performans göstergesi-faaliyet ilişkisinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu ilişkinin yeterliliğinin ve içsel-dışsal ne gibi

faktörlerin etkisi altında kalabileceğinin değerlendirilmesine, idarenin göstergeler ve faaliyetler aracılığıyla hedefin başarılmasındaki esas katkısının ölçülmesine ve dolayısıyla performans değerlendirmesinin daha sağlıklı bir çerçevede yapılmasına katkı sunacaktır.

Yine Performans Programı Hazırlama Rehberinin ekinde yer alan Tablo 2 Faaliyet Maliyetleri Tablosunda, açıklamalar bölümünde ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verilmesi gerekmektedir. Ancak idarenin hazırlamış olduğu Faaliyet Maliyeti Tablolarında, açıklamalar bölümüne yer verilmemiştir. Dolayısıyla söz konusu faaliyetlerin kapsamı, gerekçesi ve maliyetlerinin nasıl hesaplandığı anlaşılamamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** aynen;

“Bakanlığımızca bulgu konusuna iştirak edilmektedir.

Bakanlığımız 2016 Yılı Performans Programı hazırlanırken bu husus dikkate alınarak “Faaliyet Maliyetleri Tablolarında” gerekli açıklamalara yer verilmiştir. Bakanlığımızca hazırlanacak performans programlarında, bulgu konusu ile ilgili gerekli hassasiyet gösterilecektir.” Denilmektedir

**Sonuç olarak** Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2016 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 2: Stratejik Planın 2015 yılı Hedefleri Arasında Yer Alan ve Faaliyet Raporunda Gerçekleşme Durumları Raporlanan Performans Göstergelerine Performans Programında Yer Verilmemesi**

İdare tarafından gerçekleştirilmesi Stratejik Plan ile hedeflenen ve ilgili yılda gerçekleşme durumları İdare Faaliyet Raporu ile raporlanan 65 adet Performans Göstergesine 2015 Yılı Performans Programında yer verilmediği tespit edilmiştir.

05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” in “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde;

*“(1) Bu Yönetmelikte geçen;*

*(...)*

*g) Performans göstergesi: Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşma düzeyini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçları,*

*ğ) Performans hedefi: İdarelerin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedefleri,*

*h) Performans programı: Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyet-projeleri, kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin bilgileri içeren programı,*

*(...)*

*i) Program dönemi: Bütçesi hazırlanan yılı ve izleyen iki yılı içeren dönemi,*

*(...)*

*k) Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı,*

*(...) ifade eder.” hükmü yer almaktadır.*

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in “Performans programı” başlıklı 16 ncı maddesinde,

*“(1) Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar.*

*(2) Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır.*

*(3) Performans programları Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir.”,*

“Performans göstergeleri” başlıklı 17 nci maddesinde de,

*“Performans göstergeleri stratejik plarlarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.”* ifadelerine yer verilmiştir.

Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Stratejik Planlar kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını içerirken Performans Programları program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturmaktadır.

Diğer taraftan Stratejik Plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır. Böylelikle bütçenin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olur.

İdarenin 2013-2017 dönemini içeren Stratejik Planında 5 Amaç, 14 Hedef altında 205 adet Performans Göstergesi belirlenmiştir. Bu Performans Göstergelerinden 158 tanesi için de 2015 yılına dair gösterge değeri tanımlanmıştır.

2015 Yılı Performans Programında ise 14 Performans Hedefinin altında 109 adet Performans Göstergesi belirlenmiştir. Bu 109 adet Performans Göstergesinden 20 adeti nitelik itibariyle değiştirildiğinden Stratejik Planda yer almamaktadır. Ancak Stratejik Planın 2015 Yılı dilimi için hedeflenmiş olan ve Performans Gösterge değeri tanımlanan 65 adet



Performans Göstergesi, gerçekleşme durumları İdare Faaliyet Raporunda “Stratejik Plan 2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında raporlanmış olmasına rağmen 2015 Yılı Performans Programına dahil edilmemiştir. Bu 65 adet Performans Göstergesine ilişkin 2015 yılında idare tarafından faaliyet yapılmasına rağmen, bu göstergelerin 2015 Yılı Performans Programına neden dahil edilmediği ise anlaşılammamıştır.

Kamu idareleri Performans Programlarında program dönemine ilişkin olarak ortaya konulan hedeflerine ulaşmak için bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesi gereken faaliyetlerin kaynak maliyetlerini belirleyerek Performans Hedeflerinin Maliyet Toplamını belli ederler. Örneğin Bakanlığın 2015 Yılı Performans Programında belli ettiği Performans Hedefleri Maliyet Toplamı 387.568.011,00 TL’dir ve bu tutar bütçenin %42,97’sini oluşturmaktadır. Performans Programlarında yer alan bu hedef rakamlara Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilmektedir. Yani kamu idarelerinin bütçe büyüklükleri belirlenirken bu rakamlar önem arz etmektedir.

İdare, Performans Programına söz konusu 65 adet Performans Göstergesini dahil etmeyerek İdare Performans Tablosunda “Performans Hedefleri Maliyetleri Toplamı”nın yanlış belirlenmesine neden olmuştur. Bunun sonucu olarak da Stratejik Planın bütçe ile ilişkilendirilmesinde Performans Programı üzerine düşen görevi yerine getirememiştir.

Bahse konu Performans Programına dahil edilmeyen ancak Faaliyet Raporunda gerçekleşme düzeyleri raporlanmış olan 65 adet Performans Göstergesinden 10 adeti örnek olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

<b>AMAÇ 1:</b> Gümrük ve Ticarete İlişkin Yönlendirici Politikaları İlgili Kurum ve Kuruluşlarla İşbirliği ve Eşgüdüm Halinde Belirlemek		
<b>HEDEF 1.1:</b> Genel ve Konuya Özel Yönlendirici Politikalar Belirlemek ve Gerçekleştirmek		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Stratejik Planda Belirlenen 2015 Yılı Gösterge Değeri</b>	<b>Faaliyet Raporunda Belirtilen Gerçekleşme Durumu</b>
Uluslar arası rekabet üstünlüğü politikasına	4 Adet	Ulaşıldı

ilişkin toplantı sayısı		
Kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik inceleme raporları düzenlemek	2 Adet	Ulaşıldı
<b>HEDEF 1.3:</b> Politika Geliştirme İle Hızlı Ve Nitelikli Karar Almaya Yardımcı Olacak Veri, Enformasyon Ve Bilgi Yönetimini Geliştirmek Ve Kurumsallaştırmak		
İstatistikçi, analist ve uzman istihdam edilmesi	5 Adet	Ulaşıldı
<b>HEDEF 3.1:</b> Eşyanın Muayene ve Kontrolünü Daha Etkili, Kolay ve Hızlı Şekilde Gerçekleştirmek		
Gümrük işlemlerinin ve eşyanın muayenesi ile ilgili düzenlenen mevzuat sayısı	3 Adet	Ulaşıldı
<b>HEDEF 3.2:</b> Gümrük Kontrollerini Risk Analizini Esas Alarak Gerçekleştirmek		
Risk analizi uygulamalarının sonuçlarını gösteren çalışmalar yapmak ve raporlar yayımlamak	1 Adet	Ulaşıldı
<b>HEDEF 3.3:</b> Kaçakçılıkla Etkili Mücadele Etmek İçin Gerekli Yönetimsel Ve Yapısal Tedbirleri Almak		
Tarama sistemi sayısındaki artış oranı	%5	Ulaşıldı
<b>HEDEF 3.5:</b> AB Müktesebatına Uyum Çalışmalarını Yürütmek, Uluslararası Kuruluşlarla Ve Diğer Ülkelerle Çok Taraflı Ve İkili İşbirliğini Artırmak Ve Uluslararası Anlaşmalara Taraf Olmak		
AB Projesi Sayısı	3 Adet	Ulaşıldı
<b>HEDEF 4.1:</b> Şirketler, Kooperatifler, Esnaf Ve Sanatkarlar İle Bunların Üst Kuruluşlarına Yönelik Stratejiler Geliştirmek, Düzenlemeler Yapmak Ve Yürütmek		
Esnaf ve sanatkarlara	1 Adet	Ulaşıldı

yönelik teşvik ve destek sistemi kurmak ve geliştirmek amacıyla düzenlenen sempozyum sayısı		
<b>HEDEF 5.1:</b> Kurum Konumunu Güçlendirmek Ve Kurum Kültürünü Geliştirmek		
Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı eylem planı gerçekleştirme oranı	% 60	Ulaşıldı
<b>HEDEF 5.3:</b> Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçmek		
Memnuniyet anketi	1 Adet	Ulaşılamadı

**Kamu idaresi cevabında;** aynen;

*“Bakanlığımızca bulgu konusuna iştirak edilmektedir.Tespit edilen eksikliklerin çözümü ve sistemin iyileştirilmesi için, bulguda yer alan öneriler dikkate alınarak gerekli tedbirler alınacaktır.”* Denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2016 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

**BULGU 3: Faaliyet Raporunun III. Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler Bölümünün “Performans Bilgileri” Başlığı Altında “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” Bilgisine Yer Verilmemesi**

Bakanlık 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan şekil şartlarına uyulmayarak “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlığına yer verilmediği görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli” başlıklı 19 uncu maddesinde;

“(1) Birim ve idare faaliyet raporları, Ek-1’de yer alan şekle uygun olarak hazırlanır. (...)” denilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin “Ek-1: Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli” kısmında;

(...)

### III-FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER

#### A-Mali Bilgiler

(...)

#### B-Performans Bilgileri

##### 1-Faaliyet ve Proje Bilgileri

##### 2-Performans Sonuçları Tablosu

##### 3-Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi

##### 4-Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi

##### 5-Diğer Hususlara

(...) ilişkin bilgilere yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Performans bilgisi, performansa dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan, nitel ve nicel her türlü bilgidir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir. Performans bilgi sistemi, idarenin yönetim sisteminin bir parçası olarak yöneticilerin karar almasına katkı sağlar. Ayrıca idarenin performansının ölçülmesini sağlarken çalışanların idare performansına kendi katkılarını görmelerine imkân tanır. Bu sistem dinamik bir yapı gösterdiğinden, değişen koşullara ve ihtiyaçlara bağlı olarak sürekli gözden geçirilmeli ve değiştirilmelidir.

Performans bilgi sistemi, bir idari yapı olmayıp, idarenin tüm birimlerince üretilen bilgilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilmesi ve ilgili taraflara sunulmasıdır.

Performans bilgi sistemi;

**Sistematik bir süreçtir:** Belirli aralıklarla, önceden belirlenen yöntem ve standartlara dayanılarak düzenli bir şekilde yerine getirilir.

**Veri yönetiminin tüm yönlerini içerir:** Veri ihtiyaçlarının tanımlanması ve veri toplama araçlarının tasarlanmasından veri yönetimi, analiz edilmesi ve belirli aralıklarla raporlanmasına kadar tüm süreci içerir.

**Kurum faaliyetlerinin tüm yönlerini içerir:** Kullanan kaynaklardan, üretilen ürün ve hizmetlere ve kullanıcıların ürün ve hizmetlerden sağladığı kısa ve uzun dönemli faydalara kadar idare faaliyetlerinin tüm yönlerini izleyecek şekilde oluşturulur.

Mezkur Yönetmelik hükümlerine göre, İdare Faaliyet Raporlarında Performans Bilgisi başlığı altında “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” bilgilerine yer verilmesi gerekmektedir. Bakanlık İdare Faaliyet Raporunda ise “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlığına yer verilmeyerek bu konuya açıklık getirilmediği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** aynen;

“Bakanlığımızca bulgu konusuna iştirak edilmektedir.

Bir sonraki İdare Faaliyet Raporunda “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlığına yer verilecektir.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2016 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 4: Stratejik Planın 2015 Yılı İçin Belirlenmiş Olan Performans Göstergesi Hedef Değerlerinin Gerçekleşme Durumlarının İzleme ve Değerlendirme Raporları Yerine İdare Faaliyet Raporu İle Takibinin Yapılması**

Bakanlık 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunda “Performans Bilgileri” bölümünde Faaliyet ve Proje Bilgileri ile Performans Sonuçları Tablosundan sonra gelmek üzere “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında Stratejik Planın 2015 Yılı hedeflerinin gerçekleşme düzeylerinin izlendiği görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde;

*“Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.*

(...)

*c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.*

(...)

*2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*

(...). ifadesi yer almaktadır.

Yine anılan Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli” başlıklı 1 sayılı ekinde B-Performans Bilgileri bölümünde;

1-Faaliyet ve Proje Bilgileri

2-Performans Sonuçları Tablosu

3-Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi

4-Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi

5-Diğer Hususlar alt başlıklarının yer alması gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlık İdare Faaliyet Raporunda ise, “Performans Bilgileri” bölümünde “Faaliyet ve Proje Bilgileri” başlığından sonra gelmek üzere “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı eklenmiştir. “Faaliyet ve Proje Bilgileri” başlığı altında Performans Programında yer alan Performans Göstergelerinin 2015 yılı gerçekleşme düzeylerine yer verilmiştir. “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında ise 2013-2017 dönemini kapsayan Stratejik Planda 2015 yılı için belirlenmiş olan hedef değerlere ulaşma düzeyleri raporlanmıştır. Üstelik raporlanmış olan bu göstergelerin ise Performans Programına dahil edilmediği görülmüş ve bu husus başka bir bulgumuzda ayrıca anlatılmıştır.

Stratejik Planlar kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını içerirken Performans Programları program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturmaktadır. Faaliyet raporlarının hazırlanmasındaki amaç ise idarelerin stratejik planlarının yıllık izdüşümü niteliğinde olan performans programlarında öngördükleri ve gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyet ve hedefler hakkındaki sonuçların raporlanmasıdır. Yani faaliyet raporları bir anlamda performans programlarının etkinliğini ölçmektedir.

Diğer taraftan 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanmış olan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun “7.İzleme ve Değerlendirme” bölümünde ise şu bilgilere yer verilmiştir;

*“İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.*

*Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur.*

*İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir.*

*Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir.*

*Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır.”*

Stratejik Planlama Kılavuzunda da belirtildiği üzere, stratejik planlarda yer alan hedef ve göstergelerin uygulama dönemi boyunca izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması ve düzenli olarak raporlanması gerekmektedir. Bu raporlama faaliyetlerinin amacı ise stratejik planın gözden geçirilmesi ve güncelleştirilmesinin gerekli olup olmadığına karar verilmesidir.

İdare faaliyet raporlarında performans programlarında yer verilmiş olan hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumları raporlandığından, stratejik planlarda yer alan hedeflerin gerçekleşme düzeylerinin takibi faaliyet raporlarında değil ayrıca kurumun hazırlayacağı izleme ve değerlendirme raporları ile yerine getirilmelidir.

Dolayısıyla Bakanlık 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında açıklanan bilgilerin bir sonraki dönem hazırlanacak olan Faaliyet Raporundan çıkarılarak, stratejik plan izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin ayrıca raporlanması ve gerek görülürse İdare Faaliyet Raporunda “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” başlığı altında sadece özet bilgilere yer verilmesi uygun olur.

**Kamu idaresi cevabında;** aynen;

“Bakanlığımızca bulgu konusuna iştirak edilmektedir.

Bir sonraki İdare Faaliyet Raporunda, Stratejik Plan Gerçekleşmeleri başlığına yer verilmeyecek, stratejik planda yer alan hedeflerin gerçekleşme düzeylerinin takibi için İzleme ve Değerlendirme Raporu hazırlanacaktır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2016 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.



**BULGU 5: İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında Yer Alan Performans Hedef ve Göstergelerinin Gerçekleşme Durumu Belirtilirken Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi**

Bakanlık 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Bilgileri başlığı altında Faaliyet ve Proje bilgileri açıklanırken Performans Programında yer alan 109 adet Performans Göstergesinin hedef değer ve gerçekleşme durumları açıklanmış ancak meydana gelen sapmaların nedenlerine ise yer verilmemiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde;

*“Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.*

(...)

*c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.*

(...)

*2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*

(...)”. ifadesi yer almaktadır.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, Performans Programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının Faaliyet Raporunda gösterilmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin, performans programlarındaki göstergeleri kullanarak faaliyet raporlarında başarılarını raporlaması beklenmektedir.

İdare Faaliyet Raporunun “Performans Bilgileri” bölümünün “Faaliyet ve Proje Bilgileri” başlığı altında, 2015 Yılı Performans Programında yer verilen 109 adet Performans Göstergesinin gerçekleşme sonuçlarına yer verilmiştir. 109 adet Performans Göstergesinin 56

adetine hedef değere ulaşamamıştır. Yani hedef değere ulaşma oranı %52,33 olarak gerçekleşmiştir. Hedef değere ulaşamayan Performans Göstergeleri için meydana gelen sapmaların nedenleri ise açıklanmamıştır.

Performans Programında yer verilipte hedef değere ulaşamayan 56 adet Performans Göstergesinden 29 adetinin sapma nedenine ise, Faaliyet Raporunun “Performans Bilgileri” bölümünde “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında yer verilmiştir. Geriye kalan 27 adet Performans Göstergesinin sapma nedenleri ise Faaliyet Raporunda hiç yer bulmamıştır. Bu göstergelerden bazıları şunlardır:

<b>Performans Hedefi 2:</b>	<b>Hedeflenen Gösterge Düzeyi</b>	<b>Yılsonu Gerçekleşme Düzeyi</b>
Paydaşların gümrük ve ticaret ile ilgili politikaların geliştirilmesine katkı sağlayacağı katılımcı bir yapı oluşturulacak ve işlerlik kazandırılacaktır.		
<b>Gösterge:</b> Gerekli altyapının oluşturulma oranı /Yüzde	% 100	%77
<b>Performans Hedefi 3:</b>		
Veri, enformasyon ve bilgi yönetiminin geliştirilmesi ve kurumsallaşmasına çalışılacaktır.		
<b>Gösterge:</b> Ulusal/uluslararası çalışma ziyareti sayısı/adet	22	4
<b>Performans Hedefi 6:</b>		
Eşyanın muayene ve kontrolünün kolaylaştırılması ve hızlandırılmasına çalışılacaktır.		
<b>Gösterge:</b> Kurumların dış ticaret işlemlerinde kullanılmak üzere düzenledikleri izin, onay ve belgelerin Tek Pencere Sistemine dahil edilmesi/Yüzde	% 100	0
<b>Performans Hedefi 8:</b>		

Kaçakçılıkla etkin olarak mücadele edilecektir.		
<b>Gösterge:</b> Dedektör köpek idarecisi sayısındaki artış /Adet	25	16
<b>Performans Hedefi 13:</b> Kurumsal kapasite artırılabacaktır.		
<b>Gösterge:</b> Bakanlık Felaket Kurtarma Merkezinin güncelleştirilmesi /Yüzde	%90	0

Faaliyet Raporunun “Performans Bilgileri” bölümünde “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında Ulaşılan Hedeflerin oranı %73 olarak gösterilmektedir. Oysa ki Performans Programında yer alan 109 adet göstergeden 56 adetine ulaşılammıştır ve hedeflere ulaşma yüzdesi de %52,33 olarak gerçekleşmiştir. Hedefine ulaşamayan 56 adet göstergeden de 29 tanesinin sapma nedeni Faaliyet Raporunun “Stratejik Plan-2015 Yılı Gerçekleşmeleri” başlığı altında yer alırken 27 adetinin sapma nedenine ise hiç yer verilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** aynen;

“Bakanlığımızca bulgu konusuna iştirak edilmektedir.

Bir sonraki İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu belirtilirken meydana gelen sapma nedenlerine yer verilecektir.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2016 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>