



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EKONOMİ BAKANLIĞI

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

EKONOMİ BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
EKONOMİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	69
EKONOMİ BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	79

EKONOMİ BAKANLIĞI

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	13
8.	EKLER.....	61

KISALTMALAR

B.K.İ.	Bölge Kurucu ve İşleticisi
B.K.K.	Bakanlar Kurulu Kararı
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kanunu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİM	Türkiye İhracatçılar Meclisi
T.T.K.	Türk Ticaret Kanunu
VRHİB	Vergi Resim ve Harç İstisna Belgesi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Ekonomi Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı bütçesiyle Ekonomi Bakanlığına 1.481.672.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık 0,0028 'ine tekabül etmektedir.

Ayrıca yıl içerisinde, yedek ödenekten 430.420.000 Türk Lirası ödenek eklenmiş, kurum dışına yapılan aktarmalarla 140.000 Türk Lirası ödenek düşüldükten sonra toplam ödenek 1.911.952.000* Türk Lirası olmuştur.

Ayrıca Ekonomi Bakanlığının faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan 16.685.051,00 TL, TCMB DFİF Gider Hesabından 964.572,45 TL, Ekspertiz hesabından 502.965,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Ekonomi Bakanlığınca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri 1.875.913.114 Türk Lirası olup, kalan 66.491.884,24 Türk Lirası ödenek tenkis edilmiştir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı (TL) aşağıda belirtilmiştir:

Yıl İçinde Alınan Ödenek Toplamı	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yıl İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam
1.942.404.998**	66.491.884,24	1.875.913.114	1.875.656.998,02	256.116,22	1.875.913.114

(*) Bakanlığın 2015 yılı Faaliyet Raporu'ndan alınmıştır.

(**) Bakanlığın 2015 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu'ndan alınmıştır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu 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.

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

almaktadır.

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

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

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

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

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

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

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Ekonomi Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler,

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Ekonomi Bakanlığına Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Hazinenin mülkiyetinde olmakla birlikte Ekonomi Bakanlığına tahsis işlemine konu olan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve Bakanlığın mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 47'nci maddesi hükmü uyarınca Maliye Bakanlığı, Hazinenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak tahsis etmeye yetkilidir. Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarını tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130-132'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ya da 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak 27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde tahsis eden kamu idaresinin hesaplarında, bu işlemin 250/251/ 252- İlgili Varlık Hesabın (Kayıtlı Değer) borç hesabına kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Hazinenin mülkiyetinde bulunan ve Bakanlığın kullanımına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin yukarıda bahsedilen mevzuat uyarınca muhasebe kayıtlarının yapılması ve bu taşınmazların Bakanlığın mali tablolarına yansıtılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 02/10/2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte 03/06/2014 tarihli ve 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Yönetmelik ile yapılan değişiklikle Yönetmeliğe eklenen geçici 1' inci maddede, Yönetmeliğin 5 inci

maddesine göre yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanması kararlaştırılmıştır.

Konuyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğü ile Bakanlığımız ilgili birim temsilcilerinin katılımıyla bir toplantı yapılmıştır. Toplantıda, ilk aşamada “Milli Emlak Otomasyon Projesi”nde (MEOP) Bakanlığımıza yetkilendirme yapılması kararı alınmıştır. Bahse konu sistemde Bakanlığımıza tahsisli taşınmazların görülebileceği, kayıt hataları var ise düzeltilmesinin talep edilebileceği ifade edilmiştir. MEOP’ta yapılacak yetkilendirme sonrasında bedel tespiti ve gerekli diğer işlemler yerine getirilerek bahse konu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması sağlanacaktır.

Bu çerçevede, Hazine mülkiyetinde bulunan ve Bakanlığımız kullanımına tahsis edilen taşınmazların kaydına ilişkin çalışmalar yürütülmekte olup, 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanacaktır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, 02/10/2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te 03/06/2014 tarihli ve 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Yönetmelik ile yapılan değişiklikle Yönetmelik’e eklenen geçici 1’inci maddede, Yönetmelik’in 5’inci maddesine göre yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanmasının kararlaştırıldığı belirtilmişse de, söz konusu tarih, taşınmazların maliyet ve rayiç bedeller üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmasının tamamlanması için verilen son tarihtir.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin bulguda belirtilen maddeleri doğrultusunda tahsisli kamu taşınmazlarının kayıt altına alınması ve mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tohumluk Kredilerinin Geri Dönüşlerinin Muhasebe İçerisinde İzlenmemesi

Fonun gelir ve giderleri, 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesi ile genel bütçe ile ilişkilendirilmiştir. Ancak bu tarihten önce fon kaynaklarından Ziraat Bankası aracılığıyla kullanılan tohumluk kredilerinin bulunduğu ve bu kredilerin henüz tahsil edilemediği görülmekte, tahsil edilemeyen bu kredilerden toplanan anapara ve faiz geri dönüşlerinin bütçeye gelir yazılamayacağı mevzuatında düzenlenmiş olduğu anlaşılmaktadır. Tahsil edilemeyen bu kredilerin hesaben devralınmadığı tespit edilmiştir.

1999 yılında kuraklık, don, dolu, sel, taşkın, haşere, yangın ve benzeri afetler nedeniyle ekiliş ve ürünleri en az % 40 oranında zarar gören ve durumları İl İhtiyaç Komisyonlarınca tespit edilmiş bulunan çiftçilere yardım etmek amacıyla, 23/7/1999 tarihli ve 99/13172 sayılı "Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Dağıtılacak Tohumluk Hakkında Karar" uyarınca, Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü arasında akdedilen protokol uyarınca Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan ödenekten "Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu" (Fon) harcama kalemine aktarılan 30 trilyon Türk Lirası kadar olan tutardan T.C. Ziraat Bankasınca kredilendirme işlemi yapılmıştır.

Bu hususta kredilendirme işlemi ve takip eden süreçlere ilişkin Ekonomi Bakanlığı nezdinde bilgi ve belge mevcut değildir. Bakanlık tarafından sunulan yazıda, bu konuya ilişkin bilgi ve belgelerin yukarıda anılan protokol çerçevesinde konuya muhatap kurum ve kuruluşlardan istenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak protokolün tarafları, T.C. Ziraat Bankası ve o dönemde Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili her türlü işlemleri yürüten Hazine Müsteşarlığı olsa da, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 37'nci maddesine göre ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili yetki ve görevler ile her türlü işlemlerin artık Ekonomi Bakanlığınca yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Bu itibarla, Ekonomi Bakanlığından alınan bilgiye göre; "Tohumluk Kredi Geri Dönüşlerinin izlendiği TCMB Ankara Şubesi 450 208 005 numaralı hesapta 75.889,15 Türk Lirası 2015 yılında olmak üzere 31.12.2015 tarihi itibarıyla 5.238.958,45 Türk Lirası tutarında kredi geri dönüşü gerçekleşmiştir.

Tohumluk Kredilerinin;

- 31.12.2015 itibariyle gerçekleştirilen tahsilâtların ne kadarının anapara veya ferilerine ilişkin olduğuna dair Bakanlık nezdinde kayıt olmadığı,
- Gerek kredi stoku gerekse de kredi geri dönüşlerinin Bakanlık muhasebesinde izlenmediği,
- Fona ilişkin envanter tutulmadığından kullanılan krediler ve borçlular listesinin bilinmediği ve takip edilmediği,
- Hazine'den alınmış devir listesi bulunmadığı,
- Maliye Bakanlığında, tohumluk kredilerinin tahsiline, takibine, tahsil edilen ferî tutarlara, geri ödemenin ne kadar süre devam edeceğine, kalan kredi stokunun miktarına ilişkin bilgi alınmadığı,

görülmüştür.

Dolayısıyla kullanılan kredilerden halen tahsil edilmeyen tutarların bulunup bulunmadığı, tahsil edilen tutarların ise, kredilerin tabi olduğu hukuka uygun gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin bir inceleme yapılamadığı gibi, Bakanlıktan da bu hususta bir bilgi alınamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlık teşkilat ve görevlerini düzenleyen 637 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 37'nci maddesinin birinci fıkrası "İhracata Yönelik Devlet Destekleri kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili yetki ve görevler ile her türlü işlemler Bakanlık tarafından yürütülür." hükmüne istinaden DFİF ile ilgili görev, yetki ve her türlü işlemlerin 2011 yılından itibaren Bakanlığa devredildiği;

Ancak, 2015 yılı Sayıştay denetimi kapsamında bilgi talep edilen 2011 yılı öncesinde hak sahiplerine verilen Tohumluk Kredilerinin; 23.07.1999 tarihli ve 99/13172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, tabii afetlerden zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedellerinin finansmanı amacıyla o dönemde T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı sorumluluğunda olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan T.C. Ziraat Bankasına aktarıldığı ve Protokol ile Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'na geri dönüşüne ilişkin esasların, T.C. Ziraat Bankası ile T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı arasında kararlaştırıldığı ve ilgili kaynağın 2011 yılında yayımlanan 637 sayılı KHK ile Bakanlık yetki ve sorumluluğuna verilen İhracata Yönelik Devlet Destekleri kapsamına girmediğini tespit ettiklerini, bununla beraber geçmiş yıllardaki Sayıştay denetimleri esnasında da hukuki durum

bu şekilde olmasına rağmen, Sayıştay Başkanlığının konu hakkındaki talepleri sonucu, TCMB'den temin edilme cihetine gidilerek Başkanlığa intikal ettirilmeye çalışıldığını,

Bu itibarla, Tohumluk Kredilerine ilişkin talep edilen bilgi ve belgelerin söz konusu Protokol de dikkate alınarak konuya muhatap kurum ve kuruluşlardan talep edilmesinin gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında hak sahiplerine verilen Tohumluk Kredilerinin 1999 yılında DFİF kaynak aktarımının Hazine Müsteşarlığı sorumluluğunda olduğunu, söz konusu aktarımın T.C. Ziraat Bankası ve Hazine Müsteşarlığının taraf olduğu protokolle yapıldığını, Bakanlığa DFİF ile ilgili yetki ve görevler 2011 yılında devredildiği için söz konusu bulguya ilişkin muhatabın Bakanlık olmadığını ifade etmişlerdir.

Ancak Kredilerin takip ve tahsilinden, aradan geçen zaman içerisinde farklı kurum ve kuruluşlar yetkili ve sorumlu kılınmış olsa da, Ekonomi Bakanlığı 2011 tarihinde Dış Ticaret Müsteşarlığının tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığının Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek kurulmuş olduğu için, bu tarihten itibaren mülga Dış Ticaret Müsteşarlığından ve Hazine Müsteşarlığından devredilen görevlere ilişkin hususların akıbetinden de sorumludur. Aksi takdirde etkisi uzun yıllara sirayet eden faaliyetlerin denetimi, takibi ve değerlendirilmesi yapılamayacaktır.

Bu itibarla DFİF kaynaklarından kullanılan bu Kredilerin alacaklısının, mevcut durumda Ekonomi Bakanlığı olması hasebiyle bunlara ilişkin gerekli çalışmaların Bakanlıkça yapılması ve saymanlık hesabı muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve raporlanması gerektiği açıktır.

Öneri:

DFİF Gider Hesabına aktarılan Tohumluk Kredilerinin geçmiş yıllara ait tutar bilgilerine ilişkin gerekli çalışmaların yapılması ve 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ekonomi Bakanlığının 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ‘‘Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı’’ bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının ‘‘Denetim Görüşünün Dayanakları’’ bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "Alacaklar" ve "Maddi Duran Varlıklar" hesap alanları hariç, doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmesi

TURQUALITY® destek programı kapsamına alınan şirketlerin desteklenmesi kapsamında ... markası ile desteklenen ... firmasının Japon ...'e, ... markası ile desteklenen ... firmasının ise Belçikalı ...'e, hisselerinin tamamına yakını olmak üzere çok büyük bir bölümünün satıldığı halde firmaların devlet desteğinden faydalanmaya devam ettiği tespit edilmiştir. Bu durumun, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacına uymadığı kanaatine varılmıştır.

TURQUALITY® sistemi, devlet destekli bir markalaşma programıdır ve ülkemizin rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmalarımızın, üretimlerinden pazarlamalarına, satışlarından satış sonrası hizmetlerine kadar bütün süreçleri kapsayacak şekilde yönetsel bilgi birikimi, kurumsallaşma ve gelişimlerini sağlayarak uluslararası pazarlarda kendi markalarıyla global bir oyuncu olabilmeleri ve söz konusu markalar aracılığıyla olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve yerleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş devlet destekli ilk ve tek markalaşma programıdır.

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere amacı, global Türk markaları yaratmak olan programın hedefleri şunlardır:

“Marka potansiyeli olan firmalara global bir marka olma yolunda finansal kaynak sağlamak.

Global Türk markaları yaratabilmek için firmaların ve markalarının gelişimlerine yönelik strateji, operasyon, organizasyon ve teknoloji danışmanlığı çalışmaları ile destek olmak.

Program kapsamında bulunan firmaların yönetim birimlerine yönelik eğitim desteği vermek.

Yurtdışında olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve tutundurulması için iletişim ve tanıtım faaliyetlerinde bulunmak.

Türk firmalarının marka bilincini artırmak.

Türk firmalarının pazar bilgisi dâhilinde aksiyon alabilmeleri için istihbarat desteği sağlamak.

Seçilmiş Türk markaları için bir inkübatör ve katalizör olmak.”

Hedefe dair açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, vurgulanan husus Türk firmaları ve Türk malıdır.

Öte yandan, Marka Değerleme standardı olan ISO 10668 markayı şöyle tanımlar: “Ürünler, servisler veya kurumları tanımlamayı amaçlayan ve hissedarların akıllarında ayırt edici imaj ve çağrışımlar yaratan, böylece ekonomik değer/fayda sağlayan, pazarlama ile ilişkili isim, tanım, logo, sembol, işaret ve dizayn gibi fiziki olmayan varlık.” Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere markanın tanımladığı unsurlardan birisi ve belki de en önemlisi kurumdur. Bu çerçevede, çoğunluk hisseleri satılan markalar artık, yeni kurumsal çatıları altında tanımlanacak ve örneğimizde yer alan markalar bağlamında kurumsal çatılar ... ve ... olacaktır.

Zaten, taşıdığı potansiyeli kullanıp, aldığı devlet desteğinden de faydalanarak markalaşmayı başaran ve bu haliyle global markalar tarafından dikkat çekecek noktaya gelen ve hatta onlar tarafından satın alınmak istenen Türk markaları için söz konusu destek programı, amacına ulaşmış ve görevini tamamlamış sayılmalıdır.

Öte yandan, yine destek mevzuatı arasında yer alan 2010/6 sayılı Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in 5.4’üncü maddesinde yer alan “Destek ödemesi yurt dışı ortaklık oranına göre hesaplanır.” hükmü, destek ödemesinin, desteklenen firmanın hissesi oranında artıp azalacağını öngörmektedir.

Bu nedenle, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ kapsamında desteklenen firmaların çoğunluk hisseleri yabancı şirketlere satılan markalarına uygulanan destek politikalarının, Tebliğ’in amaç ve hedefleri de dikkate alınarak, gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2006/4 Sayılı Tebliğ'in amacı, Türkiye'de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin ürünlerinin markalaşması amacıyla gerçekleştirecekleri faaliyetlere ilişkin giderlerinin ve Türk markalarının pazara giriş ve tutunmalarına yönelik gerçekleştireceği her türlü faaliyet ve organizasyonlara ilişkin giderler ile olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve yerleştirilmesi için yurt içinde ve yurt dışında gerçekleştireceği her türlü harcamaların uluslararası kurallara göre desteklenmesidir.

Tebliğ'de şirket ifadesi, "Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketler" şeklinde tanımlanmıştır. Burada temel husus, destek kapsamındaki şirketin TTK çerçevesinde kurulmuş bir şirket olmasıdır.

Diğer taraftan, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nun "Doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin esaslar" başlıklı 3'üncü maddesi'nin a bendi;

" a) Yatırım serbestisi ve millî muamele

Uluslararası anlaşmalar ve özel kanun hükümleri tarafından aksi öngörülmedikçe;

1-Yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye'de doğrudan yabancı yatırım yapılması serbesttir.

2- Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabidirler."

Hükümünü amirdir.

Normlar hiyerarşisi ilkesi gereğince, tebliğ uygulamasının kendinden üst bir norm olan kanun hükmüne aykırı olmaması gerekmektedir. Ancak, TTK çerçevesinde kurulmuş bir şirketin sahip olduğu veya sermayesine ortak olduğu bir markanın, 2006/4 Sayılı Tebliğ çerçevesinde desteklenmemesi, 4875 sayılı Kanunun anılan hükmünün hilafına bir işlem yapılması anlamına gelecek ve normlar hiyerarşisine aykırı olacaktır.

Buna ilaveten, sermaye yapısı değişen bir markanın destek kapsamından çıkarılması, 2006/4 Sayılı Tebliğ'in dayanağı olan 27/12/1994 tarihli ve 94/6401 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı"nın amaç bölümünde yer alan "Bu Karar'ın amacı, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarındaki toplumsal ve ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılacak faaliyetlerin, uluslararası

kuruluşlara olan yükümlülüklerimize aykırılık teşkil etmeyecek yöntemlerle desteklenmesidir.” şeklinde ifade edilen amacına da aykırı bir işlem olacaktır.

Bununla birlikte, şirketlere yönelik uygulamalarda, ülkemizin de taraf olduğu Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşmalarında temel bir kural olan (National Treatment) “Ulusal Muamele” prensibinin dikkate alınma zorunluluğu bulunmaktadır. Ülkemizin de taraf olduğu mal ticaretini konu alan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement On Tarrifs And Trade)(GATT)’nın 3 üncü; hizmet ticaretini düzenleyen Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement On Trade In Services) (GATS)’ın 17 inci ve fikri mülkiyet haklarına konu ticareti düzenleyen Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları (Trade Related Aspects Of Intellectual Property Rights) (TRIPS) Anlaşmasının 3’ üncü maddeleri, ithal edilen ve yerli endüstri tarafından üretilen malların, sunulan hizmetlerin ve patent ve telif haklarının iç piyasada eşit satış şartlarında muamele görmesini öngörmektedir.

Bu nedenle Türkiye de doğup büyümüş bir markanın yabancılara satılmasından dolayı Turquality destek kapsamından çıkarılması ulusal muamele ilkesine de aykırı olacaktır. Her hâlükârda marka sahibi ilgili şirket TTK çerçevesinde kurulmuş bir şirkettir ve mevzuat açısından desteğe hak kazanmıştır. Sermaye yapıları değişen markaların destek kapsamından çıkarılması hususu ülkemizin Dünya Ticaret Örgütü nezdindeki anlaşmalarına da halel getirebilecektir.

Diğer taraftan, denetim bulgularında atıfta bulunulan programın hedefleri hususu mevzuatta yer almayıp, Turquality internet sitesinde yer alan program hedefleridir. Program hedefleri detaylı bir şekilde incelendiğinde temel hedefin “Türk firmalarının marka bilincini artırmak, yurtdışında olumlu Türk malı imajını oluşturmak ve global Türk markaları yaratma sürecinde seçilmiş Türk markaları için bir inkübatör ve katalizör fonksiyonunu icra etmek” olduğu anlaşılacaktır.

Burada vurgulanan husus destek kapsamındaki şirketlerin sermayesinin Türk olması hususu değildir. Bu hedefte ifade edilen husus Türk markaları ve sermaye yapılarına bakılmaksızın TTK’ya göre kurulmuş firmalardır.

Diğer taraftan, mezkûr Tebliğ’de hiçbir şekilde destek kapsamına alınacak şirketlerin sermayesinin yerli veya yabancı olması gerektiği noktasında bir husus bulunmamaktadır. Bu

İtibarla desteklerin sermaye yapısı üzerinden değerlendirilmesinin hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

Marka değerlendirme standardı olan ISO 10668’de markanın tanımında yer alan kurum ifadesi sermaye yapısından ziyade markanın kurumsal kimliğidir. Ve bu kurumsal kimlik, markanın sermaye yapısını değil, iş yapma kültürü, yetkinliği ve fonksiyonu ifade eder ve bu perspektiften değerlendirilir. Diğer bir ifade ile bir marka sermayesi değişince markanın kurumsal kimliği iş yapma kültürü, yetkinliği ve fonksiyonu değişmez. Bu itibarla burada esas olan markanın kendisidir.

2006/4 sayılı Tebliğ’in 21’nci maddesi *“(1) Bu Tebliğ’in 11’inci maddesinde düzenlenen desteklerden 5 (beş) yıl yararlandırılan şirketlerle ilgili olarak yapılacak performans değerlendirmesi neticesinde belirli bir düzeyin üzerinde performans gösterdiği belirlenen şirketlerin destek süresi, ilave 5 (beş) yıl süreyle uzatılabilir.”* hükmü yer almaktadır. Bu hükümden anlaşılacağı üzere, markaların hukuken desteklerden yararlanma süresi belirlenmiş olup, global markalar tarafından dikkat çekecek noktaya gelen ve satın alınmak istenen markalar için desteğin amacına ulaştığı değerlendirilmesi mer’i mevzuatta dayanağı olmayan yaklaşımdır.

2010/6 sayılı Yurtdışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in 5’nci maddesinin 4’üncü fıkrasında yer alan yurtdışı ortaklık oranından kasıt destek kapsamındaki ana şirket olmayıp, destek kapsamındaki şirketin yurtdışında gerçekleştireceği faaliyetlere ilişkin kurduğu ve harcama yetkisi verilen şirketlerdir. Yurt dışında kurulan şirketler tarafından gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplanır. Ana firma yurtdışı şirketin tamamına sahip ise destek ödemesinde herhangi bir azaltma/oranlama yapılmaz ama ana şirket yurtdışındaki şirkete %100’den daha az bir oranda sahip ise destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplanır. Burada temel amaç desteğin destek kapsamına alınmış ana şirkete verilmesidir. Fakat unutulmaması gerekir ki, destek kapsamındaki ana şirkete yapılan destek ödemesi her hâlükârda ana şirketin sermayesine bakılmaksızın yapılır.

Sonuç olarak, 2006/4 sayılı Tebliğ’in amacı Türk malı imajını iyileştirmek ve Türk markalarının uluslararası platformda yer almalarını sağlamaktır. Burada temel amaç Türkiye’de doğan ve Türk markası algısı ile büyüyen markaların desteklenmesidir. Destek kapsamındaki markaya yabancı sermayeli hissedarların ortak olması veya yabancı sermaye

tarafından satın alınması o markanın Türk markası olduğu algısını değiştirmemektedir. Önemli olan markanın potansiyelinin ve birimlerinin Türkiye de kalmasıdır. Markanın üretim, pazarlama ve yönetim birimlerinin Türkiye'de kalması markanın sağladığı katma değerini Türkiye'de kalması ve Türk malı imajına katkıda bulunması demektir.

Buna ilaveten, dünya markaları incelendiğinde sermayelerinde ciddi değişimler ve el değiştirmeler yaşandığı görülecektir. Bir misal vermek gerekirse Apple veya Samsung markalarının sermayelerinin büyük bir kısmı uluslararası fonlara ve yabancılara satılmış olmasına rağmen Apple'ın Amerikan markası Samsung'un ise Güney Kore markası algısını değiştirmemektedir. Bahse konu markaların ait oldukları şirketlerin sermaye yapıları değişmiş olsa bile bu markalar doğdukları ülkeye mal olmuşlardır.

Sonuç olarak; 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacı ve bu çerçevede çizilen kapsamı çok nettir. Söz konusu Tebliğ, konunun sadece mevzuat boyutudur ki buna rağmen yeterli kanaati oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bu husus irdelenirken tam bir vukufiyet için, Turquality programının misyon ve hedeflerine de bakmakta fayda vardır. Zaten, Tebliğ'in de bu misyon ve hedefler doğrultusunda şekillendiği aşikârdır.

Bulguda da yer verildiği üzere Turquality programı, *“Küresel Türk markalarından yurtiçinde lokomotif oluşturmak”, “Şirketlerin marka gücü ve kurumsal altyapısını güçlendirmek”, “Yurtiçinde marka bilinci ve farkındalığı yaratmak”* misyonu ile hayata geçirilmiş ve bu misyon çerçevesinde belirlenen hedefler, bulgumuzda tek tek sayılmıştır. Hiç kuşkusuz belirlenen hedefler bir bütün olarak incelendiğinde *“Global Türk markaları yaratabilmek için firmaların ve markalarının gelişimlerine yönelik strateji, operasyon, organizasyon ve teknoloji danışmanlığı çalışmaları ile destek olmak”* hususu, programın gerçek amacına vurgu yapmaktadır. Bu hedef, *“Marka potansiyeli olan firmalara global bir marka olma yolunda finansal kaynak sağlamak.”* hedefi ile birlikte düşünüldüğünde, finansal kaynak sağlanmasının, aslında nerede biteceği de anlaşılmaktadır. Sektörünün uluslararası aktörlerinin teveccüh gösterdiği markalar için, murat edilen noktaya gelmiş demektir ki o noktadan sonra, sağlanacak finansal destek, Tebliğ amacının dışına çıkılması olacaktır.

Lakin buradaki asıl önemli husus, Türk firmalarına ait markaların, yabancı şirketlere satılması ile birlikte, artık Turquality programının misyon ve hedeflerinde vurgu yapılan

“Türk firması” ve “Türk markası” olgusunun sona ermesidir. Zira, Turquality programının hedefi, bu programda açıklandığı üzere, *“Türk firmalarının marka bilincini artırmak.”* ve *“Seçilmiş Türk markaları için bir inkübatör ve katalizör olmak.”*tır.

Program bir bütün olarak ele alındığında, varlık sebebinin Türk firmaları ve bu firmalara ait Türk markalarının desteklenmesi olduğu kolaylıkla anlaşılmaktadır. Kurum cevabında belirtilen husus Tebliğ’in amacı ile uyumlu olmayıp, yabancı ülkelere ait şirketlerin sahip olduğu markaların da Türk Devleti tarafından desteklenmesi, 2006/4 Sayılı Tebliğ’in öngördüğü bir husus değildir.

Kurum cevabında, “Tebliğ’de şirket ifadesi, ‘Türk Ticaret Kanunu (TTK) hükümleri çerçevesinde ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketler’ şeklinde tanımlanmıştır. Burada temel husus, destek kapsamındaki şirketin TTK hükümleri çerçevesinde faaliyette bir şirket olmasıdır.” denilmiş olsa da, bu ifadede yer alan, TTK hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunma zorunluluğu, Turquality programında öngörülen “Türk firması” şartı çerçevesinde kalmak üzere, desteklenecek firmaların kurumsal yapılar olmasını öngören ve bu çerçevede hukuki statülerini belirleyen bir ifadedir.

Yabancı şirketlerin, Türkiye’de faaliyet göstermesi halinde, kendi ülkelerinin kanunlarının ticaret unvanına ilişkin hükümleri saklı kalmak şartıyla, yerli ticari işletmeler gibi tescil olunması, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 40/4 maddesinin ortaya çıkarttığı bir zorunluluktur ve ihracata devlet desteği ile ilgili ölçü, TTK hükümleri çerçevesinde ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin desteklenmesi değil, kendisi ya da markası desteklenecek Türk firmasının, TTK hükümleri çerçevesinde kurulmuş olmasıdır.

Bu mevzu Kurumun cevabında belirttiği gibi olsaydı eğer, Türkiye’de faaliyet gösteren gıdadan, içecek ve tütüne, tekstil ürünlerinden kimyasal maddeye ya da makine ve teçhizattan, elektrikli optik aletlere ve motorlu kara taşıtlarına kadar geniş bir yelpazede üretim yapan yabancı firmaların ve/veya bu firmaların markalarının destekleniyor olması da gerekirdi. Oysaki, 118 firmanın 129 markasının “Turquality Destek Programı”ndan, aynı Tebliğ kapsamında 66 firmanın da 67 markasının “Marka Destek Programı”ndan faydalanmakta olduğu ve bunların hiçbirisinin yabancı firma olmadığı dikkate alındığında, ne demek istediğimiz daha iyi anlaşılacaktır. Gerçekten de, bu 196 markanın hepsi 2006/4 sayılı Tebliğ kapsamına kabul ve dâhil edildiği dönemde yabancı bir firmaya ait değildir. Yukarıda da değindiğimiz gibi, birçok yabancı marka Türkiye’de değişik sektörlerde faaliyet

göstermektedir ve eğer Turquality programı ile murat edilen şey, TTK hükümleri çerçevesinde ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin desteklenmesi olsaydı, desteklenen şirketler arasında bu şirketler de yer alırdı. Bu nedenle, destek programı kapsamına alındıktan sonra yabancılara satışı gerçekleşen şirketler ve/veya markaların desteklenmesine devam edilmesinin sebebinin, Tebliğin, Turquality programının amaç ve hedefleri ile birlikte değerlendirilmemiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Eğer, yabancılara ait şirketlerin/markaların desteklenmesinin, TTK ve 4875 sayılı Kanun'un getirdiği bir zorunluluk olduğu kanaatine varılacak olursa, örneğin Güney Kore markası olan ve Türkiye'de de üretilen otomobil markasının ya da yine Türkiye'de de üretim yapan Alman ya da İsviçreli çikolata markalarının destek başvurusu yapması halinde desteklenmesi gerekecektir ki, anılan Tebliğ ile Turquality programının amaç ve hedeflerinin böyle bir öngörüsünün olmadığı açıktır.

Yukarıda belirttiğimiz bu husus, Kurumun cevabında belirttiği 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'na ilişkin savunmayı da geçersiz kılmaktadır. Cevapta belirtilen "yatırım serbestisi" ve "yerli yatırımcılarla eşit muamele" kavramları bu anlamda kullanılmış olsaydı eğer, Türkiye'de üretim yapan markaların da bu destek programından faydalandırılması gerekirdi. Her şeyden evvel 4875 sayılı Kanunun, 2006/4 sayılı Tebliğ'in, kapsamını irdedeğimiz bu bahiste zikredilmesi bir hayli anlamsız ve gereksizdir. Zira söz konusu Tebliğ, yabancı yatırımların Türkiye'ye gelişini özendirmeye ilişkin bir düzenleme olmayıp, amacı Tebliğ'in adında tezahür etmektedir. Kanunun 3'üncü maddesinde zikredilen "yerli yatırımcılarla eşit muamele" hususu, bu Kanun ile TTK ve İş Kanunu vs. kapsamında, yerli yatırımcılarla eşit haklar ve yükümlülükler çerçevesinde faaliyet göstermelerine ilişkindir. İhracatta devlet yardımı, şirketler ya da onların markaları bağlamında bir hak olmayıp, kamu açısından tercihe dayalı, kriterleri belli bir destek programıdır ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, yabancı ülkelere ait firmaların sahip olduğu markalara kamu bütçesinden nakdi yardım yapmasını hiçbir mevzuat zorunlu kılmamaktadır. Kaldı ki, Türk şirketlerinin satın aldığı yabancı markaların da, bir zamanlar sahibi olan ülkeler tarafından herhangi bir şekilde desteklendiğine dair bir örnek de yoktur ki zaten bu öngörülen destek politikasına da uygun olmazdı.

Diğer yandan Kurum, "...sermaye yapısı değişen bir markanın destek kapsamından çıkarılması, 2006/4 Sayılı Tebliğ'in dayanağı olan 27/12/1994 tarihli ve 94/6401 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren ‘İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı’nın amaç bölümünde yer alan ‘Bu Karar’ın amacı, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarındaki toplumsal ve ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılacak faaliyetlerin, uluslararası kuruluşlara olan yükümlülüklerimize aykırılık teşkil etmeyecek yöntemlerle desteklenmesidir.’ şeklinde ifade edilen amacına da aykırı bir işlem olacaktır.” demiş olsa da, 2006/4 sayılı Tebliğ kapsamında yapılan ihracata yönelik destekler, ele aldığımız manada uluslararası kuruluşlara karşı bir yükümlülük değildir ve desteğin başladığı anda firma Türk firmasıdır. Kaldı ki, İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı’nın Amaç bölümünde zikredilen “faaliyetlerin, uluslararası kuruluşlara olan yükümlülüklerimize aykırılık teşkil etmeyecek yöntem”den kastın, özellikle Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ile yapılmış olan Anti-Dumping Anlaşması ile üstlenilmiş yükümlülükler olduğu düşünülmektedir. Zira, özellikle tarım ve demir-çelik gibi sektörler, bu Anlaşmanın ihlal edildiği sık karşılaşılan örnekler sunmaktadır. Yani, yabancılara satışı yapılan markaların ya da şirketlerin destek kapsamından çıkartılması ile söz konusu Kararda vazedilen hükümler arasında bir ilinti kurulması mümkün değildir.

Verilen cevapta değinilen DTÖ Anlaşmalarında temel bir kural olan “Ulusal Muamele İlkesi”nin dikkate alınma zorunluluğu bulunduğu hususu da, bu bağlamda ilkenin amacına uygun olmayıp, bu ilke yalnızca, bir mal, hizmet ve fikri mülkiyet pazara girdikten sonra uygulanmakta olup, “iç pazara ilişkin düzenleme ve uygulamalar yönünden ithal ve yerli mallar arasında ayırım yapılmamasını öngörmektedir.” Burada ele aldığımız mevzu iç pazar ile ilişkili olmayıp, ihracata ilişkin devlet desteği ile ilgilidir. Anılan diğer uluslararası düzenlemeler de, konumuzla doğrudan ilgili olmayıp burada vazedilmesi, kamuyu hiç de öngörülmeleyen yükümlülüklerin altına sokma gayretinden başka bir şey değildir.

Öte yandan verilen cevapta, “denetim bulgularında atıfta bulunulan programın hedefleri hususu mevzuatta yer almayıp, Turquality internet sitesinde yer alan program hedefleri” olduğu ifade edilmektedir. Bu yadırganacak bir yaklaşımdır. Zira, 2006/4 sayılı Tebliğ, 24/05/2006 tarihli ve 26177 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğü girmiştir. Turquality programı ise, 23 Kasım 2004 tarihinde başlatılmıştır. Bunu Bakanlık da çok iyi bilmektedir. Zira, Turquality Projesinin tarihçesine bakıldığında, projeye ilgili teknik çalışmaları yürütmek üzere Ekonomi Bakanlığı (Dış Ticaret Müsteşarlığı), Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birlikleri ile özel sektör temsilcilerinin bir araya geldiği Turquality Çalışma Grubu ile Turquality Sekreteriyasının oluşturulduğu ve Turquality

Çalışma Grubu tarafından proje kapsamında izlenecek stratejinin belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, pilot sektör seçiminin yapılıp firmaların incelendiği, “Markalaşma Yol Haritası” dokümanının oluşturulduğu, pilot sektör dışında da sektörlerden firmaların programa dâhil edildiği ve Bakanlığın, belirtilen bu aşamalardaki çalışmaları yapan danışman firma raporları üzerinden Turquality Çalışma Grubu’nun oluşturmuş olduğu kriterler doğrultusunda firmaların hangi destek programına hak kazandığına ilişkin nihai kararı vererek, 24/05/2006 tarihinde 2006/4 sayılı Tebliğ’i yayımladığı görülmektedir. Bu sebeple, ifade edildiği gibi olmayıp, anılan Tebliğ, Turquality destek programı manzumesinin son halkasıdır.

Cevapta belirtildiği gibi, mezkûr Tebliğ’de destek kapsamına alınacak şirketlerin sermayesinin yerli veya yabancı olması gerektiği noktasında bir husus bulunmamaktadır. Lakin, bulunmasının da gerekli olmadığı değerlendirilmektedir. Zira, yukarıda yer verilen Turquality destek programı oluşum sürecindeki iradenin amacı Tebliğ’de, sadece Türk firmaları ve bu firmaların markaları olarak tecelli etmiştir. Aslında yukarıda da değindiğimiz gibi, Türkiye’de sınai ve ticari faaliyet gösteren yabancı markaların hiçbirisine bu destek kapsamında yer verilmemiş olması ve bulguda yer verdiğimiz, yine destek mevzuatı arasında yer alan 2010/6 sayılı Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in 5.4’üncü maddesinde yer alan “*Destek ödemesi yurt dışı ortaklık oranına göre hesaplanır.*” hükmü, değerlendirmemizi doğrulayan Bakanlık uygulamalarıdır. Bu çerçevede, 2010/6 sayılı Tebliğ ile ilgili olmak üzere cevapta ifade edilen ana şirket/harcama yetkisi verilen şirket bağlamındaki açıklamalar da konunun özüne temas eder nitelikte bulunmamıştır. Zira, oradaki yabancı bir şirketle ortaklık kuran Türk şirketinin destek miktarının bu ortaklık oranında düşürülmesi, tam da konumuzun esasına ilişkindir. 2010/6 sayılı Tebliğ için, “Burada temel amaç desteğin destek kapsamına alınmış ana şirkete verilmesidir.” şeklinde tezahür eden yaklaşımın, 2006/4 sayılı Tebliğ için düşünülmemesi ve temel amacın değişerek, destek kapsamına alınmış ana şirketin değil de, markayı satın alan yabancı şirketlerin desteklenmesi anlamamıştır.

Kurum cevabında yer alan ISO 10668’e istinaden yapılan değerlendirme bulguda belirtilen hususları karşılar nitelikte değildir. Zira söz konusu standart, markaların değerlerine ilişkin kriterler sunmakta ve markayı finansal, yasal ve davranışsal açılardan incelemeyi sağlayan metotlar öngörmektedir. Bu bağlamda Standarttan hareketle, “*çoğunluk hisseleri satılan markaların artık yeni kurumsal çatılar altında olacağı*” ifadesi, yalnızca markaların

aidiyetine dair bir durum tespitidir. Tam da burada ifade ettiğimiz husus, yeni kurumsal çatının yabancı ülke şirketine ait olması nedeniyle, söz konusu markanın artık destek programı kapsamında mütalaa edilemeyeceğidir.

2006/4 sayılı Tebliğ'in 21'inci maddesine istinaden yapılan ve "...markaların hukuken desteklerden yararlanma süresi belirlenmiş olup, global markalar tarafından dikkat çekecek noktaya gelen ve satın alınmak istenen markalar için desteğin amacına ulaştığı değerlendirilmesi mer'i mevzuatta dayanağı olmayan yaklaşım olacaktır." değerlendirmesi de anlamlı bulunmamıştır. Zira burada işaret edilen husus, meri mevzuat olarak kastedilen 2006/4 sayılı Tebliğ'de düzenlenmemiş olmasıdır. Hisseleri, neredeyse tamamına yakın oranlarda yabancı şirketlere satılan markaların, Bütçe Kanunuyla verilen ödenekler ile desteklenmesinin, Bakanlığın destek politikaları arasında çelişki yaratan ve mer'i mevzuatta dayanağı olmayan yaklaşım olacaktır.

Verilen cevapta yer alan "Destek kapsamındaki markaya yabancı sermayeli hissedarların ortak olması veya yabancı sermaye tarafından satın alınması o markanın Türk markası olduğu algısını değiştirmemektedir." ifadesi de, mer'i mevzuatta dayanağı olmayan sübjektif bir değerlendirmedir. Eğer, yabancılara satılan markaların desteklenmesini bu düşünceye dayandıracak olursak, Türk şirketlerinin yabancılardan aldığı marka ile destek kapsamına dâhil olmasını açıklayamayız. Zira, artık Türk şirketlerine ait olmakla birlikte hâlâ Alman ya da İngiliz malı zannedilen ve bu yöndeki algının yıllar boyunca hiç değişmediği markaların, ifade edilen bu yaklaşım çerçevesinde destek programına kabul edilmemesi gerekecektir. Cevabın bu bölümünde değinilen ve büyük dünya markalarının satılmış olsa da menşei olarak bilinen ülkelere mal edildiği hususu bu manada doğru bir yaklaşım değildir. Bulguda ifade edilen asıl husus, destek kapsamındaki markaların satışının eleştirilmesi değil, satıştan sonra desteğin devam ettirilmesidir.

Bu izahat çerçevesinde, yabancı şirketlere satılan Türk markalarına anılan Tebliğ kapsamında sağlanan desteklerin devam ettirilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Devlete Karşı Mali Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Firmaların Desteklenmesi

Devlete karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen firmalara devlet desteği verildiği görülmüştür. Yapılan incelemede, bazı firmaların (... Dış Tic. ve Tek. San. A.Ş./...) devlete karşı olan vergi ve sigorta gibi mükellefiyetlerini yerine getirmediği ve bunun kurumsal bir alışkanlık haline geldiği ve destek kapsamına alınışından itibaren, firmanın istisnasız tüm destek alacaklarının bu borçlarına mahsuben kamu kurumlarına ödendiği görülmüştür.

Kuşkusuz ki 2006/4 sayılı 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'de söz konusu hususa ilişkin düzenleme yer almamakla birlikte, bu Tebliğ'e ilişkin Usul ve Esaslar Genelgesi ile destek ödemesi yapılabilmesi için, destek kapsamındaki şirketin veya kuruluşun, Maliye Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumuna vadesi geçmiş vergi ve sosyal güvenlik borcu bulunup bulunmadığını sorgulamayı yeterli görmüştür. Bu yaklaşımın, arızı durumların varlığını dikkate aldığı ve firma tarafından ödenmesi aksatılmış vergi ve sigorta prim borcunun mahsuben tahsilini hedeflediği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda istisnai aksamalardan değil, alışkanlığa dönüşmesinden kaynaklanan ve istismara dönüşen benzeri hallerin önüne başka türlü önlemlerle geçilmesinin zaruri olduğu düşünülmektedir.

Aksi halde, ihracat rakamlarından mali yapısının güçlü olduğu anlaşılan şirketlerin dahi, devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirmezken, ihracatın arttırılması odaklı bir yaklaşım içerisinde yine devlet tarafından desteklenmesinin, bu çerçevede arttırılmaya çalışılan ekonomik performans ile mali performans arasında bir çelişkiye yol açacağı muhakkaktır.

Birbirinden bağımsız yapılar gibi görünse de ekonomik ve mali yapı, bir bütünün bir birine sıkı bağlarla bağlı temel unsurları olup, politikaları birbirine ters düşecek mahiyet arz etmemelidir.

Kaldı ki, bu türden uygulamaların alışkanlık hâline gelmesi, destek programını amacından uzaklaştıracak ve zamanla destek algısının, sigorta primi ve/veya vergi desteğine dönüşmesine yol açacak, bu durum da hedef küçülmesini kaçınılmaz kılacaktır.

Hiç kuşku yok ki, böylesi bir durumun, devlete karşı yükümlülükleri konusunda hassasiyet gösteren firmalardan, destek kapsamında olanlara haksızlık ama destek kapsamında olmayanlara daha büyük bir haksızlık anlamına da geleceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2006/4 sayılı Tebliğ'e ilişkin Uygulama Usul ve Esasları Genelgesinin 31'inci maddesinde yer alan "*Maliye Bakanlığından ve/veya Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan alınan söz konusu yazılardan destek ödemesi yapılacak tarafın borcunun bulunduğu tespit edilmesi halinde, mahsup işlemi yapılır.*" hükmünün amacı, şirketler tarafından ödemesi aksatılmış vergi ve prim borçlarının mahsuben tahsil edilmesi ve devlete borcu olan şirketlerin yine devlet tarafından finanse edilmesinin önlenmesidir. Bununla birlikte, firmalara ait hak edişlere ilişkin destek ödemelerinin, devlete karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde gerçekleştirilmemesi mezkûr mevzuat kapsamında herhangi bir şekilde düzenlenmemiştir.

Öte yandan, Marka ve Turquality Destek Programları kapsamında 4 veya 5+5 yıllık süreçler için destek kapsamına alınan ve mevzuat dâhilinde destek kalemleri faydalanmalarına açılan şirketler, belirtilen 4 veya 5+5 yıllık süreçlerdeki ekonomik planlarını, 2006/4 sayılı Tebliğ çerçevesinde kullanacakları öngörülen meblağı da dikkate almak suretiyle hazırlamaktadırlar. Bu süreç içerisinde şirket veya şirket dışı kaynaklı ekonomik dalgalanmalar olması durumunda, şirketlerce finansal zorluklarla karşılaşılması mümkün olmakta vergi ve prim ödemelerinde aksamalar yaşanabilmektedir. Bu durumlarda, devlete olan borçlar nedeniyle destek alacaklarının ödenmemesi halinde, şirketlerin finansal sorunları derinleşebilecek ve özellikle yurtdışı operasyonları olumsuz etkilenebilecektir. Bu ise destek mevzuatı ile amaçlanan durumun tam tersi sonuç doğurma riski taşımaktadır.

Bununla birlikte, destek kapsamında yer alan şirketlerin yazılı ve şifahi olarak bahse konu hususta daha titiz olmaları yönünde bilgilendirilmelerinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak; Kurumun verdiği cevabın, nesnel değil öznel bir değerlendirme olduğu görülmektedir. Öte yandan, benzer birçok örnek olmasına rağmen, o örneklerde, devlete karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemiş olması arızı bir nitelik taşıdığı için, bulguya konu edilmemiş ve sadece yükümlülüklerini yerine getirmemeyi alışkanlık haline getiren firmalar ele alınmıştır.

Söz konusu firmanın dikkat çekici bu durumu ayrıntılı incelenmiş ve konunun finansman sorununa dayalı olup olmadığının anlaşılması için, şirketin ihracat rakamlarına bakılmış ve yüksek olduğu görülmüştür. Aynı şekilde yapılan inceleme ile toplam vergi ve sigorta prim borcunun, mahsuben ödenen tutarların çok üzerinde olduğu da anlaşılmıştır. Bu tespitler bizi, söz konusu firmanın, devlete karşı taahhütlerini yerine getirmeme alışkanlığı edindiği düşüncesine götürmüştür. Yani, söz konusu Şirket, mali yapısı ile, cevapta belirtilen, “...şirket veya şirket dışı kaynaklı ekonomik dalgalanmalar olması durumunda şirketlerce finansal zorluklarla karşılaşılması mümkün olmakta vergi ve prim ödemelerinde aksamalar yaşanabilmektedir.” yaklaşımına örnek teşkil edecek bir şirket değildir. Bakanlığın, şirketin mali yapısına ilişkin gerçek durumu tespit ederek, somut kanıtlar ile değil, varsayımlara dayalı olarak cevap verdiği anlaşılmaktadır. Ne var ki bulguda, yukarıda da değindiğimiz gibi arazi örnekleri de kapsayan genel bir değerlendirme değil, alışkanlığa dönüşmüş, şirket bazlı bir değerlendirme yapılmıştır.

Fakat bu cevaptaki en kritik husus, vergi ve sigorta prim borçlarını ödeyemeyecek ölçüde, reel sektörü değil sadece firmayı etkileyen bireysel finansal kriz yaşayan firmaların, nasıl olup da küresel Türk markası kabul edilip, yurtiçinde lokomotif görevi göreceğidir. Bu sebeple, mali yapısı zayıf şirketlerin Turquality programına kabul edilmesi ya da kabul edildikten sonra bu program içindeki varlığını sürdürmesini, programın misyon ve hedefleri ile bağdaştırmak hiç de kolay olmayacaktır.

Verilen cevapta, “Bununla birlikte, destek kapsamında yer alan şirketlerin yazılı ve şifahi olarak bahse konu hususta daha titiz olmaları yönünde bilgilendirilmelerinin faydalı olacağı düşünülmektedir.” denilmekteyse de, bunun yeterli olmadığı ve Tebliğ’de, bu konuya ilişkin, paylaşılan kaygıları giderici düzenlemeler yapılmasının ve istisnai aksamalardan değil, yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin alışkanlığa varan biçimiyle istismara dönüşen benzeri hallerin önüne başka türlü önlemlerle geçilmesinin zaruri olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda firmaların, bu hallerinin ortaya çıkması durumunda Tebliğ kapsamındaki desteğin sona ereceğini ve/veya 5 yıllık destek süresi sonunda yeniden programa kabul edilmeyeceğini bilmesinin etkili bir yöntem olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Herhangi Bir Muhasebe Birimi Hesabına Dahil Edilmemesinden Dolayı Hesapta Bulunan Paranın Atıl Bir Şekilde Bekletilmesi ve Bu Hesaptan Gider Olarak Muhasebeleştirilmeden 964.572,45 Türk Lirasının Kullanılması

TCMB Ankara Şubesindeki Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) Gelir ve Gider hesapları üzerinde yapılan incelemelerde;

DFİF'in, 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunun ek 2'nci maddesi ile fon niteliğinin kaldırıldığı, gelir ve giderlerin genel bütçe ile ilişkilendirildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu tarihten önce fon kaynaklarından kullanılan kredilerden toplanan nakdin herhangi bir muhasebe birimi hesaplarında izlenmediği ve atıl olarak bekletildiği anlaşılmıştır.

Ekonomi Bakanlığının TCMB Ankara Şubesindeki 450.408.002 No.lu (DFİF Gider) hesabına ait işlemler muhasebeleştirilmemekte ve raporlanmamaktadır. Söz konusu hesapta 2015 yılında, önceki yıl devirleri ve yıl içerisinde eklenen tutarla beraber 10.306.680,43 Türk Lirası birikmiştir. Dönem içinde söz konusu hesaptan 2015 yılında mahkeme kararı sonucu DFİF'e ilişkin firmalara yapılan ödemeler 964.572,45 Türk Lirasıdır. Bu tutar ödeme emrine bağlanmadan kullanılmış ve hesapta 9.342.107,98 Türk Lirası bakiye kalmıştır.

A) 2015 yılı içerisinde Bakanlık tarafından, DFİF Gider hesabından 964.572,45 Türk Lirasının, gider olarak muhasebeleştirilmeden ve ödeme emri belgesine bağlanmadan kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un muhasebe sisteminin anlatıldığı 49'ncü maddesinde; kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemler ile garantilerin ve yükümlülüklerin, belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilmiştir.

637 Sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin DFİF'in anlatıldığı 37'nci maddesinin ikinci fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilişkin olarak ortaya çıkmış veya çıkacak hukukî ihtilaflar sonucunda

mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen devlet destekleri kapsamındaki ödemelerin Bakanlıkça Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan yapılacağı;

Üçüncü fıkrasında ise; Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan yapılan ihracata yönelik devlet desteklerinin harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesi, belgelerin muhafazası ve ibrazı, raporlanması, kontrolü ile Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracatçı Birlikleri, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı ile Bakanlık tarafından bu madde çerçevesinde görevlendirilen ilgili diğer kurum ve kuruluşların denetimine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla 637 sayılı KHK uyarınca Bakanlık tarafından DFİF'den yapılacak ihracata yönelik devlet desteklerinin harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesine yönelik usul ve esaslara dair bir düzenleme yapılmadan ve DFİF Gider Hesabından mahkeme kararı sonucu yapılan 964.572,45 Türk Liralık ödemenin muhasebeleştirilmeden ödeme emrine bağlanmadan harcanması, 5018 sayılı Kanununun 49'ncü ve 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddelerinin yanısıra harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeleri düzenleyen Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne de aykırıdır.

B) 9.342.107,98 Türk Lirası, 450 408 002 No.lu (DFİF Gider) hesabının herhangi bir muhasebe birimi hesabına dâhil edilmemesinden dolayı bu hesapta atıl bir şekilde bekletilmektedir.

Bu hesabın Destekleme Fiyat İstikrar Fonunun (DFİF) kurulması ile fonun giderlerinin izlenmesi amacı ile açıldığı;

- Bilahare 5018 sayılı Kanun Ek 2'nci maddesindeki düzenlemelerle; fonun gelirlerinin bütçeye gelir kaydedileceği, giderlerinin ise bütçeye konulan ödeneklerle gerçekleştireceği hüküm altına alınmış, fon tarafından evvelce kullanılan kredilerin anapara ve faiz geri dönüşlerinin fonun gider hesabına aktarılmasına ilişkin düzenlemeye paralel olarak DFİF Gider hesabının kredi anapara ve faizlerinin aktarılması amacıyla açık tutulduğu,

- 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesi uyarınca devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilgili ortaya çıkmış veya çıkacak hukukî ihtilaflar sonucunda mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen hususların bu hesaptan ödendiği,

Görölmüştür.

Ancak bu hesapta biriken paralar herhangi bir muhasebe birimi kayıtlarına dâhil edilememektedir. Dolayısıyla hesapta bulunan 9.342.107,98 Türk Lirası atıl bir şekilde bekletilmekte ve hesaba ilişkin dönemsel bildirimler ile ancak muhasebe dışı birimlerce izlenebilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A) Anayasa'nın 138'inci maddesi uyarınca, idarelerin mahkeme kararlarına uymak zorunluluğu olduğundan ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesi geciktirilemeyeceğinden, 2015 yılı içerisinde mahkeme kararı sonucu DFİF'e ilişkin firmalara, muhasebeleştirilmeden ödenen 964.572,45 TL'lik tutarın, 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesinde yer alan hüküm çerçevesinde ödendiği,

B) 450 408 002 No.lu (DFİF Gider) hesabının herhangi bir muhasebe birimi hesabına dâhil edilmemesinden dolayı bu hesapta atıl bir şekilde bekletilen 9.342.107,98 Türk Lirası ile ilgili olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 80'inci maddesinde yer alan *"Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir..."* hükmüne istinaden, Sayıştay denetimlerine konu olan DFİF Gider Hesabından kullanılan söz konusu meblağ ile atıl durumda bekleyen meblağın yönetilebilmesi için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Müşterek Fon Hesabı" başlıklı Ek 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasında değişiklik yapılmasına ilişkin olarak,

"(2) Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun gelirleri, yapılan kesintilerden sonra kalan tutarlar üzerinden genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Bu Fon, hizmetlerini bütçenin (A) işaretli cetveline konulan ödeneklerle yerine getirir. Bu Fonun gelirlerinden kredi anapara geri dönüşleri, kredi faizleri, Fona yapılan iadeler, borçlanma ve satış hasılatı bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş işgünü içinde, müteakiben bu kapsamda oluşacak gelirler ise ilgili ayı takip eden beş işgünü içinde, genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Ayrıca, bu Fonun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) nezdinde bulunan 450408 – Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabından bu kanun değişikliği öncesinde yapılan ödeme tutarları ise Ekonomi Bakanlığının ilgili mizan hesabına gider kaydedilir." şeklinde düzenleme yapılması hususunun Maliye Bakanlığından muhatap 05.04.2016 tarih ve 33792 sayılı yazıyla talep edildiği,

Bu itibarla, Maliye Bakanlığınca 5018 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında yapılacak olan mezkûr değişiklik sonrasında, DFİF'ten yapılan ihracata yönelik devlet yardımlarının harcanmasına ilişkin iş ve işlemlere ilişkin usul ve esasların belirlendiği 06/12/2011 tarihli ve 28134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan Yapılan Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te, yapılacak değişiklikleri müteakip, mahkeme kararları sonucu yapılacak olan ödemelerin, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ilgili hükümleri çerçevesinde (ödeme emri belgesine bağlanarak) gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; A) Bulgudaki DFİF Gider Hesabından mahkeme kararı sonucu yapılan 964.572,45 Türk Liralık ödemenin, 637 sayılı KHK uyarınca Bakanlık tarafından DFİF'den yapılacak ihracata yönelik devlet desteklerinin harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesine yönelik usul ve esaslara dair bir düzenleme yapılmadan, muhasebeleştirilmeden ve ödeme emrine bağlanmadan harcanmasının, 5018 sayılı Kanun, 637 sayılı KHK ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne de aykırı olduğu yönündeki tespite ilişkin olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Anayasa'nın 138'nci maddesi gereğince idarenin mahkeme kararlarını yerine getirme zorunluluğundan dolayı ödemenin yapıldığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte anılan ödemenin de harcanması, belgelendirilmesi ve muhasebeleştirilmesine yönelik de usul ve esaslara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bulguda ele alınan husus, yapılan ödemenin nev'i değil, ödeme için kullanılan DFİF Gider Hesabının kullanımına ilişkin olarak mevzuatta düzenleme yapılmadan, bu hesaptan harcama yapılmasıdır. Söz konusu düzenleme yapılmadığı için bu hesaptan kullanılan tutara ilişkin bilgi, muhasebe dışı kaynaklardan elde edilebilmektedir. Dolayısıyla burada ifade edilen mahkeme kararlarının neden ödendiği değil, DFİF Gider Hesabının kullanımı ve bu hesaptan kullanılan tutarın muhasebeleştirilerek Bakanlık mali tablolarına yansıtılmamasıdır.

B) Bulguda 450 408 002 No.lu (DFİF Gider) hesabının herhangi bir muhasebe birimi hesabına dâhil edilmemesinden dolayı bu hesapta atıl bir şekilde 9.342.107,98 Türk Lirasının bekletildiği ifade edilmişti.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, DFİF Gider Hesabından kullanılan söz konusu meblağ ile atıl durumda bekleyen meblağın yönetilebilmesi için 5018 sayılı Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un "Müşterek Fon Hesabı" başlıklı Ek 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasında düzenleme yapılması hususunun Maliye Bakanlığında resmi yazıyla talep edildiği belirtilmiştir.

Her ne kadar konunun çözümüne ilişkin Bakanlıkça Kanun değişikliği resmi yazıyla talep edilmiş olsa da henüz değişiklik yönünde bir gelişme olmamıştır.

Öneri:

DFİF Gider Hesabından yapılacak ihracata yönelik devlet desteklerinin harcanmasının, belgelendirilmesine ve muhasebeleştirilmesine yönelik düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Ekonomi Bakanlığı tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında Gösterilmemesi

Ekonomi Bakanlığı tarafından, 01.01.2015–31.12.2015 tarihleri arasında 5910 Sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak düzenlenen yönetmeliğe istinaden oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından toplam 16.685.051,00 Türk Lirası kullanılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 7'nci maddesinde ele alınan mali saydamlık ilkesine göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Mali saydamlık ilkesi gereğince devletin görev ve fonksiyonları, kamu ekonomisine ve kamu maliyesine ilişkin bilgiler ve hesaplar, kamu mali yönetimi ve denetimi ile temel iktisat politikalarına ilişkin planlar, niyet ve projeksiyonlar açık ve anlaşılır bir şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

Kanunun 6'ncı maddesine göre, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilât, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz.

Muhasebe sisteminin anlatıldığı 49'uncu maddesinde kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya

azalmasına neden olan her türlü işlemler ile garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilmiştir.

3/7/2009 tarih ve 27277 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5910 Sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasına binaen çıkarılan "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin" 48'inci maddesinin altıncı fıkrasına dayanılarak düzenlenen yönergeyle İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı oluşturulmuştur. 2015 yılında Ekonomi Bakanlığı görev alanına giren faaliyetlere ilişkin yapılan 16.685.051,00 Türk Lirası harcama müşterek hesaptan karşılanmıştır.

5910 sayılı Kanun'un "Amaç ve Kapsam başlıklı" 1'inci maddesinde bu kanunun ihracatçıları örgütlendirmek ve işbirliğini geliştirmek suretiyle ihracatı artırarak ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak üzere ihracatçı birlikleri ile Türkiye İhracatçılar Meclisinin kuruluşu, işleyişi, görevleri, organları, gelirleri, harcamaları ve denetimleri ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin usul ve esasları düzenleyeceği belirtilmiştir.

"Bütçe ve giderlerin" anlatıldığı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; "*Birlikler tarafından, dış ticaret hizmetleri ve alt yapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesi için tayin ve tespit olunacak işlerin, faaliyetlerin, projelerin ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya çıkan giderler ile bu amaçla yapılan hizmet ve idari giderlerin karşılanmasını teminen, bir önceki yılın birlik gelirlerinden hesap edilerek izleyen yılın Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde ödenmek üzere yüzde sekiz oranında pay ayrılır. Bu hususa ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.*" denilmektedir.

Bu hüküm çerçevesinde 03.09.2009 tarih ve 27338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin "İhracatçı birlikleri müşterek hesabı"nın anlatıldığı 48'inci maddenin üçüncü fıkrasında, dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanan giderler anlatılmıştır. 6'ncı fıkrasında, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Müsteşarlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Müsteşarlık tarafından belirleneceği, "Denetim" başlıklı 50'nci maddede; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştirakler idari ve mali yönden

Müsteşarlığın denetimine tabi olduğu, denetime ilişkin usul ve esasların, Müsteşarlık tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede yönetmeliğin 48'inci maddesi altıncı fıkrasına dayanılarak çıkarılan "İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına İlişkin Yönerge" de 11.09.2009 tarih ve 2009/1234 sayılı Ekonomi Bakanlığı Müsteşarlık makamı onayıyla yürürlüğe girmiştir. Yönergenin 6, 7 ve 8'inci maddesinde müşterek hesaptan karşılanacak giderler anlatılmıştır. Bu maddelerde Yönetmelik'in 48'inci maddesi üçüncü fıkrasına atıfta bulunarak (özellikle 7 ve 8'nci maddelerde) Ekonomi Bakanlığının görev alanı içerisine giren ve maddelerde ayrıntısı verilen konulara ilişkin giderlerin karşılanabileceği belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen bu hükümlere binaen 2015 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından müşterek hesaptan toplam 16.685.051,00 Türk Lirası kullanılmıştır.

Ayrıca 28.03.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna dayanılarak, Başbakanlık (Hazine Müsteşarlığı) ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin 1'inci maddesinde bu Tebliğin amacının kapsamda yer alan kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanabilmesi ve izlenebilmesini teminen kamu haznedarlığı uygulamasına ilişkin esas ve usullerin belirlemek olduğu, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla yönettikleri her türlü banka hesabının bu Tebliğ hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in 5'inci maddesinin a bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını TCMB veya muhabiri olan bankada açılacak TL cinsi vadesiz hesaplarda tutmakla yükümlüdür.

Söz konusu Tebliğ hükümleri göz önüne alındığında Ekonomi Bakanlığının yönetim ve denetim yetkisinin olduğu müşterek hesaba ilişkin olarak, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'ne tabi olduğu ve bu Tebliğ'in kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırılması hükümlerine de uyması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla Ekonomi Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan, Bakanlığın faaliyet alanına giren giderlerinin karşılanması amacıyla 16.685.051,00 Türk Lirası kullanılmış ancak Bakanlık mali tablolarında gösterilmemiş olması, 5018 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde bahsedilen hazine birliğine, 7'nci maddesinde belirtilen mali saydamlık ilkesine ve 49'uncu maddesinde belirtilen

yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilen muhasebe sistemine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 03/07/2009 tarih ve 27277 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5910 sayılı “Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”un 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında, birlikler tarafından dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesi için tayin ve tespit olunacak işlerin, faaliyetlerin, projelerin ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya çıkan giderler ile bu amaçla yapılan hizmet ve idari giderlerin karşılanmasını teminen, bir önceki yılın birlik gelirlerinden hesap edilerek izleyen yılın ocak ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde ödenmek üzere % sekiz oranında pay ayrıldığı, bu kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik’te tahsis olunan kaynağın harcama çerçevesinin belirlenerek, dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanacak giderlerin sayıldığı,

İhracatçı Birlikleri ve bu Birliklerin üst kuruluşu durumundaki özel bir kuruluş olan TİM’in görevlerinde, ihracatın artırılmasının ana nüveyi oluşturduğu ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kaynakları ile finanse edilen çok sayıda devlet yardımı programının incelemeci kuruluşu/yararlanıcısı olarak aktif rol üstlendiği,

Bakanlıkça kamu hizmetlerinin bütçe ödeneği ile finanse edilmesine yönelik asli kurala uyulduğu, Müşterek Hesaba Bakanlık bütçesinden herhangi bir aktarma yapılmadığı gibi, bu Hesaptan Bakanlık bütçesine de herhangi bir kaynak aktarılmadığı,

Müşterek Hesap kapsamında esasen TİM’in önerisi doğrultusunda İhracatçı Birliklerinin müşterek ihtiyaçları ile tüm ihracatçılara hizmet niteliğindeki bazı işlemlerin finanse edildiği, ödeme işlemi OAİB tarafından yapılan, TİM nezdinde bulunan ve kamu kaynağı olmayan Müşterek Hesabın kullanılarak gerçekleştirildiği,

Bakanlık geliri olmayan, TİM adına bankalarda açılmış hesaplarda bulunan ve ödeme işlemi de yine bir Birlik (OAİB) tarafından yerine getirilen bu Hesaba ilişkin verilerin Bakanlık mali tablolarında gösterilmesinde hukuken imkânsızlık bulunduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca “İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına İlişkin Yönerge” hükümleri gereğince anılan Hesaptan yapılacak mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamalarda, bütçe uygulama esaslarının dikkate alınmasına titizlik gösterildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Bulguda Ekonomi Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan, Bakanlık faaliyet giderlerinde kullanılan kısmının Bakanlık mali tablolarında gösterilmemiş olması nedeniyle, 5018 sayılı Kanun'un mali saydamlık, hazine birliği ve muhasebe sisteminin anlatıldığı hükümlerine aykırılık teşkil ettiği vurgulanmıştır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, özel bir kuruluş olan TİM nezdinde bulunan, sekreteryasını OAİB'nin yaptığı ve kamu kaynağı olmayan Müşterek Hesaptan İhracatçı Birliklerinin müşterek ihtiyaçları ile tüm ihracatçılara hizmet niteliğindeki bazı işlemlerin finanse edildiği belirtilerek bu hesaba ilişkin verilerin Bakanlık mali tablolarında gösterilmesinde hukuken imkânsızlık bulunduğu ifade edilmiştir.

Ancak Müşterek Hesap her ne kadar özel bir kuruluş olan TİM nezdinde olsa da "Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin" 48'inci maddesinde, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Müsteşarlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Müsteşarlık tarafından belirleneceği, 50'nci maddesinde; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştiraklerin idari ve mali yönden Müsteşarlığın denetimine tabi olduğu, denetime ilişkin usul ve esasların, Müsteşarlık tarafından belirleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu hesabın denetim ve yönetim yetkisinin Ekonomi Bakanlığında olduğu açıktır. Kaldı ki Bakanlık tarafından Müşterek Hesaptan 2015 yılı içinde 16.685.051,00 Türk Lirası personel giderleri, ulaşım gideri, konaklama gideri gibi ana faaliyetlere ilişkin hizmetlerin finansmanında kullanılmıştır.

Bakanlıkça, kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yapılan tüm harcamaların, mali sonuç doğuran diğer işlemler gibi hesaplara kaydedilmesi, kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması ve mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Öneri:

Müşterek Fon Hesabından Bakanlık tarafından kullanılan tutarın, Bakanlığın mali tablolarında gösterilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Serbest Bölgelerde Tahakkuk Eden ve Tahsil Edilmeyen Kira Gelir Paylarının Muhasebeleştirilmemesi

Serbest Bölge İşletici/B.K.İ'ler tarafından aylık olarak tahakkuk eden ve tahsil edilemeyen kira gelirlerinin, mahiyetlerine uygun hesaplarda tahakkuk ve takip kaydının yapılması gerekirken, bu kayıtların yapılmadığı ve raporlanmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50’nci maddesi, “Kamu Gelir Ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi” başlıklı 51’inci maddesi ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Kayıt Zamanı, Kamu Gelir ve Giderleri İle Bütçe Gelir Ve Giderlerinin Yılı” başlıklı 16’ncı maddesinde ifade edildiği üzere, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin kayıt yöntemi olarak tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmaktadır.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 6’ncı maddesinin a bendinde, “gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlendiği”; 315’inci maddesinde, “bütün gelir ve giderlerin tahakkuk ettikleri dönemin faaliyet sonuçları tablosunda gösterileceği”; 346’ncı maddesinde ise “Kamu idarelerine ait gelir ve giderler tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği” ifade edilmektedir.

2015 yılı içerisinde, serbest bölgelerde 11.624.648,19 ABD Doları kira geliri tahakkuk ederken, bu tutarın 39.335,00 ABD Doları tahsil edilememiştir. Yine, 2015 yılı içerisinde 51.148,00 ABD Doları gecikme faizi tahakkuk ederken, bu tutarın 4.385,00 ABD Doları tahsil edilememiş, anılan tutarlar muhasebe içerisinde izlenmemiştir. 2013 ve 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bu konu hakkında 2015 yılında herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, tahakkuk ve tahsil sorumluluğu Bakanlığa ait olan kira gelir paylarından tahakkuk eden ve tahsilatı gerçekleştirilemeyen tutarlar ile gecikme faizi, alacak hesaplarında muhasebeleştirilmemiş ve mali tablolarda gösterilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun 7’nci maddesi ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 40’inci maddesine atıfta bulunulmuştur. Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ. şirketlerin serbest bölge kullanıcılarından tahsil ettiği kira tutarlarının adı geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde tahsilatının yapıldığı; ödenmeyen kira gelir

tutarlarının da aynı kanun hükümlerinde belirtildiği gibi 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takibinin yapıldığı ve tahsilatının sağlandığı ifade edilmiştir.

Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ. şirketlerin serbest bölge kullanıcılarından tahsil ettiği ve/veya 6183 sayılı kanuna göre takip ve tahsil ettiği tutarların Serbest Bölgeler Özel Hesabı'na ait kısmının merkez saymanlık hesabına yatırılmasına müteakiben ilgili meblağın bütçeye gelir kaydedildiği; ancak Serbest bölgelerin sahip olduğu dinamik yapı sebebiyle bölge kullanıcılarının sayısı yıl içerisinde sürekli olarak değişim gösterdiğinden cari yılbaşında sabit bir kira payı borç tahakkuk matrahı tespit edilemediği belirtilmektedir.

Bununla birlikte kamu idaresi cevabında;

- Serbest bölgelerde 2015 yılında tahakkuku yapılan kira payı tutarının %99,64'ünün tahsil edildiği ve geri kalan %0,36 oranındaki tutarın 2016 yılında İşletici/B.K.İ.'ler tarafından yatırıldığı,
- Yapılan tahsilatların tamamının Ekonomi Bakanlığı Merkez Saymanlığı tarafından kayıt altına alınarak muhasebeleştirildiği,
- Tüm süreçlerin ilişkili mevzuata uygun şekilde devam ve takip edildiği,
- Serbest Bölgeler Kanunu ve Yönetmeliği'nin "Serbest Bölgeler Özel Hesabı"na ilişkin maddelerindeki değişiklik Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'dan alınan görüşlere istinaden ve "5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu"nun yayımlandığı tarihten sonra yürürlüğe girdiği,
- Sayıştay raporuna konu edilen tahsilatı henüz gerçekleşmemiş tutarlara ait bilgiler Bakanlığın Borç Takip Tabloları'nda yer almakta olup, söz konusu tutarların takibi 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında ilgili vergi daireleri tarafından yapıldığı,

hususlarına yer verilmiştir.

Son olarak, serbest bölgelerin dinamik yapısı nedeniyle kira tahakkuk matrahının yıl içerisinde sürekli değişim göstermesi sonucu tahakkuk esasına göre muhasebe kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulmasının mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresinin cevabında bulguda yer verilen tespit ile mutabık kalınmadığı ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun "Kayıt Zamanı" başlıklı 50'nci maddesi ile genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin kayıt yöntemi olarak tahakkuk esaslı muhasebe benimsenmiştir ve Serbest Bölgeler Özel Hesabı yönünden bir muafiyet veya istisna hali mevcut değildir. Kamu idaresi cevabında, Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'nin 5018 sayılı Kanun'dan sonra yayımlandığı belirtilmişse de Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'nde Serbest Bölge Özel Hesabı için nasıl bir muhasebe sistemi uygulanacağı belirtilmemiştir. Dolayısıyla (I) sayılı cetvelde yer alan Ekonomi Bakanlığı tüm gelir ve giderleri bakımından herhangi bir muafiyet ve/veya istisna olmadığı müddetçe söz konusu kanuna uymakla yükümlüdür.

Ayrıca, özel hesaba ilişkin tahakkuk, tahsilat ve takibinin mevcut şekilde yürütülmesi işlemsel açıdan ilgili Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü tarafından sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilse dahi, Bakanlık saymanlığı tarafından işlemlerin muhasebe içerisinde izlenmemesi, kamu idaresi yönetimi ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak, kamu görevlilerinin sorumlulukları altındaki kaynaklara ilişkin karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak bir sisteme izin vermemektir. Sonuç olarak da mali tablolar, muhasebe sistemi içinde kaydedilen bilgileri, bu bilgileri kullanacak olan kişilere doğru ve gerçekçi olarak iletemeyecektir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar serbest bölgelerin dinamik yapısından dolayı, serbest bölge kira gelirlerinden Serbest Bölge Özel Hesabına aktarılan payların muhasebeleştirilmesinde, 5018 sayılı Kanun hükümlerinde belirtilen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanamayacağı ifade edilmişse de; 08.06.2015 tarihinde yayımlanan 2015/2 sayılı "Serbest Bölge İşletici Ve Bölge Kurucu Ve İşletici (B.K.İ.) Şirketlerince Özel Hesaba Yapılacak Ödemelerin Yeminli Mali Müşavir Denetimine Tabi Tutulmasına İlişkin Genelge"de, ifade edilen dinamik yapıya ilgili, Bakanlığın taşrası olan bölge müdürlüklerine sistematik bilgi akışının sağlanmasına ve bu bilgilerin kontrolüne ilişkin hükümler bulunmaktadır. Adı geçen Genelgenin "Arazisi Hazineye Ait Serbest Bölgelerde Arazi, Bina, Tesis ve İşyerlerinin Kiralanmasına İlişkin Gelir Tahakkuk ve Tahsilâtlarının Ayrı Hesapta İzlenmesi, Bildirimi ve Özel Hesap Aylık Kiralama Gelir Payı" başlıklı 5'inci maddesinin ilk fıkrasında;

"Arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde İşletici veya B.K.İ. şirketler, kullanıcılara kiraladıkları arazi, bina, tesis ve işyerlerine ilişkin gelir tahakkukları ve tahsilâtlarını takip

etmek ve Ek:2 ve Ek:3'te yer alan tablolara uygun olarak, ay sonlarında ve toplam olarak yıl sonlarında Bölge Müdürlüğüne bildirmek zorundadır.”,

“Özel Arazili Serbest Bölgelerde Arazi, Bina, Tesis ve İşyerlerinin Kiralama Gelirleri Tahakkuk ve Tahsilâtlarının Ayrı Hesapta İzlenmesi, Bildirimi ve Özel Hesap Aylık Kiralama Geliri Payı” başlıklı 6'ncı maddesinin ilk fıkrasında;

“Özel arazili serbest bölgelerde B.K.İ. şirketler, B.K.İ. faaliyet ruhsatı kapsamında sahibi buldukları arazi, bina, tesis ve işyerlerin kiralanmasına ilişkin gelir tahakkukları ve tahsilâtlarını ayrı takip etmek ve Ek:2 ve Ek:3'te yer alan tablolara uygun olarak, ay sonlarında ve toplam olarak yıl sonlarında Bölge Müdürlüğüne bildirmek zorundadır.”,

“Yeminli Mali Müşavirlik Tasdik Raporunda Yer Verilecek Hususlar” başlıklı 15'inci maddesinin ilk fıkrasında;

“Yeminli mali müşavir tarafından düzenlenecek olan Tasdik Raporu, Ek:8'de yer alan rapor kapağı örneği ile rapor dispozisyonuna uygun olarak hazırlanacaktır. Düzenlenecek rapora, Bakanlık ile imzalanan Sözleşmenin örneği, İşletici veya B.K.İ. şirketlerin faaliyet ruhsatı örneği, yıllık kâr payı bildirimleri, aylık gelir payı bildirimleri, kira gelirleri bildirimleri (tahakkuk/tahsilât), satış gelirleri bildirimleri (tahakkuk/tahsilât), depozito bildirimleri, ödeme dekont örnekleri, tasdik yapılan yıla ait bu Genelgenin ikinci bölümünde belirtilen mali tablolar ile ayrıntılı bilanço ve gelir tablosu, yeminli mali müşavirin gerekli gördüğü inceleme ile ilgili diğer belgeler, yeminli mali müşavir ile imzalanan tasdik sözleşmesi ile YMM Faaliyet Belgesinin eklenmesi gerekmektedir.”

İfadeleri yer almaktadır.

Söz konusu Genelge'nin yürürlük tarihinin 31.12.2015 olmasına rağmen genelge hükümlerinden anlaşılan “Serbest Bölgelerin dinamik yapısının” Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ.'lerden aylık ve yıllık olarak alınabilecek bildirimler doğrultusunda tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun hale getirilebileceğidir. Bakanlık, mevcut durumda da, Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ.'lerden, bölge kullanıcılarından tahsil edecekleri kira gelirlerinin tahakkuk ve tahsil tutarlarını aylık ve yıllık olarak isteyebilecekken, Genelge yürürlüğe girdikten sonra söz konusu bildirimler Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ.'ler için bir yükümlülük olacaktır.

Ayrıca bu bildirimlerin yıllık olarak yeminli mali müşavir tarafından incelenmesi de zorunlu hale gelecektir. Dolayısıyla kurum cevabında belirtilen Serbest Bölgelerin dinamik yapısı, genelge hükümlerinde belirtilen veri akışı ile aylık ve yıllık olarak takip edilebilmektedir. Bu anlamda her cari yılbaşında, bir önceki yıl sonu itibariyle Serbest Bölge İşletici/ B.K.İ.'lerden Bakanlık bölge müdürlüklerine gelen tablolar doğrultusunda, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak kira gelirlerinden özel hesaba aktırılacak tutar hesaplanarak tahakkuk kaydının yapılabileceği ve yıl içinde her ay gelen tablolar ile tahakkuk eden tutardan ne kadarı tahsil edildi ise tahsilat veya tahakkuk tutarında artma/azalma oldu ise tahakkuk tutarının düzeltme kaydı yapılabileceği düşünülmektedir.

Öneri:

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nde aylık kira gelir paylarının 5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak, tahakkuk, tahsil ve takip aşamalarının muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'a İstinaden Çıkarılan 2012/1 sayılı Tebliğ'e göre Yatırımcılar Tarafından Ödenen Ekspertiz Ücretlerinin Bakanlık Mali Tablolarında Gösterilmemesi

Yapılan incelemede, 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'a istinaden çıkarılan 2012/1 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ'e göre yatırımcılar tarafından, teşvik belgesi kapsamındaki yatırımların tamamlama vizesinin yapılması amacıyla ödenen ekspertiz ücretlerinin yatırıldığı banka hesabındaki tutarın, Bakanlığın mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin i bendinde kamu gelirinin, "Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri," ifade edeceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 7'nci maddesinde ele alınan mali saydamlık ilkesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında,

denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür.

Kanunun 6'ncı maddesine göre, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilât, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri hazine veznelere girer, giderleri bu veznelere ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz.

Kanunun "Muhasebe Sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinin ikinci bendinde; "*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.*" ifadesi bulunmaktadır.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Genel Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin a bendinde: "*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olacağı*" ifade edilmiştir.

2012/3305 sayılı sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'a istinaden çıkan 2012/1 sayılı Tebliğ'in 23'üncü maddesinin beşinci bendinde;

"Daha önceki Kararlara istinaden düzenlenen teşvik belgeleri de dahil olmak üzere, ekspertiz işlemleri için görevlendirilecek personelin her birine ödenecek ekspertiz ücreti yüz Türk Lirasıdır. Bu görevlendirmelerde ekspertiz ücreti, yol ve konaklama giderleri yatırımcı tarafından karşılanır. Yatırımcılardan, başka hiçbir ad altında ilave ücret talep edilemez." denilmektedir.

Yatırımcılar, teşvik belgesi düzenlenen yatırımları tamamlandığı tarihten itibaren 6 ay içinde tamamlama vizesi düzenlenmesi için Bakanlığa başvurmak zorundadırlar. Bakanlık, yatırımcıların başvurusuna istinaden Bakanlık personelini, tamamlama vizesi düzenlemeleri için görevlendirmektedir. Tamamlama vizesi için yatırımın bulunduğu yere gidilmeden önce, yatırımcının, yukarıdaki bent hükmüne göre 38192890-5001 hesap numaralı vadesiz Ziraat Bankası hesabına, tamamlama vizesini gerçekleştirecek her bir personel için 100 TL yatırması gerekmektedir.

Söz konusu ekspertiz ücretlerinin yatırıldığı 38192890-5001 hesap numaralı vadesiz Ziraat Bankası hesabı ve bu müşteri numarasına bağlı 38192890-5006 hesap numaralı vadeli hesabının 5018 sayılı Kanunun yukarıda değinilen maddelerine aykırı olarak Bakanlığın mali tablolarında gösterilmediği anlaşılmıştır. Söz konusu hesapların yıllar itibariyle yıl sonu devir bakiyeleri (TL) aşağıda tabloda gösterilmiştir:

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
38192890-5001 hesap no.lu vadesiz hesap	157.504,74	36.171,70	83.225,70	83.154,62	33.914,62
38192890-5006 hesap no.lu vadeli hesap	0	180.802,62	188.952,74	227.883,66	241.471,26

Bir mevzuat hükmü çerçevesinde kamu gücüne dayanılarak alınan ekspertiz ücretleri 5018 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan 3'üncü maddesindeki "Kamu Geliri" tanımı ile örtüşmektedir. Anılan kanunun 7'nci maddesinde belirtilen mali saydamlık ilkesi gereği, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve 6'ncı maddesi gereği, ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirlerinin hazine birliğini sağlayacak şekilde hazine veznelerine girmesi gerekmektedir. Ayrıca Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde bütçe geliri olup olmadığına bakılmaksızın tahakkuk eden her türlü gelirin muhasebe kaydının yapılması zorunluluğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanunun bahsedilen hükümleri göz önüne alındığında, bir kamu geliri olarak değerlendirilmesi gereken ekspertiz ücretlerinin yatırıldığı banka hesaplarının Ekonomi Bakanlığının mali tablolarında gösterilmemesi, mali saydamlığa, hazine birliğine ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, ekspertiz ücretlerinin yatırıldığı 38192890-5001 hesap numaralı vadesiz Ziraat Bankası hesabı ve bu müşteri numarasına bağlı 38192890-5006 hesap numaralı vadeli Ziraat Bankası hesabının Ekonomi Bakanlığının mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 15/6/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın uygulanmasına ilişkin 2012/1 sayılı Tebliğin 23'üncü maddesinin ikinci ve beşinci bendine değinilmiş ve yatırım tamamlama vizesi işlemlerinin sürecinden bahsedilmiştir. Ayrıca cevapta;

“Bu kapsamda, eksperlerin yaptıkları işlem karşılığı, ekspertize konu firma tarafından eksperler adına ilgili banka hesabına yatırılan tutar; uzmanlığına ihtiyaç duyulan Bakanlık personelinin mesai gözetmeksizin mevcut görevlerine ek olarak, ilgili mevzuatında belirtilen ve yatırım teşvik belgesinde kayıtlı şartlara uygun bir şekilde yatırımların tamamlanıp tamamlanmadığının tespitine yönelik olarak yatırım yerinde yaptıkları incelemeye istinaden ödenmektedir.

Bu çerçevede, anılan mevzuatla miktarı ve kaynağı belirlenmiş bulunan söz konusu meblağ, hizmet karşılığı eksperlere yapılan bir ödeme olup, bu ödemenin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belirtilen kamu gelirleri kapsamında olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, her ne kadar ilgili mevzuatınca yukarıda belirtilen tutarın karşılanması ekspertize konu firmalara bırakılmışsa da, firmaların söz konusu meblağı doğrudan Bakanlık personeline ödemesi yerine; ödemelerin dosya bazında takip edilebilmesi, tamamlama vizesi işlemlerinin süratle sonuçlandırılması, hizmet ve ödeme arasındaki ilişkinin sağlanabilmesi gibi nedenler göz önünde bulundurularak ekspertize konu firmalarca söz konusu tutarın Bakanlığımız Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünün T.C. Ziraat Bankası nezdindeki hesabına yatırılması ve tamamlama vizesi işlemlerinin tamamlanmasının ardından Bakanlığımız yazısı üzerine Bankaca ilgili Bakanlığımız personelinin hesaplarına yatırılması şeklinde uygulama yapılmaktadır.

Ekspertize ilişkin olarak mesai gözetmeksizin gerçekleştirilen yerinde tespit işleminin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla mevzuatta yer alan bu tutar, devlet desteklerinden yararlanan firmaların zorunlu olmamakla birlikte ekspertiz işlemlerini Bakanlığımız personelinin gerçekleştirmesini talep etmeleri halinde bu talepleri karşılığı söz konusu eksperlik görevini icra eden Bakanlığımız personeline ödedikleri bir tutardır.

Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde, tamamlama vizesi işleminin yapılması yatırımcı açısından yasal bir zorunluluk olsa da ekspertiz işleminin yalnızca Bakanlığımız

personelince yapılması zorunlu değildir. Bu açıdan söz konusu hizmet doğrudan Bakanlığımızca değil, Bakanlığımız personeli olan ya da olmayan kişilerce sunulmakta olduğundan söz konusu tutar kamu tarafından sunulan bir hizmet sonucu elde edilen bir gelir niteliği taşımamaktadır.

Ayrıca, yapılan değerlendirme neticesinde; 2010 yılı ve öncesinde tamamlama vizesi müracaatları yapılmış ve ekspertiz ücretleri yukarıda belirtilen hesaba yatırılmış olmakla birlikte, 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un Geçici 5'inci maddesi gereğince, 31/12/2001 tarihinden önce düzenlenmiş olup, yatırım süresi bitmiş yatırım teşvik belgelerinin herhangi bir işlem yapılmaksızın gerçekleşmiş haliyle tamamlanmış sayılması nedeniyle, tamamlanmış sayılan yatırım teşvik belgelerinden işlemleri devam etmekte olanların dışındakilere ait tutarlar ile bu tutarlara ilişkin nema gelirlerinden ve sair nedenlerle anılan hesapta hareketsiz beklemekte olan tutarlardan oluşan ve yukarıda belirtilen ana hesap altındaki vadeli hesapta tutulmakta olan mevduatın 130.000 TL tutarındaki kısmı zaman aşımı süreleri dikkate alınarak bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğü tahsilat hesabına aktarılmış ve söz konusu vadeli hesap kapatılmıştır.

Sonuç olarak, Genel Müdürlüğümüze ait hesapta, hizmetin takibi açısından geçici tutulan ve yatırım yerinde ifa edilen hizmet karşılığı olarak eksperlere yapılan bir ödeme olması nedeniyle tamamlama vizesi işleminin gerçekleştirilmesini müteakip bankaya verilen talimatla doğrudan eksperlerin hesabına aktarılan ve kamu geliri niteliğinde olmayan tutarlara ilişkin hesapların mali tablolarında yer almasının mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, ekspertiz ücretinin bir kamu geliri olmadığı, personelin mevcut görevlerine ek olarak gerçekleştirdiği bir görev olduğu ve hatta bu görevin Bakanlık personeli dışındaki kişilerce de icra edildiği ifade edildiği ve bu sebeplerden dolayı bulguda bahsedilen banka hesaplarının mali tablolarında gösterilemeyeceği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından ekspertiz ücretinin bir kamu geliri olmadığı belirtilse dahi, bulgu maddesinde asıl vurgulanan husus mali tablolarında yer almayan banka hesaplarının 5018 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde belirtilen mali saydamlık ve hesap verilebilirlik hükümlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarına alınmasının gerekliliğidir. Ekspertiz ücreti,

personelerle ödemek için geçici olarak ilgili Genel Müdürlüğe ait banka hesaplarında tutulsa dahi, banka hesabına yatırılan ve ödenen tutarların, hesap planında yer alan ilgili hesap kodlarında takip edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Bakanlık, ekspertiz ücretini her ne kadar banka hesaplarında geçici tutulan bir personel ödemesi olduğunu belirtse de, bulgu maddesinde yer alan tablo incelendiğinde söz konusu vadeli ve vadesiz hesapta bulunan tutarların toplamının yıllar itibariyle genel olarak arttığı görülmüştür. Dolayısıyla firmalarca yatırılan ve çeşitli sebeplerle personele ödenmeyen veya ilgililerine iade edilmeyen ekspertiz ücretleri, yıllar itibariyle banka hesaplarında birikmiştir.

Kurumun cevabında, Teşvik ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğüne ait, bulguda adı geçen Ziraat Bankasındaki vadeli ve vadesiz hesaplarda biriken paradan, kurumun yazısı üzerine, para aktarımı yapıldığı ifade edilmiştir. Buna ek olarak kurum, çeşitli hesaplamalar sonucu tespit edilen ve vadeli hesapta bulunan 130.000 TL'yi gelir kaydederek vadeli hesabın kapatıldığını da bildirmiştir. Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla yönettikleri her türlü banka hesabının bu Tebliğ hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Ekonomi Bakanlığının yönetim ve denetim yetkisinin olduğu adı geçen hesap, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'ne tabi olup, Tebliğ'in kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırılması hükümlerine uyulması gerekmektedir.

Ayrıca kurum cevabının ekinde bütçeye gelir kaydedildiği ifade edilen 130.000 TL'nin nasıl hesaplandığı veya bu tutara nasıl ulaşıldığına dair bir bilgi bulunmamaktadır. Bununla birlikte ilgili banka hesapları muhasebe kayıtlarında izlenmiş olsaydı, bütçeye gelir kaydedilen tutar, dayanakları ile birlikte mali tablolarda görülebilecekti.

Neticede, Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün yönetim ve kontrolünde olan ve yıllar itibariyle bakiyesi artan banka hesaplarının muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 7: Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Çıkarılan 666 Sayılı KHK'nın Uygulanmasına İlişkin Olarak Yapılan Hesaplamaya Teşvik İkramiyesinin de Dâhil Edilmesi

666 sayılı KHK'ye geçiş sırasında Müsteşarlıkça yapılan eski ve yeni maaş hesabı kıyaslamasında, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin mülga 35'inci maddesinin birinci fıkrası ile geçici 3'ncü maddesinin dokuzuncu ve onuncu fıkraları uyarınca ödenmekte olan teşvik ikramiyesi söz konusu KHK'ya aykırı olarak hesaplamaya dâhil edilmiştir.

666 sayılı KHK'nın 2'nci maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 12'nci madde hükmü uyarınca yapılan karşılaştırma sonucu kişinin hangi mevzuat hükümlerine göre ödeme alacağı belirlenmektedir. Bu kapsamda Ekonomi Bakanlığı çalışanları için bu karşılaştırma yapılmış ve kadro karşılığı sözleşmeli olarak ödeme alan personelin bir kısmına eski mevzuat hükümlerine göre ödeme yapılması gerektiği tespit edilmiştir. Ancak, bu karşılaştırma yapılırken 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin mülga 35'inci maddesinin birinci fıkrası ile geçici 3'üncü maddesinin dokuzuncu ve onuncu fıkraları uyarınca ödenmekte olan teşvik ikramiyesi de hesaplamaya dâhil edilmiştir. Ödemenin dayanağı olan söz konusu maddede “.....üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Müsteşarın teklifi, ilgili Bakanın (...) onayı ile haziran ve aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi ödenebilir.” denilmektedir. Madde metninden de görüleceği üzere, teşvik ikramiyesinin, 375 sayılı KHK'nın geçici 12'nci maddesinde “*fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler*” kapsamında ele alınması hatalıdır. Çünkü bu ödeme, 637 sayılı KHK ve atıfta bulunduğu mevzuata göre ancak üstün gayret gösterme ile Bakan onayı şartlarına bağlanmıştır. Teşvik ikramiyesi her bir ödeme için ayrı ayrı alınan Bakan onayına istinaden yapılan arızı bir ödemedir. Dolayısıyla kadroya bağlı bir hak olarak değerlendirilemez.

666 sayılı KHK'ya ilişkin olarak çıkartılan 161 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde verilen örneklerde de teşvik ikramiyesinin de kıyaslamaya dâhil edileceği belirtilmiştir.

Ekonomi Bakanlığı tarafından düzenlenen eski ve yeni maaş hesaplama tabloları ile teşvik ikramiyesinin hariç tutulması halinde hangi kadro unvanlarının 666 sayılı KHK'ye göre maaş alması gerektiği incelenmiştir. İnceleme sonucunda 666 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesinden önceki mevzuat hükümlerine göre ödeme yapılan kadro karşılığı sözleşmeli 1'inci derece daire başkanı ile 1 ve 2'nci derece dış ticaret uzmanı ve ihracatı geliştirme uzmanı kadrolarında bulunanlara yapılan ödemelerde hata yapılmıştır. Toplam hata tutarı 2015 yılı için 203.161,22 TL'dir.

Bu itibarla, teşvik ikramiyesinin 666 sayılı KHK'ya göre yapılan eski ve yeni maaş karşılaştırmasında dikkate alınmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlıkça her yıl Ocak ayında yapılan eski ve yeni maaş karşılaştırmaları, gerek 666 sayılı KHK'nin 2'nci maddesiyle 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 12'nci maddesi gerekse 161 Seri No.lu Tebliğ'de verilen örnekler çerçevesinde teşvik ikramiyesi dâhil edilerek yapıldığı belirtilmiştir.

637 sayılı KHK'nin "Mali Haklar" başlıklı mülga 35'inci maddesinin birinci fıkrasında sayılan personele ilişkin 11/01/2012 tarihli ve 28170 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hizmet Sözleşmesi Esasları'nın 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "... *Bunlardan üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere, Bakanın onayı ile Haziran ve Aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi ödenebilir.*" hükmünün bulunduğu,

Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı döneminde sözleşmeli olup 637 sayılı KHK'nin 35'inci maddesinde sayılan unvanlar arasında yer almayan ancak sözleşmeli statüleri anılan KHK'nin geçici 3'üncü maddesinin dokuzuncu ve onuncu fıkraları uyarınca devam eden personele (Şube Müdürü, Programcı, Çözümleyici ve Sözleşmeli Personel) teşvik ikramiyesi ödenmesine ilişkin 01/01/2004 tarihli Usul ve Esasaslarda; haziran ve aralık aylarında teşvik ikramiyesinin ödenebilmesi için 1 Haziran ve 1 Aralık tarihlerinden geriye dönük 60 gün fiilen kesintisiz olarak çalışmış olmak şartı ile bir takvim yılı içinde toplam 30 günden fazla sıhhi izin kullananlara (heyet raporu, yatarak tedavi görenler kadın memura doğumdan önce ve doğumdan sonra verilen mazeret izinleri hariç) sadece bir adet teşvik ikramiyesi ödenmesi koşuluna yer verildiği,

Bu nedenle yukarıda belirtilen kriterler de göz önüne alınarak birim amirlerinin teklifi üzerine Bakan onayı ile haziran ve aralık aylarında teşvik ikramiyesinin ödendiği,

Yukarıda belirtilen hususlar ile denetim raporunda ifade edilen tespitler bir arada değerlendirildiğinde, 1 Ocak tarihinde geçerli olan katsayılarla yapılan karşılaştırma işlemi sırasında hangi personelin, içinde bulunulan yılda hangi aylarda teşvik ikramiyesinden yararlanıp yararlanamayacağını belirlemek ve/veya öngörülmesinin olanaklı olmadığı, kaldı ki söz konusu maaş kıyaslamasının personel bazında yapılmadığı unvan bazında yapıldığı bu sebepten, personelin hak kaybına uğramamasını teminen 161 Seri No.lu Tebliğ'de yer alan örnekleme ve açıklamalar çerçevesinde teşvik ikramiyesi dâhil edilmek suretiyle kıyas hesabının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında Bakanlığın her yıl ocak ayında yapılan eski ve yeni maaş karşılaştırmaları, gerek 666 sayılı KHK'nin 2'nci maddesiyle 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 12'nci maddesi gerekse 161 Seri No.lu Tebliğ'de verilen örnekler çerçevesinde teşvik ikramiyesi dâhil edilerek yapıldığı, 637 sayılı KHK'nin 35'inci maddesinin birinci fıkrasında sayılan personele ve bu maddede sayılmayan ancak sözleşmeli statüleri anılan KHK'nin geçici 3'üncü maddesinin dokuzuncu ve onuncu fıkraları uyarınca devam eden personele belirlenen Hizmet Sözleşmesi Esasları ile Usul ve Esaslara göre birim amirlerinin teklifi üzerine, Bakan onayı ile haziran ve aralık aylarında teşvik ikramiyesinin ödendiği, 1 Ocak tarihinde geçerli olan katsayılarla karşılaştırma işlemi sırasında hangi personelin, içinde bulunulan yılda hangi aylarda teşvik ikramiyesinden yararlanıp yararlanamayacağını belirlemek ve/veya öngörülmesinin olanaklı olmadığı, personelin hak kaybına uğramamasını teminen de 161 Seri No.lu Tebliğ'de yer alan örnekleme ve açıklamalar çerçevesinde teşvik ikramiyesi dâhil edilmek suretiyle kıyas hesabının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Ancak Teşvik İkramiyesi, 637 sayılı KHK'nin 37'nci maddesinde belirtilenler için "üstün gayret gösterme" ve "Bakan onayı" şartlarına bağlanmıştır. Bu maddede belirtilmeyen KHK'nin geçici 3'üncü maddesinin dokuzuncu ve onuncu fıkraları uyarınca devam eden personel için 4059 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuştur. Atıfta bulunulan mezkûr Kanunun 7-e maddesinde belirtilen sözleşmeli personel için de teşvik ikramiyesi "üstün gayret gösterme" ve "Bakan onayı" şartlarına bağlanmıştır. Teşvik ikramiyesinin ödenmesine ilişkin koşullar hem 637 sayılı KHK'da hem de 4059 sayılı Kanunda açık ve nettir. Bunlara istinaden çıkarılan hizmet sözleşmesi esasları ile usul ve esaslar bahsedilen bu mevzuatta çerçevesi

belirtilen teşvik ikramiyesinin ödenmesine ilişkin ayrıntıyı düzenlemektedir. Bu düzenlemeler, teşvik ikramiyesinin, “üstün gayret gösterme” ve “Bakan onayı” şartlarına bağlı arzi bir ödeme niteliğini değiştirmemektedir.

Ayrıca Kamu idaresi cevabında, her ne kadar yapılan ödemenin hesabına, 666 sayılı KHK'nin 2'nci maddesiyle 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 12'nci maddeye ve 161 Seri No.lu Tebliğ'e uygun olarak, teşvik ikramiyesinin de dâhil edildiği ifade edilmiş olsa da, teşvik ikramiyesinin 375 sayılı KHK'nin geçici 12'nci maddesinde *“fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler”* kapsamında ele alınması hatalıdır. Çünkü bu ödeme, 637 sayılı KHK ve atıfta bulunduğu mevzuata göre ancak “üstün gayret gösterme” ve “Bakan onayı” şartlarına bağlanmıştır. Teşvik ikramiyesi her bir ödeme için ayrı ayrı alınan bakan onayına istinaden yapılan arzi bir ödemedir. Dolayısıyla kadroya bağlı bir hak olarak değerlendirilemez. Kaldı ki kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, hesaplamaların 161 Seri No.lu Tebliğ'de verilen örnekler çerçevesinde teşvik ikramiyesi dâhil edilerek yapıldığı ifade edilmiş olsa bile Tebliğ, daha üst bir hukuki norm olan KHK'ya aykırı olamaz.

Öneri:

Teşvik ikramiyesinin, yukarıda yer verilen açıklamalar uyarınca, eski-yeni maaş kıyas hesabı yapılırken dikkate alınmamasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Ekonomi Bakanlığı Tarafından Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesinin Mevzuata Aykırı Olarak Düzenlenmesi

Ekonomi Bakanlığınca düzenlenen Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesine (VRHİB) ilişkin dosyalar incelendiğinde;

a) VRHİB talep eden firmalara 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21'nci maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre pazarlık usulü ile yapılan ihale neticesinde VRHİB verildiği,

b) Bakanlık tarafından 2008/6 Sayılı Tebliğin 6/3-e maddesine göre düzenlenen VRHİB'nin bu maddede belirtilen şartı taşımadığı,

c) Alt yükleniciye istisna belgesi verilirken mevzuata uygun hareket edilmediği,

tespit edilmiş olup, ayrıntılı değerlendirmeler aşağıda açıklanmıştır.

Ekonomi Bakanlığı tarafından verilen VRHİB düzenlemesine esas teşkil eden yasal çerçeve genel olarak şöyledir:

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun Ek 1'nci maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde döviz kazandırıcı faaliyetlerle ilgili işlem ve kâğıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası getirilmiştir.

Damga Vergisi Kanunu'nun Ek 2'nci maddesi ile Harçlar Kanunu'nun Ek 1'inci maddesine istinaden, döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili damga vergisi ve harç istisnası uygulamasının usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla hazırlanan 1 Seri No.lu Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ 27/02/2004 tarihli ve 25386 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Ayrıca Dış Ticaret Müsteşarlığınca, ihracatı arttırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihraç pazarlarını geliştirmek amacıyla 23/12/1999 tarih ve 99/13812 Sayılı İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler İle Döviz Kazandırıcı Hizmet Ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Karar yayımlanmıştır. Bu Karara istinaden hazırlanan “İhracat: 2008/6 No.lu İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler İle Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ” 05/12/2008 tarihli ve 27075 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Mezkur Tebliğ'de; ihracatı arttırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihraç pazarlarını geliştirmek amacıyla ihracat, ihracat sayılan satış ve teslimler, döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler ile diğer benzeri faaliyetlere yönelik olarak uygulanacak vergi, resim ve harç istisnalarının kapsamı ile bu istisnalar kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlere yönelik uygulama usul ve esasları düzenlenmiştir.

Tebliğ'de, “Belgeli İşlemler” kapsamında anlatılan “İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler” aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

“a) (Değişik: R.G.- 21.03.2012-28240) Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan ve Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının bu programda yer almayan kamu yatırımlarından uluslararası ihaleye çıkarılanların (Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı

veya birlikte iştirakine açık olmak üzere) ihalesini kazanan veya yabancı para ile finanse edilenlerin yapımını üstlenen firmaların,

1) Yerli firma olması halinde, uluslararası ihalelerde tamamı üzerinden, yabancı para ile finanse edilenlerde ise yabancı paraya isabet eden oranda yapacakları hizmet ve faaliyetler ile yerli imalatçı firmaların, mükerrer olmamak kaydıyla bahse konu işte kullanılmak üzere bu işin yapımını yüklenen firmaya üreterek yapacakları mal ve malzeme ile hizmet satış ve teslimleri,

2) Yabancı firma olması halinde, yabancı firmanın bu işte kullanacağı mal ve malzemeyi üreten yerli imalatçı firmaların (işî taahhüt eden firmalar dâhil) yapacakları satış ve teslimleri,

3) Yerli ve yabancı firmaların ortaklığı şeklinde olması halinde, yerli firmaya kendi faaliyeti oranında, yabancı firmaya ise bu bendin (2) numaralı alt bendi çerçevesinde yerli imalatçı firmaların üreterek yapacakları satış ve teslimleri,

4) Bu bendin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentleri çerçevesinde proje sahibi kamu kurumları ile bu projeleri üstlenen firmalara yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışları,

...”

Söz konusu hükümler 1 Seri No.lu Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ’in, “Döviz Kazandırıcı Faaliyetle İlgili İstisnanın Kapsamı” başlıklı 3’üncü maddesinin “Diğer Döviz Kazandırıcı Faaliyetler” başlıklı ikinci bölümündeki hükümlerle aynıdır.

Bu kapsamda, yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olmak üzere uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların yapacakları mal, malzeme, hizmet satış ve teslimleri ile bu firmalara veya proje sahibi kamu kurumlarına yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışları diğer döviz kazandırıcı faaliyetler kapsamında sayılarak yatırım projeleri çerçevesinde yapılan faaliyetlere ilişkin işlem ve kağıtlar yönünden, vergi, resim ve harç istisnası öngörülmüştür.

A) VRHİB Talep Eden Firmalara 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 21/b ve 21/c Maddesine Göre Yapılan Pazarlık Usulü İle İhale Neticesinde VRHİB'nin Verilmesi

Ekonomi Bakanlığının VRHİB düzenleme sürecine bakılacak olursa; VRHİB'ye mesnet teşkil eden işin ihalesi üzerinde kalan firmaların Ekonomi Bakanlığına müracaat edebilmeleri için 2008/6 sayılı Tebliğ uyarınca, ihaleyi gerçekleştiren kamu kurumundan, ihale sonucu ve işe ilişkin bilgiler ile ihalenin yerli ve yabancı istekliye açık olduğuna ilişkin bilgileri içeren onaylı bilgilendirme yazısı gerekmektedir. İlgili kamu kurumu tarafından Bakanlığa verilmek üzere firmaya verilen yazıda, VRHİB'nin uygulanacağı işe ilişkin bilgiler ile sadece idari şartnamenin 8'inci maddesinde yer alan düzenlemeye yer verilerek şartname hükümlerine göre ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu bildirilmektedir. Firmalar bu yazı ve diğer gerekli belgeler ile birlikte Ekonomi Bakanlığına müracaat ederek söz konusu iş kapsamında vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere VRHİB temin etmektedir. Ancak bu süreçte, Ekonomi Bakanlığı idari şartnamede 8'nci maddedeki mutata metni yeterli görüp ihaleyi yapan kurum tarafından davet edilen yerli yabancı firmalara ilişkin bir bilgi talep etmemektedir.

Kamu İhale Kanunu'na göre 21/b ve 21/c'ye göre yapılan ihalelerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenmektedir. Ancak yukarıda belirtilen VRHİB düzenlenmesine ilişkin mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; yatırım projelerini üstlenen firmaların yapacakları mal, malzeme, hizmet satış ve teslimleri ile bu firmalara veya proje sahibi kamu kurumlarına yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarının vergi, resim ve harç istisnasından faydalandırılması, söz konusu ihalelerin yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olması durumunda mümkün olabilecektir.

Dolayısıyla VRHİB almaya temel teşkil eden işe ilişkin ihalelerin, yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olması gerektiğinden ihalenin ya Kanunu'nun 19'uncu maddesinde belirtilen açık ihale usulü veya 20'nci maddesinde belirtilen belli istekliler arasında ihaleye göre yapılması gerekmektedir. Zira Kanunu'nun 19 ve 20'nci maddelerine göre yapılan ihalelerde ilan zorunluluğu olup, yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır. Ancak Kanun'un 21/b ve 21/c maddelerine pazarlık usulü ile göre yapılan ihalelerde ilan zorunluluğu bulunmamakta, katılımcıları, ihaleyi yapan kurum davet ederek belirlemektedir. Bu itibarla, 21/b ve 21/c maddelerine göre yapılan ihalelerde ilgili kurum

tarafından verilen bilgilendirme yazısında, ihaleye davet edilen firmaların da belirtilmesi VRHİB'nin düzenlenmesine ilişkin mevzuatta belirtilen uluslararası ihale şartının belirlenmesi bakımından gereklilik arz etmektedir.

Yapılan incelemede, Ekonomi Bakanlığınca 2015 yılında 2008/6 sayılı tebliğin 6/3-a.1 maddesi kapsamında firmalara verilen 19 adet VRHİB dosyasında, firmalara 4734 sayılı Kanunun 21/b ve 21/c maddelerine göre yapılan ihale neticesinde VRHİB verildiği tespit edilmiştir. Ekonomi Bakanlığının, firmanın diğer kamu kurumlarından aldığı belgelerdeki bilgilerin doğruluğuna ilişkin kanıtlayıcı belge aramadan VRHİB vermesi, bu belgenin düzenlenmesine esas teşkil eden 2008/6 sayılı Tebliğ'in yukarıda belirtilen hükümlerine aykırıdır. Çünkü söz konusu işlerin ihale onay belgesi ekindeki davetli listelerinde yer alan firmaların tamamının yerli firma olduğu, yerli firmalar dışında yabancı firmaların davet edilmediği ve ihale dokümanının sadece bu firmalar tarafından satın alındığı anlaşılmıştır.

İhale dokümanı içerisinde yer alan idari şartnamelerin 8'inci maddesi, "*İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Her ne kadar belirtilen düzenlemeye idari şartnamelerde yer verilse de, 4734 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin birinci fıkrasına göre ilan yapılmayan ihalelere davet edilen firmalar dışında herhangi bir firmanın ihale dokümanı satın alma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle belirtilen ihalelerde davetli listesi ile davet edilen istekliler dışında başka firmaların teklif verebilmeleri mümkün değildir.

Bu itibarla 1 Seri No'lu Tebliğ'in 3'üncü maddesinin ikinci bölümündeki hükümler ile 2008/6 No'lu Tebliğ'in 6'ncı maddesinde belirtilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; Ekonomi Bakanlığının VRHİB düzenlenirken firmadan talep etmiş olduğu, kurum tarafından verilen bilgilendirme yazısındaki idari şartnamenin 8'nci maddesinde belirtilen "*İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır.*" ibaresinin, ilgili kamu kurumunun Kanun'un 21/b ve 21/c maddesi kapsamında yaptığı ihalelerde yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu madde kapsamında ilansız pazarlık usulü ile ihale edilen ve ihalesine sadece yerli firmaların davet edildiği yatırım projeleri ve hizmet işleri ihalelerinde, idari şartnamede ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu belirtilmiş olsa da, ihalenin yabancı isteklilerin katılımına açık olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Bu nedenle sadece yerli istekliler davet edilerek Kanun'un 21/b ve 21/c

maddelerine göre pazarlık usulü ile ihalesi yapılan işlerde VRHİB düzenlenmemesi gerekmektedir.

B) Bakanlık Tarafından 2008/6 Sayılı Tebliğ'in 6/3-e Maddesine Göre Düzenlenen VRHİB'nin Bu Maddede Belirtilen Şartı Taşımaması

2008/6 sayılı Tebliğin 6/3-e maddesinde aynen, “*Kamu kurum ve kuruluşlarınınca uluslararası ihaleye (sabit sermaye yatırımı nitelikli olanlar) çıkarılan, yatırım malına, sınai mamullere ve yazılım hizmetlerine yönelik ihaleleri kazanan yerli imalatçı firmaların üreterek yapacakları satış ve teslimleri*” denilmektedir.

Yapılan incelemede, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne 902.000 kg 1 Türk Lirası madeni para pulu, 480.000 kg 25 kuruş madeni para pulu ve 22.000 kg 1 kuruş madeni para pulu teslimine ilişkin olarak ihaleyi alan firmaya, Bakanlık tarafından, 6/3-e maddesi kapsamında VRHİB düzenlenmiştir. Ancak mezkûr maddede, uluslararası ihaleye çıkan sabit sermaye yatırımı nitelikli olan yatırım malı ve sınai mamullerinin satış ve teslimi için VRHİB verilmesi öngörülmüştür. Sabit sermaye yatırımı bina, makine gibi üretim sırasında uzun süre kullanılabilen dayanıklı malların üretilmesi için yapılan harcamalardır. Burada VRHİB'ye mesnet teşkil eden teslimler sabit sermaye yatırımı nitelikli sınai mamul teslimi değildir.

Dolayısıyla sabit sermaye yatırımı niteliğinde sınai mamul olmayan satış ve teslimler için Tebliğin 6/3-e maddesi kapsamında VRHİB düzenlenmesi mümkün değildir.

C) Alt Yükleniciye VRHİB Verilirken Gerekli Bilgi ve Belgelerin İstenmemesi

Yapılan incelemede VRHİB sahibi ana firmaya çalışan alt yüklenici firmaya, yapmış olduğu hizmet ve teslim karşılığı VRHİB verildiği, ancak işin yapıldığı kamu kurumundan yapılan işin adı, süresi, ihale usulü vb. bilgilerin yer aldığı onaylı bilgilendirme yazısının alınmadığı görülmüştür. Hâlbuki, 2008/6 sayılı Tebliğ'e göre, “VRHİB almak için gerekli bilgi ve belgeler” bu belgeyi talep eden tüm firmalardan istenmektedir. Dolayısıyla Bakanlık tarafından alt yüklenicilere VRHİB verilirken, Tebliğ'de sayılan bilgi ve belgelerin istenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A) Bakanlıkça VRHİB düzenleme sürecinde, başvuruya konu işin, başvuru sahibi firma tarafından üstlenildiği hususunun firma tarafından ilgili kamu

kurumundan alınan bilgilendirme yazısı ile tevsik edildiği, bu çerçevede, bir kamu kurumu tarafından düzenlenmiş olan ve şekil şartlarını sağlayan resmi nitelikli belgelerin içeriklerinin doğru olup olmadığına ilişkin başkaca bir soruşturma yapılmasının bakanlık idare sistemleri açısından uygun olmadığı ve böyle bir imkân da bulunmadığı, dolayısıyla bir kamu kurumu yazısı ile yerli ve yabancı isteklilerin katılımına açık olduğu bildirilen ihalelerin uluslararası ihale olduğu kabul edildiği ifade edilmiştir.

Bahse konu tespitin Bakanlığa ileildiği tarihten itibaren, başvuru konusu işin başvuru sahibi firma tarafından üstlenildiğini tevsik etmek üzere sunulan kamu kurumu yazılarında, ihalenin hangi usulde (açık ihale, belli istekliler arasında veya pazarlık usulü) yapıldığının da belirtilmesi şartı aranmaya başlandığı, pazarlık usulü ile yapıldığı bildirilen fakat yabancı katılımcı davet edilmiş olduğu tevsik edilemeyen ihale konusu işler için VRHİB düzenlenmediği belirtilmiştir.

Ayrıca konuya ilişkin olarak, açmış oldukları ihalelerin önemli bölümü vergi, resim ve harç istisnası uygulamasına konu olan kamu kurumlarının da, pazarlık usulüyle gerçekleştirecekleri ihalelere teklif verecek isteklilere ihale öncesinde uyarıda bulunmaları ve ihaleyi kazanan firmaya verilecek yazılarda ihaleye davet edilen firmalar arasında yabancı firma bulunup bulunmadığına ilişkin bilgiye yer vermeleri yönünde yazılı olarak bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, pazarlık usulü ile ilansız olarak gerçekleştirilen ve yabancı katılımcı davet edilmeyen ihale konusu bir işle ilgili olarak Bakanlığa yapılan VRHİB başvurusunun reddi üzerine, başvuru sahibi firma tarafından Bakanlık aleyhine dava açıldığı, söz konusu davada, Bakanlığın, ihalenin, pazarlık usulüyle yabancı firma davet edilmeden gerçekleştirilmiş olduğu için uluslararası ihale olarak değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle VRHİB başvurusunun reddi yönündeki işleminin, Ankara 13. İdare Mahkemesi tarafından hukuka uygun bulunmayarak 31.12.2015 tarihinde verilen karar ile iptal edildiği, idari şartnamede “İhale, yeterlilik kriterlerini taşıyan tüm yerli ve yabancı isteklilere açıktır.” ibaresinin olmasından, ihalenin yabancı isteklilerin katılımına açık olduğunun anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Bu Mahkemece verilen iptal kararına ilişkin temyiz sürecinin devam ettiği ancak T.C. Anayasası'nın 138'inci maddesinin son fıkrası ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28'inci maddesi hükümleri de dikkate alındığında, Mahkeme

tarafından iptal edilen ret işleminde Bakanlığın direnme imkânının bulunmadığı hususunun da altı çizilmiştir.

B) Belge düzenlenmesi uygun bulunmayan “madeni para pulu teslimine” ilişkin VRHİB’nin kapatılmasına yönelik işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

C) 2008/6 sayılı Tebliğ’in 6/3 maddesi a ve b alt bentlerinde tanımlanan faaliyetler kapsamında yerli firmaların “mükerrer olmamak kaydıyla bahse konu işte kullanılmak üzere bu işin yapımını yüklenen firmaya üreterek yapacakları mal ve malzeme ile hizmet satış ve teslimleri” için vergi resim ve harç istisnası belgesi düzenlenebileceğinin hükme bağlandığı, bu kapsamda ilgili madde kapsamında belge düzenlenen firmanın altyüklenici firma değil, belgeye konu işin yapımında kullanılacak malzeme/ekipman/teknoloji üreticisi tedarikçi firmalar olduğu, bu doğrultuda belge düzenlenmesi için başvuru yapan firmalardan istenen belgeler arasında Kapasite Raporunun da yer aldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; A) Bulguda, 2008/6 sayılı tebliğ uyarınca 6/3-a kapsamında VRHİB verilebilmesi için gerekli unsurlardan biri olan, firmanın kazandığı ihalenin yerli yabancı isteklilere açık olması hükmüne aykırı olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21/b ve 21/c maddelerine göre pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, isteklilere ilan yapılmaması, sadece belli firmaların davet edilmesi ve davet edilen firmaların da yerli firma olmasına rağmen Bakanlıkça VRHİB düzenlendiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguya mutabık kalınarak, 4734 sayılı Kanun’un 21/b ve 21/c maddelerine göre pazarlık usulü ile ve ilansız gerçekleştirilen ihale neticesinde VRHİB talep eden firmalara bu belgenin verilebilmesi için, ilgili kamu kurumundan ihaleyi kazanan firmaya verilecek yazılarda, ihaleye davet edilen firmalar arasında yabancı firma bulunup bulunmadığına ilişkin bilgilerin de bulunması zorunlu tutulmuş, konuya ilişkin resmi yazının, ihale yapan kamu kurumlarına gönderildiği belirtilmiştir.

Diğer yandan gönderilen cevapta pazarlık usulü ile ilansız olarak gerçekleştirilen ve yabancı katılımcı davet edilmeyen ihale konusu bir işle ilgili olarak Bakanlığa yapılan VRHİB başvurusunun reddi üzerine, başvuru sahibi firma tarafından Bakanlık aleyhine dava açıldığı, idari şartnamede “İhale, yeterlilik kriterlerini taşıyan tüm yerli ve yabancı isteklilere açıktır.” ibaresinin olmasından, ihalenin yabancı isteklilerin katılımına da açık olduğu

şeklinde yorumlanması sonucunda VRHİB başvurusunun reddi yönündeki işlemin mahkemece hukuka uygun bulunmayarak verilen karar ile iptal edildiği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanunun 21/b ve 21/c maddesine göre pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ilan yapma zorunluluğu yoktur. Ayrıca 04/07/2012 tarihinde, 4734 sayılı Kanunun 28'inci maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde, ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla istekliler ancak ihaleyi yapan kurum davet ederse ihaleye katılabilecektir.

Ayrıca ihale dokümanının bir unsurunu oluşturan Tip İdari Şartnamenin ihalenin yabancı isteklilere açıklığını düzenleyen 8'nci maddesine ilişkin dipnot uyarınca, yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değerin üzerindeki ihalelerde *“ihale yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır.”* İfadesine, İdari Şartnamelerde yer verilmesi gerekmektedir. Yani başka bir deyişle yaklaşık maliyeti, eşik değere eşit veya eşik değerin üzerindeki ilansız ihalelerde Kamu İhale Kurumunca yapılan Tip İdari Şartname düzenlemesi gereğince yerli ve yabancı istekli katılıp katılmadığına bakılmaksızın bu ifade bulunmaktadır. Dolayısıyla İdari Şartnamede yer alan *“yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır”* ifadesi 4734 sayılı Kanunun 28'nci maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde değerlendirildiğinde ilan dokümanının sadece ihaleye davet edilenlere satılacak olması göz önüne alındığında, yalnızca yerli isteklinin davet edildiği ilansız ihalelerin Tebliğ'deki yerli ve yabancı isteklilerin katılımının olduğu uluslararası ihale şartını yerine getirmediği açıktır.

B) Kamu idaresinin, 2008/6 sayılı Tebliğin 6/3-e maddesinde belirtilen şartlardan biri olan, sabit sermaye yatırımı niteliğinde olmayan mala ilişkin olarak firmaya VRHİB düzenlenmesinin mevzuata aykırı olduğu yönündeki bulguyla mutabık kaldığı anlaşılmıştır.

Tebliğ'in vergi resim harç istisnası belgesinin iptalinin anlatıldığı 18'inci maddesinde, Tebliğ ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ilgili genelgeleri hükümlerine uyulmadığının, tespiti halinde; ilgili belge Müsteşarlıkça iptal edileceği ve ilgililer hakkında kanuni işlem yapılacağı; *“Müeyyide”* başlıklı 19'uncu maddesinde ise, vergi resim harç istisnası belgesinin iptal edilmesi halinde, belge kapsamında uygulanan istisnaların, 213 sayılı Kanun ve 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği, bu Tebliğe uymayan, yanlış işlem yapma gibi nedenlerden dolayı vergi kaybına veya verginin tahsilinde gecikmelere sebep olan kişilerin, asıl borçludan alınamayan alacağın ödenmesinden müştereken ve müteselsilen sorumlu oldukları, bu çerçevede amme alacağının, gecikme süresi de dikkate

alınarak 213 sayılı Kanun ve 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği, hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Tebliğ'in yukarıda belirtilen hükümleriyle kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta belge düzenlenmesi uygun bulunmayan "madeni para pulu teslimine" ilişkin VRHİB'nin kapatılmasına yönelik işlemler birlikte değerlendirildiğinde, idare tarafından belgenin kapatılması yerine iptal edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

C) Bulguda yer alan, VRHİB sahibi ana firmaya çalışan tedarikçi firmaya, yapmış olduğu hizmet ve teslim karşılığı VRHİB verildiği, ancak işin yapıldığı kamu kurumundan yapılan işin adı, süresi, ihale usulü vb. bilgilerin yer aldığı onaylı bilgilendirme yazısının alınmadığı tespitine kamu idaresi, hukuken eksiklik olarak değerlendirilmemesine rağmen bundan sonra, tespit doğrultusunda alt yükleniciden gerekli yazıların isteneceğini belirtmiştir.

Kamu idaresince, 2008/6 sayılı Tebliğ'in 6/3 maddesi a ve b alt bentlerinde tanımlanan faaliyetler kapsamında yerli firmaların "mükerrer olmamak kaydıyla bahse konu işte kullanılmak üzere bu işin yapımını yüklenen firmaya üreterek yapacakları mal ve malzeme ile hizmet satış ve teslimleri" için vergi resim ve harç istisnası belgesi düzenlenebileceği hükmü uyarınca, söz konusu faaliyetlere düzenlenen belgeler için ilgili idareden ana yüklenici ve tedarikçi arasında yapılan iş akdini teyit eder bilgilerin talep edileceği ifade edilmiştir.

Tedarikçi firmaya VRHİB düzenlenirken, 2008/6 sayılı Tebliğ'e göre, diğer belge düzenlenen firmalardan talep edilen belgelerin talep edilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Öneri:

A) 04/07/2012 tarihinde 4734 sayılı Kanunun 28'inci maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hükmü dikkate alınarak yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değer üzerinde olan ihalelere sadece idare tarafından davet edilenlerin katılabilmesine imkan verecek şekilde Kamu İhale Kurumunca Tip İdari Şartnamelerde düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, uygulamada idarelerin yaşadığı sıkıntılar ile konuyla ilgili yargı kararları dikkate alınarak, kamu ihale mevzuatından bağımsız bir şekilde döviz kazandırıcı faaliyetlerin

kapsamının gereği olarak, uygulanacak Vergi, Resim ve Harç istisnalarının amacına uygun olacak şekilde uluslararası ihale tanımının yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Ekonomi Bakanlığının İç Denetim Birimi Tarafından İç Denetim Planı, Programı ve Faaliyet Raporunun Hazırlanmaması

Yapılan incelemede, İç Denetim Birimi tarafından 2015 yılı için iç denetim planı ve programı hazırlanmadığı ve buna bağlı olarak iç denetim faaliyet raporu üretilmediği tespit edilmiştir.

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 mali 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.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. 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.”

İfadesi yer almaktadır.

12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 39’uncu maddesinde üç yıl kapsayan iç denetim planı yapılması; 40’ıncı maddesinde iç denetim planı ile uyumlu ve en fazla bir yıl süreli iç denetim programı yapılması gerektiği düzenlenmiştir. Aynı yönetmeliğin 43’üncü maddesinde ise iç denetim faaliyet sonuçlarının bir raporla kayıt altına alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda değinilen mevzuat hükümlerinin aksine Bakanlığın İç Denetim Birimi tarafından 2015 yılında iç denetim planı, programı ve raporunun hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte 2013/4625 sayılı BKK ile Bakanlığa 5 iç denetçi kadrosu tahsis edilmiş olup, 2015 yılbaşı itibarıyla sadece 1 kadrosunun dolu olduğu, 05.08.2015 tarihinde

bu personelin de istifa etmesi sebebiyle İç Denetim Birimi'nde çalışan kimsenin kalmadığı anlaşılmıştır.

Hâlbuki, iç kontrol sisteminin temel unsuru olan ve aynı zamanda sistemin yeterli ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği hususlarında değerlendirme ve önerilerde bulunan iç denetim, idarelerde üst yöneticilerin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesinde önemli bir yardımcıdır. İç kontrol sisteminin idarelerde yeterli ve etkin bir seviyede hayata geçirilmesi ancak iç denetim faaliyetlerinin varlığına ve etkinliğine bağlıdır.

Bu itibarla, iç kontrolün temel unsuru olan iç denetim faaliyetinin yukarıda değinilen mevzuat hükümleri de göz önüne alınarak Bakanlık tarafından faal hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "4.12.2007 tarihinde İç Denetçi olarak atanan 6 kişinin çeşitli tarihlerde ve çeşitli sebeplerle kendi istekleri ile İç Denetçi kadrosundan Bakanlığımızda bulunan başka kadrolara atanmak veya memuriyetten ayrılmak sureti ile İç Denetçi kadrosundan ayrıldığı, 05.08.2015 tarihi itibariyle kurumda iç denetçi unvanı ile çalışan personelin kalmadığı,

İç Denetim Birim Başkanlığı'nda en son olarak 2009-2011 yılı Denetim Planı ve bu yıllara ilişkin Denetim Programlarının hazırlandığı ve ilgili Makam Onayı ile uygulamaya konulduğu,

Hâlihazırda ilgili birime gelen evrakların takibi açısından Denetim Hizmetleri Başkanlığı tarafından İç Denetim Birim Başkanlığı görevi tedviren yürütülmekte olup, birimde çalışan herhangi bir personel bulunmaması nedeni ile birim işlerinin büro hizmetleri Denetim Hizmetleri Başkanlığı personeline sağlandığı,"

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak; kamu idaresinin cevabından anlaşılacağı üzere, Bakanlıkta 5018 sayılı Kanunun 63'üncü maddesinde belirtilen iç denetim sistemi faal olarak çalışmamaktadır.

Bakanlık tarafından iç denetim sisteminin, 5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri göz önüne alınarak faal hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 28.0	Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI	Yılı : 2015	
		N Yılı 2015	N Yılı 2015
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEM VARLIKLAR	N Yılı 2015	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	6.622.402,88
10 HAZIR DEĞERLER	-26.857.828,65	32 FAALİYET BORÇLARI	44.862,29
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-38.459.639,28	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	6.249,12
12 FAALİYET ALACAKLARI	2.826,20	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	38.413,17
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.826,20	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	6.519.366,69
14 DİĞER ALACAKLAR	534.648,37	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	100,00
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	534.648,37	333 EMANETLER HESABI	6.519.266,69
15 STOKLAR	964.474,90	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	8.244,03
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	963.900,34	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	8.244,03
157 DİĞER STOKLAR HESABI	574,56	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	50.129,87
16 ÖN ÖDEMELER	10.099.861,16	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	50.129,87
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	9.214.479,00	5 ÖZ KAYNAKLAR	-7.504.730,63
166 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	885.382,16	50 NET DEĞER	68.906.101,03
2 DURAN VARLIKLAR	25.975.500,90	500 NET DEĞER HESABI	68.906.101,03
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	20.002.891,00	51 DEĞER HAREKETLERİ	3.083.149.318,27
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	20.002.891,00	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	3.083.149.318,27
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.972.609,90	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.401.696.266,86
253 TESIS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	5.882.361,83	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-1.401.696.266,86
254 TAŞITLAR HESABI	1.343.683,70	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-1.757.863.883,07
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	33.273.191,45	590 DÖNEM OLLUMLU FAALİYET SONUÇU HESABI	1.198,49
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-34.629.627,08	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-1.757.865.079,56
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAYKAR HESABI	20.011.948,84		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-20.011.948,84		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	2.309.615,08		
298 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.309.615,08		
AKTİF TOPLAMI	-882.327,75	PASİF TOPLAMI	-882.327,75
Bilanço Dipnotları :			
606 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	885.382,16		
607 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	885.382,16		
610 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	7.712.794,86		
611 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	7.712.794,86		
620 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	602.788,33		
621 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	602.788,33		
648 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	2.829.583,54		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 28.0		Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630	GİDERLER HESABI		GELİRLER HESABI	600	126.223.486,55
630 01	Personel Giderleri	174.295.675,91	Vergi Gelirleri	600 01	18.759.146,89
630 01 01	Memurlar	104.815.613,27	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	600 01 01	16.357.078,92
630 01 02	Sozleşmeli Personel	64.527.471,36	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	600 01 03	1.045.728,18
630 01 03	İşçiler	2.343.185,83	Damga Vergisi	600 01 05	1.356.339,79
630 01 05	Diğer Personel	2.809.395,35	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	600 03	95.825.282,60
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.716.933,17	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	600 03 01	95.282.976,69
630 02 01	Memurlar	11.888.752,21	Kira Gelirleri	600 03 06	562.315,81
630 02 02	Sozleşmeli Personel	7.268.725,87	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	600 04	3.455.877,47
630 02 03	İşçiler	434.185,37	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	600 04 01	382.538,70
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	27.269,72	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	600 04 02	21.790,00
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	66.513.240,16	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	600 04 03	741.899,82
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	1.374.898,02	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	600 04 04	2.283.876,95
630 03 03	Yolluklar	14.179.831,12	Proje Yardımları	600 04 05	26.002,00
630 03 04	Görev Giderleri	59.281,87	Diğer Gelirler	600 05	7.951.425,81
630 03 05	Hizmet Alımları	25.810.461,46	Faz Gelirleri	600 05 01	40.118,55
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	24.012.569,06	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	600 05 02	15.738,90
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	321.497,33	Para Cezaları	600 05 03	24.409,37
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	433.137,06	Diğer Çeşitli Gelirler	600 05 09	7.871.180,99
630 03 09	Tedavi ve Cezaze Giderleri	521.768,44	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	600 11	49,95
630 05	Cari Transferler	1.605.564.979,13	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	600 11 99	49,95
630 05 02	Hazine Yardımları	1.208.178.766,78	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	600 25	231.693,83
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.889.000,00	Gen Bütçeye Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	600 25 01	231.693,83
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	386.383.582,88			
630 05 06	Yurtdışına Yapılan Transferler	305.630,37			
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	23.666,87			
630 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	11,75			
630 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	23.655,12			
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	2.947.082,42			
630 12 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	2.846.886,00			
630 12 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	196,42			
630 13	Amortisman Giderleri	12.067.276,00			

NET GELİR TOPLAMI : 126.223.486,55

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 28.0		Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630 13 01	Maaddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	6.710.513,73			
630 13 02	Maaddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	5.212.375,35			
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	144.388,92			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.972.571,35			
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri	1.305.920,85			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	19.142,93			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	178.460,87			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	15.540,80			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	84.730,82			
630 14 06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	60.305,87			
630 14 07	Yiyecek	1.074,80			
630 14 08	İçecek	3.876,13			
630 14 10	Zirai Maddeler	874,21			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	152.541,94			
630 14 13	Yedek Parçalar	112.321,31			
630 14 14	Nakli Vahitleri Lastikleri	688,20			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	20.754,57			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	18.230,45			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	241.769,17			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	241.769,17			
630 25	Kamu İdarelerine Devredilen Varlıklardan Kay Gid	286.639,12			
630 25 01	Genel Bütçe Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var Kay Gid	286.639,12			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	393.894,03			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	393.894,03			
630 99	Diğer Giderler	63.642,29			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	63.642,29			

GİDERLER TOPLAMI :

1.884.087.369,62

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 28.0	Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI	Yılı : 2015
GİDERLER TOPLAMI(A)	1.884.087.369,62	
GELİRLER TOPLAMI(B)	126.223.486,55	
INDİRİM :İADE:İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	
	NET GELİR (D= B- C)	126.223.486,55
		FAALİYET SONUCU D- A
		-1.757.863.883,07

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>

**EKONOMİ BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	69
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	70
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	71
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	71
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	72
6.	EKLER.....	73

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Döner Sermaye İşletmesi, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun geçici 11'inci maddesi ile 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 11'inci maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğine tabi olup; uygulanan muhasebe sistemi, belirtilen mevzuatlarda öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

31.12.2015 tarihli Bilançoya göre, İşletmenin aktif toplamı 51.194.476,67 Türk Lirasıdır. Bu tutarın yaklaşık yüzde 95'ini "Dönen Varlıklar", yüzde 2'sini "Duran Varlıklar" oluşturmaktadır. "Dönen Varlıklar"ın ise yaklaşık yüzde 93'ünü "Hazır Değerler", kalanını da "Diğer Dönen Varlıklar" ile "Stoklar" meydana getirmektedir.

İşletmenin pasif toplamı 51.194.476,67 Türk Lirasıdır. Bu miktarın yüzde 67'si "Özkaynaklar", geri kalanı ise "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"dan oluşmaktadır. "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"ın yaklaşık yüzde 93'ü "Ticari Borçlar"dan, kalanı da "Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler" den meydana gelmektedir. İşletmenin "Ödenmiş Sermaye"si 20.002.891,00 Türk Lirası, "Dönem Net Kârı" 14.267.184,97 Türk Lirasıdır.

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

- Dönem sonu faaliyet raporu
- Geçici ve kesin mizan
- Envanter sonrası mizan
- Kapanış mizanı
- İşletme revizeli bütçe
- Banka mevcut tespit tutanağı
- Kasa sayım tutanağı
- Menkul kıymet / teminat mektupları sayım tutanağı

- Alınan çekler sayım tutanağı
- Döner sermayeli işletmeler yıllık gayrisafi hasılat ve kar bildirim
- Sermaye hareketleri tablosu
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Nakit akım tablosu
- Gelirlerin döküm cetveli
- Giderlerin döküm cetveli
- Borçlar döküm cetveli
- Alacaklar döküm cetveli
- Satışların maliyeti tablosu
- Sayıştay ilamları cetveli
- Taşınır Yönetim hesabı cetveli, sayım ve döküm cetveli, amortisman cetveli
- Yönetim döneminde görev yapan muhasebe yetkililerine ait liste

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ekonomi Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

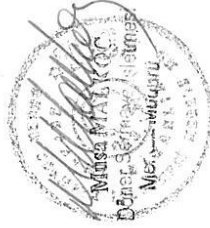
2015

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

İşletme Kodu : 28010601
İşletme Adı : Ekonomi Bakanlığı

Aktif

Aktif		Pasif			
1	DÖNER VARLIKLAR	48.331.722,92	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	16.924.400,70
10	HAZIR DEĞERLER	45.121.508,87	32	TİCARİ BORÇLAR	15.681.490,88
102	BANKALAR HESABI	45.121.508,87	320	SATICILAR HESABI	15.658.278,65
19	DİĞER DÖNER VARLIKLAR	3.210.214,05	326	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	23.212,23
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	3.210.214,05	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.242.909,82
2	DURAN VARLIKLAR	2.862.753,75	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	187.778,12
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	685.920,63	362	ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	1.055.131,70
252	BİNALAR HESABI	728.000,00	370	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESAB	1.310.239,32
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.792,37	371	DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLERİ	-1.310.239,32
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	106.129,48	5	ÖZ KAYNAKLAR	34.270.075,97
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-150.001,22	50	ÖDENMİŞ SERMAYE	20.002.891,00
260	HAKLAR HESABI	462.729,00	500	SERMAYE HESABI	20.002.891,00
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-462.729,00	59	DÖNEM NET KARIZARARI	14.267.184,97
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	2.176.833,12	590	DÖNEM NET KARI HESABI	14.267.184,97
295	PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	2.176.833,12			
	Toplam :	51.194.476,67		Toplam :	51.194.476,67

Emel GÖNÜLAY
Saymanlık Müdürü

17/02/2016

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 28010601 / Ekonomi Bakanı

	2015	2014
A- BRÜT SATIŞLAR	41.562.850,24	0
1- Yurt İçi Satışlar	30.304.875,53	0
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0
3- Diğer Gelirler	11.257.974,71	0
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	336.711,88	0
1- Satıştan İadeler (-)	336.711,88	0
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0
C- NET SATIŞLAR	41.226.138,36	0
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	0,00	0
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	0,00	0
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	41.226.138,36	0
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	27.355.149,15	0
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	27.355.149,15	0
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	13.870.989,21	0
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	3.938.182,10	0
1- Faiz Gelirleri	3.935.623,63	0
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0
4- Kambiyo Karları	0,00	0
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	2.558,47	0
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	0
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	17.809.171,31	0
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	0,02	0
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	0,02	0
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	2.231.747,04	0
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	2.231.747,04	0
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	15.577.424,29	0
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	1.310.239,32	0
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	14.267.184,97	0



Emel GÖNÜLAY
Saymanlık Müdürü

17/02/2016

EKONOMİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 DÖNEMİ		
NAKİT AKIM TABLOSU		
	ÖNCEKİ DÖNEM	CARİ DÖNEM
	TL	TL
	2014	2015
A- DÖNEM BAŞI NAKİT MEVCUDU	40.806.994,13	40.599.409,57
1) Banka	40.806.994,13	40.599.409,57
B- DÖNEM İÇİ NAKİT GİRİŞLERİ	39.798.405,27	45.164.320,46
1) Satışlardan Elde Edilen Nakit		
a) Net Satışlar	36.656.729,58	41.226.138,36
b) Ticari Alacaklardaki Azalışlar		
c) Ticari Alacaklardaki Artışlar (-)		
2) Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlardan Dolayı Sağlanan Nakit	3.141.675,69	3.938.182,10
3) Olağandışı Gelir ve Karlardan Sağlanan Nakit		
4) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit (Alımlarla İlgili Olmayan)		
a) Menkul Kıymet İhraçlarından		
b) Alınan Kredilerden		
c) Diğer Artışlar		
5) Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit (Alımlarla İlgili Olmayan)		
6) Sermaye Artışlarından Sağlanan Nakit		
7) Diğer Nakit Girişleri		
C- DÖNEM İÇİ NAKİT ÇIKIŞLARI	40.005.989,83	40.642.221,16
1) Maliyetlerden Kaynaklanan Nakit Çıkışları		
a) Satışların Maliyeti		
b) Stoklardaki Artışlar		-1.782,89
c) Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Azalışlar	-20.013,18	
d) Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Artışlar (-)		-15.655.776,04
e) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Giderler (-)		
f) Stoklardaki Azalışlar (-)	-8221,64	
2) Faaliyet Giderlerine İlişkin Nakit Çıkışları/Olağandışı Faaliyetlerle İlgili Kullanımlar		
a) Araştırma ve Geliştirme Giderleri		
b) Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri		
c) Genel Yönetim Giderleri	10.990.582,51	-27.355.149,15
d) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Giderler (-)		
3) Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlara İlişkin Nakit Çıkışları		
a) Diğer Faaliyetlerle İlgili Olağan Gider ve Zararlar		
b) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar (-)		-38.361,11
4) Finansman Giderlerinden Dolayı Nakit Çıkışları		
5) Olağandışı Gider ve Zararlardan Dolayı Nakit Çıkışı		
a) Olağandışı Gider ve Zararlar	1.034.918,70	-2.231.747,04
b) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar (-)		
6) Duran Varlık Yatırımlarına İlişkin Nakit Çıkışları	6.267,99	
7) Kısa Vadeli Yabancı Kaynak Ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)		2.176.833,12
c) Diğer Ödemeler		
8) Uzun Vadeli Yabancı Kaynak Ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)	4.308.923,05	1.310.239,32
9) Ödenen Vergi ve Benzerleri		
10) Ödenen Temettüleri		
11) Diğer Nakit Çıkışları	23.693.532,40	82.437.964,95
D- DÖNEM SONU NAKİT MEVCUDU (A+B-C)	40.599.409,57	45.121.508,87
E- NAKİT ARTIŞ VEYA AZALIŞI (B-C)	-207.584,56	4.522.099,30

İşletme Müdürü
Adı Soyadı
İmza



Muhasebe Yetkilisi
Adı Soyadı
İmza

Emel GÖNÜLAY
Beymanlık Müdürü

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

EKONOMİ BAKANLIĞI

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	79
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	79
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	80
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	80
5. GENEL DEĞERLENDİRME	81
6. DENETİM BULGULARI.....	82

1. ÖZET

Bu Rapor, Ekonomi Bakanlığının 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.

Ekonomi Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Yapılan performans denetimi sonucunda, Ekonomi Bakanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Ekonomi Bakanlığının stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu mevzuatta yer alan kriterleri genel itibariyle karşılamaktadır. Ancak ilgili belgelerin mevzuattaki tüm başlık ve içerikleri kapsamı, hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla hedef ve/veya performans göstergelerinin iyi tanımlanması, gösterge rakamlarının mevcut durumlarına yer verilmesi, mevcut durumların gerçekçi olarak belirlenmesi suretiyle yüksek sapmalara meydan verilmemesi ve faaliyet raporunda performans programında yer alan hedef ve göstergelerden meydana gelen olumlu veya olumsuz sapmaların ikna edici şekilde açıklanması kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Ekonomi Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Ekonomi Bakanlığının 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planı, 2014 yılı performans denetiminde gözden geçirildiği ve eksiklikleri bulgu konusu edildiği için tekrar incelenmemiştir. Ekonomi Bakanlığı, misyon ve vizyonu gerçekleştirmek üzere 7 amaç, bu amaçların altında 27 hedef ve bu hedeflere yönelik 93 performans göstergesi belirlemiştir. Kurum stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir.

Ekonomi Bakanlığının 2015 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, Faaliyet Raporunda, performans programında yer verilen performans hedef ve göstergelerine tutarlı bir şekilde yer verildiği görülmüştür. Ayrıca, Kurumca tutarlı ve doğrulanabilir olduğu değerlendirilen hedef ve göstergelere ilişkin, denetim bulgularında yer alan hususlar dışında, gerçekleştirmelerde meydana gelen sapmalar hakkında faaliyet raporunda geçerli ve ikna edici gerekçeler sunulmuştur. Faaliyet Raporunun raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

Ekonomi Bakanlığının, performansını ölçmek için kullandığı sistemin değerlendirilmesi amacıyla 2015 yılı Performans Programında yer alan göstergelerden dört tanesi seçilmiş, seçilen gösterge ve hedefler çerçevesinde veri kayıt sisteminin incelenmesinde, ilgili performans hedeflerinin gerçekleşmesine ilişkin verilerin, denetim bulgularında yer alan hususlar dışında, güvenilir şekilde toplandığı ve raporlandığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Ekonomi Bakanlığı Tarafından Kullanılan Kaynaklarda, TCMB DFİF Gider Hesabında Atıl Duran ve 5018 Sayılı Kanunun Ek 2'nci Maddesine Aykırı Olarak Ödeneğe Bağlanmadan Kullanılan ve de Gider Olarak Muhasebeleştirilemeyen 964.572,45 Türk Lirası Kaynağa Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde; “c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara... yer verilir” denilmektedir.

Ancak Ekonomi Bakanlığı 2015 Faaliyet Raporu'nda yalnızca genel bütçe ödeneklerine ve müşterek hesap bilgilerine yer verilmiş, kullanılan diğer kaynaklara yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; 637 sayılı KHK'nın 37'inci maddesinin; “...ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilişkin olarak ortaya çıkmış veya çıkacak hukuki ihtilaflar sonucunda mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen devlet destekleri kapsamındaki ödemeler de Bakanlıkça Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan yapılır...” hükmü uyarınca, 2015 yılında 964.572,45 TL'lik mahkeme kararı ödemelerinin muhasebeleştirilmeden, ödeme emri belgesine bağlanmadan gerçekleştirilmesi ve Bakanlığımız Faaliyet Raporu'nda ise yalnızca genel bütçe ödeneklerine yer verilmesi nedeniyle, adı geçen ödeme bilgilerine 2015 Faaliyet Raporu'nda yer verilmediği,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ek 2'nci maddesinin değiştirilmesi yönünde Maliye Bakanlığı'na yazı yazdıklarını ve söz konusu kanun değişikliği ile beraber,

06/12/2011 tarihli ve 28134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan Yapılan Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te yapılacak değişikliğe müteakip adı geçen tutarın Faaliyet Raporunun mali bilgiler kısmında gösterilebileceği,

İfade edilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18’inci maddesinde, “*Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara yer verilir.*” ifadesi bulunmaktadır. Dolayısıyla faaliyet raporunda genel bütçe ödeneği olmasına bakılmaksızın kullanılan tüm kaynakların belirtilmesi gerekmektedir. Kaldı ki Bakanlığın müşterek hesabına ilişkin bilgiler de müşterek hesabın genel bütçe ödeneği kapsamında olmamasına karşın faaliyet raporunda yer almıştır.

DFİF gider hesabından yapılan ödemelerin de faaliyet raporunda yer almasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Faaliyet Raporu’nda Mali Bilgiler Başlığı Altında Dış Mali Denetim Sonuçları Hakkında Özet Bilgilere Yeterince Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18’inci maddesinde;

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

1) *Mali bilgiler başlığı altında ... iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır”* denilmektedir.

Ancak mali bilgiler başlığı altında Sayıştay tarafından 2014 yılı taslak raporun Bakanlığa gönderildiği, bu rapora ilişkin olarak ilgili birimler tarafından Sayıştay’a cevap gönderildiği ve bu cevaplar doğrultusunda hazırlanan nihai raporun Ağustos 2015 tarihinde bakanlığa gönderildiği ifade edilmiştir. Bu açıklamada Sayıştay’ın raporlama süreci anlatılmakta olup bakanlığın dış denetim sonuçları ile ilgili bir bilgi yer almamaktadır.

2015 yılı Faaliyet Raporu’nda dış denetim raporuna ilişkin sadece 5 bulgu maddesinin bulunduğu ve söz konusu bulgu maddelerinin de Maliye Bakanlığı ve Sayıştay denetçileriyle

görüülerek, bulgulara ilişkin gerekli mevzuat değişikliği çalışmaları anlamında takip edildiği ifade edilmektedir.

Neticede 2015 yılı Faaliyet Raporu'nda dış denetim sonuçlarına dair sadece bulgu maddelerinin sayısı belirtilmiştir. 2014 yılı dış denetim sonucu olarak hazırlanan raporda yer alan bulgu maddelerinin sonuçlarına ilişkin zet bilginin de Faaliyet Raporu'nda bulunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İzleyen yıllarda hazırlanacak olan idare faaliyet raporlarında, söz konusu bulgu doğrultusunda yapılan tespit ve değerlendirilmelere yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresinin cevabında, bulguda yer alan hususlarla mutabık kalındığı, izleyen yıllarda hazırlanacak olan idare faaliyet raporlarında, dış mali denetim sonuçları hakkında zet bilgilere yer verileceği belirtilmiştir.

BULGU 3: Faaliyet Raporu'nda Yer Alan Bazı Sayısal Verilerin Kesinleşmemiş Rakamlar Üzerinden İfade Edilmesi

Faaliyet Raporu'nda "Performans Bilgileri" başlığı altında yer alan bilgilerin doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olması gerekmektedir. Doğrulamanın amacı, veri kayıt sistemlerinden elde edilen verilerin faaliyet raporuna doğru biçimde aktarılmasının sağlanmasıdır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinde;

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

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

Hükümleri yer almaktadır.

Ekonomi Bakanlığının Faaliyet Raporu'nda yer alan "Performans Bilgileri" başlığının "Ortadoğu ve Körfez Ülkeleri ile Ticari ve Ekonomik İlişkilerin Geliştirilmesi" alt başlığında;

“Ülkemiz müteahhitlik firmaları Ortadoğu ve Körfez ülkelerinde 2014 yılında 7 milyar dolar, 2015 yılında ise 6 milyar dolar tutarında proje üstlenmişlerdir. 2015 yılında müteahhitlik firmalarımız Suudi Arabistan’da 1 milyar dolar tutarında 5 proje, Irak’ta ise 391 milyon dolar tutarında 19 proje üstlenmişlerdir. 2015 yılında bölgede üstlenilen toplam proje sayısı 32’dir.”

İfadesi yer almaktadır.

Ancak yapılan incelemede yukarıdaki paragrafta yer alan bilgilerin kesinleşmiş veriler olmadığı tespit edilmiştir. Bakanlıktan konuya ilişkin tarafımıza sunulan tabloda Suudi Arabistan’a 7 proje olmak üzere toplamda 34 projenin Ortadoğu ve Körfez ülkelerine gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Bu durum, Faaliyet Raporu vasıtasıyla kamuoyuna doğru bilgi aktarılmasına engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Malumları olduğu üzere, müteahhitlik hizmetlerine yönelik proje verilerinin toplanması sürecinde, Bakanlığımızca verilen iş alındı belgeleri, firmaların projelerine ilişkin belgeye dayalı bilgilendirmeleri ve revizeleri, Büyükelçilik ve/veya Ticaret Müşavirliklerimizin duyumları kullanılmaktadır.

Bu kapsamda müteahhitlik verileri; temin edilen yeni bilgiler çerçevesinde geçmişe yönelik olarak da değişebilmektedir.

Örneğin, bir projenin bir firmamızca ilk üstlenildiği tarihte imzalanan sözleşme çerçevesinde hazırlanan İş Alındı Belgesinde yer alan proje bedeli, projenin ilerleyen dönemlerinde, işveren idareden/firmadan kaynaklanan nedenlerle veya işi üstlenen firmadan kaynaklanan nedenlerle değişebilmekte ve rakam artabilmekte ya da azalabilmektedir. Aynı şekilde, proje iptal edilebilmekte veya firmamızdan alınabilmektedir.

Ayrıca, yılsonunda (Kasım-Aralık aylarında) firmalarımızca imzalanan sözleşmelerin büyük bir kısmı, takip eden yılın Ocak veya Şubat aylarında İş Alındı Belgesi almak üzere firmalarımızca Ticaret Müşavirliklerimize intikal ettirilmekte olup, bu durum da, yıl sonunda bütçe görüşmeleri ve/veya yıl sonu değerlendirme/faaliyet raporları kapsamında Bakanlığımızca üretilen istatistiklerin yılbaşında geniş çaplı bir revizyona uğramasına neden olmaktadır. Projeler doğal olarak işveren idarelerle sözleşmenin imzalandığı yılın istatistiklerine eklenmektedir.

Nitekim Ocak 2016 başı itibariyle Bakanlığımıza ulaşan 2015 yılı proje toplam bedeli 19,4 milyar dolar iken, bu rakam gelen yeni proje bilgileriyle 22 milyar dolara yükselmiştir. Suudi Arabistan istatistiklerinde, 2015 yılı toplam müteahhitlik proje sayısı ve bedelinde değişikliğin nedeni de Ocak-Şubat 2016 tarihlerinde Bakanlığımıza intikal eden 2015 yılına ait 2 projenin istatistiklere eklenmesinden kaynaklanmıştır.

Gümrük beyannamesi ile gerçekleşen ihracat ve ithalat işlemlerinde yer alan rakamlarda dahi zaman içerisinde revizyon yapıldığı dikkate alındığında, “canlı” bir süreç olan müteahhitlik hizmetleri istatistiklerinde revizyon yapılması gereği gayet doğal karşılanmalıdır.

Bu kapsamda, söz konusu revizyonların kamuoyunu yanılttığı şeklinde yoruma katılmamakta olup, aksine istatistik güncellemeleri kamuoyuna daha doğru ve güncel bilgiler vermeyi sağlamaktadır. Söz konusu istatistiklerin revizyona muhtaç istatistikler olduğu ve geçmişe yönelik olarak değiştiği gerçeği, sektör rakamlarını takip eden firmalar, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri tarafından bilinmektedir.”

Denilmiştir.

Sonuç olarak; Müteahhitlik hizmetlerine yönelik proje verilerine ilişkin bilgiler yıl sonu itibariyle kesinleşmiyorsa, bu durumun faaliyet raporunda bir dipnotla belirtilerek söz konusu verilerin daha sonra güncellenebileceğinin ifade edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Faaliyet Raporu'nda Açıklanan Performans Göstergelerinin Bazılarında Sapmalara İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde;

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

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

Yukarıdaki mevzuat doğrultusunda, performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapsmalara ilişkin nedenlerin objektif ve makul bir çerçevede izah edilmesi gerekmektedir.

Ekonomi Bakanlığının 2015 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesinde; bazı performans göstergelerinde meydana gelen sapsmalara ilişkin olarak açıklamaların yer almadığı tespit edilmiştir.

Sapma Nedenlerinin Açıklanmaması			
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.1.1.2. Marka Destek Programı kapsamında desteklenen marka sayısı	54	62	
Denetim kanaati	Kurum sapsmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.1.1.5. Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım (Ofis-Mağaza) Destek Programı kapsamında desteklenen firma sayısı	1009	1371	

Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.1.2.2. Mevcut serbest bölgeler ve bunların dönüştürüleceği yeni nesil serbest bölgelerin tanıtımına yönelik faaliyet sayısı	15	19	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.3.1.1. Sektörel ticaret heyeti sayısı (UR-GE Desteği kapsamındaki Yurtdışı Pazarlama Programları dahil)	120	173	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		

Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.3.1.4. Uluslararası Rekabetçiliğin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ kapsamında desteklenen proje sayısı	150	162	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
1.5.1.1. Tespit edilen uyumsuzlukların giderilmesinde ülkemiz lehine sonuç alma oranı	50	58	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
2.1.1.2. Uluslararası doğrudan	15	32	

yatırımların artış oranı			
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
2.1.1.4 GİTES kapsamında ön plana çıkan ara malların üretimine dönük ve/veya teknoloji transferi sağlayacak uluslararası doğrudan yatırımların ülkemize çekilmesine ilişkin oluşturulan ürün bazlı özel proje sayısı	5	6	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
2.3.1.1. Yatırım Ortamının	60	71	

İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) eylem planlarının gerçekleşme oranı			
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
5.3.1.2. İkili ticari sorunlar kapsamında ülkemiz görüş ve taleplerinin aktarılabilmesini teminen Avrupa Birliği Komisyonu nezdinde gerçekleştirilen girişim sayısı	31	35	
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
5.5.1.1. İkili ve bölgesel düzeyde ülkemizde sağlanan teknik	3	4	

yardım ve eğitim programlarının sayısı			
Denetim kanaati	Kurum sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır.		

Her ne kadar yukarıdaki tabloda belirtilen performans göstergeleri, hedeflenen sayıdan yukarı doğru bir sapma göstermişse de adı geçen yönetmeliğin ilgili maddesinde “meydana gelen sapma” ifadesi yer aldığından dolayı performans göstergelerindeki hedef ve gerçekleşme durumu arasındaki her türlü sapmanın nedenlerine faaliyet raporlarında yer verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte tabloda belirtilen göstergeler dışında yukarı doğru sapma gösteren diğer performans göstergelerinin nedenleri faaliyet raporunda açıklanırken adı geçen performans göstergelerindeki sapmaların nedenlerinin açıklanmaması faaliyet raporunun bütünlüğü ve düzeni açısından da çelişki yaratmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Performans göstergelerinde meydana gelen sapsmalara ilişkin, Faaliyet Raporunda açıklamaların bulunmadığı hususlarda açıklamalar yer almaktadır.

Sonuç olarak; Performans göstergelerindeki sapsmalara ilişkin açıklamaların faaliyet raporunda gösterilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Faaliyet Raporu'nda Açıklanan Performans Göstergelerinin Bazılarında Sapsmalara İlişkin Açıklamaların İkna Edicilik Kriterini Karşılammaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde;

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

2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve

göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin kamu idaresinin gösterdiği nedenlerin inandırıcı olması gerekmektedir.

Ekonomi Bakanlığının 2015 yılı Faaliyet Raporu'nun incelenmesinde; bazı performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin olarak açıklamaların performans denetim rehberinde yer alan ikna edicilik kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
3.1.1.1 İthalatın ülke yararına gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla ürün, sektör ve ülke bazında yapılacak inceleme sayısı	48	60	2015 yılı içerisinde yapılması planlanan inceleme sayısı, tespit edilen hedefin üzerinde gerçekleşmiştir.
Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none">• Farklara yönelik olarak ikna edici açıklamalar yer almamaktadır.• Açıklamada neden hedefin üstünde gerçekleştiği açıklanmamaktadır.		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
5.3.1.1 AB pazarına girişte karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik	22	20	AB pazarına girişte karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik olarak gerek AB nezdinde gerekse yurt içinde kurum ve kuruluşlarımız ile faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Ancak,

olarak gerçekleştirilen faaliyet sayısı			gerçekleştirilen faaliyet sayısı bir çok dış faktöre (yurt içi/yurt dışı) bağlı olduğundan 2015 hedefi tutturulamamıştır. Ayrıca, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi çalışmaları kapsamında, bazı sistemik sorunların global bir anlayışla çözüme kavuşturulması yönünde daha kapsamlı ancak sayıca daha az faaliyetlerde bulunulmuştur.
Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none"> Farklara yönelik olarak ikna edici açıklamalar yer almamaktadır. Sapmalara hangi dış faktörlerin ne şekilde sebebiyet verdiği anlaşılmamaktadır. 		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
5.5.1.2 DTÖ'ye katılım aşamasındaki gelişmekte olan ülkelerle imzalanacak katılım protokolü sayısı	3	0	2015 yılı içerisinde Afganistan, Kazakistan ve Liberya'nın DTÖ'ye katılım süreci ülkemizin de destekleriyle tamamlanmıştır. Kazakistan ile 2005 yılında katılım protokolü imzalanmış olup, diğer ülkeler henüz imzalanamamıştır.
Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none"> Farklara yönelik olarak ikna edici açıklamalar yer almamaktadır. Açıklamada mevcut durum anlatılmış olup hedefin neden tutturulmadığı yer almamaktadır. 		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama

6.1.1.5 STA'lar konusunda hazırlanacak tanıtıcı broşür sayısı	4	1	Yürürlüğe giren Malezya STA'sı ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme hazırlanmış ve ilgili taraflar ile paylaşılmıştır. İç onay sürecinde bulunan Serbest Ticaret Anlaşmalarının yürürlüğe girişinin gecikmesi söz konusu hedeflere ulaşılmasını engellemiştir. Diğer taraftan, STA'lar yürürlüğe girse dahi, bu konuda hazırlanacak raporlar, gerçekleştirilecek seminerler aracılığıyla çeşitli bilgilendirme faaliyetleri yürütülmekte ancak, Genel Müdürlüğümüz tarafından Serbest Ticaret Anlaşmalarına ilişkin düzenli olarak tanıtıcı broşür hazırlanmamaktadır
Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none"> Kurumca bu yönde bir faaliyet olmadığı, STA'lar yürürlüğe girse de hazırlanan raporların "6.1.1.1 bilgilendirme faaliyeti" performans göstergesi kapsamında olduğu ifade edilmiştir. 		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
6.1.1.6 Tanıtım materyali sayısı	52	44	İBP web sitesinde "tanıtım materyalleri" (sektör broşürleri), Bakanlığımız web portalının hizmete başlaması ile birlikte buradan yayınlanmaya başlamış olup, 2015 yılında Bakanlığımız web sitesinde 44 rapor yer almaktadır.

Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none"> Açıklamada kurum, mevcut durumu anlatmış olup farklara yönelik olarak ikna edici açıklamalarda bulunmamıştır. 		
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
7.2.1.6 Serbest bölgelerin sınır, ada, parsel ve üst yapı koordinatlarının tespit edilerek bu bilgilerin veri tabanında toplanma oranı	40	34	Proje süresi uzatıldığından 2016 yılında tamamlanması öngörülmektedir.
Denetim kanaati	<ul style="list-style-type: none"> Farklara yönelik olarak ikna edici açıklamalar yer almamaktadır. 		

Kamu idaresi cevabında; Performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin, Faaliyet Raporunda yer verilen açıklamaların, ikna edicilik kriterini karşılamadığı hususlarda daha ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır.

Sonuç olarak; Performans göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin nedenlerin objektif ve makul bir şekilde izahının faaliyet raporunda yer almasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Faaliyet Raporunda Yer Alan Kimi Performans Bilgisine İlişkin Rakamların Kesinleşmemiş Rakamlar Olması

Faaliyet Raporu'nda yer alan performans bilgisinin, doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olması gerekmektedir. Doğrulamanın amacı, veri kayıt sistemlerinden elde edilen verilerin faaliyet raporuna doğru biçimde aktarılmasının sağlanmasıdır.

Ancak, Ekonomi Bakanlığının aşağıdaki tabloda belirtilen performans hedefi için belirlediği performans göstergesinin veri kaynağı, Merkez Bankası tarafından aylık yayımlanan "Ödemeler Dengesi İstatistikleri" raporudur. Bu raporda, 2015 yılı gerçekleştirmelerinin geçici rakamlar olduğu, henüz kesinleşmediği belirtilmesine rağmen Faaliyet Raporu'na geçici rakamların alındığı görülmüştür. Bu durum, Faaliyet Raporu'ndaki göstergeye ilişkin performans bilgisinin kamuoyuna doğru bilgi aktarmasına engel olmaktadır.

Hedef	Performans Göstergesi	2015 Hedefi	2015 Gerçekleşen
Hedef 2.1: Yatırımların teşvikine ve uluslararası doğrudan yatırımların arttırılmasına yönelik destek mekanizmaları geliştirilecek; uygulamaya ilişkin kapasite ve koordinasyon güçlendirilecek; uluslararası doğrudan yatırımların ülkemiz ihtiyacının en belirgin olduğu alanlara yönlendirilmesi sağlanacaktır	P.G. – 2 Uluslararası doğrudan yatırımların artış oranı	% 15	%32

Denetim kanaati	<p>Belirtilen performans göstergesine ilişkin veri kaynağı TCMB'nin aylık olarak yayımladığı “Ödemeler Dengesi İstatistikleri” raporudur.</p> <p>Anılan Rapor'da 2014 yılı uluslararası doğrudan yatırım tutarı 12.523 milyon ABD Doları iken 2015 yılı verisi 16.583 milyon ABD Dolarıdır.</p> <p>Ancak 2015 yılı için açıklanan verinin geçici bir veri olduğu ilgili raporda belirtilmiştir.</p> <p>Yıl içerisinde kesin rakamların alınmasıyla veri değişebilecektir.</p> <p>Sonuç olarak, veri kaynağından alınan son veri kesinleşmiş olmadığından, sonuç doğrulanamamaktadır</p>
------------------------	---

Kamu idaresi cevabında; Uluslararası doğrudan yatırım girişlerine ilişkin verilerin sadece Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından yayınlanmakta olduğu, verilerin yıl içinde TCMB tarafından revize edildiği, bu nedenle kesinleşmiş veri sunulmasının mümkün olmadığı, ancak önümüzdeki yıllarda hazırlanacak Faaliyet Raporlarında verinin geçici olduğu dipnot olarak belirtileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumun cevabında belirtildiği üzere, söz konusu veriler yıl sonu itibarıyla kesinleşmiyorsa, bu durumun faaliyet raporunda bir dipnotla gösterilerek, verilerin daha sonra güncellenebileceğinin ifade edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının lülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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