



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TİCARET BAKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

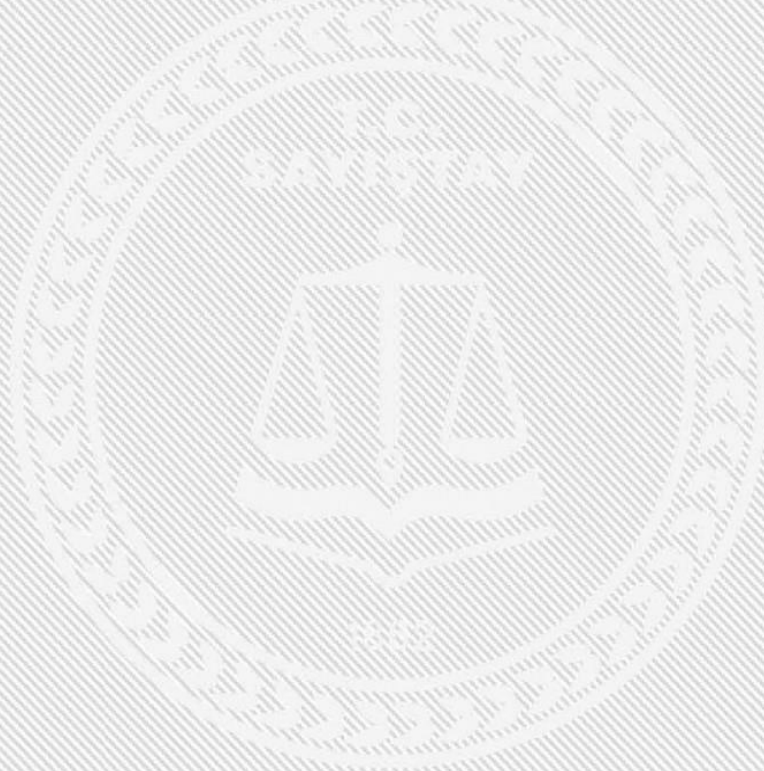
Eylül 2020



İÇERİK

TİCARET BAKANLIĞI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	113

TİCARET BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	108

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Ödenek Kullanımı (TL)	4
Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Dağılımı.....	5
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	5
Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	6
Tablo 5:İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Yapılan 2019 Yılı Harcamaları	15
Tablo 6:Serbest Bölgeler İtibarıyla Geçici Teminat Hesaplarına Ait Bilgiler	28
Tablo 7: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabına Ait İcmal Tablosu.....	44
Tablo 8 : 2019 Yılında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Yapılan Harcamalar.....	44
Tablo 9:Tebliğ'in 6/(3) Fıkrası Bentlerine Göre Vergi Resim Harç ve İstisna Belgeleri Tablosu.....	59

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AHL	İstanbul Atatürk Havalimanı
ASBAŞ	Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
AVM	Alışveriş Merkezi
BAİB	Batı Akdeniz İhracatçılar Birliği
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BKİ	Bölge Kurucu ve İşleticisi
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
EİB	Ege İhracatçı Birlikleri
ESBAŞ	Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
GASBAŞ	Gaziantep Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
HES	Hidroelektrik Santral
ISO	International Organization for Standardization (Uluslararası Standartlar Örgütü)
İDTM	İstanbul Dünya Ticaret Merkezi
İİB	İstanbul İhracatçı Birlikleri
İMMİB	İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri
İTKİB	İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri
İTO	İstanbul Ticaret Odası
İZTO	İzmir Ticaret Odası
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOSBAŞ	Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
PR	Public Relations (Halkla İlişkiler)
SBUY	Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
THYAO	Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı
TİF	Taşınır İşlem Fişi
TİM	Türkiye İhracatçılar Meclisi

TMŞ	Teknik Müşavirlik Şirketi
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UR-GE	Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ
USD	United States Dollar (Amerikan Doları)
VRHİB	Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi
YİD	Yap-İşlet-Devret

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi ve Hesapta Bulunan Tutarın Atıl Olarak Bekletilmesi
2. Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi
3. Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
4. Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi
5. Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Gümrük Kapılarına İlişkin İşlemlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. Tahsisli Kullanılan Bakanlık Ana Hizmet Binasının Taşınmazlar Hesabında İzlenmemesi
7. Bakanlığın Döner Sermayeli İşletmelerine Tahsis Edilmiş Olan Sermaye Tutarına Mali Tablolarda Hatalı Yer Verilmesi
8. Serbest Bölgelerden Çeşitli Nedenlerle Geri Getirilmek Üzere Çıkarılan Ürün veya Makineler İçin Toplanan Teminatların Takiplerinin Yapılmaması, Teminat Hesaplarında Gelir Kaydedilmesi Gereken Paraların Atıl Durumda Bekletilmesi ve Bakanlık Hesaplarında İzlenmemesi
9. Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına Tahsis Edilen Hazine Arazilerinin Tahsis Şartlarını Kaybetmesi, Bu Arazilerin Cins Tashiş İşlemlerinin Yapılmamış Olması
10. Serbest Bölgelerde Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
11. Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirmek Amacıyla Ayrılan Payların ve Yapılan Harcamaların

Kamu Mali Sistemine Dahil Edilmemesi

2. Turquality® Programından Yararlanabilmek İçin Ön Koşul Olan Gelişim Yol Haritası Hazırlanması İşlerinin, İhalesiz Olarak Bakanlıkça Belirlenmiş Firmalara Verilmesi ve Söz Konusu İşlerin Fiyatları Arasında Çok Büyük Farkların Bulunması

3. Tampon Alanda Gümrük İşlemleri İçin Organize Sanayi Bölgesi'nden Gelen Tırlara Otopark ve Kantar Hizmeti Sunulması ve Bu Kapsamda Elde Edilen Faaliyet Dışı Kazançlar İçin KDV Kanunu'nun İstisna Hükümlerinden Yararlanılması

4. İhracata Yönelik Devlet Yardımlarının Dolaylı Vergiler Dâhil Verilmesi Sebebiyle Şirketlerin İndirim Konusu Yaptıkları KDV Tutarlarının Desteklenmesi

5. UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Alım Heyeti Desteklerinde Katma Değer Vergisi Tevkifatının Hesaplanmasında Sorunlar Bulunması

6. Tohumluk Kredilerinin Envanter, Takip, Tahsilat ve Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması

7. Uluslararası Katılıma Açık Kamu İhalelerinde Sağlanan Vergi, Resim ve Harç İstisnası Uygulamalarında Hata ve Mevzuat Eksikliklerinin Bulunması

8. Ege Serbest Bölgesi Genişleme Alanında ESBAŞ'ın Yasalara Aykırı Olarak İnşaata Başlaması ve Kiralama Yapması, Bu İşlemlere Yetkili Merciler Tarafından İzin/Onay Verilmesi

9. Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi ve Bu Hesaplarda Biriken Tutarların Mevzuatta Belirtilen Amaç Dışında Harcanması

10. TURQUALITY® Programı Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmeye Devam Edilmesi

11. Mal Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Gereken Bir Ayakkabı Markasının, Hizmet Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Dolayısıyla Daha Fazla Oranda Destekten Faydalanması

12. Yurt Dışındaki Birimlerin Kira Giderlerinin 10 Baz Puan Fazla Ödenmesi

13. Gümrük Müdürlüklerinin Kurulacağı Alanların Protokollerle Belirlenmesi Sürecinde İşletmeciye Sağlanacak Gelirler ve Yüklenecek Maliyetlerin Dikkate Alınmaması

14. Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımları Kapsamında Desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” Organizasyonu İçerisinde “Danışmanlık Ücreti” Ödenmesi

15. Yurtdışı Teşkilatına Gönderilen Avansların Süresinde Kapatılmaması

16. Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Kiraladığı Yurtdışı Birimi İçin Birim Alan Kirası Ödenmesi Gerekirken, Yapılan Sözleşme ile Belirlenen Kira Bedeline Ortak Kullanım Giderlerinin de Dahil Edilmesi

17. Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Yurtdışı Birimleri İçin Zorunlu Ön Koşul Olan Ticaret Müşavirliği Onayı Yerine Genel Müdürlük Yazısı Dikkate Alınarak Desteklenmesi

18. Ticaret Bakanlığının İhracatı Artırmaya Yönelik Sunduğu Devlet Destek ve Yardımlarının Etkin Bir İzleme ve Etki Değerlendirmesine Tabi Tutulmaması

19. Serbest Bölge Gelirlerinin Kontrolünün Sağlandığı Bir Otomasyon Sisteminin Olmaması

20. KOSBAŞ Tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile Yapılması Taahhüt Edilen Depoların İnşa Edilmemesi

21. Yurt Dışı Ofis Desteği Ödemelerinin Düzenlemelere Uygun Yapılmaması

22. Tasarım Desteği Mevzuatında “Tasarım” ve “Ürün Geliştirme” Tanımlarının Yapılmamış Olması ve Tasarım/Ürün Geliştirme Sayılamayacak Faaliyetlerin Desteklenmesi

23. Tasarım Desteği Kapsamında Alınan Alet/Teçhizat Malzemenin Rayice ve İçerik Olarak Belirlenen Kapsama Uygunluğu Konularında Bilirkişi/Uzman Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması

24. Tasarım Projelerinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Konularda Mevzuat Eksiklikleri Bulunması

25. Tasarım Proje Bütçelerinin Ayrıntılı Hazırlanmaması ve Bütçelere Uyulmadan Harcama Yapılması

26. UR-GE Tebliği’ne Göre Gerçekleştirilen “Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri”ne İlişkin Basılı Materyallerin Yurtdışı Çıkışlarını Tevsik Edici Belgelerin İbrazına Dair Mevzuat Hükmünün Bulunmaması

27. UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Desteklerde Çeşitli Gider Kalemlerinin Rayiçlere Uygunluğunun Kontrolünü Sağlayan Düzenlemelerin Bulunmaması

28. “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” Kapsamında Firmalardan Bazılarının Sektörlere Göre Belirlenen Küme Dışında Kaldıkları Halde Aynı Küme İçerisinde Değerlendirilerek Desteklenmesi

29. UR-GE Kapsamında Desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti”ndeki Katılımcıların Şirket Bilgilerinin Temin Edilmemesi, Şirket/Kişi İlişkilerini İspatlayan Belge Talebinin ve Katılımcı Seçim Kriterlerinin Mevzuatta Bulunmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Görev ve Yetki" başlıklı 104'üncü maddesi uyarınca hazırlanan ve 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat ve idari yapısı yeniden belirlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 441'inci maddesi ile Ticaret Bakanlığına verilen başlıca görevler şunlardır:

- 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; ihtilafli durumlarda uzlaşmaya ilişkin işlemleri düzenlemek ve yürütmek; gümrük işleriyle ilgili istatistikî bilgileri üretmek, toplamak, değerlendirmek ve açıklamak,
- Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği 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 işbirliği suretiyle yürütmek, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerine ilişkin çalışmalarını 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 işbirliği 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,
- Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla olan ikili, bölgesel ve çok taraflı ticarî ve ekonomik ilişkilerini düzenlemek, yürütmek ve bu konularda ilgili mevzuatı çerçevesinde anlaşmalar yapmak, uluslararası kuruluşların Bakanlığın yetki ve görev alanına giren konulardaki çalışmalarını takip etmek ve bu konularda görüş oluşturmak,
- 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 işbirliği 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 teşkilâtının hizmet birimleri şunlardır:

- İhracat Genel Müdürlüğü,
- İthalat Genel Müdürlüğü,
- İç Ticaret Genel Müdürlüğü,
- Gümrükler Genel Müdürlüğü,
- Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü,
- Dış Temsilcilikler ve Uluslararası Etkinlikler Genel Müdürlüğü,
- Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü,
- Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü,
- Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü,
- Esnaf, Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü,
- Ticaret Araştırmaları Genel Müdürlüğü,
- Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü,
- Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü,
- Personel Genel Müdürlüğü,
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
- Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Özel Kalem Müdürlüğü.

Taşra teşkilâtı, 18.02.2019 tarihinde yeniden yapılandırılmıştır. Taşra teşkilâtı biri henüz faaliyete geçmeyen 19 Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri, 81 Valilik Ticaret İl Müdürlükleri ile doğrudan merkeze bağlı 18'i faal olmak üzere toplam 21 Serbest Bölge Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüklerine bağlı 164 Gümrük, 32 Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat, 21 Tasfiye İşletme, 19 Personel, 12 Laboratuvar Müdürlüğü, 19 Hukuk Grup Başkanlığı, 40 Ticaret Denetmenleri Grup

Başkanlığı bulunmaktadır.

Bakanlık geniş bir yurt dışı teşkilatına sahip olup, 2019 yıl sonu itibariyle, 108 Ticaret Müşavirliği, 51 Ticaret Ataşeliği (15 Gümrük Müşavirliği, 5 Gümrük Ataşeliği) ve 2 Ticaret Ofisi (San Fransisko ve Kazablanka) ile uluslararası kuruluşlar nezdinde 3 Daimi Temsilcilikten (OECD/Paris, DTÖ/Cenevre ve AB/Brüksel) oluşan 164 yurt dışı temsilciliği bulunmaktadır.

Ticaret Bakanlığının 31.12.2019 tarihi itibariyle toplam personel sayısı 20.519 olup, bunların 4.097'si merkezde, 15.298'i taşra teşkilatında, 282'si yurt dışı teşkilatında, 842'si ise döner sermaye işletmelerinde görev yapmaktadır.

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.

31.12.2018 tarihli ve 30642 sayılı Resmi Gazete'de (Mükerrer) yayımlanarak yürürlüğe giren 7156 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ticaret Bakanlığına toplam 5.693.753.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu ödenek toplamı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeli İdarelere (I Sayılı Cetvel) verilen ödenek tutarının %0,60'ına tekabül etmektedir.

Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre 2019 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1: 2019 Yılı Ödenek Kullanımı (TL)

Yıl İçinde Alınan	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yılı İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam
5.431.547.832,31	313.213.594,74	5.118.334.237,57	5.118.334.237,57	-	5.118.334.237,57

Bakanlığa 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen başlangıç ödeneği 5.693.573.000 TL iken yıl içerisinde eklenen ve düşülen ödeneklerle birlikte bu tutarın toplam 5.431.547.832,31 TL'si ödenek gönderme belgesine bağlanmıştır. Ödenek gönderme belgesine bağlanan ödeneklerin tenkis işlemlerini müteakip, yıl içinde yapılan ödeme işlemleri ise 5.118.334.237,57 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ticaret Bakanlığının faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından 34.411.183,91 TL; İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından 23.951.310,90 TL ve Kantar Payı Gelirleri Hesabından 42.102.367,00 TL olmak üzere toplam 100.464.861,81 TL kaynak kullanılmıştır.

Öte yandan Ticaret Bakanlığınca, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2019 yılında sağlanan fonlardan 4.140.804,24 Avro kaynak kullanılmıştır.

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

Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Dağılımı

Bütçe Gideri Türü	Gider Toplamı (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	1.349.134.160,50	26,36
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	187.877.158,01	3,67
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	282.949.176,44	5,53
05 Cari Transferler	3.161.021.338,34	61,76
06 Sermaye Giderleri	132.972.404,28	2,60
07 Sermaye Transferleri	4.380.000,00	0,08
Toplam	5.118.334.237,57	100,00

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre tahsil edilen 2019 yılı bütçe gelirleri, ret ve iade tutarları, net bütçe gelirleri ile gelir türü itibariyle net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelirine oranı aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Bütçe Geliri Türü	Gelir (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Bütçe Geliri (TL)	Oranı (%)
01 Vergi Gelirleri	150.116.445.015,32	913.804.538,16	149.202.640.477,16	98,59
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	251.635.955,13	61.596,21	251.574.358,92	0,17
04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	349.332,29	0,00	349.332,29	0,0002
05 Diğer Gelirler	2.198.312.317,00	325.257.989,36	1.873.054.327,64	1,24
06 Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08 Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	152.566.742.619,74	1.239.124.123,73	151.327.618.496,01	100,00

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu ise

aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
5.262.434.402,53	154.345.574.263,96	2.789.864.169,86	151.555.710.094,10	146.293.275.691,57

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'un 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.

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 Yönetmelik'e 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 da Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi bulunmaktadır. Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Öte yandan, kağıt ortamında yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak süreçlerin yeniden

ele alınarak elektronik belge kullanımının yaygınlaştırılması ve kamu mali yönetim sistemi içerisinde yer alan bilişim sistemlerinin birlikte çalışabilirlik prensibi doğrultusunda entegre edilmesi amacıyla geliştirilen “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi” projesi kapsamında; entegrasyona açık ve elektronik belge altyapısına uygun “Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi” ile “Yeni Harcama Yönetim Sistemi” kullanımına geçiş 2018 yılı itibarıyla tamamlanmış olup, işlemler söz konusu modüller kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 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, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli,
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu,
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu,
- Faaliyet Sonuçları Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablolarına 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 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, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrol için “kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol

faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme” bileşenleri temelinde standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığına bağlı birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu kapsamda Bakanlık “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (İKEP)” Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun olarak hazırlanmış, 10.05.2019 tarihinde Bakan Yardımcılığı Makamının Onayı ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Onay ile “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” ile “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Çalışma Grupları” oluşturulmuştur.

Kamu İç Kontrol Standartlarına uyum düzeyini arttırarak ortak dilin geliştirilmesi amacıyla merkez teşkilatı birimlerinin çalışma gruplarında görevlendirilen personelin katılımıyla toplantılar düzenlenmiş, tüm taşra teşkilatı birimlerinin iç kontrol sistemine uyum düzeyinin değerlendirilmesi amacıyla da 361 birim ve bağlı alt birimde görev yapan yönetici personelin katılımı ile anket çalışmaları yapılmıştır.

Bununla birlikte, Bakanlığın 2019-2023 tarihlerini kapsayan Stratejik Planı yürürlüğe girmiş, bu çerçevede 2019 yılı Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporu da oluşturularak kurumsal web sitesinde yayımlanmıştır. Bakanlık 2019-2023 Stratejik Planı’nın bilinirliğinin arttırılması amacıyla tüm kurum personeline duyuru yapılmıştır. Eğitim ve pilot birim uygulama çalışmaları kapsamındaki sonuçlar değerlendirilerek, “Ticaret Bakanlığı Kurumsal Risk Yönetimi Yönergesi Taslağı” hazırlanmıştır.

Diğer taraftan, Bakanlık Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı’nın 2019 yılı uygulama sonuçları ve birimlerden alınan revize talepleri üst yönetici onayına sunulmak üzere İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu’nun değerlendirmesine sunulmuştur. “Üst Yöneticinin İç Kontrol Güvence Beyanı” yayımlanmış ve bu beyan ile üst yönetici tarafından, iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığı bildirilmiştir.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ticaret Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi ve Hesapta Bulunan Tutarın Atıl Olarak Bekletilmesi

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) gelir ve gider hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; Fon kaynaklarından kullanılan kredilerden toplanan nakdin herhangi bir muhasebe biriminin hesaplarında izlenemediği ve atıl olarak bekletildiği anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun’un Ek 2’nci maddesindeki düzenlemelerle; Fonun gelirlerinin bütçeye gelir kaydedileceği, giderlerinin ise bütçeye konulan ödeneklerle gerçekleştireceği, Fon gelirlerinden kredi anapara geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatının genel bütçeye gelir kaydedilmeksizin Fonun gider hesabına aktarılacağı hükme bağlanmıştır.

DFİF’nin kurulması ile fon giderlerinin izlenmesi için Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) Ankara Şubesi nezdinde açılan 450.408.002 No.lu Gider Hesabı, kredi anapara ve faizlerinin aktarılması amacıyla açık tutulmakta olup, 31.12.2019 itibariyle hesabın bakiyesi 9.448.950,38 TL’dir.

Söz konusu husus 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporuna da alınmış ve konu ile ilgili bir kanun değişikliği yapılması gerekliliği belirtilmiştir.

Ancak, 2019 yılı denetimleri sırasında, gerekli kanun değişikliğinin yapılmadığı anlaşılmış olup, buna bağlı olarak, TCMB tarafından Ticaret Bakanlığı Saymanlık

Müdürlüğünün TCMB nezdinde bulunan tahsilat hesabına gelir kaydedilmek üzere aktarma yapılması mümkün olamamıştır.

Söz konusu hesabın Bakanlık muhasebe birimi hesabına dâhil edilememesinden dolayı hesaba ait işlemler muhasebeleştirilmemekte ve Bakanlık mali tablolarında yer almamaktadır. Dolayısıyla hesapta bulunan 9.448.950,38 TL atıl bir şekilde bekletilmekte ve hesaba ilişkin dönemsel bildirimler ile ancak muhasebe dışı birimlerce izlenebilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, söz konusu mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilerek hesapta biriken tutarların Bakanlık mali tablolarında yer almasının sağlanması gerektiği yönündeki değerlendirme devam etmektedir.

BULGU 2: Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi

İşletici/Bölge Kurucu ve İşleticisi (BKİ) tarafından serbest bölge kullanıcılarına kiraya verilen taşınmazların kira gelir payları ile bunlardan takibe alınan tutarların muhasebeleştirilmediği ve kurum mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Kayıt Zamanı*" başlıklı 50'nci, "*Kamu Gelir ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi*" başlıklı 51'inci ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Kayıt Zamanı, Kamu Gelir ve Giderleri ile Bütçe Gelir ve Giderlerinin Yılı*" başlıklı 16'ncı maddelerinde öngörüldüğü üzere, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin kayıt yöntemi olarak tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin (a) bendinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; 315'inci maddesinde bütün gelir ve giderlerin tahakkuk ettikleri dönemin faaliyet sonuçları tablosunda gösterileceği; 346'ncı maddesinde ise kamu idarelerine ait gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 50-59, 138-139'uncu ve ilgili diğer maddelerinde, kurum gelirlerinin muhasebeleştirilmesinde hangi hesapların kullanılacağı ve kullanılacak hesapların açıklamaları, niteliği ve işleyişi ile gelirlerin tarh ve tahakkuk ettirilmelerine ilişkin düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzel kişilerle yapılan sözleşmeler uyarınca, İşletici veya Bölge Kurucu İşleticiler tarafından kullanıcılara kiraya verilen Hazine taşınmazlarının kira bedellerinden ayrılan payların, kiranın tahakkuk ettiği ayı takip eden ayın 20'nci günü mesai bitimine kadar özel hesaba yatırılması gerekmektedir.

Buna göre, kullanıcılar tarafından kiranın tahakkuk ettiği ayı takip eden ayın 20'nci günü yatırılması gereken eden kiralardan oluşan gelir paylarının aynı gün 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak izlenmesi, söz konusu gelirlerin vadesinde ödenmemesi durumunda ise 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilmesi ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabından alacak kaydı yapılarak çıkarılması ve takipli alacak olarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; bölge müdürlükleri hesaplarına yatırılan kira gelir payı dâhil serbest bölge gelirlerinin nakit esasına göre haftanın son işgünü itibariyle TCMB nezdinde Bakanlık adına açılan özel hesaba aktarıldığı ve 102-Banka Hesabına borç, 600.3.1.2.17-Gelirler Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800.3.1.2.17-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kayıtları yapmak suretiyle muhasebeleştirildiği ancak, tahakkuk esasına göre tutulması gereken kayıtların (özellikle vadesinde yatırılmayan paylar için) muhasebe sisteminde izlenmesini ve ilgili olduğu ay mali tablolarına yansıtılmasını sağlayacak tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

31.12.2019 tarihi itibariyle, serbest bölge müdürlüklerinden tahakkuk etmesi gereken 11.430.855,06-USD kira gelir payından 368.711,42-USD ile buna ilişkin tahakkuk eden 1.368,79-USD gecikme zammının tahsil edilemediği anlaşılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmayan serbest bölge özel hesap kira gelir payı tutarlarının yukarıda bahsedilen genel düzenlemelere göre muhasebeleştirilmesi ve kurum mali tablolarına yansıtılması gerekmektedir.

Bu itibarla, serbest bölge gelirleri içinde yer alan kira gelir payları ile bunlardan takibe alınan tutarların tahakkuk esasına göre 2019 yılında muhasebeleştirilmemesi sonucunda Bilançoda 120 ve 121 Gelirlerden Alacaklar/ Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesapları itibariyle 11.430.855,06 USD tahakkuk tutarları kadar, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 600.3.1.2.17 Gelirler hesabı itibariyle tahsilatı yapılmayan toplam 370.080,21 USD pay ve

gecikme zammı tutarı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Ticaret Bakanlığı tarafından, 01.01.2019–31.12.2019 tarihleri arasında İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından kullanılan toplam 34.411.183,91 TL'nin Bakanlık mali tablolarında gösterilmediği görülmüştür.

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.

Bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz.

Aynı Kanun'un, muhasebe sisteminin düzenlendiği 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, tutulacağı ifade edilmiştir.

5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince çıkarılan "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik"nin 48'inci maddesinin altıncı fıkrasına dayanılarak düzenlenen Yönerge'yle "İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı" oluşturulmuştur.

İhracatçıları 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 düzenleyen 5910 sayılı Kanun'un "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 yürürlüğe giren Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik'in;

“İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı”nın anlatıldığı 48'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanan giderler,

Altıncı fıkrasında; İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Bakanlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Bakanlık tarafından belirleneceği,

“Denetim” başlıklı 50'nci maddesinde de; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştirakler idari ve mali yönden Bakanlığın denetimine tabi olduğu,

Denetime ilişkin usul ve esasların, Bakanlık tarafından belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına İlişkin Yönerge'nin 6, 7 ve 8'inci maddelerinde müşterek hesaptan karşılanacak giderler düzenlenirken Yönetmelik'in 48'inci maddesi üçüncü fıkrasına atıfta bulunarak (özellikle 7 ve 8'inci maddelerde) Ticaret Bakanlığının görev alanı içerisine giren ve maddelerde ayrıntısı verilen konulara ilişkin giderlerin de karşılanabileceği belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen bu hükümlere binaen 2019 yılında Ticaret Bakanlığı tarafından müşterek hesaptan toplam 34.411.183,91 TL kullanılmış olup, 2019 yılsonu itibari ile hesap mevcudu 44.465.817,94 TL'dir. Hesabın ayrıntılı dökümü aşağıdadır:

Tablo 5:İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Yapılan 2019 Yılı Harcamaları

	01/01/2019- 31/12/2019 Arası
Harcama Konusu	Ödeme Tutarı (TL)
TİM'ne 2019 Bilgi Ekonomisi ve İnnovasyon Haftası kapsamında yapılan ödeme	1.253.160,00
TİM ve İhracatçı Birlikleri Faaliyetleri için sağlanan mali destek ödemeleri	2.780.338,01
Tanıtım Faaliyetleri(Ticaret/Alım Heyetleri Organizasyon Giderleri Müşterek Hesap Ödemesi)	5.804.350,94

TİM Faaliyetlerinin Desteklenmesi için bütçesine sağlanan katkı	1.000.000,00
Devlet Yardımları Otomasyon Projesi 1. ödemesi ile 2019 İhracat Ana Planı Lansman Org.Gideri	998.250,50
Anti dumping ve telafi edici vergi soruşturmaları için yurtdışından alınan avukatlık hizmet giderleri	1.140.420,00
Konaklama Gideri	2.421.472,02
Yurtiçi-Yurtdışı Heyet Giderleri	3.570.500,62
Yurtdışı Ofis ve Araç Kira Gideri	812.257,82
Diğer Çeşitli Giderler (tercüme, kambiyo işlem masrafı, ulaşım giderleri, yasal ödemeler, kur farkı, hizmet alınan firma adına yapılan ödemeler, v.b)	1.400.952,66
Yurtdışı Yerel Personel Aylık Maaş Ücretleri	6.795.990,41
Yurtdışı Mahalli Sekreter Aylık Maaş Gideri	4.831.183,75
Yurtdışı Personele ilişkin Yasal Ödemeler (SGK, Muhtasar v.b)	1.602.307,18
T O P L A M HARCAMA:	34.411.183,91
Müşterek Hesabın 01/01/2019 tarihi itibariyle hesap mevcudu:	18.253.300,55
31/12/2019 tarihi itibariyle hesapta bulunan meblağ:	44.465.817,94
01/01/2019-31/12/2019 tarihleri arasındaki faiz/nema geliri:	5.670.984,61

İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı her ne kadar TİM nezdinde açılmış bir hesap olsa da “Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik”in yukarıda yer verilen 48 ve 50'nci maddeleri ile de hükme bağlandığı üzere, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Bakanlık onayı ile yapılması, bu hesaba ilişkin diğer hususların Bakanlık tarafından tespit edilmesi ile TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştiraklerin idari ve mali yönden Bakanlığın denetimine tabi olması, denetime ilişkin usul ve esasların, Bakanlık tarafından belirlenmesi, bu hesabın denetim ve yönetim yetkisinin Ticaret Bakanlığında olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan Müşterek Hesap olmasaydı bu hesaptan karşılanan faaliyetler Bakanlık kapsamında gerçekleştirileceğinden, Müşterek Hesabın kullanılması, doğrudan olmasa da

dolaylı şekilde Bakanlık bütçesinde olumlu bir artışa yol açmaktadır.

Ayrıca Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin 1'inci maddesinde bu Tebliğ'in 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.

Bu itibarla Ticaret Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu ve hatta yurtdışı personel sabit maaş giderlerinin dahi karşılandığı İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan, Bakanlığın faaliyet alanına giren giderlerinin karşılanması amacıyla 2019 yılında 34.411.183,91 TL kullanıldığı ve hesapta 2019 yılsonu itibari ile 44.465.817,94 TL hesap mevcudu bulunmasına rağmen Bakanlık mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiş olup, söz konusu uygulama 5018 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde bahsedilen hazine birliğine, 7'nci maddesinde belirtilen mali saydamlık ilkesine ve 49'uncu maddesinde belirtilen muhasebe sistemine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, Bakanlıkça, kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yapılan tüm harcamaların mali sonuç doğuran diğer işlemler gibi hesaplara kaydedilmesi, kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği yönündeki değerlendirme devam etmektedir.

BULGU 4: Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi

Bakanlık, Bölge Müdürlükleri ve Gümrük Müdürlükleri tarafından denetim raporları, ikincil kontroller ve sonradan kontrol programı, vb. kapsamında tamamlanmış gümrük işlemleri üzerinden gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen ve buna istinaden gümrük müdürlüklerince kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarları ile bunlardan takibe alınan ya da tecil edilenlerin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 73'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, gümrük idarelerinin eşyanın tesliminden sonra ve beyannamedeki bilgilerin doğruluğunu saptamak amacıyla eşyanın ithal veya ihraç işlemlerini veya sonraki ticari işlemlere ilişkin ticari belge ve verileri kontrol etme yetkisi bulunmaktadır. Bu amaçla 27.10.2008 tarihli ve 27037 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sonradan Kontrol ve Riskli İşlemlerin Kontrolü Yönetmeliği"

ile sonradan kontrolün uygulama esas ve usulleri belirlenmiştir. Buna göre çeşitli risk analizi kriterlerine dayanılarak belirlenen kişi ve işlemler üzerinde merkezi denetim elemanları tarafından sonradan kontrol yapılmakta ve sonucunda varsa vergilendirme için önemli tespitler, muhtemel vergi tutarı değişiklikleri ve yol gösterici nitelikteki tespitlerin de yer aldığı değerlendirme raporu düzenlenmektedir.

Diğer taraftan, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Taşra Teşkilatı Çalışma Yönetmeliği'nin 17'nci maddesi gereğince, gümrük idareleri tarafından işlemi tamamlanmış ve serbest dolaşıma girmiş ürünlerle ilgili olarak Gümrük Veri Ambarı Sistemi, Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi, Karar Destek Sistemi ve ilgili diğer programlar kullanılarak ve gerektiğinde yükümlünün ticari belge ve verileri üzerinden inceleme yapılması ve mevcut bulunması halinde eşyanın fiziki muayene yolu ile ikincil olarak kontrol edilmesi de mümkün bulunmaktadır. Bu kapsamda; Bölge Müdürlükleri bünyesinde yer alan Kontrol Şubelerince tarife, kıymet, menşei, sistem, beyan farkı, vergi oranları, vergi matrahları gibi vergilendirmeyi etkileyen muhtelif konularda incelemeler yapılmaktadır.

Beyannamenin incelenmesi, eşyanın tesliminden sonraki kontroller veya yukarıda sayılan diğer incelemeler sonucunda, ilgili gümrük rejimine ilişkin hükümlerin yanlış veya eksik bilgilere dayanarak uygulandığının saptanması halinde ise gümrük müdürlükleri tarafından ek tahakkuk ve ceza işlemi uygulanmaktadır.

Bakanlıktan temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemede, Bakanlık birimleri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen hususlara yönelik olarak gümrük müdürlüklerince 2019 yılında 1.202.168.730,27 TL ek tahakkuk ve 3.219.405.328,84 TL ceza olmak üzere toplam 4.421.574.059,11 TL ek tahakkuk ve ceza kesildiği; bunlardan toplam 571.587.367,50 TL'lik kısmın ödeme veya herhangi bir sebeple kapanmış olduğu; 87.615.297,59 TL'lik ek tahakkuk/ceza tutarı ile ilgili süreçlerin tamamlanmış ve söz konusu tutarın kesinleşmiş olduğu; geriye kalan 3.762.371.394,02 TL'lik ek tahakkuk/ceza tutarı ile ilgili süreçlerin ise devam ettiği görülmüştür.

MYMY'nin 51, 54, 57, 138 ve 140'ıncı maddelerine istinaden, cari yılda tahakkuk ettirilen gelirler için bir yandan 120/220-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, diğer yandan 600-Gelirler Hesabına alacak; tahakkuk ettirilen alacaklardan kesinleşerek takibe alınanlar için 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre 120-Gelirlerden Alacaklar, 122/222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar, 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede;

- Bakanlık birimleri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen hususlara yönelik olarak gümrük müdürlüklerince 2019 yılında kesilen ve süreci devam eden toplam 3.762.371.394,02 TL ek tahakkuk ve ceza tutarının 120-Gelirlerden Alacaklar ve 600-Gelirler Hesabında,

- Gümrük müdürlükleri tarafından kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarlarından 2019 yılı içerisinde kesinleşerek 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilmesine karar verilen toplam 87.615.297,59 TL'lik tutarın 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında

muhasebeleştirilmediği, dolayısıyla mali tablolara yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki yukarıda da açıklandığı üzere, mevzuatı gereğince gelir olarak tahakkuk ettirilen her türlü gelir ile bunlardan takip ve tecile konu edilenlerin ilgili alacak ve gelir hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Her ne kadar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesi genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütüleceği hükmüne amir ise de, yine aynı Kanun'un 8'inci maddesi de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden sorumlu oldukları hükmünü içermektedir. Dolayısıyla, söz konusu ek tahakkuk ve ceza kararlarının muhasebeleştirilmesi ve bu suretle mali tablolarda yer almasını temin etme sorumluluğu Ticaret Bakanlığına ait bulunmaktadır.

Söz konusu husus, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Bu itibarla, Bakanlığa bağlı çeşitli birimler tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen ve gümrük müdürlüklerince kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarları ile bunlardan takibe alınan ya da tecil edilenlerin sırasıyla 120/220-Gelirlerden Alacaklar, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar, 600-Gelirler Hesabında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2019 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 3.849.986.691,61 TL'lik hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Gümrük Kapılarına İlişkin İşlemlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Ticaret Bakanlığı tarafından Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

YİD modeliyle yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesi, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY), 27.12.2014 tarihli ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren MYMY ile 08.07.2015 tarihli ve 29410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri” başlıklı 45 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Tebliğ) hükümlerine tabi bulunmaktadır.

GYMY’nin 24’üncü maddesinde, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu varlıkların maddi duran varlıklar hesap grubu içindeki hizmet imtiyaz varlıkları hesabında gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği, kamu idaresine ait olan varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin ise hizmet imtiyaz varlıkları hesabına kayıtlı değeri üzerinden kaydedileceği; Geçici 1’inci maddesinde ise Yönetmelik’in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanterinin 15.09.2015 tarihine kadar yapılacağı,

MYMY’nin; 184’üncü maddesinde, kamu idaresine ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği,

478’inci maddesinde, kamu özel işbirliği modeli çerçevesinde girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen taahhüt artış tutarları ve güncellemelerden kaynaklanan taahhüt artışlarının 922-Kamu Özel İşbirliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak; girişilen taahhütlerden yerine getirildiği ilgili kamu idaresince bildirilen tutarların sözleşme fiyatları üzerinden 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç, 922-Kamu Özel İşbirliği Modeli Taahhütleri Hesabına alacak kaydedileceği

Hükme bağlanmıştır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde yaptırılan yatırım ve hizmetlere ilişkin muhasebe işlemlerini düzenlemek amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğ'in 7'nci maddesinde, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmı 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

9'uncu maddesinde de özetle; işletme hakkının devri halinde ilgili duran varlığın kayıtlı değeri üzerinden 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç, ilgili duran varlık hesabına alacak kaydı yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Anılan maddede ayrıca, İdare ile İşletmeci arasında imzalanan sözleşmeye dayanarak İdareye ödenecek tutarlar kesinleştiğinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak, tahsil edildiğinde ise bir taraftan 102- Bankalar Hesabına borç ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydı yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlık tarafından YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin incelenmesi sonucunda, muhasebeleştirme işlemlerinin anılan düzenlemeler doğrultusunda yapılmadığı, yukarıda sayılan hesaplar itibarıyla 2019 yılı Bilanço ve Dipnotları ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplamda 562.130.478,00 TL hataya neden olduğu görülmüştür.

BULGU 6: Tahsisli Kullanılan Bakanlık Ana Hizmet Binasının Taşınmazlar Hesabında İzlenmemesi

Hazine mülkiyetinde bulunup Milli Emlak Genel Müdürlüğüne mülga Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ana hizmet binası yapılmak üzere tahsis edilen arazide inşaat çalışmaları bitirilerek geçici kabul işlemleri tamamlanmış olmasına rağmen binaların tahsisli kullanılan taşınmazlar hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi

hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği ifade edilmiştir. Maddede ayrıca, bu malların kaydı ile taşınmaların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığınca verilen yetkiye istinaden çıkarılan ve 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı BKK ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde taşınmaz ve haklar, kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması öngörülmüştür.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili

envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

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

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Öte yandan Yönetmelik'in 186'ncı maddesine göre de tahsise konu edilen taşınmazların, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 500-Net Değer Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç, ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının da 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilmek suretiyle izlenmesi gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabını düzenleyen 187'inci maddesinde ise, gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların, bir taraftan bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaplara, ödenecek tutarın 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ise bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yaptırılan "Gümrük Müsteşarlığı Hizmet Binası İnşaatı İle Altyapı ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı Yapım İşi" adı altında A Blok ve B Blok binalarının yapım işleri tamamlanmış, A Blok için Geçici Kabul Tarihi 22.06.2012 ve Kesin Kabul Tarihi 15.07.2013 olarak, B Blok için Geçici Kabul Tarihi 24.11.2015 ve Kesin Kabul Tarihi de 14.05.2018 olarak gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan A Blok binası ve arsasının tapusu 01.12.2015 tarihinde cins

değişiklikleri işlemi yapılarak Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Anonim Şirketi adına tescillenmiş, ardından 13.05.2019 tarihinde de hem A hem B Blok binalarının arsalarıyla birlikte yeni tapularının Maliye Hazinesi adına tescil işlemi gerçekleştirilmiştir.

31.12.2019 tarihine kadar Bakanlık tarafından A Blok binası için hakediş ödemeleri takip tablosunda yer aldığı üzere 61.363.641,38 TL ve B Blok binası için ise 19.867.889,50 TL ödeme yapılmıştır. Bu zamana kadar yapılmış olan toplam 81.231.530,88 TL 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında kayıtlı bulunmaktadır.

Hâlbuki yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Bakanlığa tahsisli taşınmazlardan geçici kabulü yapılan bu işlere ilişkin toplam 81.231.530,88 TL'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, 252-Binalar (Tahsisli Kullanılan) Hesabına da borç kaydedilmek suretiyle ve birikmiş amortisman tutarlarının da 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, İdare tarafından tahsisli kullanılan ana hizmet binası A ve B Bloklarına ilişkin işlemlerin 252.3-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmemesi ve bu taşınmazlara ilişkin olarak 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının da kullanılmaması nedeniyle 2019 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla 81.231.530,88 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Bakanlığın Döner Sermayeli İşletmelerine Tahsis Edilmiş Olan Sermaye Tutarına Mali Tablolarda Hatalı Yer Verilmesi

Döner sermaye işletmelerine tahsis edilmiş olan sermaye tutarının Bakanlık mali tablolarında hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "*Döner Sermaye İşletmesi*" başlıklı 467'nci maddesinde, Bakanlığın, bu Bölümde sayılan görevleri yerine getirmek üzere gerekli olan yerlerde ve sayıda döner sermaye işletmesi kurabileceği, döner sermaye işletmesine tahsis olunan sermayenin ihtiyaç duyulması halinde Cumhurbaşkanı tarafından beş katına kadar artırılabilceği, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilen kârların, ödenmiş sermaye tahsis edilen tutara ulaşıncaya kadar sermayeye ekleneceği, ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu

kârının hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılacağı, tahsis edilen sermayenin, aynî yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinde kullanılmak üzere işletmeye verilen mallar ile döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kârlardan oluştuğu ifade edilmiştir.

2019 yıl sonu itibariyle Bakanlığa bağlı olan Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından idari ve mali yönden yönetilen 21 Tasfiye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

Öte yandan 18.05.2019 tarih ve 30778 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği’nin “*Sermaye*” başlıklı 12’nci maddesinde, Döner Sermaye İşletmeleri için 100.000.000 (yüz milyon) Türk Lirası sermaye tahsis edildiği belirtilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri için tahsis edilen sermaye tutarı 30.000.000 TL’den 100.000.000 TL’ye arttırılmış ve ödenmiş sermaye bu tutara ulaşana kadar da elde edilen kârların sermayeye eklenmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” başlıklı 162’nci maddesinde, bu hesabın kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri aynî ve nakdî sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı; 163’üncü maddesinde, döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdî ve gerekse aynî sermaye şeklindeki iştirâklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği, döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgelerin ilgili kamu idarelerine gönderileceği, kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgelerin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderileceği ve muhasebeleştirme işlemlerinin yerine getirileceği, döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların bütçe ve ödenek hesapları ile ilişkilendirilmek suretiyle hesaplara kaydedileceği, ancak, sermayeye eklenen kârlardan yılı bütçe olanaklarıyla karşılanma imkânı olmadığı anlaşılan tutarların, ödeneği temin edildiğinde bütçe ve ödenek hesaplarıyla ilişkilendirilmek üzere hesaplara alınacağı, bütçe ödenekleriyle ilişkilendirilmeden hesaplara alınan tutarlardan ödeneği temin edilenlerin, ödeneğinin temin

edildiği yılın bütçesine gider kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişini düzenleyen 164'üncü maddesinde ise, döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların, bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği, ayrıca, ödeneği temin edildiğinde söz konusu tutarın 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmelerinin yılsonu bilançosunun 500-Sermaye Hesabında 100.000.000 TL kayıt bulunurken Bakanlığın yılsonu bilançosunda 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 30.000.000 TL kayıt olduğu görülmüştür. Halbuki sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

Mevcut durumda ise, döner sermaye işletmelerinin 30.000.000 TL olan ödenmiş sermaye tutarı 100.000.000 TL'ye çıkarılmış ve arttırılan sermaye tutarının geçmiş yıl kârlarından karşılanmasına karar verilmiş, 100.000.000 TL'lik sermaye tutarının tamamı da geçmiş yıl kârından karşılanmak suretiyle ödenmiştir. Hal böyle iken, geçmiş yıl kârından karşılanmış olan 70.000.000 TL'nin 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç ve 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi, ayrıca, ödeneği temin edildiğinde söz konusu tutarın 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, arttırılmış ve geçmiş yıl kârından ödenmiş olan 70.000.000 TL'lik sermaye tutarının yukarıda bahsedilen hesap kodları kullanılarak muhasebeleştirilmemesi sonucu 2019 yılı Bilançosunda bu tutar itibariyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: Serbest Bölgelerden Çeşitli Nedenlerle Geri Getirilmek Üzere Çıkarılan Ürün veya Makineler İçin Toplanan Teminatların Takiplerinin Yapılmaması, Teminat Hesaplarında Gelir Kaydedilmesi Gereken Paraların Atıl Durumda Bekletilmesi ve Bakanlık Hesaplarında İzlenmemesi

Serbest Bölgelerden fuarlarda sergilenmek, bakım-onarım veya ileri derecede işçilik görmek amacıyla çıkarılan ürün veya makinelerin takibi için mevzuat gereği teminat

toplanmakta olup, söz konusu ürün veya makinelerin 12 ay içerisinde serbest bölgeye geri getirilip getirilmediğinin, teminat hesaplarındaki tutarların 12 ayı geçip geçmediklerinin, teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin takip edilmediği, söz konusu tüm işlemlerin takibi için herhangi bir otomasyon sisteminin bulunmadığı, buna bağlı olarak teminat hesaplarında yıllardır atıl olarak bekleyen tutarların bulunduğu ve bu tutarların Bakanlık hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller" başlıklı 41'inci maddesinin (b) fıkrasının 1'inci bendinde, imalatçı kullanıcılar ile 06/02/2004 öncesi faaliyet ruhsatı alan kullanıcılar tarafından gerçekleştirilecek mal hareketlerinde uygulanacak esaslar aşağıda açıklanmıştır:

“ ...

f) Sergilenmek, fuarlarda teshir edilmek üzere bölgeden Türkiye'ye geçici olarak mal gönderilmesi, yurt içinden getirilen bir malın evsafına uygun olmaması veya bozuk çıkması gibi nedenlerle değiştirilmek ya da tamir edilmek üzere mahrecine iade edilmesi halinde Özel Hesap Ücreti alınmaz. Ancak 58'nci madde gereğince Türkiye'ye çıkarılacak mallardan binde 9 oranında teminat alınır. Söz konusu malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde, bu teminatlar çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.”

Aynı maddenin Fason İmalat İle **Bakım-Onarım Faaliyetleri ve İleri Derecede İşçilik İşlemlerinde** uygulanacak esaslarının belirlendiği (b) fıkrasının 4'üncü bendinde ise;

“a) Kullanıcının kendisine ait olan mallar için bölge dışında fason imalat veya ileri derecede işçilik işlemleri yaptırması halinde bu işlemlerden katma değer üzerinden binde 1 oranında Özel Hesap Ücreti alınır. Ancak 58'inci madde gereğince Türkiye'ye çıkarılacak mallardan binde 9 oranında teminat alınır. Teminat alınan malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde bu teminatlar çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.”

b) Kullanıcının kendisine ait olmayan, fason imalat, bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri amacıyla bölgeye geçici olarak getirdiği malların bölgeye giriş ve çıkışında Özel Hesap Ücreti alınmaz. Söz konusu malların bölgede işçilik gördükten sonra bölgeden nihai çıkışında bölgede yaratılan katma değer üzerinden binde 1 oranında Özel Hesap Ücreti alınır. Ancak belirtilen kapsamdaki mallardan kullanıcıların yurtdışından getirerek fason imalat, bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri için Türkiye'ye çıkaracağı mallardan 58'inci madde gereğince binde 9 oranında teminat alınır.”

Teminat alınan malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde bu teminatlar çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, sergilenmek, fuarlarda teşhir edilmek üzere bölgeden Türkiye’ye geçici olarak mal gönderilmesi, fason imalat ile bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri için serbest bölge dışına çıkarılan ürün ve makineler için teminat alınması, malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde, bu teminatların çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede söz konusu malların 12 ay içerisinde serbest bölgeye dönüp dönmediklerinin takip edildiği bir otomasyon sisteminin olmadığı, 12 ayı geçen teminatların tespitinin yapılmadığı ve bu teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin de takibinin yapılmadığı görülmüştür. Tüm bu sebeplerden dolayı teminat hesaplarında yıllardır atıl olarak bekleyen tutarlar bulunmakta ve bu tutarlar Bakanlık hesaplarında izlenmemektedir.

Tablo 6:Serbest Bölgeler İtibarıyla Geçici Teminat Hesaplarına Ait Bilgiler

Sıra No	Firma	Alınan Teminatın Tarihi / Tutarı		
		Yıllar	(ABD Doları)	(TL)
1	İstanbul Endüstri ve Ticaret Serbest Bölge Md.	2007-2020	93.037,98	274.145,00
2	Kocaeli Serbest Bölge Müdürlüğü	2012-2020	14.221,00	1.292.966,00
3	Bursa Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	82.474,38	465.760,44
4	Mersin Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	52.168,90	0,00
5	İzmir Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	12.651,00	83.601,00
6	Ege Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	716.259,04	1.284.523,90
7	Kayseri Serbest Bölge Müdürlüğü	2019-2020	0,00	83.495,65
8	Antalya Serbest Bölge Müdürlüğü	2014-2020	8.258,00	45.865,00
9	Gaziantep Serbest Bölge Müdürlüğü	2012-2020	628,00	342,00
10	Rize Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
11	Avrupa Serbest Bölge Müdürlüğü	2014-2020	281.579,82	41.174,70
12	Tübitak-Mam Teknoloji Serbest Bölge Md.	2019-2020	0,00	1.062,17
13	Samsun Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
14	İstanbul Trakya Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	108.617,86	31.747,00
15	Adana-Yumurtalık Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	23.142,00	4.779,00
16	Denizli Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	68,88	1.268,97
17	Trabzon Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
18	İstanbul İhtisas Serbest Bölge Md.	2019-2020	0,00	132.942,75
TOPLAM TUTAR:			1.393.106,86	3.743.673,58

Yukarıdaki tablodan, tüm serbest bölgelerde toplam **1.393.106,86 USD** ve **3.743.673,58 TL** tutarın teminat hesaplarında atıl olarak bekletildiği ve bakanlık hesaplarında izlenmediği görülmektedir.

Bu itibarla, Serbest Bölgelerden fuarlarda sergilenmek, bakım-onarım veya ileri derecede işçilik görmek amacıyla çıkarılan ürün veya makinelerin, 12 ay içerisinde serbest bölgeye geri getirilmesi, teminat hesaplarındaki tutarlardan 12 ayı geçenlerin tespiti ve teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin takipleri için bir otomasyon sisteminin kurulması, teminat hesaplarında atıl olarak bekletilen tutarlardan 12 ayı geçenlerin tespit edilip gelir kaydedilmesi ve Bakanlık hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak söz konusu tutarların Kurum mali tablolarında yer almaması nedeniyle 600-Gelirler Hesabı hatalı veri üretmiş olmaktadır.

BULGU 9: Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına Tahsis Edilen Hazine Arazilerinin Tahsis Şartlarını Kaybetmesi, Bu Arazilerin Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması Olması

Maliye Bakanlığı tarafından mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı'na "*Dış Ticaret Müsteşarlığı Taşra Teşkilatı Olan Bölge Müdürlüğü ve Müsteşarlık Bağlı Kuruluşları ile Gümrük Müdürlüğü, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü Hizmet Birimlerinin Yer Alacağı Prestij Hizmet Alanı (PH) Olarak Kullanılmak*" amacıyla tahsis edilen ve 07.11.2019 tarihinde muhasebe kayıtlarına alınan Hazine arazileri üzerinde, Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), İstanbul İhracatçı Birlikleri (İİB), İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri (İMMİB) ile İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri'nin (İTKİB) hizmet binalarının bulunduğu, Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğü'nün de bu binaların bir kısmında hizmet verdiği,

Ayrıca 07.11.2019 tarihinde binalar hesabına kayıt edilen taşınmazların tapuda halen arazi olarak gözüktüğü, söz konusu arazilerin cins tashihinin yapılmadığı,

Tespit edilmiştir.

13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde "taşınmaz ve haklar"; *kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynı haklar ve kişisel haklar* olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde,

Kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği, belirtilmiştir.

Diğer taraftan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve tahsis edilen taşınmazlar bakımından bu yükümlülüğün kullanan idareye veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar da rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla, mülkiyeti hazineye ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde açıklanmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliğin "*İşgallere Karşı Koruma*" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) Adına tahsis yapılan kamu idaresi, tahsisli taşınmazın işgal ve tecavüzlere karşı

korunması ile ilgili her türlü tedbiri almak, işgal ve tecavüz halinde yasal yollara başvurmak ve durumu; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için defterdarlık veya mal müdürlüklerine, diğerlerinde taşınmaz maliki kamu idaresine bildirmek zorundadır.” denilmektedir. Yönetmeliğin “*Tahsisin Kaldırılması*” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) *Tahsis işlemi;*

a) *Kamu hizmetinin sona ermesi,*

b) *Taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması,....,*

ç) *Taşınmazın tahsis amacının değişmesi,....,*

f) *Tahsis amacının ortadan kalkması halinde,*

durumlarında, tahsis yapılan kamu idaresinin görüşü alınmaksızın tahsisi yapan kamu idaresinin merkez veya taşra birimlerince resen kaldırılabilir....

(3) *Birinci fıkranın (f) bendine göre tahsisin kaldırılması işlemi, adına tahsis yapılan idarenin isteği üzerine de, tahsisi yapan malik kamu idaresi tarafından yapılabilir.”* denilmektedir.

Yönetmelik’in “*İzinsiz Kullanımlarda Bedel Alınması*” başlıklı 11’inci maddesinin 2’nci fıkrasında da;

“(1) *Kamu idaresine ait bir taşınmazın tahsis işlemi yapılmadan bir başka kamu idaresi tarafından kullanımı hâlinde, taşınmazın maliki olan kamu idaresince, kendi taşınmaz kira ihalesi komisyonunca **belirlenen tutardaki tazminat taşınmazı kullanan kamu idaresinden alınır.***

(2) *Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için ise; Maliye Bakanlığı yerel birimince ilgili mevzuatına göre **tespit edilen ecrimisil alınır...** Ancak, Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için (Değişik ibare:RG-14/8/2014-29088) genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden ecrimisil alınmaz.”* denilmektedir.

Yapılan incelemede;

26.02.1996 tarih ve 3121-73832/5971 sayılı yazı ile İstanbul İli, Bahçelievler ilçesi, Yenibosna Köyü, Köyaltı yöresinde bulunan Hazineye ait 24 pafta, 11219 (11.800,00 m2) ve 11307 (98.695,00 m2) parsel nolu taşınmazlar ile,

21.10.1996 tarih ve 3121-73832/33673 sayılı yazı ile İstanbul İli, Bahçelievler ilçesi, Yenibosna Köyü, Köyaltı yöresinde bulunan Hazineye ait 24 pafta, 3406 (94.811,00 m2) parsel nolu taşınmazın, Müsteşarlık Taşra Teşkilatı olan İhracat Bölge Müdürlüğü ve Gümrük Müdürlüğü ile, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü hizmetlerinde kullanılmak üzere Dış Ticaret Müsteşarlığı'na tahsis edildiği,-

Daha sonra 23.12.2003 tarih ve B.07.0.MEG.0.11/3121-73832/44756 sayılı yazı ile tahsis amacının “*Dış Ticaret Müsteşarlığı Taşra Teşkilatı Olan Bölge Müdürlüğü Ve Müsteşarlık Bağlı Kuruluşları İle Gümrük Müdürlüğü, Vergi Dairesi Ve Kambiyo Müdürlüğü Hizmet Birimlerinin Yer Alacağı Prestij Hizmet Alanı (PH) Olarak Kullanılmak* ” olarak değiştirildiği,

Taşınmazlardan 24 pafta 3406 no'lu 94.811 m2'lik parselin, 2011/2266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında Sultanbeyli İlçesinde gerçekleştirilecek dönüşüm projelerinde trampa yoluyla yapılacak kamulaştırmalarda kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na, sonrasında da özel bir şirkete trampa yoluyla devir edildiği,

tespit edilmiştir.

Trampa yolu ile özel bir firmaya devir edilen parselin imar çalışmaları tamamlanmıştır. Değişiklik çerçevesinde mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına tahsisi devam eden diğer iki parselde de (11219-11.800,00 m2 ve 11307-98.695,00 m2) etki edecek şekilde yol ve dini tesis yapılma kararı alınmıştır. Ancak, söz konusu iki parsel tapu kayıtlarında halen tarla vasfında gözükmektedir. Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı'na tahsisli mevcut iki parsel üzerinde şu an Müsteşarlık Taşra Teşkilatı olan İhracat Bölge Müdürlüğü ve Gümrük Müdürlüğü ile, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü ile TİM ve 17 İhracatçı Birliğinin kullandığı binalar mevcuttur.

Ayrıca söz konusu arazinin cins tashihi de yapılmamıştır. Halen tarla vasfında gözükmekte olup, binalar tapuya kayıtlı değildir. Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğünün kullanımında olan 5.474.874,73 TL değerindeki kısım 07.11.2019 tarihli kayıt ile binalar hesabına kayıt edilmiştir. Binalar hesabına kayıt edilen birimlerin tapuda cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Yol ve dini tesis yapılma kararı alınmış olan Bakanlığa tahsisli hazine arazileri ile ilgili herhangi bir imar düzenlemesi yapılmamışken, özel sektör ile takasta kullanılan parselin imar düzenlemesi içerisinde alınan karar ile kamu parsellerinden pay alınmıştır. Tahsisi devam eden bu iki parsel (11219-11.800,00 m2 ve 11307-98.695,00 m2) etki edecek şekilde yapılmış olan imar düzenlemesinin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, bu taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygunluğunun sağlanması açısından Bakanlığın durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki ilgili muhasebe birimince (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) gerekli cins tashihleri yapılarak rayiç bedel üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir. Ayrıca Bakanlığa tahsisli taşınmazların fiili envanterinin yapılarak mevcut kullanım şekillerinin kontrol edilmesi ve buna göre işlemlerin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Serbest Bölgelerde Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile mülga Ekonomi Bakanlığı'na tahsis edilen Hazine mülkiyetindeki taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

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

Maliye Bakanlığınca verilen yetkiye istinaden hazırlanan ve 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde "taşınmaz ve haklar"; kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî

haklar ve kişisel haklar olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta mallarının, genel hizmet alanlarının ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen diğer taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması öngörülmüştür.

Diğer taraftan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve tahsis edilen taşınmazlar bakımından bu yükümlülüğün kullanan idareye veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar da

rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilebilmesi amacıyla, mülkiyeti hazineye ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının "03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" yardımcı hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile izlenmesi gerekmektedir. Öte yandan Yönetmelik'in 185-187'nci maddelerine göre de maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve net ekonomik değerinin gösterilmesini sağlamak amacıyla 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının da kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile mülga Ekonomi Bakanlığı'na tahsis edilen hazine mülkiyetindeki taşınmazlara ilişkin olarak tapu kayıtlarında arazi ve tarla olarak görünen Ege, Adana-Yumurtalık, Kocaeli, İstanbul Atatürk Havalimanı, Samsun Serbest Bölge arazileri üzerine inşa edilen 563 adet üstyapı ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen düzenlemeler doğrultusunda yapılması gereken fiili envanter çalışmalarının, akabinde emlak değerleri ile muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin 31.12.2014 tarihi itibarıyla yapılmadığı, dolayısıyla 31.12.2017 tarihi itibarıyla de söz konusu taşınmazların rayiç değerleri ile güncellenemediği tespit edilmiştir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporuna da konu edilen bu husus, Antalya ve Mersin birimleri tarafından düzeltilmiş olup, diğer birimlerde çalışmalar devam etmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Bakanlığa tahsisli taşınmazların fiili envanterinin yapılarak mevcut kullanım şekilleri ile maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınmaya dek emlak vergi değerleri üzerinden 01.10.2014 tarihi itibarıyla kayıtlara alınması, 2017 yılı sonuna kadar da rayiç değerleri üzerinden birikmiş amortismanları ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, Ticaret Bakanlığı tarafından tahsisli kullanılan taşınmazların (Binalar), 252.3-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan

Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmemesi ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması nedeniyle 2019 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibariyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 11: Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması

Ticaret Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve özel bir Şirket arasında gümrük kapılarının Yap-İşlet-Devret (YİD) modeliyle yaptırılması/modernize edilmesi amacıyla imzalanan uygulama sözleşmeleri kapsamında, işletme süresince elde edilen gelirlerden Bakanlık payına düşen kısmın yasal düzenlemelere aykırı olarak imzalanan protokol ile Şirket adına açılan banka hesaplarında tutulduğu, yapılan harcamalardan Şirketin sorumlu olmayacağına dair anılan protokole hüküm konulduğu ve bu gelirlerden yapılan harcamalarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında Nusaybin, Sarp, Habur, Kapıkule, Cilvegözü Gümrük Kapılarının modernize edilmesine yönelik imzalanan uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde; TOBB (veya Şirket) tarafından, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 218'inci maddesi hükmü çerçevesinde, İdarenin talepleri doğrultusunda, gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynî olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek üzere, sözleşme süresince her yıl elde edilecek kantar ücretinin %25'inin ayrılacağı, Dilucu, Çıldır, Kapıköy, Halkalı, Esendere, Hamzabeyli ve İpsala Gümrük Kapılarının modernize edilmesine yönelik imzalanan uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde ise sözleşme çerçevesinde elde edilecek kantar ücretinin %25'inin İdare payı olarak ayrılacağı ve ayrılan bu paya ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların, Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirleneceği ifade edilmiştir. Sözleşmelerde ayrıca, İdarece gerek duyulması veya Şirket tarafından teklif edilerek İdarece uygun görülmesi halinde, yatırım döneminde ticari işletmelere geçici olarak izin verilebileceği, bu süre içerisinde Şirketin söz konusu ticari faaliyetlerden kendi payına düşen gelirlerin %25'inin Bakanlık payı olarak ayrılacağı ve ayrılan paya ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların da Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Uygulama sözleşmelerinin ilgili maddelerinden anlaşılacağı üzere, YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen ve Şirket tarafından işletilen gümrük kapılarından sözleşme

süresince elde edilecek kantar ücreti ile yatırım döneminde ticari faaliyetlerden elde edilecek gelirlerin %25'inin gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynî olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek amacıyla ayrılması ve ayrılan paylara ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların da Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirlenmesi öngörülmüştür.

Bahse konu payların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde imzalanan Protokol'de ise; Protokol'ün, gümrük kapılarının YİD Sözleşmeleri kapsamında yapımı, işletilmesi ve devrine ilişkin yürürlükte olan sözleşmeler ile imzalanacak sözleşmeleri kapsadığı, Protokol'ün süresinin sözleşme sürelerinin tamamının bittiği tarihe kadar devam edeceği, Şirketin bu payı ayrı bir banka hesabında tutacağı, ayrılan payın yatırılacağı banka ve bankada açılacak hesabın türü, süresi, faiz oranı vb. hususların İdarenin onayı alınmak suretiyle Şirket tarafından belirleneceği, temin edilecek mal ve hizmetlerin şartname ve sözleşmeye uygunluğunun talep eden birimce muayene ve/veya kontrol edilerek tutanağa bağlanacağı, bu tutanakla uygun görülenlerin temin işlemlerinin Şirket tarafından yerine getirilerek talepte bulunan birime tesliminin sağlanacağı, payın kullanım yeri, şekli, zamanı vb. hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenme yetkisinin İdareye ait olduğu, harcama belgelerinin İdare adına düzenleneceği, temin ve teslim edilen mal veya hizmetin bedelinin teslim işleminden sonra teslim ve tesellüm belgesinin Şirkete intikalinden itibaren takip eden on gün içerisinde Şirket tarafından ödeneceği, belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde düzenlenerek Şirkete intikal ettirilmiş belgelere dayanılarak yapılan harcamalardan dolayı Şirketin hiçbir şekilde sorumlu tutulmayacağı ifade edilmiştir.

Buna göre kantar ücreti veya diğer gelirlerden Bakanlık adına ayrılan paylardan yapılacak harcamalara ilişkin yetki Bakanlıkta olmasına rağmen söz konusu paylar Şirket adına açılmış bulunan bir banka hesabında tutulmaktadır.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesi ile Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünün görevleri düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde, Yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak görevi ile Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevlerinin sayıldığı 447'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde, gümrük idarelerinin denetimi

altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak görevinin ilgili genel müdürlüklere ait olduğu belirtilmiştir.

Görülebileceği üzere, gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak Ticaret Bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır. Ancak bu görev bazı gümrük alanlarında YİD sözleşmeleri ile İşletmeciyeye devredilmiş bulunmaktadır. Sözleşme kapsamında işletilen alanlarda elde edilen kantar payı gelirlerinden ise % 25 Bakanlık payı ayrılmakta ve bu paylar, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde belirtildiği gibi sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanılmak üzere Risk, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünün yönetimine bırakılmaktadır. Bu bağlamda söz konusu Bakanlık payları sözleşmelerde belirtilen ihtiyaçların karşılanması için tahsis edilmiş bir gelir niteliği taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi ve buna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerde gelir ve giderlerin muhasebe sisteminde izlenmesine yönelik ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan ve 17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik" ile yılları merkezi yönetim bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri amaçlar için banka nezdinde kamu idaresi adına açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesaplar özel hesap olarak tanımlanmış ve bu Yönetmeliğe tabi kılınmıştır.

Buna göre Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında imzalanan uygulama sözleşmelerine dayanılarak kantar ücreti veya diğer gelirlerden Bakanlık adına ayrılan paylar Bakanlık açısından bir kamu geliri olup, bu payların Bakanlık adına açılacak bir banka hesabında izlenmesi ve bu hesaba yatırılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan ödemelerin Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirilmesi ve bu suretle Bakanlık mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Bu kapsamda, anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesi gereğince, bahse konu paylar Bakanlık adına açılan banka hesabına aktarıldığında 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; paydan harcama yapıldığında ise 630-Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmek suretiyle

muhasebeleştirilmesi sağlanmalıdır.

Söz konusu husus, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Diğer taraftan, Uygulama Sözleşmeleri, Protokol ve Bakanlık adına ayrılan paylardan yapılan harcamalar üzerinde yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

A. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 27'nci maddesinde, Kanun'un emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmelerin kesin olarak hükümsüz olduğu; sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olmasının, diğerlerinin geçerliliğini etkilemediği, ancak bu hükümler olmaksızın sözleşmenin yapılmayacağına açıkça anlaşılması halinde, sözleşmenin tamamının kesin olarak hükümsüz olacağı ifade edilmiştir. Buna göre taraflarca bağtlanan sözleşme hükümlerinin Kanun'un emredici hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına ilişkin sözleşmelerde, işletme süresi, yukarıda bahsedilen Bakanlık paylarının İdare için ayrılacağı göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu şekilde bir pay öngörülmeseydi işletme süreleri mevcut halinden daha kısa olacak ve gümrük kapıları belirlenen sürelerden daha önce İdareye devredilecekti. Bu itibarla, Bakanlık payı olarak adlandırılan tutar, İdareye ait bir görevin devredilmesi sonucu ortaya çıkan ve kamu gücüne dayanılarak elde edilen bir gelir niteliği taşımaktadır. Bu şekilde elde edilmiş bir gelirin saklanması, kaydedilmesi ve harcanmasına ilişkin süreçlerin de yasal düzenlemelere uygun olması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu sözleşmelerde yer alan "Kantar Payının" kullanımına ilişkin usul ve esasların protokolle düzenleneceğine yönelik maddeler mevzuata uygun bulunmamaktadır.

B. Uygulama sözleşmelerinin Kanun'a aykırı olduğu değerlendirilen maddelerine dayanılarak Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde imzalanan Protokol'e göre, kantar gelirlerinden Bakanlık adına ayrılan pay, banka nezdinde Şirket adına açılan bir hesapta tutulmaktadır. İdare tarafından talep edilen mal ve hizmetler, Şirket tarafından temin edilmek suretiyle ödemeleri gerçekleştirilmektedir. Temin usulüne Şirket karar vermekte ve Protokol'ün 7'nci maddesi ile Şirket'e bu işlemten dolayı herhangi bir sorumluluk yüklenmemektedir.

Öncelikle Bakanlığa ait bir kamu kaynağının özel bir Şirkete ait banka hesaplarında tutulması kamu maliyesinin temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca Bakanlık

tarafından talep edilen işlerin temin işlemlerinin kamu harcama mevzuatına uyulmadan, özel bir Şirket tarafından gerçekleştirilmesi ve Protokolle Şirketin bu işlemlerden sorumlu tutulamayacağını belirtilmesi, şeffaf, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

C. Kantar payı gelirlerinin yıl içerisinde kullanımı Bakanlık Makamının 10.04.2019 tarih ve 73773257-840 sayılı Olur'unda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Söz konusu Olur'da, kantar payı gelirlerinin tutulduğu hesaptan yapılacak mal ve hizmet teminine yönelik harcamaların, Bakanlık ile TOBB ve Şirket arasındaki Protokol uyarınca yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Aynı Olur'da ayrıca, talep edilen hizmetlerin öncelikle genel bütçede bulunan ödeneklerden karşılanması, ödeneklerin yeterli olmaması durumunda kantar payı hesabından karşılanmasının yerinde olacağı belirtilmektedir.

Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünden temin edilen belge ve bilgilerin incelenmesi sonucunda, 2019 yılı Aralık ayı sonu itibariyle Bakanlık payı hesabında toplam 87.329.071,52 TL olduğu görülmüştür. Öte yandan 2019 yılı içerisinde Kantar Payı hesabından, 4734 sayılı Kanun hükümlerine ve herhangi bir denetime tabi olmadan Bakanlık ihtiyaçları için (organizasyon gideri, yazılım programı alım gideri, eğitim hizmeti gideri vb.) toplam 42.102.367,00 TL harcama yapılması onaylanmıştır.

5018 sayılı Kanun'a ekli I sayılı Cetvelde sayılan Ticaret Bakanlığının gerek genel bütçeden yapacağı harcamalar ve gerekse özel hesaplarından yapacağı harcamalar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi bulunmaktadır. Bu nedenle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesinin birinci fıkrasının (I) bendine göre özel bir gelir niteliği taşıyan Bakanlık payı gelirlerinden, Bakanlık adına yapılacak harcamaların Protokol hükümlerine göre değil 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması ve bu suretle denetime tabi kılınması gerekmektedir.

D. Bakanlık ihtiyaçları için Kantar Payından 2018 yılı içerisinde 78 adet araç (binek otomobil) ile Forklift ve Temizlik İş Makinası satın alınmış olmasına rağmen söz konusu araç ve taşıtların Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenmek suretiyle Bakanlık Taşınır Sistemine alınmadığı ve muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "*Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu*" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında, taşınırın, edinme şekline bakılmaksızın kamu

idadesince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, ikinci fıkrasında ise giriş ve çıkış kayıtlarının TİF'e dayanılarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar bölümünün "*Hesap grubuna ilişkin işlemler*" başlıklı 170'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin beşinci alt bendinde, maddi duran varlıklardan satın alma suretiyle edinilen taşınırın giriş işlemleri için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin bir nüshasının ödeme emri belgesi ekinde, diğer şekillerde edinilen taşınırın girişleri ve hesaplarda kayıtlı taşınırın çıkışları için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin birer nüshasının ise düzenleme tarihini takip eden on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebeleştirilmesinin zorunlu olduğu; altıncı alt bendinde kamu idarelerinin bütçe dışı kaynaklardan edindiği maddi duran varlıkların gelirler hesabına kaydedilerek hesaplara alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, taşınırın edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince teslim alındığında giriş işleminin mutlaka TİF'e dayanılarak yapılması ve mali yıl sona ermeden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, bütçe dışı kaynaklardan edinilen taşınırın teslim alındığında ilgili varlık hesabına (253/254) borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanmalıdır.

Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde düzenlenen ilk Protokole ek olarak 18.05.2018 tarihinde düzenlenmiş olan Ek Protokol ile, İdarece talep edilmesi halinde, Şirket tarafından satın alınarak İdarenin kullanımına sunulacak olan her türlü taşınırın harcama ve kayıt belgelerinin Şirket adına düzenlenebileceği, bu çerçevede İdare payının nakdi olarak değerlendirilebileceği gibi aynı olarak da değerlendirilebileceği, bahsedilen taşınırın İdarenin uygun göreceği bakım, onarım, araç lastiği, her türlü vergi ve sigorta, trafik cezası, HGS, OGS, yakıt, idari masraf, araç muayenesi vb. giderleri ile trafik ve diğer kaza, yargı kararları vs. sebeplerle yasaların Şirkete yükleyeceği veya Şirketin uğrayacağı tazminat ve zararların İdare payından ödeme yapılmak üzere İdarenin onayı alınarak Şirket tarafından karşılanacağı hükmü eklenmiştir. Bu hükmeye dayanılarak Kantar Payından 24.05.2018 tarihli ve 34627019 sayılı Bakanlık Onayı ile 78 adet araç için 11.856.580,00 TL

ve 25.01.2018 tarihli ve 31475591 sayılı Bakanlık Onayı ile de Forklift ve Temizlik İş Makinası için 263.836,20 TL ödeme yapılmıştır.

Ancak yapılan incelemede, Bakanlık ihtiyaçları için satın alınan bu araçlar ile iş makinasının Bakanlık tarafından TİF düzenlenerek taşınır kayıtlarına alınmadığı ve muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Bakanlık ihtiyaçları için Kantar Payı Gelirlerinden edinilmiş olan araç ve iş makineleri için TİF düzenlenmemesi ve ilgili maddi duran varlık hesaplarında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2019 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda yukarıda sayılan hesaplar itibarıyla toplam 12.120.416,20 TL'lik hataya neden olunmuştur.

Belirtilen gerekçelerle, gümrük kapılarının Yap-İşlet-Devret modeliyle yaptırılması/modernize edilmesi amacıyla imzalanan uygulama sözleşmeleri kapsamında, işletme süresince elde edilen gelirlerden Bakanlık payına düşen kısmın yasal düzenlemelere aykırı olarak imzalanan protokol ile özel bir Şirket adına açılan banka hesaplarında tutulması, yapılan harcamalardan Şirketin sorumlu olmayacağına dair anılan protokole hüküm konulması, bu gelirlerden yapılan harcamalarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmaması ve bu paydan edinilen araç ve iş makinelerinin taşınır kayıtlarına alınmaması işlemleri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirmek Amacıyla Ayrılan Payların ve Yapılan Harcamaların Kamu Mali Sistemine Dahil Edilmemesi

Bakanlığın görev alanına giren iç ticaret hizmetlerini geliştirme amacıyla, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 78'inci maddesi ve bu Kanuna dayanılarak TOBB tarafından çıkarılan Yönetmelik uyarınca odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl ayrılan ve İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabında biriken tutarların TOBB adına açılan bir banka hesabında toplandığı, bu hesaptan Bakan onayı ile Bakanlık ihtiyaçları için TOBB'un sorumluluğunda harcama yapıldığı, dolayısıyla ayrılan pay ve yapılan giderlerin kamu mali sistemi dışında yönetildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu pay tutarlarının, aşağıda açıklanan nedenlerle, Bakanlık bütçesine aktarılması (özel hesap açılmak suretiyle), aktarılan söz konusu tutarlara kamu geliri vasfının

kazandırılması ve buradan Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla yapılan giderlerin de kamu mali sistemine dahil edilmesi ve mevzuatın öngördüğü şekilde harcanarak kurum hesaplarına dahil edilmesi gerekmektedir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 78'inci maddesinde, Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek üzere odalar, borsalar ve TOBB tarafından hazırlanan bütçelerde her yıl %1'ini geçmemek üzere pay ayrılacağı ve bu şekilde ayrılacak payların kullanılma esasları ile uygulamasının da yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Bu Yasa hükmü gereği, TOBB tarafından hazırlanan 27.06.2008 tarihli ve 26919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik'te; *amacın*, Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek üzere odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden ayrılan payın kullanılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu; *payın kaynaklarının* odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl %1 oranında ayrılan tutarlar ile bunların değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan oluşacağı; bu *payların* odalar, borsalar ve TOBB tarafından Yönetim Kurulunun belirleyeceği ve TOBB adına açılacak banka hesabına mart ve eylül aylarında eşit iki taksitle yatırılacağı; payın yatırılmasında ve değerlendirilmesinde TOBB Yönetim Kurulunun yetkili olduğu; paydan *harcamaların* TOBB tarafından yapılacağı, harcamalarda Bakan onayının aranacağı ve paydan yapılacak satın alma ve yapım işlerinde TOBB'un satın alma usullerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'te ayrıca payın muhasebesinin TOBB tarafından ayrı bir hesapta tutulacağı, paydan yapılan harcamaların TOBB hesaplarının tabi olduğu usulle denetleneceği ve paydan yapılan harcamalar ile gelirlere ilişkin bilgilerin her 3 ayda bir Bakanlığa bildirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, iç ticaret hizmetlerini geliştirme payının amacı Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmektir. Bunu gerçekleştirmek amacıyla odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl %1'i geçmemek üzere pay ayrılmaktadır. Ayrılan paylar, TOBB adına açılan bir banka hesabında tutulmakta ve harcamalar TOBB tarafından kendi satın alma usulleri uygulanarak yapılmaktadır.

2019 yılında iç ticaret hizmetleri geliştirme payında biriken tutarlar ile paydan yapılan harcama tutarına ilişkin ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 7: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabına Ait İcmal Tablosu

İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabı	Tutar (TL)
31.12.2018 Dönemi İtibariyle Pay Mevcudu	35.934.944,61
2019 Yılında TOBB, Oda ve Borsalardan Yapılan Pay Tahsilatı	23.352.651,48
2019 Yılında Paya İşleyen Toplam Nema Getirisi	6.932.887,47
2019 Yılı Gelir Toplamı (2018 yılından devir dâhil)	66.220.483,56
2019 Yılında Paydan Yapılan Harcamalar	23.951.310,90
31.12.2019 Dönemi İtibariyle Pay Mevcudu	42.269.172,66

Tablodan da anlaşılacağı üzere, 2019 yılı içerisinde anılan pay hesabında toplam 66.220.483,56 TL'lik tutar birikmiş olup yıl içerisinde bunun 23.951.310,90 TL'si harcanmıştır. Harcanmış olan bu tutar 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ticaret Bakanlığına tahsis edilen 5.693.573.000,00 TL ödeneğin %0,42'sine tekabül etmektedir. Diğer taraftan 2019 yılı sonu itibariyle pay hesabının bakiyesi toplam 42.269.172,66 TL'dir.

Bu hesaptan yapılan harcamaların tamamı Bakanlığın çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçekleştirilmiş olup ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8 : 2019 Yılında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Yapılan Harcamalar

Giderin Türü	Tutar (TL)
Hizmet binası kiralama ve tadilat işleri giderleri	6.471.965,42
MERSİS-HKS-ESBİS yazılımları teknik personel giderleri	2.594.112,00
Bakanlık Makamı mal ve hizmet alım giderleri	3.318.918,85
Araç kiralama, sigorta ve akaryakıt giderleri	3.195.056,10
Hizmet binası temizlik hizmeti giderleri	2.141.465,19
Proje, toplantı ve konferans organizasyonu giderleri	4.396.804,40
İş yapma kolaylığı danışmanlık giderleri	1.146.925,78
Diğer giderler	686.063,16
TOPLAM	23.951.310,90

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde kamu geliri, 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 gelirler olarak tanımlanmıştır.

5174 sayılı Kanun'un 78'inci maddesinde Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla söz konusu payların toplanacağı ifade edildiği için, niteliği itibariyle bu paylar kamu geliri olmakla beraber, 5174 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerine göre söz konusu tutarların yasal olarak kamu geliri vasfı bulunmamaktadır. Kanun'da ayrılan payın Bakanlığa aktarılması veya ödenmesi gibi bir ibareye yer verilmemiş

ve Yönetmelik'te ise bu paydan harcamaların TOBB tarafından yapılacağı ayrıntılı düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler karşısında, iç ticaret hizmetlerinden sorumlu Bakanlığın, bu hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla TOBB tarafından açılan hesapta toplanan paylar üzerinde tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Diğer taraftan yapılan incelemede; yukarıda yer verilen Tablo:6'da görüleceği gibi, 2019 yıl sonu itibarıyla yapılan harcama tutarı düşüldükten sonra söz konusu pay hesabında halen 42.269.712,66 TL bulunduğu, Kanunen ayrılan pay tutarlarının önemli bir kısmının hesapta beklediği, dolayısıyla 5174 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde ayrılan payların tamamının da amaca yönelik olarak kullanılmamış olduğu anlaşılmaktadır.

17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik" ile yılları merkezi yönetim bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri amaçlar için banka nezdinde kamu idaresi adına açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesaplar özel hesap olarak tanımlanmış ve bu Yönetmelik'e tabi kılınmıştır.

Bu doğrultuda, 5174 sayılı Kanun'un 78'inci maddesine dayanılarak Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla odalar, borsalar ve TOBB tarafından hazırlanan bütçelerin her yıl %1'ini geçmemek üzere ayrılan paylar, 5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi kapsamında Bakanlık açısından kamu geliri niteliğinde olup, bunların TOBB yerine Bakanlık adına açılacak bir banka hesabında izlenmesini teminen ilgili mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Bu suretle hem yatırılan payların hem de paydan yapılan harcamaların, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirilmesi ve Bakanlık mali tablolarında yer almasını teminen anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesi gereğince, bahse konu paylar Bakanlık adına açılan banka hesabına aktarıldığında 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; paydan harcama yapıldığında ise 630-Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Her ne kadar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan TOBB, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim Alanı" başlıklı 4'üncü maddesi ile Sayıştay denetiminin dışında yer alsa da, bu kuruluşun bünyesinde toplanarak kamu kurumu yararına harcanan bu kaynak elbette Sayıştay denetim alanı içerisinde yer alacaktır. Aksi takdirde, bu pay bütçe dışında tutulduğu sürece, 5018 sayılı Kanun'un amacına aykırı hareket edilmiş olacak ve hesap verme sorumluluğu bu kamu kaynağı için ortadan kalkacaktır.

Söz konusu husus, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Bu itibarla, odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl ayrılan payların ve yapılan harcamaların kamu mali sistemine dahil edilmesi için mevzuat düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır.

BULGU 2: Turquality® Programından Yararlanabilmek İçin Ön Koşul Olan Gelişim Yol Haritası Hazırlanması İşlerinin, İhalesiz Olarak Bakanlıkça Belirlenmiş Firmalara Verilmesi ve Söz Konusu İşlerin Fiyatları Arasında Çok Büyük Farkların Bulunması

2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ ve 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar çerçevesinde Turquality® programından yararlanmak isteyen markaların yaptırmakla zorunlu oldukları "gelişim yol harita"larının yaptırılması işlerinin ihalesiz olarak Bakanlıkça belirlenmiş firmalara verildiği, bahse konu çalışmaların yaptırılması esnasında birbirinden çok farklı fiyatların oluştuğu ve söz konusu tutarların mal Turquality'sinde %50'sinin, hizmet Turquality'sinde ise %75'inin kamu kaynağından karşılandığı tespit edilmiştir.

2006/4 sayılı Tebliğ'inin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"ç) **Gelişim Yol Haritası:** Destek kapsamına alınan şirketin mevcut bulunduğu konum, sahip olduğu vizyon ve kurumsal stratejileri ile operasyon ve destek süreçleri, organizasyonları ve teknolojik yetkinliklerinin detaylı olarak incelendiği, uluslararası en iyi uygulamalar göz önünde bulundurularak iyileştirme alanlarının tespit edildiği ve bu alanların şirketlerin stratejik öncelikleri doğrultusunda projelendirilip performans göstergeleri ile hedeflerinin yer aldığı ve destek kapsamına alınan şirketin destek kapsamındaki markasına ve destek dönemine ilişkin uygulayacağı Stratejik İş Planını içeren çalışmayı,

...

ı) **Stratejik İş Planı:** Şirketlerin, Gelişim Yol Haritalarında belirlenen hedefler doğrultusunda gerçekleştirecekleri faaliyetlerin, yöntemlerin ve bütçenin belirlendiği planı,

...

ifade eder” denilmektedir.

Aynı Tebliğ’in 16’ncı maddesinde ise; Şirketlerin desteklerden yararlanabilmeleri için, TURQUALITY®/Marka Destek Programı kapsamına alınan markalarına ilişkin bir defaya mahsus olmak üzere **Bakanlık tarafından yetkilendirilen danışmanlık şirketlerince gerçekleştirilecek Gelişim Yol Haritası yapturmalarının zorunlu olduğu**, Şirketlerin bu fıkra uyarınca yaptığı harcamalarının en fazla 800.000 TL tutarında ve %50 oranında destekleneceği düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar’ın 12’nci maddesinin (1)’inci fıkrasında destek programı kapsamına alınan yararlanıcıların desteklenecek giderleri düzenlendikten sonra (2)’nci fıkrasında ;

“ (2) ... Gelişim Yol Haritası çalışmasını yaptırmaları zorunludur. Yararlanıcıların bu fıkra uyarınca yaptığı harcamalar, ilgili destek dönemi için en fazla 200.000 ABD Doları ve %75 oranında desteklenir.” Denilmektedir.

2006/4 Sayılı Tebliğ’e İlişkin Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi’nin gelişim yol haritasını gerçekleştirmek üzere Bakanlıkça yetkilendirilecek danışmanlık firmalarına ilişkin kriterlerin belirlendiği 23’üncü maddesinde de; kapsama alınan şirkete uygulanacak gelişim yol haritasının TURQUALITY® programı yönetim danışmanlığı firması tarafından gerçekleştirileceği, bu firmaların sahip olmaları gereken özellikleri ve Bakanlıkça yetkilendirilmesinde sahip olmaları gereken kriterler belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, Turquality® programından yararlanmak isteyen markalar gelişim yol haritalarını ve buna bağlı olarak stratejik iş planlarını yaptırmak zorundadırlar. Söz konusu çalışmaları ise Bakanlığın kriterlerini belirleyerek seçtiği 5 danışmanlık firması yapmaktadır. Hizmet Turquality’sinde sadece iki firmaya bu imtiyaz tanınmış olup, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yapılan eleştiriler üzerine Nisan 2019 tarihinde Hizmet Turquality’sinde de danışmanlık firma sayısı 5’e

çıkartılmıştır. Ancak söz konusu imtiyaz sağlanırken herhangi bir ihale yapılmamış olup, bununla beraber hazırlanacak raporların Türk Lirası bazında bedellerini sınırlayacak veya tarife benzeri bir kriter de konulmamıştır. Dolayısıyla mevcut durum, aşağıda yer alan örneklerden görüleceği gibi ilgili firmaların talep ettiği bedeller arasında önemli tutarda fiyat farklarına da sebebiyet vermiştir.

Örneğin; 2019 yılı hizmet Turquality'sinde (%75 oranında ödenen) 1.134.540,00 TL'ye (%100'ü 1.512.720,00 TL) hazırlanan yol haritası olduğu gibi 383.633,00 TL (%100'ü 511.510,66 TL) gelişim yol haritası da bulunmaktadır. Sektör bazında değerlendirilecek olursa Turquality® programının en değerli ve en kapsamlı hizmetini sunan havacılık sektörünün ülkemiz adına lokomotif olan firma için ödenen bedel 569.761,00 TL (%100'ü 759.681,33 TL) olurken, havalimanı işletmeciliği yapan firma için tam iki katı tutarında (1.134.540,00 TL, %100'ü 1.512.720,00 TL) ödeme yapılmıştır. Yine benzer perakende mal satış sektörlerinde bulunan firmalardan birinin gelişim yol haritası bedelinin diğerinin 4 katı olduğu görülmüştür.

Bir diğer husus ise söz konusu danışmanlık firmalarının belirlenme kriterlerine ilişkin ilgili Tebliğ'de bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Genelge'nin 23'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Tüm bu destek ödemeleri kapsamında yapılacak tüm kamu giderlerinden, belirlenen kriterler çerçevesinde hangi şirketlerin faydalanacağına **genelge ile karar verilmiştir.**

Ayrıca Mal Turquality'sinden türemiş olan Hizmet Turquality'si uygulamasında üst limit ve destek oranının ne için daha fazla olduğunun da bir açıklaması yoktur. Mal Turquality'sinde üst limit ve destek oranı sırasıyla 800.000,00 TL / %50 olup, Hizmet Turquality'sinde ise sırasıyla 200.000,00 \$ / %75'tir.

Danışmanlık bedeli konusunda herhangi bir uygulama birliği olmadığı gibi, **ilgili danışman firmaların kendileri tarafından belirlenen fiyatları sınırlandıran veya kontrol eden herhangi bir mekanizma da bulunmamaktadır.**

Ayrıca yetkilendirilmiş danışmanlık firmaları ile destekten yararlanan firmalar arasında yapılan sözleşmeler incelendiğinde; **danışmanlık firmalarının alt yüklenici çalıştırabileceği açıkça belirtilmiştir.** Alt yüklenici çalıştırılmasının mümkün olması, danışmanlık firmaları ile ilgili belirlenmiş kriterleri hem boşa çıkarmakta, hem de kamu kaynakları yabancı danışmanlık firmalarına aktarılmaktadır. Amacı ihracatı artırmak ve döviz

kazandırmak olan desteklerin, uygulama aşamasında kamu kaynağını yabancı firmalara dağıtması bu amaçlarla da çelişmektedir.

Bugüne kadar Bakanlıkça bu destek için toplam **77.165.643,25 TL** ödenmiş olup, 2019 yılında ise toplam **14.737.423,00 TL** harcama yapılmıştır. Yapılması zorunlu olan gelişim yol haritası için, yukarıda belirttiğimiz devletin ödediği rakamlara ilave olarak, destekten faydalanan firmaların danışmanlık firmalarına ayrıca ödediği kısımlar da eklenince, danışmanlık firmalarına aktarılan kaynaklar bugüne kadar toplamda **144.593.136,00 TL**, 2019 yılında ise **38.945.115,00 TL** olmuştur. Söz konusu rakamlara her firma için ayrıca ödenen ön inceleme bedelleri dahil değildir.

Bu itibarla, gelişim yol haritası desteği sağlanması kapsamında yapılan harcamalara ilişkin olarak; söz konusu danışmanlık hizmetlerine ilişkin kamu harcamalarının ihale yolu ile daha uygun maliyetle, daha şeffaf ve rekabetçi bir ortamda kamu yararı gözetilerek yapılması, alt yüklenici çalıştırıldığından danışmanlık firması belirleme kriterlerinin yerli firmaları da kapsayacak şekilde düzeltilmesi, söz konusu gelişim yol haritası ve stratejik planlara ilişkin standartların belirlenip, bedellerinin bir tarifeye bağlanmasının (ihale sonucunda), hem döviz kazandırma anlamında hem de kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve verimli kullanılması açısından uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Tampon Alanda Gümrük İşlemleri İçin Organize Sanayi Bölgesi'nden Gelen Tırlara Otopark ve Kantar Hizmeti Sunulması ve Bu Kapsamda Elde Edilen Faaliyet Dışı Kazançlar İçin KDV Kanunu'nun İstisna Hükümlerinden Yararlanılması

Gaziantep Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş. (GASBAŞ) tarafından, gümrük işlemleri için Organize Sanayi Bölgesi'nde faaliyette bulunan firmaların tampon alanda İç Gümrük Müdürlüğüne tahsis edilen idari binaya gelen tırlarına BKİ Faaliyet Ruhsatı çatısı altında otopark ile kantar hizmeti sunulduğu ve çit alanı kapsamında olmayıp tampon alan içerisindeki faaliyetler kapsamında elde edilen faaliyet dışı kazançlar için KDV Kanunu'nun istisna hükümlerinden yararlandığı görülmüştür.

07/07/1998 tarih ve 98/11368 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yer ve sınırları belirlenen özel arazili Gaziantep Serbest Bölgesinin, GASBAŞ tarafından 30 yıl süreyle kurulup işletilmesine izin verilmiştir. GASBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde, Şirketin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde

Bakanlığa ve kullanıcı firmalara yönelik mali, idari ve hizmet yükümlülükleri belirlenmiştir.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun "*Faaliyet Konuları ve Koordinasyon*" başlıklı 4'üncü maddesinde serbest bölgelerde Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülecek her türlü sınai, ticari ve hizmetle ilgili faaliyetlerin yapılabilmesi;

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "*Kullanıcılar ile İlişkiler*" başlıklı 27'nci maddesinde Şirketin; kullanıcıların Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma ve bölge içinde ihtiyaç duydukları diğer hizmetlerin ücreti karşılığında yapılmasından ve Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre Bölge'nin yurtiçinde ve yurtdışında tanıtımının yapılmasından sorumlu olduğu, bu amaçla bütçesine gerekli ödeneği koymakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde;

1- Serbest Bölge'deki parsellerin %97,6'sının atıl vaziyette olduğu (Bölge'de kullanıcıların parsellerinin toplam parsel alanına oranının %2,4 olduğu); Bölge'nin yanında bulunan organize sanayi bölgelerinde doğalgaz altyapısı bulunurken Bölge'de bu altyapının bulunmadığı,

2-Buna karşılık Serbest Bölge sınırları içerisinde bulunan tampon alanda İç Gümrük Müdürlüğüne idari bina tahsis edilmesi suretiyle tampon alanın serbest bölgenin yanında bulunan Organize Sanayi Bölgesinde faaliyette bulunan firmaların gümrük işlemlerinin yürütülmesi bakımından bir merkez haline getirildiği; bunun sonucunda Serbest Bölge ile ilgisi bulunmayan tırların gümrük işlemleri için tampon alanda bulunan İç Gümrük Müdürlüğüne geldiği ve bu alanda GASBAŞ tarafından BKİ faaliyet ruhsatı altında söz konusu tırlara otopark ile kantar hizmeti sunulduğu; GASBAŞ'ın toplam gelirlerinin yaklaşık 2/3'ünün kullanıcı olmayan kişilere verilen hizmetlerden, diğer bir ifadeyle faaliyet dışı gelirlerden oluştuğu,

3-Diğer taraftan, bu kapsamda elde edilen faaliyet dışı kazançlar için 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-1 maddesinde yer alan "*serbest bölgelerde verilen hizmetler... KDV'den müstesnadır.*" hükmünden istifade edildiği,

Tespit edilmiştir.

GASBAŞ tarafından serbest bölge mevzuatında ve kuruluş ve işletme sözleşmesinde yer verilen temel düzenlemelerin dışına çıkılarak farklı bir faaliyet alanına ağırlık verildiği ve

Şirketin serbest bölge işleticisinden ziyade bir çeşit gümrüklü tır parkı işleticisine benzediği anlaşılmaktadır.

Serbest bölge alanlarının, giriş ve çıkışları gümrük kontrolünde olan “çit alanı” ile serbest bölge müdürlüğü, gümrük müdürlüğü, işletici şirket idari binası ve diğer bazı hizmet tesislerinin bulunduğu “tampon alan” olarak nitelenen alanlar biçiminde düzenlendiği; dolayısıyla serbest bölgeler mevzuatı uyarınca sağlanan vergi istisna ve muafiyetlerinin yalnızca çit alanında uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir. Nitekim 3218 sayılı Kanun’un Geçici 2’nci maddesinde, serbest bölge alanını çevreleyen çit, kule ve kapı inşaatlarının tamamlanması, o serbest bölgenin faaliyete geçiş şartlarından biri olarak sayılmıştır.

Diğer taraftan, GASBAŞ tarafından tampon alanda kullanıcı olmayan kişilere yapılan ofis kiralamalarında ise KDV hesaplanmakta ve ödenmektedir.

Sonuç itibariyle, serbest bölge mevzuatında ve kuruluş ve işletme sözleşmesinde belirtilen esaslara uygun olarak işleticilik faaliyetinin yerine getirilmesi ve işleticilik faaliyeti dışında elde edilen kazançlar bakımından KDV istisnasından yararlanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhracata Yönelik Devlet Yardımlarının Dolaylı Vergiler Dâhil Verilmesi Sebebiyle Şirketlerin İndirim Konusu Yaptıkları KDV Tutarlarının Desteklenmesi

İhracata yönelik devlet yardımlarının dolaylı vergiler dâhil verilmesi sebebiyle şirketler tarafından indirim konusu yapılan KDV tutarlarının da devlet yardımlarına konu edildiği; bunun yanında devlet yardımları şirket hesaplarına aktarıldığında devlet yardımına konu edilen KDV tutarlarının şirketler tarafından KDV hesaplarına yansıtılmayarak tamamının gelir kaydedildiği görülmüştür.

2006/4 sayılı “*Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ*”, **2015/9** sayılı “*Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar*”, **2015/8** sayılı “*Döviz Kazandırıcı Hizmet Ticaretinin Desteklenmesi Hakkında Karar*”, ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında destek ödemesi yapılan mevzuatlardandır. Söz konusu Genel Müdürlükler tarafından ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında 2019 yılında **2.096.935.601,00**-TL destek ödemesi yapılmıştır.

İnceleme neticesinde ödeme yapılmasına karar verilen şirketler, yararlanıcılar veya işbirliği kuruluşları ile ödeme miktarları Merkez Bankası'na bildirilmekte; ödemeye ilişkin, ibraz edilen belgelerdeki giderler (dolaylı vergiler dâhil), ilgili destek oranı üzerinden Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ödenmektedir.

Yukarıda anılan destek mevzuatlarında destek ödemelerine ilişkin olarak; “*Ödemeye ilişkin, ibraz edilen belgelerdeki giderlerin (dolaylı vergiler dâhil) ABD Doları karşılığı Türk Lirası olarak Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ödenir...*” düzenlemeleri yer almaktadır.

Diğer taraftan, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre mükellefler, yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan KDV'den, faaliyetlerine ilişkin olarak, kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen KDV'yi indirebilmektedir. Mükellefler, faaliyetleri ile ilgili olarak satın aldığı veya ithal ettiği mallar veyahut yaptırdığı hizmetler dolayısıyla hesaplanan vergiyi, teslim ettiği mallar veya yaptığı hizmetler dolayısıyla hesaplanan KDV'den indirmekte ve aradaki farkı vergi dairesine yatırmaktadır. Bir vergilendirme döneminde indirilecek KDV toplamı, mükelleflerin vergiye tabi işlemleri dolayısıyla hesaplanan KDV toplamından fazla olduğu takdirde ise, aradaki fark bir sonraki vergilendirme dönemine devredilerek, o döneme ait indirilecek vergi tutarına eklenmektedir.

Destek programlarından yararlanan şirketlerden örnek olarak seçilen 15'i üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; şirketler tarafından mal veya hizmet alımlarında ödenen KDV tutarlarının şirketler tarafından indirim konusu yapıldığı ancak devlet destekleri şirket hesaplarına aktarıldığında ise devlet yardımlarına konu edilen KDV tutarlarının KDV hesaplarına yansıtılmadığı ve tamamının gelir kaydedildiği tespit edilmiştir. Söz konusu KDV tutarlarının şirket bünyesinde kalması sonucunda devlet yardımlarına konu edilen KDV tutarları şirketlerin faaliyet gelirine dönüşmektedir.

Bunun yanında, KDV tutarlarının devlet yardımlarına konu edilmesi sebebiyle destek programlarında öngörülen destek oranlarının ve üst limitlerin dolaylı olarak aşılması durumu da söz konusu olabilmektedir.

Öte yandan, KDV gider veya harcama olmayıp, devlete ödenmesi kanunen zorunlu olan bir yükümlülüktür. Dolayısıyla destek ödemelerinin dolaylı vergiler dâhil yapılması destek ödemelerine konu edilen KDV tutarlarının KDV hesaplarına yansıtılmayacağı sonucunu doğurmamaktadır. Ancak fiili durumda şirketlere destek ödemelerine konu edilen

KDV miktarı kadar mükerrer bir destek sağlandığı anlaşılmaktadır. Yararlanıcının mal ve hizmet satışı nedeniyle hesapladığı KDV'den mal ve hizmet alımında ödediği KDV'yi indirebildiği ve "Ödenecek KDV"nin bulunduğu durumlarda mükerrer destek ortaya çıkmaktadır.

Sonuç itibarıyla, yukarıda açıklanan gerekçelerle ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında, şirketler tarafından indirim konusu yapılan KDV tutarlarının desteklenmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Alım Heyeti Desteklerinde Katma Değer Vergisi Tevkifatının Hesaplanmasında Sorunlar Bulunması

Desteklenen Alım Heyeti projelerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye'de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarında, ilgili işbirliği kuruluşunun faturanın düzenlendiği tarihi, ihracatçı birliklerinin ise ilgili giderin ödeme tarihini baz almasından dolayı, KDV tevkifatı miktarlarında tutarsızlıklar ortaya çıkmıştır.

2010/8 Sayılı Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi'nin "Ödeme" başlıklı 15'inci maddesinde;

"...

(8) Destek ödemelerinin hesaplanmasında ödeme belgesi tarihindeki kur esas alınır." denilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "İkametgâhı, İşyeri, Kanuni Merkezi ve İş Merkezi Türkiye'de Bulunmayanlar Tarafından Yapılan İşlemler" başlıklı 2.1.2.1'inci maddesinde;

"3065 sayılı Kanununun 1 inci maddesine göre bir hizmetin KDV'nin konusuna girebilmesi için Türkiye'de ifa edilmesi gerekmektedir. Aynı Kanununun (6/b) maddesinde ise Türkiye'de yapılan veya faydalanılan hizmetlerin Türkiye'de ifa edilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Buna göre, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye'de bulunmayanların Türkiye'de yaptığı hizmetler ile bunların yurt dışında yaptığı ancak Türkiye'de faydalanılan hizmetler KDV'ye tabi olacaktır.

Bu gibi hizmet ifalarında mükellef, esas olarak hizmeti ifa eden olmakla birlikte, Türkiye’de ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi bulunmadığından, KDV’nin tamamı, hizmetten faydalanan yurt içindeki muhatap tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilip ödenecektir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşlarının alım heyeti faaliyetlerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden KDV tevkifatı yapması gereklidir. İhracatçı Birlikleri destek ödemelerinin hesaplanmasında ödeme belgesi tarihindeki kuru esas almakla yükümlüdür.

Yapılan incelemelerde, Alım Heyeti projelerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarında, baz alınan tarihler farklı olduğu için KDV tevkifatı tutarlarının farklı olduğu görülmüştür.

Bu durumun sebebi, hesaplamalar yapılırken işbirliği kuruluşunun fatura tarihini, ihracatçı birliğinin ise giderin ödemesinin yapıldığı tarihteki kuru baz almasıdır. Söz konusu durum, fatura tarihi ve ödeme tarihlerindeki kur farklılıklarına göre olumlu ya da olumsuz yönde fark çıkartabilmektedir.

Bu itibarla, UR-GE Tebliği kapsamında sağlanan alım heyeti desteklerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarının, uygulamada doğruluk ve yeknesaklığı sağlamak amacıyla vergi mevzuatına yön veren ilgili kamu idaresi olan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın görüşü alındıktan sonra Bakanlık uygulamasının şekillendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 6: Tohumluk Kredilerinin Envanter, Takip, Tahsilat ve Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması

Destekleme ve İstikrar Fonundan karşılanmış olan tohumluk kredilerin henüz tahsil edilemediği, envanter, takip, tahsilat ve muhasebe işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Destekleme ve İstikrar Fonunun gelir ve giderleri, 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 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, tahsil edilemeyen bu kredilerden toplanan anapara ve faiz geri dönüşlerinin bütçeye gelir yazılamayacağına mevzuatında düzenlenmiş olduğu anlaşılmakta ise de, tahsil edilemeyen bu kredilerin hesaben devralınmadığı görülmüştür.

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, 23/07/1999 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 gereğince mülga Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan ödenekten “Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu” (Fon) harcama kalemine aktarılan 30 milyon TL kadar olan tutardan T.C. Ziraat Bankasına kredilendirme işlemi yapılmıştır. Ancak, Ticaret Bakanlığı nezdinde kredilendirme işlemi ile takip eden süreçlere ilişkin bilgi ve belge mevcut değildir. Bakanlık tarafından sunulan yazıda, anılan protokolün T.C. Ziraat Bankası ve mülga Hazine Müsteşarlığı arasında düzenlendiği, tohumluk kredilerine ilişkin bilgi ve belgelerin Bakanlıkta bulunmadığı ifade edilmektedir.

Ne var ki, kredilendirme işlemi ve takip eden süreçlere ilişkin kayıtlar ve kredi geri dönüşleri Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hesabında takip edilmekte olup, 637 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 37'nci maddesiyle Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili yetki ve görevler ile her türlü işlemlerin artık Ticaret Bakanlığı'nca yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Bu itibarla, Ticaret Bakanlığı'ndan alınan bilgiye göre; tohumluk kredi geri dönüşlerinin izlendiği TCMB Ankara Şubesi 450 208 005 numaralı hesapta 67.279,96 TL'si 2019 yılında olmak üzere 31.12.2019 tarihi itibarıyla toplam 5.659.253,87 TL tutarında kredi geri dönüşü gerçekleşmiştir.

Tohumluk Kredilerinin;

- 31.12.2019 itibarıyla 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,

- Daha önce mülga Hazine Müsteşarlığından alınmış devir listesi bulunmadığı,
- Maliye ve Hazine Bakanlığında, tohumluk kredilerinin tahsiline, takibine, tahsil edilen ferî tutarlara, geri ödemenin ne kadar süre devam edeceğine, kalan kredi stokunun miktarına ilişkin bilgi alınmadığı tespit edilmiştir.

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 bilgi alınamamaktadır.

BULGU 7: Uluslararası Katılıma Açık Kamu İhalelerinde Sağlanan Vergi, Resim ve Harç İstisnası Uygulamalarında Hata ve Mevzuat Eksikliklerinin Bulunması

İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında BKK ve “*İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ (İHRACAT:2017/4)*”e göre uluslararası katılıma açık kamu ihalelerinde sağlanan vergi, resim ve harç istisnası uygulamalarında mevzuat eksikliklerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Tebliğ’in “*Tanımlar*” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“(1) *Bu Tebliğde geçen;*

...l) ***Uluslararası ihale:*** *Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak çıkılan ve yabancı firmalarca da teklif verilen ihaleyi,*

m) ***Vergi resim harç istisnası belgesi:*** *İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetlerin vergi, resim ve harç istisnasından yararlandırılmasına imkan sağlayan Bakanlıkça düzenlenen belgeyi, ..., ifade eder.”* denilmiştir.

Tebliğ’in 4’üncü maddesinde ise “*Vergi, Resim ve Harç İstisnasının Kapsamı*”nın,

İhracat, ihracat sayılan satış ve teslimler, döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler ile transit ticaretin finansmanında kullanılmak kaydıyla bankalarca kullanılan her türlü sevk öncesi ve sevk sonrası kredilerin, işlemlerin ve bu işlemler sonucu düzenlenen kağıtlar olduğu düzenlenmiş olup, söz konusu kağıtların Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden, Damga

Vergisinden, 492 sayılı Harçlar Kanunu gereğince alınan harçlar ve diğer kanunlarda yer alan vergi, resim ve harçlar ile hal rüsumundan müstesna olduğu hükme bağlanmıştır.

Aynı Tebliğ'in "Belgeli İşlemler" başlıklı 6'ncı maddesinde de;

"... (3) İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler;

a) **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 ihalesini kazanan veya yabancı para ile finanse edilenlerin yapımını üstlenen ana yüklenici firmaların (alt yükleniciler hariç);**

1) **Kamu kurum ve kuruluşlarınca uluslararası ihaleye çıkarılan ve Bakanlıkça belirlenen yatırım malları, sınai mamuller ve yazılım hizmetlerine yönelik ihaleleri kazanan tam mükellef imalatçı firmaların üreterek yapacakları satış ve teslimleri, ... ifade eder.**" hükmü öngörülmüştür.

Aynı Tebliğ'in 23'üncü maddesinde ise;

"... (2) 9/8/2016 tarihinden itibaren,

a) **Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak ihaleye çıkmış olması uluslararası ihale için tek başına yeterli olmayıp, uluslararası ihaleden bahsedebilmek için söz konusu ihaleye yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermiş olması gerekmektedir.**

Denilmiş ve maddenin devamında; Uluslararası katılıma açık ihalelerden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun

- 21 inci maddesine istinaden **pazarlık usulü** ile gerçekleştirilenlerde, yabancı firma veya yabancı firmanın yer aldığı ortak girişimin ihaleye davet edilmesi ve ihaleye teklif vermesi,
- 20 nci maddesine istinaden **belli istekliler arasında ihale usulü** ile gerçekleştirilenlerde, ...ön yeterlik değerlendirmesine başvurmasını takiben ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece teklif vermeye davet edilmesi ve ihaleye teklif vermesi,

- 19 uncu maddesine istinaden açık ihale usulü ile gerçekleştirilenlerde yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermesi, gerektiği düzenlenmiştir.

Uluslararası katılıma açık ihaleden bahsedebilmek için söz konusu ihaleye yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermiş olması gerekmektedir. Buna göre, yalnızca yerli firmaların rekabet ettiği ihaleye vergi istisnası uygulanması, mevzuat hükümlerine aykırı olmakla beraber, döviz kazandırıcı hizmetlere ilişkin vergi istisnasını düzenleyen kanunun amacı dışında vergi kaybına da neden olacaktır.

Ayrıca Tebliğ ile “*Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi*”(VRHİB) başvurusunda bulunan firmalardan talep edilen başvuru evraklarına, başvuruların değerlendirilmesine esas teşkil etmek üzere, ihale makamından temin edecekleri EK:4 formu eklenmiştir. Bu formun doldurulmasına ilişkin değerlendirmenin **ihaleyi düzenleyen kamu kurumu tarafından yapılması esastır**. Zira tekliflerin yerli ve yabancı olarak tespit edilmesinde esas olan bilgi ve belgeler ihaleyi gerçekleştiren kamu kurumuna teslim edilmektedir. İhalelerin uluslararası ihale olup olmadığına ilişkin değerlendirme Bakanlık tarafından EK:4 formu üzerindeki bilgilere istinaden yapılmaktadır.

6728 sayılı “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”daki değişiklikler olmadan önce, uluslararası ihale sayılabilmek için yabancı firmanın teklif verme şartı mevzuatta bulunmamaktaydı. Uygulamada sorunlar ortaya çıktığından, sonrasında ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmıştır.

İhaleyi yapan kurumlar çerçevesinde önceki dönemlere ait yapılmış incelemelerde, birçok ihalede yabancı firma **tekliflerinin olmadığı**, yabancı firma tekliflerinin olduğu durumlarda da, teklif vermelerine rağmen verdikleri **teklif zarfından “teşekkür mektubu” çıktığı veya geçerli bir teklif sunmadıkları** görülmüştür. Bir diğer husus ise teklifi veren firmanın idari şartnameye göre “*yeterlik kriterlerini*” taşımadığı tespit edilmiştir. Kanunun düzenlenme amacına aykırı bu gibi durumlar, vergi kaybına da sebebiyet vermektedir. Belirtmek gerekir ki söz konusu durumlar Bakanlık bilgisi dahilinde olmayıp, Bakanlık söz konusu belgeyi ihaleyi yapan kurumların gönderdiği EK:4 formu üzerinden düzenlemiştir.

Söz konusu vergi avantajlarından faydalanmak isteyen bazı firmalar, sınır ülkelerde

kurdukları paravan şirketlerin teklif vermesi veya anlaştıkları yurtdışı firmalara teklif verdirerek, ihalenin uluslararası ihale olma şartını sağlamaya çalışmaktadırlar.

Ayrıca Tebliğ’de açıkça “*geçerli ve yeterli teklif*” ibaresi bulunmadığından, uygulamada sorunlar ortaya çıkmıştır. Uluslararası katılıma açık ihale olmaması gereken ihaleler için verilen bazı VRHİB’nin Bakanlıkça iptal edilmesinden veya belgenin hiç verilmemesinden dolayı çok sayıda dava açılmıştır.

Tablo 9: Tebliğ’in 6/(3) Fıkrası Bentlerine Göre Vergi Resim Harç ve İstisna Belgeleri Tablosu

Bent	2017		2018		2019	
	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$
a	313	5.263.046.637,00	194	3.636.155.665,00	177	4.009.507.902,00
e	-	-	1	1.261.083,00	2	103.295.832,00
j	-	-	1	114.760.065,00	-	-
l	12	45.609.489,00	3	252.668.103,00	4	60.111.901
Toplam	325	5.308.656.126,00	199	4.004.844.916,00	183	4.172.915.635,00

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 2019 yılında toplam **4.172.915.635,00 USD** tutarındaki kamu ihalesi uluslararası ihale kabul edilerek, 183 adet vergi resim harç istisna belgesi verilmiştir. Kaldı ki bu tutar sadece ilk ihale bedeli olup, söz konusu tutar iş artışları ile %20 oranına kadar (anahtar teslim götürü bedel işlerde %10) artabilmektedir.

Elbette ki bu tutar içinde bulunan kamu ihalelerinin çoğu uluslararası katılıma açık ihale şartlarını haizdir. Ancak, sadece %10 oranında bile şartlara haiz olmayan uluslararası kamu ihalesi olması durumunda, çok önemli bir tutarda vergi kaybı ortaya çıkacaktır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda **Teklif**; “*Bu kanuna göre yapılacak ihalelerde isteklinin idareye sunduğu fiyat teklifi ile değerlendirmeye esas belge ve/veya bilgileri ifade eder.*” hükmü amirdir. Bu nedenle, geçerli belgeler ve bilgileri ihale makamına sunmadan verilmiş olan zarflar, teklif olarak değerlendirilemez. Ayrıca, Tebliğ’in 23’üncü maddesindeki “(ii)... 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 20 nci maddesine istinaden **belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilenlerde, idarece teklif vermeye davet edilmesi ve**

ihaleye teklif vermesi, gerekmektedir.” ibaresinden de mevzuat hükümlerinin zımni olarak *“geçerli ve yeterli teklif”*’i istediği görülmektedir. Dolayısıyla değerlendirmeye esas geçerli ve yeterli teklif olmaması halinde bahse konu ihale uluslararası katılıma açık ihale olarak kabul edilemez. Ancak, mevzuat hükümleri bütün olarak değerlendirilmediğinden ve Tebliğ’de açıkça *“geçerli ve yeterli teklif”* ibaresi bulunmadığından uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar kapsamında açılan davalar, gereksiz zaman, emek ve kamu kaynağı kaybına sebebiyet vermekte olup, gerekli şartlara haiz olmayan ihalelerin uluslararası ihale kabul edilerek vergi istisna belgeleri verilmesi de vergi gelirlerinde büyük kayıplara yol açmaktadır.

Bu itibarla, *“Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi”* verilmesi aşamasında, kamu ihalesinin uluslararası katılıma açık ihale olduğunun kabulü için, ihalede yabancı firmaların teklif vermesi, verilen tekliflerin *“geçerli ve yeterli teklif”* olduğu kontrolünün yapılması, mevzuatta açıkça belirtilmeyen *“geçerli ve yeterli teklif”* ibaresinin mevzuata eklenmesi, gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: Ege Serbest Bölgesi Genişleme Alanında ESBAŞ’ın Yasalara Aykırı Olarak İnşaata Başlaması ve Kiralama Yapması, Bu İşlemlere Yetkili Merciler Tarafından İzin/Onay Verilmesi

Ege Serbest Bölgesi genişleme alanında, Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.’nin (ESBAŞ) söz konusu arazinin mülkiyeti tapu kütüğüne tescil edilmeden inşaata başladığı ve 19.147,88 m2 araziye yıllık m2’si 15,00 \$’dan toplam 287.218,20 \$’a kullanıcı firmaya kiraladığı tespit edilmiştir.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği *“Serbest Bölge Müdürlüklerinin Görev ve Yetkileri”* başlıklı 5’inci maddesinde;

a) *Bölge arazisinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasyla ilgili bütün ruhsatları vermek*, Serbest Bölge Müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmış,

Aynı Yönetmelik’in *“Üstyapı Tesisleri”* başlıklı 8’inci maddesinde;

“ ...

İnşaat aşamasındaki tüm onay ve denetim işleri Bölge Müdürlüğü tarafından yapılır. Söz konusu onay ve kontrollük hizmetleri Bölge Müdürlüğünce İşletici veya B.K.İ.’ye de

yaptırılabilir. Ancak, özellik arz eden tesislerin inşaat projeleri Genel Müdürlüğün uygun görüşüne istinaden Bölge Müdürlüğünce onaylanır.

...

Faaliyet ruhsatı müracaat formunda belirtilen proje ve inşaatın, belirtilen süreler içerisinde tamamlanması gerekir. Bu süreler faaliyet ruhsatında belirtilen işletme süresine ilave edilir.

Bölgede inşa edilecek üst yapıların tabi olacağı yapı ve inşa esasları her bölge için Genel Müdürlükçe belirlenir. Bölge faaliyete geçmeden önce inşa edilecek üst yapılara ilişkin projeler Genel Müdürlükçe onaylanır.” hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, bölge arazisinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili bütün ruhsatları vermek ve inşaat aşamasındaki tüm onay ve denetim işleri serbest bölge müdürlüklerinin sorumluluğundadır. İnşa edilecek üst yapılara ilişkin projeler de Genel Müdürlükçe onaylanmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde **tapu kütüğüne tescili yapılmamış alanlarda inşaat ruhsatı verildiği**, söz konusu yerin kullanıcıya kiralandığı, inşaatın başlayıp devam ettiği ve Genel Müdürlüğün de söz konusu durumu onayladığı görülmüştür.

Diğer taraftan; Serbest bölge genişleme alanı toplam 252.085,21 m² olup, bu arazinin 60.009,00 m²'si hazineye ait, 185.234,16 m²'si ESBAŞ mülkiyeti, 6.842,05 m²'si de ESBAŞ mülkiyetindeki hazine fazlalıklarıdır.

Ege Serbest Bölgesi arazisi Hazineye ait serbest bölgelerdendir. Ancak alınan bir karar ile serbest bölge arazisine sınır, içerisinde ESBAŞ'ın özel arazisinin de bulunduğu, belirlenmiş alanlar serbest bölge genişleme alanı ilan edilmiştir. Söz konusu genişleme alanında parça parça ve dağınık olmak üzere hem ESBAŞ'ın, hem Hazinesinin hem de 3. kişilerin arazileri mevcuttur. Bu belirlenmiş alandaki arazilerin serbest bölge alanına katılabilmesi için, hazine kamulaştırma işlemleri yapmıştır. Kamulaştırma işlemlerinin bir kısmı sonuçlanmış bir kısmı ise davalık olmuş ve halen devam etmektedir. Toplulaştırılması gereken arazilerin toplulaştırılma işlemleri de tamamlanmamıştır. **Genişleme alanındaki çoğu yerin tapu kütüğüne tescili yapılmamıştır.** Dolayısıyla söz konusu alanda hangi alanın kime ait olduğu yasal olarak belli değildir. Sadece protokol üzerinde alanlar paylaşılmış olup,

paylaşılan alanlar tapu kütüğüne tescil edilmemiştir. Bir kısmı hakkında da halen dava süreçleri devam etmektedir.

Sorumlular söz konusu işlemi ilgili Milli Emlak biriminden aldıkları; “4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “Taşınmaz Mülkiyetinin Kazanılması I. Tescil” başlıklı 705’inci maddesine göre; “Taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, tescille olur. Miras, mahkeme kararı, cebri icra, işgal, kamulaştırma hâlleri ile kanunda öngörülen diğer hâllerde, mülkiyet tescilden önce kazanılır.” ibaresi bulunan yazıya dayandırmışlardır.

Ancak bahsedilen 705’inci maddenin devamında “... **Ancak, bu hâllerde malikin tasarruf işlemleri yapabilmesi, mülkiyetin tapu kütüğüne tescil edilmiş olmasına bağlıdır.**” denilmektedir. Görüleceği üzere bir taşınmazın mülkiyetinin olağanüstü hallerde kazanılmış olması halinde dahi, o taşınmaz üzerinde hukuki tasarrufta bulunabilmek için mülkiyetin tapu kütüğüne tescil olması gerekmektedir. Buna göre serbest bölge genişleme alanında işletici ESBAŞ firmasına yapı ruhsatı ve inşaat izni verilmesi (inşaat önemli ölçüde ilerlemiştir), ayrıca bu iznin Genel Müdürlükçe onaylanmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bir diğer önemli husus ise, yukarıda da açıkladığımız üzere söz konusu arazide 60.009,00 m2 alan Hazineye ait olup, Hazine bu araziler için hem kamulaştırma bedeli hem de mahkeme masrafları ödemiştir/ödemektedir. Buna göre neden öncelikle kamu arazisinin kiralanmadığının herhangi bir açıklaması yoktur. Çünkü açıklandığı üzere, araziler resmi olarak toplulaştırılıp pay edilmemiştir. İnşaatı başlanmış ve kiralanmış arazide kamu payı da bulunmaktadır. Kaldı ki kamulaştırma, mahkeme masrafları ve toplulaştırma için harcamalar yapılmışken en azından ilk kiralanacak arazilerin kamu arazisi olması gerekirdi. 287.218,20 \$’ın ilk seneden itibaren kamu geliri olmaması, kamu gelirinde azalmaya sebep olmuş; kamu yararına değil işletici firma lehine işlem tesis edilmiştir. Söz konusu kamu arazilerinin ihtilafı olmasından dolayı, kullanıcıların ESBAŞ’a ait arazileri seçmesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Çünkü yukarıda da açıkladığımız üzere söz konusu arazilerin toplulaştırılması ve tapuya tescili yapılmamış olup, hukuken arazilerdeki hangi alanın kime ait olduğu da belli olmayıp, **söz konusu arazi ihtilafı genişleme alanındaki (ESBAŞ arazileri de dahil) tüm alanları kapsamaktadır.**

Bu itibarla, izin/onay verilmesi ve karar alınması süreçlerinde kamu görevlilerinin mevzuat hükümlerini göz ardı ederek işlem yapmaması, taşınmaz mülkiyetinin tapu kütüğüne tescil edilmeden üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunulmaması, kamunun katlandığı

kamulaştırma, mahkeme ve toplulaştırma harcamalarından ötürü genişleme alanında yapılacak kiralamaların öncelikle kamu arazisi kısmından yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi ve Bu Hesaplarda Biriken Tutarların Mevzuatta Belirtilen Amaç Dışında Harcanması

Bakanlık temsilcilerine ödenecek ücretlere ilişkin olarak Ticaret İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarından gerçekleştirilen işlemlerin muhasebeleştirilmediği ve bu hesaplardaki paraların mevzuatta belirtilen amaç dışında harcandığı görülmüştür.

A. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre anonim şirketlerin genel kurullarına katılacak Bakanlık temsilcilerine ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'na göre esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılacak Bakanlık temsilcisi veya Hükümet komiserine ödenecek ücretlerin tahsili ve ödemesinde kullanılmak üzere açılmış olan banka hesaplarına yatırılan tutarlar ile bu hesaplardan yapılan ödemelerin Bakanlık muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

6102 sayılı Kanun'un anonim şirket genel kurullarına katılacak temsilcilere ödenecek ücretlerle ilgili olarak 407'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, Kanun'un 333'üncü maddesi gereğince belirlenen şirketlerin genel kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisinin de yer alacağı, diğer şirketlerde hangi durumlarda Bakanlık temsilcisinin genel kurulda bulunacağı ve genel kurul toplantıları için temsilcilerin görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar ile bunların nitelik, görev ve yetkilerinin, ayrıca ücret tarifelerinin, Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği ve Bakanlık temsilcisinin toplantıya katılma giderleri ile ücretlerinin ilgili şirket tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir.

6102 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 28.11.2012 tarih ve 28481 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'in 38'inci maddesinde, şirketlerin yurt içinde yapılacak genel kurul toplantılarında görevlendirilen Bakanlık temsilcilerinin ücretlerinin, her yıl Bütçe Kanunu'nun (H) Cetveli'nin (I-B) bendi ile tespit edilen devlet memurlarına ödenen en yüksek yurtiçi gündelik tutarının üç katı; hafta tatili günleri için ise dört katı net olarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca Bakanlık temsilcisi ücretlerinin, Genel Müdürlük/İl

Müdürlükleri adına bankalarda açılacak hesaplara yatırılacağı ve bu kapsamda ödenecek ücretle ilgili tahakkuk edecek vergilerin süresi içerisinde şirket tarafından ilgili vergi dairesine ödeneceği de ifade edilmiştir.

5362 sayılı Kanun'un 47'inci maddesinde; esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarının geçerli olabilmesi için Bakanlık temsilcisinin veya Hükümet komiserinin toplantı süresince bulunmasının ve kapanışa kadar toplantıya nezaretinin zorunlu olduğu ve genel kurul toplantılarında görevlendirilecek Bakanlık temsilcileri veya Hükümet komiserlerinin Bakanlık tarafından belirlenecek zaruri masraf ve ücretlerinin, genel kurulu düzenleyen esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşu tarafından ödeneceği, 75'inci maddesinde Bakanlık temsilcisinin veya Hükümet komiserinin görevlendirilmesi, görev ve yetkileri ile bunlara ödenecek ücretlerin Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

20.09.2005 tarih ve 25942 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşlarının Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulundurulacak Bakanlık Temsilcileri veya Hükümet Komiserleri Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesinde ise temsilcilerin her birine ve her toplantı için ayrı ayrı olmak üzere iş günlerinde brüt asgari ücretin onda biri günlük ücretin net ödeneceği, iş günü dışında kalan tatil ve resmi bayram günlerine rastlayan diğer tatil günlerinde toplantı yapılması halinde ise, günlük ücretin %50 arttırılarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca temsilcilere ödenecek ücretin görevlendirmeyi yapan kurumun bildirdiği banka hesabına görevlendirmenin yazılı olarak bildirilmesinden sonraki üç iş günü içinde yatırılacağı ve esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşunun, temsilci ücretlerinin ödenmesi ile bu ödeme nedeniyle doğacak vergi ve yükümlülüklerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre; anonim şirketler ile esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının, düzenleyecekleri genel kurul toplantılarına Bakanlık temsilcisi veya Hükümet komiseri katılması için yazılı talepte bulunması ve Yönetmeliklerde belirlenen esaslar çerçevesinde temsilcilik ücretlerinin, Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına açılmış banka hesaplarına yatırılması, yatırılan temsilcilik ücretlerinin de Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri tarafından, usulüne uygun olarak görevlendirilen ve toplantıya katılan Bakanlık temsilcilerine/personeline ödenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda yapılan incelemelerde, Ticaret İl Müdürlükleri ve İç Ticaret Genel Müdürlüğü adına açılmış banka hesaplarına yatırılan temsilcilik ücretlerinin ve bu

hesaplardan Bakanlık temsilcilerine yapılan ödemelerin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesinde; muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütüleceği; kamu hesaplarının ise, 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 tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu mevzuat hükümleri ve açıklamalara göre, kamu hesaplarının kamu idarelerince gerçekleştirilen ve mali sonuç doğuran tüm işlemleri içermesi gerekmektedir. Bu nedenle, Bakanlık tarafından yapılan görevlendirmelere dayanılarak anonim şirket veya esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılan temsilciler için Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına açılmış banka hesaplarına yatırılan ücretler ile bu ücretlerin söz konusu toplantıya katılan personele ödenmesine ilişkin tüm işlemlerin Bakanlık hesapları ve muhasebe sistemi içerisinde yer alması gerekmektedir.

Bakanlık temsilcilerine ödenecek ücretlere ilişkin olarak açılan banka hesaplarından gerçekleştirilecek işlemlerin emanet hesapları kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanarak bu işlemlerin kayıt dışında kalması önlenmelidir. Nitekim normal çalışma saatleri dışında ve tatil günlerinde gümrük hizmeti talebinde bulunan ilgililerden tahsil edilen ve doğrudan fazla çalışmada bulunan personele ödenen fazla çalışma yollukları da Bakanlık tarafından emanet hesapları kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 264'üncü maddesinde, emanet olarak nakden tahsil edilen tutarların, 333-Emanetler Hesabına alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; emanetler hesabında kayıtlı tutarlardan nakden yapılan ödeme ve göndermelerin, 333-Emanetler Hesabına borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Bakanlık tarafından yapılan görevlendirmelere dayanılarak anonim şirket veya esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılacak temsilciler

için banka hesaplarına yatırılan ücretler emanet niteliği taşıdığından, ücretler banka hesaplarına yatırıldığında 102-Banka Hesabına borç 333-Emanetler Hesabına alacak, söz konusu ücretler toplantıya katılan temsilcilere/personele ödendiğinde ise 333-Emanetler Hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'in 38'inci maddesi hükmü gereğince Ticaret İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarında 2019 yıl sonu itibariyle birikmiş tutarların olduğu ve bu hesaplardan mevzuatta belirtilen amaç dışında harcama yapıldığı görülmüştür.

Mezkûr Yönetmelik'in 38'inci maddesinde şirketlerin yurt içinde yapılacak genel kurul toplantılarında görevlendirilen Bakanlık temsilcilerine, her yıl Bütçe Kanunu'nun (H) Cetveli'nin (I-B) bendi ile tespit edilen devlet memurlarına ödenen en yüksek yurtiçi gündelik tutarının üç katı; hafta tatili günleri için ise dört katının net olarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca Bakanlık temsilcisi ücretlerinin Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına bankalarda açılacak hesaplara yatırılacağı, şirketler tarafından yatırılan paraların Bakanlık temsilcisine ödenmesine ilişkin esasların Genel Müdürlükçe belirlenerek il müdürlüklerine yazılı olarak duyurulacağı ifade edilmiştir.

Nitekim konuya ilişkin olarak İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından 26.12.2013 tarih ve 67300147.431.04-8955 sayılı yazı ile Usul ve Esaslar belirlenerek 81 Ticaret İl Müdürlüğüne duyurulmuştur. Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 9'uncu maddesinde temsilcilere ödenecek tutarın ay içinde yapılan görevlendirme sayısına göre hesaplanması ve bu tutarın ilgililere izleyen ayın ilk beş günü içinde ödenmesi, 10'uncu maddesinde görevlendirme sayısı hesaplanırken, aynı tarihte ve aynı adreste gerçekleştirilecek genel kurul toplantıları için aynı temsilci görevlendirildiğinde ve aynı şirketin birden fazla hesap dönemlerine ait genel kurullarına yapılan görevlendirmelerin, ayrı görevlendirmeler olarak sayılması, 12'nci maddesinde ise bu usul ve esasların yayım tarihinden önce Bakanlık temsilcilerine yapılan ödemelerden sonra hesapta kalan tutarın, Müdürlüğün her türlü mal ve hizmet alımı için kullanılması, bu amaçla yapılacak harcamaların İl Müdürünün onayı ile her alım için ayrı ayrı oluşturulacak komisyon marifetiyle ve en az üç teklif alınmak suretiyle yapılması gerektiği belirtilmiştir.

26.12.2013 tarihli Usul ve Esasların yayımı tarihinden önce yine İç Ticaret Genel

Müdürlüğü tarafından Bakanlık Makamınının 19.04.2004 tarihli onayıyla çıkarılan 2004/14 nolu yazıda ise, sermaye şirketlerinin genel kurul toplantılarında bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiği takdirde bunun bir görevlendirme sayılacağı ve kendisine toplantı sayısına bakılmaksızın bir toplantı ücreti ödeneceği, bu şekilde yapılan ödemelerden sonra hesapta kalan paranın tamamının il müdürlüklerinin kırtasiye, demirbaş vb ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılabileceği ifade edilmiştir.

2004/14 nolu yazı ile bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiği takdirde bunun bir görevlendirme sayılacağı ve personele bir toplantı ücreti ödeneceği belirtilmiş iken, uygulamada şirketler bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiğinde birden fazla temsilci ücreti ödemiş ancak Bakanlık tarafından toplantıya katılan temsilciye bir görevlendirme ücreti ödenmiştir. Ardından 26.12.2013 tarihli Usul ve Esaslar ile bu uygulamaya son verilmiş, bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla genel kurul toplantısı için yapılan görevlendirmeler ayrı görevlendirmeler olarak sayılmış ve Bakanlık temsilcisine aynı gün içerisindeki her görevlendirme için Bakanlık tarafından ödeme yapılmıştır. Hal böyle olunca 26.12.2013 tarihinden önce, bu amaçla açılmış olan banka hesaplarında bir birikim olmuş ve Bakanlık tarafından belirlenen Usul ve Esaslarla biriken tutarlardan İl Müdürlüklerinin her türlü mal ve hizmet alımı için harcama yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 81 Ticaret İl Müdürlüğü adına bu amaçla açılmış olan banka hesaplarında 2019 yıl sonu itibariyle toplamda 751.827,84 TL bakiye bulunduğu anlaşılmıştır. Hesaplarda biriken bu tutarlardan yıl içerisinde Ticaret İl Müdürlüklerinin mal ve hizmet alımı ihtiyaçları için (demirbaş alımı, temsil ağırlama gideri, bakım onarım gideri vb.) pek çoğu bütçeden de yapılabilecek harcamalar yapıldığı görülmüştür. Halbuki, Yönetmelik'in 38'inci maddesine göre, Bakanlık temsilci ücretlerinin ödenmesi amacıyla İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarından sadece bu amaçla ödemeler yapılabilir. Bunun dışında İl Müdürlüklerinin mal ve hizmet alımı ihtiyaçlarının ise bütçeden karşılanması esastır.

5018 sayılı Kanun'un "Bütçe İlkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinin (m) bendinde, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği, "Muhasebe Sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde muhasabe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütüleceği; kamu hesaplarının ise, 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 tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu mevzuat hükümleri ve açıklamalara göre, kamu hesaplarının kamu idarelerince gerçekleştirilen ve mali sonuç doğuran tüm işlemleri içermesi gerektiğinden, Ticaret İl Müdürlükleri adına açılmış olan banka hesaplarındaki bakiyelerin, bütçe içerisine alınması sağlanmalıdır.

BULGU 10: TURQUALITY® Programı Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmeye Devam Edilmesi

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

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: “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.” olarak tanımlanmaktadır. 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, artık söz konusu yabancı şirketler 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 hususlara, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olmakla birlikte, Kamu İdaresince, Tebliğ değişikliğine gidilmediği ve mevcut Tebliğ çalışmalarında da bu hususa değinilmediği anlaşılmıştır. Eleştiri konusu uygulamaya

her geçen gün yenileri eklenmektedir. En son sektörünün en büyük iki akü markasının, tavukçuluk sektörünün en büyük firması ve gastronomi alanında yabancılara satışların devam ettiği ve/fakat bununla birlikte, desteklenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

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.

BULGU 11: Mal Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Gereken Bir Ayakkabı Markasının, Hizmet Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Dolayısıyla Daha Fazla Oranda Destekten Faydalanması

Yapılan incelemede, yurtdışı mağazalarında hem kendi markasını hem de birçok yabancı markaların satışını yapan bir ayakkabı markasının, 2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'i kapsamında sadece Türk markası oranında desteklenmesi gerekirken, söz konusu ayakkabı firması "*hizmet firması*" kabul edilerek, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında %100 oranında desteklendiği tespit edilmiştir.

Turquality; ülkemizde rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmaların kurumsallaşma ve gelişimlerini sağlayarak uluslar arası pazarlarda kendi markaları aracılığıyla olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve yerleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş devlet destekli bir markalaşma programıdır. Diğer bir ifadeyle, marka özelinde verilen bir destek programıdır.

2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Türkiye'de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin ürünlerinin markalaşması amacıyla gerçekleştirecekleri faaliyetlere ilişkin giderler..." denilmektedir.

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar'ın "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinde faaliyet

gösteren ve Türkiye’de yerleşik şirket, kurum ve kuruluşların markalaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlere ilişkin giderlerin söz konusu Karar kapsamında destekleneceği ifade edilmiştir. Aynı Karar’ın “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise yararlanıcı, Türkiye’de yerleşik olup döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren şirket, kurum ve kuruluş olarak tanımlanmıştır.

2006/4 sayılı Tebliğ mal ihracatının, 2015/9 sayılı Karar hizmet ihracatının Turquality’sini düzenlemektedir. Yaptığımız incelemelerde, bir ayakkabı markasının (mağazalarında Türk markası olmayan birçok ürünü satmaktadır) mal ihracatı yapmasına rağmen hizmet Turquality’si içerisinde desteklendiği görülmüştür.

Örneğin, “hazır giyim”, “deri ve deri mamulleri” 2006/4 (mal ihracatı) kapsamında iken, “perakende” olarak adlandırılan sektör ise 2015/9 sayılı hizmet ihracatı kapsamında değerlendirilmiştir. 2006/4 kapsamında destek alan ancak hazır giyim deri ve deri mamulleri başta olmak üzere perakende sektöründe değerlendirilebilecek birçok marka bulunmaktadır. Burada perakende sektörü içine alınarak bir ayakkabı firması hizmet sektörü içerisinde değerlendirilmektedir. Halbuki 2006/4 kapsamında desteklenen hazır giyim ile deri mamülleri de perakende olarak satılmaktadır. Bir ürünün perakende olarak satılması onun hizmet sektöründe bulunduğu anlamına gelemez. 2015/9 sayılı tebliğ kapsamında perakende sektörü içerisinde değerlendirilen tek markanın “bir ayakkabı firması” olduğu görülmüştür.

Aynı şekilde “perakende olarak” mağazalarında mal satan birçok hazır giyim firması 2006/4 mal ihracatı kapsamında turquality programı desteğinden yararlanmaktadır. Hatta bu hazır giyim firmalarından birisinin kendi ürünlerinin satıldığı yurtdışı birimlerinde bu marka dışında başka markaların satıldığı tespit edilmesi sonucunda; firmanın itirazlarına rağmen destek hesaplaması marka sayılarının oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. Olması gereken hesaplama şekli de budur.

Söz konusu ayakkabı markası diğer markalardan farklı olarak, 2015/9 sayılı hizmet ihracatı boyutuyla perakende sektörü kapsamında turquality kapsamına kabul edilmiştir. Söz konusu ayakkabı markası mağazaları, kendi ürünlerinin yanı sıra mağazalarında farklı markalı onlarca ürünleri de satmaktadır. Dolayısıyla 2006/4 kapsamında olması durumunda yurtdışı birim desteğini sadece sattığı Türk markaları oranında alabilecek olan firma, hizmet ihracatı ve perakende sektörü şeklinde değerlendirilerek bu desteklerden eksiksiz yararlanmaktadır. Üstelik 2006/4 sayılı mal ihracatı Turquality tebliği kapsamında aynı şirketin bir diğer markası da ayrıca desteklenmekte ve bu ayakkabılar söz konusu firmanın mağazalarında

satılmaktadır. Söz konusu ayakkabı markasına diğer hiçbir firmaya sağlanmayan bir imtiyaz tanınmıştır.

Bu uygulamanın dayanağı, yapılan işin “*perakendecilik*” olarak değerlendirilmesidir. Türk Dil Kurumu’nun tanımına göre perakende; “*Malların teker teker veya birkaç parça durumunda azar azar satılmasına dayanan (satış biçimi), toptan karşısı*” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu ifadeden perakendeciliğin sadece hizmet olmadığı, aynı zamanda mal satışı olduğu da açıktır.

“Hizmet” in tanımına ve özelliklerine bakacak olursak;

“*Hizmet, insanların ya da insan gruplarının, ihtiyaçlarını gidermek amacıyla belirli bir fiyattan satışa sunulan, elle tutulamayan, koklanamayan, kolay heba olabilen, standartlaştırılmayan, yarar ve doyum oluşturan soyut faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir.*”

Hizmetin kendine özgü yapısı şu şekilde özetlenebilir:

“İstisnalar dışında hizmetler ölçülemezler: Hizmetler fiziksel ürünler ya da fiziksel objelerin boyutları anlamında ölçülemez. Bu sebeple hizmet statik değil, dinamiktir.

Hizmetler stoklanamazlar: Hizmet sunulduğu an tüketilir. Tekrarlanabilir ancak aynı hizmet yeniden sunulamaz.

Hizmetler tetkik edilemez ya da incelenemezler: Hizmetlerin gözlenmesi sonucunda bazı sonuçlara ulaşılabilir.

Hizmet sunulmadan kalite değerlendirilemez: Müşteri hizmeti bir kez satın almadan tatmin edici olup olmadığı hakkında herhangi bir sonuca ulaşamaz.

Hizmetlerin zaman boyutu vardır: Bir hizmet zamanla ilgili faaliyetler dizisinden oluşur. Belli bir saatte başlar ve belli bir saatte biter.

Hizmetler nesne değil, performanstır: Hizmet insan davranışı ile yönlendirilen bir dizi etkinlikten oluşur. Verilen hizmetin üzerinde insan unsuru çok fazladır ve çoğu hizmet sunan kişilerin uzman olmasını gerektirir.”

Bilimsel çalışmalardan da çok açık bir şekilde görüleceği üzere; “*mağazalarda perakende olarak ayakkabı satılması*” hizmet değil, mal satışdır. Dolayısıyla söz konusu

ayakkabı firmasının 2006/4 mal Turquality'si kapsamında desteklenmesi gerekmektedir. Bu itibarla 2015/9 hizmet Turquality'si kapsamından çıkartılmalı, mağazalarında sattıkları diğer markalar oranında 2006/4 mal Turquality'si kapsamında desteklenmeli, önceden aldığı toplam 30.912.418,00 TL desteğin mağazalarında sattıkları diğer markalar oranında iadesi sağlanmalıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinin çerçevesinin bilimsel kurallar çerçevesinde çizilmesi ve hizmet sektörlerinin somut ve net biçimde oluşturulması, “perakende” olarak satılan bir ürünün otomatik olarak hizmet sektörü içerisinde sayılmasının mümkün olmadığı, hizmet sayılabilmesi için yukarıda sayılan bilimsel şartları taşıması, gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Yurt Dışındaki Birimlerin Kira Giderlerinin 10 Baz Puan Fazla Ödenmesi

2010/6 Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'e göre yurt dışındaki birimlerin kira giderlerine ilişkin yapılan devlet yardımları ödemelerinin 10 baz puan fazla ödendiği görülmüştür.

2010/6 Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacı, Türkiye'de sınai ve ticari veya ticari faaliyet gösteren şirketler ile İşbirliği Kuruluşları üyelerinin yurt dışında gerçekleştirilen tanıtım, marka tescil giderleri ve mal ticareti yapmak amacıyla yurt dışında açılan birimlerle ilişkin kira giderleri ile Türkiye Ticaret Merkezlerine ilişkin giderlerin bir kısmının Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan (DFİF) karşılanmasıdır.

Aynı Tebliğ'in 6'ncı maddesinde özetle; Sınai ve ticari şirketler veya bu şirketlerle organik bağı bulunan ve yurt dışında faaliyet gösteren şirket veya şubeleri tarafından yurt dışında açılan birimlerin kira giderlerinin her birim başına maddede sayılan özelliklerine göre %50 oranında ve belirlenen limitlerde destekleneceği,

7'nci maddesinde ise; Ticari şirketler veya bu şirketlerle organik bağı bulunan ... birimlerin kira giderlerinin %40 oranında ve belirtilen limitlerde destekleneceği düzenlenmiştir.

Aynı Tebliğ'in “Ortak hüküm” başlıklı 18'inci maddesinde;

“(1) Şirketlerin bu Tebliğin 6 ncı, 7 nci, 12 nci, 13 üncü, 14 üncü ve 16 ncı maddeleri

kapsamındaki faaliyetlerinin Bakanlıkça belirlenen hedef ve öncelikli ülkelere yönelik olması durumunda destek oranı 10 baz puan artırılır.” denilmektedir. Tebliğin 12,13,14 ve 16’ncı maddelerindeki düzenlemeler ise kira giderleri dışında desteklenecek giderlere ilişkindir.

Dolayısıyla firmalar Bakanlıkça belirlenen durumlara uygun olduklarında %50 + %10 veya %40 + %10 oranında desteklenmektedir.

02.12.2016 tarihinde değişen aynı Tebliğ’in sırasıyla geçici 5’inci ve 6’ncı maddelerinde;

“GEÇİCİ MADDE 5 – (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce açılan birimler için bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2010/6) hükümleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra açılan birimler için bu Tebliğ hükümleri uygulanır.

GEÇİCİ MADDE 6 – (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki giderler için, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2010/6)’in lehe olan hükümleri uygulanır. Söz konusu gider tarihinin tespitinde ödeme belgesi tarihi esas alınır.” denilmektedir.

Tebliğ’in değişmeden önceki yurtdışı birimlerinin kira giderleri ile ilgili maddelerinde söz konusu oranlar 10 baz puan daha fazla olup, %60 + %10 veya %50 + %10’dur.

Bakanlık da geçici 5 ve 6’ncı maddeleri baz alarak, önceden açılmış birimlerin kira giderlerinin desteklenmesinde, 10 baz puan daha fazla olan eski Tebliğ hükümlerini uygulamıştır.

Ancak aynı Tebliğ’in geçici 3’üncü maddesinde;

“(1) Bu Tebliğin 6 ncı ve 7 nci maddeleri 1/1/2017 tarihinden sonra gerçekleştirilecek kira giderleri için uygulanır.” Denilmektedir.

Geçici 3’üncü madde yurtdışı birimlerinin kira giderlerini özel olarak düzenlemiş olup, buna göre 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren gerçekleştirilecek kira giderlerinde bu Tebliğ’in (Yeni Tebliğ) 6’ncı ve 7’nci maddelerinin uygulanacağını açıklamıştır. Buna göre 01/01/2017 tarihinden sonra gerçekleştirilecek kira giderleri için, sınai ve ticari şirketler %50 + %10, ticari şirketler ise %40 + %10 oranında desteklenmelidir. Dolayısıyla belirtilen tarihten sonra gerçekleştirilen kira desteklerinde hatalı olarak eski Tebliğ hükümleri

uygulanması suretiyle, yurt dışındaki birimlerin kira giderlerine ilişkin yapılan devlet yardımları ödemeleri 10 baz puan fazla ödenmiştir.

Bu itibarla, 2019 yılında yurt dışı birimler için toplam 146.831.352,31 TL kira ödemesinden yaklaşık 24.000.000,00 TL fazla ödeme yapılmış olduğu görülmüş olup, söz konusu devlet desteği mevzuatının, tereddüde mahal vermeyecek şekilde açık ve yalın olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Gümrük Müdürlüklerinin Kurulacağı Alanların Protokollerle Belirlenmesi Sürecinde İşletmeciye Sağlanacak Gelirler ve Yüklenecek Maliyetlerin Dikkate Alınmaması

Bakanlığa bağlı gümrük müdürlüklerinin kurulması veya taşınması amacıyla Müdürlüğün kurulacağı/taşınacağı alanın sahibi/işletmecisi olan kişi ya da kuruluşlarla akdedilen protokollerde, söz konusu alana gümrük müdürlüğü kurulması/taşınmasının taraflara sağlayacağı gelir ya da yükleyeceği maliyetlerin dikkate alınmadığı ve tarafların yükümlülükleri hakkında birbirinden farklı hükümler öngörüldüğü görülmüştür.

Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan gümrük müdürlüklerinin kurulması 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 447’nci maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Maddede aynen;

“(1) Gümrükler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

s) Taşra gümrük idarelerinin kuruluş ve işleyişi hakkında politikalar geliştirmek, bunları uygulamak ve bu alanda eşgüdümü sağlamak...”

denilmek suretiyle, gümrük müdürlüklerinin kuruluş ve işleyişi hakkında politika geliştirme, bunları uygulama ve aralarında eş güdümü sağlama görevi Gümrükler Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu nedenle, gümrük müdürlüklerinin kurulacağı yerlerin protokollerle belirlenmesi sürecinde de eş güdümün ve uygulama birliğinin sağlanması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, ithalat ve ihracat işlemi yaptıracak gerçek ve tüzel kişiler gümrük işlemlerini yaptırmak için istisnalar dışında genel olarak iki yola başvurabilmektedir. Bunlardan birincisi, gümrük işlemleri yaptırılacak mal ve eşyaların gümrük müdürlüğüne

getirilerek muayene ve kontrol gibi işlemlerinin gümrük müdürlüğünün bulunduğu alanda yaptırılmasıdır. Söz konusu alanların içerisinde genelde otopark, tır parkı, restoran, market, bankamatik vb. gibi ticari birimler bulunmakta ve etrafı çevrili bu alanlara giriş için giriş/otopark ücreti ödenmektedir. İkincisi ise, gümrük müdürlüğünden personel talep edilerek işletmenin istediği bir yerde gümrük işlemlerinin yaptırılmasıdır. Bu durumda işletmeler gümrük personelinin fazla mesai ücreti ve yolluk masrafları gibi maliyetlere katlanmak zorunda kalmaktadır. Gümrük işlemleri yaptıran kişiler açısından mal ve eşyaların gümrük müdürlüğünün bulunduğu alana getirilerek gümrük işlemlerinin yaptırılması, kişilerin istediği bir yerde gümrükleme işlemlerinin yaptırılmasından daha düşük maliyetle gerçekleştirilmektedir.

Gümrük müdürlükleri faaliyetlerini Hazine tarafından kendisine tahsis edilen alanlarda veya yapılan protokoller vasıtasıyla özel/kamu kişilerine ait veya onların işletiminde bulunan alanlarda yerine getirmektedir. Gümrük müdürlüklerinin özel kişilere ait/işletimindeki alanlarda kurularak hizmet vermesi, söz konusu alan sahibine otopark ücreti, ticari birim işletmesi veya kiralamarları gibi gelirler sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle gümrük hizmetlerinden faydalanmak isteyen gerçek veya tüzel kişiler zorunlu olarak özel işletmelerden hizmet almak durumunda kalmaktadırlar. Bu durum söz konusu alan sahibine bir ayrıcalık sağlamaktadır.

Bakanlık bünyesinde bu amaçla yapılmış protokoller üzerinde yapılan incelemede; uygulama birliği açısından tüm hükümleri bağlamında birbirleri ile benzer düzenlemelerin öngörülmediği ayrıca tarafların yükümlülüklerini düzenleyen hükümlerin de birbirinden farklı olduğu anlaşılmıştır.

Toplam 17 protokol üzerinde yapılan incelemede, bazı gümrük müdürlüğü protokollerinde, bina temini/yapımı, yemek, personel servisi, temizlik, elektrik gideri, büro malzemesi temini gibi birçok unsurun İşletmeci tarafından ücretsiz karşılanacağı hükmü yer alırken bazı protokollerde ise sadece Bakanlığa sağlanan bina için herhangi bir kira talep edilmeyeceği düzenlemesinin yer aldığı görülmüştür.

OSB ve diğer işletmeci kuruluşlar tarafından gümrük müdürlüğüne tahsis edilen binanın/arsanın içerisinde bulunduğu alanda yer alan tır parkı, otopark, restoran vb. ticari unsurlar dolayısıyla oluşan gelir/kazanç unsurları bulunmaktadır. Gümrük işlemlerini yaptırmak için gümrük müdürlüğünün bulunduğu sahaya gelen tır vb. araçlar gümrük muayene, kontrol ve diğer işlemleri için tır parkı/otopark sahasına girmek zorunda

kalmaktadır. Dolayısıyla bu durumun gümrük idarelerinin kurulu bulunduğu alan sahiplerine gümrük işlemlerinin bu alanda yapılması nedeniyle (otopark, restoran vb işletmeciliği) katkı sağlayacağı açıktır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, anılan protokollerin imzalanması sürecinde, özel kişilere/kurumlara ait alanlarda gümrük müdürlüğü kurulmasının alan sahibine sağlayacağı fayda ve yükleyeceği maliyetin tespitine yönelik herhangi bir tahmin çalışması yapılmamaktadır. Bunun sonucunda alan sahibine sağlanan söz konusu ayrıcalıklı fayda hakkında bir öngörü geliştirilemediği için protokollerle sağlanan hakların da yeterli olup olmadığı değerlendirilememektedir. İdarenin protokolle kuracağı veya taşıyacağı gümrük müdürlüklerinin alan sahibine veya işletmecisine sağlayacağı faydaların ve yükleyeceği maliyetlerin tahmin edilmesi, işletmeciden tüm gümrük müdürlüğü ihtiyaçlarının karşılanmasının talep edilmesi, hatta gümrük müdürlüğü ihtiyaçlarının karşılanması yanında ayrıca bir sözleşme ücreti/hasılat payı talep edilmesi imkânı doğurabilecektir.

2018 yılında Sayıştay Başkanlığı tarafından bulgu edilen konu ile ilgili olarak kamu idaresi tarafından verilen cevapta yapılacak yeni protokollerde bulguda belirtilen hususların göz önünde bulundurulacağı ifade edilmişse de 2019 yılı içerisinde yapılan protokollerde de herhangi bir gelişme sağlanmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, gümrük müdürlüklerinin kurulması veya taşınmasına yönelik protokoller akdedilirken taraflara sağlayacağı gelir ya da yükleyeceği maliyetlerin hazırlık süreçlerinde dikkate alınması ve protokollerde yer alacak hükümlerin fayda-maliyet dengesine uygun olmasının sağlanması gerekmektedir. Öte yandan protokol konusu alanlarda belirli bir süre kalma yükümlülüğü içermeyen mevcut protokoller için de gerekli çalışmalar yapılarak protokollerin yenilenmesi/güncellenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 14: Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımları Kapsamında Desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” Organizasyonu İçerisinde “Danışmanlık Ücreti” Ödenmesi

2017/4 sayılı Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının Desteklenmesine İlişkin Karar’a göre desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” organizasyonu dolayısıyla, desteklenecek giderler kapsamında bulunmadığı halde “*danışmanlık ücreti*” nin ödendiği tespit edilmiştir.

Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının Desteklenmesine İlişkin Karar’ın

Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi'nin "Yurt Dışı Fuar Organizasyonlarına İlişkin Organizatör Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; Bakanlıkça görevlendirilen organizatörlerin, yurt dışı fuar organizasyonuna yönelik olarak Türk ihraç ürünlerinin, sektörlerin, katılımcıların veya yurt dışı fuar organizasyonunun tanıtımı amacıyla yurt dışında gerçekleştirdikleri;

"(1),

a) Defile,

b) Fuar konusu sektörler ile ilgili seminer, basın toplantısı veya duyuru,

c) Reklam panoları, afiş, katalog, broşür/kitapçık biçimindeki tanıtım etkinlikleri,

ç) Elektronik ortamda tanıtım/videowall, multivizyon gösterileri,

d) Kitle iletişim araçlarında yayınlanacak reklamlar,

e) Toplam alanı 25 m²'yi geçmemek üzere, fuar konusu sektörlerin, katılımcıların veya Türk ihraç ürünlerinin tanıtımı ve katılımcı firmalar tarafından ihtiyaç duyulan iletişim hizmetlerini vermeye yönelik info stant,

f) "Türkiye Markası Standı" ve "Türkiye Markası Standı" projesinin bir unsuru ve devamı olarak fuar yerleşkesi içerisinde oluşturulması planlanan gösteri/etkinlik/trend alanı,

g) "Türkiye Markası Standı" bulunmayan fuarlarda katılımcılara kiralanan toplam fuar alanının %15'ini geçmemek üzere gösteri/etkinlik/trend alanı,

için yaptıkları harcamalar destek kapsamında sayılmıştır.

Yapılan incelemelerde, İhracatçı Birlikleri nezdinde gerçekleştirilen milli katılım organizasyonu "2018 PremiereVision Paris Şubat Fuarı" kapsamındaki tanıtım desteği başvuru dosyasında, bir gerçek kişi tarafından Birliğe 9.000,00 € tutarında "danışmanlık bedeli" adı altında fatura kesilmiş, söz konusu bedelin ödemesi yapılarak Bakanlık tarafından da desteklenmiştir. Söz konusu fuar desteğinde stand ve kurulumu için ayrıca bedel ödenmiştir. Ancak mevzuat hükümleri incelendiğinde, yurtdışı fuar organizasyonlarında danışmanlık giderlerinin desteklenecek giderler arasında sayılmadığı ve dolayısıyla bu gider kaleminin desteklenemeyeceği açıkça görülmektedir.

Bu itibarla, 2017/4 sayılı Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının

Desteklenmesine İlişkin Karar'a göre desteklenen yurtdışı fuar organizasyon dosyaları ile ilgili olarak yapılan ödemelerde mevzuata uygunluğun sağlanmasına yönelik iç kontrol mekanizmalarının daha işler hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 15: Yurtdışı Teşkilatına Gönderilen Avansların Süresinde Kapatılmaması

Bakanlık yurtdışı teşkilatının cari harcamalarında kullanılmak üzere mahallinde görevli personele gönderilen avansların mevzuatta öngörülen sürede kapatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu; süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hükme dayanarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2005/9913 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesinde, mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı ve bakanlıkların yurtdışı teşkilatının ihtiyaçları için verilen avans ve açılan kredilerin mahsubu ve artıklarının iadesinde nakit iadesi yapılmayacağı, verilecek yeni avans veya açılacak krediden mahsup edileceği belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ise, mali yılın sonunda mutemetlerin ilgili sürelerin dolmasını beklemeksizin, mahsubunu yapmadıkları harcamalara ait belgeleri muhasebe yetkilisine verip, artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Ayrıca, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 55 Sıra No.lu Genel Tebliği'nin 7'nci maddesinde de kamu idarelerinin yurtdışı teşkilatlarının ihtiyaçları için gönderilen avansların mahsup süresi üç ay ile sınırlandırılmıştır.

Ancak, Ticaret Bakanlığınca yapılan ön ödemelerin incelenmesi neticesinde, Bakanlık yurtdışı teşkilatına gönderilen avansların üç aylık süre içerisinde kapatılması gerekirken bu süreler içerisinde kapatılmadığı ve önceki avanslar kapatılmadan yeniden avans gönderildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uyulmasını teminen, yurtdışı teşkilatında

görevli personele gönderilen avansların süresinde kapatılması gerekmektedir.

BULGU 16: Hizmet Turquality®'si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Kiraladığı Yurtdışı Birimi İçin Birim Alan Kirası Ödenmesi Gerekirken, Yapılan Sözleşme ile Belirlenen Kira Bedeline Ortak Kullanım Giderlerinin de Dahil Edilmesi

Yapılan incelemede, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında, bir ayakkabı firmasının yurtdışı birimine ilişkin alan kirasının taraflar arasında düzenlenen sözleşme ile genel giderler (ortak alan giderleri) dahil olarak genişletilmek suretiyle desteklendiği tespit edilmiştir.

2015/9 sayılı Karar'ın Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge'nin "Yurtdışı Birimlere İlişkin Giderlerin Desteklenmesi" başlıklı 14'üncü maddesinde ise;

"... (2) Brüt kira kapsamında zorunlu vergiler dahil olmak üzere kiralanan birime ilişkin alan kirası desteklenmektedir..." denilmektedir.

Mevzuat hükmünden görüleceği üzere kira ödemelerine sadece zorunlu vergiler dahil olup, genel giderler ve ortak alan harcamaları vs destek kapsamında bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde, bir ayakkabı markasının Irak ülkesi Bağdat kentinde bir alışveriş merkezinde (AVM) bulunan mağazasının hizmet Turquality'si kapsamında yurtdışı kira desteğinden faydalandığı, ayakkabı firması ve AVM sahibi arasında yapılan sözleşmenin 2.a. maddesinde, *"sabit kira bedeli aylık 50.000 USD tutarındadır ve USD olarak ödenir"* aynı sözleşmenin 2.3. "Ortak Kullanım Alanlarıyla İlgili Ödemeler" başlıklı maddesinde ise, *"Ortak kullanım alanlarıyla ilgili bakım ve onarım giderleri, Temizlik, güvenlik, Alışveriş Merkezinin bakım, onarım ve yönetimi, ortak kullanım alanlarının ısıtma, soğutma, aydınlatma giderleri, depo/işyeri güvenliği ve emniyetle ilgili giderler, elektrik jeneratör giderleri ve klima giderleri ve benzeri hizmetler genel giderlere dahildir ve müşterek maliyetler kira ödemesine dahildir."* düzenlemelerinin yapıldığı, dolayısıyla, söz konusu firmanın kira bedeline, tüm ortak genel giderlerinin dahil olduğu ve 15 ay boyunca genel giderler dahil olarak ayda 50.000,00 USD destekten faydalandığı görülmüştür.

Neticede söz konusu firma, 15 ay boyunca genel giderler tutarında yukarıda belirtilen 2015/9 sayılı Usul ve Esaslara İlişkin Genelge hükümlerine aykırı olarak desteklenmiştir.

Bu itibarla, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında sağlanan yurtdışı birim kira desteği uygulamalarında, taraflar

arasında düzenlenecek sözleşmeler kira bedelinin ve genel giderlerin (ortak alan giderleri) açık bir şekilde yazılmasının sağlanması, mevcutta bu şekilde devam eden destekler var ise gerekli düzenlemelerin yapılması, söz konusu ayakkabı firmasıyla ilgili olarak gereken işlemlerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 17: Hizmet Turquality®'si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Yurtdışı Birimleri İçin Zorunlu Ön Koşul Olan Ticaret Müşavirliği Onayı Yerine Genel Müdürlük Yazısı Dikkate Alınarak Desteklenmesi

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında, bir ayakkabı firmasının yurtdışında bulunan 4 biriminin (mağaza, depo) zorunlu ön koşul olan müşavir onayları yerine ilgili Genel Müdürlük yazısına istinaden desteklendiği tespit edilmiştir.

2015/9 sayılı Karar'ın "Ödeme Belgelerinin İbrası" başlıklı 28'inci maddesinde: *"Destek başvurusuna ilişkin yurt dışında düzenlenen belge ve faaliyetler, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliğinin onayına/inceleme sine tabidir. Onay ve incelemeye konu belge ve faaliyetler Genelge ile belirlenir."*

"Yetki" başlıklı 37'nci maddesinde de : *"(1) Bu Kararın uygulama usul ve esaslarını belirlemeye, uygulamada ortaya çıkacak ihtilafları haklı ve mücbir sebep hallerini de gözetmek suretiyle inceleyip sonuçlandırmaya ... Bakanlık yetkilidir."* Denilmektedir.

2015/9 sayılı Karar'ın Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge'nin 16'ncı maddesinde;

"(1) Yurtdışı birimlere ilişkin kira giderlerinin desteklenebilmesini teminen, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliği/Bakanlık Temsilcisi tarafından yerinde incelenerek EK-12'de yer alan formun doldurulması ve incelemeci kuruluşa gönderilmesi gerekir. Söz konusu form, ilgili birimin destek kapsamına alındığı tarihten itibaren 2 yılda bir güncellenir.

(2) ... Raf/reyon/gondol dışındaki birimlerin her biri için EK-12 formunun düzenlenmesi zorunludur... " denilmektedir.

Aynı Genelge'nin "Yurtdışında Düzenlenen Belgelerin Onaylanması" başlıklı 27'nci maddesinde ise; Yurtdışında düzenlenen belgelerin, ilgili Ticaret Müşavirliğine/Ataşeliğine/Bakanlık Temsilcisine onaylatılacağı, verilen onayın, belgenin ilgili ülke mevzuatına uygun olarak düzenlendiği ve harcamanın rayice uygun olduğu

hususlarını kapsayacağı düzenlenmiştir.

Hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, mevzuatta bu onayın olmaması eksiklik olarak bile kabul edilmeyip, destek başvurusunun direkt olarak reddedilmesini gerektirmektedir.

Yapılan incelemelerde, bir ayakkabı markasının Irak'ta bulunan 4 yurtdışı biriminin Ticaret Müşavirliğince onaylanmış EK-12 belgesi düzenlenmeden 2019 yılı sonuna kadar toplam **507.210,48 USD** destekten faydalandığı (halen faydalanmaktadır) görülmüştür.

Söz konusu ticaret onayı eksikliklerini ilgili ihracatçı birliklerindeki sorumlu personel Bakanlığa yazı ile iletmış olup, Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğünün 05.12.2018 tarih ve E0039460556 sayılı yazısı ile;

“uzun bürokratik işlemlerin yapılması gerektiği, Irak genelinde yaşanan geniş çaplı protesto gösterileri nedeniyle Müşavirlik personelinin karayolu ile şehirlerarası seyahatinin uygun olmaması ve firmaların mağduriyet yaşamaması” nedenlerinden dolayı Ticaret Müşavirliği onayları olmadan ayakkabı firmasının ilgili birimlerinin desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bir olayın mücbir sebep olarak belirlenmesi yasal bir yetkiye dayanmalıdır. Mücbir sebep hukukumuzda Borçlar Kanunu ve Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ortada bir mücbir sebep olduğunun ispatı yazılı bir mevzuata dayanmalı ve o mevzuata göre kapsam içine girmelidir. Kişilerin subjektif görüşlerine göre belirlenemez.

Buradaki olaya bakacak olursak; karayolu ile gidilmesinin risk oluşturduğu belirtilmekte, ancak ilgili birimlerden bazılarında havayolu ile de gidilebilmektedir. Bununla beraber söz konusu olaylar 2018 Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleşmiş olup, birimlerden ikisinin açılış tarihi Aralık 2017'dir. Bu süreç zarfında da EK-12 belgesi düzenlenmemiştir. Yine aynı şekilde söz konusu olaylar Eylül 2018 itibari ile bitmiş olup, bu tarihten günümüze kadar halen EK-12 belgesi düzenlenmemiştir. Fiili denetimlerimiz sonrasında, **söz konusu birimlerden birisinin EK-12 belgesi düzenlenmeden Ocak 2020 tarihinde kapatıldığı görülmüştür.**

Kaldı ki, söz konusu **EK-12 formlarının 2 yılda bir güncellenmeleri gerekmekte olup**, ilgili birimlerin ödemeleri bu form düzenlenmeden yapılmakla beraber, güncelleme süreleri geçmiş olmasına rağmen halen EK-12 belgelerinin düzenlenmesine yönelik bir

çalışma yapılmamıştır.

Yurt dışında düzenlenen belge ve faaliyetlerin, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliğinin onayına/incelemesine tabi tutulması “2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar”ın 28’inci maddesi hükmü gereği olup, genelgeye bırakılan husus onay ve incelemeye konu belge ve faaliyetlerin belirlenmesidir.

Diğer taraftan, söz konusu Kararın usul ve esaslarını açıklayan Genelgenin yukarıda belirtilen 31’inci maddesinde yer alan, ticaret müşaviri onayı bulunmamasının desteği ret sonucu doğuracağı açıklaması da, Ticaret Müşavirliğince yapılması gereken onay eksikliğinin kabul edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, Ticaret Müşavirliği onayı yazılarının istenmemesi yönündeki hükmün 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Karar kapsamında sağlanan yurtdışı birim kira, dekorasyon ve kurulum desteği uygulamalarında, Ticaret Müşavirliğince onaylanmış EK-12 belgesinin düzenlenmeden herhangi bir yurtdışı biriminin desteklenmemesi gerekmektedir. Genel Müdürlük yazısı ile mevzuat hükümlerine aykırı bir kamu harcamasının yapılması uygun olmadığından, uygulamanın gerektirdiği düzeltme ve güncellemeler mevzuatın gerektirdiği usuller çerçevesinde yapılmalıdır.

BULGU 18: Ticaret Bakanlığının İhracatı Artırmaya Yönelik Sunduğu Devlet Destek ve Yardımlarının Etkin Bir İzleme ve Etki Değerlendirmesine Tabi Tutulmaması

Ticaret Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen ihracatın artırılmasına yönelik devlet destek ve yardımlarının 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde sayılan hedefleri gerçekleştirilip gerçekleştirmediğine ilişkin “*etki analizi*” mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

1 Sayılı 10/07/2018 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “İhracat Genel Müdürlüğü” başlıklı 444’üncü maddesinde;

“(1) İhracat Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

b) Kamu kurum ve kuruluşlarına çeşitli mevzuatla verilmiş yetkilerin kullanımında ihracata ilişkin politikaların uygulanmasına dair esasları düzenlemek, uygulamalarla ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu temin etmek ve anılan kurumların ihracata ilişkin yeni düzenlemeleri ile ilgili görüş bildirmek, ...

d) İhracat Rejimi Kararı da dâhil olmak üzere, ihracata dair mevzuatı hazırlamak ve uygulamak, ihracatın desteklenmesi ve yönlendirilmesi konularında gerekli tedbirleri hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirmek, ...

ğ) Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birlikleri ile ilgili mevzuatı hazırlamak ve yayımlamak, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerinin çalışmalarına yardımcı olmak, çalışmalarını izlemek ve denetlemek, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ihracata yönelik Devlet destekleri ile Dahilde İşleme Rejimi konularında Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracatçı Birlikleri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşları görevlendirmek, ...

... öngörülen ihracatı teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almak, ihracatı teşvik kararları ve bu kararlara istinaden ilgili mevzuatı düzenlemek, ...” denilmektedir.

Aynı Kararnamenin 450’nci maddesinde de; “Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü”nün görevleri;

“d) Yurtdışında yapılacak yatırımlara ve döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinin uluslararası ticaretine ilişkin mevzuatı hazırlamak ve uygulamak, ...” olarak düzenlenmiştir.-

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere söz konusu devlet desteklerini İhracat Genel Müdürlüğü ile Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü gerçekleştirmektedir.

Mevzuatta sayılan amaçlara hangi oranda ulaşıp ulaşılmadığının tespit edilebilmesi için destek verilen program, proje ve faaliyetlerin; hane halkı, işletmeler/kurumlar, çevre ve ekonomi üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerinin önceden tespit edilen amaçlar doğrultusunda oluşturulan sistematik verilerle izlenip değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde “**uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almak**” denilmek suretiyle izleme ve değerlendirmenin mutlak bir faaliyet olarak yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ancak bakanlık bünyesinde etki analizi yapılmasına dair herhangi bir alt mevzuat düzenlenmemiş olup, etki analizi de yapılmamıştır.

2019 yılında ihracatı artırmaya yönelik olarak sağlanan toplam **3.147.438.851,04 TL** destek ve yardımların program esaslı bir etki değerlendirmesi yapılmamıştır. Bakanlıkça bu konuda yapılan bazı çalışmalar bulunmakla birlikte destek modelleri bazında amaç ve göstergelerin tespit edilmemiş olması sebebiyle destek programı ya da programlarının

vatandaşlar, ülke ekonomisi ve işletmeler üzerindeki etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi mümkün değildir. Bununla beraber bakanlık bünyesinde etki değerlendirmesine ait görev ve sorumlulukların kim ya da hangi birimde olduğuna dair düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, birçok devlet yardım ve desteğinde amacından sapmalar görülmüştür. Bu desteklerin temel hedefi ihracatı artırmak ve/veya ihracatçıyı geliştirerek rekabet gücünü artırmaktır.

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar'a göre desteklenen Hizmet Turquality'si kapsamındaki firmaların ihracata katkılarının değerlendirilmesi hususu da bu kapsamda önem arz etmektedir. Özellikle *gastronomi sektörü* ve *perakendecilik* olarak programa dahil edilen firmaların ihracata yaptıkları katkıların rakamsal olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Çünkü söz konusu mevzuatın amacı döviz kazandırmak ve Türk Markası yaratmaktır. Dolayısıyla söz konusu sektörlerde bulunan firmaların Türkiye'ye kazandırdıkları döviz tutarlarının hesaplanması gerekmektedir. Gastronomi alanında faaliyet gösteren firmaların buldukları sektör itibari ile hangi ürünü ihraç ettikleri de muallaktır. Çünkü gastronomi sektörü özelliği itibari ile girdileri genelde yerel ürünlerden oluşmakta olup, en temel maliyeti kira ve işgücüdür. Burada Bakanlık, ilgili birimlerin en yüksek maliyeti olan kirayı desteklemekte olup, işgücünün çoğu da ilgili ülkenin yerel personeli olmaktadır. Sunduğu hizmet sektöründeki girdilerin neredeyse tümünün bulunulan ülkede temin edilmesinden dolayı, söz konusu firmaların ülkeye sağlayacakları tek fayda taahhüt ettikleri düşük tutarlı temettü gelirlerinin yurda sokulması olmaktadır. Karın ülkeye getirilmesi hususunda da ilgili firmanın ilgili ülkedeki şirket yapılanması (şube vs.) ve vergi mükellefiyetine (dar mükellef vs.) göre değişmektedir. Buna göre söz konusu sektörde faaliyet gösteren ve Hizmet Turquality'sinden faydalanan firmaların özellikle etki değerlendirmesine tabi tutulması gerekmektedir.

Bu itibarla, 2019 yılında Ticaret Bakanlığı bünyesinde ihracatı artırmaya yönelik sağlanan toplam 3.147.438.851,04 TL destek ve yardımların etki analizinin yapılmasına yönelik alt mevzuatlarının hazırlanması, destek programları bazında amaçların gözden geçirilmesi, tespit edilen amaçlara göre her bir program için mantıksal süreç modelleri (programın amacı, girdileri, çıktıları, sonuçları) oluşturulmalı, tespit edilen göstergeler üzerinden amaca uygunluk kontrol, ölçüm ve değerlendirmeleri yapılmalıdır. Amacına ulaşmayan veya amacından büyük oranda sapma gösteren destek ve yardımların ya yeniden

düzenlenerek etkin hale getirilmesi ya da o destek/yardım maliyetinden vazgeçilerek başka alanların desteklenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 19: Serbest Bölge Gelirlerinin Kontrolünün Sağlandığı Bir Otomasyon Sisteminin Olmaması

Günlük olarak toplanan serbest bölge gelirlerinin, ilgili banka şubesinin bölge müdürlüğüne gün sonunda gönderdiği ekstreler üzerinden işlem bazında manuel olarak kontrol edildiği, gelirlerin kontrolünün sağlanacağı herhangi bir otomasyon sisteminin bulunmadığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "Özel Hesap" başlıklı 40'ıncı maddesinde;

*"Özel hesap gelirleri için Müsteşarlık tarafından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde, Türk Lirası, ABD Doları veya diğer dövizler cinsinden Genel Müdürlük ve her Bölge Müdürlüğü adına ana hesaplar açtırılır. Ayrıca, Genel Müdürlükçe merkezdeki, bölge müdürlüklerince bölgelerdeki kamu bankaları öncelikli olmak üzere bankalarda, bölgede banka bulunmaması halinde bölgeye en yakın mahalde bulunan bankalarda Türk Lirası, ABD Doları veya diğer dövizler cinsinden her gelir kalemi için özel hesaba ait tali ve gerektiği takdirde geçici hesaplar açtırılır"*denilmiş, sonrasında da serbest bölge gelirlerinin nasıl toplanacağı ve günlük olarak toplanan gelirlerin TC Merkez Bankası Özel Hesabı'na hangi usuller çerçevesinde nasıl aktarılacağı açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde, günlük olarak toplanan serbest bölge gelirlerinin, ilgili banka şubesinin bölge müdürlüğüne gün sonunda gönderdiği işlem dökümleri üzerinden işlem bazında manuel olarak kontrol edildiği görülmüştür. Buna göre 2019 yılında toplam **30.182.598,78 \$** ile **64.497.500,13 TL** serbest bölge gelirin tahsili ve takibi manuel olarak yapılmıştır. Söz konusu husus günlük yüzlerce adet işlemi olan bir serbest bölge için çok büyük riskler içermektedir. Bu durumda ya bankanın gönderdiği tutarların doğru olduğu kabul edilip kayıt yapılacak ya da manuel olarak tüm işlemler tek tek kontrol edilecektir. Her iki durum da işlem hacminin yoğunluğu dikkate alındığında riskler ve fiili imkansızlıklar içermektedir. Bu durum kamu gelirlerinde muhtemel kayıplara sebebiyet verebileceği gibi, gelirlerin sağlıklı takibini de imkansız hale getirmektedir.

Bu itibarla, serbest bölgelere uygun otomasyon sistemlerinin kurularak, gelir takip ve tahsillerinin elektronik olarak yapılmasının olası kamu gelir kayıplarının önüne geçerek daha

sağlıklı mali raporların ortaya çıkmasını sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: KOSBAŞ Tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile Yapılması Taahhüt Edilen Depoların İnşa Edilmemesi

Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. (KOSBAŞ)'nin yapmayı taahhüt ettiği üst yapıları yapmadığı görülmüştür. Bakanlık ile KOSBAŞ arasında imzalanan ve 09.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren “*Kocaeli Serbest Bölgesi'nin KOSBAŞ-Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme*”nin;

“Alt ve Üst Yapılar” başlıklı 2'nci maddesinin c bendinde;

“Sözleşme tarihinden itibaren iki yıl içinde kullanıcılara kiraya verilmek üzere en az brüt 50-200 m²'lik 20 adet işyeri ve 2 adet 10.000 m²'lik depo ile kullanıcı taleplerinin gerisinde kalmamak koşuluyla yeterli miktarda büro, işyeri ve depo inşa eder...”

“Sözleşmenin Feshi” başlıklı 11'inci maddesinde;

“Sözleşme, BKİ'nin, Serbest Bölgeler Kanunu, ilgili Mevzuat ve Sözleşme hükümlerine aykırı davranışta bulunması veya yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, DTM tarafından tek taraflı olarak feshedilebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerinde; KOSBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi (BKİ) olarak üstyapı yatırımlarına yönelik iki yıl içinde en az brüt 50-200 m²'lik 20 adet işyeri ve 2 adet 10.000 m²'lik depo inşa etmeyi taahhüt ettiği; taahhüdün yerine getirmemesi halinde Bakanlığın sözleşmeyi tek taraflı fesih yetkisi olduğu belirtilmektedir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, kullanıcılara kiraya verilmek üzere sadece 4.071 m²'lik bir deponun (18/2 parsel) yapıldığı, sözleşme hükümleri ile taahhüt edilmesine rağmen KOSBAŞ tarafından Bölgenin ihtiyacı olan 2 adet 10.000 m²'lik deponun Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği 09.10.2000 tarihinden bu yana inşa edilmediği, Bakanlığın bu konuda herhangi bir yaptırım uygulamadığı tespit edilmişti.

Bu tespitlere istinaden yapılan incelemelerde; 1017 m² katı atık depolama tesisine ait yapı kullanma izin belgesinin 23.01.2020 tarihinde düzenlendiği, 1810 m² hangar binası fiili inşaatının tamamlandığı, yapı kullanma izin belgesi düzenlenebilmesi için Enerji Kimlik Belgesi alınmasının beklendiği, depo niteliğini haiz 3938 m² modüler işyerinin inşaat aşamasında olduğu, planlanan 3 adet 1810 m² hangar binasının (toplam 5430 m²) inşaatına

henüz başlanmadığı görülmüştür. Buna göre 2.827 m2 üstyapı inşaatının tamamlandığı, 3938 m2 üstyapı inşaatının devam ettiği ve halen toplamda taahhüt edilen 13.235 m2 üstyapı inşaatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nde yer alan bahse konu üstyapıların inşa edilmesine yönelik hükümler KOSBAŞ tarafından yerine getirilmesi gereken temel yükümlülükler olup, KOSBAŞ'ın bu konuda tercih hakkı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümleri ile taahhüt edilen yükümlülüklerin KOSBAŞ tarafından yerine getirilmesinin sağlanması; aksi takdirde Sözleşmenin müeyyide hükümlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Yurt Dışı Ofis Desteği Ödemelerinin Düzenlemelere Uygun Yapılmaması

Teknik müşavirlik şirketlerinin (TMS), yurtdışı ofis desteği kapsamına alındıktan sonra destek başlangıç tarihinden önceki döneme ilişkin giderlerinin de desteklendiği görülmüştür.

Mülga Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunca 28/11/2014 tarih ve 29189 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 2014/10 sayılı "*Teknik Müşavirlik Hizmetlerine Sağlanacak Devlet Yardımları Hakkında Karar*"ın;

"*Yurt Dışı Ofis Desteği*" başlıklı 6 ila 10'uncu maddelerinde; TMS'lerin Türk Ticaret Müşavirliği bulunan ülkelerde açılan ofislerine ait kira giderlerinin %50 oranında yıllık en fazla 40.000 ABD Doları; yurtdışı ofislerde istihdam edilen T.C. vatandaşı bir yönetici ile 1 büro elemanının brüt maaşının %50 oranında ve sırasıyla yıllık en fazla 60.000 ve 36.000 ABD Doları ve yurtdışı ofisler için satın alınan danışmanlık giderlerine ilişkin harcamaların %50 oranında yıllık en fazla 30.000 ABD Doları desteklenebileceği; desteklerin her bir ofis ve destek kalemi için destek başlangıç tarihleri itibariyle ayrı ayrı değerlendirileceği;

"*Ödeme Belgelerinin İbrası*" başlıklı 26'ncı maddesinde; gerçekleştirilen faaliyete ilişkin harcamanın desteklenmesini teminen, ödeme belgelerinin, harcama veya hakediş belgesi tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde Bakanlığa ibraz edilmesi gerektiği hüküm altına alınmış; destek ödemesine ilişkin istenen diğer bilgi ve belgeler ile uygulamaya ilişkin hususların Bakanlıkça düzenlenen Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin Genelge ile belirleneceği ifade edilmiştir.

2014/10 sayılı Karar'ın Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin Genelge'nin "*Yurtdışı Ofis Kira Giderlerinin Desteklenmesi*" başlıklı 7'inci maddesinde; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteğinden yararlandırılması için "*Yurtdışı Ofis Desteği Başvuru Formu*", "*Kira Kontratının Ticaret Müşavirliğince Onaylanmış Örneği*" ve "*Yurtdışı Birime İlişkin Fotoğraflar*", "*Yerinde İnceleme Formu*" ve talep edilen diğer bilgi ve belgelerle birlikte Bakanlığa başvurmaları gerektiği; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteği kapsamına alınmadan önce ve destek devam ettiği sürece her destek yılı bitiminde ilgili Ticaret Müşavirlikleri tarafından "*Yurt Dışı Ofis Yerinde İnceleme Formu*" nun doldurularak Bakanlığa ibraz edileceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteği kapsamına alındıktan sonra, 6 aylık ödeme belgesi ibraz süresine dayanılarak kapsama alınmadan önceki döneme ilişkin olarak da destek unsurlarından (kira, istihdam ve danışmanlık) yararlandırıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ile TMSŞ tarafından yapılan bir başvurunun bulunmadığı ve Ticaret Müşavirliğinin de yurtdışı birimini yerinde görmediği döneme ilişkin yurtdışı ofisin desteklendiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Teknik müşavirlik şirketleri yurtdışı ofis desteği kapsamına alınmadan önce ve destek devam ettiği sürece her destek yılı bitiminde, Ticaret Müşavirliklerinin destek kapsamındaki şirketin başvurusuna istinaden söz konusu birimi yerinde incelemesi ve söz konusu birimin 2014/10 sayılı Karar çerçevesinde faaliyet gösterdiğini ve ilgili birime ait kira tutarının rayice uygun olduğunu gösterir "*Yurt Dışı Ofis Yerinde İnceleme Formu*"nu doldurarak Bakanlığa sunması gerekmektedir. Dolayısıyla, mevzuatın kurgusuna uygun olarak TMSŞ'lerin, söz konusu yurtdışı birimin yerinde görüldüğü ve diğer belgelere uygunluk verildiği tarihten sonraki döneme ilişkin ödeme belgelerine destek verilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 2014/10 sayılı Karar'ın, harcama veya hakediş belgelerinin en geç 6 ay içerisinde Bakanlığa ibraz edilmesi gerektiğine ilişkin maddesi ise, TMSŞ'nin destek kapsamına alındığı tarihten sonraki sürece ilişkin olup, bu maddeye dayanarak destek kapsamına alınmadan önceki döneme ait harcama belgelerine ilişkin destek ödemesi yapılması da mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, söz konusu desteğin mevzuat ile amaçlanan gereklerinin yerine getirilmesini teminen, teknik müşavirlik şirketlerinin yurtdışı ofis desteği kapsamına alındığı tarihten sonraki döneme ilişkin ödeme/harcama belgelerinin destek ödemelerinde dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Tasarım Desteği Mevzuatında “Tasarım” ve “Ürün Geliştirme” Tanımlarının Yapılmamış Olması ve Tasarım/Ürün Geliştirme Sayılamayacak Faaliyetlerin Desteklenmesi

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'inde “*tasarım*” ve “*ürün geliştirme*” tanımlarının yapılmadığı ve tasarım/ürün geliştirme sayılamayacak faaliyetlerin desteklendiği tespit edilmiştir.

2008/2 sayılı Tebliğin amacı; “*Türkiye’de tasarım ve inovasyon kültürünün oluşturulması ve yaygınlaştırılmasını teminen tasarımcı şirketleri/tasarım ofisleri ve işbirliği kuruluşlarının gerçekleştireceği tanıtım, reklam, pazarlama, istihdam, danışmanlık harcamaları, yurt dışında açacakları birimlere ilişkin giderleri ile şirketlerin yurtdışı pazarlara yönelik yüksek katma değerli ürün geliştirmek amacıyla yürütecekleri tasarım ve ürün geliştirme projelerine ilişkin giderlerin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu’ndan karşılanması*” olarak açıklanmıştır.

Tebliğ'in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“(1) Tebliğde geçen; ...

e) **Tasarımcı:** *Faaliyet alanına göre ilgili mesleki örgüte üye olan veya tasarım ya da tasarımla ilgili alanlarda yükseköğrenim görmüş Türk tasarımcıları,*

f) **Tasarım ofisi:** *Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde kurulmuş ve sadece tasarım hizmeti ve/veya danışmanlığı faaliyetinde bulunan ve bünyesinde en az üç adet tasarımcı bulunan endüstriyel ürün tasarımı veya moda tasarımı alanlarında faaliyet göstermekte olan şirketleri,*

g) **Tasarımcı şirketi:** *Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, Türkiye’de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan, tasarımcının ortak olduğu, endüstriyel ürün tasarımı veya moda tasarımı alanlarında faaliyet göstermekte olan şirketleri,*

ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri:** *Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.”* denilmektedir.

Tebliğ'in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, tasarım ile ilintili konular

açıklanmış, ancak Tebliğ’de düzenlenen temel faaliyetler olan tasarım ve ürün geliştirme kavramları tanımlanmamış ve bunların sınırları belirlenmemiştir. Söz konusu tanımlar ve sınırlandırmalar birçok mevzuatta bulunmakta olup, Endüstriyel Tasarımların Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 5746 sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun bunlara örnek gösterilebilir.

Tebliğin temel amacı tasarım ve ürün geliştirme çalışmalarının desteklenmesi ise, öncelikli olarak bu kavramların tanımlarının yapılması, mevzuatın hazırlanma tekniği açısından daha uygun olduğu gibi düzenlemenin amacına ulaşması için de zorunludur. “*Tasarım/ürün geliştirme, tasarım/ürün geliştirme sayılan ve sayılmayan haller*” ayrıntılı olarak açıklanarak, sınırları belirlenmiş şekilde tasarımın ve ürün geliştirmenin ne olduğunun tarif edilmesi gerekmektedir. Mevzuatta bu gereklilikler karşılanmadığından, denetim esnasında aşağıdaki hususlara rastlanmıştır.-

➤ Mevcutta var olan bir ürünün boyutlarının ve bir kısım fonksiyonlarının değiştirilmesi suretiyle firmalarca satışı yapılmaktadır. Söz konusu ürün yeni bir ürün ya da tasarım olmayıp, farklı boyutlarda üretilmiş aynı ürünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla söz konusu ürünün tasarlanmasında çalışan kişi ve kullanılan ekipmanlar aynı zamanda üretim aşamasında da kullanılmış olmaktadır. Örneğin, İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri’nin (İMMİB) yürüttüğü, “*Çevre Dostu Tasarımlar ile Yapılarda Fonksiyonel Ek Yaşam Alanları Oluşturacak Akıllı, Entegre Edilebilir ve Panoramik Alüminyum Sistemlerinin Tasarımı ve Geliştirilmesi*” projesinde bahse konu durum mevcuttur. Halihazırda zaten müşterilerden gelen taleplere göre bu ürünleri üretmekte olan firmanın, üreteceği her prototip aynı zamanda ürünün kendisi olmaktadır. Tebliğ’in amacı tasarım ve ürün geliştirme ise burada ortaya çıkan sonuç hedeflenen sonuç değildir. Tebliğ amacından uzaklaşmış olup, diğer devlet yardımları desteklerinden ayrılmayan genel bir desteğe dönüşmektedir. Bu durum da bu Tebliğ’in oluşturulma amaçlarını ortadan kaldırmaktadır.

➤ Esasen ana üretim faaliyeti kapsamında olan faaliyet tasarım olarak kabul edilmektedir. 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ ile ilgili en büyük sorunlardan biri EK-3’te listelenmiş olan desteklenecek ürün listesinin uygulanmasıdır. EK-3 listesinde bulunan ürünlerin çoğu temel olarak bir tasarım faaliyetine yönelik olmaktan ziyade, ana üretim faaliyetine yönelik makine ve ekipmandır. Yani belirli bir üretim kapasitesinde bulunan bir firmanın kendi üretim tesisinde zaten var olması

gereken temel makine ve ekipmanlardır. Bir makine/ekipmanın tasarıma veya ana üretime yönelik olduğunun tespitini sağlayacak bir mekanizma bulunmamakta olup, bu durumun netleştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, CNC makineleri (Computer Numerical Control, Bilgisayar Sayımlı Yönetim) tasarımdan ziyade, mevcutta üretim yapan firmaların normalde sahip olması gereken ana üretim makineleridir. Her projenin gereksinim duyduğu makinelerin numune/model/prototip üretimine uygun versiyonlarının olmaması, EK-3 listesinde ana üretim makineleri ile sadece numune/model/prototip üretimine yönelik makinelerin bir arada bulunmasını zorunlu kılmakta olup, numune/model/prototip hazırlama süreçlerinin ihtiyaç duyduğu pek çok makine aynı zamanda ana üretime yönelik makinelerdir. Dolayısıyla tasarım ve ürün geliştirmeye yönelik makine ekipman alımları tasarım desteğinin amacından çıkıp, tamamen ana üretime yönelik bir desteğe dönüşmektedir.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'in temel amaçlarına yönelik olarak “tasarım” ve “ürün geliştirme” tanımlarının yapılması, bu tanımlara ilişkin uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütlere sebebiyet vermemek için “tasarım” ve “ürün geliştirme” sayılan/sayılmayan hallerin de mevzuata eklenmesi, EK-3 listesinin tamamen gözden geçirilerek güncellenmesi, ana üretim faaliyetine yönelik olan kalemlerin çıkartılması, makine ve ekipmanların fiyatlarına ilişkin piyasada oluşabilecek suiistimallerin önüne geçebilmek adına listede bulunan kalemlerin yıl bazında rayiç fiyatlarının açıklandığı bir tarife bağlamasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 23: Tasarım Desteği Kapsamında Alınan Alet/Teçhizat Malzemenin Rayice ve İçerik Olarak Belirlenen Kapsama Uygunluğu Konularında Bilirkişi/Uzman Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama (EK:3 listesi) uygunluğu konularında bilirkişi/uzman çalıştırılmasında hatalı uygulamaların bulunduğu tespit edilmiştir.

2008/2 sayılı Tebliğ'in amacı; “Türkiye’de tasarım ve inovasyon kültürünün oluşturulması ve yaygınlaştırılmasını teminen tasarımcı şirketleri/tasarım ofisleri ve işbirliği kuruluşlarının gerçekleştireceği tanıtım, reklam, pazarlama, istihdam, danışmanlık harcamaları, yurt dışında açacakları birimlere ilişkin giderleri ... Destekleme ve Fiyat

İstikrar Fonu'ndan karşılanması” olarak açıklanmıştır.

Tebliğ'in “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri:** Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.” Denilmektedir.

2008/2 Sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğe İlişkin Uygulama Usul ve Esaslarına Ait Genelge'nin 14'üncü maddesinde,

“...(3) *Tasarım ve ürün geliştirme projesi uygun görülen şirketin;*

a) **Ek 3 de belirtilen alet, teçhizat, malzemelerden Bakanlıkça uygun görülerek Proje kapsamında onaylananların satın alma giderleri**

b) **Ek 3 de belirtilen yazılım ürünleri ile söz konusu ürünlerin üst versiyonlarından Bakanlıkça uygun görülerek Proje kapsamında onaylananların satın alma ve kiralama giderleriyle... harcamaları, ...,desteklenir.**

(4) **Bakanlık, alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama uygunluğu konularında destek kapsamındaki şirketten Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman veya uzman kurum/kuruluşlardan temin edilmek üzere rapor talep edebilir.”** denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, tasarım ve ürün geliştirme projelerinde EK-3 de belirtilen alet, teçhizat, malzemeler ve yazılım ürünleri desteklenmekte olup, alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama uygunluğu konularında Bakanlıkça bilirkişi belirlenebileceği Tebliğ'de açıklanmıştır.

İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri (İTKİB) işlemlerinin yerinde incelenmesi sırasında, Birlik tarafından İstanbul Ticaret Odası'ndan (İTO) iki farklı tasarım dosyası için bilirkişi talep edildiği, iki tasarım desteği kapsamında alınan, EK-3 listelerinde bulunmayan makine/ekipmanların amacına ve rayiçlere uygun olduğu hususunda bilirkişi raporları alındığı ve çalıştırılan bilirkişinin aynı öğretim görevlisi olduğu anlaşılmış olup, uygulamada iki önemli sorun görülmüştür;

Birincisi, EK-3 listesinde bulunmayan bir alet/teçhizatın bilirkişi raporu ile desteklenebilmesi hükmü mevzuatta bulunmamaktadır. Bilirkişi çalıştırılması sadece alınan

alet/teçhizatın rayice uygunluğu ve EK-3'te belirlenen kapsama uygunluğu konularında mümkündür. Ancak uygulamada EK-3 listesinde bulunmayan alet/teçhizatın EK-3 listesindeki alet/teçhizatlar içerisinde sayılabilmesini teminen bilirkişi/uzman çalıştırılmaktadır.

İkincisi, Tebliğ'de "*Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman*" ifadesi bulunmasına rağmen, bilirkişi/uzmanların Bakanlıkça ya da ilgili ihracatçı birlikleri tarafından belirlenmeyip, destekten faydalanacak firma tarafından bilirkişinin belirlendiği görülmüştür.

Tebliğe göre EK-3 listesinde bulunmayan ürünlerin desteklenmemesi gerektiği halde Bakanlık talimatıyla, bir makine-ekipmanın ürün geliştirme veya tasarım sürecinde kullanmaya uygun olduğu ilgili sanayi odalarının raporu ile onaylanırsa EK-3 içerisinde sayılmasa bile desteklenebileceği bildirilmiştir.

Ancak söz konusu bilirkişi raporları incelendiğinde, raporun tek sayfadan oluştuğu, sadece makinenin özelliklerinin kısaca yazıldığı ve rayice uygun olduğu ifadelerinin bulunduğu görülmüştür.

Bir diğer önemli husus, İTKİB bünyesinde yapılan ilgili yıl denetimi kapsamında, bu konularda toplamda üç kez bilirkişi/uzman görevlendirildiği görülmüş olup, aynı bilirkişinin iki kere görevlendirilmesinde mevzuata aykırı bir durum olmamasına rağmen, bu dosyalardan ikisinin şartları taşımayan aynı bilirkişiye verilerek sonuçlandırılması, tereddüde yol açmaktadır.

Diğer taraftan, Bakanlığın İTKİB'e yazdığı 16.08.2018 tarih ve 98830854-120.10-E.83489 sayılı yazısına bakıldığında;

"... Destek başvurusuna konu "...Makinesinin adı, anılan Genelge'nin ekinde (EK:3)'de zikredilmemekle birlikte;... tereddüt hasıl olması durumunda aşağıda belirtilen niteliklerde bulunan uzman kişiler tarafından hazırlanan raporun firma tarafından tevsiki gerektiği mütalaa edilmektedir:

- *6754 sayılı kanun kapsamında bilirkişi belgesine sahip kişiler,*
- *Tekstil Mühendisleri Odası'na veya Bilgisayar Mühendisleri Odası'na veya Makine Mühendisleri Odası'na üye olan ve uzmanlık alanında fiilen en az 5 yıl çalışmış olan kişiler*
- *Üniversitelerin aşağıdaki bölümlerinde en az 5 yıl süreyle görev yapmış*

öğretim üyeleri:

Tasarım, Tekstil ve Konfeksiyon bölümleri, Endüstri Mühendisliği, Makine Mühendisliği, Tekstil Mühendisliği, Yazılım Mühendisliği” denildiği görülmüştür.

Bakanlık yazısından görüleceği üzere, bu konuda bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin “**öğretim üyesi**” olması gerekirken bu şart sağlanmamış (listedeki diğer şartlara da haiz değildir) bunun yerine “**öğretim görevlisi**” maddesinden çalıştırılmıştır. Söz konusu durum mevzuata aykırıdır.

Bununla beraber öğretim üyesi ve öğretim görevlisi farkı, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun “Öğretim Elemanlarının Sınıflandırılması” başlıklı 3 üncü maddesinde; **Öğretim üyeleri sınıfının**, profesörler, doçentler ve yardımcı doçentlerden oluştuğu, **Öğretim görevlilerini** ise başka bir grup içinde saydığı görülmektedir. Buna göre, öğretim görevlisi ve öğretim üyesi birbirinden farklı mesleklerdir. Öğretim üyeleri çoğunlukla doktora yapmış ve akademik ünvan almış kişilerdir.

Dolayısıyla açıkladığımız uygulamalarda, hem Bakanlık hem de ihracatçı birlikleri bilirkişiyi kendileri tayin etmemiş, oda tarafından öğretim üyesi yerine öğretim görevlisi görevlendirilerek Bakanlık yazısına aykırı işlem yapılmıştır.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tasarım Tebliği’i kapsamında desteklenen tasarım projelerinde, EK-3 listesinde bulunmayan bir alet/teçhizatın bilirkişi/uzman raporu ile desteklenebilmesinin mevzuat hükmüne göre mümkün olmadığı, EK:3 listesinin tereddüde mahal vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve EK:3 listesi dışındaki kalemlerin desteklenmemesi, Tebliğ’de “Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman” ifadesi bulunduğundan bilirkişi/uzman görevlendirmesinin Bakanlık veya Bakanlıkça yetki verilmiş ihracatçı birlikleri tarafından yapılması ve belirlenen mevzuata uygunluğunun sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Tasarım Projelerinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Konularda Mevzuat Eksiklikleri Bulunması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu’nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ’e göre desteklenen tasarım projelerinde istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerle ilgili olarak bazı sorunlar bulunduğu ve bu sorunların Tebliğ’de eksikliklerden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"ç) **Modelist:** *Tasarımı ve çizimi belirlenmiş olan konfeksiyon ürünlerinin üretilebilmesi için şablon ve kalıpların hazırlanmasını, ürüne uygun malzeme yapısının tespit edilmesini ve numune dikiminin yapılmasını takip eden yüksekokul veya meslek liselerinin ilgili bölümlerinden mezun ya da ilgili alanlarda mesleki eğitim görmüş kişileri, ...*

e) **Tasarımcı:** *Faaliyet alanına göre ilgili mesleki örgüte üye olan veya tasarım ya da tasarımla ilgili alanlarda yükseköğrenim görmüş Türk tasarımcıları, ...*

ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri:** *Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder."*

2008/2 Sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğe İlişkin Uygulama Usul ve Esaslarına Ait Genelge'nin "Müeyyide" başlıklı 22'nci maddesinde ise;

"... (4) *Tasarım ve ürün geliştirme projesi uygun görülen şirket tarafından satın alınan alet/ teçhizat/malzeme/yazılımın tasarım ve ürün geliştirme departmanı dışında kullanıldığı, destek süresi içinde satıldığı veya kiraya verildiği, **istihdam edilen tasarımcı/modelist/mühendisin tasarım ve ürün geliştirme departmanı dışında istihdam edildiği tespit edilen** şirkete sağlanan destek ödemeleri 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde geri alınır..."* denilmektedir.

Mevzuat hükümleri gereğince tasarım ve ürün geliştirme projeleri kapsamında istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerin brüt maaşlarının % 50 oranında ve toplam en fazla 1.000.000 ABD Doları'na kadar desteklenmesi mümkün olup, istihdam edilen tasarımcı/modelist/mühendisin tasarım ve ürün geliştirme departmanında çalışması zorunludur.

Ancak tasarım desteği dosyaları incelendiğinde, personel çalıştırılmasına ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Destek başvurusunda bulunan personelin bir kısmının firmanın genel merkezinde bir kısmının ise başka şubesinde çalıştırıldığı görülmektedir. Farklı yerlerde ürün geliştirme veya tasarım departmanı bulunamayacağından, mevzuata göre bu kişilerin tamamının desteklenmesi mümkün değildir. Mevzuatta destek kapsamına alınan projenin tek bir tasarım ve ürün geliştirme departmanı bünyesinde yürütülmesi

gerektiğine ilişkin bir kısıtlama olmamakla beraber, farklı fiziki binalarda çalışan kişilerin tasarım veya ürün geliştirme departmanında çalıştığına tespiti zordur.

➤ İlgili birliklerce yerinde yapılan fiili denetimlerde; tasarımcı ve mühendis sayısı fazla olan firmalarda desteklenen bütün personelin tasarım veya ürün geliştirme departmanında hazır bulunmasının mümkün olmaması ve söz konusu ortamın kurgusal olup olmadığının tespitinin mümkün olmaması da önemli sorunlardan biridir. Ayrıca tasarım veya ürün geliştirme departmanının ayrı olmadığı durumlarda personel tespitinin yapılması yine afaki kalmaktadır.

➤ EK-1'e göre çalıştırılacak mühendislerin sözleşmesinde “*sadece tasarım ve ürün geliştirme sürecinde görevlendirildikleri*” belirtilmelidir. Ancak uygulamada bazı ana sözleşmelerde mühendisin tanımı “*imalat mühendisi*” olarak görülmüştür. Bunun üzerine ek sözleşmeler ile söz konusu durum düzeltilmektedir. Bu gibi durumların kontrolü mümkün olmadığından, daha kesin ve sınırları belirli olan mevzuat hükümleri oluşturulmalıdır.

➤ Ayrıca bazı personel ödemelerinde, aylık maaş tutarlarının çok fahiş tutarlara ulaştığı görülmüştür. Örneğin, destek kapsamında bir personelin aylık brüt maaşının 140.595,00 TL (destek brüt üzerinden sağlanmaktadır) olduğu görülmüştür. Söz konusu tutarın içinde olmaması gereken ödeme kalemlerinin olduğu görülmüş olup, tahsili yoluna gidilmektedir. 2008/2 Tebliğ'i ve eklerinde personel ödemelerine ilişkin aylık maaş desteği tutarlarını sınırlandıran herhangi bir hükmün bulunmaması, destek uygulamasının amacına ulaşması açısından önemli bir risk oluşturmaktadır.

➤ İstanbul ili özelinde Marmara Bölge Müdürlüğünün unvan değişikliği sonrası İstanbul ili dışında denetim yetkisi kalmadığından, İstanbul İli dışındaki yerleşik firmaların yıllık denetimlerinin nasıl yapılacağı da halen belirsiz durumdadır.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tebliğ'e göre desteklenen tasarım projelerinde istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerin çalıştırılmasına ilişkin yukarıda açıklanan mevzuat eksikliklerinin giderilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 25: Tasarım Proje Bütçelerinin Ayrıntılı Hazırlanmaması ve Bütçelere Uyulmadan Harcama Yapılması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına

istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında tasarım proje bütçelerinin ayrıntılı hazırlanmadığı, bu bütçelere uyulmadan harcamalar yapıldığı ve bütçelerde belirtilen makine/ekipmanların teknik özelliklerinin ayrıntılı belirlenmediği, tespit edilmiştir.

Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

“ğ) Tasarım ve ürün geliştirme projeleri: Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.”

Tebliğ'in "Tasarım ve Ürün Geliştirme Projelerinin Desteklenmesi" başlıklı 6/A maddesinde de; desteklenecek giderlerin ayrıntıları ve destekleme üst limit rakamları belirlenmiştir.

Firmaların Tebliğ'e göre hazırladığı üç yıllık proje bütçelerine, üç yılın sonundaki toplam bütçe tutarı üzerinden dikkat edilmekle birlikte, yıl bazında söz konusu özen gösterilmemektedir. Proje bütçeleri kamu yararı düşünülerek özenle hazırlanmalı ve proje amaçlarına hem nitelik hem de nicelik olarak uygunluğu gözetilmelidir.

Tasarım proje bütçeleri incelendiğinde, proje onay aşamasında alınacak makine ve ekipmanın model bilgilerinin çok genel ifadelerle yazıldığı çok yüksek maliyetli makinelerin hiçbir teknik özelliği belirtilmeden sadece adlarının yazılmış olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar dolayısıyla, bir kamu harcaması olan 2008/2 sayılı Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında, projelerin ve projelere ilişkin bütçelerin hazırlanması aşamasında, makine ve ekipmanların ayrıntılı olarak tüm teknik özelliklerinin projeden faydalanan firma tarafından belirlenmesi, rayiçlere uygun bedellerin tespit edilmesi, mevcut bütçelere harcama kalemleri ve yıl bazında da uyulması ve uygulama aşamasında da mevcut projelere bağlı kalınmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: UR-GE Tebliğ'ine Göre Gerçekleştirilen “Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri”ne İlişkin Basılı Materyallerin Yurtdışı Çıkışlarını Tevsik Edici Belgelerin İbrazına Dair Mevzuat Hükmünün Bulunmaması

“2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ”e (UR-GE) göre yurtdışına yönelik olarak gerçekleştirilen “Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri”ne ilişkin basılı materyallerin yurtdışı çıkışlarının yapıp yapılmadığını gösteren

belgelerin ibrazına dair mevzuat hükmü bulunmadığı tespit edilmiştir.

Tebliğ'in 14'üncü maddesinde;

“c) Tanıtım ve Organizasyon Giderleri:

...- Görsel ve yazılı tanıtım giderleri, ...” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, söz konusu Tebliğ kapsamında görsel ve yazılı tanıtım giderleri desteklenmektedir. Ancak diğer ihracata yönelik devlet yardımlarının aksine, UR-GE destek mevzuatında, yurtdışına yönelik olarak yurtdışı fuar veya yurtdışı pazarlama faaliyeti için hazırlanan görsel ve yazılı tanıtım materyallerinin (rollup, afiş, defter, broşür vs.), yurtdışı çıkışlarına ilişkin tevsik edici belge sunulmasına dair mevzuat hükmü bulunmadığı görülmüştür.

Örnek vermek gerekirse; 2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in ekinde;

“İncelemeci Kuruluşa İbraz Edilmesi Gereken Bilgi ve Belgeler EK-6

2) Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi

Destek ödemesi talebinde bulunulan tanıtım faaliyetine ilişkin; ...

*f. Yurtiçinden veya yurtdışındaki hedef pazar olmayan ülkeden temin edilen tanıtım malzemelerinin hedef pazarlara bedelsiz olarak gönderildiğinin; bedelsiz gümrük beyannamesi veya iz bedeli üzerinden **yurt dışına çıkışı tevsik eden belgeler**, miktar bazında detaylı olarak düzenlenmiş kurye, kargo faturaları vb. belgeler (Söz konusu malzemelerin yurtdışındaki harcama yetkisi verilen şirkete gönderilmesi halinde gümrük beyannamesinin bedelsiz düzenlenmesi şartı aranmaz.) ...”* denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, katılımcı firma ve ilgili yabancı ülkede görüşülecek yabancı firma sayısının az olduğu yurtdışı pazarlama faaliyetlerinde bile gerekenin çok üzerinde basılı materyalin faaliyetlerde kullanılmak üzere imal ettirildiği, bu materyallerin yurtdışında kullanıldığı **beyanı üzerine de** devletçe desteklendiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen 2006/4 sayılı Turquality Tebliği'nde yer alan “yurtdışına çıkışı tevsik eden belgeler” hükmünün, diğer ihracata yönelik devlet yardımlarında olduğu gibi bu tebliğ mevzuatına da dahil edilmesi, devlet desteğinin belgeli gerçekleştirilmiş giderler için

sağlanması ve dolayısıyla muhtemel kamu kaynağı kayıplarının önüne geçilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 27: UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Desteklerde Çeşitli Gider Kalemlerinin Rayiçlere Uygunluğunun Kontrolünü Sağlayan Düzenlemelerin Bulunmaması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 15/9/2010 tarihli ve 2010/9 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan "2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ"e (UR-GE) göre desteklenen projelerde, konaklama ve tercüman giderlerinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in (UR-GE) amacı; "şirketlerin uluslararası rekabet güçlerinin geliştirilmesine yönelik şirketler, işbirliği kuruluşları ve Bakanlık tarafından gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin giderlerin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan (DFİF) karşılanmasıdır." olarak açıklanmıştır.

Tebliğin 14'üncü maddesinde;

"(1) İşbirliği kuruluşunca bu Tebliğ'in 13 üncü maddesi kapsamında düzenlenen 10 adet yurt dışı pazarlama faaliyeti için her bir faaliyet başına 150.000 ABD Dolarına kadar, 10 adet alım heyeti faaliyeti için ise her bir faaliyet başında 100.000 ABD Dolarına kadar, bu madde kapsamında yer alan giderlerin en fazla %75'i desteklenir:

...

b) **Konaklama:** Yurtdışı pazarlama faaliyetlerinde bir şirket/işbirliği kuruluşundan en fazla 2 kişinin, alım heyetlerinde bir davetli yabancı şirket/kuruluştan en fazla 2 kişinin, kişi başına günlük 300 ABD Dolarına kadar oda ve kahvaltı giderleri,

c) **Tanıtım ve Organizasyon Giderleri:**

- Tercümanlık gideri,

- Seminer, konferans, toplantı ve ikili görüşmelerin yapıldığı yerlerin kiralama giderleri,

- Fuar katılımına ilişkin giderler,

- Görsel ve yazılı tanıtım giderleri,
 - Halkla ilişkiler hizmeti gideri,
 - Sergilenecek ürünlerin nakliye giderleri.
- ... desteklenir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşları, üyesi şirketlere yönelik olarak yürütülen; amacı, kapsamı, süresi ile bütçesi belirlenmiş ihtiyaç analizi, istihdam, eğitim, danışmanlık, yurtdışı pazarlama ve alım heyeti faaliyetlerinden oluşan projeleri oluşturup hazırlarlar. Hazırlanan UR-GE projeleri, Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından *ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk* yönünden değerlendirilerek sonuçlandırılır. Buna göre UR-GE projeleri Tebliğ’in 13 ve 14’üncü maddeleri çerçevesinde desteklenirler.

➤ **Konaklama bedelinin rayicinden yüksek olması:**

Yapılan incelemelerde, “15.UR-GE-024 Ayakkabıcılık Sektöründe Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesi Alım Heyeti” projesinde konaklama bedelinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Normal şartlarda bu tarz toplu konaklama organizasyonlarında daha indirimli fiyatlar alındığı bilinmekte olup, bireysel olarak alınan fiyattan %41 oranında daha pahalı fiyat alınmış olduğu tespit edilmiş olup, bu durum hayatın olağan akışına aykırıdır.

Söz konusu hizmet bir acenteden alınmış olup, İZTO organize etmiştir. İZTO’nun organize ettiği faaliyet için yaptığı giderlerin rayice uygunluğunu basiretli bir tüccar gibi kontrol etmesi gerekirdi. Ancak mevzuatta sadece bir üst sınır belirlenmiş olup, bunun altındaki günlük konaklama masrafının rayiçlere uygunluğunun kontrolünü sağlayan herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır.

➤ **Tercümanlık giderlerinin bir standardı olmaması ve rayicin üzerinde tercümanlık giderleri ödenmesi:**

Yapılan incelemelerde, “17.UR-GE-055 Batı Akdeniz Gıda Kümesi” projesinde tercümanlık bedelinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri incelendiğinde, tercümanlık giderlerinin destekleneceği

belirtilmekle beraber herhangi bir üst limit belirlenmemiştir. Ancak incelenen destek dosyalarında çok farklı rakamların ortaya çıktığı görülmüştür. Bir dosyada günlük 150,00 USD iken, başka dosyalarda bu rakamların 300,00-USD / 457,00 USD olduğu tespit edilmiştir.

Batı Akdeniz İhracatçılar Birliği'nin organize ettiği faaliyet için, yaptığı giderlerin rayice uygunluğunu basiretli bir tüccar gibi kontrol etmesi gerekirdi. Ancak mevzuatta tercümanlık giderleri için bir standart belirlenmemiş olup, rayiçlere uygunluğunun kontrolünü sağlayan herhangi bir mekanizma da bulunmamaktadır.

Buna göre, mevzuatta herhangi bir rayiç kontrolünü sağlayan bir düzenleme olmadığından ilgili ihracatçı birliği personelleri söz konusu konaklama ve tercümanlık giderlerine ilişkin sorgulama yapmamışlardır. Dolayısıyla da söz konusu destek ödemeleri, rayiç incelemesi yapılmadan bakanlık onayı ile gerçekleştirilmiştir.

Bu itibarla, bu destek kapsamında yapılan tercümanlık giderleri için standart bir bedel oluşturulması veya konaklama giderleri ile birlikte rayice ve gerçeğe uygunluğunun kontrolünü sağlayan ikincil mevzuat düzenlemelerinin yapılması, gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 28: “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” Kapsamında Firmalardan Bazılarının Sektörlere Göre Belirlenen Küme Dışında Kaldıkları Halde Aynı Küme İçerisinde Değerlendirilerek Desteklenmesi

“2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ”e (UR-GE) göre “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” kapsamında desteklenen firmalardan bazılarının kümedeki firmaların bulunduğu sektörden farklı bir sektörden olduğu tespit edilmiştir.

Tebliğ'in “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“...

(2) Proje Değerlendirme Komisyonu, proje/faaliyet başvurularını **ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk, bütçe ve İşbirliği Kuruluşunun proje yönetim kapasitesi açısından değerlendirerek sonuçlandırır.**

...” denilmektedir.

Tebliğ'in “Yurtdışı Pazarlama ve Alım Heyeti Faaliyetleri”ni düzenleyen 13'üncü

maddesinde; UR-GE Projeleri kapsamında ihtiyaç analizi, eğitim ve/veya danışmanlık faaliyetlerine katılan şirketlere yönelik olarak İşbirliği Kuruluşunca, Bakanlık koordinasyonunda yurt dışı pazarlama ve/veya alım heyeti düzenlenebileceği öngörülmüş ve 14'üncü maddesinde ise; bu kapsamda desteklenecek yurtdışı pazarlama ve/veya alım heyeti faaliyetleri, ulaşım, konaklama ile tanıtım ve organizasyon giderleri ile bu giderlere ilişkin limitler belirlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşlarınca, üyesi şirketlere yönelik olarak yürütülen; amacı, kapsamı, süresi ile bütçesi belirlenmiş ihtiyaç analizi, istihdam, eğitim, danışmanlık, yurtdışı pazarlama ve alım heyeti faaliyetlerinden oluşan projeleri oluşturup hazırlanmakta, Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından *ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk* yönünden değerlendirilerek sonuçlandırılmaktadır. Buna göre tebliğin 13 ve 14'üncü maddeleri çerçevesinde desteklenmektedirler.

Yapılan incelemede, İhracatçı Birlikleri'nde dosyası takip edilen, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası'nın işbirliği kuruluşu olarak organize ettiği, 15.UR-GE.057 proje kodlu "*Brezilya-Arjantin Yurt Dışı Pazarlama Faaliyeti*"nde kümede olan firmaların aynı sektörde olmadığı görülmüştür.

Kümedeki firmalar makine sanayi sektöründe faaliyet göstermektedir. Ancak kümeden farklı olarak Uzay, Savunma ve Havacılık Sektörünün Uluslararası Rekabetçiliğinin Geliştirilmesi Projesi (14.UR-GE.044) ve Bursa İli Raylı Sistemler Sektörü Uluslararası Rekabetçiliğinin Geliştirilmesi (14.UR-GE.043) projeleri de kümeye dahil edilerek, yurt dışı pazarlama faaliyeti kapsamında desteklenmiştir. Kümeye dahil edilen diğer UR-GE projelerinin tamamen farklı sektörler olduğu görülmektedir.

Nitekim söz konusu yurt dışı pazarlama faaliyeti kapsamında görevlendirilen bakanlık temsilcisi tarafından hazırlanan "**Yurt Dışı Pazarlama Faaliyeti Bakanlık İzleme-Değerlendirme Formu**"nda; *Faaliyet kapsamında B2B hizmeti için yerelde bir firma ile çalışılmadığı tespit edilmiştir. Veri tabanları üzerinden sağlanan bilgilerle ilgili ülke firmalarının davet edilmesi görüşmelere katılımın istenen düzeyde olmamasına sebep olmuştur. Ayrıca işbirliği kuruluşlarının farklı sektörlerdeki projelerinin ortak faaliyet gerçekleştirmelerinin etkinliğin verimliliğini düşürdüğü gözlemlenmiştir.*" değerlendirilmelerinde bulunulmuştur. Bununla beraber, aynı formda firmaların yaptığı değerlendirme anketleri de bulunmakta olup, buna göre firmalar da bu yurtdışı pazarlama

faaliyeti kapsamında gerçekleştirilen ikili iş görüşmelerinden memnun kalmamışlardır.

Farklı sektörlerde faaliyet gösteren firmaların aynı kümede bulunması halinde söz konusu durum kaçınılmaz olmaktadır. Farklı sektörlerin bir araya gelmesi yurt dışı pazarlama faaliyeti açısından; *daha fazla salon kiralanmasına, daha fazla tercüman çalıştırılmasına, görsel ve yazılı tanıtımların farklılaşmasına, halkla ilişkiler faaliyetlerinin bölünmesine ve bir fuar katılımı varsa tüm katılımcılara hitap etmesi imkanının ortadan kalkmasına* sebebiyet verebilir/vermektedir. Tüm bu sayılan sonuçlarla beraber en önemli husus, söz konusu uygulamanın tüm faaliyetler için yapılan kamu harcamasının verimliliğini düşürmesidir. Ayrıca açıklanan bu durumun farklı kümelerde de mevcut olduğu görülmüştür.

Bu itibarla, UR-GE Projelerinin Desteklenmesi kapsamında oluşturulan sektör kümelerinin homojen bir yapıda olması, hem mevcut yurt dışı pazarlama faaliyetinin verimliliğini artıracak, hem de farklı sektörden firmaların bir araya gelmesinden kaynaklanan maliyet artışlarının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Buna göre, mevzuatta belirtildiği üzere proje/faaliyet başvurularını ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk, bütçe ve İşbirliği Kuruluşunun proje yönetim kapasitesi göz önünde bulundurularak hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 29: UR-GE Kapsamında Desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti”ndeki Katılımcıların Şirket Bilgilerinin Temin Edilmemesi, Şirket/Kişi İlişkilerini İspatlayan Belge Talebinin ve Katılımcı Seçim Kriterlerinin Mevzuatta Bulunmaması

“2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ”e (UR-GE) göre desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti” desteğindeki katılımcıların şirket bilgilerinin temin edilmediği, şirket/kişi ilişkilerini ispatlayan belge talebinin ve katılımcı seçim kriterlerinin mevzuatta bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu Tebliğ’in eki olan “Destek Ödemeleri İçin İbraz Edilmesi Gereken Belgeler (Ek V)”te bulunan “Alım Heyeti Faaliyetine İlişkin Destek Ödemeleri İçin İbraz Edilmesi Gereken Belgeler” başlıklı maddesinin 6’ncı maddesinde; “**Faaliyet kapsamında ülkemize getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgi**” ibraz edilecek belgeler arasında yer almaktadır. Ancak yapılan incelemelerde, söz konusu bilgilerin genel itibarıyla talep edilmediği görülmüştür.

Örneğin; Ege İhracatçı Birlikleri’nde (EİB) dosyası takip edilen, İzmir Ticaret Odası’nın (İZTO) işbirliği kuruluşu olarak organize ettiği, 15.UR-GE.024 proje kodlu

“Ayakkabıcılık Projesi” 16-19 Ekim 2018 faaliyet tarihli ve faaliyet türü “Alım Heyeti” olan projede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

➤ Alım heyetlerinde bir davetli yabancı şirketten en fazla 2 kişinin ulaşım ve konaklama bedellerinin karşılanacağı mevzuatta açıklanmıştır. Ancak söz konusu projenin alım heyeti listesine bakıldığında, bir aileden dört kişinin olduğu tespit edilmiştir. Ancak verilen şirket listelerinde iki farklı şirkete, ikişer kişi dağıtılmış halde dört kişi olarak görünmektedir. Ancak bu iki şirketin varlığı ve bu kişilerin söz konusu iki şirketle ilişkisini teyit eden herhangi bir belge bulunmamaktadır.

➤ Tebliğ’in ekinde yer alan istenmesi gereken şirket bilgilerine, incelenen hiçbir UR-GE projesi dosyasında rastlanmamıştır. Sadece bir isim listesi ve karşısında bir şirket ismi olan tablolar mevcuttur. Şirketler ile ilgili resmi makamlardan alınmış teyit bilgileri yoktur.

➤ Ayrıca “söz konusu şirketler gerçekte var mıdır?”, “bu kişiler gerçekte o şirketlerin temsilcisi ya da sahibi midir?” sorularının kontrolünü yapacak mevzuat hükümleri bulunmamaktadır.

➤ Alım Heyetine alınan yabancı katılımcıların hangi kriterlere göre seçilmesi gerektiğini açıklayan herhangi bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır. Davet edilen yabancı firmanın büyüklüğü, kapasitesi veya organizasyona uygun olup olmadığı da araştırılmamaktadır.

➤ Yine aynı proje alım heyeti listesinde Türk vatandaşı isimlerine rastlanmıştır. Söz konusu kişilerin bir başka ülke vatandaşı olup olmadığının sorgulaması da yapılmamıştır. Alım Heyeti desteği olduğu için, davet edilen şirketin yurt dışı şirketi, gelen kişilerin de yabancı ülke vatandaşı olması gerekmektedir. Türkçe isimli kişiler gerçekte yabancı bir ülkenin vatandaşı olabilir ise de, mevzuat hükümleri içerisinde bu riski ortadan kaldıracak herhangi bir hüküm bulunmamakta ve uygulamada da herhangi bir kontrol yapılmamaktadır.

Mevzuatta “**Faaliyet kapsamında ülkemize getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgi**” ibaresi açıkça bulunmasına rağmen, söz konusu belgelerin bürokratik işlemleri uzatacağı gerekçesi ile istenmemesinin bir açıklaması yoktur.

Bu itibarla, mevzuata uygun olarak alım heyeti faaliyetleri kapsamında ülkemize

getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgilerin sağlıklı ve detaylı bir şekilde temin edilmesi, bununla beraber mevzuatta düzenlenmemiş olan şirketlerin varlığının teyidi, şirket ile ona bağlı olarak gelen katılımcıların şirket ile bağının ispatlanması, Türkçe isimli kişilerin yabancı ülke vatandaşı olduğunun teyidi ve tüm katılımcıların seçilmesi aşamasında kriterlerin belirlenmesi için gerekli ikincil mevzuat düzenlemelerinin yapılması 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

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
ASBAŞ ve MESBAŞ ile Akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğine Aykırı Düzenlemeye Yer Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu idare tarafından düzeltilmiştir.
Özel Sermayeli Banka Hesabında Toplanan Serbest Bölge Gelirlerinin Kamu Sermayeli Banka Hesaplarına Geç Aktarılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu idare tarafından düzeltilmiştir.
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 Desteklenmeye Devam Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.

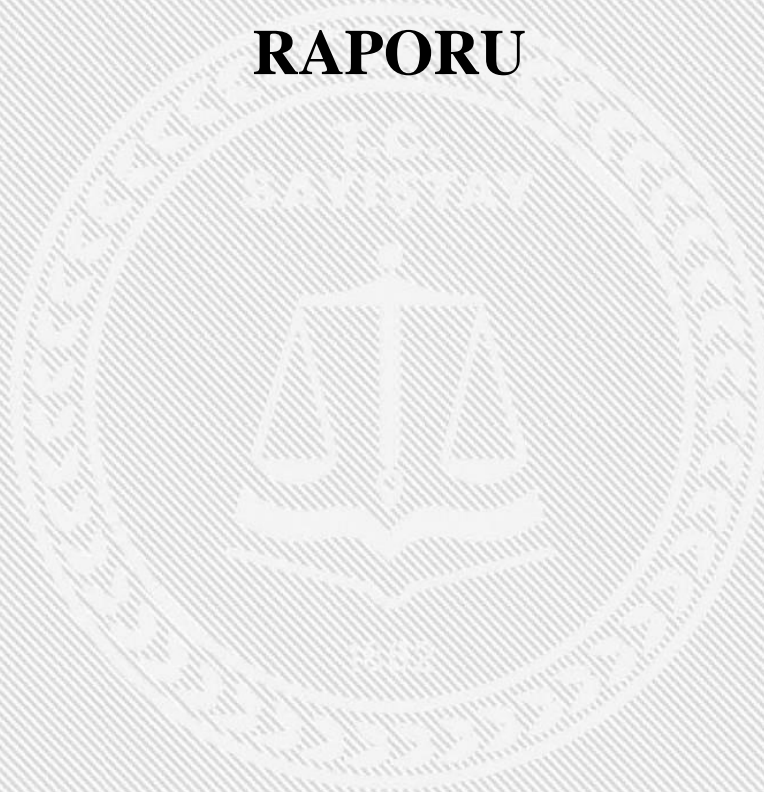
Mali Tabloların Ekinde Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından “2019 yılı Temel Mali Tabloları” adı altında bir rapor hazırlanarak web sayfasında yayımlandı. Bulguda bahsi geçen eksiklikler bu raporda açıklanmıştır.
Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.
Ticaret Bakanlığı 2019-2023 Dönemi Stratejik Planı Çalışmalarının Tamamlanamaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından 2019-2023 dönemi Stratejik Planı

			hazırlanarak web sayfasında yayımlanmıştır.
Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019

			yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Mevzuat Hükümlerine Aykırı	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir

Olarak Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Bu Hesaptan Yapılan Bakanlık Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması			işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabında Biriken Tutarların ve Bu Hesaptan Yapılan Harcamaların Bakanlık Tarafından Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.
Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Gümrük Kapılarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.

**TİCARET BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	113
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	116
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	116
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	117
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	117
6.	DENETİM BULGULARI.....	117
7.	EKLER.....	122

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Ödeneklerinin Dağılımı Tablosu	115
--	-----

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Satış Yoluyla Tasfiye Edilen Eşya Ve Araçlar İçin Özel İşletmelerden Sağlanan Ardiye Hizmeti Bedeli Olarak Fiili Hizmet Süreleri Dikkate Alınmadan Sabit Ödeme Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Görev ve Yetki" başlıklı 104'üncü maddesi uyarınca hazırlanan ve 10.07.2008 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat ve idari yapısı yeniden belirlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 467'nci maddesinde Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine ilişkin düzenlemeler şu şekilde sıralanmıştır:

(1) Bakanlık, bu Bölümde sayılan görevleri yerine getirmek ve ihracatın geliştirilmesi ve ithalatın yönlendirilmesi kapsamında yapılacak faaliyetler, dış ticarete ürün denetimleriyle ilgili faaliyetler, dış ticarete ürün denetimlerine yönelik uygunluk değerlendirmesi faaliyetleri, ürün denetimlerinde ihtiyaç duyulan laboratuvarların kurulması ve mevcutların geliştirilmesi faaliyetleri, ürün denetimlerinde numune alımı ve analizi masrafları ile dış ticaret denetimleri kapsamında alınan ve firmalarca belli süreler dâhilinde geri alınmayan numunelerin satışını yapma, dış ticaretin geliştirilmesine ilişkin kurs, konferans, toplantı, seminer, envanter, projelendirme, uygulama, araştırma, geliştirme, yayın, rehberlik, danışmanlık, yönetim, işletme, yurtdışı teşkilatının geliştirilmesi ve benzeri hizmetleri yapmak, yaptırmak veya bunlara katılmak, gümrük denetimleri kapsamında alınan ve firmalarca belli süreler dâhilinde geri alınmayan numunelerin satışını yapmak üzere gerekli olan yerlerde ve sayıda döner sermaye işletmesi kurabilir.

(2) Döner sermaye işletmesine tahsis olunan sermaye ihtiyaç duyulması halinde Cumhurbaşkanı tarafından beş katına kadar artırılabilir. Döner sermaye faaliyetlerinden elde edilen kârlar, ödenmiş sermayeye tahsis edilen tutara ulaşıncaya kadar sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu kârı hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır.

(3) Tahsis edilen sermaye; aynî yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinde kullanılmak üzere işletmeye verilen mallar ile döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kârlardan oluşur. Bağış ve yardımlar sermaye limitine bakılmaksızın sermayeye ilave edilir.

(4) İşletmenin giderleri; birinci fıkrada belirtilen iş ve faaliyetlerin gerektirdiği

harcamalar ile döner sermaye işletmelerinde istihdam edilen personele yapılacak ödemelerden oluşur. Döner sermayeden bunlar dışında herhangi bir harcama yapılamaz.

(5) Mali yılın bitiminden başlayarak iki ay içinde hazırlanacak bilanço ve ekleri ile bütün gelir ve gider belgeleri Sayıştay'a, bilanço ve eklerinin birer örneği de aynı süre içinde Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

(6) Bakanlık hizmetleri için döner sermayeden temin edilen taşınmazlar, tapuda Hazine adına tescil edilerek Bakanlık adına tahsis edilir.

(7) Döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları, çalışma usul ve esasları, giderleri, işletilmesi ile hesap usullerine ilişkin hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine çıkarılan yönetmelikle tespit edilir.

18.05.2019 tarih ve 30778 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde döner sermaye işletmesinin gelirlerinin hangi unsurlardan oluştuğu sayılmıştır.

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

- 4458 sayılı Gümrük Kanunu
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- Gümrük Yönetmeliği (R.G.: 27369– 07.10.2009)
- Tasfiye Yönetmeliği (R.G.: 28688– 25.06.2013)
- 5607 Sayılı Kanuna Göre Elkonulan Eşya ve Alınan Taşıtlara İlişkin Uygulama Yönetmeliği (R.G.: 28821– 14.11.2013)
- 5607 sayılı Kanuna Göre Elkonulan Akaryakıtın Teslimi, Muhafazası, Tasfiyesi ve Yapılan Masraflara İlişkin Uygulama Yönetmeliği (R.G.: 28953– 26.03.2014)

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesi ile Risk Yönetimi, Tasfiye 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, 18 farklı Bölge

Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin toplam personel sayısı 31.12.2019 tarihi itibarıyla 842 olup, bu personelin 613'ü memur, 202'si işçi ve 27'si ise sözleşmeli personel statüsündedir.

1.3. Mali Yapı

27.12.2018 tarihli Bakan Oluru ile 01.01.2019 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Bölge Müdürlükleri 2019 Yılı Döner Sermaye Bütçesi ile Bölge Müdürlüklerine bağlı işletme müdürlüklerine 285.000.000,00 TL ödenek verilmiş ve bunun karşılığında 285.000.000,00 TL gelir tahmin edilmiştir. Ödeneklerin türleri itibarıyla dağılımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 10: 2019 Yılı Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Ödeneklerinin Dağılımı Tablosu

BÜTÇE GİDERİ TÜRÜ	GİDER TOPLAMI (TL)	ORANI (%)
01 Personel Giderleri	51.800.000,00	18,18
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	12.500.000,00	4,38
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	84.965.000,00	29,81
05 Cari Transferler	46.735.000,00	16,40
06 Sermaye Gideri	89.000.000,00	31,23
TOPLAM	285.000.000,00	100,00

2019 yılı gelirleri ise Brüt Satışlar 299.894.247,87 TL, Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar 66.198.804,50 TL, Olağandışı Gelir ve Kârlar 3.522.757,00 TL, Brüt Gelirlerden İndirilecek Tutarlar 1.212.980,21 TL ve toplamda 367.679.367,67 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yürütülmesi konusunda Döner Sermaye İşletmeleri Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar denetime

sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Yevmiye defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Satış Yoluyla Tasfiye Edilen Eşya Ve Araçlar İçin Özel İşletmelerden Sağlanan Ardiye Hizmeti Bedeli Olarak Fiili Hizmet Süreleri Dikkate Alınmadan Sabit Ödeme Yapılması

Satış yoluyla tasfiye edilen eşya ve araçlar için özel işletmelerden sağlanan ardiye hizmeti bedeli olarak fiili hizmet süreleri dikkate alınmadan satış bedelinin %15'i oranında sabit ödeme yapıldığı görülmüştür.

5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun "Tasfiye" başlıklı 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunda tanımlanan suçların konusunu oluşturması dolayısıyla müsadere yaptırımının uygulanabileceği eşyanın, sahibine iade edilemeyeceği, kaçak şüphesiyle el konulan kaçak akaryakıt hariç her türlü eşya hakkında, el koyma tarihinden itibaren altı ay, ancak eşyanın zarara uğraması veya değerinde esaslı ölçüde kayıp meydana gelme tehlikesinin varlığı veya muhafazasının ciddi külfet oluşturması halinde bir ay içinde, gerekli tespitler yaptırılarak soruşturma aşamasında hâkim, kovuşturma aşamasında mahkeme tarafından tasfiye kararı verileceği, bu süreler içinde karar verilmemesi halinde eşyanın derhal tasfiye edileceği,

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, satılarak tasfiye edilen eşya veya taşıtların satış bedelinin emanet hesabına alınacağı, tasfiye edilen eşya veya taşıtların sahibine iadesine karar verilmesi halinde, satış bedelinin Gümrük Kanunu'nun 180'inci maddesi hükümleri çerçevesinde el koyma tarihinden iade tarihine kadar geçen süre için kanuni faizi ile birlikte hak sahibine ödeneceği, emanet hesabında bulunan tutarın hak sahibine yapılacak ödemeyi karşılamaması halinde aradaki farkın, eşyanın imha edilmiş olması halinde ise imha edilen eşyanın bedelinin, gümrük idaresince genel bütçenin ilgili tertibinden karşılanarak hak sahibine ödeneceği,

hükümleri yer almaktadır.

14.11.2013 tarih ve 28821 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Elkonulan Eşya ve Alıkonulan Taşıtlara İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin "Eşyanın Teslimi" başlıklı 5'inci maddesinde özetle, kaçak zannıyla elkonulan eşya ile alıkonulan taşıtın en yakın gümrük idaresine teslim edileceği, eşya

veya taşıtın tesliminde ayırt edici özelliklerini belirten Kaçak Eşya Teslim Tutanağı veya Taşıt Tespit ve Teslim Tesellüm Tutanağı düzenleneceği, gümrük idaresinin depolama kapasitesini aşan eşyanın, büyükşehirler dahil ilçelerde kaymakam, illerde valinin onayı ile eşyanın özellik, miktar ve öncelik sırasına göre doğrudan ilgili idareye, fiziki depoları uygun olan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kuruluşların depolarına, bunun mümkün olmaması halinde uygun görülecek yerlere elkoyan birimlerce tutanakla teslim edileceği, yukarıdaki fıkralara göre teslimi mümkün olmayan eşyanın, yediemin olarak tesliminin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Eşyanın muhafaza süresi ve ücret tarifesi" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasının c bendinde, 5607 sayılı Kanun uyarınca kaçak zannı ile el konulan eşya ile alıkonulan taşıtın muhafaza edileceği yere teslim edildiği tarihten itibaren, eşya veya taşıtın satış suretiyle tasfiye edilmesi durumunda, satın alanın teslim alması için geçen ek süreler hariç, teslim alma tarihine kadar geçen sürenin eşyanın muhafaza süresi olduğu, ikinci fıkrasında, eşyanın muhafaza ücretinin ise; eşyanın değeri üzerinden günlük %0,1 olarak uygulanacağı; korunması, soğuk hava deposu gibi özel tesis ve tertibat gerektiren eşyanın muhafazasında muhafaza ücreti olarak eşyanın değerinin %0,4'ünün uygulanacağı, üçüncü fıkrasında muhafaza edilen motorlu araçlar için maktu olarak araç cinsine göre belirlenmiş günlük ücretin dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Ayrıca altı aydan sonraki muhafaza süresi için bu ücretlerin yarısı oranında uygulanacağı, muhafaza ücretinin eşya veya taşıtın değerinin %30'unu geçemeyeceği, eşyanın yediemin olarak tesliminde muhafaza ücretinin bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tespit edilerek ödeneceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Satışı yapılan eşya veya taşıtın muhafaza ücreti" başlıklı 12'nci maddesinde ise; gümrük idaresi dışında muhafaza edilen eşya veya taşıtın satış suretiyle tasfiyesi halinde, alıcısına teslim tarihine kadar muhafaza ücreti karşılığı olarak satış bedelinin %15'inin döner sermaye işletmesi bütçesinden ödeneceği, ödenecek bu tutarın hiçbir şekilde 11'inci maddeye göre ödenecek azami haddi geçemeyeceği, eşya veya taşıtın farklı depolama yerlerinde muhafaza edilmesi durumunda söz konusu ücretin, muhafaza süreleri dikkate alınarak paylaşılacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, kaçak şüphesiyle elkonulan her türlü eşya hakkında el koyma tarihinden itibaren en geç altı ay içinde tasfiye kararı verilmesi, elkonulan eşyanın öncelikle en yakın gümrük idaresine, gümrük idaresinin depolama kapasitesini aşan eşyanın ise ilçelerde kaymakam, illerde valinin onayı ile uygun görülecek yerlere tutanakla

teslim edilmesi, elkonulan eşyanın satış suretiyle tasfiyesi halinde muhafaza edileceği yere teslim edildiği tarihten itibaren alıcısına teslim edildiği tarihe kadar geçen sürenin muhafaza süresi olarak hesaplanması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 11'inci maddesinin 1-c bendinde, muhafaza süresi ve günlük ücretler dikkate alınarak muhafaza ücretinin hesaplanacağı ifade edilmişken, 12'nci maddede herhangi bir hesaplama yapılmadan satış bedelinin % 15'inin muhafaza ücreti olarak ödeneceği düzenlenmiştir. Nitekim bu çelişki uygulamaya da yansımış ve bazı işletme müdürlükleri 11'inci maddede belirtilen usule göre (günlük hesaplama) ödenecek muhafaza ücretini hesaplayarak % 15 oranını üst sınır olarak belirlemişken diğer birçok işletme müdürlüğü ise doğrudan satış bedelinin % 15'ini muhafaza ücreti olarak ödemiştir. Özellikle yediemin depolarında bekletilen eşyanın muhafaza ücretinin tespitinde 11'inci madde hükmü uygulanması gerekirken (günlük hesaplama) işletme müdürlükleri 12'nci madde hükmünü uygulayarak satış bedelinin %15'i üzerinden yediemin depolarına ücret ödemişlerdir. Halbuki, Yönetmelik'in 11'nci maddesinde eşyanın yediemin olarak tesliminde muhafaza ücretinin bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tespit edilerek ödeneceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kapsamında satış yoluyla tasfiye edilen eşya ve taşıtlar için fiili hizmet süresi dikkate alınmadan satış bedelinin % 15'i oranında muhafaza ücreti ödenmesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlarına aykırılık teşkil etmektedir.

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>

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhafaza Hizmetleri Karşılığı Olarak Ödenen Ücretlerde Fiili Hizmet Süresinin Dikkate Alınmaması ve Ödeme Belgesine Fatura Eklenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu durum yerine getirilmediğinden 1 numaralı bulgu yazılmıştır.