



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TİCARET BAKANLIĞI

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

TİCARET BAKANLIĞI 2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

**TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2024 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TİCARET BAKANLIĞI

2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	10

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (TL)	5
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)	5
Tablo 3: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)	6
Tablo 4: Emanet Hesaplarındaki Hatalı Kayıt Tutarları (TL)	12

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AŞ: Anonim Şirket

BİLGE: Gümrükler Genel Müdürlüğü Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi

BKMYS: Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi

DHMI: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü

DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü

HAK: Helal Akreditasyon Kurumu

KİM: Kaçakçılık ve İstihbarat Büro Amirliğı

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliğı Örgütü

TCDD: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TİM: Türkiye İhracatçılar Meclisi

TL: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bilişim Sistemleri Arasındaki Entegrasyon Hatası Sebebiyle Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması
2. İlama Bağlı Ödemelerin Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Deniz ve Hava Limanlarını İşleten Kuruluşlar ile Posta İdarelerinin Gümrük İdarelerine Karşı Çeşitli Yükümlülükleri Yerine Getirmemesi ve Buna İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat ve idari yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kararname’nin 441’inci maddesi ile Ticaret Bakanlığına verilen başlıca görev ve yetkiler aşağıdaki gibidir:

- İç ve dış ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak ve belirlenen dış ticaret politikasını geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak ve gerekli koordinasyonu sağlamak,

- Gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak; gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek,

- 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu, gümrük işlemleriyle ilgili diğer mevzuat ve uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak; gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak,

- Gümrük tarifesini hazırlamak; gümrük vergileri ile gümrük idarelerince tahsil edilmesi gereken vergi, fon ve diğer malî yüklerin tahakkuk, tahsil, takip ve kontrolünü yapmak; ertelenmiş kontrol ve sonradan kontrol hizmetlerini yürütmek; ihtilaflı durumlarda uzlaşmaya ilişkin işlemleri düzenlemek ve yürütmek; gümrük işlemleriyle ilgili istatistikî bilgileri üretmek, toplamak, değerlendirmek ve açıklamak,

- Geçici depolama yerleri, antrepolar, ambarlar, lojistik merkezleri, tasfiyelik eşya depoları, mağazalar ve satış reyonları açılması ve işletilmesine izin vermek, işletmek, işletletmek ve denetlemek; gümrük mevzuatına göre tasfiyelik hale gelen eşyanın tasfiye işlemlerini yürütmek,

- Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak,

- Kara ve demiryolu kapıları ile gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanlarında, serbest bölgeler, antrepolar ile gümrüklü yer ve sahalarda ve Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gümrük muhafaza görevlerini yerine getirmek,

- Bakanlığın sorumluluğunda bulunan tüketici ürünlerinin piyasa gözetimi ve denetimini yapmak veya yaptırmak,

- Ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, esnaf ve sanatkâr meslek kuruluşlarına ait hizmetleri, ilgili diğer bakanlıklarla iş birliği suretiyle yürütmek, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerine ilişkin çalışmaları yürütmek,

- Evrensel kabul görmüş tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukukî ve idarî tedbirleri almak, tüketicinin korunmasını sağlayıcı inceleme ve düzenlemeler yapmak,

- Esnaf ve sanatkârlar ile kooperatifçiliğe ilişkin politika, ilke ve hedeflerin ilgili kuruluşlarla iş birliği yapılarak belirlenmesi ve stratejiler geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak,

- Şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkâr sicil kayıtlarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve bunları denetlemek,

- Dünya ticaretinden alınan payın artırılmasını ve sürdürülebilir ihracat artışını sağlamak üzere ihracatın pazar ve ürün çeşitliliğini genişletmeye yönelik gerekli tedbirleri almak ve buna yönelik destek yöntemlerini geliştirmek ve uygulamak,

- İthalatın ülke ekonomisinin yararına gerçekleştirilmesi ve yerli sanayinin korunması ile ilgili gerekli tedbirleri almak ve ticaret politikası savunma araçlarını uygulamak,

- Dış ticarete konu ürünlerin güvenli, mevzuata ve standartlara uygun olmasını sağlamak, bu amaçla ithalatta ve ihracatta denetim yapmak ve yaptırmak, ticarete teknik engellerin önlenmesine ilişkin çalışmalar yürütmek,

- Ülkemizin ticaret ve gümrük hizmetlerine ilişkin ana politikalarının etkinliğinin artırılması ve ekonomik faaliyetlerin dış ticarete dönük yapılandırılması için kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla teknoloji ve girişimcilik odaklı proje, bilimsel çalışma ve eğitim alanında iş birliği faaliyetlerini yürütmek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Ticaret Bakanlığı; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatının hizmet birimleri şunlardır:

- İhracat Genel Müdürlüğü
- İthalat Genel Müdürlüğü
- İç Ticaret Genel Müdürlüğü
- Gümrükler Genel Müdürlüğü
- Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü
- Uluslararası Hizmet Ticareti Genel Müdürlüğü
- Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü
- Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü
- Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü
- Esnaf, Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü
- Ticaret Araştırmaları ve Risk Değerlendirme Genel Müdürlüğü
- Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü
- Personel Genel Müdürlüğü
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü
- Destek Hizmetleri, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Özel Kalem Müdürlüğü

Ayrıca, Bakana bağlı 19 iç denetçiden oluşan İç Denetim Birimi Başkanlığı bulunmaktadır.

Taşra teşkilatı; 19 Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğü, her ilde Ticaret İl Müdürlüğü ile doğrudan merkeze bağlı 19'u faal olmak üzere 21 Serbest Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüklerine bağlı 170 Gümrük Müdürlüğü, 32 Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü, 18 Dış Ticaret İşlemleri Müdürlüğü, 21 Tasfiye İşletme Müdürlüğü, 22 Ürün Güvenliği Denetimleri Müdürlüğü, 19 Hukuk Hizmetleri Müdürlüğü, 19 Personel Müdürlüğü, 1 Gümrükler Muhafaza Kriminal Laboratuvar Müdürlüğü ve 10 Laboratuvar Müdürlüğü bulunmaktadır.

Bakanlık geniş bir yurt dışı teşkilatına sahip olup 2024 yılı sonu itibarıyla 116 Ticaret Müşavirliği, 60 Ticaret Ataşeliği ve 1 Ticaret Ofisi (Kazablanka) ile uluslararası kuruluşlar nezdinde 3 Daimî Temsilcilikten (OECD/Paris, DTÖ/Cenevre ve AB/Brüksel) oluşan 180 yurt dışı temsilciliği bulunmaktadır.

Ticaret Bakanlığının 31.12.2024 tarihi itibarıyla toplam personel sayısı 23.141 olup bunların 3.926'sı merkezde, 18.158'i taşra teşkilatında, 344'ü yurt dışı teşkilatında, 713'ü ise döner sermaye işletmelerinde görev yapmaktadır.

Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak Türkiye İhracat Kredi Bankası AŞ (Türk Eximbank) ve Helal Akreditasyon Kurumu (HAK), ilişkili kuruluş olarak ise Rekabet Kurumu yer almaktadır.

1.3. Mali Yapı

Ticaret Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

31.12.2023 tarihli ve 32416 sayılı Resmî Gazete'de (Mükerrer) yayımlanarak yürürlüğe giren 7489 sayılı 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ticaret Bakanlığına toplam 38.501.707.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu ödenek toplamı 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile genel bütçeli idarelere (I sayılı Cetvel) verilen ödenek tutarının %0,3'üne (11.007.879.053.000 TL) tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosuna göre Bakanlığın 2024 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (TL)

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Harcama/ Yıl Sonu Ödeneği (%)
01	Personel Giderleri	12.716.079.000,00	13.585.179.497,00	13.352.228.616,00	98
02	Sosyal Güvenlik Giderleri	1.365.966.000,00	1.510.215.503,00	1.470.290.091,00	97
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.235.704.000,00	2.127.163.100,00	1.864.663.242,00	87
05	Cari Transferler	21.780.822.000,00	25.117.387.700,00	25.096.740.987,00	99
06	Sermaye Giderleri	1.366.736.000,00	1.249.274.982,00	1.176.973.393,00	94
07	Sermaye Transferleri	36.400.000,00	36.400.000,00	27.367.182,00	75
Toplam		38.501.707.000,00	43.625.620.782,00	42.988.263.511,00	99

Tabloya göre, Bakanlık bütçesinden yapılan cari transfer harcamaları, yıl sonu ödeneğinin %57,5'ini oluşturmakta olup en önemli gider kalemidir. Pazarlama ve ihracat kapasitesini artırmaya yönelik olarak Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan yapılan devlet yardımları ödemeleri cari transferler kapsamındadır.

Ayrıca Bakanlık 2024 yılı faaliyetlerinin finansmanında merkezi yönetim bütçesi ile tahsis edilen ödenek dışında döner sermaye işletmesinden 519.875.290 TL kaynak kullanmıştır.

Bakanlığın 2024 yılı bütçe geliri, ret ve iade tutarları, net bütçe geliri ile gelir türü itibarıyla net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelirine oranı ise aşağıdaki Tabloda belirtilmektedir:

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Bütçe Geliri	Ret ve İadeler	Net Bütçe Geliri	Oran (%)
01	Vergi Gelirleri	1.668.443.234.683,43	2.183.534.767,98	1.666.259.699.915,45	98,61
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.831.932.273,14	207.919,23	1.831.724.353,91	0,11
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	82.158.304,92	0	82.158.304,92	0,00
05	Diğer Gelirler	21.795.584.884,19	232.972.926,09	21.562.611.958,10	1,28
06	Sermaye Gelirleri	235,00	0	235,00	0,00
08	Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0,00
Toplam		1.692.152.910.380,68	2.416.715.613,30	1.689.736.194.767,38	100,00

Yukarıdaki tabloya göre, Bakanlık net bütçe gelirlerinin %98,61'ini vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin büyük kısmı “Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler” kalemine dâhil olup 2024 yılında bu kalemden yapılan tahsilatların 1.334.269.314.771,25 TL'sini ithalde alınan katma değer vergisi, 228.897.033.744,78 TL'sini ise gümrük vergileri oluşturmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu aşağıdaki tabloda ayrıca belirtilmektedir.

Tablo 3: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Gideri (A)	Net Faaliyet Geliri (B)	Enflasyon Düzeltmesi (C)	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu [(B-A)+C]
181.420.643.019,27	1.965.436.039.842,01	32.760.696.034,93	1.816.776.092.857,67

Tablodan da görüleceği üzere faaliyet giderleri toplamı 181.420.643.019,27 TL, net gelir toplamı 1.965.436.039.842,01 TL, enflasyon düzeltmesi 32.760.696.034,93 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu 1.816.776.092.857,67 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanun kapsamındaki tüm kamu idarelerinin muhasebe sistemlerinde tek düzenin sağlanması amacıyla önce çerçeve nitelikteki Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, daha sonra Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmış ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe kayıt ve işlemlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak yerine getirmesi benimsenmiştir.

Bu düzenlemelere göre, muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yıl hesaplarında gösterilirken; bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Bütün muhasebe işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Bakanlık, harcamalarda kullanılan ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler açısından Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi bulunmaktadır. Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

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 denetime sunulanlar aşağıda sayılmakta olup denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Ticaret Bakanlığına bağlı birimlerin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenen görev, yetki ve sorumlulukları, Bakanlık tarafından çıkarılan ikincil mevzuatta detaylandırılmıştır. Bu kapsamda, merkez birimler için Görev Dağılım Yönergeleri, taşra teşkilatı birimleri için de Ticaret Bakanlığı Taşra Teşkilatı Hakkında Yönetmelik yürürlüktedir. “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. 10.12.2020 tarihli Bakanlık Makamı onayı ile yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı İş Sürekliliği İlkeleri Yönergesi’nde merkez ve taşra birimlerince belirlenen hassas görev ve faaliyetler düzenlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

2024-2028 tarihlerini kapsayan Stratejik Plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare tarafından iç kontrol riskleri, Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri hariç merkez ve taşra teşkilatı için belirlenmiş olup, risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Bakanlık birimlerinin iş süreçleri/iş akış şemaları tüm birimler için mevcut ve günceldir. Mevcut iş akışlarındaki imza süreçleri, 2018/3 sayılı İmza Yetkilileri Genelgesi kapsamında yürütülmektedir. Bakanlık tarafından yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesine uyulmaktadır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Bakanlıkta ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ve uygulanmaktadır. Bakanlığın Ön Mali Kontrol Yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış ve 28.02.2024 tarihinde yayımlanmıştır. 2023 ve 2024 yıllarını kapsayan “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem

Planı” da Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun olarak hazırlanmış ve 20.03.2023 tarihinde Bakan Yardımcılığı Makamının Onayı ile yürürlüğe girmiştir.

İzleme Standartları

“İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” ve “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Çalışma Grupları” görevlerine devam etmektedir. İç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. İç Denetim Birimi Başkanlığı doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak faaliyet göstermekte olup kamu iç denetçi sertifikasına haiz 19 iç denetçi bulunmaktadır. 2024 Yılı İç Denetim Programı kapsamında 12 adet iç denetim raporu düzenlenmiştir.

Bu açıklamalar çerçevesinde Bakanlığın iç kontrol sisteminin mevzuata uygun olarak oluşturulduğu ve işleyişinin de etkin olduğu düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ticaret Bakanlığının 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Bilişim Sistemleri Arasındaki Entegrasyon Hatası Sebebiyle Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması

Gümrükler Genel Müdürlüğü Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi (BİLGE) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi (BKMYs) arasındaki entegrasyon hatası sebebiyle BKMYs kayıtları ile BİLGE kayıtlarının uyumlu olmadığı görülmüştür.

a) Tescil Edilen Gümrük Beyannameleri ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Gümrükler Genel Müdürlüğü kayıtlarında yer alan tescil edilen beyannamelere ilişkin tahakkuk kayıtları ile bunların muhasebeleştirildiği 120 Gelirlerden alacaklar hesabının uyumlu olmadığı görülmüştür.

Gümrükler Genel Müdürlüğü tarafından gümrük beyannamelerinin elektronik ortamda düzenlenmesi BİLGE uygulaması ile gerçekleşmekte, söz konusu yazılım tüm faal gümrük idarelerinde uygulanmakta ve işlemlerin tamamı elektronik olarak bu program aracılığı ile yürütülmektedir.

Bakanlık ve Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında gerçekleştirilen e-tahsilat entegrasyonu ile BİLGE’de tescil edilen bir beyanname BKMYS’de 120 Gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilmekte, anlaşmalı bankalar tahsilat anında güncel borcu BİLGE’den sorgulayarak öğrenmekte, akabinde tahsil edilen tutar bilgisini hem BİLGE’ye hem de BKMYS’ye iletmekte, bu işlem ile de BKMYS’de 120 Gelirlerden alacaklar hesabı, BİLGE’de ise ilgili beyanname kapanmakta, gün sonunda ise bankalar ile BKMYS arasında mutabakat işlemleri yapılmaktadır.

Yapılan incelemede 2024 yılında BİLGE’de tescil/tahakkuk eden beyanname tutarları ile 120 Gelirlerden alacaklar hesabı kıyaslanmıştır. Bakanlık kayıtlarına göre 2024 yılında BİLGE’de tescil edilen (tahakkuk eden) beyanname tutarı toplamı 1.960.015.699.743,92 TL iken, bunun BKMYS’de kayıt altına alındığı 120 Gelirlerden alacaklar hesabının gümrük müdürlükleri toplamı 1.961.683.522.427,46 TL olmaktadır. Arada 1.667.822.683,54 TL fark bulunmaktadır.

b) Gümrük Beyannamelerine İlişkin Vergi Tahsilatı Kayıtlarının Muhasebe ile Uyumlu Olmaması

Gümrükler Genel Müdürlüğü BİLGE kayıtlarında yer alan tescil edilen beyannamelere ilişkin tahsilat kayıtları ile bunların muhasebeleştirildiği 600 Gelirler hesabının uyumlu olmadığı görülmüştür.

Yapılan incelemede 2024 yılında BİLGE’de gümrük beyannamelerine ilişkin tahsil edilen vergi gelirleri ile BKMYS’de 600 Gelirler hesabı kayıtları kıyaslanmıştır. Bakanlık kayıtlarına göre 2024 yılında BİLGE’de tescil edilen beyannamelerden elde edilen tahsilat

tutarı toplamı 1.708.526.884.644,28 TL olup, bunun BKMYS’de kayıt altına alındığı 600 Gelir hesabının, gümrük müdürlükleri toplamı 1.877.492.165.687,92 TL’dir. Arada 168.965.281.043,64 TL fark bulunmaktadır.

c) Emanetler Hesabının Yanlış Kullanılması

BİLGE ile BKMYS arasındaki entegrasyon hatası sebebiyle bazı tahsilatlar ile beyannameler arasında ilişki kurulamamakta, 120 Gelirlerden alacaklar hesabı yerine 333 Emanet hesapları çalıştırılmakta ve söz konusu emanet hesapları kapatılamadığından emanetler yıldan yıla artmaktadır.

Yapılan incelemede emanet hesabının 333.01.99 ve 333.02.99 ayrıntı kodlarında yer alan muhasebe kayıtlarının vergi tahsilatı olmasına rağmen, sistem tarafından ilgili 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ve 800 Bütçe gelirleri hesabı ile ilişkilendirilemediği bunun yerine 333 Emanet hesabının çalıştığı tespit edilmiştir. Bunun neticesinde BKMYS’de ilgili tahakkuk kaydı ve BİLGE’de bunun karşılığı olan tescil edilen beyanname kapatılamamakta, bütçe hesapları çalışmamaktadır. Çalışan emanet hesapları da esasen tahsil edilen gelirler olduğundan yıldan yıla artmakta, kapatılamamaktadır.

Aşağıda söz konusu ekonomik kodların 2024 yılı toplam kayıtları yer almaktadır:

Tablo 4: Emanet Hesaplarındaki Hatalı Kayıt Tutarları (TL)

Kurum Kod	Hesap Kod	Ayrıntı Hesap Kodu	Yevmiye Sayısı	Toplam Borç	Toplam Alacak	Toplam Borç Kalanı	Toplam Alacak Kalanı
21	333	333.01.99	8.333	3.802.921.966,87	4.720.866.111,22	0,00	917.944.144,35
21	333	333.02.99	8.593	184.168.926,78	463.053.615,04	0,00	278.884.688,26
Toplam			16.926	3.987.090.893,65	5.183.919.726,26	0,00	1.196.828.832,61

Tabloda da yer aldığı gibi, 2024 yılında toplam 3.987.090.893,65 TL tutarındaki vergi tahsilatı karşılığında ilgili 120 Gelirlerden alacaklar hesapları kapatılıp, 800 Bütçe geliri hesabına kayıt yapılması gerekirken bunun yerine 333 Emanetler Hesabına kayıt yapılmıştır. Bununla beraber BİLGE’de de söz konusu beyannamelerin kapatılmış statüye gelmiş olması gerekirken halen açık beklemektedir.

Sonuç itibarıyla, BİLGE ve BKMYS arasındaki entegrasyon hatası sebebiyle 333 Emanetler hesabında fazladan 3.987.090.893,65 TL borç kaydı yapılmış olmaktadır.

d) 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesaplarının Kapanmaması

BİLGE ve BKMYS arasındaki entegrasyon hatası sebebiyle bazı tahsilatlar ile idari para cezaları arasında ilişki kurulamadığından tahsilat gerçekleştiği halde 121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabı kapatılamamaktadır.

İdari para cezalarında yapılan örnekleme kontrollerde, BKMYS’de 121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabında açık duran idari para cezalarının, BİLGE’de yapılan kontrollerde ödenmiş gözüktüğü tespit edilmiştir. BKMYS’nin yevmiye kayıtları ve yardımcı defterlerinde yer alan veriler ile BİLGE’de yer alan veriler arasında illiyet bağı kurulamadığından saymanlık müdürlükleri ile gümrük müdürlükleri manuel kontrol de yapamamaktadır.

Fiili olarak tahsil edildiği halde muhasebe kayıtlarında tahsil edilmemiş gözüken idari para cezaları ile ilgili gerekli kontrol ve entegre işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

Bakanlık vermiş olduğu yazılı cevapta bulguda tespit edilen hususların telafisi için gerekli çalışmalara başladığını ifade etmektedir.

Sonuç itibarıyla, Gümrükler Genel Müdürlüğü Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi (BİLGE) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi (BKMYS) arasındaki entegrasyon hatasının giderilerek, Bakanlık kayıtları ile 120 Gelirlerden alacaklar hesabı, 121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabı, 600 Gelirler hesabı ve 333 Emanetler hesabının denkleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İlama Bağlı Ödemelerin Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması

Bakanlık tarafından yapılan ilama bağlı ödemelerde, borç tutarlarının ödeme aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı, bu durumun da söz konusu borçların ilgili olduğu dönemde mali tablolara yansımamasına neden olduğu görülmüştür.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 28’inci maddesinin birinci fıkrasında; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararları için idarenin gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu, bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak

otuz günü geçemeyeceği hüküm altına alınmış olup aynı maddenin ikinci fıkrasında da konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkra da belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatıracağı belirtilmiştir. Birinci fıkra da belirtilen süreler içinde ödeme yapılmaması halinde ise, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacağı hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi” başlıklı 51’inci maddesinde; “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir.” hükmü yer almaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir.” hükmü gereği ise gelir ve giderlerin ilgili olduğu dönemde mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

Yukarıda bahsedilen hükümler gereğince, idari davalarda mahkeme kararının idareye bildirilmiş olmasıyla idarenin gecikmeksizin işlem tesis etmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, idare tarafından söz konusu ilamlara ilişkin borçların da an itibarıyla tahakkuk kayıtlarının yapılarak muhasebeleştirilmesi ve ilgili olduğu döneme ait mali tablolara yansıtılması sağlanmalıdır.

Yapılan incelemelerde; söz konusu ilama bağlı borçların takibinin elektronik ortamda yapılmadığı, birimler tarafından manuel yapıldığı; bu borç tutarlarının davacıya ödeme yapılması aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına alınmadığı, bu durumun ertesi yıla sarkan ödemeler söz konusu olduğundan bahse konu ilam giderlerinin ilgili olduğu yılda Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılamamasına yol açtığı tespit edilmiştir.

Bakanlık, bulguda tespit edilen hususlarla ilgili olarak çalışmalara başlanıldığını ifade etmektedir.

Sonuç olarak, ilama bağlı ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının ilamın ilgili olduğu döneme ait mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Deniz ve Hava Limanlarını İşleten Kuruluşlar ile Posta İdarelerinin Gümrük İdarelerine Karşı Çeşitli Yükümlülükleri Yerine Getirmemesi ve Buna İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması

Deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idarelerinin, gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere, gümrük idarelerine karşı yerine getirmeleri gereken çeşitli yükümlülükleri karşılamadıkları ve buna ilişkin usul ve esasların belirlenmemiş olduğu görülmüştür.

a) İşletici Kuruluşların Bazı Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi Sebebiyle Çeşitli Maliyetlere Katlanılması

Türkiye ile diğer ülkeler arasında demiryolu dâhil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşların 18 gümrük idaresinde gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere yerine getirmeleri gereken çeşitli yükümlülükleri yerine getirmemesi sebebiyle Bakanlık bütçesinden çeşitli maliyetlere katlanıldığı görülmüştür.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun "İşletmelerin Yükümlülükleri" başlıklı 218'inci maddesinde;

"Türkiye ile diğer ülkeler arasında demiryolu dahil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idareleri, bu Kanun hükümlerine göre gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere; yolcu salonları, geçici depolama yerleri, antrepolar ile görevli gümrük ve gümrük muhafaza idarelerinin çalışmalarına elverişli ve yeterli bürolar ve gözetleme kuleleri tesis etmek; buraların aydınlatma, ısıtma ve temizlik ihtiyaçlarını karşılamak; telefon ve büro eşyasını bedelsiz olarak sağlamak; limanlarda ve gümrük kapılarında gümrük gözetimine tabi eşya ve kişiler ile diğerlerinin birbirine karışmasını önlemeye yönelik her türlü fiziki yapıların sağlanması konusunda Gümrük Müsteşarlığının isteklerini yerine getirmek zorundadırlar..." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuata göre işletici kuruluşlar görevli gümrük ve gümrük muhafaza idarelerinin çalışmalarına elverişli ve yeterli bürolar tesis etmek; buraların aydınlatma, ısıtma ve temizlik ihtiyaçlarını karşılamak; telefon ve büro eşyasını bedelsiz olarak sağlamakla görevlidir.

Yapılan incelemede Gümrük Kanunu'nun 218'inci maddesi kapsamında, çeşitli işletici kuruluşlar tarafından 54 gümrük idaresine gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere yer tahsisi yapıldığı görülmüş, bunlardan 18 tanesinde aşağıda yer alan giderlerin işletici kuruluşlar tarafından karşılanması gerekirken Bakanlık bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir:

- Kars Gümrük Müdürlüğü, TCDD'nin binasında hizmet vermemekle birlikte TCDD hizmet binasının elektrik, doğalgaz, telefon, su ve bakım onarım ihtiyaçlarının Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Antalya Havalimanı Gümrük Müdürlüğü, DHMİ'nin binasında 2510 m²'lik bir alanda (zemin+1 kat (1 mutfak+14 oda+2 arşiv)) hizmet vermekle birlikte telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Milas Havalimanı Gümrük Müdürlüğü, DHMİ'nin binasında 480 m²'lik bir alanda (2 katlı bina, 22 oda) hizmet vermekle birlikte telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Haydarpaşa Gümrük Müdürlüğü, TCDD'nin binasında 3020 m²'lik bir alanda (4 kat ve 50 oda) hizmet vermekle birlikte doğalgaz ve telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- İzmir Yolcu Salonu Gümrük Müdürlüğü, TCDD'nin binasında 730 m²'lik bir alanda (1 kat ve 10 oda) hizmet vermekle birlikte telefon ve fax giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- İstanbul Deniz Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü, TCDD'nin binasında 353 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte telefon ve elektrik giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Dalaman Havalimanı Gümrük Müdürlüğü ve Dalaman Kaçakçılık ve İstihbarat Büro Amirliği (Dalaman KİM), DHMİ'nin binasında sırasıyla 345,76 m² (1 kat ve 7 oda) ve 40 m²'lik

(3 oda) alanda hizmet vermekle birlikte internet, telefon ve fax giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Marmaris KİM, bir A.Ş. binasında 252 m²'lik (4 büro) alanda hizmet vermekle birlikte internet, telefon ve fax giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Çorlu Havalimanı Gümrük Müdürlüğü, DHMİ'nin binasında 325 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte internet ve telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- İskenderun Gümrük Müdürlüğü, bir A.Ş. binasında 2203 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte internet, fax ve telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Hatay KİM, bir A.Ş. binasında 360 m²'lik (4 büro) alanda hizmet vermekle birlikte internet, telefon ve fax giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Adnan Menderes Gümrük Müdürlüğü, DHMİ'nin binasında 2149 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte internet ve telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Bandırma Gümrük Müdürlüğü, bir A.Ş. binasında 2536 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte telefon, su ve katı atık giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Esenboğa Gümrük Müdürlüğü DHMİ'nin binasında 1950 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte internet ve telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Gemlik Gümrük Müdürlüğü bir A.Ş. binasında 1548 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte telefon ve internet giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

- Samsun KİM, bir AŞ binasında 490 m²'lik bir alanda hizmet vermekle birlikte telefon giderlerinin Bakanlık bütçesinden karşılandığı,

görülmüştür.

b) Bakanlıkça Gümrük Gözetimi ve Kontrolü Kapsamındaki İşletmelerin Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemesi

Bakanlığın Türkiye ile diğer ülkeler arasında demiryolu dâhil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idarelerinin, gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere yerine getirmeleri gereken çeşitli yükümlülükleri yerine getirmelerine ilişkin usul ve esasların belirlenmemiş olduğu görülmüştür.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun "İşletmelerin yükümlülükleri" başlıklı 218'inci maddesinde;

"Türkiye ile diğer ülkeler arasında demiryolu dahil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idareleri, bu Kanun hükümlerine göre gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere; yolcu salonları, geçici depolama yerleri, antrepolar ile görevli gümrük ve gümrük muhafaza idarelerinin çalışmalarına elverişli ve yeterli bürolar ve gözetleme kuleleri tesis etmek; buraların aydınlatma, ısıtma ve temizlik ihtiyaçlarını karşılamak; telefon ve büro eşyasını bedelsiz olarak sağlamak; limanlarda ve gümrük kapılarında gümrük gözetimine tabi eşya ve kişiler ile diğerlerinin birbirine karışmasını önlemeye yönelik her türlü fiziki yapıların sağlanması konusunda Gümrük Müsteşarlığının isteklerini yerine getirmek zorundadırlar..." denilmekte,

Gümrük Yönetmeliği'nin "Gümrük gözetimi ve kontrolü kapsamında işletmelerin yükümlülükleri" başlıklı 72/Ş maddesinde ise;

"(1) Kanunun 218 inci maddesinde belirtilen işleticiler;

a) Gümrük gözetim ve kontrolü işlemlerinin yapılmasını gerçekleştirmek üzere bedelsiz olarak;

1) Eşya, yolcu ve araçların fiziki aramasının etkin bir şekilde yapılabileceği kapalı arama tesisleri ile gümrük muayenesinin yapılabileceği uygun yerlerin teminini,

2) Eşya, yolcu ve taşıt trafiğine ilişkin olarak kullandıkları otomasyon sistemlerine, yazılımlara ve CCTV kamera sistemlerine gümrük idaresince erişimin sağlanması ve/veya bunlardan gümrük idaresince kullanılan sistemlere veri aktarımının düzenli ve kesintisiz olarak yapılmasını,

3) Birinci alt bentte belirtilen yer ve tesislerin bakım ve onarımlarının gerçekleştirilmesi ile ikinci alt bentte belirtilen sistemlerin düzenli olarak işletilmesi, güncellenmesi ve Bakanlık sistemleriyle uyumlu hale getirilmesini,

4) 72 ve 72/S maddelerinde belirtilen gözetim önlemleri ile kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri tamamlanmadan gümrüklü yer ve sahalardan çıkmalarını önlemeye yönelik gümrük idaresince talep edilen gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak,

b) Gümrük idaresince bilgisayar veri işleme tekniği yoluyla iletilen veri, mesaj ve talimatların gereğini yerine getirmek,

c) Aksi belirtilmedikçe, gümrük idaresince bildirilen ve gizli tutulması istenilen bilgileri açıklamamak,

ile yükümlüdürler.

(2) Bu maddede belirtilen yükümlülüklerle ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir...” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, demiryolu dâhil kara, deniz ve hava yoluyla yapılan eşya ve yolcu taşımalarında yararlanılan istasyon, deniz ve hava limanlarını işleten kuruluşlar ile posta idarelerinin, gerekli gümrük gözetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere yerine getirmeleri gereken çeşitli yükümlülükleri bulunduğu, her ne kadar bu yükümlülüklerin bir kısmı ilgili mevzuat maddelerinde ifade edilmiş olsa da, uygulamada gümrük müdürlüklerinde zaman zaman hangi giderlerin kim tarafından karşılanacağı konusunda anlaşmazlıklar yaşandığı, bu maddeye istinaden yükümlülükler konusunda bir uygulama birliğinin olmadığı tespit edilmiştir.

Kurum cevabında yukarıda yer alan gümrük müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen giderlerin, Bakanlığın Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünden alınan görüş yazısına istinaden işletici kuruluşlar yerine Bakanlık bütçesinden ödendiği belirtilmiş olmakla birlikte söz konusu görüş yazısının Gümrük Kanunu'nun 218'inci maddesine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Bu sebeple söz konusu giderlerin, Bakanlık bütçesi yerine Gümrük Kanunu'nun 218'inci maddesi kapsamında işletici kuruluşlar tarafından karşılaması ve tarafların yükümlülüklerini kesin olarak belirleyen "Usul ve Esasların" çıkarılarak uygulamada yaşanan tereddütlerin giderilmesi gerekmektedir.

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

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE
İŞLETMELERİ**

2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	6
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	7
6. DENETİM BULGULARI	7

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)	3
Tablo 2: 2024 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)	4

KISALTMALAR

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

DSİBMY: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

KÖİ: Kamu Özel İşbirliği Modeli

RG: Resmî Gazete

YİD: Yap İşlet Devret

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bakanlığa Ait Bazı Faaliyet ve Gelirlerin Protokolle Devredilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 467’nci maddesinde Ticaret Bakanlığının döner sermaye kurmaya yetkili olduğu belirtilmiş, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanları, çalışma usul ve esasları, giderleri, işletilmesi ile hesap usullerine ilişkin hususların Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine çıkarılacak yönetmelikle tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda 18.05.2019 tarihli ve 30778 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanları 11 bent halinde sayılmıştır. Buna göre, 4458 sayılı Gümrük Kanunu’na göre tasfiye edilecek hale gelen eşyaların tasfiyesini yapmak Kurumun esas faaliyet konusudur. Tasfiyelik eşyalar için depolar, mağazalar ve satış reyonları açılmasına ve işletilmesine ilişkin ilke ve standartları belirleyerek bu yerleri açmak, işletmek, işlettirmek ve denetlemek Kurumun yetki alanındadır. Bunların dışında Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, ihracatın geliştirilmesi ve ithalatın yönlendirilmesi kapsamında yapılacak faaliyetleri yürütmekte olup dış ticarete ürün denetimleri ve uygunluk değerlendirmesi, ürün denetimlerinde ihtiyaç duyulan laboratuvarların kurulması ve mevcutların geliştirilmesi, ürün denetimlerinde numune alımı ve analizi masrafları ile dış ticaret denetimleri kapsamında alınan ve firmalarca belli süreler dâhilinde geri alınmayan numunelerin satışına ilişkin faaliyetleri yerine getirmektedir.

Döner Sermaye İşletmesinin tasfiye işleri ile ilgili olarak tabi olduğu mevzuat aşağıda sıralanmıştır:

- 4458 sayılı Gümrük Kanunu,
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu,
- Gümrük Yönetmeliği,
- Tasfiye Yönetmeliği,
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Elkonulan Eşya ve Alıkonulan Taşıtlara İlişkin Uygulama Yönetmeliği,

- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Elkonulan Akaryakıtın Teslimi, Muhafazası, Tasfiyesi ve Yapılan Masraflara İlişkin Uygulama Yönetmeliği,

- Tasfiye Genel Tebliği (Kaçak Eşya ve Kaçak Eşya Naklinde Kullanılan Taşıtlara İlişkin İşlemler Seri No:1)

- Tasfiye Genel Tebliği (Elektronik İhale Seri No: 1)

İhalelere katılımı ve rekabeti artırmak, eşyanın tasfiyesini hızlandırmak amacıyla tasfiyelik hale gelen araç ve eşyaların ihale ile satışı 2014 yılından itibaren internet üzerinden elektronik ortamda gerçekleştirilmekte olup buna ilişkin usul ve esaslar Tasfiye Genel Tebliği'nde düzenlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 458/B maddesi ile Destek Hizmetleri, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğüne verilen görevler kapsamında yapılması gerekli olan bir kısım faaliyetler, idari ve mali yönden bu Genel Müdürlük tarafından yönetilen ve Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren 21 tasfiye işletme müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Bakanlık bünyesinde bulunan işletme müdürlükleri gümrük ve dış ticaret bölge müdürlüklerine bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

İşletme faaliyetleri; harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, işletme personeli, diğer birimlerin ilgili personeli ile muhasebe biriminde görevli personel eliyle yürütülmektedir.

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 31.12.2024 tarihi itibarıyla toplam personel sayısı 713 olup bunların 605'i kadrolu personel, 108'i işçi olarak görev yapmaktadır.

Ticaret Bakanlığının merkez, taşra ve yurt dışı birimlerinin mal ve hizmet alımları ile yatırım harcamalarının döner sermaye bütçesinden yapılmasına yönelik taleplerini genel bütçe ödeneklerini de gözeterek değerlendirmek ve karara bağlamak görevi Döner Sermaye Komisyonuna verilmiştir. Döner Sermaye Komisyonu; Bakanlıkça belirlenen limitler dâhilinde ilgili Bakan Yardımcısı veya Destek Hizmetleri, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye Genel Müdürü başkanlığında, ilgili merkez birim amir veya amirleri, Strateji Geliştirme Başkanı, Destek Hizmetleri, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünde ilgili Genel Müdür Yardımcısı ile Döner Sermaye Dairesi Başkanından teşekkül etmektedir.

1.3. Mali Yapı

Döner Sermaye İşletmeleri için 100.000.000 TL sermaye tahsis edilmiş olup bu tutarın

tamamı ödenmiştir.

01.01.2024 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı 2024 Yılı Döner Sermaye Bütçesi ile gümrük ve dış ticaret bölge müdürlüklerine bağlı işletme müdürlüklerine 3.770.000.000 TL ödenek verilmiş olup Döner Sermaye İşletmesinin 2024 yılı geliri 3.960.000.000 TL olarak tahmin edilmiştir.

Öte yandan, 2024 yılı Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye Bütçesi Uygulama Esasları'nın "Ek Ödenek ve Ödenek Aktarımı" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Döner sermaye bütçesi ödeneklerinin yetersiz kalması halinde, faaliyetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla, ekonomik veriler de göz önünde bulundurulmak kaydıyla ek ödenek vermeye Bakan yetkilidir." hükmü gereği Bakan onayı ile 450.000.000 TL ek ödenek verilmiş olup ek gelir artışı 260.000.000 TL olarak tahmin edilmiştir. Böylelikle, nihai toplam 4.220.000.000 TL'ye ulaşan bütçe ödeneğinin türleri itibarıyla dağılımı ve yıl sonu gerçekleştirmeleri aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği*	Harcama	Harcama/ Yıl Sonu Ödeneği (%)
01	Personel Giderleri	554.084.000	554.084.000	452.087.687	82
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	110.899.000	110.899.000	76.686.907	69
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	525.741.000	775.741.000	415.926.893	54
05	Cari Transferler	529.276.000	729.276.000	657.324.355	90
06	Sermaye Giderleri	2.050.000.000	2.050.000.000	382.138.880	19
Toplam		3.770.000.000	4.220.000.000	1.984.164.722	47

*Ek bütçe ile verilen ödenekler dâhildir.

Yıl sonunda gerçekleşen 1.984.164.722 TL'lik toplam bütçe giderinin yaklaşık %27'si personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinden oluşmaktadır. Ayrıca toplam giderin % 33'ü kadar cari transfer yapılmış olup bunun %92'sini ise aylık gayrisafi hasılatтан tahsil edilen tutarlar üzerinden genel bütçeye aktarılan Hazine payları oluşturmaktadır. Ticaret Bakanlığı faaliyetlerinin finansmanında Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden yıl boyunca toplam 519.875.290 TL kaynak kullanılmıştır.

Öte yandan, 2024 yılında 4.068.925.021 TL bütçe geliri elde edilmiş olup bütçe gelirlerinden ret ve iadeler düşüldüğünde net bütçe geliri 4.054.335.397 TL olarak

gerçekleşmiştir.

Tablo 2: 2024 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (TL)

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Planlanan Bütçe Geliri*	Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
03	Mal ve Hizmet Gelirleri	3.233.708.000	3.105.831.315	96
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	4.000	0	0
06	Sermaye Gelirleri	24.000	0	0
09	Diğer Gelirler	986.264.000	963.093.706	98
Toplam		4.220.000.000	4.068.925.021	96
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler (-)			14.589.625	
Net Bütçe Geliri			4.054.335.396	

*Ek bütçe dâhildir.

Gerçekleşen toplam bütçe geliri içindeki en büyük pay, tasfiyelik hâle gelen araç ve eşyaların satışından elde edilen gelirlere ilişkindir. Bu kapsamda mal ve hizmet gelirlerinden olan "tasfiye edilecek eşya ve hurda satış gelirleri" kaleminden 2.080.538.570 TL bütçe geliri elde edilmiştir. 2024 yılında elde edilen 934.743.098 TL faiz geliri Diğer Gelirler kalemine dâhildir. Geçici depolama yeri ve antrepo işletmeciliği ile laboratuvar tahlillerinden elde edilen gelirler, belgelendirme ve izin verme gelirleri Döner Sermaye İşletmesinin mal ve hizmet gelirleri arasındadır.

Diğer taraftan, İşletmenin 2024 yılı gelir tablosuna göre net satışları 3.080.045.235,36 TL'dir. Net satışlar içindeki en yüksek payı sırasıyla "kesintiler" ile "belgelendirme ve izin gelirleri" oluşturmaktadır. İşletmenin faaliyet giderleri ise 2.044.079.830,29 TL'dir. Diğer faaliyetlerden olağan gelir ve karların toplamı olan 936.078.515,24 TL'nin 934.751.917,10 TL'sini faiz gelirleri oluşturmaktadır. İşletmenin vergi ve diğer yasal yükümlülük karşılıkları sonrası dönem net kârı ise 1.496.302.411,78 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (DSİBMY) hükümlerine tabidir.

Buna göre, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir ve Yönetmeliğin üçüncü kısmının “Çerçeve Hesap Planı” başlıklı dördüncü bölümünde detaylı olarak düzenlenen sistematığe uygun olarak kaydedilir.

DSİBMY’nin 565’inci maddesine göre, bilanço ve gelir tablosu dipnotlar ve ekleri ile birlikte temel mali tabloları oluşturur. Mali tabloların amacı yatırımcılar, kredi verenler ve diğer ilgililer için karar almada yararlı bilgiler sağlamak, gelecekteki nakit akımlarını değerlendirmede yararlı bilgiler sağlamak ve varlıklar, kaynaklar ve bunlardaki değişiklikler ile işletme faaliyet sonuçları hakkında bilgi sağlamaktır.

Mali raporlamanın amacı ise yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için de; 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.

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 denetime sunulanlar aşağıda sayılmakta olup denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikakte alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Bakanlığa Ait Bazı Faaliyet ve Gelirlerin Protokolle Devredilmesi

Bakanlığın, kendi görev alanına giren yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri ve bu hizmetler karşılığı elde edilen gelirleri toplama yetkisini, protokollerle süreli veya süresiz olarak özel firma, sanayi odaları, borsalar, organize sanayi bölgesi, il özel idaresi vb. kuruluşlara devrettiği görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Destek Hizmetleri, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü" başlıklı 458/B maddesinin (k) bendinde; "Gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak" ilgili Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmış; bu düzenlemenin devamı niteliğinde, 11.01.2022 tarih ve 31716 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Ticaret Bakanlığı Taşra Teşkilatı Hakkında Yönetmelik'in "Gümrük müdürlüğünün görevleri" başlıklı 21'inci maddesinin (bbb) bendinde ve aynı Yönetmeliğin

“Tasfiye işletme müdürlüğünün görevleri” başlıklı 23’üncü maddesinin (h) bendinde söz konusu görevlerin taşra teşkilatında gümrük idareleri ve tasfiye işletme müdürlükleri eliyle yürütüleceği belirlenmiştir.

19.05.2019 tarih ve 30778 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği”nin “Gelirler” başlıklı 6’ncı maddesinin (e) bendinde ise gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetlerden elde edilen gelirler döner sermayenin gelirleri arasında sayılmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetler gümrük idaresinin görevleri arasında sayılmakta ve bu görevler neticesinde döner sermaye geliri elde edilmektedir. Bu gelirler ardiye gelirleri, tartı ücreti gelirleri, terminal hizmeti gelirleri, giriş çıkış ücreti gelirleri, fuzuli işgal gelirleri ile tahlil ve analiz gelirleridir.

Bakanlığın 1 sayılı CBK’den önceki teşkilat düzenlemeleri olan 02.07.1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede, gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda, Bakanlığa ait hizmetlerin başka kuruluşlara gördürülebileceğine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. İlk olarak 10.07.2018 tarihinde yayımlanan 1 sayılı CBK’nin “Görev” başlıklı 441’inci maddesinin (g) bendinde “lojistik merkezlerinin işlettirilmesi” Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

Yine 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’un “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, 09.05.2008 tarihli ve 5762 sayılı Kanun’un 1’inci maddesiyle yapılan değişikliklerle “lojistik merkezlerinin” ve 03.04.2013 tarihli ve 6456 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesiyle yapılan değişikliklerle de “gümrük tesislerinin” yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Kanun kapsamına dahil edilmiştir.

Dolayısıyla her ne kadar Bakanlığın teşkilat düzenlemesine 2018 yılında dahil edilmiş olsa da, 3996 sayılı Kanun’a 2008 yılında yapılan değişikliklerle söz konusu hizmetlerin gördürüldüğü “lojistik merkezleri” nin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde başka kuruluşlara

işlettirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Böylece, 2008 yılından sonra söz konusu hizmetlerin Bakanlık dışındaki kuruluşlara gördürülmesine cevaz verilmiş olup usul olarak 3996 sayılı Kanun belirlenmiştir.

3996 sayılı Kanun'un "Yetki" başlıklı 4'üncü maddesinde; bu Kanun'da öngörülen yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre yaptırmak isteyen idarenin, projeye ilişkin ön yapılabilirlik etüdüyle ilgili kurumlara müracaat edeceği, Yüksek Planlama Kurulu tarafından söz konusu yatırım ve hizmetleri gerçekleştirmek için yetkilendirileceği, "sorumluluk ve tazminat" başlıklı 6'ncı maddesinde bu şirketlerin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümlerin sözleşmede yer alacağı, "Süre" başlıklı 7'nci maddesinde sözleşmelerin süresinin 49 yıldan fazla olamayacağı, "Devir" başlıklı 9'uncu maddesinde ise devire ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul Ve Esaslarına İlişkin Karar'ın "İlan" başlıklı 6'ncı maddesinde YİD modeli çerçevesinde yaptırılmak istenen yatırım ve hizmetlerin, Resmî Gazete ile Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede ilan edilerek duyurulacağı; "Görevlendirme usulleri" başlıklı 12'nci maddesinde kapsamdaki görevlerin tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve pazarlık usullerinden biri ile verilebileceği; "Sözleşmede yer alacak hususlar" başlıklı 18'inci maddesinde sözleşmede bulunması gereken zorunlu unsurları; "Teminat" başlıklı 24'üncü maddesinde teminat alınmasının zorunlu olduğu; "Süre sonunda tesisin devri" başlıklı 29'uncu maddesinde ise sözleşme süresi sona erince tesislerin nasıl devredileceği düzenlenmiştir.

08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı RG'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde (Sıra No: 45) kamu özel iş birliği uygulamalarının muhasebe işlemleri düzenlenmekte olup tebliğin "KÖİ modeline ilişkin sözleşmelerin muhasebe esasları" başlıklı 4'üncü maddesinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde imzalanan kamu özel iş birliği sözleşmelerinde yer alan yapım işlerine ilişkin girişilen taahhütler, gerçekleştirmeler, güncellemeler, edinilen varlıklar ile üstlenilen yükümlülükler ve kamu hizmetinin sunumuna ilişkin işlemlerin muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede 2001 ila 2024 yılları arasında 50 adet gümrük müdürlüğünde, 2008 yılından önce herhangi bir yasal bir dayanağı olmadan, 2008 yılından sonra ise mevzuatta belirtilen yap-işlet-devret modeline uyulmadan, ihale yapılmadan, ön yapılabilirlik etüdü

olmadan, gümrük binası gibi belirli sabit maliyetlerin ya da işletme maliyetlerinin karşılanması gibi birbirinden farklı edinimler içeren protokollerle 7 adedi süresiz olmak üzere, gümrük müdürlükleri ve döner sermaye tasfiye işletme müdürlüklerinin bir takım hizmetlerini gördürme ve bunlara bağlı gelirleri tahsil etme yetkisinin çeşitli kuruluşlara devredildiği görülmüştür. Ayrıca söz konusu devire ilişkin girişilen taahhüt, gerçekleşme, güncelleme, edinilen varlık ile üstlenilen yükümlülükler ve kamu hizmetinin sunumuna ilişkin işlemlerin muhasebe kaydı da bulunmamaktadır.

Söz konusu Protokoller incelendiğinde, protokollerin genellikle 5 ila 11 maddeden oluştuğu, dayanak maddesinin bulunmadığı ve şirketlerin sözleşme kapsamında yerine getirmeleri gereken yükümlülükleri yerine getirmemesi durumunda idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümlerin yer almadığı görülmüştür. Ayrıca, Protokollerde süre sonunda işletmelerin devir işlemleri, şirket tarafından inşa edilen tesislerin akıbeti, teminat, yatırım finansmanı, idarenin kontrol ve denetim yetkileri, sigorta işlemleri, işletme usulü ve süreç boyunca elde edilecek gelir ve ücretler gibi pek çok önemli husus da yer almamaktadır.

Kamu idaresinden alınan cevapta ilk olarak; yatırım programına dâhil edilerek bütçe imkânları ile gerçekleştirilmek istenilen bazı gümrük idaresi yapım projelerinin, bütçe kısıtı ve tasarruf tedbirleri gerekçesiyle Bakanlığın yatırım programında yer alamadığı, konunun aciliyet arz etmesi ve söz konusu temine ilişkin yatırım programı süreçlerinin zaman alması sebepleri ile gümrük idarelerinin hizmet binası ihtiyaçlarının gönüllülük ve karşılıklı iyi niyet esasına dayanan söz konusu Protokoller ile yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak uygulamada ve yerinde yapılan denetimde görüldüğü üzere, Protokoller sadece karşılıksız olarak gümrük binası ve yer tahsisinden ibaret olmayıp genel olarak hizmet binası yapılmasının yanı sıra personel servis ve yemek giderlerinin işletici kuruluşlardan temin edilmesi karşılığında Döner Sermaye İşletmesi Genel Müdürlüğünün görevi olan yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri görme ile bunun karşılığı elde edilecek geliri tahsil etme yetkisinin işletici kuruluşlara devredilmesiyle ilgilidir. Ayrıca kamu hizmetinin tasarruf tedbirleri ve/veya bütçe kısıtı gibi nedenlerle, aciliyet gerektiriyor olması halinde bile herhangi bir yasal bir dayanak ve usul olmaksızın, gönüllülük ve karşılıklı iyi niyet esasına göre özel firma, sanayi odaları, borsalar, organize sanayi bölgesi vb. kuruluşlara süreli veya süresiz olarak hizmet gördürülmesi ve bunun karşılığında esasen kamuya ait olan gelirleri toplama yetkisinin bu kuruluşlara devredilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresince ikinci olarak, Protokol yapmak suretiyle hizmet binası temininin satın alma veya kiralamaya göre maliyetleri en aza indirdiği ifade edilmişse de ortada vazgeçilen yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetlerin gelirleri olduğu ve kıyaslamanın buna göre yapılmasının gerektiği düşünülmektedir. Bazı Protokollerin süresiz, bazılarının da 49 yıllık olduğu ve Protokol öncesinde bu konuda yapılmış bir fayda-maliyet analizi de olmadığı düşünüldüğünde işletici kuruluşların elde ettiği gelir ile verdikleri hizmetin (bina yapımı, personel servisi giderleri vb.) kıyaslanması mümkün olamamaktadır.

Cevapta üçüncü olarak, Mülga 640 sayılı KHK ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 458/B-(1/k) maddesinde yer alan hizmetlerin asli kamu hizmeti olmadığı, bunun yanında 1 sayılı CBK ile verilen görevin sadece Bakanlığa tahsisli alanlarla sınırlı olduğu, Bakanlığa tahsisli olmayan alanlarda bu hizmetlerin özel firmalara gördürülebileceği yani hizmetin gördürüldüğü arsanın mülkiyet durumuna göre hizmetin sahipliğinin değişeceği ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda da yazıldığı üzere, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "458/B maddesinin (k) bendinde, Ticaret Bakanlığı Taşra Teşkilatı Hakkında Yönetmelik'in 21'inci maddesinin (bbb) bendinde, aynı Yönetmeliğin 23'üncü maddesinin (h) bendinde ve Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin (e) bendinde bu hizmetlerin Bakanlık eliyle yürütüleceği açıkça belirtildiğinden bu hizmetlerin asli kamu hizmeti olduğu açıktır. Bunun yanı sıra kamu hizmetinin ifa edilme ve bu hizmetlerden elde edilen gelirleri tahsil etme yetkisi hizmetin gördürüldüğü arsanın mülkiyetinin kimin olduğuna göre değişmemektedir.

Sonuç olarak, Bakanlığın gümrük müdürlükleri ve döner sermaye tasfiye işletme müdürlüklerinin anılan hizmetleri gördürme ve bunlara bağlı gelirleri tahsil etme yetkisini mevzuatın cevaz verdiği usulde devretmesi, protokollerin mevzuata uygun şekilde yapılması ve bu devirlere ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

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

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