



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

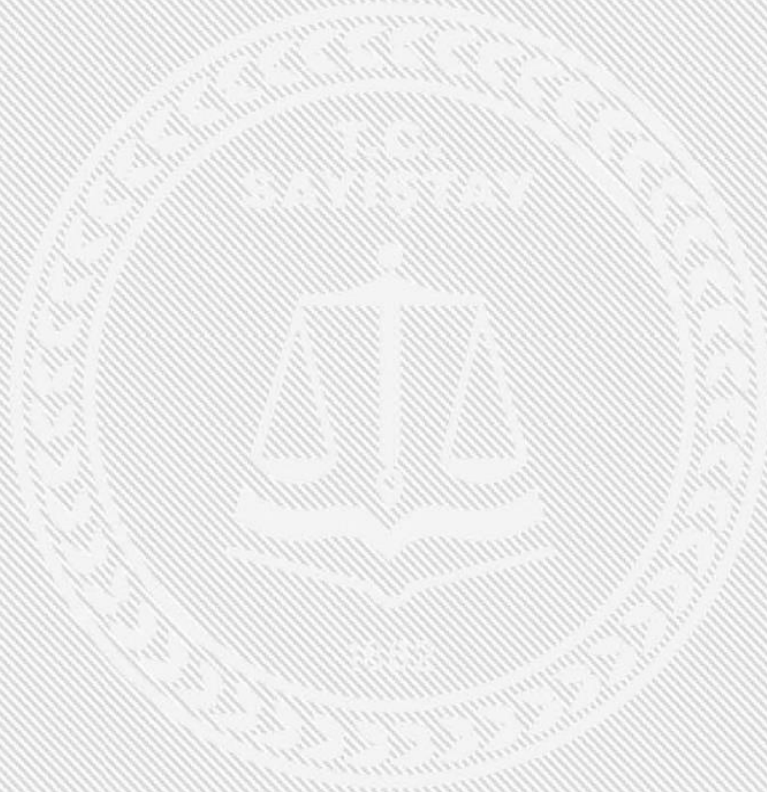
İÇERİK

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI TASFİYE HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	36
GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	62

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI

2016 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	13
8.	EKLER.....	29

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Ödenek Kullanımı	1
Tablo 2: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Harcamalarının Ekonomik Dağılımı	2
Tablo 3: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	2
Tablo 4: 2016 Yılı Faaliyet Sonuçları	2
Tablo 5: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Yap-İşlet-Devret Projesi Çerçevesinde Modernizasyonu Gerçekleştirilerek İşletmeye Açılan Gümrük Kapıları	10
Tablo 6: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Yap-İşlet-Devret Projesi Çerçevesinde Modernize Edilen Gümrük Kapılarından İşletme Süresi Biten / İşletme Hakkı Devredilenler	10
Tablo 7: Kurumların Ödeyeceği Yıllık MYK Aidatı	15
Tablo 8: 2016 Yılı Hesaplanması Gereken MYK Aidatı	16
Tablo 9: 01.01.2016–31.12.2016 Dönemi İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından Yapılan Harcamalar (TL)	27

KISALTMALAR

BİLGE	Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi
GÜVAS	Gümrük Veri Ambarı Sistemi
KDV	Katma Değer Vergisi
MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

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. 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığına 1.052.766.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelere (I sayılı cetvel) verilen ödenek tutarının %0,18 ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2016 yılında sağlanan fonlardan 537.595,24 EUR kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından 17.628.412,97 TL ve Kantar Gelirleri Hesabından 4.103.046,00 TL olmak üzere toplam 21.731.458,97 TL kaynak kullanılmıştır.

İdare tarafından sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2016 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Ödenek Kullanımı (TL)

Yıl İçinde Alınan	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yılı İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam
1.126.510.221,73	96.499.374,74	1.030.010.846,99	1.029.916.292,92	94.556,66	1.030.010.849,58

Yukarıdaki tabloda gösterilen harcamaların ekonomik düzeyde dağılımları ve bunların toplam harcamalar içerisindeki oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 2: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Harcamalarının Ekonomik Dağılımı (TL)

Bütçe Gideri Türü	Gider Toplamı (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	636.750.916,51	0,60
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	99.661.401,14	0,10
03 Mal ve Hizmet Alım giderleri	148.417.930,51	0,14
05 Cari Transferler	6.119.439,82	0,01
06 Sermaye Giderleri	153.788.649,12	0,15
Toplam	1.030.010.849,58	1,00

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre tahsil edilen 2016 yılı bütçe gelirleri, ret ve iade tutarları ile gelir türü itibariyle net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelirine oranları aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 3: Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (TL)

Bütçe Geliri Türü	Gelir Toplamı	Ret ve İadeler	Net Bütçe Geliri	Oranı (%)
01 Vergi Gelirleri	90.810.695.747,35	143.745.235,38	90.666.950.511,97	97,53
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.904.376,51	132.235,90	19.772.140,61	0,02
04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	147.494,92	0	147.494,92	0,01
05 Diğer Gelirler	2.285.665.502,61	9.452.013,97	2.276.231.488,64	2,44
06 Sermaye Gelirleri	33.385,25	0	33.385,25	0,00
Toplam	93.116.446.506,64	153.329.485,25	92.963.117.021,39	100,00

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın 2016 yılı faaliyet gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu ise aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 4: 2016 Yılı Faaliyet Sonuçları (TL)

Giderler	Gelirler	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
1.169.037.177,51	93.153.043.986,29	91.984.006.808,78

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 defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Bakanlığın temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

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 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.

Denetim çalışmaları sırasında; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yap-İşlet-Devret Modeliyle Modernizasyonu Gerçekleştirilen Gümrük Kapılarına İlişkin Varlık ve Yükümlülüklerin Muhasebede İzlenmemesi

Bakanlık tarafından Yap-İşlet-Devret modeli ile modernize edilen gümrük kapılarına ilişkin varlık ve yükümlülük muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Yap-İşlet-Devret modeliyle modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesi, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile 08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri” başlıklı 45 sıra no’lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Tebliğ) hükümlerine tabidir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin ilgili maddelerinde;

“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 sunulacağına 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

Geçici 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.”

Hükümleri yer almaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının İşleyişi” başlıklı 184'üncü maddesinde, kamu idaresine ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği, hüküm altına alınmıştır.

Tebliğ'in “Yap-İşlet-Devret modelinde varlık ve yükümlülük kayıtları” başlıklı 7'nci maddesinde ise;

“(1) Yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığı, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmı 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir. Gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, sözleşmeye esas dokümanlarda yer alan İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından hesaplanmış yatırımların işletilmesinden elde edilmesi muhtemel geliri ifade eder. Hizmet imtiyaz varlığı inşası için verilen arsa ve araziler varlığın gerçeğe uygun değerinin içinde yer alması nedeniyle arsa ve araziler kayıtlı değerleri” üzerinden 630-Giderler

Hesabına borç, 250-Arsa ve Araziler Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarından çıkartılır.

(2) İşletme süresinin başlangıcından itibaren ay sonlarında ilgili aya isabet eden vazgeçilen gelir tutarı 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.” ,

“İşletme hakkının devri sözleşmeleri” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) Muhasebe kayıtlarında yer alan maddi duran varlıklarla ilgili olarak imzalanan işletme hakkının devri sözleşmesine göre işletme süresi başlangıcında idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten ilgili muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına alacak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç kaydedilir.

(...)”,

“İşletme süresi sona eren varlıkların kayıtları” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Hizmet imtiyaz sözleşmesinin süresi sona erdiğinde hizmet imtiyaz varlıkları kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına alacak, diğer taraftan ayrılmış amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç ve alacak kaydedilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Yap-İşlet-Devret modeliyle modernize edilen gümrük kapılarına ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin gerçeğe uygun değerleri üzerinden 15.09.2015 tarihine kadar kaydedilmesi gerekirdi.

Şöyle ki mevzuatta yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan projelerin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmı 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek, işletme hakkı devreden projelerin ise ilgili maddi duran varlık hesabına alacak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç kaydedilmek ve işletme süresi sona eren projelerin de ilgili maddi duran varlık

hesabına borç, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler sonucunda aşağıdaki tablolarda ayrıntısı gösterildiği üzere işletme süresi başlayan 9 projenin toplam sözleşme bedelinin 428.234.016,00 TL, işletme süresi biten 1 projenin toplam sözleşme bedelinin 3.500.000 USD ve işletme hakkı devredilen 1 projenin de toplam sözleşme bedelinin 10.740.900,00 TL olduğu görülmektedir.

Tablo 5: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Yap-İşlet-Devret Projesi Çerçevesinde Modernizasyonu Gerçekleştirilerek İşletmeye Açılan Gümrük Kapıları

Gümrük Kapısı	Sözleşme Tarihi	Yatırım Süresi	İşletmeye Açılış Tarihi	İşletme Süresi	İşletme Sona Erme Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)
Gürbulak	29.11.2001	18 ay	01.11.2002	15 Yıl	01.11.2017	16.134.587,00
Habur	30.12.2004	12 ay	10.07.2006	15 Yıl	10.07.2021	17.900.000,00
Cilvegözü	28.04.2005	12 ay	13.06.2007	13 Yıl	13.06.2020	11.563.850,00
Kapıkule	27.08.2007	18 ay	21.11.2008	20 Yıl	21.11.2028	131.980.003,00
Sarp	19.10.2007	12 ay	04.03.2009	20 Yıl	04.03.2029	40.474.398,00
Halkalı	05.07.2012	18 ay	21.03.2016	19 Yıl	21.09.2035	111.508.905,00
Dilucu	05.07.2012	18 ay	16.10.2015	19 Yıl	16.10.2034	33.059.611,00
Çıldır/Aktaş	05.07.2012	18 ay	12.11.2015	19 Yıl	12.11.2034	33.162.591,00
Esendere	05.07.2012	24 ay	09.09.2016	19 Yıl	09.09.2035	32.450.071,00
					TOPLAM	428.234.016,00

Tablo 6: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Yap-İşlet-Devret Projesi Çerçevesinde Modernize Edilen Gümrük Kapılarından İşletme Süresi Biten/İşletme Hakkı Devredilenler

Gümrük Kapısı	Sözleşme Tarihi	Yatırım Süresi	İşletmeye Açılış Tarihi	İşletme Süresi	İşletme Sona Erme Tarihi	Sözleşme Bedeli
İpsala ¹	28.11.2001	12 ay	19.10.2003	10 Yıl	21.04.2013	3.500.000 USD
Hamzabeyli ²	24.01.2008	12 ay	04.04.2009	7 Yıl	03.04.2016	10.740.900,00 TL

¹İpsala Gümrük Kapısının işletme süresinin bitiş tarihi Bakanlıkça 21.04.2013 olarak belirlenmiş olup Kapı devralınmıştır.

²Hamzabeyli Gümrük Kapısının işletme süresi 03.04.2016 tarihinde sona ermiştir. 4458 sayılı Gümrük Kanununun 218/A maddesi uyarınca 04.04.2016-03.04.2017 tarihleri arasında işletme hakkı, 01.04.2016 tarihinde imzalanan sözleşme ile 17.000.000,00 TL (+KDV) karşılığında GTİ AŞ tarafından üstlenilmiştir.

Bakanlığın 2016 yılı mali tablo ve muhasebe kayıtları incelendiğinde, anılan mevzuat hükümlerine göre kullanılması gereken, 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı, 380- Gelecek

Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının hiç kullanılmadığı dolayısıyla Bakanlık mali tablolarında yer almadığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle söz konusu hizmet imtiyaz varlıklarının idarelerin bilanço hesaplarında izlenmesi kamu mali yönetimimizin temel prensipleri açısından gereklidir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- İnşası tamamlanarak işletme dönemine daha önce başlanmış olan projelere ilişkin bilgilerin Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne veri girişleri yapılmak üzere 2016 yılı içerisinde iletildiği,
- 2016 yılında yatırımı tamamlanan Esendere Gümrük Kapısı ile devam eden Kapıköy Gümrük Kapısı ve işletme hakkı devri gerçekleştirilen Hamzabeyli Gümrük Kapısına ait bilgilerin ise KBS/HYS sistemine aktararak muhasebeleştirilmesinin yapıldığı,
- Konu ile ilgili olarak Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan "Kamu Özel İşbirliği Yatırımlarının Muhasebeleştirilmesi" konulu 26.01.2016 tarihli ve 746 sayılı yazı doğrultusunda, Kamu Özel İşbirliği uygulamaları kapsamında yenilenen gümrük kapılarının hizmet imtiyaz varlıkları olarak muhasebe kayıtlarına alınması için, varlığın bulunduğu ildeki defterdarlık tarafından görevlendirilecek personelin de yer alacağı komisyon tarafından varlığın gerçeğe uygun değerinin tespit edilmesi için taşra teşkilatlarının talimatlandırılmış olduğu ve konuya ilişkin çalışmaların devam ettiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yatırımı tamamlanan Esendere Gümrük Kapısı ile devam eden Kapıköy Gümrük Kapısı ve işletme hakkı devri gerçekleştirilen Hamzabeyli Gümrük Kapısına ait bilgilerin KBS/HYS sistemine aktararak muhasebeleştirildiğini ayrıca konuya ilişkin çalışmaların da devam ettiğini belirtmişse de, tarafımıza herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Bulgumuzda belirtilen gerekçelerle ilgili varlık ve yükümlülüklerin 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı, 380/480- Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesapları ile muhasebeleştirilmemesi sonucunda Bakanlık 2016 yılı mali tablolarında olması gereken tutarları kadar hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mesleki Yeterlilik Kurumu'na Yapılan Aidat Ödemesinin Hatalı Hesaplanması

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK), 07.10.2006 tarihli 26312 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5544 sayılı Kanunla; *“ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek; denetim, ölçme ve değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sistemini kurmak ve işletmek”* üzere kurulmuştur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan MYK kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kamu kurumudur. MYK; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır.

5544 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 6'ncı maddesi birinci fıkrasında Genel Kurul'un, Kurumun en üst karar organı olduğu ve aynı fıkroda belirtilen kurum ve kuruluşları temsil eden üyelerden oluştuğu belirtilmiştir.

5544 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul etmek ve üyelerin aidat miktarını belirlemek Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

MYK Genel Kurul üyelerinin ödeyeceği aidatın belirlenmesine ilişkin usul 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 26'ncı ve 28'inci maddelerinde açıklanmıştır.

Buna göre;

Anılan Kanun'un Gelirler başlıklı 26'ncı maddesinde,

“(1)kurum gelirleri şunlardır:

a)Bu Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların Genel Kuruldaki her bir temsilcisi için, olağan Genel Kurulun yapıldığı tarihte geçerli olan aylık brüt asgari ücretin yirmi katını geçmemek üzere, miktarı Genel Kurulca belirlenen aidatlar.

b) Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6'ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar.

...”;

Bütçe başlıklı 28'inci maddesi birinci fıkrasında “(1) Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılması esastır. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta tutulur. Bu gelirlerden hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılır ve takip eden Genel Kurul üyelik aidatları gelir fazlası dikkate alınarak belirlenir.”

hükümleri ile üyelik aidatları belirlenirken dikkate alınması gereken hususlar belirtilmiştir.

Kanun'un yukarıda anılan maddelerinden anlaşılacağı üzere, MYK tarafından Bakanlık, kurum ve kuruluşları için üyelik aidatları belirlenirken; Genel Kurula sunulan bütçeden Kanun'un 26'ncı maddesinin (a) bendinde belirtilen (meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların) 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısmın 17 kuruluşa eşit miktarda paylaştırılacağı ifade edilmiştir. Bu aidatlar belirlenirken anılan Kanun'un 28'inci maddesinde belirtilen hüküm doğrultusunda bir önceki yılda harcanmayıp gelir hesabına aktarılan paranın gelir fazlası olarak dikkate alınıp, bir sonraki yılın aidatlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, MYK tarafından gönderilen hesap detayı incelendiğinde 2016 yılı için MYK tarafından “Gelir Fazlasının” tamamı dikkate alınmadan, sadece “Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü” adı altında önceki yıllardan devreden gelirin 5.068.000,00 liralık kısmının düşülerek Kurul payının hesaplandığı görülmüştür. Kurumların ödeyeceği yıllık aidat tutarının, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, yasal düzenlemelere aykırı olarak yapıldığı görülmüştür.

Tablo 7: Kurumların Ödeyeceği Yıllık MYK Aidatı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR (TL)
A	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00
B	Orta Vadeli Plan (OVMP 2015 – 2017) Bütçe Tavanları Esas Alınarak 01.01.2016 - 30.06.2017 (18 aylık) Dönemi Harcama/Gider Öngörüsü	25.971.000,00
C	18 Aylık Gideri Karşılama için 2016 Yılında Elde Edilmesi Gereken Gelir Hedefi (C=B-A)	11.793.000,00
D	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP 2015 -2017)	16.861.000,00
E	2016 yılı Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü (E=D-C)	5.068.000,00
F	2016 Yılı Gelir Bütçesi Öngörüsü (F-C)(G+H)	11.793.000,00
G	Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler	4.602.660,00
H	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	7.190.340,00
I	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	7.190.340,00
J	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22)]	560.340,00
K	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	6.630.000,00
L	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)	390.000,00
M	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı	390.000,00

2016 yılı için 390.000,00 TL olarak belirlenen aidat tutarının tespitinde; 2015–2017 Orta Vadeli Mali Plan’da Mesleki Yeterlilik Kurumu için öngörülen 2016 yılı ödenek teklif tavanı 16.861.000,00 TL ile 2017 yılı ödenek teklif tavanının yarısı 9.110.000,00 TL’nin toplamı olan 25.971.000,00 TL üzerinden bir buçuk yıllık bir hesaplama yapılmış, Kanun’un 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen 17 adet bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken aidat 390.000,00 TL olarak tespit edilmiştir.

Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından yukarıda anlatılan yöntem ile tespit edilen 2016 yılı aidatı olan 390.000,00 TL 28.03.2016 tarihinde Bakanlık tarafından, Kurum hesabına aktarılmıştır.

Kurul, elindeki 14.178.000,00 TL’lik gelir fazlasının mevzuata aykırı olarak 5.068.000,00 TL’sini düşüp, elindeki nakit kaynağını 9.110.000,00 TL olarak tutarken, yıl içerisinde elde edeceğini tahmin ettiği gelirlerle (11.793.000,00 TL) bu rakam 20.903.000,00 TL’ye ulaşmaktadır. 2016 yılı tahmini gider rakamının 16.861.000,00 TL olduğu göz önüne alındığında, Kurul tarafından sürekli olarak yılı giderinin üzerinde kaynak yaratması söz konusu olacaktır.

Halbuki söz konusu hesaplamada önceki yıllardan devreden gelirin tamamı düşülmüş olsaydı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Bakanlık tarafından MYK'ya aktarılacak tutar 124.862,35 TL olacaktı.

Tablo 8: 2016 Yılı Hesaplanması Gereken MYK Aidatı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI*	TUTAR (TL)
A	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP-2015-2017)	16.861.000,00
B	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00
C	2016 Yılı Gider Bütçe Tavanından Gelir Fazlasının Düşülmesi (C=A-B)	2.683.000,00
D	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	2.683.000,00
E	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22]	560.340,00
F	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	2.122.660,00
G	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)**	124.862,35
* "Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler" kısmı ihmal edilerek yapılan hesaplama.		
** Genel Kurul üyelerinden alınması gereken aidat tutarı 124.862,35 TL'dir.		

Açıklanan nedenlerle; MYK tarafından, yasal düzenlemede belirtilmeyen bir uygulama ile yıllık aidat miktarının fazla hesaplandığı anlaşılmıştır.

MYK tarafından yapılan hesaplamanın, temel bütçe ilkelerine ve 5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 19'uncu maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde yer alan “*Kurumun stratejilerine, amaç ve hedeflerine uygun olarak, Kurumun yıllık bütçesi ile mali tablolarını hazırlamak*” ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, gelir ve gider denkleğinin bozularak bütçeleme ilkelerinin de göz ardı edildiği kanaatine ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun Gelirler başlıklı 26'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde: “*Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6 ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar*” hükmüne yer verilmek suretiyle, kurumun gelirlerinden Bakanlık da dâhil olmak üzere genel kurul üyesi olan Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca ödenmesi gereken aidat miktarının belirlenmesi yoluna gidildiği,

- Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun 07.01.2016 tarihli ve 90658788840/21 sayılı yazısında; 15.10.2015 tarihinde yapılan Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun 10. Olağan Genel Kurul toplantısında 2016 yılı için bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının ödeyecekleri aidat tutarının 390.000,00- TL olmasının kararlaştırıldığı, 23.12.2015 tarihli ve 29571 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6654 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu uyarınca, 01.01.2016-31.03.2016 dönemi için 05.3.1.10 tertibinde MYK aidatı olarak kullanıma açılan (390.000,00 TL'yi aşmayacak şekilde) geçici bütçenin yürürlük süresi olan 31.03.2016 tarihine kadar Kurumun hesabına aktarılması hususunun bildirildiği,
- Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun söz konusu yazısı doğrultusunda, Bakanlık Bütçesinin 31.01.35.00-04.1.1.00-1-05.3.1.10 “Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler” tertibinde serbest bulunan 390.000.00- TL'nin, 2016 yılı aidatı olarak Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun Ziraat Bankası Bakanlıklar/Ankara Kamu Girişimci Şubesi hesabına aktarımının yapıldığı,
- Raporda yer alan bu bulgu üzerine, Mesleki Yeterlilik Kurumu'ndan konu hakkında görüş talep edildiği ve Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun Bakanlığa muhatap 26.04.2017 tarihli ve 90658788-845.99-E.2006 sayılı yazısında da; Bakanlığın Kurumun Genel Kurul üyeleri arasında yer aldığı, Kurumun Genel Kurulunda alınan karar gereğince Bakanlık da dâhil olmak üzere Genel Kurul üyesi olan diğer Bakanlıklar ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının ödemesi gereken 390.000,00- TL aidat tutarının Bakanlıkça Kurum hesabına aktarıldığı, söz konusu ödemenin anılan Kuruma aktarılmak üzere Bakanlık bütçe ödeneğinde yer aldığı,
- Kurumun kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumu olduğu ve bahse konu yazısı üzerine ödemenin yapıldığı, dolayısıyla yapılan ödemenin hatalı ve yersiz bir ödeme olmadığı, Mesleki Yeterlilik Kurumu'ndan alınan söz konusu yazının Ek-1'de yer aldığı,
- Bununla birlikte, bu bulgunun Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun sorumluluğunda olduğu, Genel Kurul üyesi olan diğer Bakanlıklar ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarını da ilgilendiren bu hususun Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun Sayıştay denetimi kapsamında bir kamu kurumu olması nedeniyle, aidat miktarının tespitine ilişkin uygulama birliğinin sağlanması gerektiği ve bu kapsamda Bakanlıkça da gereğinin yapılacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında dayanak olarak göndermiş olduğu Mesleki Yeterlilik Kurumu'na ait yazıdan özet olarak aidat belirleme yetkisinin Genel Kurulda olduğu, bulguda yer alan hususun Genel Kurulun takdir yetkisini kısıtladığı ve Genel Kurul dışında hiçbir bakanlık ya da kamu kurumunun Genel Kurul kararlarını bozamayacağı anlaşılmakla birlikte Mesleki Yeterlilik Kurumu bulgunun muhatabı olmasa da yazısında ayrıca bulguda açıklandığı şekilde hatalı aidat belirlemesine rağmen kendi Genel Kurulunun kararının bozulamayacağını veya değiştirilemeyeceğini de belirtmektedir.

Söz konusu Genel Kurulun yetkisi mevzuatta açıkça belirtilmiş olup ancak bu yetki çerçevesinde karar alabilecekken kendine tanınan yetkiyi, subjektif değerlendirmelerle genişleterek mevzuatta öngörülmeleyen bir yöntemle aidat belirlemesi de mümkün görülmemektedir.

Diğer yandan mevzuatın bağlayıcılığı karşısında Bakanlık ve diğer kurumların doğru hesaplanmış aidat tutarlarını ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Aksi uygulama, normlar hiyerarşisinde, Mesleki Yeterlilik Kurumu Genel Kurulu kararlarını mevzuatın üzerinde kabul etmek anlamına gelecektir.

Bu nedenle Mesleki Yeterlilik Kurumu üyelik aidatları ödenirken bulgumuzda belirtilen hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tek Hazine Cari Hesabının Bakiye Vermesi

2016 yılı Bakanlık Bilançosu incelendiğinde, 102.5-Tek Hazine Cari Hesabının bakiye verdiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 18'inci maddesinin 5'inci bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimlerinin nakit ihtiyacı veya nakit fazlası hakkında yapılacak işlemlerin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslara göre yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Usul ve Esasların "Ödeme Hesabı Bakiyesinin Tek Hazine Hesabına Aktarılması" başlıklı 16'ncı maddesine göre, yurt içi ve yurt dışı ödeme hesabındaki tutarlar muhasebe birimlerinden ayrıca bir talimat beklenilmeksizin aynı gün Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından Tek Hazine Ödeme Hesabına aktarılır. Aynı Usul ve

Esaslar'ın "Tahsilatın Tek Hazine Hesabına Aktarılması" başlıklı 18'inci maddesine göre, muhasebe birimlerinin ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarların da Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 19'uncu maddesi, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe birimlerince İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılan tutarların, 103-Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabıyla ilişkilendirmeksizin, 102 numaralı hesaba alacak, 510-Nakit Hareketleri Hesabına borç kaydedilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır.

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat hesaplarındaki tutarlar, TCMB tarafından gün sonlarında talimat beklenmeksizin TCMB nezdinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi adına açılmış Tek Hazine Ödeme ve Tahsilat Hesaplarına aktarılır. Muhasebe birimlerinin ise, bu aktarma işlemini 510 ve 102 numaralı hesapları kullanarak muhasebeleştirilmesi; dolayısıyla 102.5 numaralı hesabın bakiye vermemesi gerekir.

Ancak 2016 yılı bilançosunda ilgili hesaplar üzerinde yapılan incelemelerde, 102.5 numaralı hesabın bakiye verdiği, dolayısıyla Tek Hazine Hesabına aktarma işleminin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, tek hazine cari hesabındaki tutarların Tek Hazine Hesabına aktarılması işleminin muhasebe kayıtlarına yansıtılmaması nedeniyle Bilançoda 102-Bankalar Hesabı ve 510-Nakit Hareketleri Hesabı itibariyle toplam 125.148.436,77 TL'lik hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin ikinci fıkrasında, "... genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür. ..." hükmü bulunduğu, bu hüküm uyarınca, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı hizmet birimlerine Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimleri tarafından muhasebe hizmeti verildiği,
- 25/04/2017 tarihli ve 24532881 sayılı yazıyla konu hakkında Maliye Bakanlığının görüşünün talep edildiği, alınacak cevap üzerine, Merkez ve Taşra birimlerine muhasebe hizmeti veren Muhasebe Müdürlüklerine, konu hakkındaki muhasebe

işlemlerinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi için gerekli hassasiyetin gösterilmesi konusunda yazı yazılacağı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından verilen cevapta bulgu konusu hususa ilişkin olarak merkez ve taşra teşkilatı hizmet birimlerine Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimleri tarafından muhasebe hizmeti verildiğinden bahisle konu hakkında Maliye Bakanlığından görüş talep edildiği ifade edilmişse de, mevcut durumda Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 510 no.lu hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 363'üncü maddesi gereğince, yıl sonunda ilgili hesabın bakiyesinin 519- Değer Hareketleri Sonuç Hesabına aktarılacağından hareketle; 102- Banka Hesabı ve 519- Değer Hareketleri Sonuç Hesabı itibarıyla 2016 Yılı Bilançosunda hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması

İç kontrol sisteminin kurum içerisinde yapılandırılmasına yönelik eylemlerin bir kısmının tamamlanmadığı ve risk yönetimi konusunda temel eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesi, İç Kontrolü; "İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür" şeklinde tanımlamıştır.

Anılan Kanun'un 11'inci maddesi ile üst yöneticiler, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden ve malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu tutulmuşlardır.

Buna göre Kurumda, İç Kontrol Sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönündeki aşamalar yürürlükteki iç kontrol mevzuatı çerçevesinde yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmi Gazete’ de yayımlanan ve 01.01.2006’da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “*İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.*” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler gereği Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Buna göre Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kamu İç Kontrol Standartları’na genel olarak uyumlu bir iç kontrol sistemi oluşturmuştur.

Kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine rehberlik etmesi amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca 04.02.2009 tarihli Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi ile 07.02.2014 tarihli Kamu İç Kontrol Rehberi hazırlanmıştır.

Kurum anılan rehber doğrultusunda iki yıllık olarak hazırladığı “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı”nı 31.12.2014 tarihli ve 4892444 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe koyarak Maliye Bakanlığı’na göndermiştir. Eylem Planı uygulama aşamasının birinci yılının (2015) sonunda Bakanlık ihtiyaçları doğrultusunda revize edilmiş ve yeni Eylem Planı 04.01.2016 tarih ve 12799174 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile tamamlanmış ve Maliye Bakanlığı’na gönderilmiştir.

Kurum İç Kontrol Eylem Planında, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nde yer alan 79 Genel Şartın 30’u için toplamda 46 adet eylem öngörmüştür. 2015-2016 olmak üzere iki yıllık dönemi kapsayan İç Kontrol Eylem Planındaki 46 eylemin 36 tanesi gerçekleştirilmiş

10 tanesi ise gerçekleştirilememiştir. Gerçekleştirilemeyen 10 tane eylemin 2017-2018 yılları itibariyle gerçekleştirilmesine yönelik revize edilmesi planlanmıştır.

Bu kapsamda iç kontrol sisteminin yapılandırılması ile ilgili olarak yapılan incelemede;

- Bakanlık İç Kontrol Eylem Planında, iç kontrol sisteminin temel ayağı olan risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi standardına ilişkin herhangi bir çalışmanın yapılmadığı, iş süreçlerinin hazırlanmadığı ve hassas görevlerin tanımlanmadığı,
- Kamu İç Kontrol Rehberinde yer alan ve iç kontrol sistemi kapsamında doldurulması gereken, RY EK2: Risk Oylama Formu, RY EK3: Risk Kayıt Formu, RY EK:4 Konsolide Risk Raporu ve RY EK5: Risk Değerlendirme Kriterleri Tablosunun doldurulmadığı,
- İç kontrol sisteminin 5 bileşeninin en önemli unsuru olan kontrol ortamının oluşturulması kapsamında eksikliklerin bulunduğu ve bu anlamda iç denetim birimi için 640 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 25 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmesine rağmen 14 adet kadronun dolu olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri uyarınca Bakanlıkta iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmalarının yürütülmesi ve tamamlanarak uygulanmasına ilişkin gözetim ve izleme sorumluluğu üst yöneticiye aittir. Bu sorumluluğunun gereği olarak hazırlanmış olan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının Kamu İç Kontrol Rehberinde yer alan hususlar dikkate alınarak uygulanması ve özellikle Risk Yönetimi Çalışmalarının bulguda belirtildiği gibi tamamlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- İç Kontrol çalışmaları kapsamında Eylem Planında iş süreçlerinin hazırlanmadığı, Bakanlıkça yürütülen bir Avrupa Birliği projesi olan “Türk Gümrük İdaresinin Modernizasyonu VIII - Kurumsal Yeniden Yapılanma ve İnsan Kaynakları Yönetimi Teknik Destek Projesi” kapsamında, Merkez ve Taşra teşkilatında operasyonel riskler dikkate alınarak süreç tasarımlarının bu Proje kapsamında gerçekleştirildiği, hâlihazırda tüm süreçlerin tanımlanmış olmakla birlikte, süreçlere ilişkin birimlerin görüşleri alınarak, çalışmaların devam etmekte olduğu,

- İç Kontrol çalışmaları kapsamında, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarının süreçlerin tanımlanmasından sonra gerçekleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirildiği, bu kapsamda süreç çalışmalarının bitimi sonrasında risk çalışmalarına başlanacağı,
- Ayrıca, iç kontrol çalışmaları kapsamında hazırlanarak Bakanlık Makamının Onayı ile 03/05/2017 tarihinde yürürlüğe giren “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İş Sürekliliği İlkeleri Yönergesi” gereği, “hassas görevler”e ilişkin çalışmaların yürütüleceği,
- Bununla birlikte, iç denetim görevlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için, Bakanlık ihtiyaçlarını karşılayacak yetkinliğe sahip İç Denetçilerin, uygun bulunduğu takdirde atamasının yapılacağı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta iş süreçlerinin hazırlanmamış olması tespitine karşılık olarak yürütülmekte olan Avrupa Birliği Projesi kapsamında süreç tasarımlarının gerçekleştirildiği öne sürülmektedir. Ayrıca risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarına da süreç çalışmalarının bitimi sonrasında başlanacağı ifade edilmektedir.

Şöyle ki, Bakanlık İç Kontrol Eylem Planı 2015-2016 dönemi olmak üzere iki yıllık olarak hazırlanmıştır. Eylem Planının en önemli unsuru olan iş süreçlerinin tanımlanarak risklerin belirlenmesi çalışmalarının, uzun vadeli projeler olan Avrupa Birliği Projelerine bağlanması iki yıllık dönemler itibariyle hazırlanan Eylem Planlarının temel dayanağı olmadan yürürlüğe konmasına ve Bakanlık iç kontrol sisteminin zaafiyete uğramasına neden olacaktır. Bu sebeple kamu idaresi tarafından verilmiş olan cevap yerinde görülmemiştir.

Bununla birlikte bulguda yer alan diğer tespitler kamu idaresi tarafından kabul edilmiş olup 5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca üst yöneticinin sorumluluğunda iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmalarının ivedilikle tamamlanması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Bakanlık Bütçesinde Ödeneği Olan “Temsil ve Ağırlama Giderlerinin” Bütçe Dışı Kaynak Olan İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Karşılanması

Bakanlık Makamına ilişkin Temsil ve Ağırlama Giderlerinin Bakanlık bütçesinde ödeneği olmasına karşın bir kısmının İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından karşılandığı görülmüştür.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile 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 Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından çıkarılan ve 27.06.2008 tarih ve 26919 sayılı Resmi Gazete’de 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)⁽¹⁾ 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)⁽¹⁾ 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 yatırırlar.

(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 toplantularla 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 çalışmalarlarıyla 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.”

Anılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payında toplanan paraların, Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek maksadıyla kullanılması gerekmektedir. 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 insiyatifindedir.

Bu kapsamda 01.01.2016 – 31.12.2016 tarihleri arasında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından Bakanlık adına yapılmış olan harcamaların listesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 9: 01.01.2016-31.12.2016 Dönemi İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabından Yapılan Harcamalar (TL)

Bakanlık Ek Hizmet Binası Kira Bedeli ve Genel Giderler (Aralık/2015)	398.942,81
Bakanlık Merkez Binası B Blok Temizlik Giderleri	1.194.753,49
Bakanlık Çağrı Merkezi Operasyon Bedeli	1.907.305,32
Bakanlık Data Hattı Hizmet Alımı	3.485.927,22
Bakanlık Araç Kiralama Giderleri	1.845.748,85
Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırlandırma Giderleri	1.585.676,66
Bakanlık Akaryakıt Giderleri	219.483,31
Kongre, Konferans, Toplantı Katılım Bedelleri	180.923,26
13 Adet Teknik Personel İstihdamı (MERSİS+HKS+ESBİS)	2.329.595,32
Bakanlık Merkez B Blok Toplantı Salonları Soğutma Sistemleri	97.300,00
Bakanlık Personel Eğitim Organizasyon Bedeli	141.861,89
Bakanlık Taşra Teşkilatı Araç Alımı-Sigorta Poliçe ve Plaka Bedelleri	3.143.766,21
Bakanlık Merkez Binası Kartlı Geçiş Sistemleri Bedeli	702.302,39
Bakanlık Demirbaş Harcamaları	385.181,90
Diğer Harcamalar	9.644,34
TOPLAM	17.628.412,97 TL

Tabloda yer alan harcamalardan 1.585.676,66 TL tutarlı “Bakanlık Temsil ve Ağırlandırma Giderleri” harcama kaleminin, iç ticaret hizmetini geliştirmeye yönelik bir gider olmadığı ve ayrıca bahsi geçen Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde de bentler halinde sıralanan payın kullanım yerleri arasında sayılmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan Bakanlığın 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu’nun incelenmesi sonucunda da “Mali Bilgiler” başlığı altında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Bakanlık adına kullanılmış olan toplam 17.628.412,97 TL kaynaktan hiç bahsedilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Gerek Bakanlık birimlerinin gerekse Bakanlık Makamının gerçekleştirdiği eylemlerin ve yaptığı harcamaların tamamının, doğrudan veya dolaylı olarak ülkemiz iç ticaretini geliştirmek amacıyla yapıldığı,
- İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin (f) bendinde de Payın “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 kullanılacağı belirtildiği, bu kapsamdaki tüm mal ve hizmet alımlarının tadadi olarak sayılmaması nedeniyle 01.01.2016-31.12.2016 dönemi iç ticaret hizmetlerini geliştirme payı harcama listesinde yer alan Bakanlık Makamı

Temsil ve Ağırlama Giderlerinin söz konusu listede yer alan diğer harcama kalemlerinden farklı bir nitelikte olmadığı, anılan harcamanın diğer bütün harcamalar gibi iç ticaret hizmetlerini geliştirme amacına yönelik olduğu,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak 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. Kamu idaresi cevabında, her ne kadar yapılmış olan "Bakanlık Makamı Temsil ve Ağırlama Giderlerinin" iç ticaret hizmetini geliştirmeye yönelik olduğunu ifade etse de, bu durum paydan mevzuatta sayılan kullanım amaçları dışında bir gider yapıldığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Dolayısıyla mezkûr yönetmelik hükümlerine açıkça aykırılık teşkil eden bulgu konusu uygulamaya yönelik Bakanlık tarafından sunulan gerekçeler 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.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 31.0		Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI		Yıl : 2016			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR		790.129.415,90		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.911.005.335,19	
10 HAZİR DEĞERLER		735.763.256,39		32 FAALİYET BORÇLARI		11.027.314,95	
102 BANKA HESABI		125.148.436,77		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		2.927.282,48	
105 DÖVİZ HESABI		3.031,25		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		8.100.032,47	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		915.586,45		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		1.859.453.025,62	
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		809.896.201,92		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		595.561.427,29	
12 FAALİYET ALACAKLARI		27.151,75		333 EMANETLER HESABI		1.253.301.806,45	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.375,17		337 MÜTEMLİK CARİ HESABI		10.589.791,88	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		25.776,58		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		40.470.125,39	
14 DİĞER ALACAKLAR		16.647.063,95		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		12.836,33	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		16.647.063,95		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		40.457.289,06	
15 STOKLAR		13.662.227,57		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		47.729,08	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		13.662.227,57		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		47.729,08	
16 ÖN ÖDEMELER		24.029.679,48		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		7.140,15	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		23.919.498,71		397 SAYIM FAZLALARI HESABI		7.140,15	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		110.180,77		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		337.191,19	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		36,76		43 DİĞER BORÇLAR		422,71	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		36,76		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		422,71	
				47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		336.768,48	
				472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		336.768,48	
				5 ÖZ KAYNAKLAR		-941.369.614,17	
				50 NET DEĞER		-2.321.996.531,32	
				500 NET DEĞER HESABI		-2.321.996.531,32	
				51 DEĞER HAREKETLERİ		-184.101.772.356,45	
				519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		-184.101.772.356,45	
				57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		94.579.706.198,63	
				570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		94.579.706.198,63	
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-1.081.313.733,81	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-1.081.313.733,81	
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		91.984.006.808,78	
				590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		91.984.006.808,78	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 31.0		Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI		Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR	
				N Yılı 2016	
2	DURAN VARLIKLAR	179.843.496,31			
22	FAALİYET ALACAKLARI	10.902,00			
	226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	10.902,00			
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	30.000.000,00			
	242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	30.000.000,00			
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	149.831.392,89			
	250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	27.344,51			
	252 BİNALAR HESABI	570.970,44			
	253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	65.278.447,71			
	254 TAŞITLAR HESABI	72.858.301,89			
	255 DEMİRBAŞLAR HESABI	290.215.905,30			
	257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-387.590.680,21			
	258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	108.471.103,25			
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
	260 HAKLAR HESABI	4.898.822,32			
	264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	74.184,96			
	268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-4.973.007,28			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	1.201,42			
	294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	14.402.568,58			
	299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-14.401.367,16			
AKTİF TOPLAMI		969.972.912,21		PASİF TOPLAMI	969.972.912,21

Bilanço Dipnotları :

906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	110.180,77
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	110.180,77
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	13.393.951.110,59
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	13.393.951.110,59
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	3.347,00
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	3.347,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.957.315,43
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	4.957.315,43
922 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	81.054.629,00
923 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	81.054.629,00
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	49.592.103,41
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	49.592.103,41

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0			Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI			Yılı : 2016											
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)			Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
630			GİDERLER HESABI			1.169.037.177,51			600			GELİRLER HESABI			93.153.043.986,29		
630	01		Personel Giderleri			621.640.923,74			600	01		Vergi Gelirleri			90.819.050.889,98		
630	01	01	Memurlar			582.060.673,95			600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler			117.882.154,81		
630	01	02	Sözleşmeli Personel			1.097.529,50			600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri			4.023.043.287,25		
630	01	03	İşçiler			431.822,94			600	01	04	Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergi			86.374.270.692,58		
630	01	04	Geçici Personel			1.103.972,12			600	01	05	Damga Vergisi			249.858.596,89		
630	01	05	Diğer Personel			38.948.925,23			600	01	06	Harçlar			53.992.183,33		
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri			99.661.401,14			600	01	09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler			3.975,00		
630	02	01	Memurlar			99.160.901,43			600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri			19.900.476,51		
630	02	02	Sözleşmeli Personel			199.547,07			600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri			17.375.473,66		
630	02	03	İşçiler			81.524,44			600	03	06	Kira Gelirleri			2.522.902,85		
630	02	04	Geçici Personel			215.245,04			600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri			2.100,00		
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları			4.183,16			600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler			8.212.405,58		
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri			125.800.954,81			600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar			2.166.847,52		
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları			13.750.726,42			600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar			1.668.233,00		
630	03	03	Yolluklar			22.397.696,09			600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla			4.326.191,29		
630	03	04	Görev Giderleri			17.787.644,93			600	04	05	Proje Yardımları			51.133,77		
630	03	05	Hizmet Alımları			67.531.712,71			600	04	06	Özel Gelirler			0,00		
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri			1.453.494,17			600	05		Diğer Gelirler			2.301.816.432,01		
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım			1.510.767,45			600	05	01	Faiz Gelirleri			21.203.370,39		
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri			1.361.798,50			600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar			527.346.302,93		
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri			7.114,54			600	05	03	Para Cezaları			1.377.716.371,97		
630	05		Cari Transferler			6.509.439,82			600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler			375.550.386,72		
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler			4.707.109,59			600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri			0,00		
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler			378,00			600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri			0,00		
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler			1.801.952,23			600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel			4.063.782,23		
630	07		Sermaye Transferleri			22.658.461,72			600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel			2.955.397,42		
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri			22.658.461,72			600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel			1.082.706,08		
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			45.170,00			600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel			25.678,73		
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku			45.170,00											
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler			152.973.917,32											

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0			Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI		Yılı : 2016	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 12 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan		143.395.892,91		NET GELİR TOPLAMI :	93.153.043.986,29
630 12 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde		132.235,90			
630 12 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret		5.500,00			
630 12 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid		9.440.288,51			
630 13	Amortisman Giderleri		85.118.211,98			
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		83.303.366,22			
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		1.610.048,71			
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		204.797,08			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri		15.797.981,72			
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri		9.227.955,18			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme		54.320,47			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri		228.318,70			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar		1.065.097,03			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları		727.579,34			
630 14 06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri		3.072.230,34			
630 14 07	Yiyecek		8.293,80			
630 14 08	İçecek		29.582,37			
630 14 09	Canlı Hayvanlar		30.507,25			
630 14 10	Zirai Maddeler		18.452,93			
630 14 11	Yem		252.335,13			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri		436.296,44			
630 14 13	Yedek Parçalar		118.195,43			
630 14 14	Nakil Vasıtaları Lastikleri		76.373,76			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar		62.786,48			
630 14 16	Spor Malzemeleri Grubu		18.228,28			
630 14 17	Baskı Ekipmanları		9,44			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler		371.419,38			
630 15	Karşılık Giderleri		14.694,24			
630 15 04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları		14.694,24			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler		43.799,28			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler		43.799,28			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid		539.241,13			
630 25 01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var Kay Gid		303.706,05			
630 25 02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var		228.331,08			

28/02/2017 13:51

Sayfa 2 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0			Adı : GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI			Yılı : 2016		
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
			KayGid					
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid					9.204,00
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler					38.090.263,06
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler					38.090.263,06
630	99		Diğer Giderler					142.717,55
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler					142.717,55
GİDERLER TOPLAMI :						1.169.037.177,51		
GİDERLER TOPLAMI (A)			1.169.037.177,51					
GELİRLER TOPLAMI (B)			93.153.043.986,29					
İNDİRİM ;ADE;ISKONTO TOPLAMI (C)			0,00			NET GELİR (D= B- C)		
						93.153.043.986,29		
						FAALİYET SONUCU D- A		
						91.984.006.808,78		

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>.

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
TASFİYE HİZMETLERİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	36
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	37
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	37
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	37
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	39
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	53
7.	EKLER.....	54

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Yap-İşlet-Devret Bakanlık Payı Geliri (TL) 40

Tablo 2: 2016 Yılı Bakanlık Payı Harcamaları 44

KISALTMALAR

TOBB Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

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 Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Dönem net kârı ise 9.805.524,72 TL tutarındaki vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra 29.605.423,04 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.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Nakit Akım Tablosu,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,

- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Yevmiye Defteri,

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço, Gelir Tablosu ile Nakit Akım Tablosuna verilmiştir.

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 Yüklenici Adına Açılan Özel Bir Hesapta Tutulması ve Bakanlık Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Bu Hesaptan Yapılması

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile X A.Ş. ve şirket ortağı olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) arasında imzalanan, modernize edilen gümrük kapılarına ait uygulama sözleşmelerinin, işletme süresince elde edilecek gelirlerden idare payına düşen kısmı düzenleyen muhtelif maddelerinin mevzuata aykırı hükümler taşıdığı görülmüştür.

TOBB tarafından modernize edilen Nusaybin, Hamzabeyli, Sarp, Habur, Kapıkule, Cilvegözü, Dilucu, Çıldır, Halkalı ve Esendere gümrük kapılarına ait uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde aşağıda belirtilen hükümlere yer verilmiştir.

“TOBB (veya şirket) tarafından, 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 218 inci maddesi hükmü çerçevesinde, İdarenin talepleri doğrultusunda, gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynî olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etme üzere, sözleşme süresince her yıl elde edilecek kantar ücretinin %25’i ayrılır. Ayrılan paya ilişkin işlemlerin usul ve esasları Gümrük Müsteşarlığı ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirlenir.”

“İdarece gerek duyulması veya Şirket tarafından teklif edilerek İdarece uygun görülmesi halinde, yatırım döneminde ticari işletmelere geçici olarak izin verilebilir. Bu süre içerisinde Şirketin söz konusu ticari faaliyetlerden kendi payına düşen gelirlerin %25’i Gümrük Müsteşarlığı payı olarak ayrılır. Ayrılan paya ilişkin işlemlerin usul ve esasları Gümrük Müsteşarlığı ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirlenir.”

Bu hükümlere göre TOBB yükleniminde yap-işlet-devret modeliyle modernize edilen sınır kapılarında kantar payı ve ciro payı adı altında elde edilen gelirlerin %25’i belirlenen giderlerin karşılanması amacıyla idareye bırakılmıştır.

Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğünden edinilen bilgi sonucunda idare payının 2016 yılı Aralık ayı sonu itibariyle gerçekleşmeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 1: Yap-İşlet-Devret Bakanlık Payı Geliri (TL)

SINIR KAPISI	2016 Yıl Sonu İtibariyle Harcama Sonrası Kalan Tutar (TL)
HABUR	19.029.572,00
CİLVEGÖZÜ	0
SARP	8.070.026,00
KAPIKULE	16.458.658,00
HAMZABEYLİ	0
NUSAYBİN	217.204,00
DİLUCU	907.412,00
ÇILDIR	104.925,00
HALKALI	532.095,00
HALKALI (Park Ücreti)	750.343,00
ESENDERE	14.009,00
KAPIKULE*	18.009.378,00
TOPLAM	64.093.622,00 TL
*Kapıkule sınır kapısına özgü olarak ayrıca ciro payı geliri elde edilmektedir.	

Yukarıda yer alan tablodan 2016 yılı içerisinde bu hesapta biriken paradan harcama sonrası kalan toplam tutarın 64.093.622 TL olduğu anlaşılmaktadır.

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 kısa 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 bir protokolle değil yasa ile belirlenmelidir. Bu nedenle söz konusu sözleşme maddelerinin mevzuata 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 Kanunu'nun 6'ncı maddesinde yer alan Hazine Birliği ile 13'üncü maddesinde yer alan Bütçeleme İlkelerine aykırılık taşıdığı belirtilmektedir.

Kanuna aykırı olarak düzenlenen uygulama sözleşmelerinin bahsi geçen maddelerinin, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 27'nci maddesinde yer alan;

“Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkansız 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” hükmü karşısında geçerliliği bulunmamaktadır.

B) Uygulama sözleşmelerinin Kanuna aykırı olduğu düşünülen maddelerine dayanılarak hazırlanan Protokol, 11.10.2011 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, TOBB ve X A.Ş. arasında imzalanmıştır.

Protokolde yer alan hükümler kısmen;

“Madde 3: İşbu protokol, Gümrük Kapılarının Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri kapsamında yapımı, işletilmesi ve devrine ilişkin yürürlükte olan sözleşmeler ile imzalanacak sözleşmeleri kapsar.

Madde 4: Protokolün süresi, 3 üncü maddede belirtilen sözleşme sürelerinin tamamının bittiği tarihe kadar devam eder.

Madde 5: Şirket, bu payı ayrı bir banka hesabında tutar. Ayrılan payın yatırılacağı banka ve bankada açılacak hesabın türü, süresi, faiz oranı vb. hususlar, İdarenin onayı alınmak suretiyle Şirket tarafından belirlenir.

Madde 6: Temin edilecek mal ve 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 bulunan 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 teslim 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 tutulmaz.”

Şeklindedir.

Protokol hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kantar gelirlerinden 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'un 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.

Diğer taraftan sözleşme ile belirlenmiş olan İdare adına ayrılacak payın saklanma işlemleri esasen Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmalıdır. Nitekim 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 Kararname'nin 15'inci maddesinde sayılan gelir getirici faaliyetlerden elde edilen gelirlerden oluşacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre Döner Sermaye İşletmesinin gelirleri 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 28'inci maddesinin birinci fıkrası ile 15'inci maddesinde öngörülen faaliyetlerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. 640 sayılı Kanun Hükmünde

Kararname'nin 15'inci maddesinde Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri sayılmakta olup maddenin konu ile ilgili kısımları;

“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 hizmetler yapmak, yaptırmak veya bunlara katılmak; yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının bu fıkrada belirtilen alanlarda sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak.” şeklindedir.

Anılan Kararname'nin 15'inci maddesinde yer alan faaliyetlerden bir tanesi de f) bendinde yer aldığı üzere; gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmaktır. Bu nedenle sınır kapılarında edinilen kantar gelirlerinden alınan % 25'lik payın döner sermaye bütçesi için bir gelir kalemi olduğu açıktır. TOBB'a 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 kullanımını Bakanlık Makamının 15.04.2014 tarih ve 2014/25 sayılı Olurunda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır.

Söz konusu Olur'da; Kantar Payı gelirlerinin tutulduğu hesaptan yapılacak mal ve hizmet teminine yönelik harcamaların, Bakanlık ile TOBB ve X A.Ş. arasındaki protokol uyarınca yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Aynı Olur'da ayrıca; talep edilen hizmetlerin öncelikle genel bütçede bulunan ödeneklerden karşılanması, ödeneklerin yeterli olmaması durumunda Kantar Payı hesabından karşılanmasının yerinde olacağı belirtilmektedir.

2016 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 tespit edilmiştir.

Tablo 2: 2016 Yılı Bakanlık Payı Harcamaları

Talep Eden Birim	Talep Edilen İş	Onay Tarihi	Gerçekleşen Miktar (TL)
AB ve Dış İliş. Gen. Müd.	Dünya Gümrük Günü Organizasyonu	20.01.2016	802.405,00
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Sarp Sınır Kapısı Proje Revize	19.02.2016	443.664,00
Gümrükler Muh. Gen. Müd.	Eğitim ve Teknik Malzeme İhtiyacı	20.09.2016	486.424,00
Bilgi İşl. Dai. Bşk.	Bilişim Sistemi Bakım Onarımı Ağ ve Donanım Desteği	23.02.2016	203.228,00
Rehberlik ve Teftiş Bşk.	Eğitim Organizasyon	22.03.2016	185.120,00
Gümrükler Gen. Müd.	Thomson Reuters Haber Ajansı Üyeliği	24.03.2016	68.291,00
Eğitim Dai. Bşk.	Radyasyon Güvenlik Eğitimi	06.06.2016	73.160,00
Bilgi İşl. Dai. Bşk.	Tablet Bilgisayar Alımı	27.06.2016	676.140,00
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Bakanlık Değerlendirme Toplantısı	15.06.2016	84.410,00
Risk Yön. Kon. Gen. Müd.	Çevrim İçi Veri Ağı Hizmeti Alımı	29.06.2016	44.079,00
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Araç Satın Alımı	01.07.2016	345.159,00
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Fırat Güm. Tic. Böl. Müd. Temel Atma Töreni	26.08.2016	85.565,00
Destek Hiz. Dai. Bşk.	Adıyaman Güm. Müd. Açılış Töreni	07.10.2016	101.244,00
Eğitim Dai. Bşk.	Hukuk Müşavirliği Meslek İçi Eğitim Programı	21.11.2016	223.183,00
Eğitim Dai. Bşk.	Değerlendirme Toplantısı	15.12.2016	280.974,00
		TOPLAM	4.103.046,00 TL

Buna göre 2016 yılı içerisinde söz konusu Kantar Payı hesabından Bakanlık ihtiyaçları için toplam 4.103.046,00 TL harcama yapılmıştır.

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 dâhil tüm kamu hesaplarının, fonların, kaynakların ve faaliyetlerinin denetim kapsamında olduğu belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanun'un "Sorumlular ve Sorumluluk Alanı" başlıklı 7'nci maddesinde, usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine

gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanların, 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 Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Sayıştay'a verilmiştir. Bu kaynağın harcanması sırasında meydana gelen usulsüzlükler nedeniyle sorumlular Sayıştay'a hesap vermek zorundadırlar.

Ancak Protokolün 7'nci 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 maddesi ikinci fıkrasında öngörüldüğü üzere ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu kârının hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi için ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılması gerekmektedir.

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 imzalanan "Yap İşlet Devret" uygulama 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 aykırı olup TOBB'a ait hesaplarda tutulmakta olan kantar gelirlerinin %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 X 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 X 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 yapılmasının 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 değerlendirilmesi gerektiği, 640 sayılı KHK'nın 15/1-j maddesi kapsamında da belirtilen faaliyetleri 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 yıl sonunda 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 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 olduğu, 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 2016 yılında ekli tabloda yer alan 4.103.046 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 X A.Ş. ve TOBB arasında 2011 yılında yapılan protokole dayandığı, protokolün de 3996 sayılı Kanun'un 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 belirtilen husus protokolün 640 sayılı KHK ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 27'nci maddesine aykırı olması durumudur. Hal böyle iken 640 sayılı KHK'da açık bir biçimde döner sermaye geliri olarak sayılan kantar payı geliri özel bir hesaba aktarılmaktadır.

2. Bulguda, Bakanlık tarafından talep edilen işlemlerin TOBB'un kurduğu şirketçe gerçekleştiriliyor olması ve bu şirketin sorumlu tutulamayacağı belirtilmesi iddiasına

ilişkin 2014 yılında TOBB'a imzalanmak üzere ek protokol gönderildiği hususu ile ilgili olarak öncelikle İdarece tarafımıza sunulan cevap içeriğinden mezkûr ek protokolün imzalanıp imzalanmadığı anlaşılammıştır. Kamu idaresi tarafından verilen cevap ekinde yer alan "Ek Protokol" bölümünde imzalar bulunmamakta olup savunmada imzalanmak üzere tarafımıza gönderildiği ifadesi yer almaktadır.

3. 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 düzenlemede şirketin sorumluluğu ile ilgili her hangi bir maddenin yer almadığı görülmektedir.

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 aşıkardır.

5. YİD sözleşmelerine göre elde edilen gelirlerin sözleşme süresi bitiminde Hazineye aktarılması gerektiği, elde edilen gelirlerin döner sermayeye gelir kaydedilmesi ve yıl sonunda 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 gelirlerinin %25'inden oluşan idare payının yıllar itibariyle döner sermaye hesabına aktarılmaması neticesinde mali tablolarda 600- Yurtiçi Satışlar Hesabı, 570- Geçmiş Yıllar Kârlar Hesabı ve 590- Dönem Net Kârı Hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Tasfiyelik Hale Gelmiş Eşya ve Araçların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Bakanlık Döner Sermeye İşletmesinde tasfiye sürecinde yer alan araç ve eşyaların muhasebe kayıtları itibariyle izlenmediği görülmüştür.

05.07.2012 tarih ve 28344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermeye İşletmesi Yönetmeliği'nin 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 Sermeye İşletmesi Yönetmeliği'nde muhasebe kayıtları ve mali tablolar ile ilgili hüküm bulunmamakta olup dolayısıyla bu konularda Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde muhasebe ilkelerine, 34'üncü maddesinde ise nazım hesaplara ilişkin ilkelere yer verilmiş olup buna göre ilgili hükümler;

“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.”

şeklindedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye İşletmelerinde, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince tespit ve 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 Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince yıllık kârı, 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 2016 Yılı 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 değerlendirilmeleri yapılamamaktadır.

Söz konusu husus 2015 yılı Sayıştay Raporu'nda ele alınmış ve tarafınızca verilen cevapta, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından konuyla ilgili görüş alındığı ve bu görüş yazısında "Tasfiyelik eşya ve araçlara ilişkin tespit edilecek bedellerin 9-Nazım Hesaplar ana hesap grubunda, 996-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Hesabı ile 997-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Alacaklı Hesabı adı altında açılacak nazım hesaplarda takip edilmesinin uygun olacağı" değerlendirildiğinin belirtilmesine rağmen, 2016 yılında 996 ve 997 no'lu hesapların kullanılmadığı anlaşılmıştır.

Ekonomik değer taşıyan ve süreç içerisinde mali tabloları etkileyecek tüm tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçların, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün görüş yazısına da istinaden 996-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Hesabı ile 997-Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Alacaklı Hesabı itibariyle izlenmesi ve bilanço dipnotlarında 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 9- Nazım Hesaplar ana hesap grubu altında 996- Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Hesabı ile 997- Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Alacaklı Hesabı adı altında açılacak nazım hesaplarda takip edilmesinin uygun olacağı değerlendirildiği,
- Maliye Bakanlığında alınan görüş çerçevesinde konunun uygulanmasına ilişkin yapılan değerlendirme sonucunda; 01.01.2016 tarihinde uygulamaya alınan Tasfiye Yönetim Sistemi (TYS)'nde Tasfiye İşletme Müdürlüklerine intikal etmiş Tespit ve Tahakkuk Belgelerinin (TTB) değerleriyle birlikte takip edilebilmekte olduğunun 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'nci 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 vb. 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 yıl sonunda 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 yapılabileceğinin değerlendirildiği,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusu husus ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yazışma gerçekleştirildiği ve mezkûr Genel Müdürlük tarafından önerimizi destekler mahiyette görüş verildiği ifade edilmektedir.

İdare tarafından eşyanın tasfiyesi yapılmadığı müddetçe ekonomik bir değer ifade etmeyeceği şeklindeki bir 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.

Ekonomik değer taşıyan ve süreç içerisinde mali tabloları etkileyecek tüm tasfiyelik hale gelmiş eşya ve araçlar Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün de görüşü üzerine 996- Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Hesabı ile 997- Tasfiyelik Eşya ve Araçlar Alacaklı Hesabı adı altında açılacak nazım hesaplarda takip edilmeli ve bilanço dipnotlarında gösterilmesi sağlanmalıdır. Bu eşya ve araçların tespit tahakkuk belgesinde yer alan satışa esas bedel ile değerlendirilmesi zorunlu olmamalı, işletmeler Vergi Usul Kanunu'nun 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 ve bu sayede mevzuatta bahsedilen mali tablo ilkelerine daha uygun raporların ve mali tabloların düzenlenmiş olacağı düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU		ÖNCEKİ DÖNEM		CARİ DÖNEM
		01.01.2015	31.12.2015	01.01.2016 31.12.2016
1-	AKTİF VARLIKLAR		144.540.270,30	178.493.319,59
1-	DÖNEN VARLIKLAR		136.561.005,24	167.949.766,48
	A- Hazır Değerler		134.410.727,85	165.648.103,37
	1 - Kasa		37.349,44	74.231,49
	2 - Alınan Çekler			
	3 - Bankalar		134.373.378,41	165.573.871,88
	4 - Verilen Çekler ve ödeme Emirleri (-)		0,00	
	5 - Diğer Hazır Değerler		0,00	
	B- Menkul Kıymetler		0,00	0,00
	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 (-)			
	C- Ticari Alacaklar		14.567,13	31.168,13
	1 - Alıcılar			
	2 - Alacak Senetleri			
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)			
	4 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar		4.850,15	13.031,90
	5 - Verilen Depozito ve Teminatlar		9.716,98	18.136,23
	6 - Diğer Ticari Alacaklar		0,00	0,00
	7 - Şüpheli Diğer Alacaklar			
	8 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			
	D- Diğer Alacaklar		732.549,07	708.642,57
	1 - Personelden Alacaklar		42.488,19	39.924,77
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar		690.060,88	668.717,80
	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar		2.024.633,90	2.023.994,16
	4 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		-2.024.633,90	-2.023.994,16
	E- Stoklar		660.844,13	759.779,73
	1 - İlk Madde ve Malzeme		660.844,13	759.779,73
	2 - Yan Mamuller			
	3 - Mamuller			
	4 - Ticari Mallar			
	5 - Diğer Stoklar			
	6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)			
	7 - Verilen Sipariş Avansları			

F-	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00	0,00
	1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri		
	2 - Taşeronlara Verilen Avanslar		
G-	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	742.312,56	802.072,68
	1 - Gelecek Aylara Ait Giderler	742.312,56	802.072,68
	2 - Gelir Tahakkukları		
H-	Diğer Dönen Varlıklar	4,50	0,00
	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	0,00
	6 - Sayım ve Tesellüm Noksanları		
	7 - Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar		
	8 - Diğer Duran Varlıklar Karşılığı (-)		
2-	DURAN VARLIKLAR	7.979.265,06	10.543.553,11
A-	Ticari Alacaklar		
	1 - Alıcılar		
	2 - Alacak Senetleri		
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
	4 - Verilen Depozito ve Teminatlar		
	5 - Diğer Ticari Alacaklar		
	6 - Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)		
B-	Diğer Alacaklar		
	1 - Personelden Alacaklar		
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar		
	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		
C-	Mali Duran Varlıklar		
	1 - Diğer Mali Duran Varlıklar		
	2 - Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)		
D-	Maddi Duran Varlıklar	7.979.265,06	10.543.553,11
	1 - Arazi ve Arsalar		
	2 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		
	3 - Binalar	972.519,36	972.519,36
	4 - Tesis, Makine ve Cihazlar	8.223.905,00	10.511.794,14
	5 - Taşıtlar	4.501.393,50	6.261.740,50
	6 - Demirbaşlar	6.458.879,95	8.978.600,55
	7 - Diğer Maddi Duran Varlıklar		
	8 - Birikmiş Amortismanlar (-)	-12.177.432,75	-16.181.101,44
	9 - Yapılmakta Olan Yatırımlar		
	10 - Verilen Avanslar		

	E-	Maddi Olmayan Duran Varlıklar		
		1 - Haklar		
		2 - Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar		
		3 - Birikmiş Amortismanlar (-)		
		4 - Verilen Avanslar		
	F-	Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar		
		1 - Arama Giderleri		
		2 - Hazırlık ve Geliştirme Giderleri		
		3 - Birikmiş Tükenme Payları (-)		
		4 - Verilen Avanslar		
	G-	Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları		
		1 - Gelecek Yıllara Ait Giderler		
		2 - Gelir Tahakkukları		
	H-	Diğer Duran Varlıklar		
		1 - Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV		
		2 - Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar		
		3 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar */*		
		4 - Peşin ödenen Vergiler ve Fonlar		
		5 - Diğer Çeşitli Duran Varlıklar		
		6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)		
		7 - Birikmiş Amortismanlar (-)		
2-		PASİF KAYNAKLAR	144.540.270,30	178.493.319,59
3-		KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	86.931.924,31	117.269.225,52
	A-	Ticari Borçlar	4.628.174,38	5.536.150,16
		1 - Satıcılar	43.717,51	296.638,39
		2 - Alınan Depozito ve Teminatlar	4.584.456,87	5.239.511,77
		3 - Diğer Ticari Borçlar		
	B-	Diğer Borçlar	74.772.631,31	103.256.306,05
		1 - Personele Borçlar	133.152,66	132.236,24
		2 - Diğer Çeşitli Borçlar	74.639.478,65	103.124.069,81
	C-	Alınan Avanslar	263.666,31	577.417,81
		1 - Alınan Sipariş Avansları	263.666,31	577.417,81
		2 - Alınan Diğer Avanslar		
	D-	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri		
		1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri		
	E-	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	5.284.671,50	6.120.084,50
		1 - Ödenecek Vergi ve Fonlar	2.456.366,56	2.784.792,29
		2 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	130.150,50	142.386,53
		3 - Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	2.691.519,86	3.152.057,84
		4 - Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları		
		5 - Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.		167,18
		6 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler	6.634,58	40.680,66

	F-	Borç ve Gider Karşılıkları	1.982.780,81	1.779.267,00
		1 - Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları	8.651.245,67	9.805.524,72
		2 - Dönem Karının Peşin ödenen Ver. ve Diğ. Yük. (-)	-6.668.464,86	-9.027.625,84
		3 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		1.001.368,12
		4 - Maliyet Giderleri Karşılığı		
		5 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları		
	G-	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklar		
		1 - Gelecek Aylara Ait Gelirler		
		2 - Gider Tahakkukları		
	H-	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar		
		1 - Hesaplanan KDV		
		3 - Sayım ve Tesellüm Fazlaları		
		4 - Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar		
4-		UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	8.615.307,70
	A-	Ticari Borçlar		
		1 - Satıcılar		
		2 - Alınan Depozito ve Teminatlar		
		3 - Diğer Ticari Borçlar		
	B-	Diğer Borçlar		
		1 - Diğer Çeşitli Borçlar		
	C-	Alınan Avanslar		
		1 - Alınan Sipariş Avansları		
	D-	Borç ve Gider Karşılıkları		8.615.307,70
		1 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		8.615.307,70
	E-	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları		
		1 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler		
		2 - Gider Tahakkukları		
5-		ÖZKAYNAKLAR	57.608.345,99	52.608.786,37
	A-	Ödenmiş Sermaye	30.000.000,00	30.000.000,00
		1 - Sermaye	30.000.000,00	30.000.000,00
		2 - Ödenmemiş Sermaye (-)	0,00	0,00
	B-	Sermaye Yedekleri		
		1 - M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları		
	C-	Kar Yedekleri		
		1 - Özel Fonlar		
	D-	Geçmiş Yıllar Karları		
		1 - Geçmiş Yıllar Karları		
	E-	Geçmiş Yıllar Zararları (-)	-6.996.636,67	-6.996.636,67
		1 - Geçmiş Yıllar Zararları (-)	6.996.636,67	6.996.636,67
	F-	Dönem Net Kan (Zararı)	34.604.982,66	29.605.423,04
		1 - Dönem Net Karı	34.604.982,66	29.605.423,04
		2 - Dönem Net Zararı (-)		

T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi
2016 YILI AYRINTILI GELİR TABLOSU

GELİRİN ÇEŞİDİ		ÖNCEKİ DÖNEM 2015	CARİ DÖNEM 2016
A	BRÜT SATIŞLAR	102.161.496,43	126.253.576,35
	1 Yurtiçi Satışlar	102.070.402,48	125.605.616,31
	2 Yurtdışı Satışlar	0,00	0,00
	3 Diğer Gelirler	91.093,95	647.960,04
B	SATIŞ İNDİRLİMLERİ(-)	1.154.111,78	3.203.151,70
	1 Satıştan İadeler	1.154.111,78	3.203.151,70
	2 Satış İskontoları	0,00	0,00
	3 Diğer İndirimler	0,00	0,00
C	NET SATIŞLAR	101.007.384,65	123.050.424,65
D	SATIŞLARIN MALİYETİ	0,00	982.695,30
	1 Satılan Mamuller Maliyeti	0,00	0,00
	2 Satılan Ticari Mallar Maliyeti	0,00	0,00
	3 Satılan Hizmet Maliyeti	0,00	982.695,30
	4 Diğer Satışların Maliyeti	0,00	0,00
E	FAALİYET GİDERLERİ(-)	67.903.197,27	87.606.017,78
	1 Araştırma ve Geliştirme Gid.	0,00	0,00
	2 Pazarlama,Satış Dağıtım G.	0,00	0,00
	3 Genel Yönetim Giderleri	67.903.197,27	87.606.017,78
	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	33.104.187,38	34.461.711,57
F	DiĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	9.611.136,96	12.656.324,43
	1 İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	2 Bağılı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	4 Komiyon Gelirleri	0,00	0,00
	3 Faiz Gelirleri	9.327.000,52	12.406.460,42
	5 Konusu Kalmayan Karşılıklıklar	1.126,72	773,00
	6 Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	283.009,72	249.091,01
G	DiĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	0,33	0,30
	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	0,33	0,30
H	FINANSMAN GİDERLERİ	0,00	0,00
	1 Kısa Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	2 Uzun Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	42.715.324,34	47.118.035,70
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	541.313,91	928.825,48
	1 Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
	2 Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	541.313,91	928.825,48
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR	409,59	8.635.913,42
	1 Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları	0,00	0,00
	2 Önceki Dönem Gider ve Zararları	257,88	8.633.980,52
	3 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	151,71	1.932,90
	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	43.256.228,33	39.410.947,76
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DiĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI	8.651.245,67	9.805.524,72
	1 DÖNEM KARI VERGİ VE DiĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI	8.651.245,67	9.805.524,72
	DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	34.604.982,66	29.605.423,04

NAKİT AKIM TABLOSU

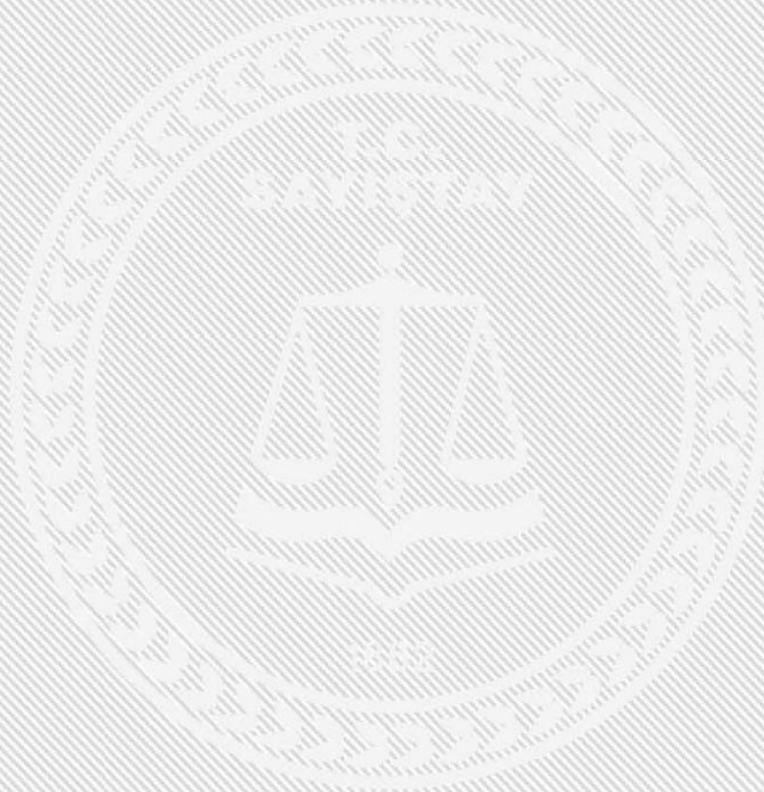
	ÖNCEKİ DÖNEM	CARI DÖNEM
	01/01/2015-31/12/2015	01/01/2016-31/12/2016
A- DÖNEM BAŞI NAKİT MEVCUDU	29.091,00	37.349,44
B- DÖNEM İÇİ NAKİT GİRİŞLERİ	129.454.489,36	166.989.476,77
1- Satışlardan Elde Edilen Nakit	92.261.353,89	123.067.025,65
a- Net Satışlar	92.249.836,69	123.050.424,65
b- Ticari Alacaklardaki Azalışlar	11.517,20	
c- Ticari Alacaklardaki Artışlar(-)	0,00	16.601,00
2- Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlardan Dolayı Sağlanan Nakit	6.387.363,04	12.656.324,43
3- Olağandışı Gelir ve Karlardan Sağlanan Nakit	358.547,69	928.825,48
4- Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit (Alımlarla İlgisi Olmayan)	30.447.224,74	30.337.301,21
5- Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit (Alımlarla İlgisi Olmayan)		
6- Sermaye Artışlarından Sağlanan Nakit	0,00	0,00
7- Diğer Nakit Girişleri		
C- DÖNEM İÇİ NAKİT ÇIKIŞLARI	58.761.804,28	66.997.154,69
1- Maliyetlerden Kaynaklanan Nakit Çıkışları	-260.274,54	-907.975,78
a- Satışların Maliyeti		
b- Stoklardaki Artışlar		
c- Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Azalışlar		
d- Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Artışlar(-)	-260.274,54	-907.975,78
e- Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Giderler		
f- Stoklardaki Azalışlar		
2- Faaliyet Giderlerine İlişkin Nakit Çıkışları	59.021.798,96	67.903.197,27
a- Araştırma ve Geliştirme Giderleri		
b- Pazarlama Satış ve Dağıtım Giderleri		
c- Genel Yönetim Giderleri	59.021.798,96	67.903.197,27
d- Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Giderler(-)		
3- Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlara İlişkin Nakit Çıkışları	0,00	0,30
a- Diğer Faaliyetlerle İlgili Olağan Gider ve Zararlar	0,00	0,30
b- Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar(-)		
4- Finansman Giderlerinden Dolayı Nakit Çıkışları		
5- Olağandışı Gider ve Zararlardan Dolayı Nakit Çıkışı	279,86	1.932,90
a- Olağandışı Gider ve Zararlar	279,86	1.932,90
b- Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar(-)		
6- Duran Varlık Yatırımlarına İlişkin Nakit Çıkışları		
7- Kısa Vadeli Yabancı Kaynak Ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)		
8- Uzun Vadeli Yabancı Kaynak Ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)		
9- Ödenen Vergi ve Benzeri		
10- Diğer Nakit Çıkışları		
D- DÖNEM SONU NAKİT MEVCUDU (A+B+C)	188.245.384,64	234.023.980,90
E- NAKİT ARTIŞ VE AZALIŞI (B-C)	70.692.685,08	99.992.322,08

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

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	62
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	63
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	63
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	63
5. GENEL DEĞERLENDİRME	65
6. DENETİM BULGULARI.....	66

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:

- 2016-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 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, Stratejik Planın kalan son iki yıllık dönemi için güncellendiği ancak bunun yerine beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Performans programında, Bakanlık bütçesinin %50,72'lik kısmını oluşturan bölümünün performans hedefleri ve performans programıyla ilişkilendirilmediği ve bu anlamda faaliyetlerle ilişkilendirelemeyen genel yönetim giderlerinin bütçenin yarısını işgal ederek performans esaslı bütçelemeye engel teşkil ettiği görülmüştür.

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. Mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmemiştir.

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 yansıtmasından; 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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2016-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2016-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 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 plana ilişkin yapılan değerlendirmede, planın kalan son iki yıllık dönemi için güncellendiği ancak bunun yerine beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Performans programı üzerinde yapılan incelemelerde, faaliyetlerle ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerinin bakanlık bütçesinin yarısını işgal ederek performans esaslı bütçelemeye engel teşkil ettiğini görülmüştür.

Faaliyet raporuna ilişkin yapılan incelemelerde ise, raporun mevzuatta belirlenen şekil şartlarına kısmen uyularak hazırlandığı, mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği, performans hedef ve göstergelerine performans programı ile tutarlı bir şekilde yer verilirken, hedef düzeylere ulaşamama durumlarında meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanmadığı anlaşılmıştır.

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

BULGU 1: Stratejik Planın Mevzuata Göre Yenilenmesi Gerekirken Bunun Yerine Güncellenmiş Olması

Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2013-2017 dönemini kapsayan Stratejik Planının, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yenilenmesi gerekirken, planın son iki yıllık dönemi için revize edildiği görülmüştür.

Bakanlığın ilk Stratejik Planı 2013-2017 dönemine ait iken, 2016 yılı içerisinde bakanlık öncelikleri doğrultusunda revize edilerek 2016-2017 dönemine ilişkin olarak yeniden yayımlanmıştır. Revize edilen planda da, 5 adet amaç, 14 adet hedef ve 179 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Ancak planın değiştirilme yöntemi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Şöyle ki, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.

(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

(3) Ayrıca;

a) Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması hâlinde ilgili kamu idaresinin,

b) Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,

c) Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,

ç) Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,

d) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin,

stratejik planları yenilenebilir.

(4) Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, yukarıdaki şartların oluşmasını müteakip en geç üç ay içinde alınır. Bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan yenilenir.

(5) Stratejik planların yenilenmesinde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur. Güncelleştirilme durumunda ise Müsteşarlığa ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir.”

Hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, ilgili kamu idaresi tarafından stratejik planda güncelleştirme yapılmak isteniyorsa misyon, vizyon ve amaçlar değiştirilmeden sadece hedeflerde nicel değişikliklere gidilerek planın kalan süresi için yapılması, bunun dışında Bakanın değişmesi halinde ise stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanması gerekmektedir.

Bakanlığın 2013-2017 dönemini içeren Stratejik Planı hazırlandığından bu yana, üç defa Bakan değişikliği olmuştur. Bu görev değişimlerinin hiçbirinde Stratejik Planın yenilenmediği bunun yerine bir defa güncelleme çalışması yapıldığı, bu güncelleme çalışması yapılırken de plandaki misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin değiştirilmediği sadece performans göstergelerinin bir kısmının kaldırıldığı bir kısmının da değiştirildiği tespit edilmiştir.

Oysaki anılan Yönetmelik hükmüne göre Stratejik Planın bu şekilde güncellenmesi yerine 5 yıllık bir dönem için yeniden hazırlanması gerekirdi.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi” başlıklı 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen “Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,...stratejik planları yenilenebilir.” hükmünün yer aldığı,

Belirtilen mevzuat hükmünün yanı sıra, Bakan değişikliği olan dönemde 2013-2017 yıllarını kapsayan Stratejik Planın bitimine kısa bir süre kaldığı, dönem bitiminde yeni planın

hazırlanacağı da dikkate alınarak, Bakanlık Makamının takdiriyle Stratejik Planın yenilenmesi yerine göstergelerin güncelleştirildiği,

Bakanlığın 2018-2022 dönemini kapsayacak Stratejik Plan hazırlık çalışmalarına 2017 yılı Ocak ayı itibarıyla başlanmış olduğu,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(…)

(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

(…)”

Hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, ilgili kamu idaresi tarafından stratejik planda güncelleştirme yapılmak isteniyorsa misyon, vizyon ve amaçlar değiştirilmemeli sadece hedeflerde nicel değişikliklere gidilmelidir. Ancak Bakanlık Stratejik Planında güncelleştirme yapılırken performans göstergelerinin bir kısmının kaldırıldığı bir kısmının da nitelik itibarıyla değiştirildiği görülmüştür. İdare tarafından bu şekilde bir değişiklik öngörülmüşse anılan mevzuat hükmüne göre Stratejik Planın güncellenmesi yerine yenilenmesi gerekirdi. Kaldı ki, 2013-2017 dönemini içeren Bakanlık Stratejik Planı hazırlandığından bu yana, üç defa Bakan değişikliği olmuştur. Mezkûr yönetmelik hükmünde de belirtilen durumda Stratejik Planın yenilenebileceği de ifade edilmiştir.

Belirtilen gerekçelerle kamu idaresi tarafından verilen cevap tarafımızca yerinde görülmemiştir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin ilgili hükmüne göre Stratejik Planın bu şekilde güncellenmesi yerine 5 yıllık bir dönem için yeniden hazırlanması gerektiğinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: Bütçenin %50,72'lik Kısmının Performans Hedefleri ve Performans Programıyla İlişkilendirilmemesi

Bakanlık bütçesinin %50,72'lik kısmını oluşturan bölümünün performans hedefleri ve performans programıyla ilişkilendirilmediği görülmüştür.

Performans Programında 14 adet performans hedefi belirlenmiş ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere bütçe içi 1.052.766.000,00 TL, bütçe dışı 323.757.636,00 TL olmak üzere toplam 1.376.523.636,00 TL kaynak kullanılması öngörülmüştür. Program döneminde faaliyetlerin ve performans hedeflerinin gerçekleştirilmesi için öngörülen toplam 1.376.523.636,00 TL kaynağın %49,28'i (678.403.909,00 TL) faaliyetlerle ilişkilendirilirken, %50,72'si (698.119.727,00 TL) genel yönetim giderleri başlığı altında toplanmıştır. Bütçe içi kaynağın ise %33,69'u (354.646.273,00 TL) faaliyetlerle ilişkilendirilmiş, %66,31'i (698.119.727,00 TL) genel yönetim giderleri olarak belirlenmiştir.

Genel yönetim giderleri toplamı olan 698.119.727,00 TL'nin;

- 475.894.384,00 TL'sinin personel giderlerine,
- 94.954.087,00 TL'sinin sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak ödemelere,
- 69.059.256,00 TL'sinin mal ve hizmet alım giderlerine,
- 4.750.000 TL'sinin cari transferlere,
- 53.462.000,00 TL'sinin de sermaye giderlerine ayrıldığı anlaşılmıştır.

Bu dağılımda özellikle "Personel Giderleri" başlığı altında ayrılan kaynağın (475.894.384,00 TL) performans programının toplam kaynak ihtiyacı içinde yaklaşık olarak %34'lük bir paya sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda, personel giderlerinin faaliyet maliyetlerine dâhil edilmemesi performans programının hazırlanmasından beklenen amacın gerçekleşmesini zafiyete uğratacaktır.

Kamu İdaresinin toplam bütçesinin ağırlıklı kısmının herhangi bir stratejik hedef ve performans hedefiyle ilişkilendirilmemiş olması performans esaslı bütçeleme sistemine tam olarak uyum sağlanamadığını göstermektedir.

Ayrıca, Performans Programında toplam kaynağın %50,72'lik kısmının “Genel Yönetim Giderleri” başlığı altında toplanarak faaliyet maliyetleri içerisine dâhil edilmemesi, kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle çelişmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Bulgu konusu hususa iştirak edildiği,

Bununla birlikte, 2016 yılına ait bu eksikliğin giderilmesi amacıyla, 2017 yılında toplam kaynağın yaklaşık %75'lik kısmının faaliyetlerle ilişkilendirildiği, böylelikle 2017 yılı bitiminde doğru bir faaliyet-maliyet ilişkisinin sağlanmasının amaçlandığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak iştirak edilen bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yerine getirileceği ifade edilen işlemler takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: İdare Faaliyet Raporunda Temel Mali Tablolara Yer Verilmemesi

İdare Faaliyet Raporunda mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

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

“(1) 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.

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik,

kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

(...)” hükmü yer almaktadır.

Anılan Yönetmelik hükmünden anlaşılacağı üzere, idare faaliyet raporlarının mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara da yer verilmesi gerekmektedir. 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 519’uncu maddesinde ise genel bütçe kapsamındaki her bir kamu idaresi tarafından hazırlanması zorunlu olan temel mali tabloların Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Bakanlık İdare Faaliyet Raporunda yukarıda bahsedilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak mali bilgiler başlığı altında Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tabloları ve bu tabloların açıklamalarına yer verilmediği tespit edilmiştir.

İdare Faaliyet Raporunda temel mali tablolar ve açıklamalarına yer verilmemiş olması ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 7’nci maddesinde bahsi geçen kamu kaynağının kullanılmasında mali saydamlığın sağlanması prensibi ile bağdaşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında aynen;

"Bulguya iştirak edilmektedir. 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda temel mali tablolar ve açıklamalarına yer verilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak İştirak edilen bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yerine getirileceği ifade edilen işlemler takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Performans Programında Yer Alan Performans Hedef ve Göstergelerinin Gerçekleşmesinde Meydana Gelen Sapma Nedenlerine Faaliyet Raporunda Yer Verilmemesi

Bakanlık 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Bilgileri başlığı altında Faaliyet ve Proje bilgileri belirtilirken Performans Programında yer alan 179 adet Performans Göstergesinin hedef değer ve gerçekleşme durumlarının açıklandığı ancak meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de 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.

Yapılan incelemede Bakanlık İdare Faaliyet Raporunun “Performans Bilgileri” bölümünün “Faaliyet ve Proje Bilgileri” başlığı altında, 2016 Yılı Performans Programında yer verilen 179 adet Performans Göstergesinin gerçekleşme sonuçlarına ilişkin olarak 67 adedinde hedef değere ulaşıldığı, 55 adedinde ulaşılamadığı ve 57 göstergede ise tahmin edilen hedeflerin aşıldığının belirtildiği ancak hedef değerlerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamaların raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idarelerinin, performans programlarındaki göstergeleri kullanarak faaliyet raporlarında başarılarını raporlamaları beklentisine yönelik olarak madde metninden de anlaşılacağı üzere, Performans Programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının ve meydana gelen sapmaların nedenlerinin anılan raporda gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında aynen;

"Bulguya iştirak edilmektedir. Performans Programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda yer verilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak İştirak edilen bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yerine getirileceği ifade edilen işlemler takip eden denetimlerde izlenecektir.

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>