



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇERİK

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI TASFİYE HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	52
GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	80

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	6

KISALTMALAR

DİİB	: Dahilde İşleme İzin Belgesi
DİR	: Dahilde İşleme Rejimi
GK	: Gümrük Kanunu
GÜVAS	:Gümrük Veri Ambarı Sistemi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle Gümrük ve Ticaret Bakanlığına 644.667.000TL başlangıç ödeneği tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0.14 üne tekabül etmektedir.

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

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Başlangıç Ödeneği (A)	644.667.000.-TL
Başlangıç Ödeneğine Yapılan Eklemeler (B)	215.053.866.-TL
Düşülen Ödenekler Toplamı (C)	68.504.937.- TL
Yılsonu Ödenekler Toplamı (D=(A+B)-(C))	791.215.929.-TL

GİDER TÜRÜ	BÜTÇE ÖDENEĞİ	YILSONU ÖDENEĞİ	HARCAMA
01 PERSONEL GİDERLERİ	364.998.000	387.285.365	384.428.010
02 S.G.K. DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	76.041.000	80.040.804	79.201.816
03 MAL VE HİZMET ALIMLARI	73.368.000	139.779.200	131.193.186
05 CARİ TRANSFERLER	5.510.000	73.040.910	72.951.811
06 SERMAYE GİDERLERİ	124.750.000	111.069.650	77.081.220
2014 YILI TOPLAMI	644.667.000	791.215.929	744.860.043

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 Kanununun 49 ve 50 nci 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 Yönetmeliğinin “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 yayımlanmasına ilişkin esas, usul, 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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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.

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

Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845

sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM'nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen yatırım teşvik belgeleri kapsamında sağlanan destek unsurlarının geri alınmasına ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

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

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

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

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

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

“Gümrük Vergisi Muafiyeti

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

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

(3) Bakanlık, sektörel kısıtlamaları göz önüne alarak;

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

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

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

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

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

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

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

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

Belge iptali sonucunda uygulanacak müeyyideler bakanlar kurulu kararında şu şekilde belirlenmiştir :

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

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

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

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

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

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

Vergisel yükümlülüğün doğduğu tarih ve zaman aşımı hükümleri, iptal olan yatırım teşvik belgeleri kapsamında çok sayıda eski tarihli beyanname bulunması nedeniyle önem kazanmıştır.

Bu konuya ilişkin olarak 4458 sayılı Gümrük Kanununun 184.maddesi şu şekildedir:

“183 üncü maddede belirtilen haller dışında;

a) İthalat vergilerine tabi eşyanın geçici depolanmasından veya tabi tutulmuş olduğu gümrük rejiminin uygulanmasından doğan yükümlülüklerden birinin yerine getirilmemesi,

b) Eşyanın söz konusu gümrük rejimine tabi tutulmasına veya nihai kullanımı nedeniyle indirimli yahut sıfır ithalat vergi oranı uygulanmasına ilişkin koşullardan birine uyulmaması hallerinde ve bu fiillerin geçici depolanmanın veya ilgili gümrük rejiminin yanlış

uygulanması sonucunu yarattığının tespit edilmesi,

durumunda ithalat nedeniyle gümrük yükümlülüğü doğar.

2. Gümrük yükümlülüğü;

a) 1 inci fıkranın (a) bendinde belirtilen hükmün yerine getirilmemesinin bir gümrük yükümlülüğü doğurması halinde, bu tarihte,

*b) Eşyanın sözkonusu gümrük rejimine tabi tutulmasına veya nihai *1* kullanımı nedeniyle indirimli ya da sıfır ithalat vergi oranı uygulanmasına ilişkin bir koşula uyulmadığının sonradan tespiti halinde, ilgili rejime tabi tutulduğu tarihte, Başlar.*

3. Yükümlü, ithalat vergilerine tabi eşyanın geçici depolanmasından veya tabi tutulduğu gümrük rejiminin uygulanmasından doğan yükümlülükleri yerine getirmesi gereken kişi ya da söz konusu rejime tabi tutulması için konulmuş koşullara uyması gereken kişidir.”

Zamanaşımına ilişkin olarak Gümrük Kanununun 197. Maddesinde:

“1. Gümrük vergileri, tahakkukundan hemen sonra yükümlüye tebliğ edilir.

2. Yapılan denetlemeler sonucunda hiç alınmadığı veya noksan alındığı belirlenen veya 1 inci fıkroda belirtilen şekilde tebliğ edilemeyen gümrük vergilerine ilişkin tebligat, gümrük yükümlülüğünün doğduğu tarihten itibaren üç yıl içinde yapılır. Şu kadar ki, gümrük yükümlülüğünün doğduğu olayla ilgili olarak dava açılması zaman aşımını durdurur.”

Gümrük Yükümlülüğü ve Zaman Aşımı ile ilgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Ekonomi Bakanlığı tarafından yatırım teşvik belgesinin iptali ile birlikte gümrük yükümlülüğünün doğduğu ve 3 yıl içinde tebliğ edilmesinin gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

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

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

(2) Kanunun 197 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca istenen gümrük vergileri ve

gümrük vergileri alacağına bağlı idari para cezaları yükümlüsüne tek bir karar ile tebliğ edilir ve aynı anda ilgili programa kaydedilir.” hükümleri bulunmaktadır.

Bu doğrultuda Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı 2014 yılı iş ve işlemlerinin denetlenmesi kapsamında;

1- Ekonomi Bakanlığında 2011,2012,2013,2014 yılında iptal edilen teşvik belgelerine ait liste istenmiş olup, iptal edilen 5012 adet yatırım teşvik belgesine ilişkin liste tarafımıza gönderilmiştir.

2- Örneklem olarak seçilen 2011 yılında iptal edilen 929 yatırım teşvik belgesi kapsamındaki ithalat beyannameleri GÜVAS sisteminde sorgulanmıştır. GÜVAS sistemi üzerinden yapılan sorgulama neticesinde iptal edilen 120 adet yatırım teşvik belgesi kapsamında beyanname düzenlediği tespit edilmiştir.

3- 120 adet yatırım teşvik belgesi ile ithalat yapan firmalara mevzuatta belirlenen müeyyidelerin uygulanıp uygulanmadığı bilge sistemi üzerinde (ek tahakkuk, ek ceza) ve yerinde yapılan denetimlerde işlem dosyalarında incelenmiş olup aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen belgelerin bir kısmında yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatlara ek tahakkuk ve tebliğin yapılmadığı,

- 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen belgelerin bir kısmında yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatlara ek tahakkuk ve tebliğin kısmen yapıldığı,

- 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen yatırım teşvik belgeleri kapsamında yapılan ithalatların bir kısmında ek tahakkuk ve tebliğin yapıldığı ancak elektronik ortamda kayıtlara aktarılmadığı,

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

Kamu idaresi cevabında; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından bulgumuza verilen cevapta özetle;

Yatırım teşvik belgelerinin iptallerine ve devirlerine ilişkin olarak önceki uygulamada, Ekonomi Bakanlığı tarafından bildirilen yatırım teşvik belgesi iptalleri, bakanlıkça gerekli işlemler yapılmak üzere gümrük idarelerine bildirilmekte olduğu, Yatırım teşvik belgelerinin devir ve iptal işlemlerine ilişkin listelerin 12/05/2012 tarihli ve 28290 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 11 Seri Nolu Gümrük Genel Tebliğinde Değişiklik ile Resmî Gazete’de yayımlanmaya başladığı,

Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüklerine muhatap 15/05/2012 tarihli ve 11195 sayılı talimat yazımızla, Ekonomi Bakanlığınca aylık olarak Resmi Gazete’de yayımlanan iptal edilen yatırım teşvik belgeleri listelerinin gümrük müdürlüklerince takip edilerek işlemlerin sonuçlandırılması gerektiği bildirildiği, Resmi Gazete’de yayımlanan belge iptalleri gümrük idareleri tarafından takip edilerek gerekli işlemler yapılmaya başlandığı Belge devirleri ise yine adı geçen Bakanlık tarafından yazı ile tarafımıza bildirildiği ve Bakanlığımızca gümrük idarelerine konu ile ilgili gerekli talimat verildiği,

Yatırım teşvik belgesinin iptali durumunda o belge kapsamında ithal edilen eşyaya ilişkin alınması gereken vergiler ilgili mevzuat çerçevesinde tahsil edildiğinde, kapanmış beyannamede BİLGE sistemi üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmamakta, sadece dosyasına gerekli şerhler düşülmektedir. Bu çerçevede, BİLGE sistemi üzerinde yapılan denetimin tam olarak doğru sonucu vermeyeceğinin düşünüldüğü,

Konunun araştırılıp incelenerek gereğinin yapılabilmesini teminen, 15.05.2015 tarihli ve 7969817 sayılı yazımız ile Başkanlıklarından Ekonomi Bakanlığınca iptal edilen yatırım teşvik belgelerine ilişkin listenin yıllar itibarıyla ve 2011 yılında iptal edilen belgeler arasında beyanname düzenlendiği tespit edilen 120 adet yatırım teşvik belgesine ait listenin Bakanlığımıza iletilmesi talep edildiği,

İfadeleri yer almaktadır

Sonuç olarak Kurum cevabında, iptal edilen yatırım teşvik belgeleri aylık listeler halinde Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra 15/05/2012 tarihli ve 11195 sayılı talimatla ile Ekonomi Bakanlığınca aylık olarak Resmi Gazete’de yayımlanan iptal edilen yatırım teşvik belgelerine ait listelerinin gümrük müdürlüklerince takip edilerek işlemlerin sonuçlandırılması

gerektiği bildirildiği ve bu kapsamda da ilgili gümrük idareleri tarafından anılan mevzuat hükümleri kapsamında işlem tesis edildiği belirtilmektedir.

Bulgumuzda ayrıntılı biçimde açıklandığı üzere, iptal edilen yatırım teşvik belgelerinin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ve gümrük müdürlüklerince takip edileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak konuyla ilgili olarak 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevleri başlıklı 7. Maddesin l. bendinde ;

“Teşvik mevzuatının gümrük işlemleriyle ilgili hükümlerinin yürütülmesini sağlamak.”

Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğünün görevleri 10 . maddesinin e bendinde;

“Gümrük vergileri ile gümrüklerce tahsil edilen diğer vergi, fon ve malî yüklerin tahakkuk ve tahsilini sonradan kontrol etmek, eksik veya fazla tahsilat ve tecil ile ilgili işlemleri yapmak.” Görevleri verildiğinden gümrük müdürlüğünce yapılan işlemlere ilişkin denetim yetkisinin bakanlık merkez teşkilatı birimlerinde olduğu açıktır.

Ayrıca verilen cevapta Bilge sistemi üzerinden yapılan denetimin tam doğru sonuç vermeyeceği ifade edilmiştir. Bu konu tarafımızca bilinmekte olup zaten bulgumuzda yaptığımız açıklamalara göre yaptığımız incelemelerin sadece Bilge sistemi verilerine dayanmadığı açıkça belirtilmiştir. Denetim ekibimiz tarafında Bilge sisteminden alınan veriler yanında GÜVAS sisteminden de faydalanılmıştır. Bununla birlikte, yerinde yapılan denetimlerde iptal edilen yatırım teşvik belgelerine sahip firmaların bütün işlem dosyaları tetkik edilerek söz konusu tespit bulguya konu edilmiştir.

Konuyla ilgili olarak mevzuat kapsamında uygulanması gereken müeyyidelerin kısmen uygulanması veya hiç uygulanmaması sonucu oluşan matrah farkının tespit edilebilmesi için tahakkuk etmesi gereken vergi, gümrük para cezası miktarı ve kanıtlayıcı belgelerin temini amacıyla 26 gümrük müdürlüğüne yazı yazılmış olup, rapor tarihine kadar elimize ulaşan cevaplar sonucu tespit edilen toplam eksik tahakkuk miktarı **17.199.595,22 TL** dir.

Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen veya devredilen yatırım teşvik belgelerinin gümrük müdürlüklerince Resmi gazetede takibi edilmesi usulünün etkin bir şekilde işlemediği ve bir çok risk unsurunu içerdiği bulgumuzda ortaya konulmuştur.

Öneri: Kamu alacağının tahakkuk ve tahsilinin etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi amacıyla, yatırım teşvik belgelerinin iptal veya devirlerinin Gümrük idarelerince eş zamanlı olarak görülebilmesini sağlayan bir sisteme ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

BULGU 2: İptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgeleri ile ilgili olarak verilen beyannamelere yaptırım uygulanmaması ya da eksik uygulanması.

2009 – 2014 yılları arasında Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen, resen kapatılan veya resen iptal edilen dâhilde işleme izin belgeleri kapsamında verilen beyannamelere uygulanması gereken müeyyidelerin uygulanmadığı veya kısmen uygulandığı tespit edilmiştir.

Genel Hükümler:

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

Kararın “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde Dâhilde İşleme İzin Belgesi; İhracat ile ihracat sayılan satış ve teslimlerde gümrük muafiyetli ithalat ve/veya yurt içi alımlara imkân sağlayan Bakanlıkça düzenlenen belge olarak tanımlanmış olup, Belge Süresinin, Dâhilde işleme izin belgesi üzerinde kayıtlı bulunan ve belge kapsamında ithalat ve/veya ihracat işlemlerinin gerçekleştirileceği ve tüm istisnaların uygulanacağı dönemi kapsadığı

ifade edilmiştir.

Kararın 14 üncü maddesinde ise, gümrük idaresince, dâhilde işleme izin belgesi kapsamında gerçekleştirecek işlemlerin; bu Karar, bu Karara istinaden yayımlanacak tebliğler, genelgeler, talimatlar ve belgenin özel şartlar bölümünde belirtilen hususlar ile ihracat rejimi ve gümrük mevzuatı hükümleri çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

Öte yandan firmanın talep etmesi halinde, kullanılmayan dâhilde işleme izin belgesinin iptal edileceği ve iptal edilen belge ile ilgili olarak, 22 nci madde hükümlerine göre işlem yapılacağı düzenlemesi, Kararın 21 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Dâhilde İşleme Rejimi ihlalleri sonucu firmalara uygulanması gereken müeyyidelere ilişkin düzenleme, Kararın “Dâhilde İşleme Tedbirlerine Uyulmaması” başlıklı 22 nci maddesinde yer almaktadır. Mezkûr madde yürürlük tarihi olan 27.01.2005 tarihinden itibaren muhtelif tarihlerde değişikliğe uğramış olup son şeklini 18.04.2014 tarih ve 28976 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile almıştır. Hükmün son halinde (Denetim konusunun içeriği, hükme ilişkin değişikliklerden esas itibarıyla etkilenmediğinden, hükmün son hali metne derç edilmiştir.);

“Dahilde İşleme Tedbirlerine Uyulmaması

Madde 22(Değişik:R.G.-18/04/2014-28976): Dahilde işleme tedbirlerini, dahilde işleme rejimi ve belgede/izinde belirtilen esas ve şartlara uygun olarak yerine getirmeyenlerden;...

g) Dâhilde işleme izin belgesinin/dâhilde işleme izninin iptal edilmesi halinde, belge/izin kapsamında varsa alınmayan vergi,

ğ) Dâhilde işleme izin belgesinin/dâhilde işleme izninin resen kapatılması halinde, belge/izin kapsamında varsa alınmayan vergi,

İthal tarihi itibarıyla 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Ayrıca, ithal edilen ve süresi içerisinde ihracatı gerçekleştirilmeyen eşya için 4458 sayılı Gümrük Kanununun 238 inci maddesi hükmü çerçevesinde müeyyide uygulanır.”denilmektedir.

Buna göre, mükelleflerin, rejim şartlarını ihlal etmeleri neticesinde belgelerinin iptal

edilmesi veya resen kapatılması durumunda, belge kapsamında varsa alınmayan vergilerin ithal tarihi itibarıyla 4458 sayılı Kanun ile 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesi ve ithal edilen ve süresi içerisinde ihracatı gerçekleştirilmeyen eşya için 4458 sayılı Kanunun 238 inci maddesi hükmü çerçevesinde müeyyide uygulanması gerekmektedir. Tebliğin 45 inci maddesinde de yukarıdaki hükme paralel düzenlemeler yer almaktadır.

Rejimi düzenleyen mevzuatta “Resen Kapatma” kavramı; Kararın “İhracat Taahhüdünün Kapatılması” başlıklı 19 uncu maddesi ile Tebliğin 37 inci maddesinde açıklanmıştır. Kararın 19 uncu maddesinde; DİİB sahibi firmanın ihracat taahhüdünü kapatmak için bu Karara istinaden yayınlanacak tebliğ hükümleri çerçevesinde müracaatı öngörülmekte, aksi takdirde belgenin müeyyide uygulanarak resen kapatılacağı hüküm altına alınmaktadır.

“Resen İptal” kavramı ise Kararın “İhracat Taahhüdünün Kapatılması” başlıklı 21 inci maddesi ile Tebliğin 44 üncü maddesinde yer almaktadır. Kararın 21 inci maddesinde aynen; *“Bu Karar ve bu Karara istinaden yayımlanacak tebliğ hükümleri çerçevesinde dâhilde işleme izin belgesinin/dâhilde işleme izninin düzenlenmesine veya revizesine dayanak teşkil etmek üzere ibraz edilmesi gereken bilgi ve belgeler ile belge/izin kapsamında yapılan işlemlerin gerçek dışı olduğunun veya gerçeği yansıtmadığının yahut belgenin/izin sahtesinin düzenlendiğinin veya üzerinde tahrifat yapıldığının tespiti halinde, bu Kararın 23 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla ilgili belge/izin iptal edilir ve ilgililer hakkında kanuni işlem yapılır.”* denilmek suretiyle sahte, yanıltıcı veya tahrif edilmiş bilgi ve belgelere ya da gerçeği yansıtmayan işlemlere dayanan Dâhilde İşleme İzin Belgelerinin Ekonomi Bakanlığı tarafından (Resen) iptal edileceği hüküm altına alınmıştır.

Tebliğin 37 ve 44 üncü maddelerinin son bentlerinde ise, Resen kapatılan veya iptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgelerinin aylık listeler halinde Resmî Gazete’de yayımlanacağı, Resen kapatma veya iptal işleminin, ilgili mercilere ve ilgili vergi dairelerine ayrıca bildirilmeyeceği ve resen kapatılan veya iptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgelerinin, gerekli işlemler açısından ilgili mercilerce ve ilgili vergi dairelerince Resmî Gazete’den takip edileceği ifade edilmiştir.

Müeyyide Uygulanmasına İlişkin Hükümler:

4458 sayılı Kanununun 238 inci maddesinde;

“Madde 238 - (Değişik madde: 18/06/2009-5911 S.K./62.mad)

1. (Değişik fıkra: 28/03/2013-6455 S.K./15. md) 241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h), (l) ve (m) bentleri, dördüncü fıkrasının (g) ve (h) bentleri ile beşinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi, gümrük kontrolü altında işleme rejimi ile geçici ithalat rejimine ilişkin hükümlerin ihlali halinde eşyanın gümrüklenmiş değerinin iki katı, tam muafiyet suretiyle geçici olarak ithal edilen özel kullanıma mahsus taşıtlar için gümrük vergileri tutarının dörtte biri oranında para cezası verilir. Ancak, dâhilde işleme rejimi kapsamı ithal eşyasının, işleme faaliyetindeki hali veya işlem görmüş ürün hali de dahil olmak üzere rejim çerçevesinde izin verilen yerlerde tespiti halinde, ithal eşyasının gümrük vergileri tutarının iki katı oranında para cezası verilir. Bu cezanın ödeme süresi içinde eşyanın gümrükçe onaylanmış başka bir işlem veya kullanıma tabi tutulmaması halinde eşyanın gümrük vergileri tutarında para cezası tahsil edilir.

2. Birinci fıkraya göre verilen cezalar 241 inci maddenin altıncı fıkrasında belirtilen miktardan az olamaz.

3. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri hakkında bu maddenin para cezasına ilişkin hükümleri ile 241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h), (l) ve (m) bentleri, dördüncü fıkrasının (g) ve (h) bentleri ile beşinci fıkrasının (b) bendi hükümleri uygulanmaz. Bu durumda, 241 inci maddenin birinci fıkra hükmü uygulanır.” denilmek suretiyle Dâhilde İşleme Rejim ihlallerinde uygulanacak müeyyideler belirlenmiştir. Buna göre, Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen veya resen kapatılan DİİB ile ilgili olarak 238 inci maddede yer alan müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Maddenin değişmeden önceki hali ile mevcut hali arasındaki temel fark, Dâhilde İşleme Rejiminin ihlalinde uygulanacak para cezasının miktarına ilişkindir. Şöyle ki, 238 inci maddenin 2009 yılına kadar geçerli olan (18.06.2009 - 5911 S.K./62.md. ile değişmeden önceki dönemi kapsamaktadır.) ilk halinde, eşyaya ilişkin gümrük vergilerinin tahsil edileceği ve ayrıca bu vergilerin iki katı oranında para cezası alınacağı hüküm altına alınmışken, 5911 sayılı Kanununun 62 nci maddesi ile değişik halinde (28.03.2013-6455 S.K./15. md. ile değişene kadarki dönemi kapsamaktadır.), Dâhilde İşleme Rejiminin ihlali

halinde eşyanın gümrük vergileri tutarının iki katı oranında para cezası alınacağı hükmü yer almaktadır. Maddenin son halinde ise eşyanın gümrüklenmiş değerinin iki katı oranında para cezası verileceği ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu madde, eşyanın rejim çerçevesinde izin verilen yerlerde tespiti halinde ithal eşyasının gümrük vergileri tutarının iki katı oranında para cezası alınmasına da imkân tanımaktadır.

4458 sayılı Kanunun “Usulsüzlük” cezasını düzenleyen 241 inci maddesinin 3/h bendinde; *“Dâhilde İşleme Rejimi kapsamında Türkiye Gümrük Bölgesine getirilen eşyanın izin verilen süresinin bitimini takiben bir ayı aşmayan süre içerisinde rejimin gerektirdiği işlemlerinin bitirilmesi, yeniden ihracı veya gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma tabi tutulması durumunda usulsüzlük cezası birinci fıkrada belirtilen miktarın iki katı olarak uygulanır.”* denilmektedir. Mezkûr maddenin 4/h bendinde ise aynı düzenleme yer almakta ancak süre 2 ay, oran ise 4 kat olarak uygulanmaktadır.

Zamanaşımına İlişkin Hükümler:

Zamanaşımı; alacağın doğumunu takip eden ve kanunla belirlenmiş süre içinde alacaklının alacağını istememesi ya da alacağını tahsil etmek için borçluyu dava etmemesi nedeniyle alacak hakkını isteme ve dava açma hakkının ortadan kalkması şeklinde tanımlanmaktadır. Zamanaşımı, borcu kendiliğinden ve yalnız başına sona erdiren bir neden değildir. Hak düşürücü sürelerden farklı olarak, zamanaşımı sürelerinin dolmasıyla hak ve alacak ortadan kalkmaz; eksik bir borç olarak varlığını sürdürür. Zamanaşımının kanunlarla düzenlenmesinin nedeni kamu yararadır.

Vergi hukukunda zamanaşımı; tarh (tahakkuk) zamanaşımı ve tahsil zamanaşımı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tarh (tahakkuk) zamanaşımı; vergiyi doğuran olayın meydana gelmesinden itibaren kanunda belirtilen sürenin geçmesine rağmen, verginin tarh edilerek mükellefe tebliğ edilmediği yani tahakkuk ettirilmediği durumda meydana gelen zamanaşımıdır. Tahsil zamanaşımı, vadesinin rastladığı takvim yılı başından itibaren kanunda belirtilen sürenin geçmesine rağmen tahsil edilemeyen vergiler ve kamu alacakları için geçerli olan zamanaşımıdır.

Dış ticaretten alınan vergilerin (gümrük vergileri) tahakkuk zamanaşımı 4458 sayılı Kanunda, tahsil zamanaşımı ise 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. 4548 sayılı Kanunun 197 nci maddesinin ikinci fıkrasında; *“Yapılan*

denetlemeler sonucunda hiç alınmadığı veya noksan alındığı belirlenen veya 1 inci fıkrafta belirtilen şekilde tebliğ edilemeyen gümrük vergilerine ilişkin tebligat, gümrük yükümlülüğünün doğduğu tarihten itibaren üç yıl içinde yapılır. Şu kadar ki, gümrük yükümlülüğünün doğduğu olayla ilgili olarak dava açılması zaman aşımını durdurur.” denilmek suretiyle gümrük vergileri ile ilgili tahakkuk zamanaşımı süresi gümrük yükümlülüğünün doğduğu tarihten itibaren 3 yıl olarak belirlenmiştir.

Bu noktada gümrük yükümlülüğünün doğduğu tarih önem kazanmaktadır. Normal şartlarda ithalat ve ihracat işlemlerine ilişkin gümrük yükümlülüğü, 4458 sayılı Kanununun 181 ve 188 inci maddelerine istinaden gümrük beyannamesinin tescil tarihinde başlamaktadır. Dâhilde İşleme Rejimi ihlali neticesinde gümrük yükümlülüğünün doğması ise Kanununun 184 üncü maddesinde düzenlenmektedir. Mezkûr maddede, ithalat vergilerine tabi eşyanın tabi tutulmuş olduğu gümrük rejiminin uygulanmasından doğan yükümlülüklerden birinin yerine getirilmemesi durumunda ithalat nedeniyle gümrük yükümlülüğünün doğacağı ve yükümlülüğün bu tarihte başlayacağı ifade edilmektedir.

Gümrük vergilerine ilişkin tahsil zamanaşımı 6183 sayılı Kanununun 102 nci maddesinde düzenlenmiştir. Mezkûr maddede; *“Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur. Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur.”* denilmek suretiyle, tahsil zamanaşımının amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl olduğu hüküm altına alınmıştır. Tahsil zamanaşımından bahsedebilmek için verginin süresi içerisinde tahakkuk ve tebliğ edilmesi gerekmektedir.

Gümrük Kanununa istinaden alınması gereken para cezalarına ilişkin zamanaşımının tespiti, konunun muhtelif Kanunların kapsamına girmesi neticesinde gümrük vergilerindeki duruma nazaran daha karmaşık bir hal almıştır. Gümrük para cezalarına ilişkin zamanaşımı hususunun daha net anlaşılabilmesi için uygulama farklılığından dolayı 6455 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.04.2013 tarihine kadar olan dönem ile 11.04.2013 tarihinden sonraki dönemdeki mevzuatın ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir.

6455 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.04.2013 tarihine kadar olan dönemde, 5326 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca 4458 sayılı Kanunun “Vergi Kaybına Neden Olan İşlemlere Uygulanacak Cezalar” başlıklı 2 nci bölümünde ve

“Usulsüzlüklere İlişkin Cezalar” başlıklı 3 üncü bölümünde yer alan para cezalarının uygulanmasına ilişkin tüm işlemler 5326 sayılı Kanunun Genel Hükümlerine tabidir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun “Soruşturma Zamanaşımı” başlıklı 20 inci maddesinde nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi 8 yıl, maktu idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi tutara göre 3,4 ve 5 yıl olarak belirlenmiştir. İkinci fıkranın 4 üncü bendinde ise zamanaşımı süresinin, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlayacağı hükmü yer almaktadır. Maddede; “*Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idari para cezasına karar verilemez*” denilmek suretiyle Kanun kapsamındaki işlemler için geçerli olan “Tahakkuk Zamanaşımı” süresi hüküm altına alınmıştır.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun “Yerine Getirme Zamanaşımı” başlıklı 21 inci maddesinde, zamanaşımı süresi tutara göre 3,4 ve 5 yıl olarak belirlenmiştir. Maddede; “*Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idari para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez.*” denilmek suretiyle Kanun kapsamındaki işlemler için geçerli olan “Tahsil Zamanaşımı” süresi belirlenmiştir.

Bu hükümler ile 4458 sayılı Gümrük Kanununun ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 6455 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.04.2013 tarihine kadar olan dönemde, “Vergi Kaybına Neden Olan İşlemlere Uygulanacak Cezalar” için tahakkuk zamanaşımı süresinin 8 yıl, “Usulsüzlüklere İlişkin Cezalar” için tahakkuk zamanaşımı süresinin 3 yıl olduğu anlaşılmaktadır.

231 inci maddede 6455 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi ile yapılan değişikliğin 11.04.2013 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesiyle oluşan son durumda ise para cezalarına ilişkin zamanaşımı hususunda ikili bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, gümrük vergileri alacağına bağlı olarak uygulanan idari para cezalarında zamanaşımının, bu cezanın bağlı olduğu verginin zamanaşımına tabi olması halidir (GK. M.231/2, Gümrük Genel Tebliği (Tahsilat İşlemleri) Seri No:2 m.10/1). Diğeri ise (Gümrük) vergi aslından bağımsız idari para cezalarında zamanaşımı sürelerinin 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 20 nci maddesi hükümleri uyarınca belirlenmesi halidir (Tebliğ m.10/2). Son tahlilde, 11.04.2013 tarihinden itibaren Gümrük Kanununa istinaden uygulanacak para cezalarında;

- Vergi aslına bağlı idari para cezaları, tahakkuk zamanaşımı 4458 sayılı Kanununun 197/2 maddesine göre 3 yıl,
- Vergi aslından bağımsız idari para cezaları tahakkuk zamanaşımı, 5326 sayılı Kanununun 20 nci maddesine göre 8 yıl (nispi) (maktu ise 3,4,5 yıl) Olarak uygulanacaktır.

Dâhilde İşleme İzin Belgesinin iptali neticesinde uygulanacak müeyyide hükümleri ile gümrük yükümlülüğünün doğması ve zamanaşımı hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Ekonomi Bakanlığı tarafından DİİB'in iptali ile yükümlülüğün doğduğu ve 238 inci madde uygulaması için 8 yıl, 241 inci madde uygulaması için 3 yıl içinde tahakkuk edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerden; iptal edilen, resen kapatılan veya resen iptal edilen dâhilde işleme izin belgeleri kapsamında verilen beyannamelere, mevzuat kapsamında uygulanması gereken müeyyidelerin, tahakkuk zamanaşımı süresi içerisinde uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Bu kapsamda, 23.12.2014 tarih ve 55230 sayılı yazı ve 09.02.2015 tarih ve 6022 sayılı yazı ile Ekonomi Bakanlığında iptal edilen, resen kapatılan veya resen iptal edilen dâhilde işleme izin belgelerine ilişkin listeler talep edilmiştir. 2006/12 sayılı DİR Tebliğinin "Yetki" başlıklı 49 uncu maddesinde yer alan; "*Bakanlık (İhracat Genel Müdürlüğü) dâhilde işleme izin belgesinin taahhüt kapatma müracaatını, taahhüt kapatma, iptal veya resen kapatma işlemlerini geri almaya yetkilidir.*" hükmünden hareketle, Ekonomi Bakanlığında gönderilen talep yazımızda belgenin son durumunun "İptal", "Resen Kapalı" veya "Resen İptal" şeklinde olması istenmiştir. Mezkûr talebimiz, 19.02.2015 tarih ve 23421 sayılı yazı ile karşılanmıştır.

Ekonomi Bakanlığınca tarafımıza sunulan belgelerden, toplam 1.982 adet belgenin son durumunun "İptal", "Resen Kapalı" veya "Resen İptal" statüde olduğu görülmüştür. Ayrıca yapılan çalışmada; iptal edilen 466 Dâhilde İşleme İzin Belgesine ilişkin toplam 391 firmanın beyanname verdiği, Gümrük Veri Ambarı Sistemi (GÜVAS) ve Bilge sistemi üzerinden tespit edilmiştir. Konuya ilişkin detaylar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

YILLAR	BELGENİN SON DURUMU	DİİB SAYISI	BEYANNAME VERİLENDİİB SAYISI	DİİB KAPSAMINDA BEYANNAME VEREN FİRMA SAYISI
2009	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	309	70	53
2010	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	418	115	104
2011	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	268	54	52
2012	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	333	66	58
2013	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	328	106	78
2014	İptal, Resen Kapalı, Resen İptal	326	55	46
TOPLAM		1.982	466	391

Sonuç olarak; iptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgelerine İlişkin;

- I. Firmaların bir kısmına hiçbir müeyyide uygulanmadığı tespit edilmiştir. İptal edilen DİİB kapsamında beyanname veren firmalarla ilgili olarak Bilge sistemi üzerinde yapılan incelemelerde, ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer alan toplam 37 adet firmaya ait ceza karar programında her hangi bir ceza tahakkukuna rastlanmamıştır.

YILLAR	İPTAL EDİLEN DİİB KAPSAMINDA BEYANNAME VEREN FİRMA SAYISI	CEZA KARAR PROGRAMINDA HİÇBİR MÜEYYİDE UYGULANMADIĞI TESPİT EDİLEN FİRMA SAYISI
2009	53	5
2010	104	9
2011	52	6
2012	58	5
2013	78	6
2014	46	6
TOPLAM	391	37

Ancak, ceza karar programında her hangi bir ceza tahakkuku bulunmayan 37 firma, Bilge sistemi üzerinden tespit edilebilen net rakam olup, sistemde ceza tahakkuku bulunmasına rağmen bu tahakkukların DİİB iptali neticesinde uygulanacak müeyyideye ilişkin olmaması da dikkate alındığında, gerçekte bu sayının çok üzerinde müeyyide uygulanmayan firma olduğu görülmektedir.

- II.** Farklı gümrük müdürlüklerinden aynı belge kapsamında ithalat yapan firmaların vermiş olduğu beyannamelerden, yalnızca bir gümrük müdürlüğü ile ilgili olanlara müeyyide uygulandığı, kalanlara ise müeyyide uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından bulgumuza verilen cevapta özetle;

20.12.2006 tarihli ve 26382 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Dahilde İşleme Rejimi Tebliği'nin ilgili maddelerinde resen kapatılan veya iptal edilen DİİB'nin aylık listeler halinde Resmi Gazetede yayımlanacağına hüküm altına alındığı,

Tüm mülga Başmüdürlüklere dağıtımli 28.01.2011 tarihli ve 2554 sayılı yazı ile, gereksiz yazışmaların da önlenmesini teminen, mülga Başmüdürlüklere resen kapatılan, firma talebine istinaden iptal edilen ve re'sen iptal edilen Dahilde İşleme İzin Belgelerine ilişkin listelerin Resmi Gazetede yayımlandığı tarih ve sayı yazı ile bildirilmeyeceği, mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca aylık listeler halinde Resmî Gazete'de yayımlanan resen kapatılan, firma talebine istinaden ve re'sen iptal edilen Dahilde İşleme İzin Belgeleri ile ilgili listelerin her ay mülga Başmüdürlüklerce Resmi Gazete'den takip edilmesi ve söz konusu listelerin Resmi Gazete'de yayımını müteakip bağlantı gümrük idarelerine söz konusu listeler için gerekli takibatların yapılmasını teminen bildirimde bulunulması yönünde talimat verildiği,

İlgili Bakanlıkça resen kapatılan ve iptal edilen DİİB, Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra ilgili gümrük idareleri tarafından anılan mevzuat hükümleri kapsamında işlem tesis edilmekle birlikte, söz konusu raporda yer alan tespitle ilgili olarak gerekli araştırmanın yapılabilmesi için, ilgili dahilde işleme izin belgelerinin numaraları, söz konusu belgeler kapsamında verilmiş olan ithalat beyannameleri gibi anılan tespitinin ortaya çıkartılmasında kullanılan tüm bilgilerin 15.05.2015 tarihli ve 7969817 sayılı yazı ile Sayıştay Başkanlığından talep edildiği,

İfadeleri yer almaktadır.

Sonuç olarak Kurum cevabında, Dahilde İşleme Rejimi mevzuatına istinaden iptal edilen, resen kapatılan DİİB'nin aylık listeler halinde Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra 28.01.2011 tarihli ve 2554 sayılı yazı ile Başmüdürlüklerce Resmi Gazete' den takip edilmesi ve söz konusu listelerin Resmi Gazete' de yayımını müteakip bağlantı gümrük idarelerine söz konusu listeler için gerekli takibatlarına yapılmasını teminen bildirimde bulunması yönünde talimat verildiği ve bu kapsamda da ilgili gümrük idareleri tarafından anılan mevzuat hükümleri kapsamında işlem tesis edildiği belirtilmektedir. Öte yandan bulguda yer alan tespitle ilgili bilgilerin Sayıştay Başkanlığından talep edildiği hususu da cevapta yer almaktadır.

Bulgumuzda ayrıntılı biçimde açıklandığı üzere, Tebliğin 37 ve 44 üncü maddelerinin son bentlerinde, resen kapatılan veya iptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgelerinin aylık listeler halinde Resmî Gazete'de yayımlanacağı, resen kapatma veya iptal işleminin, ilgili mercilere ve ilgili vergi dairelerine ayrıca bildirilmeyeceği ve resen kapatılan veya iptal edilen Dâhilde İşleme İzin Belgelerinin, gerekli işlemler açısından ilgili mercilerce ve ilgili vergi dairelerince Resmî Gazete'den takip edileceği ifade edilmiştir. Bu noktada, mevzuatta yer alan “ilgili merciler” kavramından ne anlaşılması gerektiği önem arz etmektedir. Zira bu kavramın sadece gümrük müdürlüklerine atıf yaptığı yorumunda bulunmak 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte değerlendirildiğinde mümkün değildir. Mezkûr Kararname ile Gümrükler Genel Müdürlüğü ile Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğüne tevdi edilen görevler, “ilgili merciler” kavramı içerisinde bizatihi Gümrük ve Ticaret Bakanlığının da olduğu sonucuna ulaştırmaktadır.

Konuyla ilgili mevzuat kapsamında uygulanması gereken müeyyidelerin kısmen uygulanması veya hiç uygulanmaması sonucu oluşan matrah farkının tespit edilebilmesi için tahakkuk etmesi gereken vergi, gümrük para cezası miktarı ve kanıtlayıcı belgelerin temini amacıyla 33 gümrük müdürlüğüne yazı yazılmış olup, rapor tarihine kadar elimize ulaşan cevaplar sonucu 12 gümrük müdürlüğünde iptal edilen/ kapatılan 24 DİİB'e ilişkin toplam **31.250.444,29 TL** eksik tahakkuk tespit edilmiştir.

Ekonomi Bakanlığı tarafından iptal edilen, resen kapatılan, müeyyideli kapatılan dahilde işleme izin belgelerinin gümrük idarelerince Resmi gazetede takibi edilmesi usulünün

etkin bir şekilde işlemediği ve bir çok risk unsurunu içerdiği bulgumuzda ortaya konulmuştur.

Öneri: Kamu alacağının tahakkuk ve tahsilinin etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi amacıyla, iptal edilen/kapatılan dahilde işleme izin belgelerinin Gümrük idarelerince eş zamanlı olarak görülebilmesini sağlayan bir sisteme ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

BULGU 3: İşletici Kuruluşların Gümrük Kanununun 218 inci Maddesinde Belirlenen Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi, mevzuattan kaynaklanan sorunların 2014 yılında yapılan mevzuat değişikliklerine rağmen giderilmediği tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2012 ve 2013 yılı denetim raporlarında da yer almış olup, 2012 ve 2013 yılı denetim raporlarında özet olarak işletici kuruluşların Kanunun 218 inci maddesi ve Yönetmeliğin 72/ş maddesi gereği yerine getirmeleri gereken görevleri yerine getirmediği, bunun sonucunda işleticilerin karşılamaları gereken ihtiyaçların ya Bakanlıkça karşılandığı ya da hiç karşılanmayarak ihtiyacın ortada bırakıldığı şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu raporlarda uygulamaya ilişkin örnek olaylara yer verilmiş öneri bölümlerinde ise mevzuatta değişikliğe gidilerek bu tür yükümlülükleri yerine getirmeyen işletici kuruluşlar için cezai müeyyideler konulması önerilmiştir.

2014 yılı hesabının denetiminde, söz konusu hususla ilgili aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır:

Gümrük Kanununun 218. Maddesinde, *10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanununun 113 üncü maddesiyle değişiklik yapılmış, 218. Madde metninde yer alan “demirbaş eşya ile telefon ve diğer teknik donanımlarını” ibaresi “telefon ve büro eşyasını” şeklinde değiştirilmiştir. Değiştirilmiş haliyle 218. Madde metni şu şekildedir.*

“İşletmelerin Yükümlülükleri

Madde 218 – 1. Türkiye ile diğer ülkeler arasında demiryolu dahil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idareleri, bu Kanun hükümlerine göre gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere; yolcu salonları, geçici depolama yerleri, antrepolar ile görevli gümrük ve gümrük muhafaza idarelerinin çalışmalarına elverişli ve yeterli bürolar ve gözetleme kuleleri tesis etmek; buraların aydınlatma, ısıtma ve temizlik

ihtiyaçlarını karşılamak; telefon ve büro eşyasını bedelsiz olarak sağlamak; limanlarda ve gümrük kapılarında gümrük gözetimine tabi eşya ve kişiler ile diğerlerinin birbirine karışmasını önlemeye yönelik her türlü fiziki yapıların sağlanması konusunda Gümrük Müsteşarlığının isteklerini yerine getirmek zorundadırlar.

2. Posta idareleri, 1 inci fıkrada sayılanların yanı sıra posta kolilerinin muayene ve tahlili için gerekli ölçü aletleri ve diğer donanımları sağlamakla yükümlüdür.”

Değişiklikten önceki metinle yeni metin karşılaştırıldığında, “demirbaş eşya ve diğer teknik donanım” ibaresi yerine “telefon ve büro malzemesi” ibareleri getirilerek, sorun giderilmeye çalışılmıştır. Oysa, söz konusu değişiklik, sadece x-ray cihazları gibi teknik malzemelerin alımı ile bakım onarım yükümlülüğünü kaldırmaya yönelik olup, diğer sorunlar olduğu gibi bırakılmıştır. Kanun metnine göre, işletici kuruluşların yükümlülükleri teknik donanım dışında aynen devam etmekte, ancak bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen işletici kuruluşlara her hangi bir müeyyide uygulanmamaktadır. Bu durum, değişikliğin yapıldığı tarihten önce ve sonra fark etmemiştir. Değişiklik ile sadece, teknik donanımın Bakanlıkça alınmasına izin verilmiştir.

Bulgu eki tabloda görüleceği üzere, gerek Kanun değişikliğinden önce, gerek değişiklikten sonra, işletici kuruluşlar bu tür masrafları karşılamamıştır. Bu yükümlülükleri yerine getirmemenin mevzuatla belirtilmiş yaptırımları olmadığından, işletici kuruluşlar bu konuda çok rahat hareket etmektedir. Aynı şekilde, gümrük Yönetmeliğinin 72/ş maddesinde de küçük çaplı değişiklik yapılmıştır. Yönetmeliğin yeni haline göre;

“Gümrük gözetimi ve kontrolü kapsamında işletmelerin yükümlülükleri

MADDE 72/Ş – (1) Kanununun 218 inci maddesinde belirtilen işleticiler, gümrük gözetim ve kontrolü işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere bedelsiz olarak;

a)İhtiyaç duyulan ve teknik özellikleri Bakanlıkça belirlenecek aşağıda sayılan sistem, tesis, donanım ve yazılımları;

1) Araç ve eşyanın harici olarak kontrolüne yardımcı olan eşya, araç ve konteyner tarama sistemlerini,

2) Kapalı devre televizyon sistemleri dahil gümrüklü yer ve sahalarda elektronik izleme sistemleri ve bu sistemlerin yönetildiği ve takip edildiği izleme merkezlerini,

3) Araç ve konteyner kimlik tanımlama sistemlerini,

4) Radyasyon tespit sistemlerini,

5) Yolcu, eşya ve araçların fiziki aramasının etkin bir şekilde yapılabileceği kapalı arama tesisleri ile gümrük muayenesinin yapılabileceği uygun yerleri,

6) Diğer teknik donanım ve malzeme ile otomasyon sistemleri ve yazılımlarını,

b) Bunların düzenli olarak işletilmesi, güncellenmesi, Bakanlık sistemleriyle uyumlu hale getirilmesi ile bakım ve onarımlarını,

c) (Mülga:RG-15/5/2013-28648)

ç) (Mülga:RG-15/5/2013-28648)

d) Kişi, eşya ve taşıt trafiğine ilişkin olarak kullandıkları otomasyon sistemleri ve yazılımlara gümrük idaresince erişimin sağlanması ve/veya gümrük idaresince kullanılan otomasyon sistemlerine veri aktarımının düzenli ve kesintisiz olarak yapılmasını,

e) 72 ve 72/S maddelerinde belirtilen gözetim önlemleri ile kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri tamamlanmadan gümrüklü yer ve sahalardan çıkmalarını önlemeye yönelik gümrük idaresince talep edilen gerekli tedbirleri almayı,

f) (Mülga:RG-15/5/2013-28648) (Yeniden düzenleme:RG-2/12/2014-29193) Gümrük idaresince bilgisayar veri işleme tekniği yoluyla iletilen veri, mesaj ve talimatların gereğinin yerine getirilmesini,

g) Aksi belirtilmedikçe, gümrük idaresince bildirilen ve gizli tutulması istenilen bilgileri açıklamamayı,

ğ) (Mülga:RG-15/5/2013-28648)

sağlamakla yükümlüdürler.

(2) Bu maddede belirtilen yükümlülöklere ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.

(3)(Ek:RG-15/5/2013-28648)Muayene ve kontrol edilecek eşyadan alınacak azami bedellere ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenebilir.”

Görüldüğü gibi, Yönetmelik değişikliği, 15.05.2013 tarihinde mülga edilen f bendinin 02.12.2014 tarihinde yeniden düzenlenmesinden ibarettir. Bu yönetmelik hükümlerinde, Kanun paralelinde değişiklikler yapılmalıdır.

Kanunda yapılan değişiklik ile, işletici kuruluşlar, yolcu salonları, geçici depolama yerleri, antrepolar ile görevli gümrük ve gümrük muhafaza idarelerinin çalışmalarına elverişli ve yeterli bürolar ve gözetleme kuleleri tesis etmek; buraların aydınlatma, ısıtma ve temizlik ihtiyaçlarını karşılamak; telefon ve büro eşyasını bedelsiz olarak sağlamak; limanlarda ve gümrük kapılarında gümrük gözetimine tabi eşya ve kişiler ile diğerlerinin birbirine karışmasını önlemeye yönelik her türlü fiziki yapıların sağlanması konusunda Gümrük Müsteşarlığının isteklerini yerine getirmek zorundadırlar.

Oysa, Yönetmeliğin halen yürürlükte olan 72/ş maddesinin içeriğine bakıldığında, halen yüklenicilerin teknik donanım ve yazılım tesisi ve bakım onarımı dahil sorumlulukları devam etmektedir. Dolayısıyla, Kanun metni ile Yönetmelik hükümleri çelişmekte olup, Yönetmeliğin Kanuna uygun şekilde düzenlenmesi gerekir. Yönetmelik değişikliği ile, teknik donanımla ilgili işler Yönetmelik metninden çıkarılmalıdır.

Bir başka husus, 6552 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin müeyyide hükümleri içermemesi sebebiyle, Kanunda açıkça yazılan küçük ölçekli ve rutin harcamaların dahi işletici kuruluşlarca karşılanmamasıdır. Bu tür durumlarda, Kanun hükmü açık olduğundan, işleticilere yaptırım uygulanması gerekir. Dolayısıyla, işletici kuruluşlardan talep edilmesine rağmen yerine getirilmeyen, Bakanlıkça da karşılanmayan ihtiyaçlar açıkta kalmaktadır. Bu durumun güvenlik zafiyeti yaratması kaçınılmazdır. Aynı şekilde, işletici kuruluşlarca karşılanmayıp, Bakanlıkça karşılanan ihtiyaçlar için de, işletici kuruluşlara rücu davası açılması gerekir.

EK-1: 218. MADDE KAPSAMINDA İŞLETİCİ KURULUŞLARDAN TALEP EDİLMESİNE RAĞMEN YERİNE GETİRİLMİYEN YÜKÜMLÜLÜKLER

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	GÜMRÜK MÜDÜRLÜĞÜ	İŞLETİCİ KURULUŞ	218.MD KAPSAMINDA İDARENİN TALEBİ	İŞLETİCİ KURULUŞ CEVABI	GEREKÇE/ DURUM
Batı Akdeniz Gümrük Ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Alanya Gümrük Müdürlüğü	TAV	Narkotik köpek evi	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır. Alanya Gümrük Müdürlüğü'nün 30.12.2014 tarihli yazısıyla talepte bulunulmuş, ihtiyaç karşılanmamıştır.
	Milas Havaalanı Gümrük Müdürlüğü	Mondial Uluslar arası Terminal İşletmeciliği	Köpek Barınağı		İşletici kuruluş, kendi çalıştıkları firmaya işin verilmesi halinde yüzde beş katkı vereceğini bildirmiş, ihtiyaç karşılanamamıştır.
	Antalya Havalimanı Gümrük Müdürlüğü	DHMİ	Arşiv odası Hizmet binası Telefon ücretleri		Çeşitli tarihlerde yapılan yazışmalar sonucu talep karşılanmamıştır.

Batı Marmara Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Çorlu Havalimanı Gümrük Müdürlüğü	DHMİ	Köpek barınağı yapılması Hizmet binası bakım onarımı Yön levhaları Makam odası ve çalışma ofisi Tarayıcı	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır. DHMİ nin 21.03.2014 tarihli yazısı ile, Kurumlarının yüksek maliyet ve harcamanın sermaye stoklarında karşılığının bulunmaması gerekçesi ile talep reddedilmiştir.
İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Haydarpaşa Gümrük Müdürlüğü	TCDD Haydarpaşa Liman İşletme Müdürlüğü	Bilgisayar ve yazıcı Kırtasiye malzemesi Servis, yemek ve temizlik	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır. Haydarpaşa Gümrük Müdürlüğü'nün 07.02.2014 tarihli yazısıyla istenen 10 adet Bilgisayar ve 5 adet yazıcı talebi, 26.02.2014 tarihli yazıyla istenen toner ve kırtasiye malzemesi talebi, 03.12.2013 tarihli yazıyla istenen servis ve yemek talebi karşılanmamış, kırtasiye malzemeleri idare bütçesinden alınmıştır.
Trakya Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Uzunköprü Gümrük Müdürlüğü	TCDD	Temizlik	RED	Uzunköprü Gümrük Müdürlüğü'nün 30.01.2015 tarihli yazısından, son dört ayın temizlik hizmetinin yapılmadığı anlaşılmıştır.
	Kapıkule Gar Gümrük Müdürlüğü	TCDD	Telefon faturalarının ödenmesi Tavan akıntısının önlenmesi, Elektrik arızasının giderilmesi, Klima tamiri	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır. Kapıkule Gar Gümrük Müdürlüğü tarafından muhtelif tarihlerde talep edilmiş ancak talep karşılanmamıştır.

Orta Karadeniz Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Samsun Gümrük Müdürlüğü	Samsunport İnternationel	Hizmet binası bakım onarımı, Elektrik, su, temizlik vb ihtiyaçlar	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır İmtiyaz hakkı devir sözleşmesi ile Özelleştirme İdaresi ve TCDD den alınan Liman sahası içinde, imtiyaz sözleşmesinin 9.6. maddesiyle kamu alanı olarak tahsis edilen bölümde yapılan hizmet binasındaki ihtiyaçlarının 218. madde kapsamında karşılanamayacağını, sorumlu olmadıklarını belirtmişlerdir.
Orta Akdeniz Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Mersin Gümrük Muhafaza Kaçakçılık İstihbarat Müdürlüğü	MIP Mersin Uluslararası Liman İşletmesi	Araç ve Konteynır Tarama (X- Ray) sisteminin 2014 yılı bakım ve onarımları Bina tadilat, eklenti ve onarımları	RED	X- Ray ve araç tarama sisteminin yıllık bakım işlemleri için konu işletici kuruluşa yazılmış, talep kabul edilmemiştir. İşletici kuruluş, Kanununun 218. Maddesinde açıkça yazılmadığı gerekçesiyle harcamayı karşılamamış, ihtiyaç idarece karşılanmıştır. 21.01.2014 tarihinde talep edilmiş işletici firmaca karşılanmamış, idarece karşılanması için 14.05.2014 tarihinde ödenek talep edilmiş, 218. Madde kapsamında olduğundan Bakanlıkça ödenek ayrılmamıştır. İhtiyaç giderilememiştir.

	Yolcu Salonu Gümrük Müdürlüğü	MIP Mersin Uluslararası Liman İşletmesi	Posta Pulu		Posta pulu gideri idarece karşılanmıştır.
	Taşucu Gümrük Müdürlüğü	Denizkızı Liman İşletme Müdürlüğü	Büro Mobilyası (muhtelif masa koltuk, sehpa) Bilgisayar, yazıcı Turnikeli geçiş sistemi, Konveyör sistemi		Taşucu Gümrük Müdürlüğünün 27.02.2014, 27.08.2014 ve 09.09.2014 tarihli yazılarıyla istenmiş, talepler karşılanmamıştır.
Doğu Anadolu Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Kapıköy Gümrük Müdürlüğü	TCDD	Büro mobilyaları	RED	Kapıköy Gümrük Müdürlüğünün 06.12.2013 tarihli yazıyla büro mobilyaları (6 adet çalışma masası, 10 adet koltuk, 4 adet dolap, 6 adet misağfir koltuğu) istenmiş, talep karşılanmamıştır.
İpekyolu Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü	Nusaybin Gümrük Müdürlüğü	TCDD	Büro mobilyaları,	RED	2014 yılında talep karşılanmamıştır. Nusaybin Gümrük Müdürlüğünün 27.11.2013 tarihli yazıları ile büro mobilyaları(muhtelif sayıda banko, mobilya, masa, sandalye, sehpa, dolap,bilgisayar, klima) talep edilmiş, talep karşılanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; İşletici Kuruluşların Gümrük Kanununun 218 inci Maddesinde Belirlenen Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi, mevzuattan kaynaklanan sorunların 2014 yılında yapılan mevzuat değişikliklerine rağmen giderilmediği tespitine ilişkin verilen cevapta özetle :

1. 4458 sayılı Gümrük Kanununun 218 inci maddesinin birinci fıkrası ile belirlenen işletici kuruluşların yükümlülüklerinin belirgin hale getirilmesi ve uygulamadaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla, anılan Kanun maddesi, 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 10.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı “*İş Kanunu İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun*”un 113 üncü maddesinin (a) bendi ile “... 218 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*demirbaş eşya ile telefon ve diğer teknik donanımlarını*” ibaresi “*telefon ve büro eşyasını...*” şeklinde değiştirilerek yükümlülük sınırları yoruma açık olmaktan çıkarılmış ve işletmelerin yükümlülüklerinin sınırları belirlenmiştir.

2. Bulguda, Gümrük Kanununun 218’inci maddesinde 10.09.2014 tarihinde yapılan değişikliklerden bahsedilmekte ve özetle Gümrük Yönetmeliğinin 72/Ş maddesinin, değişen Kanun maddesinin hükümleriyle çeliştiği, dolayısıyla anılan Yönetmelik maddesinin kanun maddesinde yapılan değişiklikler doğrultusunda Kanun maddesiyle uyumlu hale getirilmesi teklif edilmektedir. Yerinde olduğu değerlendirilen öneri hususunda yönetmelik değişikliği çalışmaları devam etmektedir.

3. Denetim Raporunda bulunan EK:1’de, İşletici Kuruluşlardan Talep Edilmesine Rağmen Yerine Getirilmeyen Yükümlülükler Tablosunda yer alan; köpek evi ya da köpek barınağı ile X-Ray ve araç tarama sistemlerinin bakım işlerinin işletici kuruluş tarafından Kanunun 218 inci maddesinde açıkça yazmadığı gerekçesiyle reddedildiği belirtilmektedir. Söz konusu maddenin mevcut içeriğinde, gerek köpek evi ya da barınağı, gerekse X-Ray Araç ve Konteyner Tarama Sistemi bakım onarımı ile ilgili bir hüküm yer almadığından, ilgili işletici kuruluşların bu konulara yönelik harcama yapmalarını doğrudan veya dolaylı olarak talep etmenin yasal bir dayanağı bulunmamaktadır.

Diğer taraftan; söz konusu bulgu ekinde yer alan tabloda, bazı Gümrük Müdürlüklerinin kırtasiye malzemesi giderleri, posta pulu ihtiyaçları ve telefon konuşma ücretlerinin işletici kuruluşlar tarafından karşılanmadığı, bu giderlerin bütçeden karşılandığı

belirtilmektedir.

Gümrük Kanununun 218'inci maddesi kapsamında olan gümrük idarelerinin; telefon abonelik ve kullanım ücretlerinin, internet erişim giderlerinin, kırtasiye alımlarının, posta ve telgraf giderlerinin karşılanması, anılan Kanun maddesi incelendiğinde, işleticinin yükümlülükleri arasında yer almamaktadır. Söz konusu giderlerin genel bütçeden karşılanması gerektiği Bakanlığımızca uygun mütalaa edilmiştir.

4. Bulguda, işletici kuruluşlarca karşılanmayıp, Bakanlıkça karşılanan ihtiyaçlar için de işletici kuruluşlara rücu davası açılması gerektiği önerisi getirilmektedir. Ancak, rapor eki tabloda yer alan ve Bakanlık tarafından karşılandığı belirtilen giderler, anılan Kanun maddesinde işletici kuruluşlar tarafından karşılanması gereken giderler olarak yer almadığından, rücu davası açılması konusunda yapılacak bir işlem bulunmamaktadır.

Sonuç olarak 1. Yükümlülük sınırlarının yoruma açık olmaktan çıkarıldığı söylenmekte ise de, maddenin tamamına bakıldığında böyle bir açıklığın olmadığı görülmektedir. “*Demirbaş eşya ile telefon ve diğer teknik donanımlarını*” ibaresinin “*telefon ve büro eşyasını...*” şeklinde değiştirilmesi, sadece x- ray cihazı, kamera sistemi gibi teknik donanım yükümlülüğünü kaldırmaktadır. Örneğin bilgisayar alınması konusu, teknik donanım olarak mı yoksa büro eşyası olarak mı değerlendirilecek belli değildir. Dolayısıyla bu husus yoruma açıktır.

218. maddenin temel amacı, gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak için işleticilerden destek alınmasıdır. Bu nedenle, büro ve gözetleme kuleleri tesis etmekten, ısıtma, telefon ve temizlik hizmetlerine kadar işletici kuruluşa sorumluluk yüklenmiştir. Özellikle 218. Maddenin 1. Fıkrasının son cümlesinde yer alan, “Gümrük Müsteşarlığının isteklerini yerine getirmek zorundadırlar.” İbareleri, işleticilerin yükümlülük alanını olabildiğince genişletmekte, idareye ciddi anlamda takdir yetkisi bırakmaktadır. Dolayısıyla, işletmelerin yükümlülüklerinin sınırları tam olarak belirlenmemiştir. Zaten asıl tartışma buradan çıkmaktadır. Sadece “*Demirbaş eşya ile telefon ve diğer teknik donanımlarını*” ibaresinin “*telefon ve büro eşyasını...*” şeklinde değiştirilmesi, bu sorunu çözmektedir. Maddenin son cümlesinde yer alan hüküm nedeniyle, ihtiyaç halinde x- ray cihazları gibi teknik donanım malzemeleri de kapsama girebilmektedir.

Hangi ihtiyaçların işletici yükümlülüğü olduğu tartışması bir yana, hiç tartışmaya

mahal olmayan örneğin telefon tesisi yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda dahi, uygulanacak müeyyide bulunmamaktadır. Bulgu eki tabloda görüleceği üzere, gerek Kanun değişikliğinden önce, gerek değişiklikten sonra, işletici kuruluşlar bu tür masrafları karşılamamıştır. Bu yükümlülükleri yerine getirmemenin mevzuatla belirtilmiş yaptırımları olmadığından, işletici kuruluşlar bu konuda çok rahat hareket etmektedir.

2. Bulguda sözü edilen Yönetmelik değişikliği çalışması hususunda kurumla mutabık kalınmıştır.

3. Zaten, bulguda vurgulamaya çalışılan husus tam olarak bu konudur. Sorun, taleplerin kişisel yoruma açık olmasından kaynaklanmaktadır. Kurum cevabında belirtildiği gibi yasal dayanak yok ise, bu taleplerin karşılanması için neden işletici kuruluşlara yazı yazıldığına da açıklanması gerekir. İşletici yükümlülüğünde bulunmayan hususların idarece talep edilmesi de, talebi karşılamayanlara uygulanacak yaptırım bulunmaması da doğru değildir. Kanun maddesi, gümrük gözetim ve denetimiyle ilgili düzenleme yapmaktadır. Dolayısıyla, gümrük idarelerinin gümrük gözetimi ve denetimiyle ilgili olmayan ihtiyaçlarının Bakanlıkça karşılanması, işleticilerden talep edilmemesi gerekir. Bu talepler yapıldığına göre, talep edilen tüm ihtiyaçların bu kapsamda olduğu idarece kabul edilmiş sayılır.

4. Hukuk Devletlerinde, bütün idareler yazılı kurallara göre hareket etmek zorundadır. Yazılı kuralların izin vermediği hiçbir ihtiyaç, işletici kuruluştan talep edilemez. Bununla birlikte yazılı kurallara bağlı olarak talep edilen her türlü ihtiyacın işletici kuruluşlarca karşılanması gerekir. Karşılanmadığı takdirde, bunun bir yaptırımı olmak zorundadır. Bu yaptırımların da yazılı olarak belirlenmiş olması zorunludur. Aksi halde, Devletin düzenleyici ve denetleyici yapısından söz edilemeyeceği gibi, ihtiyaçların karşılanması da mümkün olmayacaktır. Bu anlamda, yapılan Kanun değişikliği hiçbir tereddüdü gidermemiştir. Düzenlemenin, daha açık ve mutlaka müeyyide içerecek şekilde yapılması gerekir.

İdare yazı ile talep ettiği ihtiyaçların 218. Madde kapsamında olmadığı gerekçesiyle rücu edilemeyeceğini ileri sürmektedir. O halde, bu ihtiyaçların neden işleticilerden talep edildiğinin de açıklanması gerekir. Mevzuatın vermediği bir yetkiyi idarenin kullanması mümkün değildir. İdare bu ihtiyaçları talep ettiğine göre, bu ihtiyaçların kapsama girdiğini düşünmekte, işletici kuruluşlar ise, ihtiyaçları karşılamadığına göre, bu ihtiyaçların kapsama girmediğini düşünmektedir. Dolayısıyla, bu hususta yargının karar vermesi, her iki tarafın da yargı kararına uyması gerekir. Bu konuda yargı kararının ne olacağı Rücu davası açılmadan

bilinemez. Bu nedenle rücu davası açılması gerekir.

BULGU 4: Yurtdışına lisansüstü eğitim amacı ile gönderilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerine Devlet Memurları Kanunu ve Harcırah Kanunu hükümlerine aykırı olarak maaşlarının tam ödenmesi ve harcırah ödenmesi;

Tespit 1: Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin yurtdışına gönderilmeye ilişkin 71.6. maddesinde Devlet Memurları Kanunu ve Harcırah Kanununa aykırı hükümlere yer verilmesi;

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin yurtdışına gönderilmeye ilişkin 71. maddesinin birinci fıkrasında meslekte fiilen altı yıl görev yapmış müfettişlere, uygun görülecek konularda mesleki bilgi, görgü ve uzmanlıklarını artırmak, Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak üzere, bir yıldan fazla olmamak üzere yurt dışına gönderilebilme imkanı tanınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise lisansüstü öğrenime gönderilen müfettişlerden bu maddenin birinci fıkrası hükmünden yararlanmamış olanların ilk yılının bu fıkra hükmünden yararlandırılacak şekilde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yurtdışı lisansüstü öğrenime gönderilen müfettişlere eğitimlerinin ilk yılında fiilen herhangi bir görev verilmediği halde, Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin yukarıda yer verilen hükümleri ile geçici görevle yurtdışında buldukları kabul edilerek maaşları kesinti yapılmadan tam ödenmekte ve yurtdışı harcırah ödenmektedir.

Harcırah Kanunu 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca geçici görev yolluğu bu Kanun kapsamındaki kurumlara ait bir vazifenin ifası amacıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere ödenebilmektedir. Geçici görev yolluğu ödenebilmesinin temel koşulu ilgili Kuruma ait bir vazifenin ifasıdır. Yurtdışına eğitim amacı ile gönderilen müfettişlere fiilen yeni bir görev verilmeden Yönetmelik gereği yurtdışında geçici görevlendirilmiş sayılması mümkün değildir.

Diğer taraftan yine aynı Kanunun 37. maddesinde “*Mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere, bu Kanuna*

göre geçici görev gündeliği verilir.

.....

Yurtiçinden veya yurtdışından sağlanan burslara dayanılarak veya aylıkları transfer edilmek suretiyle staj ve öğrenim amacıyla yurtdışına gönderilenlere bu madde hükmü uygulanmaz. Bunlara ilgili kanun hükümlerine göre müstehak oldukları ödeme yapılır.” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre aylıkları transfer edilmek sureti ile staj ve öğretim amacıyla yurtdışına gönderilenlere harcırah verilemeyecek ilgili kanun hükümlerine göre müstehak oldukları ödeme yapılabilecektir.

Nitekim Devlet Memurları Kanununun “Bilgilerini artırmak için yabancı memlekete gönderilenlerin hak ve yükümlülükleri”ne ilişkin 79. maddede Kurumlarınca gönderilenlerden, uluslararası kuruluşlarda staj yapan ve çalışma esas ve usulleri ile misyon şeflikleriyle ilişkileri Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Dışişleri Bakanlığınca belirlenen memurlara, gittikleri ülkelerde sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan meslek memurlarına ödenmekte olan yurtdışı aylığı tutarı, diğerlerine bu tutarın 2/3’ü ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Devlet Memurları Kanunu ve Harcırah Kanununun yurtdışına eğitim amacı ile gönderilenlere ilişkin hükümlerine aykırı olarak lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışına giden müfettişlere eğitimlerinin ilk yılında maaşlarının kesinti yapılmadan tam ödenmesi ve harcırah ödenmesi sonucunu doğuran Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 71. maddenin altıncı fıkrasının ilgili Kanun hükümlerine aykırı hükümlerinin değiştirilmesi gerekmektedir.

Tespit 2: Lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışına gönderilen müfettişlere eğitimlerinin ilk yılında maaşlarının tam ödenmesi ve harcırah ödenmesi;

Yapılan incelemelerde, yurtdışına eğitim amacı ile gönderilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerinin 657 sayılı Kanunun 78 ve 79. maddeleri ile “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu Kararı ile yurtdışına eğitime gönderildiği halde, bu kişilere yukarıda sayılan mevzuat hükümlerinde belirtilen ödemelerin üzerinde ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanunun 80. maddesi gereğince hazırlanmış olan “Yetiştirilmek Amacıyla

Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik” 21.01.1974 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir. Bu Yönetmeliğin 4. maddesi gereği Kurumlar, her yıl bütçe olanaklarıyla, gelecek mali yıl içinde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgileri artırılmak, staj, öğrenim veya ihtisas yaptırılmak üzere yurt dışına ve/veya Dışişleri Bakanlığınca bildirilen uluslararası kurum ve kuruluşlara göndermek istedikleri Devlet memurlarına ilişkin önerilerini, bütçe ödenekleriyle ilgili tedbirlerini almak suretiyle, Devlet Personel Başkanlığına bildirirler. Bu öneriler Devlet Personel Başkanlığınca incelenerek Maliye Bakanlığının da görüşü alınarak karara bağlanır ve Bakanlar Kurulunun onayına sunulmak üzere Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanlıkça Başbakanlığa gönderilir. Bakanlar Kurulunun onamasından sonra Kurumlara kontenjan ayrılır.

Buna göre Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettiş ve uzmanlarının eğitim ve staj amacı ile yurtdışına gönderilmelerine ilişkin olarak yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri gerekçe gösterilmek sureti ile Devlet Personel Başkanlığına yurtdışı kontenjan talebine ilişkin olarak yazı yazılmıştır.

Bakanlar Kurulunun onay yazısında da 657 sayılı Kanunun 80. maddesi ve 21.01.1974 tarihli ve 7/7756 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulan “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik”in 4. maddesine göre onay verildiği anlaşılmaktadır.

Gerek istenen kontenjan ve buna ilişkin Bakanlar Kurulu onay yazısında; gerekse de Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinden yurtdışına eğitim amacı ile gönderileceklerle ilgili görev yazılarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 78 ve 79. maddeleri ile “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik” dayanak olarak kullanıldığı halde bu kişilere yapılan maaş ödemelerinde yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uyulmadığı anlaşılmaktadır.

657 sayılı Kanunun 79. maddesi ve “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik”in 12. maddesi hükmü gereği Kurumlarınca açılan seçme veya yarışma sınavında başarılı olan ve Bakanlar Kurulunca kurumlar itibarıyla belirlenen kontenjan kapsamında bütçe olanaklarıyla gönderilenlere, gittikleri ülkede sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan meslek memurlarına ödenmekte olan yurtdışı aylığının 2/3’ü ile her türlü ödemeler dahil yurtiçi aylığının kanuni kesintilerden sonra kalan net tutarının %60’ının ödenmesi gerekmektedir.

Ayrıca aynı Yönetmeliğin 13. Maddesine göre bu şekilde gönderilenlere “eğitim ve öğretim sırasında ihtiyaç duyulan kitap, defter, kalem ve kırtasiye masraflarını karşılamak için” ek ödenek verilmektedir. Buna göre 657 sayılı Kanun ve buna istinaden çıkarılan Yönetmelik uyarınca ödenmesi gereken kalemler şunlardır;

- Yurtiçi aylığının kanuni kesintilerden sonra kalan net tutarının %60'ı,
- Dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan meslek memurlarına ödenmekte olan yurtdışı aylığının 2/3'ü,
- Yurtdışı öğrenim faturaları,
- Gidiş - dönüş yol giderleri, Yükleme ve kefalet senedi, pasaport harcı, Yolculuk süresince seyahat gündeliği ile diğer zorunlu giderleri ve kırtasiye giderleri

Lisansüstü öğrenim amacı ile yurtdışına gönderilenlere yukarıdaki haklar tanınmış iken aynı statüdeki Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin eğitimlerinin ilk yılı geçici görevlendirme kapsamında değerlendirilmekte ve -Yurtiçi aylığının tamamı ve Yurtdışı gündeliği,-Yurtdışı öğrenim faturaları, -Gidiş - dönüş yol giderleri, yükleme ve kefalet senedi, pasaport harcı, yolculuk süresince seyahat gündeliği ile diğer zorunlu giderleri ve kırtasiye giderleri karşılanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu ve “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereği lisansüstü öğrenim amacı ile yurtdışına gönderilenlere ödenmesi gereken tutarlar belirlenmiştir. Ancak ilgili Kanun hükmüne aykırı olarak lisansüstü öğrenim amacı ile yurtdışına gönderilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişleri yurtdışında buldukları ilk yıl geçici görevli sayılmışlar ve yurtiçi aylığının kanuni kesintilerden sonra kalan net tutarının %60'ı ödenmesi gerekirken tamamı ödenmiş ve harcırah ödemesi yapılmaması gerekirken harcırah ödenmiştir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerine, lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışında buldukları süre içerisinde Kurumları ile ilgili fiilen herhangi bir görev verilmeden geçici görevlendirilmiş sayılmaları ve ilk yıllarında harcırah ödenmesi ve aylıklarının tam almaya devam etmeleri Harcırah Kanunu ve Devlet Memurları Kanununun yukarıda yer verilen hükümleri gereği mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından bulgumuza verilen

cevapta özetle;

- 12/08/2012 tarihli ve 28388 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği’nin 71’inci maddesinin birinci fıkrası, beşinci fıkrası ve altıncı fıkrası hükümleri gereği Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin, mesleki bilgi, görgü ve uzmanlıklarını artırmak, Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak üzere bir yıldan fazla olmamak üzere yurt dışına gönderildikleri; Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin yüksek lisans amacıyla yurt dışına gönderilmeleri halinde ise anılan maddenin altıncı fıkrası hükmü gereğince, yurt dışına gönderilen Gümrük ve Ticaret Müfettişlerine ilk yılda hem Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görme ve çalışmalarda bulunma hem de lisansüstü eğitim yapma görevi verildiği; lisansüstü eğitimi tamamlayan Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişine yönelik yapılan çalışmaları içeren çalışma raporları hazırladıkları ve Bakanlığa sundukları;
- Lisansüstü eğitim amacıyla yurtdışına gönderilen Gümrük ve Ticaret Müfettişlerine, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği’nin 71’inci maddesi uyarınca Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görme ve çalışmalarda bulunma görevi yüklenmekle birlikte hangi konuda çalışma yapacağı hususunda müfettişlere inisiyatif verildiği; bunun sebebinin ise, lisansüstü eğitime giden Gümrük ve Ticaret Müfettişinin lisansüstü eğitim konusuna uyumlu olacak bir konuyu seçebilmesine olanak tanımak ve böylece de her iki görevin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak olduğu;
- Sayıştay Genel Kurulunca (10/10/1985 tarihli ve 4512/1 sayılı) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 78, değişik 79 ve 281’inci maddeleri uyarınca meslekleri ile ilgili hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj veya lisans üstü öğrenim yapmak üzere yurt dışına gönderilen ve kendilerine aynı zamanda usulüne uygun şekilde araştırma ve inceleme görevi de verilen denetim elemanlarına; 1) Geçici görevin ifa edildiği süre zarfında, sadece yurt dışı geçici görev gündeliği ödenmesinin uygun olacağı, 2) Geçici görevin bitiminden sonra ise, transfer edilecek aylık veya burs miktarı ile özel olarak sağlanan burs tutarının, gidilen ülkede sürekli görevle bulunan ve 9’uncu derecenin 1’inci kademesinden aylık alan meslek memurlarına ödenmekte olan yurt dışı aylığının yarısına tamamlanması gerektiğine karar verildiği;

- Lisansüstü eğitim yapmak amacıyla iki yıl süreyle yurt dışına gönderilen ve söz konusu iki yıllık sürenin ilk yılında inceleme ve araştırma görevi de verilen Hesap Uzmanlarına, aynı zamanda inceleme ve araştırma yaptığı ilk yıl için ödenen yurt dışı gündeliğinin hesabında, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 42'nci maddesinde yer alan sınırlamalara uyulmaksızın ödemede bulunulması neticesinde kamu zararına sebebiyet verildiği gerekçesi ile tesis edilen tazmin kararlarının Sayıştay Temyiz Kurulu kararıyla (Tutanak tarihi: 04/02/2014, İlam No: 926, Daire:7) kaldırıldığı;
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin mevzuat kapsamında olduğu ve lisansüstü eğitim amacıyla yurt dışına gönderilen Gümrük ve Ticaret Müfettişlerine, ilk yılda geçici görevli olmaları nedeniyle de 6245 sayılı Kanun gereğince harcırah verilmesinin mevzuatın gereği verilen bir karar olduğu; aksine davranış ise kamu görevlisinin yönetmelik hükmüne aykırı davranması sonucunu doğuracağı;
- Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin 657 ve 6245 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde bir yıl geçici görevli olarak iki yıl da lisansüstü eğitim amacıyla toplam üç yıl süreyle yurt dışına gönderilmeleri mümkün iken Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 71'inci maddesinin altıncı fıkrası hükmüyle bu sürenin iki yıla indirildiği ve bu uygulama sonucunda da kamu kaynağında eksilmeye neden olmak bir yana ödenecek tutarlarda tasarruf sağlandığı belirtilerek;

yurtdışı geçici görev 1 yıl			yurtdışı lisansüstü eğitim 1 yıl			yurtdışı lisansüstü eğitim 2 yıl			lisansüstü eğitim+geçici görev 1+1=2 yıl		
Yurtiçi maaş+ek ödeme	Yurtdışı harcırah	Toplam	Yurtiçi maaş+ek ödeme	Yurtdışı maaşı	Toplam	Yurtiçi maaş+ek ödeme	Yurtdışı maaşı	Toplam	Yurtiçi maaş+ek ödeme	Yurtdışı maaşı	Toplam
63.545,40	110.647,68	174.193,08	38.127,24	94.823,87	132.951,11	76.254,48	189.647,74	265.902,22	101.672,64	205.471,55	307.144,19
* Hesaplamalarda; Ülke olarak ABD ve Unvan olarak Başmüfettiş baz alınmıştır.											
** Hesaplamalarda; 2015 yılı Ocak ayı maaş katsayısı ve 21.04.2015 günlü ABD Dolar kuru baz alınmıştır.											

hesabına yer verilmiştir. Yapılan bu hesaplama ile;

[(174.193,08 TL +265.902,22 TL) 440.095,30 TL – 307.144,19 TL] 132.951,11 TL tasarruf sağlandığı,

İfadelerine yer verilmektedir.

Sonuç olarak Tespit 1-

İlk tespitimizde Devlet Memurları Kanunu ve Harcırah Kanununun yurtdışına eğitim amacı ile gönderilenlere ilişkin hükümlerine aykırı olarak lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışına gönderilen müfettişlere eğitimlerinin ilk yılında maaşlarının kesinti yapılmadan tam ödenmesi ve harcırah ödenmesi sonucunu doğuran Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 71. maddenin 6 ıncı fıkrasının ilgili Kanunlara aykırı hükümlerinin değiştirilmesi gerektiği hususuna yer verilmiştir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin yurtdışına gönderilmeye ilişkin 71. maddenin 1 inci fıkrasında meslekte fiilen altı yıl görev yapmış müfettişlere, uygun görülecek konularda mesleki bilgi, görgü ve uzmanlıklarını artırmak, Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak üzere, bir yıldan fazla olmamak üzere yurt dışına gönderilebilme imkanı tanınmıştır. Aynı maddenin 6 ıncı fıkrasında ise lisansüstü öğrenime gönderilen müfettişlerden bu maddenin birinci fıkrası hükmünden yararlanmamış olanların ilk yılının bu fıkra hükmünden yararlandırılacak şekilde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bulgumuza cevaben gönderilen yazıda lisansüstü eğitim amacıyla yurt dışına gönderilen Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 71'inci maddesi gereğince ilk yılda hem Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak hem de lisansüstü eğitim yapmak üzere görevlendirildiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde gerek yurtdışı kontenjan talebine ilişkin olarak Devlet Personel Başkanlığına yazılan yazı, gerekse de görevlendirme yazıları incelendiğinde, ilgili kişilere yurtdışı eğitim dışında, Bakanlığı ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak gibi herhangi bir görev verilmediği görülmektedir.

İlgili kişilerin usulüne uygun şekilde araştırma ve inceleme görevi verildiğini gösteren herhangi bir görevlendirme yazısı bulunmadığı gibi yurtdışı eğitime ilişkin görevlendirme yazılarında da böyle bir görevlendirmeden bahsedilmemekte yalnızca “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 71 inci Maddesinin 6 ıncı fıkrasına istinaden 24 aylık eğitimlerinin ilk 12 aylarının geçici görevden sayılmasına” ifadelerine yer verilmektedir. Bu ifade doğrultusunda da ilgili kişilere usulüne uygun şekilde verilmiş

herhangi bir görev olmadığı halde görev verilmiş gibi harcırah ödenmekte ve maaşları tam ödenmektedir.

Bulgumuzda da değindiğimiz üzere Harcırah Kanunu 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca geçici görev yolluğu bu Kanun kapsamındaki kurumlara ait bir vazifenin ifası amacıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere ödenebilmektedir. Geçici görev yolluğu ödenebilmesinin temel koşulu ilgili Kuruma ait bir vazifenin ifasıdır. Yurtdışına eğitim amacı ile gönderilen müfettişlere fiilen usulüne uygun olarak herhangi bir görev verilmeden Yönetmelik gereği yurtdışında geçici görevlendirilmiş sayılması mümkün değildir.

Yine Harcırah Kanununun 37. Maddesi gereği, aylıkları transfer edilmek sureti ile staj ve öğretim amacıyla yurtdışına gönderilenlere harcırah verilemeyecek, ilgili kanun hükümlerine göre müstehak oldukları ödeme yapılabilecektir. Nitekim Devlet Memurları Kanununun “*Bilgilerini artırmak için yabancı memlekete gönderilenlerin hak ve yükümlülükleri*”ne ilişkin 79. maddede yurtdışına lisansüstü eğitim amacı ile gönderilenlere yapılacak ödemelere yer verilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda usulüne uygun şekilde yapılmış fiili bir görevlendirme olmadığı halde lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışına gönderilen müfettişleri, eğitimlerinin ilk yılında, geçici görevliymiş gibi değerlendirilerek maaşlarının kesinti yapılmadan tam ödenmesi ve harcırah ödenmesi sonucunu doğuran Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 71. maddenin altıncı fıkrasının Devlet Memurları Kanunu ve Harcırah Kanununun yukarıda yer verilen hükümlerine aykırı olduğu ve ilgili Kanun hükümleri doğrultusunda değiştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tespit 2-

İkinci tespitimizde, yurtdışına eğitim amacı ile gönderilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerinin 657 sayılı Kanununun 78 ve 79. maddeleri ile “Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu Kararı ile yurtdışına eğitime gönderildiği halde, bu kişilere yukarıda sayılan mevzuat hükümlerinde belirtilen ödemelerin üzerinde ödeme yapıldığı tespitine yer verilmiştir.

Bulgumuza cevaben gönderilen yazıda lisansüstü eğitim amacıyla yurt dışına

gönderilen Gümrük ve Ticaret Müfettişlerinin, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 71'inci maddesi gereğince ilk yılda hem Bakanlık ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak hem de lisansüstü eğitim yapmak üzere görevlendirildiği belirtilmektedir. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere gerek yurtdışı kontenjan talebine ilişkin olarak Devlet Personel Başkanlığına yazılan yazıda, gerekse de görevlendirme yazılarında, ilgili kişilere yurtdışı eğitim dışında Bakanlık ilgilendiren konuların işleyişini yerinde görmek ve çalışmalarda bulunmak gibi herhangi bir görev verilmediği anlaşılmaktadır. İlgili görevlendirme yazılarında yer alan "*Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 71 inci Maddesinin 6 uncu fıkrasına istinaden 24 aylık eğitimlerinin ilk 12 aylarının geçici görevden sayılmasına*" ifadelerine yer verilmek sureti ile ilgili kişilere fiilen bir görev verilmediği halde görev verilmiş gibi harcırah ödenmekte ve maaşları tam ödenmektedir

Diğer taraftan ilgili ödemelerin yapılabileceği konusunda Sayıştay Genel Kurulunun (10/10/1985 tarihli ve 4512/1 sayılı) kararı örnek gösterilmektedir. Bu kararda, "*..meslekleri ile ilgili hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj veya lisans üstü öğrenim yapmak üzere yurtdışına gönderilen ve kendilerine aynı zamanda **usulüne uygun şekilde araştırma ve inceleme görevi de verilen denetim elemanlarına***" geçici görevin ifa edildiği süre zarfında, sadece yurtdışı geçici görev gündeliği ödenmesinin uygun olacağı hususuna yer verildiği görülmektedir. Buna göre yurtdışına lisansüstü eğitim amacı ile gönderilen kişilere harcırah ödenebilmesinin koşulu usulüne uygun şekilde araştırma ve inceleme görevi de verilmesidir. Kısaca usulüne uygun olarak herhangi bir görevlendirme yapılmadan harcırah ödemesi yapılamayacaktır.

Buna göre usulüne uygun şekilde herhangi bir görev verilmeden Yönetmelik kapsamında görev verilmiş gibi değerlendirilmeleri ve bu kapsamda ödeme yapılması mümkün değildir.

Son olarak kamu zararı oluşmadığı yönündeki iddia ise bu kişilerin yurtdışına ayrıca geçici görevle görevlendirilmeleri varsayımı altında yapılmaktadır ki böyle bir durum söz konusu değildir. Kaldı ki bu kişilerin fiilen herhangi bir görevle görevlendirilmedikleri halde görevlendirilmiş gibi sayılmaları kamunun yurtdışında yapılacak hizmetten mahrum kalması sonucunu doğurduğu gibi ayrıca lisansüstü eğitim sırasında Kanunen ödenmesi gereken miktarın üzerinde ödeme yapılması sonucunu da doğurmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerine, lisansüstü eğitim amacı ile yurtdışında buldukları süre içerisinde, Kurumları ile ilgili usulüne uygun olarak herhangi bir görev verilmeden geçici görevlendirilmiş sayılmaları ve ilk yıllarında harcırah ödenmesi ve aylıklarının tam almaya devam etmelerinin Harcırah Kanunu ve Devlet Memurları Kanununun yukarıda yer verilen hükümleri gereği mümkün olmadığı düşünülmektedir.

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

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
TASFİYE HİZMETLERİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	52
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	53
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	54
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	54
DENETİM GÖRÜŞÜ	55
DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	56
EKLER.....	66

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

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

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüklerinin 2014 yılı başlangıç gelir tahmini 109.150.000 TL, başlangıç ödeneği ise 98.312.000 TL olarak bütçeleştirilmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Merkez Muhasebe Biriminden alınan verilere göre ise 2014 yılı gelir toplamı 98.995.747,42TL, 2014 yılı gider toplamı ise 59.022.078,82 TL olarak gerçekleşmiştir. Döneme ait vergi ve benzeri yasal yükümlülükler. Dönem net karı ise 7.994.733,72 TL tutarındaki vergi ve diğer yasal yükümlülükler sonrasında 31.978.934,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren " *Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar*" ile Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştay'a sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri ve süreleri ile ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir. Buna göre Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü tarafından hesap dönemi sonunda Sayıştay'a verilen defter, mali tablo, belge, bilgiler şu şekildedir:

- a) Birleştirilmiş veriler defteri.
- b) Geçici ve kesin mizan.
- c) Bilanço
- ç) Belgeler;
 - 1-Kasa sayım tutanağı,
 - 2-Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3-Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4-Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5-Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6-Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
 - 7-Envanter Defteri.
- d) Gelir tablosu.

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

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.

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.

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 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.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlükleri, Sayıştaya verilen defter, tablo ve belgeler ile denetim için gerekli kanıtlayıcı belge ve bilgilerden faydalanılarak 2014 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi yolu ile denetlenmiştir. Ekip tarafından

belirlenerek yürütülen denetimin kapsamında;

Orta Anadolu Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren Merkez Tasfiye İşletme Müdürlüğü ve Ergazi Tasfiye İşletme Müdürlüğüne,

Orta Karadeniz Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren Samsun Tasfiye İşletme Müdürlüğüne,

Doğu Karadeniz Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren Trabzon Tasfiye İşletmesi Müdürlüğüne,

ait tüm hesap ve işlemler incelenmiştir.

Bu hususlarla ilgili denetimimiz sonucunda yukarıda belirtilen kapsamda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2014 hesap yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Döner sermaye bütçesi içerisinde yer alması gereken kantar payı gelirlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak özel bir hesapta tutulması dolayısıyla Bakanlık harcamalarının Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadan bu hesaptan denetim kapsamının dışında yapılması

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

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

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

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

Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğünden edinilen bilgi sonucunda idare payının 2014 yılsonu itibariyle gerçekleşmeleri aşağıda yer almaktadır:

SINIR KAPISI	KANTAR ÜCRETLERİ PAYI	CİRO PAYI*	TOPLAM(TL)
HABUR	5.437.762	-	5.437.762
CİLVEGÖZÜ	519.635	-	519.635

SARP	1.226.349	-	1.226.349
KAPIKULE	1.782.030	13.296.881	15.078.911
HAMZABEYLİ	1.015.006	-	1.015.006
NUSAYBİN	80.962	-	80.962
TOPLAM(TL)	10.061.744	13.296.881	23.358.625

* Ciro payı Euro olarak hesapta tutulmaktadır. 31.12.2014 MB Euro kur dikkate alınarak TL'ye çevrilmiştir.

Yukarıda yer alan tabloya göre 2014 yılı içerisinde bu hesapta biriken toplam tutarın 23.358.625 TL olduğu tespit edilmiştir.

A) Öncelikle, yap işlet devret sürecine ilişkin dosyalarda yer alan hesaplamalara göre tespit edilen işletme süreleri, bu payın idareye kalacağı göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Yani bu şekilde bir pay öngörülmeseydi işletme süreleri mevcut halinden daha düşük olacak ve sınır kapıları çok daha önce kamuya devredilecekti. Bu itibarla idare payı olarak adlandırılan tutar, kamu gücüne dayanılarak elde edilmektedir ve bu şekilde elde edilmiş olan bir kaynağın saklanması, kaydedilmesi, harcanmasına ait süreçler idare ile şirket arasında yapılan protokolle değil, yasal mevzuatla belirlenmelidir. Bu nedenle söz konusu sözleşme maddesinin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Protokol hükümlerinden anlaşılacağı üzere kantar ücretlerinden idare adına ayrılan

pay, şirket adına açılan bir hesapta tutulmaktadır. İdare tarafından talep edilen mal ve hizmetler, şirket tarafından temin edilmek suretiyle ödemeleri gerçekleştirilmektedir. Temin usulüne TOBB bünyesinde kurulan şirket karar vermekte ve bu işlemten dolayı da herhangi bir sorumluluk kabul etmemektedir.

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

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

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

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

j) Gümrük hizmetlerinin geliştirilmesi ve kaçakçılıkla etkin mücadele edilmesine yönelik faaliyetler kapsamında, modernizasyon, otomasyon; araç-gereç ve teknik cihazların temini; kurs, konferans, toplantı ve seminer düzenlenmesi; envanter, projelendirme, uygulama, araştırma-geliştirme, yayın, rehberlik, danışmanlık, yönetim, işletme, yurtdışı

teşkilatının geliştirilmesi ve benzeri hizmetleri yapmak, yaptırmak veya bunlara katılmak; yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının bu fıkrada belirtilen alanlarda sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak."

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

C-1) Hesapta biriken kantar payı gelirlerinin yıl içerisinde kullanımı Bakanlık Makamının 01.11.2011 tarih ve 2011/5 sayılı Olurunda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Söz konusu Olurda, Kantar Payı gelirlerinin tutulduğu hesaptan yapılacak mal ve hizmet teminine yönelik harcamaların, Bakanlık ile TOBB ve GTİ A.Ş. arasındaki protokol uyarınca yapılması ifade edilmektedir. Aynı Olurda ayrıca; talep edilen hizmetlerin öncelikle Genel Bütçe'de bulunan ödeneklerden karşılanması, ödeneklerin yeterli olmaması durumunda Kantar Payı hesabından karşılanmasının yerinde olacağı belirtilmektedir. 2014 yılında Kantar Payı hesabından yapılan ve detayları aşağıdaki tabloda verilen işlerin tamamında Genel Bütçede yeterli ödeneğin bulunmaması sebebiyle Kantar Payı hesabının kullanılmasının ilgili Bakanlık birimleri tarafından talep edildiği görülmüştür.

2014 yılında bu paydan yapılan harcamaların içeriği aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Talep Edilen İş	Talep Edilen Birim	Onay Tarihi	Gerçekleşen Miktar (TL)
2014 Dünya Gümrük Günü	AB ve Dış İlişkiler Müdürlüğü	20.01.2014	220.000
Bakanlık Bloğu ve İç Bahçe Düzenlemesi	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	10.02.2014	2.224.099
EBYS Eğitim Semineri	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	17.02.2014	50.000
Güvenlik Sistemi Kurulumu	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	03.03.2014	2.941.650
Peysaj Projesi Yapımı ve Kontrollük İşleri	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	03.03.2014	7.919.813

T.C. Sayıştay Başkanlığı

Kapıkule Sınır Kapısı Tek Durak Uygulaması	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	24.12.2014	88.500
Notebook ve Ultrabook Alımı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	19.03.2014	2.000.000
Kars Gümrük Müdürlüğü Açılış Organizasyonu	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	06.03.2014	234.808
Kırgızistan Heyeti Muhafaza Eğitimi	AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	11.04.2014	13.000
Eğitim İhtiyaç Analizi	Eğitim Dairesi Başkanlığı	03.07.2014	195.000
Türkiye İnan Hudut Görüşmeleri	AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	16.04.2014	30.000
Doğu Anadolu GTBM Açılış Organizasyonu	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	09.05.2014	200.677
Türkiye Güney Kore K.T.A. Töreni	AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	22.05.2014	180.000
Akaryakıt Antreposu Eğitimi	Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü	26.05.2014	35.000
Açılış Organizasyonu	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	26.05.2014	212.397
Ajans Hizmeti Alımı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	08.07.2014	30.000
Bileşim Sistemleri Bakım Onarımı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	05.08.2014	6.561.193
Spor Salonu ve Atış Poligonu	Eğitim Dairesi Başkanlığı	25.08.2014	287.540
Türkiye İnan Gümrük İdaresi Başkanları Toplantısı	AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	25.07.2014	35.000
Araç Kiralama	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	18.12.2014	5.611.868
Sarp Sınır Kapısı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	15.10.2014	1.038.400
Yazılım Programı Temini	Hukuk Müşavirliği	05.11.2014	534.147
Çevrimiçi Veri Ağı Hizmeti	Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğü	25.12.2014	60.000
Data Hattı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	26.12.2014	7.923.208
Araç Takip Sistemi	Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü	31.12.2014	5.900.000
TOPLAM			44.526.300

Tablodan da anlaşılacağı üzere; 2014 yılı içerisinde söz konusu Kantar Payı hesabından ihale mevzuatına uyulmayarak Bakanlık ihtiyaçları için 44.526.300 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 dahil tüm kamu hesaplarının, fonların, kaynakların ve faaliyetlerinin denetim kapsamında olduğu belirtilmiştir.

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

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

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

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

Ancak, Protokol hükümleri ile kantar ücretlerinin %25 inden oluşan idare payı, TOBB' a ait bir banka hesabında yıllar içinde birikmekte ve Genel Bütçeye aktarılmamaktadır. Bu nedenle söz konusu protokol, Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine de aykırıdır.

Bu protokol hükümleri sonucunda, protokol kapsamında yapılması gereken mal ve

hizmet alımları kendine has bir metot kullanılarak yapılmakla birlikte, İdare payınının kullanımı fiilen Sayıştay denetim alanı dışına çıkarılmıştır.

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

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

Kamu idaresi cevabında; Bulguya verilen cevapta özetle;

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanununun 4 üncü maddesine istinaden Bakanlık ile TOBB ve Gümrük İşletmeleri Tic. A.Ş. (GTİ) arasında Sarp, Cilvegözü, Habur, Kapıkule, Nusaybin ve Hamzabeyli sınır kapılarının modernizasyonu amacıyla sözleşmeler imzalandığı,

Sarp, Cilvegözü, Habur, Kapıkule Gümrük Kapılarına ait uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynı olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek üzere sözleşme süresince her yıl elde edilecek kantar ücretinin %25 i oranında pay ayrılacağı, ayrılacak kantar payına ilişkin işlemlerin usul ve esaslarının Gümrük Müsteşarlığı (Bakanlık) ve TOBB arasında yapılacak bir protokolle belirleneceği hükmünün yer aldığı, bu nedenle Bakanlık ile TOBB ve GTİ arasında 11.10.2011 tarihinde bir protokolün imzalandığı,

640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin özel bir düzenleme olduğu, anılan Kararnamenin 15/1-j maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmek üzere düzenlenen protokol hükümlerinin uygulanması ve kantar gelirlerinden ayrılan Bakanlık payı gelirlerinin ve harcamalarının 5018 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilmemesi gerektiği,

Kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan TOBB tarafından Bakanlık payı gelirlerinin Bakanlık adına bankada tutulmasının kanuna aykırılık teşkil etmediği,

Elde edilen gelirlerin döner sermayeye gelir kaydedilmesi ve yıl sonunda harcanmayan kısmın Hazine'ye gönderilmesinin, 3996 sayılı Kanun hükümlerine ve sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil ettiği,

Mevcut uygulamaya devam edilmesinin uygun olacağını düşünüldüğü,
İfadeleri yer almaktadır.

Sonuç olarak İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta özetle, kantar payı Bakanlık payı gelirlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olmadığını belirtmektedir.

5018 sayılı kanunda yer alan gelir tanımı çok açıktır. Kanun özel hukuk sözleşmelerinden elde edilen gelirlere ilişkin herhangi bir istisna getirmeden kamu gelirlerini şu şekilde sıralamıştır.

Bu tanıma göre ;

- *Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler,*

- *faiz, zam ve ceza gelirleri,*

- *taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler*

- *hizmet karşılığı elde edilen gelirler,*

- *borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler,*

- *sosyal güvenlik primi kesintileri,*

- *alınan bağış ve yardımlar*

- *diğer gelirler kamu geliridir.*

Bu tanımlamaya göre, kamu idarelerinin özel hukuk sözleşmelerinden elde edilen gelirlerin, 5018 sayılı kanuna tabi olduğu açıktır. Bu nedenle, kamu gücüne dayanılarak elde edilmiş olan kantar paylarının idarenin özel hukuk sözleşmesinden elde edilen bir gelir olması nedeniyle, 5018 sayılı kanuna tabi olmayacağı şeklinde bir yorum yapılması mümkün değildir.

Öneri:

Bulguda yer alan gerekçelerden dolayı TOBB'a ait hesaplarda tutulmakta olan, kantar ücretlerinin %25 inden oluşan idare payının, döner sermaye bütçesine aktarılması gerektiği düşünülmektedir.

EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU		ÖNCEKİ DÖNEM 31.12.2013	CARİ DÖNEM 31.12.2014
1-	AKTİF VARLIKLAR	72.292.321,44	109.797.509,48
1-	DÖNEN VARLIKLAR	72.292.321,44	105.654.783,44
	A- Hazır Değerler	70.923.521,86	102.968.214,04
	1 - Kasa	53.294,00	29.091,00
	2 - Alınan Çekler		
	3 - Bankalar	70.870.227,86	102.939.123,04
	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	20.454,43	8.937,23
	1 - Alıcılar		
	2 - Alacak Senetleri		
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
	4 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	19.562,23	8.045,03
	5 - Verilen Depozito ve Teminatlar	892,20	892,20
	6 - Diğer Ticari Alacaklar	0,00	0,00
	7 - Şüpheli Diğer Alacaklar		
	8 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		
	D- Diğer Alacaklar	735.142,91	1.282.627,66
	1 - Personelden Alacaklar	42.829,07	52.614,85
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar	692.313,84	1.230.012,81

	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar	2.042.626,48	2.027.696,35
	4 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	-2.042.626,48	-2.027.696,35
E-	Stoklar	0,00	665.533,56
	1 - İlk Madde ve Malzeme		665.533,56
	2 - Yarı 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	613.202,24	729.470,95
	1 - Gelecek Aylara Ait Giderler	613.202,24	729.470,95
	2 - Gelir Tahakkukları		
H-	Diğer Dönen Varlıklar	0,00	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		
	6 - Sayım ve Tesellüm Noksanları		
	7 - Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar		
	8 - Diğer Duran Varlıklar Karşılığı (-)		
2-	DURAN VARLIKLAR	0,00	4.142.726,04

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	0,00	4.142.726,04
	1 - Arazi ve Arsalar		
	2 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		
	3 - Binalar	972.519,36	972.519,36
	4 - Tesis, Makine ve Cihazlar	4.235.151,36	4.901.251,31
	5 - Taşıtlar	739.710,40	2.964.283,50
	6 - Demirbaşlar	4.756.016,18	5.895.766,59
	7 - Diğer Maddi Duran Varlıklar		
	8 - Birikmiş Amortismanlar (-)	-10.703.397,30	-10.591.094,72
	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	72.292.321,44	109.797.509,48
1-	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	24.367.986,53	54.815.211,27
A-	Ticari Borçlar	2.628.517,87	2.888.792,41
	1 - Satıcılar		
	2 - Alınan Depozito ve Teminatlar	2.628.517,87	2.888.792,41
	3 - Diğer Ticari Borçlar		
B-	Diğer Borçlar	15.931.609,56	45.557.266,07
	1 - Personele Borçlar	109.581,45	113.337,74
	2 - Diğer Çeşitli Borçlar	15.822.028,11	45.443.928,33
C-	Alınan Avanslar	237.532,14	215.154,92
	1 - Alınan Sipariş Avansları	237.532,14	215.154,92
	2 - Alınan Diğer Avanslar		
D-	Yıllara Yaygın inşaat ve Onarım		

	Hakedişleri		
	1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri		
E-	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	4.935.648,18	4.225.277,64
	1 - Ödenecek Vergi ve Fonlar	2.613.501,20	1.784.058,55
	2 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	114.248,26	117.599,50
	3 - Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	2.203.356,16	2.318.856,97
	4 - Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları		
	5 - Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.		
	6 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler	4.542,56	4.762,62
F-	Borç ve Gider Karşılıkları	634.678,78	1.928.720,23
	1 - Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları	6.230.242,89	7.994.733,72
	2 - Dönem Karının Peşin ödenen Ver. ve Diğ. Yük. (-)	-5.595.564,11	-6.066.013,49
	3 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		
	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		
2-	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	0,00
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		
	1 - Kıdem Tazminatı Karşılığı		
E-	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları		
	1 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler		
	2 - Gider Tahakkukları		
3-	ÖZKAYNAKLAR	47.924.334,91	54.982.298,21
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)	24.920.971,58	31.978.934,88
	1 - Dönem Net Karı	24.920.971,58	31.978.934,88
	2 - Dönem Net Zararı (-)		

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ**2014 YILI AYRINTILI GELİR TABLOSU**

GELİRİN ÇEŞİDİ		ÖNCEKİ DÖNEM	01.01.2014-31.12.2014
		2013	
A	BRÜT SATIŞLAR	81.467.646,02	93.416.036,79
	1 Yurtiçi Satışlar	79.260.352,45	93.343.123,10
	2 Yurtdışı Satışlar	0,00	0,00
	3 Diğer Gelirler	2.207.293,57	72.913,69
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ(-)	1.434.012,62	1.166.200,10
	1 Satıştan İadeler	1.434.012,62	1.166.200,10
	2 Satış İskontoları	0,00	0,00
	3 Diğer İndirimler	0,00	0,00
C	NET SATIŞLAR	80.033.633,40	92.249.836,69
D	SATIŞLARIN MALİYETİ	0,00	0,00
	1 Satılan Mamuller Maliyeti	0,00	0,00
	2 Satılan Ticari Mallar Maliyeti	0,00	0,00
	3 Satılan Hizmet Maliyeti	0,00	0,00
	4 Diğer Satışların Maliyeti	0,00	0,00
E	FAALİYET GİDERLERİ(-)	53.679.429,38	59.021.798,96
	1 Araştırma ve Geliştirme Gid.	0,00	0,00
	2 Pazarlama,Satış Dağıtım G.	0,00	0,00
	3 Genel Yönetim Giderleri	53.679.429,38	59.021.798,96
	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	26.354.204,02	33.228.037,73
F	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	4.798.748,84	6.387.363,04
	1 İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	2 Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	0,00	0,00
	4 Komiyon Gelirleri	0,00	0,00
	3 Faiz Gelirleri	3.219.717,88	5.610.427,09

	5 Konusu Kalmayan Karşılıklıklar	8.249,62	13.939,16
	6 Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.570.781,34	762.996,79
G	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	0,00	0,00
	2 Komisyon Giderleri	0,00	0,00
	3 Karşılık Giderleri	0,00	0,00
	1 Reeskont Faiz Giderleri	0,00	0,00
	4 Diğer Olağan Gider ve Zararlar	0,00	0,00
H	FİNANSMAN GİDERLERİ	0,00	0,00
	2 Uzun Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	1 Kısa Vadeli Borçlanma Gideri	0,00	0,00
	OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	31.152.952,86	39.615.400,77
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	2.834,73	358.547,69
	1 Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	
	2 Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	2.834,73	358.547,69
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR	4.573,12	279,86
	1 Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları	0,00	0,00
	2 Önceki Dönem Gider ve Zararları	0,00	0,00
	3 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	4.573,12	279,86
	DONEM KARI VEYA ZARARI	31.151.214,47	39.973.668,60
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI	6.230.242,89	7.994.733,72

1 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI	6.230.242,89	7.994.733,72
DONEM KARI VEYA ZARARI	24.920.971,58	31.978.934,88

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

2014 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	80
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	80
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	81
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	81
5. GENEL DEĞERLENDİRME	81
6. DENETİM BULGULARI.....	82

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 değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013- 2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın 2014 yılı için Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı, ancak Performans Programının dokümanların mevzuatta belirtilen içeriğe tam olarak uygun hazırlanmaması nedeniyle raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

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 gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014

yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın 2014 yılı için Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı, ancak Performans Programının dokümanların mevzuatta belirtilen içeriğe tam olarak uygun hazırlanmaması nedeniyle raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Hedefi Tablolarında Açıklamalara Yer Verilmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan ve idare tarafından hazırlanarak Performans Programında yer verilmesi gereken Performans Hedefi Tablolarının, performans hedefi ve performans göstergelerine ilişkin "Açıklamalar" bölümlerinin doldurulmadığı, dolayısıyla eksik hazırlandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu Rehber ekinde öngörüldüğü üzere, performans hedefine ilişkin açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilmesi ve daha kapsamlı açıklamalara performans programının metin kısmında yer verilmesi; performans göstergelerine ilişkin açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilmesi gerekmektedir.

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

faaliyetler aracılığıyla hedefin başarılmasındaki esas katkısının ölçülmesine ve dolayısıyla performans değerlendirmesinin daha sağlıklı bir çerçevede yapılmasına katkı sunacaktır.

Kamu idaresi cevabında: *"Performans hedefi tablolarında yer alması gereken performans hedefi ve performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerekçelerine ilişkin açıklamalara bundan sonra hazırlanacak performans programlarında yer verilecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak: Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2015 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: İç ve Dış Denetim Raporlarında Yer Alan Tespit ve Değerlendirmelere Faaliyet Raporunda Yer Verilmemesi

Faaliyet Raporunda Mali Bilgiler başlığı altında iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idarelerince hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı 18. Maddede belirlenmiş ve mali bilgiler başlığı altında iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2014 yılı Faaliyet Raporunda bu bilgilere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: *"Faaliyet raporlarının mali bilgiler başlığı altında, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere, bundan sonra hazırlanacak faaliyet raporlarında yer verilecektir."* denilmektedir

Sonuç olarak: Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2015 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin bulunmaması

Bakanlığın stratejik yönetim sisteminin incelenmesi neticesinde, performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin bulunmadığı tespit edilmiştir.

2014 yılı Performans Programının incelenmesinde, Bakanlığa ait her bir performans hedefi için performans göstergesi ve faaliyetler belirlendiği ve bu faaliyetlere ilişkin ödenek tahsis yapılarak faaliyet maliyetlerinin tespit edildiği görülmüştür. Halbuki 2014 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesi neticesinde, performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödenekten kullanılan miktara ve bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla, bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamasında performans hedeflerine yönelik bir aşama olmadığı, bu nedenle plan-program-bütçe bağının koptuğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla, faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yıl sonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem kurulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: *"Faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerine bundan sonra hazırlanacak faaliyet raporlarında yer verilecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak: Bulgu konusu yapılan bu hususla ilgili olarak kurum tarafından yapılacak çalışmaların, 2015 yılı performans denetiminde izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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