



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

İÇERİK

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	47

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	20
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	21
8.	EKLER.....	42

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Ödenek Kullanımı	1
Tablo 2: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı	1
Tablo 3: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	2

KISALTMALAR

EFT	Elektronik Fon Transferi
E-Haciz	Elektronik Haciz
EVDO	Elektronik Vergi Daireleri Otomasyonu
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KDV	Katma Değer Vergisi
MGM	Muhasebat Genel Müdürlüğü
MÜGEB	Mükellef Geri Bildirim Projesi
MYHBY	Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
VDK	Vergi Denetim Kurulu
VİMER	Vergi İletişim Merkezi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Gelir İdaresi Başkanlığına 2.785.908.000,00-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelere (I sayılı cetvel) verilen toplam ödenek tutarının % 0,5'ine tekabül etmektedir.

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

Tablo 1: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Ödenek Kullanımı

Ödeme Emirleri (TL)			Ödemeler (TL)		
Yıl İçinde Alınan	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yıl İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam
2.924.948.945,00	49.467.241,69	2.875.481.703,31	2.859.874.003,09	15.607.700,22	2.875.481.703,31

Yukarıdaki tabloda gösterilen harcamaların türleri itibariyle dağılımı ve bunların toplam harcamalar içerisindeki oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 2: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı

Bütçe Gideri Türü	Gider Toplamı (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	1.964.839.675,24	0,68
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	335.757.875,59	0,12
03 Mal ve Hizmet Alım giderleri	441.721.806,97	0,15
05 Cari Transferler	12.425.189,26	0,01
06 Sermaye Giderleri	120.737.156,25	0,04
Toplam	2.875.481.703,31	1,00

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

Tablo 3: Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Bütçe Geliri Türü	Gelir Toplamı (TL)	Ret ve İadeler(TL)	Net Bütçe Geliri(TL)	Oranı(%)
01 Vergi Gelirleri	422.794.535.552,01	65.876.716.011,85	356.917.819.540,16	0,95
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.029.075.642,18	27.128.897,80	2.001.946.744,38	0,01
04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	16.290,40	1.513,70	14.776,70	0,00
05 Diğer Gelirler	16.847.749.943,66	1.288.124.491,06	15.559.625.452,60	0,04
06 Sermaye Gelirleri	1.873.092,75	87,98	1.873.004,77	0,00
Toplam			374.481.279.518,61	1,00

Diğer taraftan GİB 2016 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, Başkanlığın 2016 yılı faaliyetleri kapsamında 636.227.266.001,82 TL gelir elde edilmiş ve 187.463.141.622,53 TL gider yapılmış olup faaliyetler sonucunda 448.764.124.379,29 TL Olumlu Faaliyet Sonucu gerçekleştirilmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık 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.”

hükmü yer almaktadır

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri; Kanununun 49, 80 ve Geçici 3'üncü maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici

ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Taşınır kesin hesap cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların ve Bu Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

A) Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Hazine mülkiyetinde bulunup Milli Emlak Genel Müdürlüğünce Gelir İdaresi Başkanlığının merkez ve taşra teşkilatındaki farklı birimlerine tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecimisinin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği ifade edilmiştir. Maddede ayrıca, bu malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığına verilen yetkiye istinaden çıkarılan ve 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde "Taşınmaz ve haklar"; *"Kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar"* şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta mallarının, genel hizmet alanlarının ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip

edilmesine karar verilen diğer taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yine Yönetmeliğin 7'nci maddesinde, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması öngörülmüştür.

Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2016 tarihine kadar rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, taşınmazların rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması için öngörülen süre 17.03.2017 tarihli ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 31.12.2017 tarihine kadar uzatılmıştır.

Tahsis işleminde, tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarının tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin ilgili kamu idaresince muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde açıklanmıştır. Yönetmeliğin 172, 174 ve 176 ncı maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesaplarında takip edileceği;

185–187’nci maddelerinde de maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek amacıyla 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 22’nci maddesinde taşınmaz kayıtlarını tutmak Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Yine Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği’nin 21’inci maddesi ile tahsis edilen taşınmazlara ilişkin kayıtları tutma görevi Destek Hizmetleri Grup Müdürlüklerine verilmiştir.

Yapılan incelemede, GİB’e tahsis edilen taşınmazlara ilişkin olarak Yönetmeliğin 5’inci maddesine göre yapılması gereken fiili envanter çalışmalarının ve muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin 31.12.2016 tarihi itibarıyla tamamlanmadığı ve söz konusu taşınmazların GİB mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir. Hâlbuki yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, GİB’e tahsisli taşınmazların fiili envanterinin yapılarak maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınmaya dek emlak vergi değerleri üzerinden 01.10.2014 tarihi itibarıyla kayıtlara alınması, 2016 yılı sonuna kadar da rayiç değerleri üzerinden birikmiş amortismanları ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Açıklanan gerekçelerle, GİB tarafından tahsisli kullanılan taşınmazların, 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı karşılığında 500.12 Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabı ile muhasebeleştirilmemesi ve bu taşınmazlara ilişkin olarak 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması sonucunda 2016 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

B) Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığına bağlı çeşitli birimler tarafından tahsisli kullanılan binalar için bütçeye gider kaydıyla yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı ile taşınmazın kayıtlı değerine eklenmesi gerekirken 630.30 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

MYMY’nin 175’inci maddesinde, 252 Binalar Hesabının eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 176’ncı

maddesinde ise hesabın işleyişi ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Bu maddenin birinci fıkrasının (a-3) bendine göre; Binalar Hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının, bir taraftan bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325 Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 Sıra Numaralı Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te yer alan taşınmazlar için 34.000,00 TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi öngörülmüştür.

Yönetmeliğin “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, taşınmaza yapılan değer artırıcı harcamaların taşınmazın değerine ekleneceği belirtilmiştir.

Buna göre, Başkanlık tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlar için 2016 yılında yapılan ve 34.000,00 TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak değerlendirilerek 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekirdi. Ancak (A) bendinde açıklandığı üzere, GİB’in merkez ve taşra teşkilatındaki birimlere tahsis edilen taşınmazların 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabında kayıtlı olmaması sebebiyle, bu binalar için yapılan değer artırıcı harcamaların doğrudan giderleştirildiği anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığına bağlı çeşitli birimler tarafından kullanılan Vatan Hizmet Binası için 369.795,44 TL ve Pendik Uygulama Grup Müdürlüğü Kartal Maliye Kompleksi için 221.450,67 TL olmak üzere toplam 591.246,11 TL tutarındaki değer artırıcı harcamanın 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı yerine 630.30 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Hesabına borç kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla bahse konu binalar için yapılan ve 34.000,00 TL’yi aşan değer artırıcı harcamaların ilgili duran varlığın kayıtlı değerine eklenmemesi nedeniyle 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı ve 630.30 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Hesabı itibarıyla Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 591.246,11 TL’lik hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle; aşağıdaki açıklamalar yapılmıştır.

A) 2015 yılından itibaren Gelir İdaresi Başkanlığı taşınmazlarının muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin olarak Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile görüşmeler yapılarak bir envanter çalışması yapıldığı, ancak bu çalışma neticesinde GİB adına tahsisli ve kullanımında bulunan taşınmazlarla Milli Emlak Genel Müdürlüğü kayıtları arasında tutarsızlıklar olduğunun anlaşıldığı, bu tutarsızlıkların giderilebilmesi amacıyla yeni bir taşınmaz uygulama programının ilgili Genel Müdürlükçe gerçekleştirilmesinin planlandığı ve pilot idare olarak Gelir İdaresi Başkanlığının belirlendiği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan Milli Emlak Genel Müdürlüğü kayıtları ile uyumlu olduğu anlaşılan GİB merkez birimlerine tahsisli Ankara Yenimahalle Atatürk Orman Çiftliği Mahallesinde bulunan ek hizmet binasının muhasebe kaydının yapılması hususunun Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığına 08.05.2017 tarihli ve 54908 sayılı yazı ile iletildiği ve GİB'e tahsisli tüm taşınmazların kayıtlarının tutulması ve muhasebe kayıtlarının yapılarak kurumsal bilançoya yansıtılmasına dair çalışmaların Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğü ile koordinasyon sağlanarak 31.12.2017 tarihine dek sonuçlandırılmasının öngörüldüğü belirtilmiştir.

B) Bulguda belirtilen hatanın düzeltilmesi için İVDB'ye 27.04.2017 tarihli ve 51235 sayılı yazı ile verilen talimat üzerine İVDB tarafından söz konusu kayıtların düzeltilmesinin İstanbul Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğünden talep edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak;

A) İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususun çözümüne yönelik olarak Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğü ile koordinasyon halinde çalışmalar yapıldığı ve bu çalışmaların 2017 yılı sonu itibariyle tamamlanmasının beklendiği belirtilmiştir. Ancak bulgu metninde de belirtildiği üzere, Hazine mülkiyetinde bulunup Başkanlığa tahsis edilen taşınmazların 01.10.2014 tarihine kadar envanteri yapılarak emlak vergisi değeri üzerinden; 2016 yılı sonu itibariyle de maliyet veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve bu suretle mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekirdi. Rayiç değerler üzerinden kayıtlara alınma süresinin 31.12.2017 tarihine kadar uzatılmış olması, 2016 yılına ilişkin mali tablolara dayanak teşkil edecek muhasebe işlemlerinin yapılmamasına yönelik tespiti etkilememektedir.

Bu itibarla GİB tarafından tahsisli kullanılan taşınmazların, 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı karşılığında 500.12 Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabı ile muhasebeleştirilmemesi ve bu taşınmazlara ilişkin olarak 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması sonucunda 2016 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibariyle hataya neden olduğu yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

B) İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususun çözümüne yönelik olarak İVDB'ye resmi yazı vasıtasıyla gerekli talimatın verildiği bildirilmişse de, bu yazının uygulama sonuçları takip eden denetimde izlenecektir.

Ayrıca bulguda belirtilen binalar için yapılan ve 34.000,00 TL'yi aşan değer artırıcı harcamaların ilgili duran varlığın kayıtlı değerine eklenmemesi nedeniyle 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı ve 630.30 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Hesabı itibariyle Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 591.246,11 TL'lik hataya neden olduğu yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Vergi Dairesi ve Mal Müdürlüğü Gelir Servislerinde Gerçekleştirilen Tecil İşlemlerinin İlgili Alacak Hesaplarında Muhasebeleştirilmemesi

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun kapsamında vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisleri tarafından yapılan tecil işlemlerinin, 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

6183 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde yer alan "*Amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunu çok zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş ve teminat gösterilmiş olmak şartıyla, alacaklı amme idaresince veya yetkili kılacağı makamlarca; amme alacağı 36 ayı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil olunabilir.*" hükmü gereğince, belirli şartların gerçekleşmesi halinde amme alacaklarının 36 ayı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil edilmesi mümkün bulunmaktadır.

Diğer taraftan vergi uygulamalarında belirli dönemlerde mükelleflere ödeme kolaylığı sağlamak amacıyla yapılandırmalara gidilmekte ve bu suretle birikmiş vergi veya diğer nitelikte borcu bulunan mükelleflere bu borçlarını faiz ve cezalarda indirim yaparak belirli vadelerde ödeme imkânı sunulmaktadır. Bu kapsamda yıllar içerisinde birçok düzenleme yapılmış olup

en son 19.08.2016 tarihli 29086 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6736 sayılı Kanun ile kesinleşmiş vergi ve diğer borçlara ödeme kolaylıkları, geçmiş dönemlere ilişkin matrah ve vergi artırımında bulunan mükelleflere ayrıcalıklar, işletmelerdeki emtia, makine, teçhizat ve demirbaş kayıtlarına ilişkin cezasız düzeltme imkânı, kasa ve ortaklardan alacaklar hesabının cezasız ve faizsiz düzeltilmesi, ihtilaf aşamasındaki borçların sulh yoluyla sonlandırılması, yurt içi ve yurt dışı bazı varlıkların vergisiz ve ayrıcalıklı imkânlarla milli ekonomiye kazandırılması, beyan edilmemiş veya eksik beyan edilmiş gelir ve kazançların zam ve faizsiz pişmanlıkla beyan edilmesi ile 6552 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırmasına Dair Kanun kapsamında devam eden borçların yeniden yapılandırılması imkânları getirilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 57-59 ve 140-141’inci maddelerine göre, mevzuatı gereğince yapılan tecil işlemlerinin vadesine göre 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Buna göre, gelirlerden alacaklar veya gelirlerden takipli alacaklar hesaplarında kayıtlı bulunan tutarlardan mevzuatı gereğince, içinde bulunulan faaliyet dönemi sonunu geçmeyen bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarlar ile dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ve bunlardan tahsil edilen tutarlar ile tecil veya tehiri kaldırılanların 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında, bir yılı aşan süre ile tecil ve tehir edilen ve bunlardan tecil ve tehiri kaldırılan tutarların ise 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından gerek 6183 gerekse 6736 sayılı Kanunlar kapsamında yapılan tecil işlemleri ile ilgili olarak edinilen bilgilerden, 2016 yılı içerisinde;

- 6183 sayılı Kanun kapsamında 972 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından toplam 1.714.536.871,54 TL,
- 6736 sayılı Kanun kapsamında 1017 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından toplam 29.661.420.546,09 TL,

tutarında tecil/yapılandırma işlemi yapıldığı anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede, yukarıda da belirtildiği üzere, Başkanlığa bağlı 1017 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından 6736 sayılı Kanun kapsamında toplam 29.661.420.546,09 TL’lik yapılandırma işlemi yapılmasına rağmen, 630 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından yapılandırılan 5.421.425.022,75 TL’lik tutarın ilgili tecil hesaplarında izlenmediği; öte yandan, 6183 sayılı Kanun kapsamında, 972 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından toplam 1.714.536.871,54 TL’lik tecil işlemi yapılmasına

rağmen 589 vergi dairesi ve mal müdürlüğü gelir servisi tarafından tecil edilen 408,710,605.62 TL'lik tutarın ilgili tecil hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir

Bu itibarla, gerek 6183 gerekse 6736 sayılı Kanunlar kapsamında tecil işlemi yapan vergi daireleri ve mal müdürlüğü gelir servisleri tarafından 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının kullanılmaması sonucunda alacaklara ilişkin olarak doğru bilgi içermeyen bu hesaplar itibarıyla Bilançoda hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

6183 sayılı Kanunun 48'inci maddesi ile diğer Kanunlar (6552, 6736 vb.) uyarınca mükelleflerin ilgili tahsil dairelerine olan borçlarına ödeme kolaylığı getirilen tecil ve taksitlendirmeler yapıldığı,

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına ilişkin yayımlanan Kanunlara (6552, 6736 ve 6770 sayılı Kanunlar vb.) göre düzenlenen yapılandırma dosyalarının ihlal edilmesi halinde, yapılandırma dosyasına yapılan ödemelerin geçerliliğini koruduğu ve ödenmeyen kısma ilişkin yapılandırma işlemlerinin iptal edilerek borçların takip ve tahsiline devam edildiği,

6183 sayılı Kanunun 48'inci maddesi ile alacakların yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemeler kapsamında gerçekleştirilen yapılandırma/taksitlendirmelerin; işlem sayısının çokluğu, yapılandırma/taksitlendirme dosyası içindeki vergi türü çeşitliliğinin çok fazla olması, ihlal olması durumunda yapılandırma/taksitlendirmelerin yeniden oluşturulması veya ödenen tutar ile geçerli olması ya da ödemeye bağlı olarak bazı alacakların tahsilinden vazgeçilmesi, taksitlendirmelerin bu gün itibarıyla mevcut yasal düzenlemeler gereğince en az bir ay en fazla 144 ay süreli olabilmesi gibi çeşitli iş adımlarının olması nedeniyle "Tecil Fişi" düzenlenmek suretiyle mükellef bazında "Tecil Defterinde" izlenmesinin mevcut sistemde imkanı bulunmadığı,

Ancak yapılan tecil işlemlerinin, EVDO sisteminde, 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmesine yönelik ön çalışmaların başlatıldığı ancak yazılım süreci dikkate alındığında çalışmaların 2018 yılı sonunda tamamlanmasının planlandığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta, bir yandan tecil ve yapılandırma işlemlerinin çokluğu ve karmaşık olması nedeniyle gerekli kayıtların yapılamadığı ifade edilirken diğer yandan tecil işlemlerinin EVDO sisteminde 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmesine yönelik ön çalışmaların başlatıldığı ancak bu çalışmaların 2018 yılı sonunda tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir. Bilindiği üzere, mevzuatı gereğince yapılan tecil işlemlerinin vadesine göre 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmesi MYMY hükümleri gereği zorunluluk arz etmektedir. Bu amaçla tecil/yapılandırma işlemlerinin ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmesinin sağlanması için İdare tarafından belirtilen çalışmaların ivedilikle hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca yukarıda ayrıntıları belirtildiği üzere, 6183 ve 6736 sayılı Kanunlar kapsamında yapılan tecil işlemlerinin ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmemesi nedeniyle Bilançoda hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Satın Alınan Taşınırın Doğrudan Giderleştirilmesi

Başkanlık faaliyetlerinde kullanılmak üzere satın alınan muhasebe işlem fişi, düzeltme fişi, takdire sevk fişi, haciz bildirisini, vergi ceza ihbarnamesi bildirimini, noterlik makbuzu ve vergi karnesi gibi basılı kâğıtların taşınır olarak 150.1.3 İlk Madde ve Malzeme Hesabında muhasebeleştirilmesi yerine taşınır işlem fişi (TİF) düzenlenmeden doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde “Taşınır”, “çeşitleri ile kod numaraları Yönetmeliğe ekli Taşınır Kod Listesinin (A) bölümünde yer alan tüketim malzemeleri ile (B) bölümünde yer alan “Tesis, Makine ve Cihazlar”, “Taşıtlar” ve “Demirbaşlar” grupları içerisinde yer alan taşınabilir maddî duran varlıklar” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik eki Taşınır Kod Listesi’nin A-Tüketim Malzemeleri bölümünde ise, sarf malzemesi olarak kabul edilen taşınır mallar tadadı olarak sayılmıştır. Listenin 150.1.3. Kâğıt Ürünler başlıklı bölümünde, 150.1.3.1.4 kod numaralı basılı kâğıtların taşınır olduğu ifade edilmiştir. Bu taşınırlara ilişkin açıklama kısmında ise bu kodda; sevk kâğıtları, izin kâğıtları, basılı formlar, beyannameler, bordro ve bildirimler, boş tapu senetleri gibi matbu kâğıtlar; ayrıca duyuru ve tanıtım için kullanılan kâğıt üzerine basılı afişler ile basılı ilanlar, broşür,

katalog, takvim, davetiyeler vb. basılı kâğıtların izleneceği belirtilmiştir. Görüleceği üzere, Başkanlık tarafından faaliyetlerinde kullanılmak üzere satın alınan muhasebe işlem fişi, düzeltme fişi, takdire sevk fişi, haciz bildirisini, vergi ceza ihbarnamesi bildirimini, noterlik makbuzu ve vergi karnesi gibi kâğıtlar basılı kâğıt niteliğindeki taşınırlardır.

Mezkûr Yönetmeliğin 11 ve 12'nci maddelerine göre, satın alınan taşınırların TİF düzenlenmek suretiyle girişinin yapılması; tüketilmesi, kullanılması veya herhangi bir suretle çıkışı halinde de yine TİF düzenlenmek suretiyle çıkışının yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesinde, kamu idarelerince satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin 88'inci maddesinde ise, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyişi açıklanmıştır. Buna göre; bütçeye gider kaydıyla edinilen ilk madde ve malzeme tutarlarının, bir taraftan bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325 Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Öte yandan, kullanılan, tüketilen veya bu amaçla elde çıkartılan ilk madde ve malzeme tutarları ise belirlenen dönem sonlarında kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir.

Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere, Taşınır Mal Yönetmeliği'ne ekli listede taşınır olarak sayılan tüm taşınırlar gibi basılı kâğıtların da 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Başkanlık kayıtları üzerinde yapılan incelemede, Yönetmelik eki listeye göre taşınır mal olan ve Başkanlık faaliyetlerinde kullanılmak üzere muhtelif tarihlerde satın alınan toplam 1.996.312,20 TL'lik basılı formların, 150.1.3 İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine doğrudan 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Hâlbuki yukarıda da açıklandığı üzere, basılı kâğıtlar taşınır mal olup Yönetmeliğe göre TİF düzenlenmek suretiyle teslim alınması, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında muhasebeleştirilmesi ve belirlenen süreler sonunda tüketilen, kullanılan veya bu amaçla ilgili birimlere gönderilen kısımların gider

kaydedilmek suretiyle stoklardan düşülmesi ve 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle, Başkanlık faaliyetlerinde kullanılmak üzere satın alınan basılı kağıtların 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine 630 Baskı ve Cilt Giderleri Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sonucunda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 1.996.312,20 TL'lik hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

4734 Sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde yer alan "hizmet" tanımındaki "basım ve yayım" hükümlerinden hareketle Başkanlık tarafından muhasebe işlem fişi, düzeltme fişi, takdire sevk fişi, haciz bildirisi, vergi ceza ihbarnamesi bildirim, noterlik makbuzu ve vergi karnesi gibi basılı form ihtiyacının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde, Devlet Malzeme Ofisi vasıtasıyla ya da "Basılı Formların Baskı ve Dağıtım Hizmeti Alımı" ihaleleri ile doğrudan temin yoluyla özel firmalardan hizmet alımı yoluyla gerçekleştirildiği,

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin (MYHBY) 46'ncı maddesi kapsamındaki hükümlerden hareketle, basılı formların baskı ve dağıtım hizmeti alımlarına ilişkin ödemelerde TİF düzenlenmesi zorunluluğu bulunmadığı ve bu nedenle TİF düzenlenmediği,

Başkanlıkça hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilen basılı formların baskı ve dağıtım hizmeti karşılığında, ihaleyi alan firma tarafından basım yapılarak belirlenen dağıtım programı çerçevesinde doğrudan ilgili vergi dairesi başkanlıklarına/defterdarlıklara teslimat yapıldığı; bu hizmet alımı karşılığında Başkanlık depolarına hiçbir şekilde form girişi olmadığı, dolayısıyla depolarda muhafaza edilmeyen ve taşınır kayıt yetkililerince teslim alınmadan doğrudan taşra birimlerine gönderilen basılı formlar için TİF düzenlenmediği,

Ayrıca doğrudan anılan taşra birimlerine gönderilen basılı formlar için taşınır işlem fişi düzenlenmesine gerek olup olmadığı hususunda tereddüde düşüldüğünden hareketle, Başkanlıkça taşra teşkilatında kullanılan basılı formların matbaalarda basılarak doğrudan ilgili vergi dairesi başkanlıklarına/defterdarlıklara gönderilmesinde düzenlenen sevk irsaliyelerinin ödemelerde taşınır işlem fişi yerine kullanılıp kullanılmayacağı hususunda 12.04.2007 tarihli ve 033885 sayılı yazı ile Muhasebat Genel Müdürlüğüne (MGM) görüş sorulduğu ve 30.04.2007 tarihli ve 7480 sayılı cevabi yazıda; vergi dairesi başkanlıkları ve defterdarlıkların

talebi doğrultusunda basılı formların anılan birimlere gönderilmesinde düzenlenen sevk irsaliyelerinin ödeme emri belgesine bağlanarak ödenmesinde bir sakınca bulunmadığı hususunun belirtildiği,

Bu itibarla, Başkanlıkça basımı yaptırılarak doğrudan ilgili birimlere gönderilen basılı formların muhasebeleştirilmesinin Muhasebat Genel Müdürlüğünün anılan görüşü doğrultusunda yerine getirildiği,

Diğer taraftan söz konusu basılı formların daha etkin ve hızlı bir şekilde takibi amacıyla, 2015 yılında Basılı Evrak Yönetim Sistemi faaliyete geçirilmiş olup, illerin basılı form taleplerinin program üzerinden alındığı ve stok durumlarının ise program üzerinden kontrol edildiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta belirtildiği üzere, bulgu konusu edilen ve Yönetmelikte taşınır olarak sayılan basılı form ihtiyacının, doğrudan temin yöntemiyle özel firmalardan baskı ve dağıtım hizmeti alınmak suretiyle karşılanması 4734 sayılı Kanun hükümleri gereğince mümkün bulunmaktadır. Diğer taraftan hizmet alımı suretiyle temin edilen basılı formlara ilişkin ödeme belgelerine MYHBY'nin 46'ncı maddesi hükmüne dayanılarak TİF eklenmemesi veya bahse konu formların matbaalarda basılarak doğrudan taşra teşkilatındaki birimlere gönderilmesinde kullanılan sevk irsaliyelerinin TİF yerine ödeme belgesine eklenmesinin MGM görüşü doğrultusunda kabul edilmesi de mümkün olabilecektir. Ancak söz konusu formların baskı ve dağıtım işleminin hizmet alımı yolu ile temin edilmesi ya da ödeme belgesine TİF yerine sevk irsaliyesi eklenmesinin kabul edilmesi, ilgili formların taşınır olma niteliğini değiştirmemektedir. Nitekim yukarıda da belirtildiği üzere, Yönetmeliğe ekli Taşınır Kod Listesi'nin "150.1.3. Kâğıt Ürünler" başlıklı bölümünde, 150.1.3.1.4 kod numaralı basılı kâğıtlar taşınır olarak tanımlanmıştır. Ayrıca bahse konu form bedellerinin ödenmesinde de tüketime yönelik mal ve malzeme alımlarına ilişkin ödenek kalemi kullanılmıştır. Ancak bulguda da eleştiri konusu edilen husus ilgili formların basım yada dağıtım işlerinin temin usulü yada bunlara ilişkin ödemeler değil, taşınır niteliğindeki bu formların temin işleminin muhasebe kayıtlarına taşınır olarak kaydedilmeyip doğrudan giderleştirilmesidir. Satın alınan taşınırların doğrudan gider kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi bir yandan taşınır durumunun muhasebe kaydı ve mali tablolar üzerinden izlenmesi imkanını ortadan kaldırırken diğer yandan faaliyet sonuçları üzerinde de etki

yapacaktır. Bu itibarla Taşınır Mal Yönetmeliği'ne ekli listede taşınır olarak sayılan tüm taşınırlar gibi basılı kâğıtların da 150.1.3 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi ve kullanım, tüketim veya bu amaçla elde çıkartılan taşınır tutarlarının ise belirlenen dönem sonlarında kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak 630.14 Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, yukarıda ayrıntıları belirtildiği üzere, taşınır niteliğindeki formların temin işlemlerinin doğrudan gider kaydedilmesi nedeniyle Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 1.996.312,20 TL'lik hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gelir İdaresi Başkanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Tek Hazine Cari Hesabının Hatalı Olarak Bakiye Vermesi

Başkanlığa bağlı muhasebe birimleri tahsilat ve ödeme hesaplarında bulunan ve gün sonlarında Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılması gereken tutarların aktarım işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye verdiği görülmüştür.

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

Söz konusu Usul ve Esasların "Ödeme Hesabı Bakiyesinin Tek Hazine Hesabına Aktarılması" başlıklı 16'ncı maddesine göre, yurt içi ve yurt dışı ödeme hesabındaki tutarların muhasebe birimlerinden ayrıca bir talimat beklenilmeksizin aynı gün TCMB tarafından Tek Hazine Ödeme Hesabına aktarılması; "Tahsilatın Tek Hazine Hesabına Aktarılması" başlıklı 18'inci maddesine göre ise, muhasebe birimlerinin ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarların da Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılması gerekmektedir.

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

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat hesaplarındaki tutarların, TCMB tarafından gün sonlarında talimat beklenilmeksizin TCMB nezdinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi adına açılmış bulunan Tek Hazine Ödeme ve Tahsilat Hesaplarına aktarılması; muhasebe birimlerinin ise, bu aktarma işlemini 510 Nakit Hareketleri ve 102 Banka Hesabını kullanarak muhasebeleştirilmesi dolayısıyla 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekmektedir.

Ancak 2016 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan ilgili hesaplar üzerinde yapılan incelemelerde, Tek Hazine Hesabına aktarılması gereken tutarların muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye verdiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, tek hazine cari hesabındaki tutarların Tek Hazine Hesabına aktarılması işleminin muhasebe kayıtlarına yansıtılmaması sonucunda Bilançoda 102 Banka Hesabı ve 510 Nakit Hareketleri Hesabı itibarıyla toplam 43.919.153,43 TL'lik hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Tek Hazine Hesabı Sistemi Kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Tarafından Yürütülecek İşlemlere İlişkin Muhabir Banka Protokolü'nün 4'üncü maddesinin (3) numaralı bendinde;

“Muhasebe Birimlerinin tahsilat hesaplarına tam iş günlerinde saat 17.00'ye, yarım iş günlerinde saat 12.30'a kadar gelen EFT/Havale tutarları, aynı günün sonuna kadar;

tam iş günlerinde saat 17.00'den, yarım iş günlerinde ise saat 12.30'dan sonra gelen EFT/Havale tutarları ise izleyen iş günü en geç saat 09.30'a kadar Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabı üzerinden Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılır.”

4 numaralı bendinde ise;

“Muhasebe Birimlerine ait nakit/çek tahsilat tutarlarının aynı gün içinde Tek Hazine Hesabına aktarılması esastır. Bununla birlikte söz konusu tahsilat tutarları, aynı gün içinde aktarımın mümkün olmaması halinde, Banka tarafından izleyen iş günü en geç saat 09:30'a kadar Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılır. Bu tutarlar aynı gün en geç saat 10.00'a kadar Tek Hazine Hesabına aktarılır.”

denilmekte olduğu,

Yazı ekinde yer alan listede belirtilen 28 vergi dairesinin 102 Banka Hesabında borç bakiyesi olarak 20.001.200,77 TL'nin 2017 yılına devrettiğinin tespit edildiği,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Dönem Sonu İşlemleri” başlıklı 535'inci maddesinde dönen varlıklar hesap grubu içindeki 102 Banka Hesabının dönem sonunda bakiye vermemesine dair herhangi bir ibare bulunmadığı, ancak yıl sonu işlemlerinde 102 Banka Hesabının borç bakiyesi devretmesini engelleyecek kontrollerin eklenmesi için gereken yazılım

çalışmalarının da başlatıldığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta her ne kadar 102 Banka Hesabında borç bakiyesi olarak 20.001.200,77 TL'nin 2017 yılına devrettiği ifade edilmişse de, Sayıştaya sunulan Kesin Mizan'da 102.5 Tek Hazine Cari Hesabı bakiyesinin 43.919.153,43 TL olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki bulguda eleştiri konusu edilen husus tutar değil 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermesidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat hesaplarındaki tutarların belirlenen sürelerde Tek Hazine Ödeme ve Tahsilat Hesaplarına aktararak muhasebeleştirilmesi ve bu suretle 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekmektedir.

Buna ilişkin olarak İdare tarafından verilen cevapta ayrıca yıl sonu işlemlerinde 102 Banka Hesabının borç bakiyesi devretmesini engelleyecek kontrollerin eklenmesi için gereken yazılım çalışmalarının da başlatıldığı belirtilmişse de bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Ayrıca yukarıda ayrıntıları belirtildiği üzere, tek hazine cari hesabındaki tutarların Tek Hazine Hesabına aktarılması işleminin muhasebe kayıtlarına yansıtılmaması sonucunda, 510 Nakit Hareketleri Hesabı bakiyesinin 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına aktarılacağından hareketle, 102 Banka Hesabı ve 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabı itibariyle Bilançoda hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Elektronik Haciz İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalarda Bulunulması

A) Bankalar Tarafından Elektronik Haciz Uygulaması Kapsamında Tahsil Edilen Tutarların Vergi Dairesi Hesaplarına Aktarılmasında Gecikmeler Yaşanması

Elektronik haciz (E-haciz) uygulaması kapsamında haczedilen para ve paraya çevrilen menkul değerlerin bankalarca vergi dairesi hesaplarına aktarılmasında gecikmeler olduğu görülmüştür.

E-haciz projesi; 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Üçüncü şahıslardaki menkul malların, alacak ve hakların haczi" başlıklı 79'uncu maddesine istinaden borçlu mükellef için düzenlenen haciz bildirimlerinin, idare tarafından alacaklı vergi

daireleri adına e-haciz uygulamasına katılan bankalara elektronik ortamda tebliğ edilmesi ve bu tebligatlara elektronik ortamda bankalar tarafından cevap verilmesi, bu kapsamda haczedilen menkul mallar ile her türlü alacak ve hakların paraya çevrilmesi ve vergi dairesi hesaplarına aktarılmasını kapsamaktadır. Bu husus, uygulamaya katılan bankalarla yapılan Protokolün “Amaç ve Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde de açıkça belirtilmiştir.

E-haciz uygulaması kapsamında, vergi dairelerince düzenlenen haciz bildirimlerinin banka genel merkezlerine gönderilmesi ve bankalar tarafından bu tebligatlara cevap verilmesi işlemleri elektronik ortamda gerçekleştirilmektedir. Bankalar tarafından borçlu mükellefin hesabında para bulunup bulunmadığının ve diğer hak ve alacak olup olmadığının bildirilmesinden sonra, vergi daireleri tarafından bakiye bulunan hesaplardan haciz yolu ile tahsilat yapılması için ilgili banka şubelerine yazı yazılmakta ve bu resmi yazıların bankaya tebliği posta yoluyla ya da memur eliyle gerçekleştirilmektedir. Daha sonra haczedilen tutarlar ilgili banka şubesi tarafından mükelleflerin vergi borçlarından mahsup edilmek üzere vergi dairesi hesaplarına elektronik fon transferi (EFT) yapılmak suretiyle aktarılmaktadır.

Yapılan incelemelerde,

- E-haciz uygulaması kapsamında haczedilen tutarların vergi daireleri tarafından resmi yazı ile istenmesi uygulaması sebebiyle idarenin, posta ve kırtasiye masrafları ve işgücü ve zaman kaybı gibi maliyetlere katlanmak zorunda kaldığı,

- Borçlu mükellefin banka hesabında para bulunduğu ve diğer hak ve alacak kaydı olmadığı halde, gerek yazışma sürecinin uzaması, gerek bankaların kendi inisiyatifleriyle mükellefin bloke konulan hesaplarında bulunan parayı vergi dairesi hesaplarına geç aktarmaları sonucu kamu alacağının tahsilinde gecikmeler yaşandığı; hatta bazı vergi dairelerinde haciz bildirisi onay tarihinden itibaren 200 günü aşan sürelerde gerçekleşen tahsilatlara ilişkin örneklerin bulunduğu,

tespit edilmiştir.

Bu itibarla, e-haciz kapsamında haczedilen para ve paraya çevrilen değerlerin bankalarca vergi dairelerine otomatik olarak aktarılmaması, gerek vergi dairelerinin bankalar ile yazışma sürecinin aksaması gerekse bankaların kendi inisiyatifleriyle süreci uzatmaları sebebiyle kamu alacağının geç tahsil edilmesine ve idarenin posta ve kırtasiye masrafları gibi bir takım maliyetlere katlanmasına yol açmaktadır.

B) E-haciz Protokolüne Aykırı Uygulamalar Olması

E-haciz uygulaması kapsamında haczedilen para ve paraya çevrilen menkul değerlerin bankalarca vergi dairesi hesaplarına aktarılması sırasında bankalarla imzalanan E-haciz Protokolüne aykırı olarak EFT ücreti kesintisi yapıldığı görülmüştür.

E-haciz uygulamasına katılan bankalarla yapılan Protokolün “Amaç ve Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; Protokolün, 6183 sayılı Kanunun 79’uncu maddesine istinaden düzenlenen haciz bildirimlerinin, Başkanlıkça alacaklı vergi daireleri adına elektronik ortamda tebliğ edilmesine ve bu tebligatlara elektronik ortamda cevap verilmesine, söz konusu tebligat ve cevapların içeriğinin belirlenmesine, bu kapsamda haczedilen menkul mallar ile her türlü alacak ve hakların paraya çevrilmesine ve vergi dairesi hesaplarına aktarılmasına ilişkin usul ve esasları içerdiği belirtilmiştir.

Protokolün 9’uncu maddesinin dördüncü bendinde ise, bankanın e-haciz uygulamaları ile ilgili olarak idareden veya mükelleflerden haberleşme, komisyon veya her ne adla olursa olsun herhangi bir bedel talep etmeyeceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen Protokol hükmünde açıkça belirtildiği üzere, haczedilen para ve paraya çevrilen her türlü menkul mal, alacak ve hakkın vergi dairesi hesaplarına aktarılması işlemi e-haciz uygulaması kapsamında olduğundan, bu işlemle ilgili olarak bankaların idareden veya mükelleflerden herhangi bir bedel talep etmesi Protokol hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemelerde,

- Banka şubeleri tarafından haczedilen para ve paraya çevrilen değerlerin vergi dairelerine aktarılması işlemleri için ilgili Protokole aykırı olarak EFT ücreti kesintisi yapıldığı,
- Söz konusu EFT ücreti ile ilgili olarak bankalar arasında, hatta bir bankanın farklı şubeleri arasında dahi uygulama birliği olmadığı,
- Mükellefin hesabında bulunan paranın borç tutarından az olması durumunda, mükellefin banka hesabında bulunan paradan yapılan EFT kesintisi sebebiyle tahsil edilebilecek kamu alacağının azaldığı,

tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yeterli bakiyesi bulunmayan mükellef hesaplarından yapılan EFT kesintisi uygulaması ile bir yandan mükellefin haciz yoluyla ödenen borcunun, diğer yandan da idarenin cebren tahsil edilen alacağının azalmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; aşağıdaki açıklamalar yapılmıştır.

A) Vergi dairelerinin 6183 sayılı Kanunun 79’uncu maddesi kapsamında bankalar nezdinde haczettikleri paraların ve paraya çevrilen menkul kıymetlerin vergi dairesince tahsil edilme süresine yönelik 6183 sayılı Kanun ile bu Kanuna göre yayımlanan ikincil mevzuatta açık bir hüküm bulunmadığı,

Ayrıca, vergi dairelerince uygulanan e-haciz neticesinde yapılan tahsilat işlem sayısı ile örnekleme yapılan işlem sayısı kıyaslandığında söz konusu örnekleme örneklerinin istisnai durum olduğunun değerlendirildiği,

Ancak, elektronik haczin etkinliğinin artırılması, mükellef haklarının gözetilmesi, kamu alacaklarının hızlı bir şekilde Hazineye intikal ettirilmesi bakımından, vergi dairelerince haczin tatbik edildikten sonra en kısa sürede söz konusu paraların vergi dairesi hesaplarına aktarılmasının sağlanmasına yönelik Başkanlıkça hazırlanacak olan iç genelgeye ilişkin çalışmaların sonlandırılmak üzere olduğu,

Ayrıca, Türkiye Bankalar Birliği koordinatörlüğünde Başkanlık ile uygulamaya dahil olan bankalar arasında yapılan “Haciz Bildirilerinin Elektronik Ortamda Tebliği ve Cevaplarının Elektronik Ortamda Alınmasına İlişkin Hususları Düzenleyen Protokol’e Ek Protokol” taslağında öngörülen blokeli varlıkların elektronik ortamda vergi daireleri/malmüdürlükleri hesaplarına aktarılmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği,

Konu hakkında gecikmelere sebebiyet verilmemesi açısından gerekli tedbirler alınacağı, ifade edilmiştir.

B) 6183 sayılı Kanunun 79’uncu maddesinde 2006 yılında yapılan değişiklik sonucunda, üçüncü kişiler nezdindeki hamiline yazılı olmayan veya cirosu kabil senede dayanmayan alacaklar ile maaş, ücret, kira vesaire gibi her türlü hakların ve fiilen tutanak düzenlemek suretiyle haczi kabil olmayan üçüncü şahıslardaki menkul mal, hak ve alacakların haczi için bildirilmesi gereken haciz bildirilerinin elektronik ortamda bildirilebileceği ve cevabın da bu yolla alınabileceğinin düzenlendiği,

2008 yılından itibaren Tip Protokol şeklinde bankalarla yapılan protokoller kapsamında borçluların bankalar nezdindeki para ve menkul kıymetlerinin elektronik haciz projesi kapsamında haczine ilişkin usul ve esasların belirlendiği,

Tip Protokolün hazırlık aşamasında, hacze konu değerlerin paraya çevrilmesi ve bu paraların vergi dairesi hesaplarına aktarılmasına ilişkin olarak taslak protokolün “Amaç Ve Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde “... *bu kapsamda haczedilen menkul mallar ile her türlü alacak ve hakların paraya çevrilmesine ve vergi dairesi hesaplarına aktarılmasına ilişkin usul ve esasları içermektedir.*” açıklamasına yer verildiği,

Aynı kapsamda, Protokolün 9’uncu maddesinde de “4- *Banka, elektronik haciz uygulamaları ile ilgili olarak Başkanlıktan veya mükelleflerden haberleşme, komisyon veya her ne adla olursa olsun herhangi bir bedel talep etmeyecektir.*” düzenlemesine yer verildiği,

Ancak, Protokol taslağının bankalarla görüşülmesi sırasında hacze konu değerlerin satışının ve paraların aktarılmasının elektronik ortamda yapılmasının o an için mümkün olamayacağı anlaşıldığından, bu hususların Protokolün 8’inci maddesi kapsamında yapılacak ek bir protokolle düzenleneceğinin kararlaştırıldığı,

2008 yılından beri uygulanmakta olan ve hacze konu değerlerin satışı ve paraların aktarılması hususlarını düzenlemeyen tip protokolün tatbiki neticesinde haczedilen para ve paraya çevrilen değerlerin vergi dairesi hesaplarına aktarılması işlemlerinin;

- Görevlendirilen memurlar vasıtasıyla bizzat banka şubesinden nakden,
- Bankadan yazıyla talep edilmek suretiyle havale veya EFT yoluyla vergi dairesi hesabına hesaben yapıldığı,

Tip Protokolde paraların 6183 sayılı Kanununun 41’inci maddesi kapsamında aktarılacağına ilişkin düzenleme öngörülmesine rağmen, imzalanan protokollerde bu hususa yer verilememiş olması nedeniyle, elektronik ortamda haczedilen paraların havale veya EFT yoluyla vergi dairesi hesaplarına aktarılmasında bankacılık sisteminin genel uygulaması kapsamında işlem yapılması sonucunu doğurduğu, Tip Protokolün 9’uncu maddesinin (4) numaralı fıkrasında yer alan düzenlemenin elektronik haciz uygulamasına, dolayısıyla haciz bildirimlerinin elektronik ortamda tebliğ edilmesi ve cevaplandırılması işlemlerine ilişkin hususları düzenlediği, bunun sonucunda, bu işlemler için bu fıkra kapsamında banka tarafından haberleşme, komisyon veya her ne adla olursa olsun herhangi bir bedel alınamayacağı,

Bu nedenle, haczedilmiş olan paraların vergi dairesi hesaplarına havale veya EFT yoluyla aktarılması işlemlerinde ücret alınmasının bankacılık sistemi gereğince bir zorunluluk olarak uygulandığı,

Kamu alacağının tahsilatının hızlandırılması amacıyla elektronik ortamda haczedilmiş varlıkların elektronik ortamda paraya çevrilmesini ve vergi dairesi hesaplarına intikalini sağlayacak ek protokol çalışmalarının devam ettiği,

Konuya ilişkin olarak en son 15.12.2016 tarihinde Türkiye Bankalar Birliği koordinatörlüğünde İstanbul’da elektronik haciz sistemine dahil olan bankalarla yapılan toplantıda da gerekli değerlendirmelerin yapılmış olduğu ve çalışmalarda önemli yol kat edildiği, imzalanacak ek protokol ile haczedilen değerlerin Hazine hesaplarına aktarılmasının hızlanacağı, ayrıca herhangi bir havale veya EFT ücreti ödenmesinin önüne geçileceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak;

A) İdare tarafından verilen cevapta bir yandan e-haciz konulan hesaplardan vergi dairelerince tahsilat yapılma süresine yönelik bir hüküm bulunmadığı ifade edilirken diğer yandan haczin tatbik edildikten sonra en kısa sürede söz konusu paraların vergi dairesi hesaplarına aktarılmasının sağlanmasına yönelik iç genelgeye ilişkin çalışmaların sonlandırılmak üzere olduğu ifade edilmiştir. Hacizli varlıkların tahsilatı ile ilgili mevzuatta açık hüküm bulunmaması, kamu alacağının geç tahsil edilmesi hatta vergi dairelerinin iş yoğunluğu sebebiyle bazılarının tahsilatının unutulması sonucunu doğurabilmektedir. Nitekim idare tarafından ek protokole yönelik çalışmaların başlatılmış olması bu sonucu ortadan kaldıracak niteliktedir.

Cevapta ayrıca “Haciz Bildirilerinin Elektronik Ortamda Tebliği ve Cevaplarının Elektronik Ortamda Alınmasına İlişkin Hususları Düzenleyen Protokol’e Ek Protokol” çalışmalarının devam ettiği ve konu hakkında gerekli diğer tedbirlerin alınacağı da ifade edilmişse de bu durum 2016 yılına ilişkin tespiti etkilememektedir. Bu itibarla gerek idare tarafından hazırlanan iç genelge ve Ek protokole ilişkin çalışmaların izlenmesi gerekse uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B) İdare tarafından verilen cevapta, Tip Protokolün “Haczedilen Varlıkların Paraya Çevrilmesi” başlıklı 8’inci maddesinde “*Haczedilen varlıklar, vergi daireleri tarafından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri ve T.C. Maliye Bakanlığının belirlediği usul ve esaslar göz önünde tutularak paraya çevrilir. Haczedilen varlıkların elektronik ortamda paraya çevrilmesi işlemleri bankalarla yapılacak ek protokollerde düzenlenir.*” denildiği belirtilmiştir. Bu hüküm ile protokolün imzalandığı dönemde haczedilen değerlerin vergi dairelerine elektronik ortamda aktarımı mümkün olmadığından, bu hususun ek bir protokolle düzenlenmesinin öngörüldüğü ve bu nedenle halen yapılmakta olan tahsilatların e-Haciz Protokolü kapsamında olmadığı ileri sürülmüştür. Ancak, belirtilen maddede ek protokolle düzenlenmesi öngörülen işlemler, sadece haczedilen varlıkların elektronik ortamda paraya çevrilmesi işlemleridir. Protokolün 8’inci maddesinin ilk cümlesi hükmüne göre, Tip Protokol 6183 sayılı Kanun ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar uyarınca halihazırda uygulanmakta olan hacizli varlıkların memur vasıtasıyla ve EFT yoluyla tahsilatı işlemlerini kapsamaktadır.

İdare cevabında ayrıca, Tip protokolün 9’uncu maddesinin (4) numaralı fıkrasında yer alan düzenlemenin yalnızca haciz bildirimlerinin elektronik ortamda tebliğ edilmesi ve cevaplandırılması işlemlerine ilişkin hususları düzenlemekte olduğu belirtilmiştir. Ancak, bulguda da belirtildiği üzere anılan Protokolün kapsamı Protokolün 2’nci maddesinde açıkça belirlenmiştir. Buna göre Protokol “*...haciz bildirimlerinin, T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığınca alacaklı vergi daireleri adına elektronik ortamda tebliğ edilmesine ve bu tebligatlara elektronik ortamda cevap verilmesine, söz konusu tebligat ve cevapların içeriğinin belirlenmesine, bu kapsamda haczedilen menkul mallar ile her türlü alacak ve hakların paraya çevrilmesine ve vergi dairesi hesaplarına aktarılmasına ilişkin usul ve esasları*” içermektedir. Görüldüğü üzere, haczolunan para ve paraya çevrilen değerlerin vergi dairesi hesaplarına aktarılması işlemleri yukarıda yer alan protokolün 8’inci maddesine ilişkin değerlendirmede de belirtildiği üzere, Protokolün kapsamında yer almaktadır.

Öte yandan, Protokolde aksi belirtilmediği sürece, tüm maddelerin kapsam maddesinde belirtilen işlemler için geçerli olması beklenir. Nitekim Protokolün 9’uncu maddesinin (4) numaralı fıkrasında yer alan “*bankanın e-haciz uygulamaları ile ilgili olarak idareden veya mükelleflerden haberleşme, komisyon veya her ne adla olursa olsun herhangi bir bedel talep etmeyeceği*” hükmüne ilişkin herhangi bir kapsam sınırlaması bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bahse konu hükmün Protokolün kapsamında yer alan tüm işlemler için uygulanması

beklenmelidir.

İdare tarafından verilen cevapta ayrıca kamu alacağının tahsilatının hızlandırılması amacıyla elektronik ortamda hacedilmiş varlıkların elektronik ortamda paraya çevrilmesini ve vergi dairesi hesaplarına intikalini sağlayacak ek protokol çalışmalarının devam ettiği ve konuya ilişkin olarak en son 15.12.2016 tarihinde Türkiye Bankalar Birliği koordinatörlüğünde elektronik haciz sistemine dahil olan bankalarla yapılan toplantıda da gerekli değerlendirmelerin yapılmış olduğu ve çalışmalarda önemli yol kat edildiği, imzalanacak ek protokol ile hacedilen değerlerin Hazine hesaplarına aktarılmasının hızlanacağı, ayrıca herhangi bir havale veya EFT ücreti ödenmesinin önüne geçileceği ifade edilmişse de bu durum 2016 yılına ilişkin tespiti etkilememektedir. Bu itibarla ek protokol sürecinin izlenmesi ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

İç kontrole ilişkin yetki ve sorumluluklar, 5018 sayılı Kanun hükümleri yanında 31.12.2005 tarihli ve 26040/3 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’da belirlenmiştir. Buna göre üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden; harcama yetkilileri ise, görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumlu bulunmaktadır. İdarelerin malî hizmetler birimi ise, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön malî kontrol faaliyetini yürütmekle sorumludur.

18.02.2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te de “iç kontrol” bu birimlerin malî hizmetler fonksiyonu kapsamında yürüteceği görevler arasında sayılmıştır.

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermek üzere, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, 18 standart ve bu standartlar için sağlanması gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Anılan Tebliğde ayrıca, kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak uygulamada ortaya çıkan bir takım tereddütler üzerine, iç kontrole ilişkin çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla Maliye Bakanlığınca 04.02.2009 tarihinde Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi yayımlanarak idarelerden Eylem Planlarını en geç 30.06.2009 tarihine kadar hazırlamaları istenmiş, Eylem Planında yer alan çalışmaların ise en geç 30.06.2011 tarihinde tamamlanması öngörülmüştür.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Genelgesinde ise, eylem planları uygulandıktan sonra makul güvencenin sağlanmadığı anlaşılan standartların bulunması halinde, yeni bir eylem planının en geç 31.12.2014 tarihine kadar hazırlanması öngörülmüştür.

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları incelendiğinde ise;

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca iç kontrol sistemini kurmak üzere bir Eylem Planı hazırlanarak 29.12.2008 tarihli Üst Yönetici onayıyla yürürlüğe konulduğu,
- Daha sonra Maliye Bakanlığınca 04.02.2009 tarihinde yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde açıklanan hususlar doğrultusunda 26.12.2011 tarihli Üst Yönetici onayıyla bu Eylem Planının revize edildiği,
- Revize edilen Eylem Planının 2012–2014 yılları arasında uygulandığı ve bu süre içerisinde Eylem Planı kapsamında standartların sağlanması için gerekli 79 genel şarttan 27’si için eylem gerçekleştirildiği,

- Bu eylemler kapsamında;
 - ✓ 2012 yılında, Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesinin yayımlandığı, Eğitim Yönergesinin hazırlanarak eğitim programlarına “iç kontrol” konusunun dahil edildiği, İç Kontrol Broşürü hazırlanarak merkez ve taşra birimlerine dağıtıldığı, Etik Kuralları Bildirgesinin GİB internet sitesinde yayımlandığı, GİB Faaliyet Raporu Hazırlama Genelgesinin çıkarıldığı, Yıllık Eğitim Planının hazırlanmaya başlandığı, Yönetici ve Mesleki Eğitim Planlarının hazırlandığı, Performans Programı Hazırlama ve Bütçe Hazırlama Yönergelerinin yürürlüğe konulduğu ve Bilgi Güvenliği Politikası Dokümanının güncellendiği,
 - ✓ 2013 yılında, bilgi güvenliği yönetim sisteminin ve politikasının, bilgi güvenliği standartlarıyla uyumlu hale getirilmesine ilişkin eğitim gerçekleştirildiği, öneri geliştirme ve mükellef geri bildirim sistemlerinin kurulduğu, fonksiyonel organizasyon şemasının hazırlandığı, fonksiyonel görev dağılım çizelgelerinin GİB internet sitesinde yayımlandığı ve birimlerin görev tanımlarının hazırlanarak personele duyurulduğu,
 - ✓ 2014 yılında ise İmza Yetkileri Yönergesinin hazırlandığı ve bir iç kontrol değerlendirme raporunun düzenlendiği,
 - 2012–2014 yılları arasında uygulanan Eylem Planından sonra “GİB Merkez Birimlerinde İş Süreçlerinin Çıkarılması ve Süreç Kartlarının Oluşturulması Eylem Planı”nın hazırlanarak 09.09.2015 tarihli Üst Yönetici onayı ile çalışmaların başlatıldığı,
 - Bu Eylem Planı çerçevesinde; 31.03.2016 tarihi itibarıyla tüm merkez birimlerinin (326 adet) iş akış şemaları ve süreç kartlarının çıkarıldığı,
 - 31.12.2016 tarihi itibarıyla GİB Merkez Birimleri İşlem Yönergesinin (e-Yönerge) hazırlanarak GİBİNTRANET sayfasında çalışanların kullanımına açıldığı,
 - Aralık 2016’da Süreç Eylem Planına ilişkin bir değerlendirme raporu düzenlendiği,
 - Yine 2016 yılında iç kontrol sistemine ilişkin genel bir değerlendirme raporu taslağının hazırlandığı,
- görölmüştür.
- Bununla birlikte, GİB tarafından Kamu İç Kontrol Standartlarının tümünü karşılayan bir iç kontrol sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmaların hâlihazırda tamamlandığından söz etmek mümkün bulunmamaktadır. Bu bağlamda, denetim sırasında iç kontrol sistemini

oluşturan beş bileşen temelinde tespit edilen önemli eksiklikler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

A) 2012–2014 yılları arasında uygulanan Eylem Planı ile Kamu İç Kontrol Standartlarının tamamı için makul güvence sağlanmadığı halde, iç kontrolün her bir bileşenine yönelik eylemler içeren yeni bir iç kontrol eylem planı hazırlanmamıştır.

İdare tarafından 2012–2014 yılları arasında uygulanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının ve buna bağlı çıktıların incelenmesi sonucunda;

- Eylem Planı kapsamında standartların sağlanması için gerekli 79 genel şarttan sadece 27'si için eylem gerçekleştirildiği,

- 34 genel şart için makul güvence sağlandığından eylem öngörülmediği,

- 18 genel şart için makul güvence sağlanmadığı,

- Makul güvence sağlanmayan 16 genel şart için eylem öngörüldüğü halde, bu eylemlerin 2013 ve 2014 yıllarında Eylem Planının revize edilmesi için alınan onaylarla plan kapsamından çıkarıldığı,

- Makul güvence sağlanmayan 2 genel şart için ise hiç eylem öngörülmediği,

tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Genelgesinde de belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat, iç kontrol sistemi ve işleyişinin düzenli ve sürekli olarak izlenmesini ve geliştirilmesini öngörmektedir. Bu nedenle kamu idarelerinin mevcut eylem planlarında öngörülen eylemler tamamlandıktan sonra da düzenli olarak mevcut durumlarını Kamu İç Kontrol Standartları ve bu standartların sağlanması için belirlenmiş genel şartlar çerçevesinde yeniden değerlendirmeleri gerekmektedir. Ayrıca makul güvencenin sağlanmadığı anlaşılan standartların bulunması halinde, yeni bir eylem planının hazırlanması ve üst yöneticinin onayı ile uygulamaya konulması gerekmektedir.

B) 2015 yılında iş süreçlerinin çıkarılması ve süreç kartlarının oluşturulmasına yönelik hazırlanan Süreç Eylem Planı kapsamına taşra birimlerinin dahil edilmemesi nedeniyle, bu plan kurumsal anlamda kapsayıcı bir nitelik taşımamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde, iç kontrolün kapsamına idarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlemin dahil olduğu ve iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarının, üst yöneticinin liderliği ve gözetiminde, strateji geliştirme biriminin teknik desteği ve koordinatörlüğünde ve harcama birimlerinin katılımıyla yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna göre, iç kontrol standartlarına uyum çerçevesinde hazırlanan eylem planlarının kurumun merkez ve taşradaki tüm birimleri ile bu birimlerdeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlemi kapsayacak biçimde hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca bu hazırlık süreci, strateji birimlerinin koordinatörlüğünde ve tüm harcama birimlerinin katılımıyla gerçekleştirilmelidir.

C) Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre, idarenin misyonunu gerçekleştirebilmesi için, faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görevlere ilişkin prosedürlerin yöneticiler tarafından belirlenmesi ve personele duyurulması gerektiği halde, idare tarafından bir hassas görev tanımı yapılmamış ve bu nitelikteki görevlere ilişkin yazılı prosedürler belirlenmemiştir.

D) İdarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesine yönelik olarak bir risk değerlendirme çalışması yapılmamıştır. İdare tarafından henüz kurumsal bir risk değerlendirme çalışması yapılmadığından, mevcut riskleri karşılamak için gerekli ve yeterli kontrol strateji ve yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik sistematik çalışmalar yürütülememektedir.

E) İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve buna paralel olarak çıkarılan 2006/10809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Başkanlığa 25 adet iç denetçi kadrosu tahsis edildiği halde, 31.12.2016 tarihi itibarıyla iç denetçi ataması yapılmamıştır.

5018 sayılı Kanunun "İç Denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; "*İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*" hükmüne yer verilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Esaslar'ın 3'üncü maddesinde ise, iç kontrolün iç denetimi de kapsayan mali ve diğer kontrollerin bir bütünü olduğu ifade edilmiştir.

Yine 19.04.2013 tarihli ve 28623 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nde de belirtildiği üzere, "iç denetim" iç kontrol sisteminin temel bir unsurudur ve aynı zamanda sistemin yeterli ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği hususlarında değerlendirme ve önerilerde bulunmaktadır. İdarelerde yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi ancak etkin bir iç denetim faaliyetinin varlığı ile mümkün olacaktır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanunun "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde, Üst Yöneticilerin sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri ifade edildiğinden, idarelerce etkin bir iç kontrol sisteminin temel unsuru olan iç denetim fonksiyonundan yararlanılması büyük önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; aşağıdaki açıklamalar yapılmıştır.

A) GİB bünyesinde İç Kontrol Sisteminin oluşturulması amacıyla, "Gelir İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı"nın Başkanlık Makamının 26.12.2011 tarihli Olur'u ile yürürlüğe girmiş ve 31.12.2014 tarihinde tamamlanmış olduğu,

Kamu İç Kontrol Sisteminin 5 bileşen, 18 standart ve 79 genel şarttan oluşmakta olup GİB tarafından 2012–2014 yılları arasında uygulanan Eylem Planında başlangıçta 44 genel şart için eylem öngörüldü, 33 genel şart için ise makul güvence sağlandığı için eylem öngörülmediği; daha sonra öngörülen 44 genel şarttan 28 genel şart için eylemler gerçekleştirilmiş olup, 16 genel şart için öngörülen eylemlerin 04.03.2013 ve 26.03.2014 tarihlerinde yapılan revizeler ile daha sonraki eylem planı dönemlerinde değerlendirilmek üzere eylem planından çıkartıldığı, 2 genel şart için ise GİB bünyesinde bir İç Denetim Birimi oluşturulduktan sonra değerlendirileceği belirtilerek eylem öngörülmediği,

Uygulanan Gelir İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının; etkili ve yeterli bir iç kontrol sisteminin kurulması amacıyla yerine getirilmesi gerekli görülen eylemleri içerdiği, bu eylemlerin sorumlu birimler tarafından tamamlanmasının GİB İç Kontrol Sisteminin etkinliğinin artırılmasına büyük katkı sağladığı,

Öte yandan, 09.09.2015 tarihinde Başkanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren Gelir

İdaresi Başkanlığı Merkez Birimlerinde İş Süreçlerinin Çıkarılması ve Süreç Kartlarının Oluşturulması Eylem Planının 31.07.2016 tarihinde tamamlandığı, daha sonra GİB Merkez Birimleri İşlem Yönergesi (e-Yönerge) yazılımı çalışmalarına başlandığı ve 31.12.2016 tarihi itibariyle Başkanlığın GİBİNTRANET sayfasında çalışanların kullanımına açıldığı,

Ocak-Nisan/2017 döneminde ise GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının koordinatörlüğünde “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu” ve “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” tarafından iç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi için gerçekleştirilen faaliyetler ile sistemin işleyişi, etkililiği ve etkinliği konusundaki değerlendirmelere ilişkin olarak 2016 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunun hazırlandığı,

2016 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunda önerilen eylemler ile iç kontrol sisteminin tüm bileşenlerini kapsayan eylemlerin yer aldığı “Gelir İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” Taslağının ise hazırlanmış olup, uygulamaya geçirilmesinin planlandığı,

belirtilmiştir.

B) GİB tarafından yürütülen “Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez Birimlerinde İş Süreçlerinin Çıkarılması ve Süreç Kartlarının Oluşturulması Eylem Planı” ile merkez birimlerinde yapılmakta olan iş ve işlemler belirlenerek; Başkanlığın tüm süreçlerinin çıkarılması, tanımlanması, sorumlu atanması, düzenli olarak süreçlerin izlenmesi, gerektiğinde iyileştirilebilmesi için iş akış şemalarının çıkarılması ve süreç kartlarının hazırlanması çalışmalarının yapıldığı,

Diğer taraftan, taşra teşkilatında mükellef hizmetleri sunan tüm birimlerde vergisel işlemlerin nasıl yapılacağına yönelik olarak yazılı işlem yönergelerinin bulunması ve bu yönergelerin geliştirilen yeni mükellef hizmetleri ve otomasyon sistemleri doğrultusunda sürekli olarak güncellenmekte olması nedeniyle söz konusu Süreç Eylem Planına taşra birimlerinin dahil edilmediği,

belirtilmiştir.

C) 2016 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunda hassas görevlerin belirlenmesine ilişkin olarak önerilerin yer almakta olduğu ve yeni hazırlanan Taslak Gelir

İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında bu konuda eylemler öngörüldüğü ifade edilmiştir.

D) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olan Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi kapsamında;

-Kamu İç Kontrol Standartlarının Güncellenmesi ve Kamu İç Kontrol Rehberinin revize edilmesi,

-Risk Yönetim Rehberinin hazırlanması,

-Risk Yönetim Yazılımı yapılması,

planlandığı,

Kaynakların etkin kullanımı açısından bu aşamada risk yönetimi konusunda yüksek maliyet içeren bir yazılım satın alınmadığı, söz konusu Proje kapsamında yukarıda belirtilen çalışmalar tamamlandıktan sonra Başkanlığın da kullanımına sunulacak olan “Risk Yönetim Rehberi ve Risk Yönetim Yazılımı” kapsamında iç kontrol sisteminin beş bileşeninden biri olan Risk Değerlendirmesi bileşeni konusunda hazırlanacak eylem planı ile GİB’in bu konudaki eksikliklerinin tamamlanacağı,

belirtilmiştir.

E) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63’üncü maddesinde yer alan hükme göre; iç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapıldığı, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği,

Başkanlık tarafından İç Denetçi ataması yapılmadığı, ancak Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı bulunan 81 ildeki 439 Vergi Dairesi Müdürlüğünün her yıl Maliye Bakanlığına bağlı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığında görevli vergi müfettişleri ve vergi müfettiş yardımcıları tarafından bir plan dahilinde mali ve idari yönden teftişe tabi tutulduğu ve cevaplı teftiş raporları düzenlendiği,

Vergi Dairesi Müdürlükleri tarafından yerine getirilmekte olan mükelleflere yönelik vergilendirme işlemlerinin (verginin tarhi, tebliği, tahakkuku ve tahsili vb.) tüm süreçlerinin de vergi müfettişleri tarafından mevzuata uygunluğu yönünden teftişe tabi tutulduğu ve düzenlenen cevaplı raporlar ile yapılan vergisel işlemlerin vergi mevzuatına ve diğer yasal düzenlemelere uygunluğunun kontrol edildiği,

GİB bünyesinde yer alan 81 ilde bulunan 439 vergi dairesi arasında son yedi yılda vergi müfettişleri tarafından yapılan teftişler sonucunda toplam 744 adet cevaplı rapor düzenlendiği, bu raporların da Başkanlığa sunulduğu ve gerekli tedbirler alındığı,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak;

A) İdare tarafından iç kontrol sisteminin tüm bileşenlerini kapsayan eylemlerin yer aldığı “Gelir İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” Taslağının hazırlanmış olduğu ifade edilmişse de, bu taslağın uygulamaya geçirilmesi yönünde gerekli çalışmaların yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

B) İdare cevabında bahsedilen yönergeler, sadece vergi dairesi müdürlüklerinde yapılan vergisel iş ve işlemlere ilişkindir. Oysa GİB taşra teşkilatı sadece vergi dairesi müdürlüklerinden oluşmamaktadır. İdarenin taşra teşkilatı doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde faaliyet gösteren vergi dairesi müdürlüklerinden oluşmaktadır. 2016 yılı sonu itibarıyla GİB taşra teşkilatı bünyesinde 30 vergi dairesi başkanlığı (29 vergi dairesi başkanlığı ve 1 büyük mükellefler vergi dairesi başkanlığı), 155 grup müdürlüğü, 331 müdürlük, 57 takdir komisyonu başkanlığı, 52 gelir müdürlüğü, 439 vergi dairesi müdürlüğü, 582 bağlı vergi dairesi (malmüdürlüğü), 5 şube (Eskişehir vergi VDB’ye bağlı) bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, vergi dairesi başkanlıklarının ayrı bir organizasyon yapısı bulunmakta ve bu birimlerde vergi dairesi müdürlüklerinden farklı iş ve işlemler yürütülmektedir. Vergi dairesi başkanlıkları, yetki alanları içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamakla görevlidir. Vergi dairesi başkanlıkları bünyesinde; mükellef hizmetleri, vergilendirme, denetim, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, insan kaynakları, destek hizmetleri ve benzeri

fonksiyonlar için grup müdürlükleri ile bunlara bağlı müdürlükler kurulabilmektedir. Görüldüğü üzere GİB taşra teşkilatı sadece vergi dairesi müdürlüklerinden oluşmadığı gibi, burada yapılan iş ve işlemler de sadece vergisel nitelik taşımamaktadır.

Sonuç olarak, tüm taşra birimleri için geçerli olan ve taşra birimlerince ifa edilen tüm iş ve işlemleri kapsayan bir işlem yönergesinin varlığından bahsetmek mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, 2015 yılında hazırlanan Süreç Eylem Planı kapsamına taşra birimlerinin dahil edilmemesi, iç kontrol açısından riskli görülmekte ve taşra teşkilatında yer alan tüm birimler için iş süreçlerinin hazırlanması gerekmektedir.

C) İdare tarafından yeni hazırlanan Taslak Gelir İdaresi Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında hassas görevlerin belirlenmesine yönelik eylemler öngörüldüğü ifade edilmişse de, bu taslağın uygulamaya geçirilmesi yönünde gerekli çalışmaların yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

D) İdare tarafından, Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi kapsamında sonuçlandırılacak olan Risk Yönetim Rehberi ve Risk Yönetim Yazılımı esas alınarak risklerin değerlendirilmesine yönelik bir eylem planı hazırlanacağı ifade edilmişse de, bu yönde gerekli çalışmaların yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

E) İdare tarafından, bir iç denetim birimi kurulmamakla birlikte, vergi dairesi müdürlüklerinin her yıl Maliye Bakanlığına bağlı VDK Başkanlığında görevli vergi müfettişlerince mali ve idari yönden teftişe tabi tutulduğu ve vergisel işlemlerin de mevzuata uygunluk yönünden incelendiği belirtilmiştir. Ancak, risk odaklı stratejik yönetim anlayışının bir gereği olarak 5018 sayılı Kanun ile öngörülen iç denetim mekanizması ile Bakanlıklara bağlı müfettişlerce gerçekleştirilen teftiş, denetim, soruşturma ve inceleme görevleri farklı amaçlara hizmet etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu oldukları belirtildikten sonra, üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla

yerine getirecekleri ifade edilmiştir. Anılan Yasanın 63'üncü maddesinde ise aynen; “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. (Düzenleme ikinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu hükme göre, kamu idarelerinin iç denetçi atamaları bir zorunluluk olup, sadece yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak iç denetim birim başkanlığı kurmaları konusunda bir zorunluluk öngörülmemiştir. Zira, belirtilen hükümlerde üst yöneticilerin sorumluluklarını iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri ve iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı açık ve net biçimde belirtilmiştir. Nitekim, 19.04.2013 tarihli ve 28623 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin 3’üncü maddesinin (a) bendinde de “iç denetim birimi”nin; kurulması halinde “iç denetim birimi başkanlığı”nı, iç denetim birimi başkanlığı kurulmayan idarelerde ise “iç denetçiler”i ifade edeceği belirtilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, idarelere sadece iç denetim birimi başkanlığı kurmaları konusunda bir serbesti tanınmış olup, tüm idarelerin iç denetçi atamaları kanuni bir zorunluluktur.

Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığının geniş örgüt yapısı ve personel sayısı dikkate alındığında, bu nitelikte bir idarede iç denetim birimi başkanlığı kurulması gerektiği tabiidir. Kaldı ki, uluslararası standartlar temelinde hazırlanmış olan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne göre, iç kontrol beş bileşenden oluşmaktadır ve bu beş bileşenden birisi izlemedir. Anılan Tebliğ’de, izleme bileşeninin bir alt unsurunu oluşturan iç denetimle ilgili olarak; idarelerin fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetini sağlaması gerektiği belirtilmiştir. Ancak İdareye 2006 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile tahsis edilmiş 25 adet iç denetçi kadrosu mevcut olduğu halde rapor düzenleme tarihi itibarıyla bir iç denetim birimi kurulmamıştır.

Bu itibarla, 2011 ve 2015 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da yer aldığı üzere, GİB bünyesinde iç denetim birimi kurulmaması ve yeterli sayıda iç denetçi ataması yapılmaması hususunun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 12.76		Adı : GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2016			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR		290.890.747.715,47		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.333.125.422,84	
10 HAZİR DEĞERLER		1.255.626.880,25		32 FAALİYET BORÇLARI		6.666.801,71	
100 KASA HESABI		23.873.393,94		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		1.754.856,52	
101 ALINAN ÇEKLER HESABI		264.430.878,60		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		4.911.945,19	
102 BANKA HESABI		48.322.841,90		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		1.324.136.284,64	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-907,52		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		128.650.738,81	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		8.738.101,98		333 EMANETLER HESABI		1.195.485.545,83	
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		910.262.571,35		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		812.814,62	
12 FAALİYET ALACAKLARI		289.462.834.894,37		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		51.719,01	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		64.009.199.664,92		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		637.227,89	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		221.204.883.924,00		363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI		123.867,72	
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI		4.247.927.332,79		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		1.487.800,83	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		517.667,88		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		1.487.800,83	
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI		306.304,78		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		21.721,04	
14 DİĞER ALACAKLAR		27.279.969,05		397 SAYIM FAZLALARI HESABI		21.721,04	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		27.279.969,05		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		4.527.733,13	
15 STOKLAR		28.580.820,92		43 DİĞER BORÇLAR		13.425,06	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		28.580.820,92		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		13.425,06	
16 ÖN ÖDEMELER		116.413.006,91		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		4.514.308,07	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		93.565.149,11		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		4.514.308,07	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		22.847.857,80		5 ÖZ KAYNAKLAR		289.866.631.871,95	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		12.143,97		50 NET DEĞER		98.410.789.508,08	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		12.143,97		500 NET DEĞER HESABI		98.410.789.508,08	
				51 DEĞER HAREKETLERİ		-1.450.228.754.094,49	
				519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		-1.450.228.754.094,49	
				57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		1.203.651.223.792,49	
				570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		1.203.651.223.792,49	
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-10.730.751.713,42	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-10.730.751.713,42	
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		448.764.124.379,29	
				590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		448.764.124.379,29	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 12.76		Adı : GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		313.537.312,45			
22 FAALİYET ALACAKLARI		255.964.834,14			
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		6.248,30			
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI		255.743.626,63			
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		214.959,21			
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		57.559.000,12			
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		2.290.206,14			
252 BİNALAR HESABI		88.363.998,18			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		25.373.392,24			
254 TAŞITLAR HESABI		44.464.410,03			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		384.425.190,68			
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-490.894.836,37			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		3.536.639,22			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00			
260 HAKLAR HESABI		90.068.675,68			
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		275.456,77			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-90.344.132,45			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		13.478,19			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		4.208.714,32			
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-4.195.236,13			
AKTİF TOPLAMI		291.204.285.027,92		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				291.204.285.027,92	
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H		22.847.857,80			
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI		22.847.857,80			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		8.657.262.899,20			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		8.657.262.899,20			
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI		8.886.888,11			
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI		8.886.888,11			
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		36.856.036,69			
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		36.856.036,69			
946 ÖZEL TAHAKKUKLARDAN ALACAKLAR HESABI		7.052.417.017,87			
947 ÖZEL TAHAKKUKLAR HESABI		7.052.417.017,87			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		1.088.154.022,63			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES		1.088.154.022,63			
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI		194.385,32			
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI		194.385,32			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 12.76			Adı : GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI			Yılı : 2016		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630		GİDERLER HESABI	187.463.141.622,53	600		GELİRLER HESABI	636.227.266.001,82	
630	01	Personel Giderleri	1.964.870.749,77	600	01	Vergi Gelirleri	527.013.668.667,28	
630	01	Memurlar	1.959.461.383,14	600	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	186.544.651.200,55	
630	01	Geçici Personel	5.409.366,63	600	01	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	13.126.536.772,10	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	335.757.875,59	600	01	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	257.088.041.738,89	
630	02	Memurlar	334.913.808,04	600	01	Damga Vergisi	17.864.558.433,84	
630	02	Sözleşmeli Personel	181,81	600	01	Harçlar	52.382.259.226,32	
630	02	Geçici Personel	835.849,00	600	01	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	7.621.295,58	
630	02	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	8.036,74	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.208.830.325,55	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	392.177.584,05	600	03	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.870.611.538,40	
630	03	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.497,51	600	03	Kurumlar Hasılatı	1.958,52	
630	03	Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	44.177.458,45	600	03	Kira Gelirleri	298.291.743,40	
630	03	Yolluklar	22.735.086,28	600	03	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	39.925.085,23	
630	03	Görev Giderleri	150.344.640,66	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	170.618,85	
630	03	Hizmet Alımları	160.406.811,93	600	04	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	43.626,18	
630	03	Temsil ve Tanıtma Giderleri	4.304.193,88	600	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	126.992,67	
630	03	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	5.052.315,32	600	04	Özel Gelirler	0,00	
630	03	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	5.154.556,02	600	05	Diğer Gelirler	107.004.261.873,27	
630	03	Tedavi ve Cenaze Giderleri	24,00	600	05	Faiz Gelirleri	10.886.219.444,68	
630	05	Cari Transferler	12.425.570,69	600	05	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	7.025.430.986,31	
630	05	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	12.309.340,25	600	05	Para Cezaları	88.792.803.570,42	
630	05	Hane Halkına Yapılan Transferler	252,00	600	05	Diğer Çeşitli Gelirler	299.807.871,86	
630	05	Yurtdışına Yapılan Transferler	115.937,26	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	76.689,05	
630	05	Gelirden Ayrılan Paylar	41,18	600	11	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	37.059,05	
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	470,02	600	11	Maddi Duran Varlıkların Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Fark	26.277,37	
630	11	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi	470,00	600	11	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	13.352,63	
630	11	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,02	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	257.827,82	
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	106.351.842.750,04	600	25	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	256.727,42	
630	12	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	103.533.948.778,75	600	25	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	475,00	
630	12	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	73.855.878,76	600	25	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	625,40	
630	12	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	1.696.059,81					
630	12	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	2.742.342.032,72					

15/03/2017 16:30

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

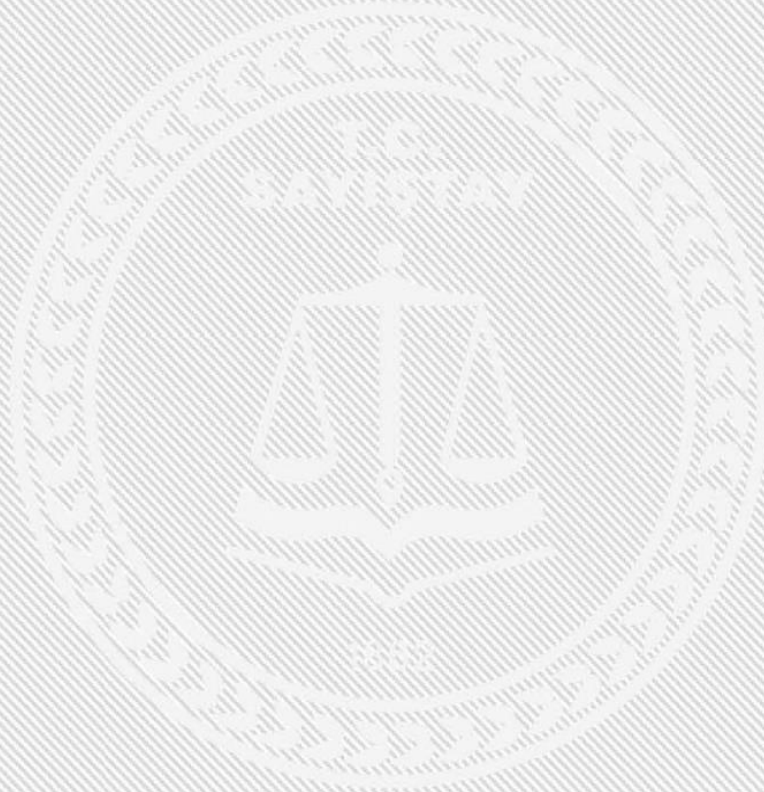
Kurum Kodu : 12.76			Adı : GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI			Yılı : 2016			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yılı (N)
630	13		Amortisman Giderleri	72.500.687,52	NET GELİR TOPLAMI :				636.227.266.001,82
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	58.002.051,46					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	14.488.247,90					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	10.388,16					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	64.929.962,89					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	52.698.872,55					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	105.178,26					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	69.029,39					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	1.115.594,59					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	464.606,36					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	508.954,54					
630	14	07	Yiyecek	74.020,03					
630	14	08	İçecek	20.622,99					
630	14	09	Canlı Hayvanlar	18.339,87					
630	14	10	Zirai Maddeler	24.492,32					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	950.423,85					
630	14	13	Yedek Parçalar	7.868.480,35					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	40.624,27					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	39.401,91					
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	8,58					
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	17.144,22					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	914.168,81					
630	15		Karşılık Giderleri	315.572,08					
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	315.572,08					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	78.181.901.855,91					
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	78.180.520.149,61					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	1.375.635,13					
630	20	03	Kurum Alacaklarından Silinenler	6.071,17					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.052.347,98					
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.047.253,98					
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	475,00					
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	4.619,00					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	43.583.231,70					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	43.583.231,70					
630	99		Diğer Giderler	41.782.964,29					
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	41.782.964,29					
GİDERLER TOPLAMI :				187.463.141.622,53					
GİDERLER TOPLAMI (A)		187.463.141.622,53							
GELİRLER TOPLAMI (B)		636.227.266.001,82							
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)		0,00		NET GELİR (D= B- C)	636.227.266.001,82	FAALİYET SONUCU D- A	448.764.124.379,29		

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>

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
2016 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	47
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	48
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	48
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5. GENEL DEĞERLENDİRME	50
6. DENETİM BULGULARI.....	52

1. ÖZET

Bu rapor, Gelir İdaresi Başkanlığının 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.

Gelir İdaresi Başkanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

2014–2018 dönemine ait Stratejik Planın denetimi ise 2014 yılında gerçekleştirildiğinden, söz konusu belge bu yıl yeniden değerlendirilmemiştir.

Yapılan denetim sonucunda, idare tarafından performans bilgisinin üretilmesi, yönetilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak bir performans yönetim sisteminin kurulması çalışmalarının başlatıldığı, bu çerçevede performans göstergelerine yönelik performans bilgisinin toplanması amacıyla veri kayıt sistemlerinin oluşturulduğu, gerçekleştirmeleri etkileyebilecek risklerin tespitine yönelik temel düzeyde bir çalışma yapıldığı ve incelenen belgelerin mevzuatta yer alan sunum şartlarına uygun biçimde hazırlanarak zamanında yayımlandığı görülmüştür. Bununla birlikte, idare tarafından risklerin belirlenmesi amacıyla kurumsal düzeyde kapsamlı bir çalışma yapılmadığı ve mevcut risklere karşı yeterli önlemlerin alınmadığı, faaliyet niteliği taşıyan, çıktı/sonuç odaklı olmayan ve ilgili hedefi ölçebilecek nitelikte olmayan göstergelerin belirlendiği, Performans Programında göstergelere ilişkin yıllık hedef değerlerin gerçekçi biçimde belirlenmediği, bu nedenle bazı göstergelerle ilgili olarak Faaliyet Raporunda açıklanan başarı düzeyinin güvenilir olmadığı ve göstergeleri ölçmek üzere kullanılan anket yönteminin tutarlı olmaması sebebiyle, bu göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin yıllar itibariyle karşılaştırılabilir nitelik taşımadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, idarede stratejik yönetim anlayışının yerleşmediği ve kurumsal hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin tam olarak sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Gelir İdaresi Başkanlığının yayımladığı 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Gelir İdaresi Başkanlığının yayımladığı 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede,

- İdarenin performans bilgisinin yönetilmesine ve raporlanmasına yönelik açık iç politika, yapı, süreç ve karar mekanizmalarının olduğu,
 - Performans bilgisinin yönetimi için görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmiş olduğu,
 - Performans bilgisinin üretilmesi ve kalitesinden sorumlu birimlerin belirlendiği,
 - İncelenen belgelerin mevzuatta yer alan sunum şartlarına uygun biçimde hazırlanarak zamanında yayımlandığı,
 - 2016 Performans Programıyla ilgili olarak üçer aylık dönemlerde dört adet Performans Programı İzleme Raporu düzenlendiği,
- görülmüştür.

Bununla birlikte, yapılan denetim sonucunda ayrıntıları “Denetim Bulguları” bölümünde açıklanan aşağıdaki konular tespit edilmiştir:

Performans Programının Değerlendirilmesi

- “Vergiye gönüllü uyumun sağlanması” hedefini ölçmeye yönelik belirlenen göstergeler faaliyet niteliği taşımaktadır ve hedef bu göstergelerle ölçülememektedir.
- “VİMER Sistemine yapılan ihbar/bildirim sayısı”, “Mükellef hizmetlerine iletilen görüş ve öneri sayısı”, “VİMER tarafından cevaplandırılan çağrı sayısı” ve “GİB Web sitesinde yayımlanan özgeçe sayısı” göstergelerine ait gerçekleşme sonuçlarına dışsal faktörlerin yüksek düzeyde etki etmesi nedeniyle bu göstergeler ilgili performans hedefini ölçebilecek nitelik taşımamaktadır.

Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

- “e-Fatura uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” ve “e-Arşiv uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” göstergeleri için 2016 yılı Performans Programında tespit edilen hedef değerlerin 2015 yılı gerçekleştirmelerine göre düşük belirlenmesi nedeniyle, Faaliyet Raporunda bu göstergelerle ilgili olarak idarenin gerçek performansı raporlanmamıştır.

Faaliyet Sonuçlarının Ölçümü ve Değerlendirilmesi

- “Mükellef memnuniyet oranı” performans göstergesini ölçmek üzere yapılan anket çalışmasından güvenilir ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilir nitelikte veri elde edilememektedir.

Genel Değerlendirme ve Öneriler

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, idare tarafından bir performans yönetim sisteminin kurulması çalışmalarının başlatıldığı ve ilgili mevzuat çerçevesinde bir takım uygulamaların gerçekleştirildiği; ancak henüz idarede stratejik yönetim anlayışının tam olarak yerleştiğinden bahsedilemeyeceği, bu nedenle kurumsal hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin tam olarak sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla;

- Performans hedeflerini ölçme kapasitesine sahip olmayan göstergeler yerine, hedefle ilgili, ölçülebilir ve çıktı/sonuç odaklı göstergeler belirlenmesi,
 - Faaliyet niteliği taşıyan göstergelere yer verilmemesi,
 - Performans Programlarında yer verilen göstergeler için gerçekçi hedef değerler belirlenmesi,
 - Faaliyet Raporunda tüm hedef ve göstergelerle ilgili olarak idarenin gerçek performansının/başarı düzeyinin yansıtılmasına dikkat edilmesi,
 - Bir hedef veya göstergenin gerçekleşmesini ölçmek amacıyla anket çalışması yapılması halinde bu çalışmanın, güvenilir ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilir nitelikte veri sağlamak üzere bilimsel esaslar çerçevesinde yürütülmesi,
- gerekmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

2014–2018 dönemine ait Stratejik Plan 2014 yılında incelendiğinden, söz konusu belge bu yıl yeniden değerlendirilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Hedefini Ölçmek Üzere Belirlenen Göstergelerin Faaliyet Niteliği Taşması

2016 yılı Performans Programında “Toplumun tüm kesimlerinde vergi bilincinin artırılması yönünde faaliyet ve etkinliklerin yapılmasına devam edilerek vergiye gönüllü uyum sağlanacaktır.” şeklinde ifade edilen performans hedefinin, faaliyet niteliği taşıyacak biçimde belirlenen göstergelerle ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’in 3’üncü maddesinin (g) bendinde performans göstergesi, “*kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar*”; faaliyet ise “*Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler*” şeklinde tanımlanmıştır.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını; faaliyetler ise, bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Ayrıca performans hedeflerinin göstergeler ile ölçülebilir olması; göstergelerin ise performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmesi gerekmektedir.

2016 yılı Performans Programında, toplumun tüm kesimlerinde vergi bilincinin artırılması yönünde faaliyet ve etkinliklerin yapılmasına devam edilerek vergiye gönüllü uyumun sağlanması hedefini ölçmek üzere belirlenen göstergeler aşağıda sıralanmaktadır:

1. Medya araçları kullanım sayısı
2. Vergi bilincini geliştirme eğitimi verilen öğrenci sayısı

3. Kamuoyunu bilgilendirme amaçlı hazırlanan yazılı ve görsel doküman sayısı
4. Meslek odaları ile yapılan eğitim, seminer sayısı
5. Kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik yazılı ve elektronik ileti sayısı

Anılan performans hedefine ulaşmak için “Vergi bilinci ve toplumsal farkındalığı artırmaya yönelik tanıtım, bilgilendirme ve eğitim faaliyetleri” ise faaliyet olarak belirlenmiştir.

Görüleceği üzere, bahse konu performans hedefini ölçmek üzere belirlenen göstergeler, belirlenen faaliyet kapsamında yapılması planlanan eğitim ve etkinliklerdir. Bu eğitim ve etkinliklerle vergiye gönüllü uyumun sağlanması hedefi yönünde ilerleme sağlanabilir. Ancak faaliyet niteliği taşıyan bu göstergelerin hiçbiri vergiye gönüllü uyumdaki artışı ölçme niteliğine sahip değildir. Bu nedenle mevcut göstergelerle, vergiye gönüllü uyumun sağlanması hedefine ulaşıp ulaşılmadığının ya da ne kadar ulaşıldığının ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Gönüllü uyumun mükelleflerin uyum davranışlarının göstergesi olan beyanname, bildirim ve ödeme gibi yükümlülüklerini zamanında ve eksiksiz yerine getirme kriterleri ile ölçülebilmekte olduğu,

Başkanlıkça gönüllü uyumu artırmaya dönük olarak; verginin toplumun tüm kesimlerine benimsetilmesine ve vergiyi gönüllü olarak ödeme alışkanlığının artırılmasına yönelik Türkiye genelinde gerçekleştirilen etkinlikler, vergi ile ilgili konularda güncel bilgi sunmak üzere hazırlanan yazılı ve görsel dokümanlar, öğrencilere yönelik vergi bilinci eğitimleri, paydaşlar ile yapılan konferans, seminer ve paneller, kamuoyu ve mükelleflere yönelik reklam, tanıtım ve bilgilendirme faaliyetleri yürütüldüğü,

Diğer taraftan periyodik olarak yapılan anketlerin Mükellef Geri Bildirim Sistemi ve Vergi İletişim Merkezi aracılığıyla mükelleflerin sunulan hizmetlere ilişkin memnuniyetlerinin ölçüldüğü, bu sayede mükelleflerin hizmet kanallarına ilişkin geri bildirimlerinin alındığı ve alınan görüşlerin kaliteli hizmet sunumunda ve gönüllü uyumu artırmaya yönelik çalışmalarda değerlendirildiği,

Mükelleflerin uyum davranışlarının göstergesi olan yükümlülüklerin zamanında ve eksiksiz ifasının ise içsel ve dışsal birçok faktör tarafından doğrudan etkilendiği, bu faktörlerin en başında ekonomik ve doğal afetlerin geldiği, dünya ve ülke ekonomisinde meydana gelen

olumlu veya olumsuz gelişmelerin gönüllü uyum seviyesini doğrudan etkilerken, aynı şekilde önceden öngörülemeyen sel, deprem ve yangın gibi doğal afetlerin afetten etkilenen kitlenin uyum seviyesini düşürdüğü,

Bu anlamda, gönüllü uyum seviyesini ölçmeye dönük belirlenen göstergelerin de bu gibi durumların tezahüründe, istenilen seviyeyi yakalamasının mümkün olamayacağı, dolayısıyla vergiye gönüllü uyumun sağlanması hedefi ve buna ilişkin kriterlerin niteliği dikkate alındığında performans göstergelerinin belirlenmesinde güçlükler yaşanmakta olduğu,

Bu itibarla, sadece gönüllü uyum seviyesinin ölçülmesi değil, gönüllü uyum seviyesinin artırılmasına etki edebilecek ve ölçümü yapılabilir nitelikte olan, vergiye yönelik algı ve tutumların olumlu yönde değiştirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılmasına ilişkin faaliyetlerin seyrinin ölçülmesinin tercih edildiği,

Bununla birlikte, Bilgi İşlem Merkezince tutulan kayıtlara dayanan bir takım istatistikler kullanılmak ve çeşitli anketler hazırlanmak suretiyle gerekli nitelikleri taşıyan göstergelerin oluşturulması çalışmaları devam etmekte olup, 2018 Yılı Performans Programı Hazırlık Çalışmaları kapsamında bulgu konusu göstergelerin değiştirilmesi ve/veya çıkarılması konusunun değerlendirileceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince gerekli nitelikleri taşıyan göstergelerin oluşturulması çalışmalarının devam etmekte olduğu belirtildiğinden, uygulama sonuçları takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Performans Hedeflerini Ölçebilecek Nitelikte Olmayan Göstergeler Belirlenmesi

2016 yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinden aşağıda belirtilenlerin, ilgili oldukları performans hedeflerini ölçebilecek nitelik taşımadığı görülmüştür.

<u>Amac</u>	<u>Performans Hedefi</u>	<u>Gösterge</u>
Kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek	Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi için kayıt dışı ekonomi ile mücadelede etkinlik sağlanacaktır.	2.1.8.VİMER Sistemine yapılan ihbar/bildirim sayısı
Vergiye gönüllü uyumu artırmak	Mükellef haklarının korunması ve geliştirilmesi için mükelleflerin önerisi alınarak mükellef memnuniyeti artırılacaktır.	3.2.1.Mükellef hizmetlerine iletilen görüş ve öneri sayısı 3.2.3.VİMER tarafından cevaplandırılan çağrı sayısı
Kaliteli hizmet sunmak	Hizmet çeşitliliğinde ve etkinlikte artış sağlanacaktır.	4.3.7.GİB Web sitesinde yayımlanan özelge sayısı

Yukarıda yer alan göstergelere ilişkin gerçekleşme sonuçlarına dışsal faktörlerin yüksek düzeyde etki etmesi ve sayılardaki artışın aynı zamanda belirlenen hedeflerle bağdaşmayacak durumlara işaret etme olasılığının bulunması nedeniyle, bu göstergelerin idarenin ilgili performans hedeflerine ulaşmadaki başarı düzeylerini ölçemeyeceği düşünülmektedir.

Örneğin, VİMER Sistemine yapılan ihbar/bildirim sayısındaki artış, genel olarak toplumda vergiye uyumsuzluğun artmasından kaynaklanıyor olabileceği gibi, benzer şekilde mükellef hizmetlerine iletilen görüş ve öneri sayısındaki artış, hizmet kalitesinin düşmesi sebebiyle şikâyetlerin artmasından da ileri geliyor olabilecektir. Öte yandan, VİMER tarafından cevaplandırılan çağrı sayısı, mevzuat değişikliklerinin olduğu dönemlerde yüksek, diğer dönemlerde düşük olabilecektir. Yine, özelge taleplerinin de yeni ve karmaşık mevzuatın yayımlanması halinde artış göstermesi beklenecektir.

Bu itibarla, idarenin belirli bir hedefle ilgili gerçek performansının ölçülebilmesi için yukarıda açıklanan türde dışsal faktörlerin etki ettiği ve belirlenen hedeflerle çelişen göstergeler yerine, idareye iletilen toplam ihbar/bildirim, görüş/öneri, yapılan çağrı veya özelge isteği gibi

dış kaynaklı bildirim veya taleplerin, idare tarafından değerlendirilme ya da sonuçlandırılma oranlarının performans göstergesi olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Gelir İdaresi Başkanlığı 2014–2018 Stratejik Planında yer alan “Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Etmek”, “Vergiye Gönüllü Uyumu Artırmak” ve “Kaliteli Hizmet Sunmak” amaçlarının Başkanlığın önemle üzerinde durduğu konular olduğu ve faaliyetlerin bir kısmının bu amaçlara yönelik olarak belirlendiği,

Dışsal faktörlerin etki düzeyinin yüksek olduğu anılan gösterge ve benzeri göstergelerin belirlenmesinde yer alan sebeplerin başında; başlatılan uygulamaların sonuçlarını görebilmek ve bu sonuçlardan hareketle yeni uygulamalar geliştirebilmek olduğu, bu amaçla Performans Programında yer alan bu göstergeler sonucu elde edilen verilerin uygulamalara yön vermesi için kullanıldığı,

2018 Yılı Performans Programı Hazırlık Çalışmaları kapsamında anılan göstergelerin değiştirilmesi ve/veya çıkarılması konusu değerlendirileceği,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince 2018 Yılı Performans Programı hazırlık çalışmaları kapsamında söz konusu göstergelerin değiştirilebileceği belirtildiğinden, ilgili değişikliklerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan İki Gösterge İçin 2015 Yılı Gerçekleşmesinden Daha Düşük Değer Belirlenmesi

“Kaliteli Hizmet Sunmak” amacı ve “Hizmet çeşitliliğinde ve etkinlikte artış sağlanacaktır” performans hedefi kapsamında bulunan “4.3.1. e-Fatura uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” ve “4.3.3. e-Arşiv uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” göstergeleri için 2016 yılı Performans Programında, 2015 yılı gerçekleşme sonucuna göre daha düşük hedef değerler belirlendiği görülmüştür.

Belirtilen performans göstergeleri, idarenin teknolojik altyapısının geliştirilmesine paralel olarak, bir takım elektronik uygulamalardan yararlanan mükellef sayısındaki artışı

ölçme ve bu artışın “hizmet çeşitliliğinde ve etkinlikte artış sağlama” hedefine ulaşılmasına katkıda bulunduğunu ortaya koyma amacına hizmet etmektedir. Dolayısıyla, bu göstergeler için her yıl belirlenen yılsonu hedef değerlerin, bir önceki yıl gerçekleşme sonuçlarından yüksek olması beklenmektedir.

Performans Programları hazırlanırken performans göstergelerine ilişkin hedef değerlerin, performans hedefiyle uyumlu biçimde bir önceki yıl gerçekleşme sonuçları da dikkate alınarak güncellenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Faaliyet Raporunda yer verilen ve hedef değerler ile yılsonu gerçekleşme sonuçlarının kıyaslanması suretiyle ulaşılan “gerçekleşme oranları” gerçeği yansıtmayacak ve bu nedenle bu belge kullanıcılara doğru, güvenilir ve tutarlı bilgi sağlamayacaktır.

Yapılan incelemede, 2015 yılında e-Fatura uygulamasından yararlanan mükellef sayısı 46.800, e-Arşiv uygulamasından yararlanan mükellef sayısı ise 1.915 iken; 2016 yılı Performans Programında bu göstergeler için hedeflenen değerlerin sırasıyla 44.000 ve 1.200 olarak belirlendiği tespit edilmiştir. 2016 yılı Faaliyet Raporunda ise e-Fatura ve e-Arşiv uygulamalarından yararlanan mükellef sayılarına ilişkin göstergelerin gerçekleşme oranları sırasıyla %138,67 ve %513,42 olarak açıklanmıştır. Böylece 2016 yılı hedeflerinin 2015 yılsonu gerçekleştirmelerinden düşük belirlenmesi suretiyle, Faaliyet Raporunda bu göstergelerle ilgili performansın yüksek görünmesine neden olunmuştur.

Bu itibarla, “e-Fatura uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” ve “e-Arşiv uygulamasından yararlanan mükellef sayısı” göstergelerine ilişkin olarak 2016 yılı Faaliyet Raporunda açıklanan başarı oranı gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

Başkanlıkça yapılan yasal düzenlemeler kapsamında 2015 yılında e-Fatura uygulamasına zorunluluk kapsamında geçmesi planlanan mükellef sayısının yaklaşık 40.000 olarak belirlendiği, ancak söz konusu planlama yapılırken e-Fatura uygulamasının, mükelleflere sağladığı maliyet avantajları (zaman, personel, kağıt israfı, kırtasiye vb.) nedeniyle kendilerine zorunluluk getirilmediği halde ihtiyari olarak uygulamaya dahil olacak mükellef sayısının öngörülmediği, bu nedenle hedeflenenden farklı olarak söz konusu uygulamaya ilişkin 2015 yılı gerçekleşmesinin 46.800’e ulaştığı,

2016 yılına ilişkin planlama yapılırken, 2015 yılı hedefi olan 40.000 sayısına 454 Sıra

No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğinde belirlenen 10 Milyon TL'lik ciro kriterini sağlayacağı öngörülen 4 bin mükellefin ilave edilerek hedef değer olarak 44.000'in belirlendiği, başka bir ifadeyle, 2015 yılı hedefinden daha yüksek bir hedef belirlendiği,

Söz konusu göstergeye ilişkin 2015 yılı gerçekleştirmeleriyle ilgili nihai verilerin 2016 yılı hedefinin belirlenmesinden sonra kayıtlara girmesi nedeniyle 2016 yılı hedefinin 2015 yılı gerçekleşmesinden daha düşük bir değer olarak ortaya çıktığı,

Öte yandan, e-Arşiv uygulamasında da uygulamaya gönüllü olarak geçen mükellefler söz konusunun sapmada etkili olduğu, e-Arşiv uygulamasına geçmesi gereken mükelleflerin tespitinde belirlenen kriterlerden "internet üzerinden satış yapmak" kriterini sağlayan mükelleflerin sayısının öngörülememesi nedeniyle performans göstergesinde gerçekçi hedef belirlenmesini zorlaştırdığı,

Dolayısıyla, 2016 yılı hedef değeri olan 1.200 sayısının, 2015 yılı gerçekleştirme değeri olan 1.915 sayısının altında kaldığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde harcama yetkilileri ilgili mali yıla ilişkin gerçekleştirmeleri içeren birim faaliyet raporlarını izleyen mali yılın en geç Ocak ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunmaktadırlar. Aynı idareler, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'e göre performans programlarını yine Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklamaktadırlar.

Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, idareler Performans Programlarında Tablo 1-Performans Hedefi Tablosu'na yer vermektedirler ve bu tabloda performans göstergelerinin bir önceki yıl gerçekleştirmelerinin de belirtilmesi gerekmektedir. GİB tarafından yayımlanan 2016 yılı Performans Programında da göstergelerin 2015 yılına ait gerçekleştirme sonuçları da bulunmaktadır.

Bu itibarla, kamu idaresince gönderilen cevapta, her ne kadar e-Arşiv ve e-Fatura uygulamalarından yararlanan mükellef sayıları göstergelerine ilişkin 2015 yılı gerçekleştirmeleriyle ilgili nihai verilerin 2016 yılı hedefinin belirlenmesinden sonra kayıtlara girmesi nedeniyle 2016 yılı hedefinin 2015 yılı gerçekleşmesinden daha düşük bir değer olarak

ortaya çıktığı belirtilmişse de; ilgili yıl Performans Programı kamuoyuna açıklanmadan önce hedeflerin bir önceki yıl gerçekleşme sonuçları göz önünde bulundurularak güncellenmesi olanağı bulunmaktadır.

Diğer taraftan kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, çeşitli sebeplerden dolayı gerçekçi hedefler belirlenemediğinden bahsedilmiştir. Ancak, bulguda eleştirilen husus hedeflerin gerçekçi olmaması ya da belirlenen hedefin çok üzerinde/altında gerçekleşme olması değil, bir önceki yıl gerçekleşmesinden daha düşük hedefler belirlenmesi ve bunun sonucunda Faaliyet Raporunda açıklanan başarı düzeyinin gerçeği yansıtmamasıdır.

Sonuç olarak, kamu idaresi tarafından sorunun çözümüne yönelik çalışmaların yapıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: “Mükellef Memnuniyet Oranı” Performans Göstergesini Ölçmek Üzere Yapılan Anket Çalışmasından Güvenilir ve Yıllar İtibariyle Karşılaştırılabilir Nitelikte Veri Elde Edilememesi

“Vergiye gönüllü uyumu artırmak” amacına yönelik olarak “Mükellef haklarının korunması ve geliştirilmesi için mükelleflerin önerisi alınarak mükellef memnuniyeti artırılabilecektir.” şeklinde ifade edilen performans hedefine ulaşma düzeyini değerlendirmek amacıyla belirlenen “mükellef memnuniyet oranı” göstergesini ölçmek üzere yapılan anket çalışmasının güvenilir ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilir nitelikte veri sağlamadığı görülmüştür.

Mükellef memnuniyet oranı göstergesi, Başkanlık tarafından sunulan hizmetlerden yararlanan mükelleflerin geri bildirimlerini almak ve değerlendirmek ve böylece mükellef memnuniyetindeki artışı izlemek amacıyla belirlenmiş bir göstergedir. 2016 yılı Performans Programında mükellef memnuniyet düzeyinin, mükellef memnuniyet anketi veya kullanılan hizmet kanalları aracılığıyla (VİMER, MÜGEB, İnternet Sayfası vb.) yapılacak anketlerle ölçüleceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme sırasında mükellef memnuniyet oranı göstergesinin gerçekleşmesini ölçmek amacıyla 2016 yılında yapılan anket çalışması ile ilgili tespit edilen hususlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Söz konusu anket çalışması, internet üzerinden gerçekleştirilmiş ve bu ankette sadece kullanıcıların internet sayfasından memnuniyet düzeyini ölçmeye yönelik tasarlanan sorulara yer verilmiştir. Bu özellikleri itibarıyla anket, tüm mükelleflerin Başkanlık tarafından sunulan tüm hizmetlerden memnuniyetini ölçebilecek nitelik taşımamaktadır.

- İnternet üzerinden gerçekleştirilen bu anket, 29.01.2016–25.02.2016 tarihleri arasında yürütülmüştür. Ancak yılın başında yapılan bir anketle, mükelleflerin yılsonunda ulaşacakları memnuniyet oranının ölçülmesi mümkün değildir. Bu nedenle, idarenin mükellef memnuniyet oranı göstergesine ilişkin 2016 yılı performansının o yılın ilk aylarında gerçekleştirilen bir anket çalışması ile değerlendirilmesi, Faaliyet Raporunda açıklanan sonuçların güvenilirlik düzeyini düşürecektir.

- Son olarak, mükellef memnuniyet oranı göstergesinin gerçekleşmesini ölçmek amacıyla yürütülen anket çalışmalarının her yıl farklı amaçlarla ve farklı yöntemler kullanılarak yapıldığı anlaşılmıştır. Örneğin, 2015 yılında mükellef memnuniyet oranını ölçmek amacıyla, yüklenici firma tarafından 09–26.11.2015 tarihleri arasında 15.000 mükellefle yüz yüze görüşme yöntemi kullanılarak genel hizmet kalitesi ile ilgili kapsamlı bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, 2016 yılında yukarıda da belirtildiği üzere, 29.01.2016–25.02.2016 tarihleri arasında internet sayfası üzerinden gerçekleştirilen ve sadece kullanıcıların internet sayfasından memnuniyetini ölçmek üzere hazırlanan soruların sorulduğu bir anket yapılmış ve bu ankete 29.241 kişi katılım sağlamıştır. Mükellef memnuniyet oranının gerçekleşme sonuçları ise, 2015 yılı Faaliyet Raporunda %76,94; 2016 yılı Faaliyet Raporunda %74,90 olarak yer almıştır. Ancak bu sonuçlar aynı amaçlarla ve aynı yöntemlerle yapılan anket çalışmalarının sonucunda ulaşılan değerler olmadığından, birbirleriyle karşılaştırılarak mükellef memnuniyetinde olumlu ya da olumsuz yönde gerçekleşen bir değişimden bahsedilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, mükellef memnuniyet oranı göstergesini ölçmek amacıyla 2016 yılında gerçekleştirilen anket çalışması amaç, kapsam ve uygulama zamanı bakımından bu göstergelyi ölçebilecek nitelik taşımadığından; ayrıca yürütülen anket çalışmaları yıllar itibarıyla karşılaştırma yapılmasına olanak veren veriler sağlamadığından, idarenin bu göstergelye ilişkin performansı ile ilgili güvenilir bilgi elde edilememektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; GİB tarafından mükellef odaklı yaklaşım ve sürekli gelişim ilkesi doğrultusunda internet ve bilişim teknolojileri de dâhil olmak üzere mükelleflere farklı kanallar aracılığıyla hizmet sunulduğu, sunulan hizmetlere ilişkin geri bildirimlerin ve memnuniyet oranının belirlenmesi amaçlarıyla hedef kitlesi, konusu, kullanılan mecrası ve yöntemleri farklı anketler uygulanmakta olduğu, değişik yöntem ve mecralarda uygulanan anketlerin periyodik olarak yapılması gerekliliğinden dolayı farklı hizmet kanalları aracılığıyla (Mükellef ve Meslek Mensubu Memnuniyet Anketi, Vergi İletişim Merkezi, Mükellef Geri Bildirim Sistemi, İnternet Sayfası Memnuniyet Anketi) yapıldığı, Mükellef ve Meslek Mensubu Memnuniyet Anketinin iki yılda bir periyodik olarak yapıldığı, bir sonraki anketin 2018 yılında yapılacağı ve yıllar itibariyle yapılan anketler aracılığıyla alınan geri bildirimler ve memnuniyet oranlarının söz konusu hizmet alanlarının geliştirilmesine ve iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda kullanıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlar bulgudaki tespitleri desteklemektedir. Mükellef memnuniyet oranının belirlenmesi amacıyla idare tarafından her yıl hedef kitlesi, konusu ve yöntemleri farklı anketler uygulanmakta ve Faaliyet Raporunda “mükellef memnuniyet oranı” göstergesine ilişkin gerçekleşme, bu anket sonuçları esas alınarak açıklanmaktadır.

Faaliyet Raporlarında açıklanan bilgilerin tutarlı ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilir nitelikte olması gerekmektedir. Bu nedenle, mükellef memnuniyet oranı göstergesinin amaç, kapsam ve uygulama zamanı bakımından bu göstergelyi ölçebilecek nitelik taşımayan ve yıllar itibariyle karşılaştırma yapılmasına olanak sağlamayan anketler ile ölçülmesi, Faaliyet Raporunda sunulan bilginin niteliğini olumsuz etkileyecektir.

Ayrıca bulguda eleştiri konusu yapılan husus, mükellef memnuniyet oranı anketinin her yıl yapılmaması değildir. Şayet bu anket iki yıllık periyotlarla gerçekleştiriliyorsa, anket sonucunun da iki yılda bir raporlanması uygun olacaktır. Anketin gerçekleştirilmediği bir yılda, internet sayfasından memnuniyet oranını ölçen bir başka anket ile mükellef memnuniyet oranının ölçüldüğü varsayılarak sonucun Faaliyet Raporunda açıklanması, sunulan bilginin yanıltıcı olmasına yol açmaktadır.

Bu itibarla, kamu idaresi tarafından sorunun çözümüne yönelik çalışmaların yapıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

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>