



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EKONOMİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

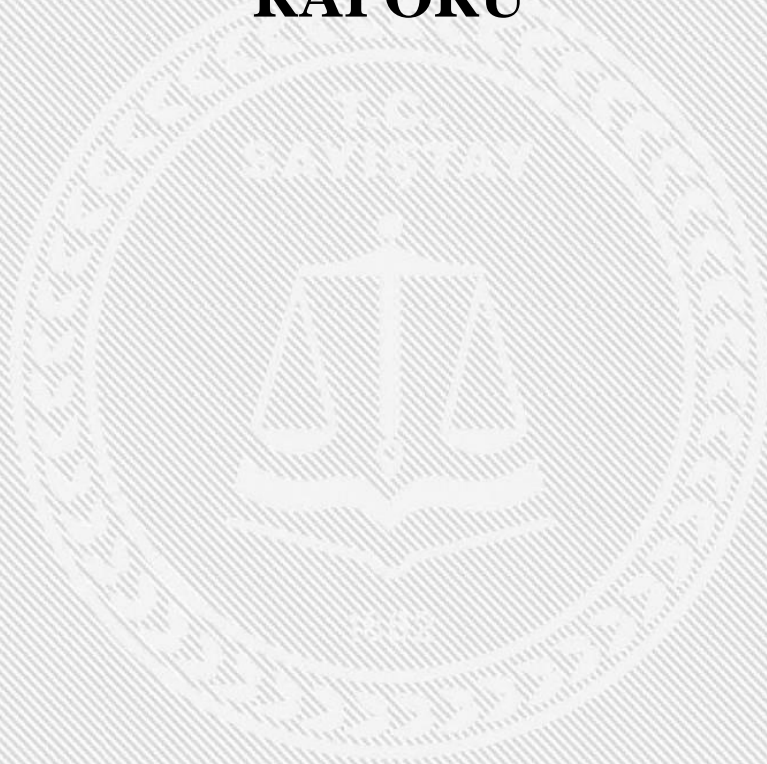
EKONOMİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
EKONOMİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	184

EKONOMİ BAKANLIĞI

2017 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	17
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	17
8.	EKLER.....	177

KISALTMALAR

ASBAŞ	Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
B.İ.	Serbest Bölge İşleticisi
B.K.İ.	Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi
B.K.K.	Bakanlar Kurulu Kararı
BUSEB	Bursa Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
ESBAŞ	Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOSBAŞ	Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
MESBAŞ	Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİM	Türkiye İhracatçılar Meclisi
Uygulama Yönetmeliği	Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği
VRHİB	Vergi Resim ve Harç İstisna Belgesi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ekonomi Bakanlığının 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Dağılımı.....	1
Tablo 2: Ekonomi Bakanlığının 2017 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	2
Tablo 3: Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (TL)	2
Tablo 4: Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)	2

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Ekonomi Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ekonomi Bakanlığına 3.948.832.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içerisinde eklenen ve düşülen ödeneklerle birlikte toplam ödenek miktarı 3.319.432.000,00 TL'ye ulaşmış olup, bu tutar 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeli İdarelere (I Sayılı Cetvel) verilen ödenek tutarının %0,52'sine tekabül etmektedir.

Ayrıca Ekonomi Bakanlığının faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan 64.517.812,61 TL, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabından 170.694,05 TL kullanılmıştır.

Bakanlık tarafından yayınlanan 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda yer alan bilgilere göre yapılan harcamaların ekonomik düzeyde dağılımları ve bunların toplam harcamalar içerisindeki oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 1: Ekonomi Bakanlığının 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Dağılımı

Bütçe Gideri Türü	Gider Toplamı (TL)	Harcama İçindeki Oranı (%)
01 Personel Giderleri	206.585.400	6,05
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	25.179.600	0,71
03 Mal ve Hizmet Alım giderleri	104.552.000	3,02
05 Cari Transferler	2.957.608.000	89,84
06 Sermaye Giderleri	21.407.000	0,38
08 Borç Verme	4.100.000	
Toplam	3.319.432.000	100

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 2: Ekonomi Bakanlığının 2017 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Harcama Birimleri	Toplam Ödenek (Bin TL)	Yıl Sonu Gerçekleşme (Bin TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Özel Kalem Müdürlüğü	12.865	11.434	88,88
İç Denetim Birim Başkanlığı	41	2	4,88
Denetim Hizmetleri Başkanlığı	4.111	3.827	93,09
Destek Hizmetleri Başkanlığı	60.011	58.891	98,13
Personel Dairesi Başkanlığı	5.088	4.874	95,79
Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	24.462	15.593	63,74
Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	1.623	1.426	87,86
Hukuk Müşavirliği	1.926	1.543	80,11
Basın ve Halkla İliş. Müşavirliği	781	739	94,62
Yurtdışı Teşkilatı	74.706	72.620	97,21
İhracat Genel Müd.	2.090.850	2.087.914	99,86
İthalat Gen. Müd.	12.127	11.548	95,23
Anlaşmalar Gen. Müd	15.140	14.536	96,01
Avrupa Birliği Gen. Müd.	8.900	8.133	91,38
Teşvik Uy. ve Yabancı Ser. Gen.Müd.	782.903	775.734	99,08
Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yat. Hiz. Gen. Müd.	175.865	173.428	98,61
Ürün Güven.ve Denetimi Gen. Müd.	37.408	35.412	94,66
Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Gen. Müd.	10.625	9.964	93,78
TOPLAM	3.319.432	3.287.618	99,04

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre tahsil edilen 2017 yılı bütçe gelirleri, ret ve iade tutarları ile gelir türü itibariyle net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelirine oranları aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 3: Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (TL)

Bütçe Geliri Türü	Gelir Toplamı	Ret ve İadeler	Net Bütçe Geliri	Oranı (%)
01 Vergi Gelirleri	23.232.466,00	4.080.206,60	19.152.259,40	11,09
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	136.893.978,34	9.361,59	136.884.616,75	79,31
05 Diğer Gelirler	16.605.013,88	39.053,43	16.565.960,45	9,60
Toplam	176.731.458,22	4.128.621,62	172.602.836,60	100

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı faaliyet gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 4: Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu
3.351.040.269,16	183.060.205,04	3.167.980.064,12

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 aşağıda sıralanan defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit

etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Serbest Bölge Müdürlüklerinde yapılan incelemelerde, kullanıcılardan alınan teminat mektuplarının muhasebe birimleri veznelerine teslim edilmediği ve muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin konuya ilişkin 458'inci ve 459'uncu maddelerinde; muhasebe birimleri veznelerine ilgili mevzuat hükümleri gereğince teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgeler karşılığında ilgisine alındı belgesi verileceği; veznedarca teslim alınan teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete

ilişkin belgelerin alınış sırasına göre klasörler içinde veznede saklanacağı; bu değerler teslim alındığında, ilgisine geri verilmesi veya paraya çevrilmesi gerektiğinde muhasebe işlem fişi düzenlenerek hesaplara kaydedileceği; teminat ve depozito olarak muhasebe birimlerine teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgelerin ihtiva ettiği tutarların, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına borç, 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak, Serbest Bölge Müdürlükleri tarafından 2012/3 sayılı “Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge” kapsamında yıkım talebi uygun görülen kullanıcılardan alınan toplam değeri 2.208.309-USD ve 3.532.000-TL olan 8 adet süresiz ve kesin teminat mektubunun, Bölge Müdürlüklerinin kasalarında muhafaza edildiği, söz konusu teminat mektuplarının ilgili muhasebe birimi veznelerine teslim edilmediği dolayısıyla 910-Alınan Teminat Mektupları ve 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

İzleme ve bilgi verme fonksiyonu olan Bilanço dip notu niteliğindeki ilgili nazım hesapların bahse konu tutarlar kadar eksik gösterilmesi sonucunda 2017 yılı Bilanço Dip Notlarında mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesini etkileyen hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; “Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin 2012/3 sayılı Genelgenin 12’nci maddesine onuncu fıkra eklenerek;

“(10) (Değişik: 05/02/2018 tarihli ve 20118/2 sayılı Genelge) Bu maddede geçen teminat mektupları yapı kullanma izin belgesi düzenlenene kadar muhafaza edilmek üzere, Bölge Müdürlüğü tarafından buldukları ilde saymanlık hizmeti aldıkları birime teslim edilir.”

hükmü tesis edilmiştir. Bu kapsamda söz konusu teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin işlemlerin başlatılması sağlanmıştır.”

denilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusu hususla ilgili olarak, söz konusu teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin işlemlerin başlatıldığı belirtilmekle birlikte; tarafımıza

muhasabe müdürlüklerine teslim edildiğine dair gönderilen alındı belgeleri arasında Alya Yatçılığa ait Burgan Bank Çallı Şubesinde düzenlenen teminat mektubuna ilişkin alındı belgesinin bulunmadığı; bahse konu teminat mektuplarına ilişkin muhasabe işlemleri 2018 yılı mali tablolarına yansıtacağından, 2017 yılı Bilanço Dip Notlarında, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesini etkileyen hatanın devam ettiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile Ekonomi Bakanlığına tahsis edilen Hazine mülkiyetindeki taşınmazların muhasabe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 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 taşınmazların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir.

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

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece

ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta mallarının, genel hizmet alanlarının ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen diğer taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 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.

Diğer taraftan Yönetmeliğin 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.

Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya 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 MYMY'nin 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 Yönetmeliğin 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 Ekonomi Bakanlığına tahsis edilen hazine mülkiyetindeki taşınmazlara ilişkin olarak tapu kayıtlarında arazi ve tarla olarak görünen Ege, Mersin, Antalya, 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.

Hâlbuki 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, Ekonomi 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 bu taşınmazlara ilişkin olarak 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması nedeniyle 2017 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmesi için bir otomasyon projesi üzerinde çalışıldığı ancak bahse konu otomasyona erişimlerinin ancak 2018 yılı başında mümkün olduğu,

- “Milli Emlak Kurum Tahsis Uygulaması” otomasyonuna erişim sağlanmasının ardından sistem incelenmiş olup, sistem yetkilileri tarafından arazi mülkiyeti Hazineye ait olan 7 adet serbest bölgeden sadece Adana-Yumurtalık (kısmen), Antalya ve Ege Serbest Bölgeleri’ne ait veri girişlerinin yapıldığı, mevcut hali ile otomasyon sisteminde kurumların bilgi güncellemesi, kaydı ve değişiklik yapma imkânının bulunmadığı,

- Ayrıca, söz konusu otomasyon sistemine tahsis eksiklikleri nedeniyle Bakanlık tarafından veri girişi yapılamadığı, sistemin ada, parsel, tapu tescil, fonksiyon tanımı başta olmak üzere çeşitli veri alanlarının mevcut durumu yansıtmadığı ve serbest bölge mevzuatına uygun olmadığının anlaşıldığı,

- Tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için gerekli girişimlerde bulunulduğu ve Maliye Bakanlığı ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü yetkilileri ile toplantılar gerçekleştirildiği ve toplantılar neticesinde, ilgili taşra teşkilatlarının Maliye Bakanlığı ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı ile iletişime geçmesinin ve yapılacak mevcut durum tespiti ile eksikliklerin Bakanlığa bildirilmesinin uygun olacağını kararlaştırıldığı, serbest bölge müdürlüklerinin bu konuda talimatlandırıldığı,

- Serbest bölge müdürlüklerimizden alınacak geri dönüşler Bakanlık tarafından Milli Emlak Genel Müdürlüğüne iletileceği, belirlenen hata ve eksikliklerin giderilmesini müteakip taşınmazların söz konusu sisteme kaydedilmesinin ve taşra teşkilatı tarafından muhasebe kayıtlarına dâhil edilmesinin sağlanacağı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; eksikliklerin giderilmesi için Maliye Bakanlığı ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü yetkilileri ile toplantılar gerçekleştirildiği; bu toplantılar neticesinde, ilgili taşra teşkilatının Maliye Bakanlığı ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı ile iletişime geçmesinin ve yapılacak mevcut durum tespiti ile eksikliklerin Bakanlığa bildirilmesinin uygun olacağını kararlaştırıldığı ve serbest bölge müdürlüklerine bu konuda talimat verildiği; serbest bölge müdürlüklerinden alınacak geri dönüşler sonrasında Milli Emlak Genel Müdürlüğüne iletileceği, belirlenen hata ve eksikliklerin giderilmesini müteakip taşınmazların söz konusu sisteme kaydedilmesi ve taşra teşkilatı tarafından muhasebe kayıtlarına dahil edilmesinin sağlanacağı ifade edilmişse de; Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile Ekonomi Bakanlığına tahsis edilen hazine mülkiyetindeki taşınmazlara ilişkin olarak tapu kayıtlarında arazi ve tarla olarak

görünen Ege, Mersin, Antalya, Adana-Yumurtalık, Kocaeli, İstanbul Atatürk Havalimanı, Samsun Serbest Bölge arazileri üzerine inşa edilen 563 adet üstyapı ile ilgili olarak Bulgu'da bahsedilen düzenlemeler doğrultusunda yapılması gereken fiili envanter çalışmalarının, akabinde emlak değerleri ile muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin yapılmadığı, dolayısıyla 31.12.2017 tarihi itibarıyla de söz konusu taşınmazların rayiç değerleri ile güncellenemediği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ankara Şubesindeki Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) Gelir ve Gider hesapları üzerinde yapılan incelemelerde;

DFİF'in, 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanununun Ek 2'nci maddesi ile fon niteliğinin kaldırıldığı, gelir ve giderlerin genel bütçe ile ilişkilendirildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu tarihten önce Fon kaynaklarından kullandırılan kredilerden toplanan nakdin herhangi bir muhasebe birimi hesaplarında izlenemediği ve atıl olarak bekletildiği anlaşılmıştır.

Ekonomi Bakanlığının TCMB Ankara Şubesindeki 450.408.002 No.lu (DFİF Gider) hesabına ait işlemler muhasebeleştirilmemekte ve Bakanlık mali tablolarında yer almamaktadır. Söz konusu hesapta 2017 yılında, önceki yıl devirleri ve yıl içerisinde eklenen tutarla beraber 9.577.212,57 TL birikmiştir. Dönem içinde söz konusu hesaptan DFİF kapsamında firmalara yapılan ilama bağlı ödemeler 232.906,05 TL olup, bu tutarın 62.212 TL'si muhasebeleştirilmiştir. 2017 yıl sonu hesap bakiyesi 9.344.306,52 TL'dir.

A) 2017 yılı içerisinde Bakanlık tarafından, DFİF Gider hesabından 170.694,05 TL'nin, gider olarak muhasebeleştirilmeden ve Bakanlık mali tablolarında yer almadan kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

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

637 Sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde

Kararname'nin DFİF'in anlatıldığı 37'nci maddesinin ikinci fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilişkin olarak ortaya çıkmış veya çıkacak hukukî ihtilaflar sonucunda mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen devlet destekleri kapsamındaki ödemelerin Bakanlıkça Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan yapılacağı;

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

Dolayısıyla 637 sayılı KHK uyarınca Bakanlık tarafından DFİF'den yapılacak ihracata yönelik devlet desteklerinin harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesine yönelik usul ve esaslara dair bir düzenleme yapılmadan ve DFİF Gider Hesabından yapılan söz konusu 170.694,05 TL'lik ödemenin muhasebeleştirilmeden harcanması, 5018 sayılı Kanunun 49'ncü ve 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

B) 9.344.306,52 TL, 450 408 002 No.lu (DFİF Gider) hesabının Bakanlık muhasebe birimi hesabına dâhil edilmemesinden dolayı bu hesapta atıl bir şekilde bekletilmektedir.

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

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

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

tespit edilmiştir.

Dolayısıyla hesapta bulunan 9.344.306,52 TL atıl bir şekilde bekletilmekte ve hesaba

ilişkin dönemsel bildirimler ile ancak muhasebe dışı birimlerce izlenebilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bakanlığın DFİF ile ilgili iş ve işlemleri yürütmeye başladığı 2011 yılı öncesinde kullanılan tohumluk kredileri ile TTGV tarafından kullanılan kredilerin Bakanlığın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) nezdindeki 450.408.002 no'lu DFİF Gider hesabına geri dönen tutarlarının muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına yönelik özel bir düzenleme bulunmadığından bahsi geçen hesapta atıl olarak bekletildiği Maliye Bakanlığı tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda değişiklik yapması halinde bahsi geçen tutar ile ilgili işlem yapılabilmesinin mümkün olabileceği,

A) Anayasa'nın 138'inci maddesi uyarınca, idarelerin mahkeme kararlarına uymak zorunluluğu olduğundan ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesi geciktirilemeyeceğinden, 2017 yılında muhasebeleştirilmeden mahkeme kararı sonucu firmalara ödenen Bakanlık kayıtlarına göre 232.906,05 TL'lik tutarın (Sayıştay Bulgusunda 170.694,05 TL); 5018 sayılı Kanunun 80'inci maddesi hükmü gereğince, anılan kanunun uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaya yetkili olan Maliye Bakanlığının 24/12/2014 tarihli ve 11500 sayılı DFİF Gider Hesabındaki mevcut birikmiş tutarın kullanılabilmesine ilişkin uygun görüşünü bildirir yazısına istinaden ödeme yapıldığı, yapılan ödemelerin Bakanlık Faaliyet Raporu'nda yalnızca genel bütçe ödeneklerine yer verilmesi nedeniyle yer almamakla birlikte, tüm ödemelere ilişkin bilgi ve belgelerin Bakanlıkta bulunduğu, ödeme rakamlarının da Bakanlık tarafından TCMB nezdinde takip edildiği,

637 Sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin DFİF'in anlatıldığı 37'nci maddesinin ikinci fıkrasında “.....Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihracata yönelik Devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilişkin olarak ortaya çıkmış veya çıkacak hukukî ihtilaflar sonucunda mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen Devlet destekleri kapsamındaki ödemeler de Bakanlıkça Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan yapılır.” hükmüne istinaden 27.04.2017 tarihinden itibaren, intikal eden 62.212 TL tutarındaki Mahkeme Kararı ödemelerinin Genel Müdürlüğe tefrik edilen bütçeden yapıp muhasebeleştirildiği, bundan sonraki Mahkeme Kararı ödemelerinin yılı içerisinde Genel Müdürlüğe tefrik edilen ödenekten yapılarak muhasebeleştirileceği ifade edilmiştir.

B) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 637 sayılı KHK ve İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan Yapılan Ödemelere İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu gider hesabına aktarılan kredi anapara geri dönüşleri ve kredi faizleri ile hesap bakiyesinin kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmemiş olması nedeniyle fonda biriken bakiyenin atıl olarak bekletildiği,

DFİF Gider Hesabından kullanılan söz konusu meblağ ile atıl durumda bekleyen meblağın yönetilebilmesi için, 5018 sayılı Kanun'un Müşterek Fon Hesabı başlıklı Ek 2'nci maddesinin 2'inci fıkrasında "*(2) Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun gelirleri, yapılan kesintilerden sonra kalan tutarlar üzerinden genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Bu Fon, hizmetlerini bütçenin (A) işaretli cetveline konulan ödeneklerle yerine getirir. Bu Fonun gelirlerinden kredi anapara geri dönüşleri, kredi faizleri, Fona yapılan iadeler, borçlanma ve satış hasılatı bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş işgünü içinde, müteakiben bu kapsamda oluşacak gelirler ise ilgili ayı takip eden beş işgünü içinde, genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Ayrıca, bu Fonun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) nezdinde bulunan 450408 – Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabından bu kanun değişikliği öncesinde yapılan ödeme tutarları ise Ekonomi Bakanlığının ilgili mizan hesabına gider kaydedilir.*" şeklinde değişiklik yapılmasının gerektiği,

5018 sayılı Kanun'un 80'nci maddesinde yer alan "*Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir...*" hükmü doğrultusunda da bu değişikliğin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması gerektiği için söz konusu Kanun'un revize edilmesi hususunun Maliye Bakanlığı'ndan 05.04.2016 tarih ve 33792 sayılı yazıyla talep edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevaptan DFİF Gider hesabından 170.694,05 TL'nin değil 232.906,05 TL'nin tamamının devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelere ilişkin mahkemelerce hak sahiplerine ödenen tutar olduğu ve bu tutarın mali tablolara yansıtılmadığı anlaşılmıştır.

Anayasanın 138'inci maddesi gereğince idarenin mahkeme kararlarını yerine getirme zorunluluğundan dolayı 232.906,05 TL'lik ödemenin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak yapılan ödemenin harcanması, belgelendirilmesi ve muhasebeleştirilmesine yönelik usul ve esaslara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bulgu'da ele alınan husus yapılan bu ödemenin nev'i değil ödeme için kullanılan DFİF Gider hesabının kullanımına ilişkin mevzuatta düzenleme yapılmadan, bu hesaptan harcama yapılmasıdır. 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesine göre devlet destekleri kapsamında yapılan ödemelerle ilgili ortaya çıkmış veya çıkacak hukukî ihtilaflar sonucunda mahkemelerce hak sahiplerine ödenmesine karar verilen hususların bu hesaptan ödenebileceği belirtilirken yine aynı maddede bu ödemelerin muhasebeleştirilmesi gibi hususların Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirileceği hükmü bulunmaktadır. Bulgu'da ifade edilen, mahkeme kararlarının neden ödendiği değil, DFİF Gider Hesabının kullanımına ilişkindir. Bu hesaptan kullanılan tutar muhasebeleştirilerek Bakanlık mali tablolarına yansıtılmamıştır. Bu durum 5018 sayılı Kanun'un muhasebe sisteminin anlatıldığı 49'ncü maddesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak DFİF Gider Hesabından yapılan bahsi geçen ödemenin, harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesi, belgelerin muhafazası ve ibraz, raporlanması ve kontrolüne ilişkin Bakanlıkça usul ve esas belirlenmesi gerekmektedir.

B) Bulgu 'da 450 408 002 No.lu (DFİF Gider) hesabının herhangi bir muhasebe birimi hesabına dâhil edilmemesinden dolayı 9.344.306,52 TL'nin bu hesapta atıl bir şekilde bekletildiği belirtilmişti.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta hesapta bekleyen paranın atıl durmamasının Maliye Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesinde değişiklik yapması halinde mümkün olabileceği, değişiklik yapılmasına ilişkin talebin 2016 yılında Maliye Bakanlığına bildirildiği ifade edilmiştir. Ancak 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesinde bu hesaptan kullanılacak giderlerin kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinin de Ekonomi Bakanlığınca yapılacağı açık olmasına rağmen hazırlanmış usul ve esas yönünden düzenleme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak DFİF Gider Hesabı 5018 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesi hükmüne dayanılarak oluşturulmuş, hesaba fon tarafından evvelce kullanılan kredilerin anapara ve faiz geri dönüşleri aktarılmıştır. Bakanlıkça bu hesapta biriken paralar, 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesinde Bakanlıkça kullanılacağı belirtilen devlet destekleri kapsamındaki mahkeme giderlerinin ödenmesinde, usul ve esas belirlenmeden ve mali tablolara yansıtılmadan kullanılmıştır. Gerek DFİF Gider Hesabından biriken paranın kullanımı gerekse bu paranın atıl kalmaması için mevzuatta düzenleme yapılması ve biriken paranın harcanması, belgelendirilmesi, muhasebeleştirilmesi, belgelerin muhafazası ve ibraz, raporlanması ve

kontrolüne ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirlenmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ekonomi Bakanlığı'nın 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirlenen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: A) ESBAŞ'ın İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarına Bağlı Üstyapıların Hazineye İntikal Sürelerinin Mevzuata Aykırı Olarak Uzatılması

B) Serbest Bölgeler Mevzuatında Düzenleme Bulunmamasına Karşın ESBAŞ'ın Sözleşme Süresinin Uzatılması ve Kullanıcı Statüsündeki Faaliyetleri ile İlgili Harcama Taahhütlerinin Süre Uzatımı Verilmesinde Yatırım Taahhüdü Olarak Dikkate Alınması

A) Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak, ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.'nin, Bölge Kurucu ve İşleticiliği (B.K.İ.) Faaliyet Ruhsatı dışında, Depo İşletmeciliği ve İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatlarına bağlı olan ve Faaliyet Ruhsat süreleri sonunda Maliye hazinesine intikal etmesi gereken bina ve tesislerin, süre uzatımı yapılan 30.10.1989 tarihli Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine istinaden akdedilen Ek Sözleşme kapsamında Hazineye intikal sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

Bakanlar Kurulunun 11/01/1987 tarihli ve 87/11401 sayılı Kararı ile yer ve sınırları belirlenen ve bu Karara ek 27/06/2016 tarihli ve 2016/8997 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sınırları genişletilen Ege Serbest Bölgesi'nin, Bakanlar Kurulu'nun 10/08/1989 tarihli ve 89/14427 sayılı Kararı ile yap-işlet-devret modeline göre ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. tarafından kurulup işletilmesine izin verilmiştir. ESBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi, 30/10/1989 tarihinde başlayıp 30/10/2019 tarihinde sona erecektir.

ESBAŞ ile Ekonomi Bakanlığı arasında akdedilen 30/10/1989 tarihli Sözleşme'nin 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki "... Şirket'in Bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak maksadıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde, Kuruluş ve İşletme

Sözleşmesinin süresi ile Faaliyet Ruhsatının süresi uzatılır...” hükmüne istinaden, 18/08/2016 tarihinde “Ege Serbest Bölgesinin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair 30.10.1989 Tarihli Sözleşmenin Bazı Maddelerinin Değiştirilerek Süresinin Uzatılması ve Serbest Bölgeye Dahil Edilen Alanların Kurulup İşletilmesine Dair Tadil ve Ek Sözleşme” imzalanmıştır.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun “Uygulama yönetmeliği” başlıklı 13’üncü maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin;

“Üstyapı Tesisleri” başlıklı 8’inci maddesinin sekizinci fıkrasında;

“Arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde İşletici, B.K.İ. ve kullanıcılar tarafından inşa ettirilen bina ve tesisler, faaliyet ruhsatı süresinin sona ermesi veya faaliyet ruhsatının iptali halinde Hazineye intikal eder...”;

“Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller” başlıklı 41’inci maddesinin birinci fıkrasının (c/7) alt bendinde;

“İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemez.”

hükümleri yer almaktadır.

30/10/1989 tarihli “Ege Serbest Bölgesinin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme” nin;

“Bölgenin Kurulup İşletilmesine İzin Verilmesi” başlıklı 1’inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında;

“İşletme Sözleşmesi ile bununla ilgili Şirketin almakla yükümlü bulunduğu Faaliyet Ruhsatı’nın süreleri 30 yıl olup, 30/10/1989 tarihinde başlayıp, 30/10/2019 tarihinde sona erecektir.

Bu süre içinde bölgenin gelişmesi de göz önüne alınarak, Şirketin bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak amacıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde, kuruluş ve işletme sözleşmesinin süresi ile faaliyet ruhsatının süresi uzatılır. Bu nedenle uzatılan süreler toplamı 10 yılı aşamaz.”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinde; arazisi Hazine'ye ait serbest bölgelerde İşletici, B.K.İ. ve kullanıcılar tarafından inşa ettirilen bina ve tesislerin, faaliyet ruhsatı süresinin sona ermesi halinde Hazineye intikal edeceği; B.K.İ.'nin, Bölgedeki işletme faaliyeti dışında "Faaliyet Ruhsatı" aldığı ve ayrı muhasebe kayıtları tuttuğu diğer faaliyetleriyle ilgili olarak elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemeyeceği; Sözleşme hükümlerinde ise ESBAŞ'ın Bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak amacıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde 30/10/1989 tarihli Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresi ile Faaliyet Ruhsatı süresinin en fazla 10 yıl uzatılabileceği öngörülmüştür.

Ancak yapılan incelemelerde; ESBAŞ'ın Bölge'deki işletme faaliyeti dışında, ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği, Diğer-Gıda İşletmeciliği, Diğer-Uzay Kampı İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarının bulunduğu; bunlardan süresi 24/05/2021 tarihinde sona erecek İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatı ile 09/10/2020 tarihinde sona erecek Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatının sürelerinin, Bakanlık tarafından 30.10.1989 tarihli Sözleşmenin 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasına istinaden akdedilen Ek Sözleşme kapsamında BKİ Faaliyet Ruhsatının bitiş tarihi olan 31/10/2029 tarihinde sona ermek üzere yeniden düzenlendiği ve bahse konu Faaliyet Ruhsatlarına bağlı 35 adet bina ve tesisin Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerine aykırı olarak hazineye intikal sürelerinin uzatıldığı tespit edilmiştir.

30/10/1989 tarihli Sözleşme'nin süre uzatımının, sözleşme hükümleri ile belirlenen sınırlar çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Sözleşme hükmünde süre uzatımı, ESBAŞ'ın Bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak amacıyla yeni büyük yatırımlar yapması koşuluna bağlanmıştır. Bu koşulun gerçekleşmesi durumunda, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresi ile Faaliyet Ruhsatı süresinin uzatılabileceği belirtilmiştir. Sözleşmede bahse konu Faaliyet Ruhsatının ise BKİ Faaliyet Ruhsatının olduğu açıktır. Dolayısıyla Sözleşme süre uzatımına sadece BKİ Faaliyet Ruhsatı kapsamına giren hak ve yükümlülüklerin konu edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, BKİ Faaliyet Ruhsatı kapsamında bulunan imtiyaz ve yükümlülükler ile kullanıcı statüsünden kaynaklanan hak ve yükümlülükleri birbirinden ayırmak gerekmektedir. ESBAŞ'ın, Bölge'nin işletilmesi yanında, ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu Depo İşletmeciliği ve İşyeri Kiralama faaliyetleri ile ilgili olarak elde ettiği gelirlerden, Özel Hesaba ödeme yapma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Çünkü bu durum,

İşleticilik veya BKİ'lik imtiyazı dışında kalan bir faaliyet olup, Bölgede kullanıcı statüsünde faaliyet gösterilmesi halidir.

Yukarıda yapılan açıklamaların yanı sıra Bakanlık tarafından benzer durumlarda farklı uygulamaların yapıldığı da anlaşılmaktadır. Şöyle ki 30.12.2016 tarihinde süre uzatımı yapılan Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri'nin, Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri kapsamında MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş. ve ASBAŞ-Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.'nin İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarının süreleri BKİ Faaliyet Ruhsatının bitiş tarihi olan 08/10/2035 tarihi baz alınarak yeniden belirlendiği ancak bu Faaliyet Ruhsatlarına bağlı üstyapıların Yönetmelik'te hüküm altına alınmış faaliyet sürelerine uygun olarak (17/09/2020, 01/03/2023, 07/10/2023, 12/01/2030 ve 04/02/2030 tarihlerinde) hazineye intikal edeceğine yönelik söz konusu Faaliyet Ruhsatlarının arka kısımlarına şerh düşüldüğü görülmüştür.

Sonuç olarak, ESBAŞ'ın B.K.İ. Faaliyet Ruhsatı dışında, Depo İşletmeciliği ve İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatlarına bağlı olan ve Faaliyet Ruhsat süreleri sonunda hazineye intikal etmesi gereken 35 adet bina ve tesisin, 30.10.1989 tarihli Sözleşmenin 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasına istinaden akdedilen Ek Sözleşme kapsamında hazineye intikal sürelerinin uzatılması Yönetmelik hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

B) Serbest Bölgeler mevzuatında, sözleşme süreleri sona eren B.K.İ.'lerin imtiyaz sürelerinin uzatılmasına yönelik usul ve esasların düzenlenmediği ve ESBAŞ'ın (Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.) Bölge Kurucu ve İşleticiliği (B.K.İ.) Faaliyet Ruhsatı dışında kalan kullanıcı statüsündeki faaliyetleri ile ilgili harcama taahhütlerinin, Sözleşme süresinin 10 yıl uzatılmasında yatırım taahhüdü olarak dikkate alındığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

“Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller” başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının (c/7) alt bendinde;

7) İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemez.”

“Kullanıcılar ile İlişkiler” başlıklı 27'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“Kullanıcılar, Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma, taşıma, istifleme ve diğer hizmetlerini ücreti karşılığında İşleticiye veya B.K.İ.'ne yaptırırlar...

hükümleri yer almaktadır.

30/10/1989 tarihli “Ege Serbest Bölgesinin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme”nin;

“Bölgenin Kurulup İşletilmesine İzin Verilmesi” başlıklı 1’inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında;

“İşletme Sözleşmesi ile bununla ilgili Şirketin almakla yükümlü bulunduğu Faaliyet Ruhsatı’nın süreleri 30 yıl olup, 30/10/1989 tarihinde başlayıp, 30/10/2019 tarihinde sona erecektir.

Bu süre içinde bölgenin gelişmesi de göz önüne alınarak, Şirketin bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak maksadıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde, kuruluş ve işletme sözleşmesinin süresi ile faaliyet ruhsatının süresi uzatılır. Bu nedenle uzatılan süreler toplamı 10 yılı aşamaz.”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde; İşletici veya B.K.İ.’lerin ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu faaliyetleriyle ilgili elde ettiği gelirlerden, BKİ’lik imtiyazı dışında, diğer bir ifadeyle diğer serbest bölge kullanıcıları ile aynı statüde faaliyet gösterilmesi sebebiyle Özel Hesaba ödeme yapma yükümlülüklerinin bulunmadığı; firmaların bölge içinde ihtiyaç duyduğu hizmetlerin ücreti karşılığında İşletici veya BKİ tarafından verileceği; Sözleşme hükümlerinde ise, ESBAŞ’ın Bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak maksadıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresinin en fazla 10 yıl uzatılabileceği öngörülmüştür.

Ancak yapılan incelemelerde;

1- Serbest Bölge Mevzuatında süre uzatımı verilmesine yönelik usul ve esaslar ile objektif kriterler bulunmadığı; Bakanlık bünyesinde oluşturulan Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerde, ESBAŞ’ın hizmet aldığı Bağımsız Denetim Kuruluşunca hazırlanan Fizibilite Raporu ile yetinildiği,

2- 30/10/1989 tarihli Sözleşme’de altyapı yatırım harcamaları karşılığında Sözleşme ve BKİ Faaliyet Ruhsat süresinin 10 yıla kadar uzatılacağı hükmüne yer verildiği ancak ESBAŞ tarafından taahhüt edilen toplam 70.343.000 USD tutarındaki yatırımın 45.238.000 USD’lik kısmının hazinenin mülkiyetinde bulunmayan, ESBAŞ’ın ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği ve Gıda İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarına bağlı binaların yenilenmesi, iyileştirilmesi ve dönüştürülmesine yönelik harcamalardan oluştuğu; üstelik bu taahhütlerin büyük kısmının genişleme alanında ESBAŞ’ın mülkiyetinde kalan araziye yapılacağı, dolayısıyla yapılacak harcamaların hazineye intikal etmeyecek bina ve tesislere yönelik olduğu ve bina yatırımlarının yatırım programında öngörülen süre ve safhalarda yapılmamasının cezai şartta konu edilmediği,

3- ESBAŞ tarafından 30/10/1989 tarihli Sözleşme kapsamında taahhüt edilen betonarme idari hizmet binasının teslim edilmediği, Bölge Müdürlüğünün faaliyetlerini ilgili tarihten buyana geçici olarak inşa edilen prefabrik binada sürdürdüğü; 10 yıllık süre uzatımı verilen Ek Sözleşmede ise idari hizmet binası yapılmasına yönelik 1.876.000 USD tutarında yatırım taahhüdünde bulunulduğu,

4- 511.000 USD tutarında kullanıcılara ücreti karşılığında verilen hizmetlere ilişkin iş makinelerine yönelik harcama taahhüdünde bulunulduğu, ancak bu tür harcamaların İşletici veya B.K.İ.’lerin “İşleticilik” imtiyazının doğal yükümlülüklerinden olduğu dolayısıyla bu tür harcamaların Sözleşme süre uzatımına konu edilemeyeceği,

Tespit edilmiştir.

ESBAŞ’ın ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve ayrı muhasebe kayıtları tuttuğu İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında elde ettiği gelirlerden Özel Hesaba gelir payı aktarılması söz konusu olmayacağı gibi kullanıcı statüsündeki bu faaliyetlerine yönelik yapacağı değer artırıcı harcamaların da Sözleşme süre uzatımına konu edilmesi söz konusu değildir.

ESBAŞ’ın hizmet aldığı Bağımsız Denetim Kuruluşunca hazırlanan Fizibilite Raporu referans alınarak Değerlendirme Komisyonu tarafından 10 yıl süre uzatımı verilmesine ilişkin yapılan değerlendirmelerde; bahse konu yeni yatırımlar ile mevcut alan için arazi kiralama, Özel Hesap Fonu ve kurumlar vergisi vasıtasıyla 115.800.000 USD kamu payı elde edileceğinden ve bütçeye ilave gelir sağlanacağından bahsedilmiştir. Ancak bu görüşe katılmak mümkün değildir. ESBAŞ tarafından bina, depo ve tesis yapmak üzere Özel Hesaba ödenen

açık parsel kira bedeli 2,25 usd/m²/yıl'dır. Söz konusu bina ve tesisler ise ESBAŞ tarafından kapalı alan olarak 55 usd-86 usd/m²/yıl üzerinden kullanıcılara kiraya verilmektedir ve elde edilen gelir üzerinden herhangi bir kamu payı alınmamaktadır. Dolayısıyla bina yatırımları sonucunda ilave kamu payı elde edilemeyeceği açıktır.

Özel Hesap Fon Geliri olarak adlandırılan gelir kalemi için de durum aynıdır. Bu ücret türü; Yurtdışından Bölgeye, Bölge'den Türkiye'ye çıkarılan mallar üzerinden alınmaktadır. Özel Hesap Fon Geliri ödemeyen kullanıcılar ise kurumlar vergisi ödemektedir. Dolayısıyla fiziki doluluk oranı yüzde yüze yakın olan Ege Serbest Bölgesinde kullanıcıların ticari faaliyetleri sonucu oluşan bu gelir kalemleri ile bahse konu yeni yatırımlar arasında nasıl bir ilişki kurulduğu anlaşılamamaktadır.

30/10/1989 tarihli Sözleşme'de yeni altyapı yatırımları karşılığında Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresinin, 10 yıla kadar uzatılabileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeden 10 yılın bir üst sınır olarak anlaşılması gerektiği açıktır. Bu durumda süre uzatımı hesaplamasında usul, esas ve kriterlerin mevcudiyeti şarttır. Ayrıca yukarıda yer verilen tespitler çerçevesinde, ESBAŞ tarafından mevcut alan ve genişleme alanı için taahhüt edilen altyapı yatırım tutarının 22.718.000 USD olduğu göz önünde bulundurulduğunda, süre uzatımı hesaplamasında 70.343.000 USD tutarın değil 22.718.000 USD'nin dikkate alınarak bir hesaplama yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Bağımsız Denetim Şirketince hazırlanan Fizibilite Raporlarının sözleşme sürelerinin uzatılmasında temel referans olarak dikkate alınmaması, bu kapsamda yapılan değerlendirmelerin yasal çerçeveye oturtulması ve yukarıda yer verilen tespitler çerçevesinde 10 yıl olarak tespit edilen süre uzatımının yeniden gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A) - İşletici ve B.K.İ. şirketlerin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği kapsamındaki hak ve yükümlülüklerinin farklı olduğu; Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "Altyapı Tesisleri" başlıklı 7'nci maddesinde; "Bölgenin B.K.İ. tarafından kurulup ve işletilmesi halinde B.K.İ., Ekonomi Bakanlığı ile akdettiği "Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi"nde belirlenen şartlar çerçevesinde; Bölge için tahsis edilen arazide faaliyetlerin yürütülmesi için çalışma üniteleri ve diğer kapalı işyeri inşaatını ve Bölgedeki altyapı ile bu altyapının Bölge dışındaki altyapıyla bütünleşmesini sağlayacak inşaatları faaliyet ruhsatının verilmesinden itibaren sözleşmesinde

belirtilen süre içinde tamamlamakla... yükümlüdür” hükmünün yer aldığı; bu hüküm çerçevesinde, Ege Serbest Bölgesi’nin kurulup işletilmesi imtiyazı 30.10.1989 yılında akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.’ye verildiği,

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin “İşletici veya B.K.İ.’nin Yetki ve Görevleri” başlıklı 26’ncı maddesinde, İşletici ve B.K.İ.’nin yetki ve görevleri arasında;

“a) İşletici veya B.K.İ. olarak Müsteşarlık ile akdettiği "İşletme" veya "Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi" hükümleri doğrultusunda Bölgeyi işletmek. Altyapının kamu tarafından yapılmayacağına sözleşmede belirtilmesi halinde, Bölgenin altyapı tesislerini inşa etmek ve parselasyon planına göre inşaat alanlarını yeterli sayıda Kullanıcıya kiralamak ve/veya satmak,

b) İşletme veya Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde yer alan esaslar çerçevesinde, Kullanıcıların faaliyetleriyle ilgili müracaatlarını kabul etmek ve Kullanıcılarla, iskele, arazi, depo, ambar, hangar ve antrepoların işletilmesine yönelik "Kira Sözleşmeleri" ve Kullanıcıların Bölge içinde talep edecekleri gemi, liman ve diğer hizmetlerin yapılması veya kendi sorumluluğunda yaptırılmasını temin edecek "Hizmet Sözleşmelerini" düzenlemek ve birer örneklerinin gönderildiği Bölge Müdürlüğüne üç iş günü içinde reddedilmeyen kira sözleşmelerini akdetmek, reddedilenleri müracaatçılara bildirmek ve akdedilen sözleşmelere istinaden de ücret ve kiralara ile depozitoları peşin olarak tahsil etmek,”

düzenlemelerine yer verildiği, bu düzenlemelere göre İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği gibi hizmetlerinin bir kullanıcı faaliyeti olmaktan ziyade, Bölge Kurucu ve İşleticisinin görev ve yükümlülüklerinden olduğu; B.K.İ. şirketler ile akdedilen kuruluş ve işletme sözleşmelerinde bu ruhsatlar altında yapılan üstyapıların kiralanmasından elde edilen gelirlerin özel hesap payından istisna edildiği,

- Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri hariç, serbest bölgelerde münhasıran işyeri kiralama faaliyetinde bulunmak için üstyapı yatırımı yapma imtiyazının yalnızca B.K.İ. şirketlere ait olduğu, dolayısıyla, B.K.İ. ruhsatını tamamlayıcı bir şekilde tanımlanmış olan ve B.K.İ.’ye sözleşme ile imtiyaz sağlanan bu faaliyetlere yönelik ruhsat sürelerinin uzatılmasında mevzuata aykırı herhangi bir durum bulunmadığı,

- Ege Serbest Bölgesi’nin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme’nin 1’inci maddesinin üçüncü fıkrasında hangi

faaliyet ruhsatlarının uzatılacağına dair bir kısıtlamaya gidilmediği ve bu kapsamda B.K.İ.'nin serbest bölgeler mevzuatı çerçevesinde bölge kurucu ve işleticiliği yetkisi ile ilişkili kiralama ruhsatlarının 10 yıllık uzatmaya konu edilebileceğinin değerlendirildiği,

- Antalya ve Mersin Serbest Bölgeleri'nde alt ve üstyapı yatırımlarının kamu eliyle yapılmış olduğu ve söz konusu bölgelerde Ege Serbest Bölgesi'nden farklı bir bölge kurulum ve gelişim modeli izlendiği, dolayısıyla bahse konu bölgelerde Antalya ve Mersin Serbest Bölge İşleticilerinin bölgede ihtiyaç duyulan depo ve kapalı işyerlerini yapmak ile ilgili bir görevlerinin bulunmadığı, bu çerçevede Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri'nde işyeri kiralama ve depo işletmeciliği faaliyetlerinin bir kullanıcı faaliyeti olarak ortaya çıktığı,

- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği ile Bakanlığımızın teşkilat ve görevlerine ilişkin KHK uyarınca adı geçen şirketler ile sözleşme yapma yetkisinin başkaca bir sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlıklarına ait olduğu, bu çerçevede Sayıştay Başkanlığının görüşlerine iştirak edilmediği,

ifade edilmiştir.

B) - 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2'nci maddesi ile serbest bölgelerin kurulması, işletilmesi imtiyazını, kamu kurum ve kuruluşları ile yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere vermeye Bakanlar Kurulu yetkili olduğu, Bakanlar Kurulunca verilen bahse konu imtiyazın şartları ve süresinin belirlenmesi hususunun Ekonomi Bakanlığı ile imtiyaz sahibi arasında akdedilecek sözleşmelere bırakıldığı, anılan sözleşmeleri akdetmeye yetkili idare, sözleşme tarafı ile mutabakat sağlayarak sözleşmede değişiklik yapabilme ve süresini uzatma yetkisine de kural olarak sahip olduğu, idarenin imtiyaz vereceği kişiyi seçmek konusunda geniş bir takdir yetkisi bulunduğu, bu çerçevede sözleşme akdetmeye yetkili olan Bakanlığın, söz konusu sözleşmenin süresini uzatmaya yetkili olmadığına ilişkin Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer verilen görüşe yer iştirak edilmediği,

- Danıştay da aynı şekilde, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin ihale kuralları olmamasından hareketle, genel ilkelere işaret etmekle yetindiğini, idarenin, sözleşme yaparken uyacağı kurallar ifade edilmemişse; imtiyazcısını seçerken, *“söz konusu kamu hizmetlerinin en verimli ve etkin biçimde işletilmesi gereğinden hareketle mali ve teknolojik olanakları, güvenilirlik, deneyim gibi bazı nitelikleri ön plana alarak yetkisini kamu yararına uygun kullanması gerekmekte”* olduğunu işaret ettiği,

- Bakanlık Makamının 28.10.2015 tarihli ve 6044 sayılı Bakanlık Onayı ile belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, söz konusu sözleşmenin süresinin uzatılması ve bölgeye eklenecek yeni alanların kurulması ve işletilmesine ilişkin esasların belirlendiği bir ek sözleşme akdedilerek ESBAŞ'ın mevcut B.K.İ. imtiyazının süresi 30.10.2029 tarihine kadar uzatıldığı,

- Süre uzatımı başvurusunda ESBAŞ'ın hizmet aldığı bağımsız denetim kuruluşunca hazırlanan fizibilite raporu ile yetinilmediği, adı geçen şirketten ESBAŞ'ın muhasebe sisteminin genel kabul görmüş ilke ve standartlarına uygunluğuna ilişkin rapor, ESBAŞ'ın on yıllık uzatma döneminde yapacağı tüm yatırımlara ilişkin olarak mali yeterliliğe sahip olduğuna ilişkin mali fizibilite raporu, mevcut sözleşme itibarıyla geçmiş beş yıllık dönemde ESBAŞ'ın özel hesap yükümlülüklerini tam olarak yerine getirdiğini gösteren mali denetim raporu, Bakanlık aleyhine açılmış davalar var ise bu davalardan kayıtsız ve şartsız feragat edildiği ve ihtilafa ilişkin ödemenin yapıldığını gösterir belgelerin de talep edildiği ve bu değerlendirmeler sonucu şirketin B.K.İ. imtiyazının süresi 30.10.2029 tarihine kadar uzatıldığı,

- ESBAŞ'a Bakanlar Kurulunca verilen kurucu ve işleticilik imtiyazının tamamlayıcısı niteliğinde olan işyeri kiralama, depo işletmeciliği, yemekhane işletmeciliği faaliyetleri kapsamında ESBAŞ bölgedeki tek hizmet sağlayıcı durumundadır. Diğer bir ifadeyle, bölgenin alt ve üstyapılarının yapılması ve bölgenin işletilmesi ile yükümlü ve Yönetmeliğin 26'ncı maddesi ile B.K.İ. sözleşmesi uyarınca bölge içinde kullanıcılarca ihtiyaç duyulan ortak hizmetlerin sağlayıcısı konumundaki ESBAŞ'ın, sunmuş olduğu fizibilitedeki tüm yatırımlar kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu,

- Fizibilite raporunda yer verilen kamu payı, ilave kamu payı olarak ortaya konulmamakta olup, uzatma döneminde, bölgedeki tüm özel hesap gelirleri ile ESBAŞ'ın gelir ve kurumlar vergisi istisnasının sona ereceği 30.10.2019 tarihinden sonra ESBAŞ tarafından ödenecek gelir ve kurumlar vergisi tutarlarından oluştuğu, yıllık kamu payının 6.996.000 ABD Dolarından 8.488.000 ABD Dolarına yükseleceği ve hesaplamanın yapıldığı tarihten başlayarak toplamda 115 milyon ABD Doları kamu geliri yaratılacağı öngörüldüğü,

- Serbest bölge mevzuatı ve Bakanlar Kurulu Kararları uyarınca adı geçen şirketler ile sözleşme yapma yetkisinin başkaca bir sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlığa bırakıldığı, Bakanlığın anılan sözleşmeleri akdetmeye, sözleşme tarafı ile mutabakat sağlayarak sözleşmede değişiklik yapabilmeye ve süresini uzatma yetkisine de kural olarak sahip olduğu,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi cevabında her ne kadar; İşletici ve B.K.İ. şirketlerin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği kapsamındaki hak ve yükümlülüklerinin farklı olduğu; İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği gibi hizmetlerinin bir kullanıcı faaliyeti olmaktan ziyade, Bölge Kurucu ve İşleticisinin görev ve yükümlülüklerinden olduğu ve serbest bölgelerde münhasıran işyeri kiralama faaliyetinde bulunmak için üstyapı yatırımı yapma imtiyazının yalnızca B.K.İ. şirketlere ait olduğu, bu ruhsatlar altında yapılan üstyapıların kiralanmasından elde edilen gelirlerin özel hesap payından istisna edildiği dolayısıyla bölge kurucu ve işleticiliği yetkisi ile ilişkili kiralama ruhsatlarının 10 yıllık uzatmaya konu edilmesinin mevzuata aykırı olmadığı değerlendirildiği ve serbest bölge mevzuatına göre işletici veya BKİ şirketlerle sözleşme yapma yetkisinin başkaca bir sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlıklarına ait olduğu ifade edilmişse de; İşletici ve B.K.İ. şirketlerin Serbest Bölgeler Kanunu ile Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği kapsamındaki hak ve yükümlülüklerinin farklılığının Bölgedeki işleticilik ve kurucu-işleticilik imtiyazları yönünden olduğu anlaşılmaktadır. Bu imtiyazları dışında işletici veya BKİ'lerin serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı aldığı ve ayrı muhasebe kayıtları tuttuğu diğer faaliyetleriyle ilgili olarak diğer tüm kullanıcılarda olduğu gibi hak ve yükümlülüklerinin aynı olması gerekmektedir.

ESBAŞ'ın Bölge'deki kuruculuk ve işleticilik faaliyeti dışında, ayrı faaliyet ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında yapılan iş ve işlemler İşleticilik veya BKİ'lik imtiyazı dışında kalan bir faaliyet olup, Bölgede kullanıcı statüsünde faaliyet gösterilmesi halidir. Nitekim SBUY'nin "*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41'inci maddenin birinci fıkrasının c/7 alt bendinde; "*İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemez.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile kanun koyucu, işletici veya BKİ'lerin serbest bölgelerde işleticilik veya kurucu-işleticilik faaliyeti dışında diğer kullanıcılar gibi faaliyette bulunabileceğini ve bu kapsamda elde edilecek gelirlerin BKİ faaliyet gelirleri ile ilişkilendirilmemesi için ayrı faaliyet ruhsatı alınmasını ve muhasebe kayıtlarının ayrı tutulmasını ve bunun doğal sonucu olarak özel hesaba pay ödenmemesini öngörmüştür.

Ayrıca ESBAŞ'ın BKİ Faaliyet Ruhsatı dışında kullanıcı statüsünde faaliyet gösterdiği Faaliyet Ruhsatlarından sadece süresi 24.05.2021 tarihinde sona erecek İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatı ile 09.10.2020 tarihinde sona erecek Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatı

sürelerinin BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkili olduğu ileri sürülerek BKİ Faaliyet Ruhsatının bitiş tarihi olan 31.10.2029 tarihinde sona ermek üzere yeniden düzenlendiği; ancak serbest bölge mevzuatında bir engel olmamakla birlikte, işyeri kiralama ve depo işletmeciliği faaliyetlerinde olduğu gibi uygulamada BKİ imtiyazında olduğu kabul edilen ESBAŞ'ın Gıda İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatının süresinin BKİ Faaliyet Ruhsatının bitiş tarihi olan 31.10.2029'den sonra sona ereceğinin anlaşıldığı; dolayısıyla serbest bölgelerde bir faaliyetin BKİ imtiyazına bırakılmasının o faaliyetin BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmesi bakımından yeterli olmadığı Bakanlığın kendi uygulamalarından da anlaşıldığı görülmektedir. Kaldı ki, söz konusu faaliyetlerin BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmiş olması durumunda elde edilen gelirden özel hesaba pay ödenmesi gerektiği açıktır. Diğer faaliyet ruhsatlarının haklar yönünden BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmesi ancak yükümlülükler yönünden (özel hesaba pay ödenmesi) istisna olduğunun ileri sürülmesi mantıklı ve tutarlı bir yaklaşım değildir. Ayrıca kamu idaresi cevabında, Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri hariç, serbest bölgelerde münhasıran işyeri kiralama faaliyetinde bulunmak için üstyapı yatırımı yapma imtiyazı yalnızca B.K.İ. şirketlere ait olduğu belirtilerek, fiili olarak da bu faaliyetlerin mevzuat yönünden BKİ şirketlerinin imtiyazında olan bir faaliyet olmadığının başka bir göstergesidir.

Diğer taraftan Bulgu'da belirtildiği üzere; 30.10.1989 tarihli "Ege Serbest Bölgesinin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme'nin "Bölgenin Kurulup İşletilmesine İzin Verilmesi" başlıklı 1'inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında;

"İşletme Sözleşmesi ile bununla ilgili Şirketin almakla yükümlü bulunduğu Faaliyet Ruhsatı'nın süreleri 30 yıl olup, 30/10/1989 tarihinde başlayıp, 30/10/2019 tarihinde sona erecektir.

Bu süre içinde bölgenin gelişmesi de göz önüne alınarak, Şirketin bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak maksadıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde, kuruluş ve işletme sözleşmesinin süresi ile faaliyet ruhsatının süresi uzatılır. Bu nedenle uzatılan süreler toplamı 10 yılı aşamaz."

düzenlemesine yer verilerek, ESBAŞ'ın Bölge altyapılarının inşaat safhalarını tamamlamak maksadıyla yeni büyük yatırımlar yapması halinde 30.10.1989 tarihli Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresi ile Faaliyet Ruhsatı süresinin en fazla 10 yıl uzatılabileceği öngörülmüştür. Sözleşmede bahse konu Faaliyet Ruhsatının ise BKİ Faaliyet Ruhsatının olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen açıklamaların da ötesinde, Bulgu'nun da temelini oluşturan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğinin “*Üstyapı Tesisleri*” başlıklı 8'inci maddesinin yedinci ve sekizinci fıkralarında;

“Açık alan kiralanarak yapılan üst yapılar ilk kullanıcıya tanınan faaliyet ruhsatı süresini aşmamak kaydıyla Genel Müdürlüğün uygun göreceği diğer bir kullanıcıya devredilebilir.

Arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde İşletici, B.K.İ. ve kullanıcılar tarafından inşa ettirilen bina ve tesisler, faaliyet ruhsatı süresinin sona ermesi veya faaliyet ruhsatının iptali halinde Hazineye intikal eder...”

Hükümlerine yer verilerek, arazisi hazineye ait serbest bölgelerde İşletici, B.K.İ. ve kullanıcılar tarafından inşa ettirilen bina ve tesislerin, faaliyet ruhsatı süresinin sona ermesi halinde hazineye intikal edeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla ESBAŞ ile akdedilen 30.10.1989 tarihli Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine bağlı olarak sadece BKİ Faaliyet Ruhsatı ile bu ruhsata bağlı üstyapıların Hazineye intikal sürelerinin uzatılacağı, kullanıcı olarak faaliyet gösterdiği İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarına bağlı üstyapıların hazineye intikal sürelerinin uzatılmasının Yönetmelik hükmüne aykırılık teşkil ettiği ortadadır. Kaldı ki, ESBAŞ'ın kendi inşa ettiği üstyapılar dışında, Bölge'de diğer kullanıcılar tarafından inşa edilen üstyapıları da devraldığı ve devir bedellerinin ilk kullanıcıya faaliyet ruhsat süresi göz önünde bulundurularak belirlendiği ancak ilk kullanıcıya bulunmadığı durumda Hazineye intikal edecek üstyapıların ESBAŞ tarafından devralınması suretiyle, Yönetmelik hükmüne aykırı olarak Depo İşletmeciliği ve İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatlarının süresinin uzatılması ile birlikte söz konusu üstyapıların da Hazineye intikalinin engelleneceği tespit edilmiştir. Bu kapsamda bahse konu Faaliyet Ruhsatlarına bağlı 35 adet bina ve tesis bulunmakta, bunlardan 7 tanesinin diğer kullanıcılardan devir alınan üstyapılar olduğu anlaşılmaktadır.

Yasal çerçevesi Yönetmelikte açıkça çizilmiş kullanıcı statüsünde sahip olunan faaliyet ruhsat sürelerinin BKİ sözleşmesi ile ilişkilendirilerek uzatılması Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup, İdarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. İdarenin sözleşme serbestisi 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan Serbest Bölgeler Kanunu ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği sınırları dâhilindedir.

Bulgu'da ve yukarıda açıklanan gerekçelerle, ESBAŞ'ın B.K.İ. Faaliyet Ruhsatı dışında, Depo İşletmeciliği ve İşyeri Kiralama Faaliyet Ruhsatlarına bağlı olan ve Faaliyet Ruhsat süreleri sonunda hazineye intikal etmesi gereken 35 adet bina ve tesisin, 30.10.1989 tarihli Sözleşmenin 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasına istinaden akdedilen Ek Sözleşme kapsamında hazineye intikal sürelerinin uzatılmasının Yönetmelik hükmüne aykırılık teşkil ettiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

B) Kamu idaresi cevabında her ne kadar; Bakanlar Kurulunca verilen imtiyazın şartlarının ve süresinin belirlenmesi hususunun, Ekonomi Bakanlığı ile imtiyaz sahibi arasında akdedilecek sözleşmelere bırakıldığı; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun aldığı bir kararda da, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin ihale kuralları olmamasından hareketle, genel ilkelere işaret etmekle yetindiği; idarenin imtiyaz vereceği kişiyi seçmek konusunda geniş bir takdir yetkisi bulunduğu; Bakanlık Makamının Onayı ile belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, ESBAŞ'ın mevcut B.K.İ. imtiyazının süresinin 30.10.2029 tarihine kadar uzatıldığı; ESBAŞ'ın işyeri kiralama, depo işletmeciliği, yemekhane işletmeciliği faaliyetlerinin kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu; Bakanlığın söz konusu sözleşmenin süresini uzatmaya yetkili olmadığına ilişkin Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer verilen görüşe yer iştirak edilmediği ifade edilmişse de; Sayıştay Denetim Raporunda, Bakanlığın sözleşme süresini uzatmaya ilişkin yetkisinin bulunmadığı ifadesine yer verilmemiş olup, bu yetkinin kullanılmasında ve süre uzatımı hesaplamasında usul, esas ve kriterlerin bulunması gerektiği ifade edilmiştir.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2'nci maddesi ile serbest bölgelerin kurulması, işletme imtiyazı verilmesi yetkisi Bakanlar Kurulunda olup, imtiyaz şartları ve süresinin belirlenmesi hususunda Bakanlığın serbest bölgeler mevzuatı dâhilinde yetkisi bulunmaktadır. Ancak serbest bölge mevzuatında yer verilen düzenlemeler yeni kurulan serbest bölgeler ile ilgilidir. Kaldı ki, ESBAŞ'ın Sözleşme süre uzatımına ilişkin olarak bir Bakanlar Kurulu Kararı bulunmadığı için kamu idaresi tarafından ileri sürülen bu husus Bulguyu karşılar nitelikte değildir.

30.10.1989 tarihli Sözleşme'de yeni altyapı yatırımları karşılığında Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin süresinin, 10 yıla kadar uzatılabileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeden 10 yılın bir üst sınır olarak anlaşılması gerektiği; bu durumda süre uzatımı hesaplamasında usul, esas ve kriterlerin mevcudiyetinin bulunması gerektiği değerlendirilmektedir. Bakanlık Makamının Onayı ile belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde,

18.08.2016 tarihinde ESBAŞ'ın mevcut B.K.İ. imtiyazının süresi 30.10.2029 tarihine kadar uzatılmasının akabinde ise 09.02.2017 tarihinde Serbest Bölgeler Kanunu'na "*İşletme sözleşmelerinin yenilenmesi, değiştirilmesi ve süre uzatımı*" başlıklı Ek Madde 1'in eklendiği görülmüştür. Dolayısıyla Serbest Bölgeler Kanununa eklenen Ek Madde 1, tarafımızca yapılan tespiti destekler mahiyettedir.

ESBAŞ'ın işyeri kiralama, depo işletmeciliği, yemekhane işletmeciliği faaliyetlerinin kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu cevabına da katılmak mümkün değildir. ESBAŞ'ın Bölge'deki kuruculuk ve işleticilik faaliyeti dışında, ayrı faaliyet ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında yapılan iş ve işlemler İşleticilik veya BKİ'lik imtiyazı dışında kalan bir faaliyet olup, Bölgede kullanıcı statüsünde faaliyet gösterilmesi halidir. Nitekim "*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41'inci maddenin birinci fıkrasının c/7 alt bendinde; "*İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemez.*" hükmüne yer yer verilmiştir. Bu hüküm ile kanun koyucu, işletici veya BKİ'lerin serbest bölgelerde işleticilik veya kurucu-işleticilik faaliyeti dışında diğer kullanıcılar gibi faaliyette bulunabileceğini ve bu kapsamda elde edilecek gelirlerin BKİ faaliyet gelirleri ile ilişkilendirilmemesi için ayrı faaliyet ruhsatı alınmasını ve muhasebe kayıtlarının ayrı tutulmasını ve bunun doğal sonucu olarak özel hesaba pay ödenmemesini öngörmüştür. Söz konusu faaliyetlerin BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmiş olması durumunda elde edilen gelirden özel hesaba pay ödenmesi gerektiği açıktır. Diğer faaliyet ruhsatlarının haklar yönünden BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmesi ancak yükümlülükler yönünden (özel hesaba pay ödenmesi) istisna olduğunun ileri sürülmesi mantıklı ve tutarlı bir yaklaşım değildir.

Bulgu'da yer verilen ESBAŞ'ın hizmet aldığı Bağımsız Denetim Kuruluşunca hazırlanan Fizibilite Raporu ile yetinildiği ifadesinden kastedilenin Serbest Bölgeler Kanununda süre uzatımı verilmesine yönelik usul ve esaslar ile objektif kriterlerin bulunmadığı olup, İdare tarafından ESBAŞ'ın mali yeterliliğe sahip olduğuna ilişkin mali fizibilite raporu, geçmiş dönemde ESBAŞ'ın özel hesap yükümlülüklerini tam olarak yerine getirip getirmediği gösteren mali denetim raporu gibi raporların talep edilmiş olması eleştiri konusu hususu karşılayan açıklamalar değildir.

ESBAŞ'a verilen BKİ imtiyazının yıl daha uzatılması ile birlikte önemli bir kamu gelirinden vazgeçilmektedir. Şöyle ki, BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle serbest bölge mevzuatı uyarınca;

- 1- İşletici şirketin yıllık gelirlerinden özel hesaba yatırılan %25 kâr payı ödemesinden vazgeçilmekte,
- 2- Şirket tarafından serbest bölgede tahakkuk eden kira bedellerinin %90'ı yerine %63'ünün özel hesaba yatırılmakta,
- 3- Özel hesaba gelir kaydedilen tutarın %30'u BKİ şirkete ödenmektedir. (ESBAŞ için bu oran %41 olarak belirlenmiştir),

ESBAŞ'ın kurucu-işletici imtiyazının 10 yıl daha devam ettirilmesi karşılığında vazgeçilen gelir ile yapacağı yatırımlar arasında makul bir denge olması gerektiği değerlendirilmektedir. Bulgu'da belirtildiği üzere, ESBAŞ tarafından taahhüt edilen toplam 70.343.000 USD tutarındaki yatırımın 45.238.000 USD'lik kısmının hazinenin mülkiyetinde bulunmayan, ESBAŞ'ın ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği ve Gıda İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatlarına bağlı binaların yenilenmesi, iyileştirilmesi ve dönüştürülmesine yönelik harcamalardan oluştuğu; üstelik bu taahhütlerin büyük kısmının genişleme alanında ESBAŞ'ın mülkiyetinde kalan araziye yapılacağı, dolayısıyla yapılacak harcamaların hazineye intikal etmeyecek bina ve tesislere yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, BKİ Faaliyet ruhsatı ile diğer Faaliyet Ruhsatları kapsamında taahhüt edilen yatırımların ayrıştırılması ve 10 yıla kadar yapılacak Sözleşme süre uzatımına sadece BKİ Faaliyet Ruhsatı kapsamında yapılacak yatırımların dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bulgu'da ve yukarıda açıklanan gerekçelerle, Bağımsız Denetim Şirketince hazırlanan Fizibilite Raporlarının sözleşme sürelerinin uzatılmasında temel referans olarak dikkate alınmaması, Bakanlık Makamının Onayı ile belirlenen usul ve esasların yasal çerçeveye oturtulması ve 10 yıl olarak tespit edilen süre uzatımının yeniden gözden geçirilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: A) Serbest Bölgeler Kanunu’nda Kamu Kaynakları ile Kurulmuş Serbest Bölgeler Bakımından Şirketlere “Kuruculuk ve İşleticilik” İmtiyazı Verilmesine İlişkin Hüküm Bulunmamasına Karşın, MESBAŞ ve ASBAŞ’a “Bölge Kurucu ve İşleticisi” İmtiyazı Verilmesi

B) Serbest Bölgeler Mevzuatında Düzenleme Bulunmamasına Karşın MESBAŞ ve ASBAŞ’ın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması ve Kullanıcı Statüsündeki Faaliyetleri ile İlgili Harcama Taahhütlerinin Süre Uzatımı Verilmesinde Yatırım Taahhüdü Olarak Dikkate Alınması

A) 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nda alt ve üstyapı yatırımları, kamu kaynakları ile gerçekleştirilmiş serbest bölgeler bakımından şirketlere “Bölge Kurucu ve İşleticiliği” imtiyazı sağlanmasına ilişkin hüküm bulunmamasına karşın, Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri için, MESBAŞ (Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.) ile ASBAŞ’a (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.) yasal değişiklik yapılmadan Bakanlar Kurulu Kararları ile “Bölge Kurucu ve İşleticisi” imtiyazı verildiği görülmüştür.

Bakanlar Kurulunun 03/11/1983 tarihli ve 83/7285 sayılı Kararı ile kurulan Antalya ve Mersin Serbest Bölgelerinin alt ve üstyapı yatırımlarının kamu tarafından gerçekleştirilmesini müteakip, 06/08/1986 tarihli ve 86/10877 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Antalya Serbest Bölgesinin işletilmesi imtiyazı münhasıran Bölgeyi işletmek üzere kurulan ASBAŞ- Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.’ye, Mersin Serbest Bölgesinin işletilmesi imtiyazı MESBAŞ- Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.’ye verilmiş, ASBAŞ ile akdedilen “İşletme Sözleşmesi” nin süresi ise 08/10/2016 tarihinde, MESBAŞ ile akdedilen “İşletme Sözleşmesi”nin süresi 10/10/2016 tarihinde sona ermiştir.

3218 sayılı Kanun’un “Yetki” başlıklı 2’nci maddesinde; Bakanlar Kurulunun Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye yetkili olduğu; serbest bölgelerin kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişilerce kurulmasına, işletilmesine Bakanlar Kurulunca izin verileceği hüküm altına alınmıştır.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin “Kısaltmalar ve Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“... ”

f) İşletici; Serbest bölgenin yerli veya yabancı özel sektör veya kamu tarafından işletilmesi halinde, bölgeyi işleten kuruluşu,

g) B.K.İ.-Bölge Kurucu ve İşleticisi-; Serbest bölgenin özel sektör tarafından kurulması ve işletilmesi halinde, bölgeyi kuran ve işleten kuruluşu,

... ifade eder”

Hükmüne yer verilmiş, “İşletici veya B.K.İ. ile İşletme veya Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Bölge, Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirket tarafından “İşletme Sözleşmesi” çerçevesinde işletilebilir ya da Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirketle “Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi” imzalanarak kurulabilir ve işletilebilir.

Yukarıdaki fıkrada belirtilen hallerden; birinci durumda yapılan sözleşmeye “İşletme Sözleşmesi”, yetki alan şirkete “Bölge İşleticisi”; ikinci durumda yapılan sözleşmeye “Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi”, yetki alan şirkete ise “Bölge Kurucu ve İşleticisi” -B.K.İ.- denilir.

...”

düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğu; yeni kurulan bir serbest bölgenin, alt ve üstyapı yatırımlarının kamu kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi ve Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirket tarafından “İşletme Sözleşmesi” çerçevesinde işletilmesi durumunda yetkilendirilen şirkete “Bölge İşleticisi” adı verildiği; yeni kurulan bir serbest bölgenin alt ve üstyapı yatırımlarının Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirket tarafından kendi kaynaklarıyla “Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi” çerçevesinde kurulması ve işletilmesi halinde ise yetkilendirilen şirkete “Bölge Kurucu ve İşleticisi -B.K.İ.-” denildiği anlaşılmaktadır.

Anılan Kanununda alt ve üstyapı yatırımları kamu kaynakları ile gerçekleştirilmiş serbest bölgeler bakımından şirketlere “Bölge Kurucu ve İşleticiliği” imtiyazı verilmesine ilişkin hüküm bulunmamasına karşın yapılan incelemelerde;

- İşletme Sözleşmesi süreleri sonra eren MESBAŞ ve ASBAŞ tarafından “İşletme” imtiyazlarının Bölgelerinin idame ve gelişmesine yönelik yatırımları üstlenecek şekilde “Bölge Kurucu ve İşleticiliği” imtiyazına çevrilmesi ve işletme sürelerinin 19 yıl süre ile uzatılması talep edildiği, Bakanlık tarafından ise bu hususları içeren bir Bakanlar Kurulu Kararı taslağı yürütülmesi sonrasında sözleşmelerin akdedilmesinin uygun bulunduğu ve 2016/9372 sayılı ve 2016/9458 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanması ile MESBAŞ

ve ASBAŞ'ın Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinin idame ve gelişmesine yönelik taahhüt ettikleri yatırımlar karşılığında Bölge Kurucu ve İşleticisi vasfı ile 10.10.2035 tarihine kadar yetkilendirildikleri,

- 30.12.2016 tarihinde Bakanlık ile bahse konu Şirketler arasında “Antalya Serbest Bölgesinin İşletilmesi ile İdame ve Geliştirilmesi için İhtiyaç Duyulan Alt ve Üstyapı Yatırımlarının ASBAŞ-Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi Tarafından Yapılmasına Dair Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi” ve “Mersin Serbest Bölgesinin İşletilmesi ile İdame ve Geliştirilmesi için İhtiyaç Duyulan Alt ve Üstyapı Yatırımlarının MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi Tarafından Yapılmasına Dair Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi” akdedildiği,

tespit edilmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre bir şirketin “Bölge Kurucu ve İşleticisi -B.K.İ.” olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu serbest bölgenin alt ve üstyapı yatırımlarının özel sektör (şirket) tarafından kurulması, gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri 03/11/1983 tarihli ve 83/7285 sayılı Kararı ile kurulmuş ve alt ve üstyapı yatırımları kamu kaynaklarıyla gerçekleştirilmiştir. 2015 yılsonu itibariyle kamu tarafından gerçekleşen toplam yatırım miktarı Antalya Serbest Bölgesi için 13.320.255,88-USD, Mersin Serbest Bölgesi için 14.062.388-USD'dir. Dolayısıyla Serbest Bölgeler Kanunu'nda değişiklik yapılmadan bahse konu işlemlerin Bakanlar Kurulu Kararlarına konu edilmemesi gerekmektedir.

Sonuç itibariyle, yukarıda bahsedilen gerekçelerle Bakanlık tarafından MESBAŞ ve ASBAŞ'ın “Bölge İşleticiliği” imtiyazının “*Bölge Kurucu ve İşleticiliği*” imtiyazına dönüştürülmesi hususunun yasal dayanağının bulunmadığı, bu hususların Bakanlar Kurulu Kararına konu edilerek sonuçlandırılmasının mevcut yasal düzenlemelere uyumsuzluğu ortadan kaldırmadığı değerlendirilmektedir.

B) Serbest Bölgeler Kanunu'nda sözleşme süreleri sona eren işleticilerin, işletme izin sürelerinin uzatılmasına yönelik usul ve esasların belirlenmemesine karşın MESBAŞ ve ASBAŞ'ın sözleşme sürelerinin Bakanlar Kurulu Kararları ile 19 yıl uzatıldığı ve söz konusu Şirketlerin bölgelerdeki Kuruculuk ve İşleticilik faaliyeti dışında faaliyet ruhsatı aldıkları diğer faaliyetlerle ilgili harcama taahhütlerinin ve Bölgelerin işletilmesi ile ilgili yükümlülüklerinin süre uzatımı verilmesinde yatırım taahhüdü olarak dikkate alındığı görülmüştür.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun "Uygulama yönetmeliği" başlıklı 13'üncü maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

"Kullanıcılar ile İlişkiler" başlıklı 27'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Kullanıcılar, Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma, taşıma, istifleme ve diğer hizmetlerini ücreti karşılığında İşleticiye veya B.K.İ.'ne yaptırırlar...

"Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının (c/7) alt bendinde;

7) İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlere özel hesaba herhangi bir pay ödemez."

hükümleri yer almaktadır.

Bahsedilen mevzuat hükümlerine göre; serbest bölge kullanıcıları tarafından talep edilen hizmetlerin ücreti karşılığında verilmesinin doğal sonucu olarak B.K.İ.'ler ile İşleticilerin hak ve yükümlülüklerinin aynı olduğu; diğer taraftan, İşletici veya B.K.İ.'lerin ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu faaliyetleri dolayısıyla elde ettiği gelirlere, İşleticilik veya B.K.İ.'lik imtiyazı dışında, diğer bir ifadeyle kullanıcı statüsünde faaliyet gösterilmesi sebebiyle Özel Hesaba ödeme yapma yükümlülüklerinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine karşın yapılan incelemelerde;

1- 03.12.2003 tarihinde ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işletme sözleşmesinin sürelerinin sözleşme tadili ile 30 yıl olarak yeniden belirlendiği, bu şekilde 2006 yılında sona ermesi gereken İşletme Sözleşmesi sürelerinin 2016 yılına uzatıldığı,

2- Süreli akdedilen işletme sözleşmelerinin sona ereceği tarihler belli olmasına rağmen, serbest bölgeler mevzuatında bu sürelerin sonunda ne şekilde işlem tesis edileceğine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmediği; bunun sonucunda Antalya ve Mersin Serbest Bölgelerinde işletme sözleşmelerinin sona ermesinden itibaren iş ve işlemlerin önce üst yönetici onayları ile mevcut işletme sözleşmeleri çerçevesinde yürütüldüğü, sonrasında ise MESBAŞ ve ASBAŞ'ın, Bölge Kurucu ve İşleticiliği vasfı ile yetkilendirilmesine ilişkin 2016/9372 sayılı ve 2016/9458 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararlarına dayanılarak 30/12/2016 tarihinde BKİ imtiyazı verilmesinin yanısıra işletme izin sürelerinin de 19 yıl süre ile uzatıldığı,

3- MESBAŞ tarafından taahhüt edilen 27.948.870-USD tutarında yatırımın 8.851.820-USD'lik kısmı ile ASBAŞ tarafından taahhüt edilen 14.296.000-USD tutarında yatırımın 1.501.000-USD'lik kısmının; ASBAŞ ve MESBAŞ'ın ayrı Faaliyet Ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında üstyapı kullanım haklarına yönelik yapacağı alımlar ile kullanıcılara ücreti karşılığında verdiği hizmetlere ilişkin hizmet araçları ve iş makinelerine yönelik yapacağı harcamalardan oluştuğu ve 19 yıl süre uzatımı verilmesinde söz konusu harcama taahhütlerinin Bölgelerin altyapı yatırım harcaması olarak dikkate alındığı,

tespit edilmiştir.

Belirtilmesi gereken birinci husus, Serbest Bölgeler Kanunu'nda bu konuda yasal düzenleme yapılmak suretiyle değerlendirilmesi gereken işlemlerin, Bakanlar Kurulu Kararlarına konu edilmemesi gerektiğidir. Ancak Bakanlık tarafından ASBAŞ ve MESBAŞ'a BKİ imtiyazı ve 19 yıl süre uzatımı verilmesi hususlarının Bakanlar Kurulu Kararlarına konu edilmesi akabinde 09/02/2017 tarihinde Serbest Bölgeler Kanununa "*İşletme sözleşmelerinin yenilenmesi, değiştirilmesi ve süre uzatımı*" başlıklı Ek Madde 1'in eklendiği görülmüştür.

İkinci olarak, İşletici veya BKİ'ler "İşleticilik" imtiyazı çerçevesinde, Bölge içerisinde talep edilen hizmetlerin verilmesi bakımından tek yetkili kişiler olup serbest bölge kullanıcılarının Bölge içerisinde ihtiyaç duydukları hizmetleri ücreti karşılığında vermektedirler. Dolayısıyla Kullanıcılar tarafından talep edilen hizmetleri karşılamak için ihtiyaç duyulan personel, araç, gereç vb. temini, İşleticilerin veya B.K.İ.'lerin "İşleticilik" imtiyazının doğal yükümlülüklerindedir. Bu tür harcamaların altyapı yatırımları ile ilişkilendirilebilmesi mümkün değildir.

Bunun yanında, İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek suretiyle elde ettiği gelirden Özel Hesaba gelir payı ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu faaliyetlerle ilgili elde edilen gelirlerden Özel Hesaba gelir payı aktarılması söz konusu olmayacağı gibi bu faaliyetlere yönelik yapılacak harcamaların, B.K.İ. Faaliyet Ruhsatı kapsamında yatırım harcaması olarak değerlendirilmesi de söz konusu değildir. Dolayısıyla B.K.İ. Faaliyet Ruhsatı dışında, ASBAŞ ve MESBAŞ tarafından yatırım programında İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında üstyapı

kullanım haklarına yönelik yapacağı alımların, süre uzatımı verilmesinde yatırım harcaması olarak kabul edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İşletici veya B.K.İ.'lerin faaliyet ruhsatı aldıkları diğer faaliyetlerle ilgili harcamaları ile Bölgelerin işletilmesi ile ilgili yükümlülüklerinin süre uzatımı hesaplamasında yatırım taahhüdü olarak dikkate alınmaması ve sözleşme süre uzatımına yönelik işlemlerin Bakanlar Kurulu Kararlarına konu edilmeden önce yasal çerçeveye oturtulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A) - 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2'nci maddesi "*Türkiye'de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına, işletilmesine Bakanlar Kurulunca izin verilir.*" hükmünün yer aldığı, bu hükmün başkaca bir yoruma ihtiyaç duyulmaksızın lafzi yorumu serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesi konusundaki yetkilendirmenin Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağıının emredici bir düzenleme olduğu ve bu husustaki takdir yetkisinin tamamen Bakanlar Kuruluna ait olduğu, aksinin kabulü Bakanlar Kuruluna Meclis tarafından verilen bu yetkinin herhangi bir yasal dayanak olmaksızın kısıtlanması anlamına geleceğini,

- Bakanlar Kurulunun 3218 sayılı Kanundan doğan bir yetkisi olmasaydı dahi, Bakanlar Kurulunun özerk düzenleme yetkisi bu konuda bir dayanak olabileceken; ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işleticilik süreleri sona erdikten sonra, Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirilerek "Kurucu ve İşletici" olmalarının hukuki dayanağının bulunmadığını söylemenin imkânsız olduğu; nitekim Bakanlar Kurulunun özerk bir düzenleme yetkisi olup olmadığı yönündeki tartışmalarda Danıştayın çoğunlukla eşyanın tabiatından kaynaklanan sebeplerle herhangi bir kanun maddesine dayanmasa da Bakanlar Kurulunun genel bir düzenleme yetkisi olduğu yönünde kararları bulunduğu,

- Öte yandan, hâlihazırda kamu kaynakları ile kurulmuş ve belli bir İşletici tarafından işletilmekte olan bir bölgede yeni yatırımlara ihtiyaç duyulduğunda, kamu maliyesine bu yatırımlar için ek mali yük yaratılmaması hususu da göz önünde bulundurularak, aynı işleticinin "kuruculuk" vasfıyla da yetkilendirilmesinin, 3218 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında Bakanlar Kurulunun yetkisinde olduğu,

- MESBAŞ ve ASBAŞ'ın B.K.İ. statüsüne geçirilmesine yönelik olarak Bakanlık tarafından sevk edilen Bakanlar Kurulu Kararlarının gerekçesinde;

“Bakanlar Kurulu’nun (...) Kararı ile kurulan (...) Serbest Bölgesinin alt ve üstyapı yatırımlarının kamu eliyle gerçekleştirilmesini müteakip, (...) Bakanlar Kurulu Kararı ile (...) Serbest Bölgesinin işletilmesi imtiyazı münhasıran anılan Bölgeyi işletmek üzere kurulan MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş./ASBAŞ-Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş. ne verilmiş ve bahse konu Şirketin anılan Serbest Bölgeyi işletmesine ilişkin usul ve esaslar Şirket ile mülga Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı arasında (...) imzalanan ve (...) sona erecek olan “Mersin Serbest Bölgesinin MESBAŞ-Mersin Serbest Bölgesi İşleticisi A.Ş. Tarafından İşletilmesi ile İlgili Sözleşme”/“Antalya Serbest Bölgesinin ASBAŞ-Antalya Serbest Bölgesi İşleticisi A.Ş. Tarafından İşletilmesine Dair Sözleşme” ile belirlenmiştir.

(...)

Şirketle akdedilen işletme sözleşmesinin süresinin (...) tarihinde sona erecek olması hasebiyle adı geçen Şirket, bahse konu Bölgeyi işletme imtiyazının, Bölgenin idame ve geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan alt ve üstyapı yatırımlarının tamamını üstlenerek, bu defa bölge kurucu ve işleticisi imtiyazına dönüştürülmesi ve sözleşme süresinin 19 yıl süre ile uzatılmasını talep etmiştir. Bahse konu yatırımların İşletici statüsünde olan bir şirket tarafından yapılması Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğinin 41’inci maddesinde düzenlenen gelir paylaşım modelleri açısından mümkün bulunmamaktadır; zira Şirketin imzalanacak bir sözleşme ile bölgede yapacağı yatırımlar karşılığında elde edeceği gelirin sözleşmenin mali dengesini sağlaması zorunludur. Nitekim sözleşmelerde, serbest bölgeleri işletici vasfıyla işleten şirketler ile bölge kurucu işleticisi olarak faaliyet gösteren şirketlerin gelir paylaşımları farklılıklar arz etmektedir. Bu durum, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğinin 41’inci maddesinde açık bir biçimde düzenlenmiştir. Bu sebeple, hâlihazırda İşletici olan (...) Serbest Bölgesi İşleticisi A.Ş.’nin, bölgenin idame ve geliştirilmesinde ihtiyaç duyulan yatırımları yapabilmesine imkân verecek nitelikte gelir paylaşımı öngören “Bölge Kurucu İşleticisi” vasfını kazanması ve bu çerçevede işleticilik sözleşmesinden farklı bir mali denge yaratacak yeni bir sözleşme imzalanması zorunluluk arz etmektedir.

Hâlihazırda bölge işleticisi statüsünde bulunan (...) Serbest Bölgesi İşleticisi A.Ş.’nin finansal durumunun incelenmesinden sektör ortalamasının üzerinde bir likidite ve güçlü bir sermaye yapısına sahip olduğu değerlendirilmiş, gerekli ilave yatırımların yapılması hususunda finansal yeterliliğe sahip olduğu anlaşılmıştır. “(...) Serbest Bölgesinin Serbest Bölge İşleticisi Anonim Şirketi tarafından İşletilmesi ile İlgili Sözleşme” ile belirlenen işletme süresinin (...)/10/2016 tarihinde sona erecek olması sebebiyle, Bölgede yürütülen iş ve işlemler ile yatırım ve ticari faaliyetlerin kesintiye uğramaması hususu önem arz etmekte olup, 30 yıllık

işletme tecrübesine sahip MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş./ASBAŞ-Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.'nin faaliyetlerine devam etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, serbest bölgelerde faaliyet gösteren yatırımcı kullanıcılara verilen 45 yıllık faaliyet ruhsatı süresi göz önüne alındığında, serbest bölgelerin kurulması ve/veya işletilmesine ilişkin tüm iş riskini üstlenen “İşletici” ve “Bölge Kurucu ve İşletici” şirketlere verilen 30 yıllık faaliyet/sözleşme sürelerinin de Bakanlar Kurulu Kararı ile (Kararnamede imtiyaz süresine yer verilmesi biçiminde uygulama yapılması yoluyla) 49 yıla kadar uzatılması da hakkaniyete uygun olacaktır.

Mersin/Antalya Serbest Bölgesinin ve Bölge kullanıcıların ihtiyaçları dikkate alındığında bölgede hâlihazırda kamu eliyle gerçekleştirilmiş yatırımların, yenilenmesi, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve bakım-onarımı ihtiyaçları ile bölgede ortaya çıkan yeni yatırım ihtiyaçlarının karşılanması, Bölgenin geliştirilmesi için önem arz etmekte olup; Karar ile (...) Serbest Bölgesi İşleticisi A.Ş.'nin unvanının, (...) Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. olarak değiştirilmesi ve adı geçen şirketin Bölgenin idame ve geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan alt ve üstyapı yatırımlarını üstlenmesinin sağlanması amaçlanmıştır.”

hususlarına yer verildiği,

- Adı geçen şirketler ile akdedilen sözleşmelere eklenen yatırım programında, ASBAŞ tarafından 19 yıllık uzatma dönemindeki toplam 14.296.000 ABD Doları tutarındaki yatırımın 13.075.000 ABD Dolarlık kısmı bölgenin mevcut elektrik, su, kanalizasyon, rıhtım, çekek yeri, yol, aydınlatma ve benzeri altyapısının; MESBAŞ tarafından 19 yıllık uzatma dönemindeki toplam 27.948.870 ABD Doları tutarındaki yatırımın 25.468.000 ABD Dolarlık kısmı da benzer biçimde bölgenin elektrik, su, yollar, rıhtım ve benzeri mevcut altyapısının tamamen yenilenmesi ve/veya geliştirilmesine yönelik yatırımlardan oluştuğu, diğer bir ifade ile her iki şirket, Bakanlar Kurulunun vermiş olduğu B.K.İ. imtiyazı ile birlikte, diğer B.K.İ. şirketlerde olduğu gibi kuruculuk görevi kapsamındaki altyapı yükümlülüklerini üstlendiği ve bu itibarla, kendilerine B.K.İ. statüsü verilmemiş olması halinde kamu tarafından üstlenilmesi gereken olan yatırımları yüklediği,

- Serbest bölgeler mevzuatında söz konusu uygulamanın yapılmasını engelleyen bir düzenleme bulunmadığı, Bakanlar Kurulunun Serbest Bölgeler Kanunu'ndan gelen yetkileri çerçevesinde yürütülen iş ve işlemlerde mevzuata aykırılık bulunmadığı ve Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer alan görüşlere iştirak edilmediği,

ifadelerine yer verilmiştir.

B) - 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2'nci maddesi "*Türkiye'de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına, işletilmesine Bakanlar Kurulunca izin verilir.*" hükmünün yer aldığı, bu hükmün başkaca bir yoruma ihtiyaç duyulmaksızın lafzi yorumu serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesi konusundaki yetkilendirmenin Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağıın emredici bir düzenleme olduğu ve bu husustaki takdir yetkisinin tamamen Bakanlar Kuruluna ait olduğu, aksinin kabulü Bakanlar Kuruluna Meclis tarafından verilen bu yetkinin herhangi bir yasal dayanak olmaksızın kısıtlanması anlamına geleceğini,

- Öte yandan, hâlihazırda kamu kaynakları ile kurulmuş ve belli bir İşletici tarafından işletilmekte olan bir bölgede yeni yatırımlara ihtiyaç duyulduğunda, kamu maliyesine bu yatırımlar için ek mali yük yaratılmaması hususu da göz önünde bulundurularak, aynı işleticinin "kuruculuk" vasfıyla da yetkilendirilmesinin, 3218 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında Bakanlar Kurulunun yetkisinde olduğu,

- Diğer taraftan, gerek MESBAŞ gerek ASBAŞ ile yapılan sözleşmelerin 1'inci maddelerinin son paragraflarında, sözleşme süresinin hitamında, taraflarca uygun görüldüğü takdirde, öncelikle aynı şirketle sözleşme yapılacağı yönünde bağlayıcı bir hüküm bulunmaktadır. Hal böyleyken, bölgelerde ihtiyaç duyulan yeni yatırımların kamu tarafından karşılanmasında yaşanan bütçeleme ve uygulama sorunları, ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işletme sözleşmesi süreleri sona erdiğinde bölgelerdeki yatırım ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için yeni bir şirket yetkilendirilirken bu şirkete "kurucu işletici" yetkisinin verilmesinin zorunlu olacağı ve 1986 yılında akdedilen sözleşmelerin 1'inci maddelerinin son paragraflarının geçerliliğini ve bağlayıcılığını koruduğu dikkate alındığında, bu bölgeler için hâlihazırdaki İşleticilerin önceliği gözetilmeksizin bir yetkilendirme yapılması sözleşmeye aykırılık teşkil edecek ve idareyi davalarla karşı karşıya bırakacağı,

- Bakanlar Kurulunun 3218 sayılı Kanun'dan doğan bir yetkisi olmasaydı dahi, Bakanlar Kurulunun özerk düzenleme yetkisi bu konuda bir dayanak olabileceken; ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işleticilik süreleri sona erdikten sonra, Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirilerek "Kurucu ve İşletici" olmalarının hukuki dayanağının bulunmadığını söylemenin imkânsız olduğu; nitekim Bakanlar Kurulunun özerk bir düzenleme yetkisi olup olmadığı yönündeki tartışmalarda Danıştayın çoğunlukla eşyanın tabiatından kaynaklanan sebeplerle herhangi bir kanun maddesine dayanmasa da Bakanlar Kurulunun genel bir düzenleme yetkisi olduğu yönünde kararları bulunduğu,

- İşletme sözleşmelerinin hukuki nitelendirme açısından en çok kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesine benzeyen, ancak tam olarak da bir kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinin geçmesi gereken usulü işlemlerden geçmemiş ve fakat bu haliyle de çok baskın bir şekilde idarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatıldığı bir sözleşme olarak yapıldığı,

- İşletme sözleşmelerinin, özellikleri itibarıyla kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine benzemekle birlikte, yapıldıkları dönemde geçerli olan Anayasa'nın 155'inci maddesi çerçevesinde Danıştay incelemesinden geçirilmeleri bir zorunluluk iken böyle bir incelemeden geçirilmemiş sözleşmeler olduğu, ancak, içtihatlarda Danıştay incelemesinden geçirilmesi gerektiği halde geçirilmemiş olan idari sözleşmelerin idarilik vasfını kaybetmeyeceği, sadece Danıştay Kanunu'nda öngörülen göreve ilişkin madde sebebiyle bu sözleşmelerden doğacak ihtilaflarda görevli mahkemenin Danıştay değil ilk derece idare mahkemeleri olacağı; Danıştay İdari Davalar Genel Kurulunun içtihadına konu olayda, normal şartlar altında Danıştay incelemesinden geçirilmesi gereken bir sözleşmenin bu incelemeden geçirilmemiş olması sebebiyle, sözleşmenin tam olarak bir imtiyaz sözleşmesi olmadığı ancak; halen bir idari sözleşme olduğu, dolayısıyla da görev bakımından İdare Mahkemesinin görevli olacağı yönünde işlem tesis edildiği,

- Somut olayda Mersin ve Antalya'nın işletme sözleşmelerinin 1'inci maddelerinde *"Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, serbest bölgenin işletilmesini (...) Bakanlar Kurulu Kararı ve Yönetmelik Hükümleri çerçevesinde Şirkete vermiş ve Şirket de gerek Yönetmelik ve gerekse bu sözleşme hükümleriyle düzenlenen mali, idari ve hizmet yükümlülüklerini yerine getirmek şartıyla bölgeyi işletmeyi kabul etmiştir. Şirketin almakla yükümlü olduğu Faaliyet Ruhsatı ve İşletme Sözleşmesi süreleri 20 yıl olup (...) tarihinde başlayıp (...) tarihinde sona erecektir. Bu sürenin hitamında, taraflarca uygun görüldüğü takdirde, öncelikle aynı şirketle yeni sözleşme yapılır."* hükmü yer aldığı,

- İdarenin imtiyaz vereceği kişiyi seçmek konusunda geniş bir takdir yetkisi olduğu ve bunun temelinde idare ile özel kişinin çok uzun süre işbirliği yapmak zorunda kalacak olması yattığı, Danıştayın da aynı şekilde, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin ihale kuralları olmamasından hareketle, genel ilkelere işaret etmekle yetindiği,

- MESBAŞ ve ASBAŞ işleticilik görev sürelerinin sona erecek olması nedeniyle, buldukları serbest bölgelerin idame ve gelişmesi için gerekli alt ve üstyapı yatırımları ile ihtiyaç duyulan yenileme ve bakım-onarım yatırımlarının üstlenildiği "Bölge Kurucu ve İşleticiliği" modelinde 19 yıl süre ile görev almak üzere müracaatta bulunduğu, Bakanlığımız tarafından adı geçen şirketlerden;

- *Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca bağımsız denetim yapmakla yetkilendirilmiş yeminli mali müşavirlik şirketince şirketlerinin muhasebe sisteminin genel kabul görmüş ilke ve standartlarına uygunluğuna ilişkin raporlar,*
- *Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca bağımsız denetim yapmakla yetkilendirilmiş bir denetim ve danışmanlık şirketi tarafından hazırlanacak, şirketlerinin on yıllık uzatma döneminde, Bakanlığımız tarafından talep edilen yatırımlar da dahil olmak üzere, yapacağı tüm yatırımlara ilişkin olarak mali yeterliliğe sahip olduğuna ilişkin mali fizibilite raporları,*
- *Mevcut sözleşme itibarıyla geçmiş beş yıllık dönemde şirketlerinin özel hesap yükümlülüklerini tam olarak yerine getirdiğini gösteren, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca bağımsız denetim yapmakla yetkilendirilmiş yeminli mali müşavirlik şirketlerince hazırlanmış mali denetim raporları ile söz konusu raporda eksik ödeme yapıldığının tespit edilmesi halinde, faizi ile birlikte ödendiğine ilişkin dekontlar,*
- *Mevcut sözleşmelerin uygulanmasından dolayı Bakanlık aleyhine açılmış davalar var ise, bu davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız feragat edildiği ve ihtilafa ilişkin ödemenin yapıldığını gösterir belgeler talep edildiği,*

- ASBAŞ ve MESBAŞ ile yapılan sözleşmelerde, idare tarafından, kamu hizmetlerinin en verimli ve etkin biçimde yürütülmesi gereğinden hareketle, şirketlerin mali ve teknolojik olanakları, güvenilirlik, deneyim gibi bazı nitelikleri dikkate alınarak, bu konudaki yetkinin titizlikle kullanıldığı,

- Fizibilite raporunda amacın, bölgeler için gerekli olan ve talep edilen yatırımların mali çerçevesini çizmek, bu kapsamda işletici şirketin söz konusu yatırımları elde edeceği gelirlerle gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceğini belirli varsayımlar altında görebilmektir. Bu raporda, bölgelerin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan gerekli yatırımların süre uzatımı döneminde yapılabilirliği bağımsız bir denetim şirketi tarafından verilerle analiz edildiği,

- Bölgenin alt ve üstyapılarının idame ve geliştirilmesi ile bölgenin işletilmesi yükümlülüğünü üstlenen ve Yönetmelik'in 26'ncı maddesi ile B.K.İ. sözleşmeleri uyarınca bölge içinde kullanıcılarca ihtiyaç duyulan ortak hizmetlerin sağlayıcısı konumunda olan MESBAŞ ve ASBAŞ'ın sunmuş olduğu fizibilitedeki tüm yatırımlar, kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu,

- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği ile Bakanlığımızın teşkilat ve görevlerine ilişkin KHK uyarınca, Bakanlar Kurulunun görevlendirme kararlarına uygun olarak adı geçen şirketler ile sözleşme yapma yetkisi, başkaca bir sınırlamaya tabi olmaksızın, Bakanlığa bırakıldığı,

- Bakanlığın, Bakanlar Kurulunun adı geçen şirketleri yetkilendirilmesine ilişkin kararlarına uygun olarak anılan sözleşmeleri akdetmeye yetkili ve görevli olduğu, Bakanlık tarafından bu yetki, serbest bölgeler mevzuatı ve Bakanlar Kurulunun görevlendirme kararları ile mevcut sözleşmelerin süre uzatımı ve yeni sözleşme akdedilmesine ilişkin olarak Bakanlığa verdiği yükümlülükler uygun olarak; kamu hizmetlerinin verimli ve etkin biçimde yürütülmesine yönelik olarak yürütülen çalışmalar neticesinde titizlikle kullanıldığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi cevabında her ne kadar; serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesi konusundaki yetkilendirmenin Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağıın emredici bir düzenleme olduğu, bu hükümden başka bir yoruma ihtiyaç duyulmadığı, Bakanlar Kurulunun bu yetkisi olmasaydı dahi Bakanlar Kurulunun özerk düzenleme yetkisinin bu konuda bir dayanak olabileceği, her iki şirketin Bakanlar Kurulunun vermiş olduğu B.K.İ. imtiyazı ile birlikte, diğer B.K.İ. şirketlerde olduğu gibi sonuç itibarıyla kuruculuk görevi kapsamındaki altyapı yükümlülüklerini üstlendiği ve kamu kaynaklarının kullanılmasının önüne geçildiği, serbest bölgelerde faaliyet gösteren yatırımcı kullanıcılara verilen 45 yıllık faaliyet ruhsatı süresi göz önüne alındığında, İşletici ve Bölge Kurucu ve İşletici şirketlere verilen 30 yıllık faaliyet/sözleşme sürelerinin de Bakanlar Kurulu Kararı ile 49 yıla kadar uzatılmasının hakkaniyete uygun olacağı ifade edilmişse de; 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nde, yeni kurulan bir serbest bölgenin alt ve üstyapı yatırımlarının Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirket tarafından kendi kaynaklarıyla "Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi" çerçevesinde kurulması ve işletilmesi halinde yetkilendirilen şirkete "Bölge Kurucu ve İşleticisi -B.K.İ." imtiyazı verilebileceği hüküm altına alındığı, dolayısıyla hâlihazırda 30 yıl önce kamu kaynakları ile kurulmuş bir serbest bölge için BKİ imtiyazı verilebileceğine dair anılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde bir düzenleme bulunmadığı, Kanun koyucu tarafından Bakanlar Kuruluna verilen bu yetkinin yeni kurulan bir serbest bölgenin alt ve üstyapı yatırımlarının Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak kurulan bir şirket tarafından kendi kaynaklarıyla kurulması ile sınırlı olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan şirketlere BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle önemli bir kamu gelirinden vazgeçilmektedir. Şöyle ki, BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle serbest bölge mevzuatı uyarınca;

- İşletici şirketin yıllık gelirlerinden özel hesaba yatırılan %25 kar payı ödemesinin sona erdiği,
- Şirket tarafından serbest bölgede tahakkuk eden kira bedellerinin %90'ı yerine %63'ünün özel hesaba yatırılacağı,
- Özel hesaba gelir kaydedilen tutarın %30'unun BKİ şirketlere ödeneceği,

dikkate alındığında idarenin kamu kaynaklarının kullanılmasının önüne geçildiği şeklindeki cevabı da yetersiz kalmaktadır.

Bu itibarla, Bulgu'da ve yukarıda bahsedilen gerekçelerle Bakanlık tarafından MESBAŞ ve ASBAŞ'ın "Bölge İşleticiliği" imtiyazının "*Bölge Kurucu ve İşleticiliği*" imtiyazına dönüştürülmesi hususunun yasal dayanağının bulunmadığı, bu hususların Bakanlar Kurulu Kararına konu edilerek sonuçlandırılmasının mevcut yasal düzenlemelere uyumsuzluğu ortadan kaldırmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

B) Kamu idaresi cevabında her ne kadar; serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesi konusundaki yetkilendirmenin Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağı emredici bir düzenleme olduğu, bu hükümden başka bir yoruma ihtiyaç duyulmadığı, Bakanlar Kurulunun bu yetkisi olmasaydı dahi Bakanlar Kurulunun özerk düzenleme yetkisinin bu konuda bir dayanak olabileceği, Bakanlığın, Bakanlar Kurulunun adı geçen şirketleri yetkilendirilmesine ilişkin kararlarına uygun olarak anılan sözleşmeleri akdetmeye yetkili ve görevli olduğu; MESBAŞ ve ASBAŞ'ın sahip olduğu diğer faaliyet ruhsatları kapsamında yapacağı harcamaların da kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu Mersin ve Antalya'nın işletme sözleşmelerinin 1'inci maddelerinde "*Bu sürenin hitamında, taraflarca uygun görüldüğü takdirde, öncelikle aynı şirketle yeni sözleşme yapılır.*" hükmünün yer aldığı; ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işletme sözleşmesi süreleri sona erdiğinde bölgelerdeki yatırım ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için yeni bir şirket yetkilendirilirken 1986 yılında akdedilen sözleşmelerin 1'inci maddelerinin son paragraflarının geçerliliğini ve bağlayıcılığını koruduğu dikkate alındığında, bu bölgeler için hâlihazırdaki İşleticilerin önceliği gözetilmeksizin bir yetkilendirme yapılması sözleşmeye aykırılık teşkil edecek ve idareyi davalarla karşı karşıya bırakacağı ifade edilmişse de, 1986 yılında akdedilen Mersin ve Antalya'nın işletme sözleşmelerinin 1'inci maddelerinde "*Bu sürenin hitamında, taraflarca uygun görüldüğü takdirde, öncelikle aynı şirketle yeni sözleşme yapılır.*" düzenlemesi; süre uzatımı verilmesinde

ve bu sürenin hesaplanmasında idarenin sınırsız bir takdir hakkı olduğu anlamına gelmemektedir.

Şirketlere BKİ imtiyazı verilerek önemli bir kamu gelirinden vazgeçildiğinden, bu işlemlerin Bakanlık Makamının Onayı ile yapılması yerine öncelikle Serbest Bölgeler Kanunu'nda yasal çerçevesinin çizilmesi ve usul, esas ve kriterlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Nitekim 30.12.2016 tarihinde ASBAŞ ve MESBAŞ'ın işletme sürelerinin 19 yıl uzatılması akabinde 09.02.2017 tarihinde Serbest Bölgeler Kanunu'na "*İşletme sözleşmelerinin yenilenmesi, değiştirilmesi ve süre uzatımı*" başlıklı Ek Madde 1'in eklendiği görülmüştür. Dolayısıyla Serbest Bölgeler Kanunu'na eklenen Ek Madde 1 hükmü, tarafımızca yapılan tespiti destekler mahiyettedir.

ASBAŞ ve MESBAŞ'ın BKİ Faaliyet Ruhsatı dışında kalan işyeri kiralama, depo işletmeciliği, yemekhane işletmeciliği faaliyetlerinin kurucu ve işleticilik imtiyazı ile ilişkili nitelikte olduğu cevabına da katılmak mümkün değildir. Şirketlerin Bölge'deki kuruculuk ve işleticilik faaliyeti dışında, ayrı faaliyet ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama, Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında yapılan iş ve işlemler İşleticilik veya BKİ'lik imtiyazı dışında kalan bir faaliyet olup, Bölgede kullanıcı statüsünde faaliyet gösterilmesi halidir. Nitekim "*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41'inci maddenin birinci fıkrasının c/7 alt bendinde; "*İşletici veya B.K.İ. ayrı Faaliyet Ruhsatı almak ve ayrı muhasebe kayıtları tutmak kaydıyla Hazine arazisi üzerinde yaptığı veya yaptırdığı bina ve tesisleri kiraya vermek veya bölgede yapılması öngörülen faaliyet konularında faaliyet gösteren kuruluşlara ortak olmak suretiyle elde ettikleri gelirlerden özel hesaba herhangi bir pay ödemez.*" hükmüne yer yer verilmiştir. Bu hüküm ile kanun koyucu, işletici veya BKİ'lerin serbest bölgelerde işleticilik veya kurucu-işleticilik faaliyeti dışında diğer kullanıcılar gibi faaliyette bulunabileceğini ve bu kapsamda elde edilecek gelirlerin BKİ faaliyet gelirleri ile karıştırılmaması için ayrı faaliyet ruhsatı alınmasını ve muhasebe kayıtlarının ayrı tutulmasını ve bunun doğal sonucu olarak özel hesaba pay ödenmemesini öngörmüştür. Söz konusu faaliyetlerin BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmiş olması durumunda elde edilen gelirden özel hesaba pay ödenmesi gerekecektir. Diğer faaliyet ruhsatlarının haklar yönünden BKİ Faaliyet Ruhsatı ile ilişkilendirilmesi ancak yükümlülükler yönünden (özel hesaba pay ödenmesi) istisna olduğunun ileri sürülmesi mantıklı ve tutarlı bir yaklaşım değildir.

İdare tarafından Şirketlerin mali yeterliliğe sahip olduğuna ilişkin mali fizibilite raporu, geçmiş dönemde Şirketlerin özel hesap yükümlülüklerini tam olarak yerine getirip

getirmediğini gösteren mali denetim raporu gibi raporların talep edilmiş olması eleştiri konusu hususu ortadan kaldıran açıklamalar değildir. ASBAŞ ve MESBAŞ'ın sahip olduğu BKİ imtiyazı ile birlikte önemli bir kamu gelirinden vazgeçilmektedir. Serbest bölge mevzuatı uyarınca vazgeçilen kamu geliri ile Şirketin kurucu işletici vasfı ile yapacağı yatırımlar arasında makul bir denge olması gerektiği değerlendirilmektedir. Şöyle ki, BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle serbest bölge mevzuatı uyarınca;

- İşletici şirketin yıllık gelirlerinden özel hesaba yatırılan %25 kar payı ödemesinin sona erdiği,
 - Şirket tarafından serbest bölgede tahakkuk eden kira bedellerinin %90'ı yerine %63'ünün özel hesaba yatırılacağı,
 - Özel hesaba gelir kaydedilen tutarın %30'unun BKİ şirketlere ödeneceği,
- dikkate alınmalıdır.

Bulgu'da belirtildiği üzere MESBAŞ tarafından taahhüt edilen 27.948.870 USD tutarında yatırımın 8.851.820 USD'lik kısmı ile ASBAŞ tarafından taahhüt edilen 14.296.000 USD tutarında yatırımın 1.501.000 USD'lik kısmının; ASBAŞ ve MESBAŞ'ın ayrı faaliyet ruhsatı aldığı ve muhasebe kayıtlarını ayrı tuttuğu İşyeri Kiralama ve Depo İşletmeciliği Faaliyet Ruhsatları kapsamında üstyapı kullanım haklarına yönelik yapacağı alımlar ile kullanıcılara ücreti karşılığında verdiği hizmetlere ilişkin hizmet araçları ve iş makinelerine yönelik yapacağı harcamalardan oluştuğu ve 19 yıl süre uzatımı verilmesinde söz konusu harcama taahhütlerinin Bölgelerin altyapı yatırım harcaması olarak dikkate alındığı anlaşılmaktadır.

Bulgu'da ve yukarıda açıklanan gerekçelerle, İşletici veya B.K.İ.'lerin faaliyet ruhsatı aldıkları diğer faaliyetlerle ilgili harcamaları ile Bölgelerin işletilmesi ile ilgili yükümlülüklerinin süre uzatımı hesaplamasında yatırım taahhüdü olarak dikkate alınmaması ve sözleşme süre uzatımına yönelik işlemlerin Bakanlar Kurulu Kararlarına konu edilmeden önce yasal çerçeveye oturtulması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: KOSBAŞ Tarafından Kullanıcılardan Hukuki Dayanağı Olmaksızın “Zemin Islah/Altyapı Katılım Bedeli” Adı Altında Tahsilat Yapılması

Kocaeli Serbest Bölgesi’nde, KOSBAŞ’ın Bölgede faaliyete geçmenin bir ön koşulu olarak 2003-2011 yılları arasında kullanıcılardan gerek serbest bölge mevzuatında gerekse Sözleşme hükümlerinde bulunmamasına rağmen “*zemin ıslah/altyapı katılım bedeli*” adı altında tahsilat yaptığı ve konunun Bakanlık tarafından tespit edilmesine rağmen KOSBAŞ hakkında herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür.

KOSBAŞ ile Bakanlık (Mülga DTM) arasında imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi, niteliği itibariyle yap-işlet-devret modelinde, serbest bölgenin kurulmasına yönelik bir sözleşme olup 09.10.2000 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin;

“*Altyapı Tesisleri*” başlıklı 7’nci maddesinde; Bölgedeki drenaj, kanalizasyon, arıtma tesisi, yol, su, elektrik, haberleşme tesisleri gibi altyapı tesislerinin BKİ’ye yaptırılabilmesi; Bölgenin BKİ tarafından kurulup işletilmesi halinde BKİ’nin Bölgedeki altyapı ile bu altyapının Bölge dışındaki altyapıyla bütünleşmesini sağlayacak inşaatları tamamlamakla yükümlü olduğu,

“*İşletici veya BKİ’nin Mali, İdari ve Hizmet Yükümlülükleri*” başlıklı 25’inci maddesinde; BKİ’nin yükümlülüklerinin sözleşmede belirleneceği,

“*İşletici veya BKİ’nin Yetki ve Görevleri*” başlıklı 26’ncı maddesinde; BKİ’nin görev ve yetkileri ile ilgili olarak, İşletici veya B.K.İ.’nin Müsteşarlık ile akdettiği "İşletme" veya "Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi" hükümleri doğrultusunda Bölgeyi işletmek ve altyapının kamu tarafından yapılmayacağını sözleşmede belirtilmesi halinde, Bölgenin altyapı tesislerini inşa etmek olarak belirlendiği,

Kocaeli Serbest Bölgesi’nin KOSBAŞ-Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşmenin;

“*Bölgenin Kurulup İşletilmesi ve Faaliyet Ruhsatı*” başlıklı 1’inci maddesinde; BKİ’nin, Bölgenin kurulup işletilmesinde Serbest Bölgeler Mevzuatı hükümleri çerçevesinde ve Sözleşme hükümleri ile düzenlenen mali, idari ve hizmet yükümlülüklerini yerine getirmeyi kabul ve taahhüt edeceği,

“Alt ve Üst Yapılar” başlıklı 2’nci maddesinde, Bölgenin yerleşim planı ve alt yapı (yol, su, elektrik, haberleşme, kanalizasyon, yağmur suyu, drenaj, arıtma tesisi, vb.) projelerinin BKİ tarafından gerçekleştirileceği,

hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerinde özetle; Bölge Kurucu ve İşleticisi olan KOSBAŞ’ın Bölgenin alt yapı tesislerinin inşa edilmesinden sorumluluğu olduğu belirtilmektedir.

Denetim Hizmetleri Başkanlığınca hazırlanan 11/03/2013 tarih ve 2 sayılı İnceleme Raporunda;

✓ KOSBAŞ ile Bakanlık arasında imzalanan Sözleşme 09.10.2000 tarihinde yürürlüğe girmekle birlikte, Bakanlar Kurulu Kararı ile Serbest Bölge ilan edilen arazinin büyük kısmının Gölcük depremi (1999) sonucunda sular altında kaldığı, deprem sonrası imzalanan Sözleşmede Bölgeye dolgu işlemi yapılması işinin yer almadığı ancak KOSBAŞ tarafından Bölgeye dolgu işlemi yapıldığı,

✓ KOSBAŞ tarafından 2003-2011 yılları arasında mevzuat ve sözleşme hükümlerinde yer almadığı halde 12 yatırımcı kullanıcıdan zemin ıslah/altyapı katılım bedeli” adı altında toplam 52.552.781-USD tahsilat yapıldığı, üstelik bu tutarın sadece 15.016.702-USD’lik kısmının dolgu ve zemin ıslah gideri olarak kullanıldığı, dolayısıyla yaklaşık 37.000.000-USD fazladan tahsilat yapıldığı ve firma ortaklarına kâr payı olarak dağıtıldığı,

✓ Yapılan tahsilatların hukuki dayanağının olmadığı ve bu durumun gerek serbest bölgeler mevzuatına gerekse Genel Müdürlük ile KOSBAŞ arasında imzalanan BKİ Sözleşmesine aykırılık oluşturduğu, Bölgenin altyapısına yönelik yatırımların BKİ’nin yükümlülüğünde olduğu, zemin ıslah işleminin de altyapı yatırımları kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, KOSBAŞ’ın Sözleşme imzalarken zaten Bölgenin sular altında olduğundan haberdar olduğu, bunun için depremi öne sürerek kullanıcılardan Sözleşmede yer almayan herhangi bir maddi talepte bulunamayacağı,

✓ KOSBAŞ’ın zemin ıslah bedeli talebinin potansiyel yatırımcılar tarafından önemli bir maliyet kalemi olarak görüldüğü, yatırım konusunda çekimser kalındığı,

Şekildeki tespitler sonucunda;

1. KOSBAŞ hakkında Türk Ceza Kanunu’nun Güveni Kötüye Kullanma suçunu içeren 155’inci maddesi hükümlerine göre gerekli takibatın yapılabilmesini teminen idare adına Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına şikâyetle bulunulması gerektiği,

2. KOSBAŞ ile Bakanlık arasında imzalanan B.K.İ. Sözleşmesinin “sözleşmenin feshi” seçeneğinin değerlendirilmesi gerektiği,

3. Kullanıcıların, KOSBAŞ’a ödedikleri “zemin ıslah/altyapı katılım bedelleri”ne yönelik olarak, KOSBAŞ aleyhine “sebepsiz zenginleşme” gerekçesiyle dava açabilecekleri,

4. KOSBAŞ tarafından “zemin ıslah/altyapı katılım bedeli” alınmasında sorumluluğu bulunan Bakanlık personelinin soruşturulmasını teminen Onay alınması gerektiği,

Kanaat ve sonuçlarına ulaşılmıştır.

Denetim Dairesi Başkanlığının tespitlerine ilişkin olarak Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından;

- Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına şikâyette bulunulması ve sorumluluğu bulunan Bakanlık personelinin belirlenmesi işlemlerinin Denetim Dairesinin görev alanında bulunduğu,
- Sözleşmenin feshi konusunda, mahkeme kararına göre hareket edilmesinin uygun olacağı; daha sonraki yazışmalarda, davanın kaybedilmesi durumunda Bakanlığın tazminat talebiyle karşılaşma ihtimalinin bulunduğu, Nisan 2011 tarihinden itibaren bahse konu tahsilatların yapılmasına son verildiği, dolayısıyla bölgenin işletilmesinin sağlanmasını teminen KOSBAŞ’ın BKİ Sözleşmesinin feshine gerek bulunmadığı, ifade edilmiştir.

Hukuk Müşavirliği tarafından ise farklı bir yaklaşımda bulunulmuş ve ortada bir suç olmadığı; kullanıcılar tarafından KOSBAŞ aleyhine “sebepsiz zenginleşme” davası açılabileceği, Bakanlık personelinin soruşturulması için ise iki yıllık zamanaşımı süresinin geçtiği belirtilmiştir.

Tarafımızca yapılan değerlendirmelerde; serbest bölge mevzuatı ve sözleşme hükümleri incelendiğinde, KOSBAŞ’ın kullanıcılardan “zemin ıslah/altyapı katılım bedeli” alma hak ve yetkisi bulunmadığı; Denetim Dairesi Başkanlığının tespitlerine iştirak edildiği; Bakanlık nezdinde yapılan değerlendirmeler sonucunda nihai olarak KOSBAŞ hakkında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve bu çerçevede Kocaeli Serbest Bölgesinde faaliyette bulunan kullanıcıların hak ve menfaatlerinin korunmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- KOSBAŞ ile imzalanan sözleşmeden yaklaşık olarak bir yıl önce gerçekleşen Gölcük depremi sonucunda bölgenin sular altında kalan bir alan olduğunun bilindiği; yapılan her idari sözleşmenin mali bir dengesinin olması gerektiği,

- Dolayısıyla, sözleşme aşamasında taraflarca öngörülemediği bir yükümlülüğün sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkmış olması sebebiyle; bu yükümlülüğün tek başına KOSBAŞ'a ait olduğunun iddia edilmiş olması halinde, KOSBAŞ'ın da mali dengenin gözetilmesini talep etmek için sözleşmede değişiklik yapılmasını talep etme hakkı olacağı hususunun gözden kaçırılmaması gerektiği,

- 2011 yılına kadar KOSBAŞ tarafından kullanıcılarla yapılan sözleşmeler çerçevesinde sözleşme dışı bir maliyet kalemi olarak kullanıcıların kendi rızalarıyla ödendiği hususunun göz önünde bulundurulması gerektiği

- Denetim Hizmetleri Başkanlığının raporunda da yer verilmiş olduğu üzere; mezkûr altyapı katılım bedellerine ilişkin olarak açılan ilk davanın kullanıcı Process Metal Dış Tic. ve Sanayi Ltd. Şti. tarafından açıldığı, ancak mahkemenin zemin ıslahını sözleşme ve yönetmelikte bulunmayan sair işler kapsamında değerlendirerek menfi tespit talepli davayı reddettiği (Kocaeli 1. Asliye Huk. E. 2011/189; K. 2011/417),

- Bu süreçte sebepsiz zenginleşme davası açan bir diğer kullanıcı olan Oschatz Enerji ve Çevre Koruma Tesisleri San. ve Tic. A.Ş.'nin de aynı şekilde davayı kaybettiği, ihtilafın iki özel hukuk tüzelkişisi arasındaki bir sözleşme ilişkisinden kaynaklanması nedeniyle, Genel Müdürlüğümüzün bu hukuki ihtilafların dışında bırakılması gerektiği,

- Öte yandan, Denetim Hizmetleri Başkanlığınca hazırlanan raporda yer verilen KOSBAŞ hakkında Türk Ceza Kanunu'nun güveni kötüye kullanma suçunu içeren 155'inci maddesine göre idare adına Cumhuriyet Başsavcılığına şikâyette bulunulması gerektiği yönündeki görüşe, bahse konu tahsilatların güveni kötüye kullanma suçunun unsurlarını taşımadığı gerekçesiyle Hukuk Müşavirliğince 11.06.2013 tarihli yazılarıyla iştirak edilmediği ve Müsteşarlık Makamının 2013/684 sayılı Onayı çerçevesinde Bakanlığımız tarafından KOSBAŞ aleyhine şikâyette bulunma cihetine gidilmediği; yine aynı Onay kapsamında Denetim Hizmetleri Başkanlığı Raporunda yer verilen KOSBAŞ ile Bakanlığımız arasında akdedilen sözleşmenin feshinin değerlendirilmesi hususuna ilişkin olarak yapılan değerlendirmeler neticesinde, esasen KOSBAŞ ile Bölge kullanıcıları arasında, bir işin yapılmasına ilişkin masrafa gönüllü katılım esasında sözleşmeler akdedilmiş olduğu, konunun mahkemelere yansıyan yönleriyle KOSBAŞ lehine sonuçlandığı, Bakanlığımız ile KOSBAŞ arasındaki sözleşmenin feshedilmesi halinde KOSBAŞ tarafından açılacak davalarda fesih nedeninin gerekçelendirilmesinde yaşanan sorunlar ile mevcut ekonomik koşullar da göz önüne

alınarak, B.K.İ. sözleşmenin feshinin kamu yararına uygun olmayacağı değerlendirilerek, KOSBAŞ ile mevcut sözleşme ilişkisinin sürdürülmesine karar verildiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; sözleşme aşamasında taraflarca öngörülememiş bir yükümlülüğün sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkmış olması sebebiyle bu yükümlülüğün tek başına KOSBAŞ'a ait olduğunun iddia edilmiş olması halinde, KOSBAŞ'ın da mali dengenin gözetilmesini talep etmek için sözleşmede değişiklik yapılmasını talep etme hakkı olacağını da dikkate almak gerektiği; bahse konu zemin ıslah bedellerinin kullanıcıların kendi rızalarıyla ödendiğini ve bazı kullanıcılar tarafından açılan menfi tespit ve sebepsiz zenginleşme davaların reddedildiği veya kaybedildiği; Denetim Hizmetleri Dairesinin tespitlerine rağmen Hukuk Müşavirliğinin görüşleri doğrultusunda hareket edilmesi yönünde Müsteşarlık Makamınının 2013/684 sayılı Onayı çerçevesinde Bakanlık tarafından KOSBAŞ aleyhine şikâyette bulunma cihetine gidilmediği; Bakanlık ile KOSBAŞ arasındaki sözleşmenin feshedilmesi hususunda ise KOSBAŞ tarafından açılacak davalarda fesih nedeninin gerekçelendirilmesinde yaşanacak sorunlar ile mevcut ekonomik koşullar da göz önüne alınarak, B.K.İ. sözleşmenin feshinin kamu yararına uygun olmayacağı değerlendirildiği ve KOSBAŞ ile mevcut sözleşme ilişkisinin sürdürülmesine karar verildiği ifade edilmiş olsa da; yapılan tahsilatların hukuki dayanağının olmadığı ve bu durumun gerek serbest bölgeler mevzuatına gerekse Genel Müdürlük ile KOSBAŞ arasında imzalanan BKİ Sözleşmesine aykırılık oluşturduğu; KOSBAŞ'ın Sözleşme imzalarken zaten Bölgenin sular altında olduğundan haberdar olduğu, bunun için depremi öne sürerek kullanıcılardan Sözleşmede yer almayan herhangi bir maddi talepte bulunamayacağı değerlendirilmektedir.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

“*Altyapı Tesisleri*” başlıklı 7'nci maddesinde; Bölgedeki drenaj, kanalizasyon, arıtma tesisi, yol, su, elektrik, haberleşme tesisleri gibi altyapı tesislerinin BKİ'ye yaptırılabilceği; Bölgenin BKİ tarafından kurulup işletilmesi halinde BKİ'nin Bölgedeki altyapı ile bu altyapının Bölge dışındaki altyapıyla bütünleşmesini sağlayacak inşaatları tamamlamakla yükümlü olduğu,

“*İşletici veya BKİ'nin Mali, İdari ve Hizmet Yükümlülükleri*” başlıklı 25'inci maddesinde; BKİ'nin yükümlülüklerinin sözleşmede belirleneceği,

“İşletici veya BKİ'nin Yetki ve Görevleri” başlıklı 26'ncı maddesinde; BKİ'nin görev ve yetkileri ile ilgili olarak, İşletici veya B.K.İ.'nin Müsteşarlık ile akdettiği "İşletme" veya "Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi" hükümleri doğrultusunda Bölgeyi işletmek ve altyapının kamu tarafından yapılmayacağını sözleşmede belirtilmesi halinde, Bölgenin altyapı tesislerini inşa etmek olarak belirlendiği,

Kocaeli Serbest Bölgesi'nin KOSBAŞ-Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşmenin;

“Bölgenin Kurulup İşletilmesi ve Faaliyet Ruhsatı” başlıklı 1'inci maddesinde; BKİ'nin, Bölgenin kurulup işletilmesinde Serbest Bölgeler Mevzuatı hükümleri çerçevesinde ve Sözleşme hükümleri ile düzenlenen mali, idari ve hizmet yükümlülüklerini yerine getirmeyi kabul ve taahhüt edeceği,

“Alt ve Üst Yapılar” başlıklı 2'nci maddesinde, Bölgenin yerleşim planı ve alt yapı (yol, su, elektrik, haberleşme, kanalizasyon, yağmur suyu, drenaj, arıtma tesisi, vb.) projelerinin BKİ tarafından gerçekleştirileceği,

hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerinde özetle; Bölge Kurucu ve İşleticisi olan KOSBAŞ'ın Bölgenin alt yapı tesislerinin inşa edilmesinden sorumluluğu olduğu belirtilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapların, Kocaeli Serbest Bölgesinde faaliyette bulunan kullanıcıların hak ve menfaatlerinin korunamadığı durumunu değiştirmediği ve yapılan söz konusu açıklamaların Kocaeli Cumhuriyet Başsavcılığına şikâyette bulunulmasında ve sözleşme fesih hakkının kullanılmasında çekimser kalınmasının dayanağını oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, KOSBAŞ'ın kullanıcılardan “zemin ıslah/altyapı katılım bedeli” alma hak ve yetkisi bulunmadığı; Denetim Dairesi Başkanlığının tespitlerine iştirak edildiği; Bakanlık nezdinde yapılan değerlendirmeler sonucunda nihai olarak KOSBAŞ hakkında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve bu çerçevede Kocaeli Serbest Bölgesinde faaliyette bulunan kullanıcıların hak ve menfaatlerinin korunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 4: A)... Firmasına Standart Hizmet Tarifelerinden Farklı Olarak Daha Düşük Bir Ücretlendirme Yapılması

B) Özel Hesaba Aktarılması Gereken Kira Gelir Payının MESBAŞ'a Tahsis Edilmesi

A) Mersin Serbest Bölgesi'nde ... firmasına, kullanıcılara duyurulan hizmet tarifelerinden farklı olarak daha düşük bir ücretlendirme yapılması yönünde imtiyazlar tanındığı ve özel hesaba eksik gelir payı aktarılmasına sebebiyet verildiği görülmüştür.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun "Kambiyo ve hizmetler" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

"Serbest bölgede gemi ve liman hizmetleri işletici tarafından yapılır veya kamu kurum ve kuruluşlarına, gerçek veya tüzelkişilere yaptırılır."

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

"Kullanıcılar ile İlişkiler" başlıklı 27'nci maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında;

"Kullanıcılar, Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma, taşıma, istifleme ve diğer hizmetlerini ücreti karşılığında İşleticiye veya B.K.İ.'ye yaptırırlar..."

İşletici veya B.K.İ. tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin tarifeler ve esaslar Genel Müdürlük tarafından belirlenir."

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde; bölgede kullanıcılar tarafından ihtiyaç duyulan hizmetlerin verilmesi bakımından İşletici/BKİ şirketlerin tek yetkili kişi oldukları; bu hizmetlerin Genel Müdürlük tarafından belirlenen tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat İşletici/BKİ şirket tarafından yapılacağı veya kendi sorumluluğunda başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırılacağı ifade edilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde;

1- 1997 yılında MESBAŞ (Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.) ile ... firması arasında karşılıklı verilen taahhütleri içeren ve Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığının da olumlu

görüş beyan ettiği anlaşma sonucunda liman sahası olarak programlanmış alana (rıhtım üzerine) yaş meyve sebze terminali/deposu inşa edildiği,

2- ... firmasına, terminaline gelen yükler için kendi işçi ekip ve ekipmanlarını kullanma imtiyazı verildiği, üstelik ... terminaline/deposuna gelen yükler için diğer firmalara uygulanan (gemi yükleme/boşaltma) hizmet tarifesine kıyasla 6.55usd/ton olan gemi yükleme/boşaltma hizmetinin ... firmasına yüklemede 1usd/ton, boşaltmada 2usd/ton olarak uygulandığı ve bu tutar üzerinden MESBAŞ'a ödeme yaptığı; ayrıca kendisine tahsis edilen alanda gerçekleştirdiği yükleme, boşaltma hizmetleri için koordinasyon ücreti ödemediği; yaratılan fiili durum sonucunda dolaylı olarak özel hesaba eksik gelir payı aktarılmasına da sebebiyet verildiği,

3- ... firmasının terminaline gelen yükler için yükleme/boşaltma hizmetlerini ücreti karşılığında vererek depo işletmeciliği ve alım-satım faaliyetleri dışında yükleme/boşaltma hizmetleri üzerinden de kazanç elde ettiği,

4- MESBAŞ Yönetim Kurulu Başkanı ile ... firmasının Yönetim Kurulu Başkanı ve ortağının aynı kişi olduğu,

tespit edilmiştir.

İşletici veya BKİ'ler "İşleticilik" imtiyazı çerçevesinde, Bölge içerisinde talep edilen hizmetlerin verilmesi bakımından tek yetkili kişiler olup, serbest bölge kullanıcılarının Bölge içerisinde ihtiyaç duydukları hizmetleri ücreti karşılığında vermektedirler. Dolayısıyla bu imtiyaz hakkının işleticinin sorumluluğu dışında farklı kişiler tarafından kendi hesabına kullanılması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer taraftan, işleticilik imtiyazının bir firmaya devredilmesi kullanıcılar arasında adil olmayan bir uygulamaya yol açmasının yanında dolaylı olarak özel hesaba aktarılan işleticilik payının da eksik hesaplanmasına sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak, ... firması lehine sağlanan tarife indiriminin kaldırılması, hizmet tarifesinin tüm kullanıcılara eşit biçimde uygulanması, gemi ve liman hizmetlerinin MESBAŞ'ın kendisi tarafından yapılması veya kendi sorumluluğu altında yaptırılması gerekmektedir.

B) Anılan yönetmelik hükmüne aykırı olarak özel hesaba aktarılması gereken kira gelir payının bir kısmının MESBAŞ'a tahsis edildiği ve 1997-2017 yılları arasında özel hesaba eksik kira gelir payı aktarılmasına sebebiyet verildiği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

"*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c-3 bendinde;

"3) *Hazine arazisi üzerinde kurulu serbest bölgelerde Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun görülen gerçek veya tüzel kişilere bina ve tesisler hariç bu bölgelerdeki Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde, kira bedelleri 8 inci madde kapsamında yapılan kira sözleşmesinde öngörülen sürelerde işletici veya B.K.İ. tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen kira bedellerinin işletici tarafından yüzde 90'ı, B.K.İ. tarafından yüzde 63'ü işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde, ... özel hesaba yatırılır.*"

hükmü yer almaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde, Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından ... firmasına verilen yükleme/boşaltma imtiyazı sonrasında MESBAŞ'ın gelirlerinin azaldığı ve mağduriyetinin önlenmesi bakımından ... firmasının ödeyeceği kira bedelinin 2usd'lik kısmının MESBAŞ'a tahsis edilmesinin uygun bulunduğu ve 1997 yılından 2017 yılına kadar özel hesaba kira gelir payının eksik aktarıldığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik hükmünde yer alan açık hüküm karşısında idarenin buna aykırı olarak işlem tesis etmesi mümkün değildir. Kaldı ki bu durumda Hazinesinin menfaatinin düşünülmesi yerine MESBAŞ'ın gelirlerinin azalmasından bahsedilmesinin sebebi anlaşılammıştır. ... firmasına verilen imtiyaz her yıl MESBAŞ Yönetim Kurulu tarafından alınan karar ile verilmektedir.

Sonuç itibariyle, kira gelir payı aktarımlarının Yönetmelik hükmüne uygun yapılması ve özel hesaba yapılan eksik aktarımların giderilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- MESBAŞ tarafından bahse konu yatırımın serbest bölge molünde ve özel tarife uygulamaları ile hayata geçirilmesine karşı çıktığı, ancak Bakanlığın yatırımcının faaliyette bulunabilmek için talep ettiği mali koşulların sağlanması noktasında inisiyatif kullandığı; Bakanlığın gerek Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği gerek işletme sözleşmeleri

kapsamında tarife değişikliği yapma yetkisi bulunmakta ise de, atipik bir imtiyaz sözleşmesi olan işletme sözleşmelerinin uygulama sonuçlarında imtiyazcı/MESBAŞ açısından mali dengeyi sağlama yükümlülüğünün de bulunduğu; bu çerçevede hem yatırımcının faaliyetlerine devam edebilmesi için öngörülebilir bir hizmet tarifesi imkanı sunulmasının sağlandığı, hem de MESBAŞ'ın söz konusu yatırımın kabul edilmesinden kaynaklanacak gelir kayıplarının karşılanmasına ilişkin mali koşulları ortaya koyulduğu,

- Bu çerçevede, söz konusu yatırımın, Bakanlığın belirttiği tarife üst limitlerinin aşılmaması; yıllık olarak rıhtımda elleçlenecek yükler için gemi yüklemeinde 1 USD/ton, gemi boşaltmasında 2 USD/ton MESBAŞ'a pay ödenmesi; tonaja bağlı olmaksızın firma tarafından MESBAŞ'a her yıl 131.000 USD tutarında ödeme yapılması; belirli bir tonajın (85 bin) aşılması halinde ise ton başına 1,19 USD ödeme yapılması taahhütleri ve çalıştırılan her türlü makine-işçinin sorumluluğunun firma tarafından üstlenilmesi kayıtları ile hayata geçirildiği,

- Diğer taraftan, Mersin Serbest Bölgesi'nde faaliyet gösteren diğer yatırımcılara ilgili dönemde yıllık 2,66 USD/m² olarak uygulanan açık alan kira tarifesinin, soğuk hava deposunun konumu gereği ... firmasına yönelik olarak yıllık 6 USD olarak uygulandığı ve MESBAŞ ile Bakanlık arasında akdedilen işletme sözleşmesinin ilgili dönemde yürürlükte olan 4'üncü maddesi kapsamında bölge arazisinin kiralanmasından elde edilen gelirlerin %90'ını özel hesaba, %10'luk kısmını MESBAŞ'a aktarılmakta iken, bu uygulamada elde edilen gelirin %67'si olan 4 USD tutarındaki kısmın özel hesaba alınması ve kalan %33'e tekabül eden 2 USD tutarındaki kısmın MESBAŞ'a bırakılması cihetine gidildiği

- Öte yandan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "Yükleme ve Boşaltma Hizmetleri" başlıklı 49'uncu maddesinde "*İşletici veya B.K.İ.'nce hazırlanan 'Serbest Bölge Hizmet Tarifesi', Bölge Müdürlüğünün de görüşü alınarak Genel Müdürlükçe onaylanır. Hizmet ücretlerinin tahsiline dair usul ve esaslar, bu tarifede belirlenir.*" düzenlemesine yer verildiği; "İşletici veya B.K.İ.'nin Yetki ve Görevleri" başlıklı 26'ncı maddesinin b bendinde ise "*İşletme veya Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde yer alan esaslar çerçevesinde, Kullanıcıların Bölge içinde talep edecekleri gemi, liman ve diğer hizmetlerin yapılması veya kendi sorumluluğunda yaptırılmasını temin edecek "Hizmet Sözleşmelerini" düzenlemek (...)*" hususunun, İşletici/B.K.İ.'nin yetkileri arasında sayıldığı,

- Ayrıca, Mersin Serbest Bölgesi 2017 Hizmet Tarifeleri Düzenlemesinin 1.5.10. numaralı "Ücretler" başlığında; "*Hizmetin özelliği veya eşyanın niteliğinden dolayı, ilave ve indirimli ücret uygulaması, esas ücretler üzerinden yapılır.*" düzenlemesinin yer aldığı,

- Bu çerçevede, diğer B.K.İ. şirketlerde olduğu gibi MESBAŞ tarafından da bölgede kullanıcılara sunulacak hizmetlerin özelliklerine uygun fiyatlama yapabilme imkânına kavuştuğu,

- Türk Ticaret Kanunu'nun 436'ncı maddesine uygun olarak, ... firmasına uygulanacak tarifenin görüşüldüğü toplantılara Yönetim Kurulu Başkanı ...'nun katılmadığı,

- İşletici/B.K.İ. şirketlerin, bölge içinde talep edilen ortak hizmetleri doğrudan yapmakla veya hizmet sözleşmesi kapsamında bir başka firmaya dolaylı olarak yaptırmakla görevli olduğu; nitekim Mersin Serbest Bölgesi'nde yükleme boşaltma hizmetleri MESBAŞ tarafından 09.11.1998 tarihinden itibaren ... Ltd. Şti.'ye yaptırıldığı,

- Diğer taraftan, MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. ile akdedilen B.K.İ. sözleşmesinin 7'nci maddesinde;

“- ŞİRKET, Mersin Serbest Bölgesinde faaliyette bulunan Kullanıcıların yükleme, boşaltma, atık yönetimi, yemekhane, kafeterya, ortak sağlık ve güvenlik hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetleri, benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak belirleyeceği rayiç üzerinden hazırlayacağı ve BAKANLIK'ın onayını müteakip Kullanıcılara duyuracağı tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat yapar veya başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırır.”

“- ŞİRKET, Kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edemez.”

Hükümlerinin yer aldığı; bu çerçevede, MESBAŞ ile akdedilen B.K.İ. sözleşmesinde kullanıcıların kendi alanlarında kendi yüklemelerini yapabilmesine imkân tanındığı ve bu kapsamdaki tereddütlerin giderildiği,

- Kamu menfaatleri doğrultusunda kullanılan yetkileri çerçevesinde yürütülen iş ve işlemlerde mevzuata aykırılık bulunmadığı, Sayıştay Başkanlığı değerlendirmelerine iştirak edilmediği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; bahse konu yatırımın serbest bölge molünde ve özel tarife uygulamaları ile hayata geçirilmesi konusunda Bakanlık tarafından yatırımcının faaliyette bulunabilmek için talep ettiği mali koşulların sağlanması noktasında inisiyatif kullanıldığı ve ... firmasına yükleme boşaltma faaliyetinde imtiyaz sağlandığı; açık alan kira tarifesinin, soğuk hava deposunun konumu gereği ... firmasına yönelik olarak yıllık 6 USD olarak uygulanmasına ve elde edilen gelirin %10'unun değil %33'e tekabül eden 2 USD tutarındaki kısmın MESBAŞ'a bırakılmasının uygun bulunduğu; İşletici veya B.K.İ.'nin Yetki ve Görevleri" başlıklı 26'ncı maddesinin b bendine atıf yapılarak kullanıcıların Bölge içinde talep edecekleri gemi, liman ve diğer hizmetlerin yapılması veya kendi sorumluluğunda yaptırılmasını temin edecek hizmet sözleşmelerinin düzenlenmesinin İşletici/B.K.İ.'nin yetkileri arasında sayıldığı; hizmetin özelliği veya eşyanın niteliğinden dolayı, ilave ve indirimli ücret uygulamasının esas ücretler üzerinden yapılabileceği; ... firmasına uygulanacak tarifinin görüşüldüğü toplantılara Yönetim Kurulu Başkanı olan ilgili kişinin katılmadığı; MESBAŞ'ın Sözleşme hükümlerine göre kullanıcıların yükleme, boşaltma, hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetlerini tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat yapabileceği veya başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırabileceği; Kuruluş ve İşletmesi hükümlerine göre kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edilemeyeceği; ... firmasına faaliyet ruhsatı verilirken yatırımın bölgeye kazandırılması bakımından bu ruhsat ile bağlantılı olarak Bakanlıkça sağlanan tüm hakların Bakanlık tarafından güvence altına alındığı, Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer alan öneri kapsamında uygulama yapılmasının Yönetmelik düzenlemelerine aykırılık teşkil edeceği ifade edilmişse de;

A) Bölgede kullanıcılar tarafından ihtiyaç duyulan hizmetlerin verilmesi bakımından İşletici/BKİ şirketlerin tek yetkili kişi oldukları; bu hizmetlerin Genel Müdürlük tarafından belirlenen tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat İşletici/BKİ şirket tarafından yapılacağı veya kendi sorumluluğunda başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırılacağı ifade edilmektedir. Söz konusu hizmetlerin İşletici veya BKİ'nin kendi sorumluluğunda başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırılmasından ise anlaşılması gerekenin Bölge rıhtımları, terminal sahaları ve depolarında her türlü malların yükleme, boşaltma ve istifleme hizmetlerinin, diğer bir ifadeyle liman müteahhitliğinin tamamının başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırılması olup, bir kullanıcıya özgü olarak kendi deposuna gelen başka kullanıcıların mallarını rıhtımda yüklemesine ve boşaltmasına imtiyaz sağlanması serbest bölge mevzuatına aykırılık teşkil

etmektedir. Nitekim 2017 yılına kadar Bölgede liman, depo ve terminal hizmetleri serbest bölge mevzuatına uygun olarak MESBAŞ tarafından yetkilendirilen ... Ltd. Şti. firması tarafından yürütülmüştür. Çünkü bu durumda hizmet tarifesi tüm kullanıcılara eşit olarak uygulanmakta olup, özel hesaba eksik ödeme yapılmasına sebebiyet vermemektedir.

Ancak ... firması örneğinde, hizmet tarifesi yerine ... firmasına yönelik ayrı bir tarife uygulanmaktadır. Dolayısıyla standart hizmet tarifesinin ... firmasına uygulanmadığı belirtilmesine rağmen, hizmet tarifesine atıf yapılarak ilave ve indirimli ücret uygulamasının ileri sürülmesi eleştiri konusu yapılan hususu karşılar nitelikte değildir.

Eleştiriye konu edilen bu husus hakkında aynı zamanda Denetim Hizmetleri Başkanlığı tarafından İnceleme Raporu düzenlenmiştir. Söz konusu raporda; 2016 yılı için ... firmasına avantajlı tarife uygulanması neticesinde MESBAŞ tarafından net 318.171,00 USD gelirin elde edilemediği belirtilmiştir. Bu durum ise dolaylı olarak özel hesaba aktarılan işleticilik payının da %4 eksik hesaplanmasına sebebiyet vermektedir.

Diğer taraftan, Bakanlık tarafından ... firmasının tonaja bağlı olmaksızın MESBAŞ'a her yıl 131.000,00 USD tutarında ödeme yapılması; belirli bir tonajın (85 bin) aşılması halinde ise ton başına 1,19 USD ödeme yapılması taahhütleri ile hayata geçirilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ... firması tarafından 2005-2011 yılları arasında 115.000,00 USD ödeme yaptığı tespit edilmiştir.

Yapılan açıklamaların ötesinde, ... firmasının terminaline gelen yükler için yükleme/boşaltma hizmetlerini ücreti karşılığında vererek depo işletmeciliği ve alım-satım faaliyetleri dışında yükleme/boşaltma hizmetleri üzerinden de kazanç elde ettiği görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, ... firması indirimli tarife üzerinden ücret ödemekle birlikte bu indirimi yükleme boşaltma hizmeti verdiği (müşterilerine) diğer kullanıcılara yansıtılmamaktadır. Bakanlık tarafından inisiyatif kullanılarak ... firmasına yükleme boşaltma faaliyetinde imtiyaz sağlanmasının özünde ... firmasının bu faaliyetten kazanç elde etmesi olmayıp, Bölgeyi kullanıcılar bakımından daha cazip hale getirmek olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca kamu idaresi cevabında; Kuruluş ve İşletmesi hükümlerine göre kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edilemeyeceği belirtilmekle birlikte bu düzenleme 2017 yılından itibaren uygulamaya konulmuştur.

Dolayısıyla bu tarihe kadar tüm kullanıcılar kendi alanlarında kendi iş makineleri ile yaptığı yükleme boşaltma faaliyetleri için hizmet tarifesine göre MESBAŞ'a %20 koordinasyon ücreti öderken, ... firması bu ücretten de muaf tutulmuştur.

Bulgu'da ve yukarıda açıklanan gerekçelerle, ... firması lehine sağlanan tarife indiriminin kaldırılması, hizmet tarifesinin tüm kullanıcılara eşit biçimde uygulanması, gemi ve liman hizmetlerinin MESBAŞ'ın kendisi tarafından yapılması veya kendi sorumluluğu altında yaptırılması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

B) Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin; "Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c-3 bendinde; Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde kira bedellerinin işletici tarafından yüzde 90'ının, özel hesaba yatırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik hükmünde yer alan açık hüküm karşısında idarenin buna aykırı olarak işlem tesis etmesi ve inisiyatif kullanması mümkün değildir. Kira gelir payı aktarımlarının Yönetmelik hükmüne uygun yapılması ve özel hesaba yapılan eksik aktarımların giderilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 5: Serbest Bölgelerde Hazine Taşınmazlarının Kiraya Verilmesi ve Tahsis Adı Altında Kullanım Haklarının Kullanıcılara Bırakılması İşlemlerinin Yasal Dayanağının Bulunmaması

Serbest bölge için Bakanlığa tahsis edilen hazine taşınmazlarının, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından herhangi bir yasal dayanak olmaksızın kiraya verildiği ve "tahsis" adı altında kullanım haklarının serbest bölge kullanıcılarına bırakıldığı görülmüştür.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun,

"*Bölgenin düzenlenme esasları*" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

"... *Serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılara Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabilir veya bunlar üzerinde 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebilir. (Mülga cümle: 9/2/2017-6772/1 md.) (...) (Ek cümleler: 9/2/2017-6772/1 md.) Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile bunlar üzerinde bulunan bina ve tesisler kiralanabilir veya aynı süre ile kullanma izni verilebilir ...*"

hükmü yer almakta,

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin (SBUY), “Üstyapı Tesisleri” başlıklı 8’inci maddesinin birinci ve dokuzuncu fıkralarında;

“Bölge için tahsis edilen Hazineye veya mülkiyeti bir kamu kuruluşuna ait arazi Genel Müdürlük tarafından üzerine üst yapı yapılmak üzere İşletici veya B.K.İ. 'ne bir sözleşme ile tamamen veya kısmen kiralanabileceği gibi, faaliyet ruhsatı verilmesi uygun bulunan gerçek veya tüzel kişilere de bir sözleşme ile kiralanabilir.

(Ek Fıkra, 22.04.2010 tarih ve 27560 sayılı Resmi Gazete) Kanun hükümleri uyarınca, serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılar lehine, serbest bölge sınırları içerisinde bulunan Hazinenin özel mülkiyetindeki arazi, arsa ve binalar üzerinde 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilmesi ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler üzerinde ise aynı süre ile kullanma izni verilmesi mümkündür. Bu işlemlere ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı ile Müsteşarlık tarafından ortaklaşa hazırlanacak ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca çıkarılacak tebliğ ile belirlenir.”

denilmektedir.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 13'üncü maddesinde ise Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleri;

“... ”

a) Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,

b) (Değişik: 26/5/2004-5177/36 md.) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak,..”

şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, hazinenin mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar, serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcılara kiralanabilmekte veya bu araziler üzerinde irtifak hakkı kurulabilmektedir. Ancak özel kanun niteliğini haiz Serbest Bölgeler Kanunu'nda, hazine taşınmazları üzerinde mülkiyet hakkını kısıtlayan irtifak hakkı

kurma, kiralama gibi işlemlerin tesisinde, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğüne yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmadığından, serbest bölgelerdeki hazine taşınmazların tasarruf yetkisinde genel düzenleme olan 178 sayılı KHK hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Bahse konu genel düzenlemelerde, mülkiyeti Maliye hazinesi adına kayıtlı taşınmazlarla ilgili tasarrufta bulunma yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiş olup, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 324 Sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği ve diğer ikincil düzenlemeler esas alınarak işlem tesis edilmektedir.

Uygulamada ise, serbest bölgelerde hazine taşınmazların kiralanması işlemleri ile bu taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi işlemlerinin, SBUY ve “2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsis, Devir ve Satışı ile Kullanıma Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge” adı altında yasal dayanağı olmayan ve önemli mali konuları içeren bir düzenleme ile yürütüldüğü; üstelik söz konusu Genelge’de, Kanun ve Yönetmelik’te yer almayan hususların düzenlendiği ve arazisi hazineye ait serbest bölgelerde hazineye intikal eden üstyapı ve tesislerin yeniden inşa edilmesi suretiyle yıkılmasına ve kullanım hakkının “tahsis” adı altında kullanıcılara bırakılmasına yönelik düzenlemeler getirildiği anlaşılmıştır. Dolayısıyla fiili durumda, bahse konu Serbest Bölge Uygulama Yönetmeliği ve Genelge düzenlemeleri ile yapılan işlemler genel hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, idarece, düzenleyici işlemlerin Kanun’un belirlediği sınırlar dâhilinde çıkarılması; Kanun’da yer verilmeyen ve mali konuları da içeren hususlara ilişkin genelgeler ile düzenleme yapılmaması; 2012/3 sayılı Genelge ile düzenlenen konuların yasal zemine oturtulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile ilgili Maliye Bakanlığının sahip olduğu tasarruf yetkisinin Ekonomi Bakanlığı tarafından kullanılmasına ilişkin olarak Serbest Bölgeler Kanunu’nda hüküm yer almamakta; benzer şekilde genel hükümlerde de tahsisli taşınmazların ilgili idarece bu şekilde yatırımcıların kullanımına bırakılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda söz konusu işlemlerin Yönetmelik ve Genel Müdürlük tarafından yürürlüğe konulan Genelge ile yürütülmesinin normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Serbest Bölgeler Kanunu’nun “*Bölgenin düzenlenme esasları*” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; “... *Serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılara*

Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabilir veya bunlar üzerinde 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebilir.” hükmünün yer aldığı; Kanun’un “*Uygulanmayan hükümler*” başlıklı 12’nci maddesinde, “*Ayrıca, 5 inci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.*” düzenlemesine, “*Uygulama Yönetmeliği*” başlıklı 13’ncü maddesinde “*(...) serbest bölgelerin işletilmesine dair diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.*” hükmüne yer verildiği,

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinde “*Bölge için tahsis edilen Hazineye veya mülkiyeti bir kamu kuruluşuna ait arazi Genel Müdürlük tarafından üzerine üst yapı yapılmak üzere İşletici veya B.K.İ. ’ne bir sözleşme ile tamamen veya kısmen kiralanabileceği gibi, faaliyet ruhsatı verilmesi uygun bulunan gerçek veya tüzel kişilere de bir sözleşme ile kiralanabilir. (...) düzenlemesi ile “Bölgedeki bina ve tesisler; (...) diğer kullanıcılara kiraya verilebilir, devredilebilir (...).” hükmünün bulunduğu;*

- 2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge’nin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinin ikinci fıkrasında geçen “*Bölgedeki bina ve tesisler diğer kullanıcılara kiraya verilebilir, devredilebilir (...).*” düzenlemesi ile 41’inci maddesinin “*d) Kanununun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen diğer gelirler*” bendi altındaki “*4) Herhangi bir nedenle Hazineye intikal eden (...) gayrimenkullerin kullanım hakkının süreli olarak devrinden elde edilecek gelirler*” düzenlemesine dayanılarak hazırlandığı; dolayısıyla, söz konusu Genelge’nin yasal dayanaktan yoksun bir ikincil mevzuat hükmünde olduğu yönündeki tespitlere iştirak edilmediği,

- 2012/3 sayılı Genelge ile düzenlenen ve “*Tahsis: Arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde Hazineye intikal eden üst yapı ve tesislerin, kullanım haklarının serbest bölge amaçlarına uygun olarak Bakanlık tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde ve bir bedel karşılığında belirli bir süre ile kullanıcılara bırakılması*” biçiminde esasen bir kiralama faaliyeti olarak tanımlanan tahsis işlemi; Hazineye intikal eden üstyapıların, işletici veya B.K.İ. şirket aracılığı kullanılmadan, doğrudan Bakanlığımız tarafından peşin bedelle, ruhsat süresince kullandırılmasına yönelik bir kiralama uygulaması olduğu,

- Diğer taraftan, Kanun’un Hazinenin özel mülkiyetindeki serbest bölge arazileri, arsa ve binaları üzerinde kullanıcı lehine irtifak tesis edilmesi veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki serbest bölge alanlarında bulunan arazi, arsa ve binalara kullanıcı lehine sınırlı aynı hak niteliğinde kullanma izni verilmesine yönelik düzenlemelere ilişkin, Serbest Bölgeler

Uygulama Yönetmeliği'nin “Üstyapı Tesisleri” başlıklı 8'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında (ek fıkra) geçen “*Bu işlemlere ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı ile [Ekonomi Bakanlığı] tarafından ortaklaşa hazırlanacak ve [Ekonomi Bakanlığınca] çıkarılacak tebliğ ile belirlenir.*” hükmünün bulunduğu; bahse konu Yönetmelik düzenlemesi çerçevesinde Maliye Bakanlığı ile birlikte yapılan çalışmalar neticesinde, serbest bölgelerde bulunan Hazine taşınmazları üzerinde bu yönlü bir sınırlı aynı hak tesis edilmesinin, bölgelerin sevk ve idaresinde sorun yaratacağı, faaliyet ruhsatı iptal edilen kullanıcıların bölge arazi, arsa ve binaları üzerindeki haklarının sürmesine neden olacağı, bu durumun sınırlı nitelikteki serbest bölge arazilerinin ekonomiye katkı sunmak üzere kullandırılmasında önemli sıkıntılara yol açacağı sonuçlarına ulaşıldığından, çalışmalar düzenleme yapılmaksızın nihayetlenildiği; bu konuda Maliye Bakanlığı ile Bakanlığımız arasında herhangi bir ihtilaf ve tereddüt bulunmadığı,

- Sonuç olarak, Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer verilen tespite iştirak edilmediği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Serbest Bölgeler Kanunu'nun “*Bölgenin düzenlenme esasları*” başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; “*Serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılara Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabilir...*” hükmüne yer verildiği; Serbest Bölgeler Kanunu'nun “*Uygulama Yönetmeliği*” başlıklı 13'ncü maddesinde ise “*(...) serbest bölgelerin işletilmesine dair diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.*” düzenlemesine yer verildiği ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin farklı maddelerinde Hazine arazilerinin kullanıcılara Genel Müdürlük tarafından kiralanabileceğine ilişkin açık hükümler olduğu; 2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge'de ise “*tahsis*” kavramının aslında bir çeşit kiralama faaliyeti olduğu; söz konusu Genelge'nin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında geçen “*Bölgedeki bina ve tesisler diğer kullanıcılara kiraya verilebilir, devredilebilir (...).*” düzenlemesi ile 41'inci maddesinin “*d) Kanunun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen diğer gelirler*” bendi altındaki “*4) Herhangi bir nedenle Hazineye intikal eden (...) gayrimenkullerin kullanım hakkının süreli olarak devrinden elde edilecek gelirler*” düzenlemesine dayanılarak hazırlandığı; dolayısıyla söz konusu Genelge'nin yasal dayanaktan yoksun bir ikincil mevzuat hükmünde olduğu yönündeki tespitlere iştirak edilmediği belirtilmiş olsa da; Serbest Bölgeler Kanunu'nda,

serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılara Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabileceği veya bunlar üzerinde 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebileceği hüküm altına alınmakla birlikte; anılan Kanun'da hazine taşınmazları üzerinde mülkiyet hakkını kısıtlayan irtifak hakkı kurma, kiralama gibi işlemlerin tesisinde Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğüne yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmadığı; dolayısıyla serbest bölgelerdeki hazine taşınmazlarının tasarruf yetkisinin genel düzenleme olan 178 sayılı KHK hükümlerinde belirtildiği üzere Maliye Bakanlığına ait olması gerektiği; ikincil mevzuat olan Serbest Bölge Uygulama Yönetmeliği ve 2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsis, Devir ve Satışı ile Kullanıma Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge ile 178 sayılı KHK'ya aykırı işlem tesis edilmesi mümkün olmadığından, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından hazine taşınmazlarının kiralanmasının ve kullanım haklarının kullanıcılara bırakılmasının yasal dayanağının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 13'üncü maddesinde ise Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleri;

“ ...

a) *Hazinesinin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,*

b) *(Değişik: 26/5/2004-5177/36 md.) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak,..”*

şeklinde belirlenmiştir.

Bahse konu 178 sayılı KHK ile mülkiyeti Maliye hazinesi adına kayıtlı taşınmazlarla ilgili tasarrufta bulunma yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiş olup, bu yetki Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 324 Sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği ve diğer ikincil düzenlemeler esas alınarak yürütülmektedir.

Diğer taraftan, 26.04.2009 Tarih ve 27211 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 324 Sıra No’lu Milli Emlak Genel Tebliği’nin “*Serbest bölgelerde yapılacak yatırımlar (Ek:RG-1/2/2012-28191)*” başlıklı 8’inci maddesinde;

“ (1) 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun 5 inci maddesi uyarınca serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcıların talep etmesi halinde, Hazinesin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde Yönetmeliğin 12 nci maddesine göre takdir edilecek bedel üzerinden irtifak hakkı tesis edilecek veya kullanma izni verilecektir.”

belirtilmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’in 12’inci maddesinde ise Hazine taşınmazı üzerinde kiralama, kullanma izni veya irtifak hakkı kurulmasında bedel tespit ve takdirinin hangi usul ve esaslara göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Serbest bölgelere benzer şekilde kültür, turizm, enerji, petrol boru hatları, elektrik iletimi, özelleştirme vb. özel nitelikli benzer yatırımlarda ilgili özel kanun hükümleri uyarınca sözleşme öncesi işlemler yürütülmekte ancak ilgili kamu idarelerince kanunlarında yer alan hükümler doğrultusunda yatırımcıların belirlenmesinden sonra irtifak hakkı gibi arazinin kullanımına esas sözleşmeler, nihai yatırımcılar ile Maliye Bakanlığı arasında imzalanmaktadır.

Serbest Bölgeler Kanunu’nun 12’nci maddesinde yer alan hüküm ile; hazinenin özel mülkiyetindeki arazi, arsa ve binaların kiralanması, bunlar üzerinde irtifak hakkı kurulması ve kullanma izni verilmesi işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’ndan istisna tutulması, anılan işlemlerin 2886 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usullerine tabi olmayacağı yönündendir.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerinden anlaşılacağı üzere Maliye Bakanlığı tarafından; serbest bölgelerde yapılacak yatırımlar bakımından, Hazinesin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların kiralanması, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni verilmesine yönelik işlemlerin usul ve esasları tarif edilmiştir. Ancak uygulamada ise bu işlemler, kiralama bakımından Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği; hazine taşınmazlarının kullanım hakkının, serbest bölge kullanıcılarına verilmesi bakımından ise Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü tarafından yürürlüğe konulan 2012/3 sayılı Genelge ile yürütülmektedir.

Bahse konu mevzuat hükümleri doğrultusunda kamu idaresi cevabında belirtilen “Maliye Bakanlığı ile birlikte yapılan çalışmalar neticesinde, serbest bölgelerde bulunan Hazine taşınmazları üzerinde bu yönlü bir sınırlı aynı hak tesis edilmesinin, bölgelerin sevk ve idaresinde sorun yaratacağı, faaliyet ruhsatı iptal edilen kullanıcıların bölge arazi, arsa ve binaları üzerindeki haklarının sürmesine neden olacağı, bu durumun sınırlı nitelikteki serbest bölge arazilerinin ekonomiye katkı sunmak üzere kullandırılmasında önemli sıkıntılara yol açacağı sonuçlarına ulaşıldığından, çalışmalar düzenleme yapılmaksızın nihayetlendirilmiştir.” ifadesine katılmak mümkün değildir.

Bu itibarla, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile ilgili Maliye Bakanlığının sahip olduğu tasarruf yetkisinin Ekonomi Bakanlığı tarafından kullanılmasına ilişkin olarak Serbest Bölgeler Kanunu’nda hüküm yer almamakta; benzer şekilde genel hükümlerde de tahsisli taşınmazların ilgili idarece bu şekilde yatırımcıların kullanımına bırakılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda söz konusu işlemlerin Yönetmelik ve Genel Müdürlük tarafından yürürlüğe konulan Genelge ile yürütülmesinin normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil ettiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 6: Hazineye İntikal Eden Üstyapının Genelgeye Aykırı Olarak İndirimli Kiralanması ve Mevcut Kiracısına Yeniden İnşa Edilmesi Suretiyle Bedelsiz Tahsis Edilmesi

Hazineye intikal eden üstyapının, tahsis ilanına çıkılmasından itibaren bir yıl içerisinde kiralanmasına rağmen kira tarifesinde %45 indirim yapıldığı ve söz konusu üstyapının kira sözleşmesi süresi içerisinde kiracısına yeniden inşa edilmek üzere bedelsiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’un “*Hesap verme sorumluluğu*” başlıklı 8’inci maddesinde; “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” hükmü yer almaktadır.

2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge’nin;

9'uncu maddesinde; “(1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, bir yıl içerisinde tahsis ya da tamamen kiralaması yapılamayan üstyapının tamamının kiralanması şartıyla kira tarifesine %40 indirim uygulanabilir.”;

10'uncu maddesinde; “(1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, 18 ay içinde tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapıların yıkılmasına yönelik talepler, Bölge Müdürlüğünün uygun görüşüne istinaden, Genel Müdürlük tarafından değerlendirmeye alınabilir.”;

11'inci maddesinde; “... (2) Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılacak değerlendirme sürecinde, yıkılması talep edilen üstyapının tahsisi veya tamamen kiralanmasına yönelik taleplerin ortaya çıkması halinde, yıkım taleplerine yönelik değerlendirme sonlandırılarak, tahsis veya kiralama talepleri değerlendirmeye alınır.”;

Geçici Madde 3'de (24/07/2014 Yürürlük) ise “İş bu maddenin yayımlandığı tarihe kadar, Genelge'nin 5'inci maddesi kapsamında üst yapı bedeli tespit edilen ve 6 ve 7'nci maddeleri uyarınca tahsis ilanına çıkılmasına rağmen talep görmeyen, geçerli kira tarifesi üzerinden kiralaması ya da 9'uncu madde kapsamında indirimli kiralaması yapılamayan veya 10'uncu madde kapsamında yıkım talebi alınmamış olan üst yapılarla sınırlı olmak üzere;

...b) Üstyapının tamamının kiralanması şartıyla kira tarifesinde 9'uncu madde kapsamında %40 yerine %45 indirim uygulanabilir...”

düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Genelge düzenlemelerine göre tahsis ilanına çıkarılan üstyaplardan; bir yıl içerisinde tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapının kira tarifesinde Geçici 3'üncü maddeye göre %45 indirim yapılarak kiralanabileceği, 18 ay içerisinde kiralanması ya da tahsisi yapılamayan üstyapılar için kullanıcılardan gelen yıkım ve yeniden inşa taleplerinin Genel Müdürlük tarafından değerlendirmeye alınabileceği, değerlendirme sürecinde tahsis veya kiralama talebi gelmesi durumunda yıkım talebine yönelik değerlendirmenin sonlandırılacağı ifade edilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, 14.08.2014 tarihinde tahsis ilanına çıkılan 646.000-USD değer tespiti yapılmış 2.616m² kapalı alana sahip hazineye intikal eden üstyapının, bir yıl içerisinde (31.07.2015 tarihinde ... Tarım Ürünleri Ltd. Şti'ye) kiralanmasına rağmen kira tarifesinde %45 indirim uygulandığı ve sözleşme süresi içerisinde kiracısına 02.06.2017 tarihli

Değerlendirme Komisyonu Kararı ile yeniden inşa edilmesi suretiyle bedelsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Genelge düzenlemelerine göre indirimli kiralamadan bahsedebilmek için öncelikle her hâlükârda tahsis ilanından itibaren 1 yıllık sürenin geçmiş olması gerekmektedir. Bu süre geçmeden kira tarifesinde %40 veya %45 yapılabilmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan, indirimli kiralamaya ilişkin şartlar oluşmadığı gibi bahse konu üstyapının yeniden inşası kapsamında bedelsiz tahsis edilebilmesi hiç mümkün değildir. Çünkü üstyapının kiralaması yapılmış olup üstelik bu kiralama 18 aylık süre içerisinde yapılmıştır.

Sonuç olarak, Hazineye intikal eden üstyapıların 2012/3 sayılı Genelgede belirtilen şartlar oluşmadan indirimli kiralanması ve bedelsiz tahsis edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Raporda yer verilen yıkım uygulamasında, yıkılacak üstyapı firmaya kullandırılmamakta, üstyapı kıymet olarak garanti altına alınarak esasen arazi tahsisi yapılmaktadır. Bu nedenle Raporda yer alan ve üstyapının kullandırıldığına ilişkin anlamlar içeren “bedelsiz tahsis” yapıldığına ilişkin değerlendirmelere katılmadığı, mevcut üstyapının süresiz ve kesin teminat mektubuna bağlandığı ve söz konusu üstyapının taahhütlere uygun olarak yenisiyle değiştirildiğinde teminatın iade edileceği; yıkım konusunda Bakanlığın yaklaşımının, sınırlı serbest bölge arazilerinin atıl binalarla işgal edilmemesi olduğu,

- Yıkım Genelgesi ile ortaya konulan sistematiğe, Hazineye intikal etmiş üstyapıda intikalden sonra yapılan ilk ilandan başlayarak bekleme süreleri yalnızca bir kez işletilmekte olup, bekleme süresi itibarıyla örneğin yıkım taleplerinin alınacağı aşamaya gelmiş bir üstyapının tamamının kiralamaya konu edilmesi halinde kiralama süresince yıkım taleplerinin değerlendirmeye alınmadığı; kiracının üstyapıdan ayrılması halinde ise süreç başa dönmeyerek, üstyapının hemen yıkım talebine konu edilebilir hale geldiği; Aksi haldeki bir uygulamada, hâlihazırda bir firmaya kiralanmış durumda olan bir üstyapının yıkıma konu edilebilmesi için ilgili üstyapıya ilişkin yeniden tahsis ilanına çıkılması, tahsis ilanının sonucunun 18 ay (Geçici 1’inci madde kapsamındakiler için 9 ay) süreyle beklenmesi gibi bir durumun ortaya çıkacağı,

- Bahse konu üstyapının ağır biçimde yıpranmış olması ve uzun zamandır atıl durumda olması hasebiyle, binanın ekonomiye kazandırılmasında gecikmeye mahal vermemek üzere

2012/3 sayılı Genelgenin özel ve zorunluluk arz eden durumları inceleyip sonuçlandırmaya ilişkin tanıdığı yetkiler çerçevesinde işlemlerin yapıldığı,

- Binanın 19.06.2014 tarihinde Değer Tespiti yaptırılarak, 14.08.2014 tarihinde tahsis ilanına çıkıldığı, fakat talep gelmediği,

- Söz konusu üstyapı için 14.08.2014 tarihinde tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, 14.04.2015 tarihi itibariyle indirimli kiralamaya, 14.07.2015 itibariyle de yıkıma konu edilebilecek bir nitelik kazandığı, 25.07.2014 tarihi itibariyle ise Genelgenin Geçici 3'üncü maddesinde yer verilen ilave indirimlerin kapsamına girdiği,

- Ege Serbest Bölgesi'nde 28.03.2014 tarihinde Hazineye intikal eden P1 ada, 65 sayılı parselde bulunan 2.616 m²'lik kapalı alana sahip üstyapının bulunduğu arazi ekonomiye kazandırıldığı, ... firması tarafından yeni üstyapı inşaatının sürdürüldüğü,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Sayıştay Başkanlığı tarafından 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu düzenlemeleri, Bakanlığın teşkilat ve görevlerine ilişkin 637 sayılı KHK düzenlemeleri, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği düzenlemeleri ve Maliye Bakanlığı ile hiçbir tereddüt yaşanmaksızın işbirliği içerisinde 06.06.1985 tarihinden itibaren süregelen ve en başından itibaren işletici ve B.K.İ. şirketler üzerinden arazi kiralama faaliyeti biçiminde yürütülen 33 yıllık uygulamayı göz önünde bulundurmadan yapılan değerlendirmelere Bakanlık tarafından iştirak edilmediği, Raporda yer alan ve üstyapının kullandırıldığına ilişkin anlamlar içeren "bedelsiz tahsis" yapıldığına ilişkin değerlendirmelere iştirak edilmediği; anılan üstyapının ya da arazisinin bir an önce ekonomiye kazandırılmasına yönelik olarak tahsis ilanından 6 ay sonra indirimli kiralama ve 9 ay sonra yıkıma konu edilme imkânı sağlayan 2012/3 sayılı Genelgenin Geçici 1'inci maddesi çerçevesinde işlem yapılmasının mümkün olduğu; Firma tarafından yaklaşık 2 yıllık kiralama sürecinde yapmış olduğu tüm tadilatlarla rağmen, binanın faaliyetlerine uygun hale getirilemediğini belirterek, üstyapıyı kullanmayı sonlandırdığı ve kira sözleşmesi 05.05.2017 tarihinde feshedildiği ve firmanın yıkım müracaatında bulunduğu ve talebin Bakanlık tarafından uygun görüldüğü ifade edilmişse de; (Bulgu 5'de bahse konu Genelge'nin yasal dayanağının bulunmadığı ayrıntılı biçimde belirtilmiş olup) tüm düzenlemeleri Genel Müdürlüğün kendisi tarafından yürürlüğe konulan Genelgeye yine idarenin kendisi tarafından uyulmadığı; buna rağmen çoğunlukla genel ifadelerle konuya cevap verildiği; ileri sürülen 2012/3 sayılı Genelge'nin Geçici 1'inci

maddesinin Bulgu konusu edilen üstyapıyı kapsamadığı çünkü anılan üstyapının değer tespitinin 2011/2 sayılı Genelge düzenlemelerine değil 2012/3 sayılı Genelge düzenlemelerine göre yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bunun yanında, bulgu'da belirtilen bedelsiz tahsis ifadesinden kastedilen hususun; Hazineye intikal eden üstyapının Genelge'nin temel düzenlemelerine göre değer tespiti yapıp bu bedel üzerinden talep eden kullanıcılara tahsis edilmesi yerine, Genelge'de belirtilen şartlar oluşmadan yeniden inşa edilmek suretiyle bedelsiz tahsis edilmesidir.

Yapılan incelemelerde, 14.08.2014 tarihinde tahsis ilanına çıkılan 646.000,00 USD değer tespiti yapılmış 2.616m² kapalı alana sahip hazineye intikal eden üstyapının, bir yıl içerisinde (31.07.2015 tarihinde ... Tarım Ürünleri Ltd. Şti'ye) kiralanmasına rağmen kira tarifesinde %45 indirim uygulandığı ve sözleşme süresi içerisinde kiracısına 02.06.2017 tarihli Değerlendirme Komisyonu Kararı ile yeniden inşa edilmesi suretiyle bedelsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Genelge düzenlemelerine göre indirimli kiralamadan bahsedebilmek için öncelikle her hâlükârda tahsis ilanından itibaren 1 yıllık sürenin geçmiş olması gerekmektedir. Bu süre geçmeden kira tarifesinde %40 veya %45 yapılabilmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan, indirimli kiralamaya ilişkin şartlar oluşmadığı gibi bahse konu üstyapının yeniden inşası kapsamında bedelsiz tahsis edilebilmesi hiç mümkün değildir. Çünkü üstyapının kiralanması yapılmış olup üstelik bu kiralama 18 aylık süre içerisinde yapılmıştır.

Bu itibarla, Hazineye intikal eden üstyapıların, 2012/3 sayılı Genelgede belirtilen şartlar oluşmadan indirimli kiralanmasının ve bedelsiz tahsis edilmesinin mümkün olmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 7: Tahsis İlanına Çıkılan ve Kiralanması Yapılan Üstyapının Genelgeye Aykırı Olarak Yeniden İnşa Suretiyle Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi

Hazineye intikal eden üstyapının, tahsis ilanına çıkılması sonrasında kiralanmasının yapılmasına rağmen, kira süresinin sonunda kullanıma uygun olmadığı gerekçesiyle 2012/3 sayılı Genelge düzenlemelerine aykırı olarak yeniden inşa edilmesi suretiyle bedelsiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında*

görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü yer almaktadır.

2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge'nin 6'ncı, 9'uncu ve 10'uncu maddelerinde;

Madde 6- (1) Üstyapı bedeli tespit edilen üstyapılardan, Genel Müdürlük tarafından uygun görülenler kapsamında Genel Müdürlük tarafından uygun görülen zamanlarda tahsis ilanına çıkılır...

Madde 9- (1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, bir yıl içerisinde tahsisi ya da tamamen kiralaması yapılamayan üstyapının tamamının kiralanması şartıyla kira tarifesine %40 indirim uygulanabilir.

Madde 10- (1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, 18 ay içinde tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapıların yıkılmasına yönelik talepler, Bölge Müdürlüğü'nün uygun görüşüne istinaden, Genel Müdürlük tarafından değerlendirmeye alınabilir.

Madde 11- ... (2) Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılacak değerlendirme sürecinde, yıkılması talep edilen üstyapının tahsisi veya tamamen kiralanmasına yönelik taleplerin ortaya çıkması halinde, yıkım taleplerine yönelik değerlendirme sonlandırılarak, tahsis veya kiralama talepleri değerlendirmeye alınır.

düzenlemeleri yer almaktadır.

Yapılan düzenlemede tahsis ilanına çıkarılan üstyapılardan; bir yıl içerisinde tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapının kira tarifesinde %40 indirim yapılarak kiralanabileceği, 18 ay içerisinde kiralaması ya da tahsisi yapılamayan üstyapılar için kullanıcılardan gelen yıkım ve yeniden inşa taleplerinin, Genel Müdürlük tarafından değerlendirmeye alınabileceği, değerlendirme sürecinde tahsis veya kiralama talebi gelmesi durumunda yıkım talebine yönelik değerlendirmenin sonlandırılacağı ifade edilmektedir.

... Ltd. Şti.'nin, Ege Serbest Bölgesi'nde Hazineye intikal eden 287.697,68-USD değer tespiti yapılmış (P1 A ada 2 parsel) 1815m² kapalı alana sahip üstyapıyı, 2012/3 sayılı Genelge

kapsamında kiralama talebi Genel Müdürlük tarafından uygun bulunmuş ve 01.04.2013-31.03.2016 tarihlerini kapsayan 3 yıllık kapalı alan kira sözleşmesi imzalanmıştır.

Ancak yapılan incelemelerde, ... Ltd. Şti. tarafından 02.03.2016 tarihinde, kiracısı oldukları P1 A Ada 2 Parsel ile 3-4 Parselde bulunan binaların kullanım amaçlarına uygun olmadığını, yeni bir bina yapmak üzere söz konusu binaların arsalarının birleştirilerek yeniden inşa edilmesi suretiyle firmalarına bedelsiz tahsis edilmesinin talep edildiği; 23.06.2016 tarihinde ise bu taleplerinin Değerlendirme Komisyonu tarafından uygun bulunduğu tespit edilmiştir.

Hazineye intikal eden bir üstyapının kullanıma uygun olmadığı gerekçesiyle bedelsiz olarak yeniden inşa edilmesi suretiyle tahsis edilmesi için belirli koşulların oluşması gerekmektedir. Genelge'nin yukarıda belirtilen maddesine göre söz konusu koşul; tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, 18 ay içinde tahsis ya da kiralamasının yapılamamış olmasıdır. Söz konusu süre asgari süre olup, tahsis ilanı verilmesinden itibaren asgari süre geçtikten sonra da üstyapı kiraya verilmişse söz konusu üstyapının kullanıma uygun olmadığına ilişkin şartların oluştuğundan bahsetmek söz konusu değildir.

Serbest bölgelerde tahsis bedeli ödeyerek devraldıkları üstyapıları kendi faaliyetlerine uygun hale getirmek için ciddi maliyetlere katlanan kullanıcılar da bulunmaktadır. Dolayısıyla hazineye intikal eden değer tespiti yapılmış üstyapının kullanıma uygun olmadığı gerekçesiyle bedelsiz olarak yıkım yoluyla tahsis edilebilmesi için objektif koşulların var olması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Hazineye intikal eden ve değer tespiti yapılan üstyapıların, tahsis ilanına çıkılması ile ilgili olarak Genel Müdürlüğün uygun göreceği üstyapının ve zamanın beklenmesi ve sadece bir defa tahsis ilanına çıkılması şeffaflıktan uzak bir yaklaşımdır.

Sonuç itibarıyla, tahsis ilanı verilmesinden itibaren 18 aylık süre geçtikten sonra üstyapının kiraya verilmesi halinde, söz konusu üstyapının kullanıma veya talebe uygun olmadığına ilişkin şartların oluştuğundan bahsetmenin mümkün olmadığı, Hazine taşınmazının bedelsiz olarak yeniden inşa suretiyle bir firmaya devredilebilmesi için somut kriterlerin bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu kapsamında serbest bölgeler, ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, uluslararası ticareti geliştirmek amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuş olup, yatırımcılara vergisel avantajların yanı sıra orta

ve uzun vadeli plan yapabilme ve uygun altyapı imkânları ile sadeleştirilmiş bir bürokratik yapıyla hizmet vermeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, firmaların kullandıkları eski binaları üretim faaliyetlerini geliştirmek, kapasitelerini artırmak, daha çok ihracat yapabilmek ve istihdam sağlamak üzere yenilemek istemelerine yönelik taleplerin, serbest bölgelerin kuruluş amaçlarıyla uyumlu olduğu değerlendirilmektedir.

2009/3 sayılı Genelge uyarınca serbest bölgelerde yatırımcı kullanıcıların faaliyet ruhsat süresi üretim ruhsatı kapsamında 45 yıl, diğer faaliyet konuları için ise 30 yıl olarak belirlenmiştir. Serbest Bölgeler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 15.06.1985 tarihinde alım-satım, hizmetler dâhil tüm serbest bölge faaliyetlerine vergi teşviki sağlanırken, 2004 ve 2008 yıllarında yapılan Kanun değişiklikleri ile serbest bölgelerde önce teşviklerin uygulanması ruhsat süresi ile sınırlandırılmış, sonrasında ise yalnızca üretim faaliyetleri yönüyle bir teşvik sistemi geliştirilmiştir. Kanunda yapılan söz konusu değişiklikler, bölgelerde yürütülen faaliyetlerde ve bu faaliyetlerin yürütüldüğü üstyapı ihtiyaçlarında önemli değişikliklere neden olmuştur. Kanun değişiklikleri, alım-satım faaliyeti yürüten çok sayıda firmanın bölgelerden ayrılmasına neden olurken, bu firmalarca kullanılan çok katlı ofis niteliğindeki betonarme binalar atıl duruma düşmüş; buna mukabil üretim faaliyetlerine sağlanan teşvikler nedeniyle üretim binalarına olan ihtiyaç artmıştır.

Bu çerçevede, Hazineye intikal eden bir üstyapının herhangi bir firmaya tahsis edilmesi ya da kiralanması durumunda, 45 yıl gibi uzun bir süre yatırım planlaması öngörülen serbest bölgelerde binanın yıpranmış olması, kullanım amacına uygun olmaması gibi sebeplerle yıkılarak yerine yeni bir binanın inşa edilmesi gereksiniminin karşılanması gerekmiştir.

Söz konusu gereksinimlerin karşılanmasında, 3218 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde geçen; *"Serbest bölgede arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatlar bölge müdürlüğünce verilir ve denetlenir."* düzenlemesi kapsamında bölge müdürlükleri yetkili olmakla birlikte, tüm bölgelerde yürütülen faaliyetlerin usul ve esasa bağlanmasına yönelik olarak Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin 2012/3 Sayılı Genelge hazırlanmıştır.

Bu kapsamda, serbest bölgelerdeki üstyapılara ilişkin 2012/3 Sayılı Genelge ile serbest bölgelerde yatırım kolaylığı sağlamak amacıyla, Hazineye intikal eden bir üstyapının yıkımına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerde, belirli süre kayıtları ile tahsis (kullanma hakkının bedel karşılığı belli bir süre ile devri), kiralama, yıkım işlemleri

düzenlenmiştir. Ayrıca, özellik arz eden durumların Genel Müdürlük tarafından sonuca bağlanacağı hususuna yer verilmiştir.

Söz konusu Genelge, uygulanmaya başlandığı tarihten itibaren bölge üstyapılarının yenilenmesinde önemli katkılar sunmuş; tek veya çok katlı boş ofis binaları, terk edilmiş inşaat alanları ile işgal edilmiş bölge alanları yeniden ekonomiye kazandırılmıştır. Bahse konu Genelge’de yıkım konusunun en önemli unsurunu, süresiz ve kesin bir teminat mektubu alınması yoluyla, yıkılacak üstyapının kıymetinin garanti altına alınması uygulaması ile yıkıma konu üstyapının bulunduğu araziye ilişkin arazi kira sözleşmesinin akdedilmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer verilen yıkım uygulamasında, yıkılacak üstyapı firmaya kullanılmamakta, üstyapı kıymet olarak garanti altına alınarak esasen arazi tahsisi yapılmaktadır. Bu nedenle Raporda yer alan ve üstyapının kullanıldığına ilişkin anlamlar içeren “bedelsiz tahsis” yapıldığına ilişkin değerlendirmelere iştirak edilmemekte olup, mevcut üstyapı süresiz ve kesin teminat mektubuna bağlanmakta ve söz konusu üstyapı taahhütlere uygun olarak yenisiyle değiştirildiğinde teminat iade edilmektedir. Ayrıca yıkımın belirli bir proje taahhüdü ile asgari aynı yapı sınıfında ve kapalı alanda olması gerekmektedir.

Yıkım konusunda Bakanlığımız yaklaşımı, sınırlı serbest bölge arazilerinin atıl binalarla işgal edilmemesi olup, serbest bölgelerde binadan ziyade arazinin önemli olduğudur. Nitekim Bakanlığımız, teşkilat ve görevlerine ilişkin 637 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi uyarınca, serbest bölgelerin kalkınma planlarındaki hedeflere uygun olarak kurulması, yönetilmesi ve işletilmesine ilişkin ilke ve politikaları belirlemek ve 3218 sayılı Kanuna ilişkin düzenlemeler yapmakla görevli olup, sınırlı bir arazi üzerinde özgün teşviklerle donatılmış birer yatırım alanı olan serbest bölgelerde sınırlı arazinin en etkin biçimde yönetilmesi Bakanlığımız görev ve sorumluluğundadır.

Yıkım Genelgesi ile ortaya konulan sistematikte, Hazineye intikal etmiş üstyapıda intikalden sonra yapılan ilk ilandan başlayarak bekleme süreleri yalnızca bir kez işletilmekte olup, bekleme süresi itibariyle örneğin yıkım taleplerinin alınacağı aşamaya gelmiş bir üstyapının tamamının kiralama konu edilmesi halinde kiralama süresince yıkım talepleri değerlendirmeye alınmamakta; kiracının üstyapıdan ayrılması halinde ise süreç başa dönmeyerek, üstyapı hemen yıkım talebine konu edilebilir hale gelmektedir. Aksi haldeki bir uygulama, hâlihazırda bir firmaya kiralanmış durumda olan bir üstyapının yıkıma konu edilebilmesi için ilgili üstyapıya ilişkin yeniden tahsis ilanına çıkılması, tahsis ilanının

sonucunun 18 ay (Geçici 1'inci madde kapsamındakiler için 9 ay) süreyle beklenmesi gibi bir durum yaratacak ve zaten talep görmeyen bir üstyapıdan dolayı yatırımcı ihtiyaçları ve serbest bölge amaçları doğrultusunda bölge arazilerinin ekonomiye hizmet etmeye devam etmesine engel oluşturacaktır.

Bulgu'da özetle, Ege Serbest Bölgesi P1 A ada, 2 parselde bulunan 1.815 m²'lik kapalı alana sahip üstyapının, tahsis ilanına çıkılması sonrasında ... Ltd. Şti.'ne kiralanmasına rağmen, kira süresinin sonunda kiracısınca yeniden inşa edilmek üzere yıkılmasına (bedelsiz olarak tahsis ibaresine iştirak edilmemektedir) ilişkin işlemlerin 2012/3 sayılı Genelge hükümlerine aykırı olduğu ifade edilmektedir.

Ege Serbest Bölgesi P1 A ada, 2 parselde bulunan 30.03.2009 tarihinde Hazineye intikal etmiş ve 21.06.2012 tarihinde tahsis ilanına çıkılmış; 1.815 m²'lik kapalı alana sahip üstyapı ile P1 Ada 3-4 parseldeki 18.03.2002 tarihinde Hazineye intikal etmiş 2.323 m²'lik üstyapı, 2012/3 sayılı Genelge'de yıkım konusunun düzenlenmesine neden olan uzun zamandır atıl kalmış üstyapılardan olup; indirimli kiralama için bekleme süresinin 6 ay, yıkım için bekleme süresinin 9 aya düşürüldüğü Geçici 1'inci madde kapsamındaki uygulamaya konu edilmiştir.

2006 yılında faaliyetlerine başlayan ... Ltd. Şti. firması, 2012/3 Sayılı Genelge kapsamında, mevcut üstyapılarının yeni yatırımları kapsamında aldıkları makine ve ekipmanların tam kapasitede kullanımına izin vermemesi gerekçesiyle, Ege Serbest Bölgesi P1 A ada, 2 parselde bulunan 30.03.2009 tarihinde Hazineye intikal etmiş ve 21.06.2012 tarihinde tahsis ilanına çıkılmış; 1.815 m²'lik kapalı alana sahip üstyapı ile P1 Ada 3-4 parseldeki 18.03.2002 tarihinde Hazineye intikal etmiş 2.323 m²'lik üstyapıya ilişkin olarak indirimli kiralama talebinde bulunmuş ve üstyapı, Genelge'nin Geçici 1'inci maddesinde yer alan 6 aylık sürenin geçmiş olması nedeniyle adı geçen şirkete 29.03.2013 tarihinde indirimli olarak kiralanmıştır. Söz konusu üstyapı esasen Genelge'nin Geçici 1'inci maddesi kapsamında 9 aylık süre de geçmiş olduğundan yıkım talebine de konu edilebilir hale gelmiştir.

Firmanın 31.03.2016 tarihinde kira sözleşmesi sona ermiş ve Genelge uyarınca yıkım talebine konu edilebilir durumda bulunan üstyapılarla ilgili olarak firma 27.05.2016 tarihinde yeni yatırım ihtiyaçlarını karşılaması bakımından üretim ve depo alanlarının yetersiz kalması, binaların eski olması nedeniyle güvenlik sorunu yaratması, zemin taşıma kapasitesinin düşük olması, yükleme-boşaltma alanının park ve trafik sorunu yaratması gibi teknik kapasite yetersizlikleri nedeniyle, P1 Ada 2 no.lu ve 3-4 no.lu parsellerde bulunan binaların kullanım amacına uygun olmaması gerekçesiyle bahse konu üstyapılara yönelik yıkım talebinde

bulunmuştur. Bu talep ilgili Genelge uyarınca uygun bulunmuş ve firma, söz konusu parsellerin birleştirilmesi suretiyle, eski iki binanın değerinin üzerinde olan ve yeterli büyüklüğe ve teknik donanımına sahip yeni bir bina inşa etmiştir.

Bu çerçevede, Sayıştay Başkanlığı görüşlerine iştirak edilmemekte olup, iş ve işlemler Genelge hükümleri ile Bakanlığımız genel yetkilerine uygun bir nitelik arz etmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; 2012/3 sayılı Genelge ile ortaya konulan sistematikte, Hazineye intikal etmiş üstyapıda intikalden sonra yapılan ilk ilandan başlayarak bekleme süreleri yalnızca bir kez işletilmekte olduğu, bekleme süresi itibariyle örneğin yıkım taleplerinin alınacağı aşamaya gelmiş bir üstyapının tamamının kiralamaya konu edilmesi halinde kiralama süresince yıkım talepleri değerlendirmeye alınmadığı; kiracının üstyapıdan ayrılması halinde ise süreç başa dönülmeyerek, üstyapı hemen yıkım talebine konu edilebilir hale geldiği ifade edilmişse de; Genelge’de idare tarafından belirtildiği biçimde açık bir düzenleme olmadığı, mevcut düzenlemelerden yıkım suretiyle bedelsiz tahsise ilişkin koşulların, Hazineye intikal eden üstyapının 18 ay içinde tahsis ya da kiralamasının yapılamamış olmasıdır. Dolayısıyla kiralaması yapılmış bir üstyapı için, kiralama öncesi geçen süreye bakılarak söz konusu üstyapının kullanıma uygun olmadığına ilişkin şartların oluştuğundan bahsetmenin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, Bulgu’da belirtilen bedelsiz tahsis ifadesinden kastedilen hususun; Hazineye intikal eden üstyapının Genelge’nin temel düzenlemelerine göre değer tespiti yapıp bu bedel üzerinden talep eden kullanıcılara tahsis edilmesi yerine, kira sözleşmesi sona erdikten yaklaşık 3 ay sonra, diğer bir ifadeyle Genelge’de belirtilen şartlar oluşmadan yeniden inşa suretiyle bedelsiz tahsis edilmesidir.

Serbest bölgelerde tahsis bedeli ödeyerek devraldıkları üstyapıları kendi faaliyetlerine uygun hale getirmek için ciddi maliyetlere katlanan kullanıcılar da bulunmaktadır. Dolayısıyla hazineye intikal eden değer tespiti yapılmış ve üstelik kiralaması da yapılmış bir üstyapının kullanıma uygun olmadığı gerekçesiyle bedelsiz olarak yıkım yoluyla tahsis edilebilmesi için daha açık kriterlerin olması gerekmektedir.

Bu itibarla, tahsis ilanı verilmesinden itibaren 18 aylık süre geçtikten sonra üstyapının kiraya verilmesi halinde, söz konusu üstyapının kullanıma veya talebe uygun olmadığına ilişkin şartların oluştuğundan bahsetmenin mümkün olmadığı, Hazine taşınmazının bedelsiz olarak

yeniden inşa suretiyle bir firmaya devredilebilmesi için, somut kriterlerin bulunması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 8: Hazineye İntikal Eden Üstyapıya İlişkin Kiralama Taleplerinin Uygun Bulunmaması ve Bahse Konu Üstyapının Kiralama Talebinde Bulunan Şirkete Yeniden İnşa Edilmesi Suretiyle Bedelsiz Tahsis Edilmesi

Hazineye intikal eden ve 2.745.105-USD değer tespiti yapılmış 16.525m² kapalı alana sahip üstyapıya ilişkin kiralama talebinde bulunan 2 firmadan, ... Ltd. Şti.'nin faaliyet ruhsatı müracaatının uygun görülmediği, akabinde kiralama talebinde bulunan ... Yatçılık Ltd. Şti. firmasına söz konusu taşınmazın 2012/3 sayılı Genelge kapsamında yeniden inşa edilmesi suretiyle bedelsiz tahsis edildiği görülmüştür.

... Ltd. Şti. 11/07/2014 tarihinde, Antalya Serbest Bölgesi'nde Hazineye intikal eden bahse konu kapalı alanda kiracı kullanıcı statüsünde ve üretim konusunda faaliyette bulunmak üzere; akabinde Bölgenin yatırımcı kullanıcılarından ... Yatçılık Ltd. Şti. 15/07/2014 tarihinde, Hazineye ait bahse konu üstyapıyı tekne imalat işinde kullanmak üzere kiralama talebiyle Bölge Müdürlüğüne müracaatta bulunmuşlardır.

Aynı üstyapı için farklı tarihlerde iki firmanın kiralama talebinde bulunması nedeniyle üstyapının kiralamasının ne şekilde yapılması gerektiğine ilişkin Bölge Müdürlüğü tarafından Genel Müdürlüğe görüşü sorulmuş olup Genel Müdürlük tarafından; 11/08/2014 tarihinde ... Ltd. Şti.'nin talebinin uygun görülmediğinin söz konusu firmaya bildirildiği; diğer taraftan bahse konu binanın optimum düzeyde fayda sağlanması öngörülen bir firmaya kiralanmasının uygun olacağı ve ... Yatçılık Ltd. Şti.'ye kiralanması halinde, anılan firmanın bugüne kadar gerçekleştirmiş olduğu projeler, Bölge ticaret hacmine sağladığı katkı, mevcut üstyapısının gerçekleştirilmesi öngörülen projeler için yeterli olup olmadığı gibi hususların dikkate alınmasında yarar görüldüğü bildirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" hükmü yer almaktadır.

2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge'nin; "İndirimli Kiralama" başlıklı 9'uncu maddesinde ve "Arazisi Hazineye Ait Serbest Bölgelerde Talebe Uygun Olmayan Üstyapılar" başlıklı üçüncü bölümünde;

"İndirimli Kiralama

Madde 9- (1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, bir yıl içerisinde tahsisi ya da tamamen kiralaması yapılamayan üstyapının tamamının kiralanması şartıyla kira tarifesine %40 indirim uygulanabilir.

Genel Esaslar

Madde 10- (1) Tahsis ilanına çıkılmasından itibaren, 18 ay içinde tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapıların yıkılmasına yönelik talepler, Bölge Müdürlüğünün uygun görüşüne istinaden, Genel Müdürlük tarafından değerlendirmeye alınabilir.

...

Yıkım Taleplerinin Değerlendirilmesi

Madde 11- ... (2) Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılacak değerlendirme sürecinde, yıkılması talep edilen üstyapının tahsisi veya tamamen kiralanmasına yönelik taleplerin ortaya çıkması halinde, yıkım taleplerine yönelik değerlendirme sonlandırılarak, tahsis veya kiralama talepleri değerlendirmeye alınır.

Üstyapı Yıkım Kararı

Madde 12-...

(8) Yapı Kullanma İzin Belgesi/İskân Ruhsatı düzenlenmeden önce kullanıcının faaliyet ruhsatının Yönetmeliğin 14'üncü maddesi kapsamında iptal edilmesi, Genel Müdürlüğün bilgisi ve izni dışında olmak üzere, inşaatın belirlenen sürede tamamlanamaması veya bölgenin terk edildiğinin anlaşılması hallerinde, alınan teminatın tamamı Özel Hesaba irat kaydedilir.

düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerde; bir yıl içerisinde tahsis veya kiralaması yapılamayan üstyapının indirimli kiralanabileceği; tahsis ya da kiralaması yapılamayan üstyapıların yıkılmasına yönelik taleplerin değerlendirmeye alınabilmesi için asgari 18 aylık süre geçmesi gerektiği ve yıkım talebinin değerlendirme sürecinde, yıkılması talep edilen üstyapının tahsisi veya tamamen kiralanmasına yönelik taleplerin ortaya çıkması halinde, yıkım

taleplerine yönelik değerlendirme sonlandırılarak, tahsis veya kiralama taleplerinin değerlendirmeye alınacağı; Genel Müdürlüğün bilgisi ve izni dışında inşaatın belirlenen sürede tamamlanamaması halinde teminatın tamamının Özel Hesaba irat kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde; 06.01.2012 tarihinde tahsis ilanına çıkılan üstyapıya ilişkin olarak 11/07/2014 ve 15/07/2014 tarihlerinde iki ayrı Firmadan kiralama talebi geldiği; Genel Müdürlük tarafından bahse konu üstyapının optimum düzeyde fayda sağlanması öngörülen bir firmaya kiralanmasının değerlendirildiği ve ... Ltd. Şti.'nin talebinin uygun görülmediği; ancak ... Yatçılık Ltd. Şti. ile kira sözleşmesi yapılması beklenirken, bu defa 12/09/2014 tarihinde aynı Şirket tarafından bahse konu hazine binasının kullanım amaçlarına uygun olmadığı gerekçesiyle yeniden inşa edilmesi suretiyle bedelsiz olarak kendilerine tahsis edilmesinin talep edildiği ve Genel Müdürlük tarafından ise kiralama talepleri göz ardı edilerek söz konusu talebin Değerlendirme Komisyonu Kararı ile uygun bulunduğu tespit edilmiştir. Değerlendirme Komisyonu Kararında ve Bakanlık ile ... Yatçılık Ltd. Şti. arasında yapılan yazışmalarda kiralama talebi ile ilgili bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

Dahası, ... Yatçılık Ltd. Şti.'nin yeniden inşa talebinin uygun görülmesi ve akabinde kendisine defalarca ek süre verilmesine rağmen proje ve inşaat sürelerinde yükümlülüklerini yerine getirmediği, tamamını yıkma taahhüdü mevcutken bunun çeşitli gerekçelerle kademeli yıkıma dönüştürüldüğü ancak yine yükümlülüğünü yerine getiremediği; bölgenin fiziki doluluk oranı dikkate alındığında 16.525m² kapalı alana sahip tesisin, 11/02/2015 tarihinden buyana atıl bekletildiği ve teminat mektubunun irat kaydedilmesi alternatifinin de değerlendirilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu zararına sebebiyet verilmemesi için hazineye intikal eden bir üstyapıya ilişkin kiralama talepleri mevcutken bahse konu üstyapının yıkım yoluyla bedelsiz tahsis edilmesine yönelik talebin uygun görülmemesi; böyle bir talebin değerlendirmeye alınabilmesi için Değerlendirme Komisyonu Kararında bu duruma ilişkin gerekçelerin açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Antalya Serbest Bölgesi’nde 13, 14, 27, 28, 29 ve 30 numaralı parsellerde yer alan H-32 no.lu 16.525 m²’lik kapalı alana sahip üstyapıya yönelik olarak 06.01.2012 tarihinde tahsis ilanına çıkmış ve yaklaşık iki buçuk yıl boyunca hiçbir talep alınmamıştır. Söz konusu üstyapıya yönelik olarak, 11.07.2014 tarihinde ... firması tarafından, 15.07.2014 tarihinde ise ... Yatçılık firması tarafından kiralama talebinde bulunulmuştur.

Bahse konu üstyapı, 2012/3 sayılı Genelgede yıkım konusunun düzenlenmesine neden olan uzun zamandır atıl kalmış üstyapılardan olup; indirimli kiralama için bekleme süresinin 6 ay, yıkım için bekleme süresinin 9 aya düşürüldüğü Geçici 1'inci madde kapsamındaki uygulamaya konu edilmiştir.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 3'üncü maddesinin b fıkrasında "*Kullanıcı: Faaliyet Ruhsatı alan ve bölgede belli bir işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişi*" biçiminde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, ... firması 2009/1 sayılı Genelge çerçevesinde yeni faaliyet ruhsatı müracaatında bulunan bir firma olarak, söz konusu üstyapıya ilişkin kiralama talebini Bakanlığımıza iletmiştir.

Diğer taraftan, 2012/3 sayılı Genelge kapsamında, serbest bölgelerdeki üstyapı ve taşınmazlara ilişkin taleplerde, müracaatçının mevcut kullanıcı olmayıp 2009/1 sayılı Genelge çerçevesinde yeni faaliyet ruhsatı müracaatında bulunması durumunda, söz konusu müracaatın 2009/1 sayılı Genelge kapsamındaki kriterlere uygunluk açısından ön değerlendirmeye tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, ... firması, ayçiçeği kaba unu ile briket kabuk üretme ve çoğunluğunu Türkiye'ye satma talebiyle Bakanlığımıza başvuruda bulunmuş olup, ayçiçeği tohumunun girdi olarak kullanılması ile ayçiçeği kaba unu ve briket kabuk üretiminin katma değer yaratmayan basit bir üretim faaliyeti olması, bahse konu üretimin ihracata yönelik olması gerekirken çıkacak ürünün çoğunlukla Türkiye'ye satılacak olması ve özellikle açıklanan faaliyetin yat imalatı sektöründe ihtisaslaşmış bir serbest bölgede gerçekleştirilmek istenmesi hususları göz önünde bulundurularak, söz konusu faaliyetin 2009/1 sayılı Genelgede yer verilen *faaliyetin ağırlıklı olarak yurtdışına yönelik olması, belli kapasitede istihdam yaratma, yeni ve/veya yüksek teknoloji içermeye, uluslararası ticareti destekleyecek bir hizmet mahiyetinde olma ve serbest bölgedeki sektörel ihtisaslaşma ve kümelenmeyle uyumlu olma* gibi temel kriterlere sahip olmaması nedeniyle, firmanın faaliyet ruhsatı başvurusu uygun bulunmamıştır. Dolayısıyla, ... firmasının kiralama talebi, ... firmasının aynı üstyapıya ilişkin talebinden bağımsız olarak, müracaat konusu faaliyetin 2009/1 sayılı Genelge kapsamında serbest bölge amaçlarına uygun bulunmaması nedeniyle reddedilmiştir.

... Yatçılık firmasının başvurusunda, kapasite artırımı amacıyla kiralama talebinde bulunulduğu ifade edilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanılması hususu göz önünde bulundurularak, kiralama talebinin değerlendirilmesi aşamasında, tekne üreticisi olan ... Yatçılık firmasının ekonomik performansının incelenmesinden; firmanın tamamen yurtdışına yönelik çalışarak ülkeye döviz kazandırdığı, istihdamının 220 kişi olduğu, kiralama talebinde

bulunulan dönemde son 3 yıllık ticaret hacminin 36.146.904 ABD Doları seviyesinde olduğu anlaşılmış ve firmanın kiralama talebinin uygun görüldüğüne ilişkin 13.08.2014 tarihli yazımız Antalya Serbest Bölge Müdürlüğüne iletilmiştir. Aynı yazıda, ... firmasının faaliyet ruhsatı başvurusunun 2009/1 sayılı Genelge kapsamında olumsuz değerlendirilmesi nedeniyle, ... firmasının bahse konu kiralama talebinin uygun görülmediği hususuna da yer verilmiştir.

Bilahare, Antalya Serbest Bölge Müdürlüğünden alınan 29.09.2014 tarihli yazıda, ... Yatçılık firması tarafından, üstyapının firmanın kullanım amacına uygun olmadığı gerekçesiyle kiralama talebinden vazgeçildiği, bunun yerine üstyapının yıkılarak yerine 1.370.000 ABD Doları değerinde yeni bir üstyapı inşa edilmesinin talep edildiği bildirilmiş; 31.12.2014 tarihli yazı ile de, firmanın inşa etmeyi planladığı yeni üstyapıya yönelik proje ve ekspertiz şirketince düzenlenen gayrimenkul değerlendirme raporu tarafımıza iletilmiştir.

Bu çerçevede, Değerlendirme Komisyonu tarafından talebin incelenmesi neticesinde, 6 ay proje süresi ve 30 ay inşa süresi olmak üzere toplam 36 ayda yeni üstyapının tamamlanması kaydıyla yıkım talebi uygun bulunmuştur. Değerlendirme Komisyonunca yıkım talebinin uygun görülmesini müteakip, 2012/3 sayılı Genelge kapsamında tamamlanması gereken iş ve işlemlere ilişkin olarak ek süre talepleri, teminat mektubunun Bakanlığımıza iletilmesi gibi hususlarda çeşitli yazışmalar yapılarak süreç devam etmektedir.

Bu noktada, Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer verilen “söz konusu üstyapıya ilişkin kiralama talepleri göz ardı edilerek yıkım talebinin uygun görüldüğü” biçimindeki tespitin yerinde bir tespit olmadığı değerlendirilmektedir. Her ne kadar 06.01.2012 tarihinde tahsis ilanına çıkılan bahse konu üstyapıya yönelik olarak 11.07.2014 tarihinde ... firması tarafından kiralama talebinde bulunulduysa da, ... firmasının 2009/1 sayılı Genelge kapsamında ön değerlendirmesinin olumsuz sonuçlanması nedeniyle kiralama talebi uygun görülmemiş; 15.07.2014 tarihinde ... Yatçılık firması tarafından iletilen kiralama talebi ise firmanın kendisi tarafından geri çekilerek, yıkım talebi biçiminde 29.09.2014 tarihinde Bakanlığımıza iletilmiştir. Dolayısıyla, yıkım talebinin Bakanlığımıza iletildiği 29.09.2014 tarihi itibarıyla, söz konusu üstyapıya yönelik kabul edilebilir ve geçerli bir kiralama talebi bulunmadığından, bu taleplerin göz ardı edildiğine ilişkin değerlendirmelere iştirak edilmemektedir.

Firma talepleri değerlendirilirken Bakanlığımızın temel amacı, optimum fayda sağlayacak çözümler üretmektir. Bu çerçevede, daha önce de ifade edildiği üzere tahsis ilanına çıkılmasından sonra üstyapının atıl vaziyette beklediği yaklaşık iki buçuk yıl ve sonrasında da yine yıkım talebine yönelik nihai işlemlerin tamamlanması için geçen süre zarfında anılan üstyapıya yönelik herhangi bir talep olmamış ve atıl durumda bekleyen söz konusu üstyapının

bulunduğu arazinin bölgede katma değer yaratan, bölge ticaretine ve istihdamına olumlu katkılar sağlayan ve özellikle de bölgenin yat imalatı konusundaki ihtisaslaşmış yapısına uyumlu faaliyet gösteren yat üreticisi bir firmaya tahsis edilmesiyle maksimum fayda elde edilmesi hedeflenmiştir. Anılan firmanın kiralama talebinden vazgeçerek, üstyapının firma kullanımına uygun olmadığı gerekçesiyle yıkıma yönelmesi de yine benzer şekilde kapasite artırımını hedefiyle yola çıkan firmanın, söz konusu binadan en elverişli şekilde faydalanma çabası biçiminde değerlendirilerek, yıkım talebi bu anlamda Değerlendirme Komisyonunca olumlu mütalaa edilmiştir.

Öte yandan, devam etmekte olan süreçte, adı geçen firma, yıkım ve yeniden inşa işlemlerini 6 ay proje ve 30 ay inşaat olmak üzere toplam 36 ay içerisinde tamamlamayı taahhüt etmiş olmasına rağmen, gerek sektörde yaşanan daralma, gerek firmanın içine girmiş olduğu mali olumsuzluklar, gerekse KGF kredisinden yararlanmayı talep etmiş olduğu dönemde söz konusu kredi imkânından yararlanamaması nedeniyle yıkım ve yeniden inşaya yönelik işlemleri tamamlayabilmek için ek süre talebinde bulunmuş; esasen Genel Müdürlüğümüz tarafından adı geçen firmaya ek süre verilmemiş, proje ve inşaat sürelerini toplam 36 ay içinde makul şekilde planlamasına imkân sağlanmıştır. Nitekim firmanın süresi 15.05.2018 tarihinde dolacaktır. Bu bakımdan, adı geçen firma hakkında Genelge'nin 12'nci maddesinin sekizinci paragrafında geçen teminat mektubunun özel hesaba irat kaydedilmesine yönelik işlem başlatılması aşamasına gelinmemiştir.

... Yatçılık Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. 2003 yılında faaliyete başladığı serbest bölgede ANT-388 no.lu üretim, ANT-488 no.lu Bakım-Onarım ve ANT-500 no.lu İşyeri Kiralama konulu faaliyet ruhsatları ile faaliyet göstermektedir. Firma hâlihazırda 155 kişiye istihdam sağlamakta olup, faaliyete başladığı günden bugüne kadar üretim ruhsatı kapsamında 154.064.766 ABD Doları; bakım-onarım ruhsatı kapsamında ise 3.552.550 ABD Doları olmak üzere toplam 157.617.316 ABD Doları tutarında ticaret hacmi yaratmış, 10 adet tekne üretmiş ve 4 adet teknenin de bakım-onarım faaliyetlerini gerçekleştirmiştir. Firmanın hâlihazırda yürütmekte olduğu 1 adet bakım-onarım projesi, 2 adet teknenin mobilya ve dekorasyon işi, 3 adet motoryat üretimi ve 1 adet de sözleşmesi imzalanmış, üretimine başlanacak motoryat üretim projesi mevcuttur.

Diğer taraftan, genel itibariyle Antalya Serbest Bölgesi'nde yat sektöründe hâlihazırda 51 firma faaliyet göstermekte olup, söz konusu firmalardan 42'si tekne üretimi, 2'si yat dekorasyon üretimi, 1'i yat alım-satımı, 4'ü yat aksesuar alım-satımı ve 2'si de söz konusu sektörde hizmet faaliyeti (çekerek yeri) gerçekleştirmektedir. 2000-2018 yılları arasında sektörde

toplam 390 adet tekne üretilmiş ve bunların %90'ı yurtdışına satılmıştır. Söz konusu teknelerin satış değeri toplam 963 milyon ABD Doları düzeyindedir. Hâlihazırda bölgede söz konusu sektörde 1.600 kişiye istihdam sağlanmaktadır.

Tüm bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere, Antalya Serbest Bölgesi yat üretimi ve bakım-onarımı konusunda ihtisaslaşmış bir serbest bölge olup, katma değeri yüksek ve ihracat rakamlarına net pozitif katkı sağlayan bir bölge konumundadır.

Bu kapsamda, Genel Müdürlüğümüzce serbest bölge firmalarının talepleri değerlendirilirken, öncelikle 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun amaçlarına katkı sağlayacak adımlar dikkate alınarak karar alınmaktadır. Diğer taraftan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 54'üncü maddesi "*Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişimi yapılabilir*" hükmünü amir olup, ... firmasının üstyapı yıkım ve yeniden inşaya yönelik ek süre talepleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu noktada, sektörün içinde bulunduğu genel daralma, siparişlerdeki azalmalar ve bu durumun firmalara mali yansımaları dikkate alınmaktadır. Nitekim serbest bölgeye uzun vadeli yatırım planlarıyla gelen firmaların kısa vadede yaşadıkları darboğazları akılcı bir bakış açısıyla çözüme kavuşturma yönündeki yaklaşım, hem kısa vadede firmaların içinde buldukları sıkıntılardan kurtulmalarına katkı sağlamakta, hem de serbest bölgede yatırım yapması muhtemel potansiyel yatırımcılar nezdinde kamu idaresinin yapıcı ve çözüm odaklı anlayış sergilemesiyle yeni yatırım planlarının önünü açmaktadır. Nitekim, ... Yatçılık firması dâhil bazı serbest bölge firmalarınca, serbest bölge firmalarının KGF kredisinden yararlanmasında sorun yaşandığına ilişkin bildirimler üzerine, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ile temasa geçilmiş, söz konusu sorunlar müşahede edilerek çözümlenmesi noktasında görüşmeler yapılmış ve tüm serbest bölge firmalarına yönelik bahse konu sorun aşılmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak, bahse konu üst yapıya ilişkin taleplerin değerlendirilmesi ve diğer iş ve işlemler, serbest bölgeler mevzuatına, Bakanlığımız yetkilerine ve kamu yararına uygun olarak yürütülmüş olup, Sayıştay Başkanlığı görüşlerine iştirak edilmemektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; ... firmasının, ayçiçeği kaba unu ile briket kabuk üretme ve çoğunluğunu Türkiye'ye satma talebiyle Bakanlığa başvuruda bulunduğu, ayçiçeği tohumunun girdi olarak kullanılması ile ayçiçeği kaba unu ve briket kabuk üretiminin katma değer yaratmayan basit bir üretim faaliyeti olduğu, bahse konu üretimin ihracata yönelik olması gerekirken çıkacak ürünün çoğunlukla Türkiye'ye satılacak olması ve

özellikle açıklanan faaliyetin yat imalatı sektöründe ihtisaslaşmış bir serbest bölgede gerçekleştirilmek istenmesi hususlarının göz önünde bulundurulduğu; söz konusu faaliyetin 2009/1 sayılı Genelgede yer verilen “... faaliyetin ağırlıklı olarak yurtdışına yönelik olması, belli kapasitede istihdam yaratma, yeni ve/veya yüksek teknoloji içerme, uluslararası ticareti destekleyecek bir hizmet mahiyetinde olma ve serbest bölgedeki sektörel ihtisaslaşma ve kümelenmeyle uyumlu olma...” gibi temel kriterlere sahip olmaması nedeniyle, firmanın faaliyet ruhsatı başvurusu uygun bulunmadığı, diğer bir ifadeyle ortada geçerli bir kiralama talebinin bulunmadığı; talepte bulunan diğer firmanın ise tamamen yurtdışına yönelik çalışarak ülkeye döviz kazandırdığı, istihdamının 220 kişi olduğu ve firmanın kiralama talebinin uygun görüldüğüne ilişkin 13.08.2014 tarihli yazılarının Antalya Serbest Bölge Müdürlüğüne iletildiği; ancak bu sefer ...Yatçılık firması tarafından, üstyapının firmanın kullanım amaçlarına uygun olmadığı gerekçesiyle kiralama talebinden vazgeçildiği, bunun yerine üstyapının yıkılarak yerine 1.370.000 ABD Doları değerinde yeni bir üstyapı inşa edilmesinin talep edildiği; bu çerçevede, Değerlendirme Komisyonu tarafından talebin incelenmesi neticesinde, 6 ay proje süresi ve 30 ay inşa süresi olmak üzere toplam 36 ayda yeni üstyapının tamamlanması kaydıyla yıkım talebi uygun bulunduğu; esasen Genel Müdürlük tarafından adı geçen firmaya ek süre verilmediği, proje ve inşaat sürelerini toplam 36 ay içinde makul şekilde planlamasına imkân sağlandığı, nitekim firmanın süresinin 15.05.2018 tarihinde dolacağı; diğer taraftan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 54'üncü maddesinde “*Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişimi yapılabilir*” hükmünün bulunduğu; ... Yatçılık firmasının üstyapı yıkım ve yeniden inşaya yönelik ek süre talepleri bu kapsamda değerlendirildiği, bu noktada, sektörün içinde bulunduğu genel daralma, siparişlerdeki azalmalar ve bu durumun firmalara mali yansımaları dikkate alındığı ifade edilmişse de; Bulgu 12'de ayrıntılı ifade edileceği üzere, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun amacına aykırı olarak, yurt dışına satışı bulunmayan ve ticari işlemlerinin yönü, yurtdışından bölgeye getirilen mallar ile bölgeden Türkiye'ye çıkarılan mal hareketlerinden oluşan alım-satım ruhsatına sahip (ithalatçı) firmaların serbest bölgelerde faaliyet gösterdiklerinin tespit edilmesine rağmen, ... firmasının üretim ruhsatı müracaatının katma değer yaratmayan basit bir üretim faaliyeti olarak nitelendirilerek kabul edilmemesi Genel Müdürlüğün bu konuda tutarlı bir yaklaşım göstermediği şeklinde değerlendirilmektedir.

Ayrıca firmasının müracaatının reddedilmesi sonrasında ... Yatçılık firması tarafından üstyapının kullanım amaçlarına uygun olmadığı gerekçesiyle kiralama talebinden vazgeçilmesi, bunun yerine üstyapının yeniden inşa suretiyle kendilerine bedelsiz olarak tahsis

edilmesini talep etmeleri, basiretli tüccar kabul edilen firma bakımından tarafımızca makul bir açıklama olarak değerlendirilmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, esasen Genel Müdürlük tarafından adı geçen firmaya ek süre verilmediği çünkü netice itibariyle 36 ay olarak belirlenen sürenin aşılmayacağı belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde; ... Yatçılık firmasının yıkım talebinin 03.03.2015 tarihinde uygun görüldüğü ve 30 gün içerisinde Genelge'de yazan hususların (teminat mektubu verilmesi, açık alan kira sözleşmesi imzalanması vb.) yerine getirilmesi gerektiği firmaya bildirildiği; ancak bu yükümlülüklerin 07.07.2015 tarihinde yerine getirildiği; 6 ay olan proje süresinin önce 3 ay uzatıldığı, bu süre sonrasında 5 ay daha uzatıldığı, bu sürenin de sonuna gelindiğinde bu kez üstyapının tamamının değil kademeli (kısım kısım) yıkılması için onay verildiği ancak 2017 yılı itibariyle üstyapının kademeli olarak da yıkım ve inşasına başlanmadığı ve bölgenin fiziki doluluk oranı dikkate alındığında 16.525m² kapalı alana sahip tesisin, 11.02.2015 tarihinden buyana atıl bekletildiği ve teminat mektubunun irat kaydedilmesi alternatifinin değerlendirilmediği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 54'üncü maddesinde "*Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişimi yapılabilir*" hükmüne göre ... firmasına üstyapı yıkım ve yeniden inşaya yönelik ek verildiği belirtilmekle birlikte, söz konusu hükümde süre değişiminin "*Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre*" yapılması gerektiği açıkça ifade edilmektedir. Ancak Bulgu 17'de ayrıntılı biçimde ifade edileceği üzere; Genel Müdürlük tarafından kullanıcılara proje ve inşaat sürelerine ilave olarak verilen ek süreler için Yönetmelik hükmü gereği tespit edilmesi gereken esas ve usullerin belirlenmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla burada Genel Müdürlüğün sınırsız bir takdir hakkı olduğundan bahsetmek söz konusu değildir.

Bu itibarla, kamu zararına sebebiyet verilmemesi için hazineye intikal eden bir üstyapıya ilişkin kiralama talepleri mevcutken, bahse konu üstyapının yıkım yoluyla bedelsiz tahsis edilmesine yönelik talebin uygun görülmemesi; böyle bir talebin değerlendirmeye alınabilmesi için Değerlendirme Komisyonu Kararında bu duruma ilişkin gerekçelerin açıkça ortaya konulması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 9: ESBAŞ'a Yapılan Gelir Payı Aktarımına Esas Oranın Yasal Gerekçe Olmaksızın Artırılması

Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde belirlenen gelir payı aktarımına esas %30'luk oranın yasal gerekçe olmaksızın 12/02/1997 yılında yapılan sözleşme değişikliği ile artırılarak %41 oranında uygulanması sonucunda ESBAŞ'a artırılan oran kadar fazla gelir payı aktarımında bulunulduğu görülmüştür.

10/03/1993 tarihinde yürürlüğe giren Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin Geçici 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihten önce imzalanmış olan Ege Serbest Bölgesi'nin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. tarafından 30.10.1989 tarihinden 30.10.2019 tarihine kadar kurulup işletilmesine dair Sözleşmede yer alan lehte hükümlerin söz konusu Sözleşmenin süresi sonuna kadar saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

30/10/1989 tarihli Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin, "Bölgenin İşletilmesi ve Mali Yükümlülükler" başlıklı 3'üncü maddesinde; Ege Serbest Bölgesinin işletilmesi sonucu Özel Hesaba kiralar dışında kaydedilen gelirlerin %30'unun ESBAŞ'a verileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Ege Serbest Bölgesinin, ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. tarafından kurulup işletilmesine dair Sözleşmede yer alan lehte hükümlerin, 30/10/2019 tarihine kadar yürürlükte kalacağı açıktır.

Ancak yapılan incelemelerde; 12/02/1997 yılında yapılan Sözleşme değişikliği ile ESBAŞ'a yapılan gelir payı aktarımının %30'dan %41'e çıkarıldığı, yapılan değişikliğin yasal dayanağının bulunmadığı tespit edilmiştir. 2010 yılına kadar elde edilen verilerden yapılan hesaplamada, söz konusu değişiklik ile ESBAŞ'a 4.930.291,90-USD (%41-%30) tutarında fazla gelir payı aktarımına sebebiyet verildiği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nda 29/01/2004 yılında yapılan değişiklikle, 06/02/2004 tarihinden sonra, üretim ruhsatı dışında faaliyet ruhsatı almış firmalardan, vergi mükellefi olmaları sebebiyle özel hesap ücreti alınmaması hükme bağlanmıştır. Bu değişiklik sebebiyle, gelir payı ödenen serbest bölgelerde kurucu ve işleticilerin işletme sözleşmelerindeki gelir payı kayıplarının karşılanması amacıyla Serbest Bölgeler Kanunu'na, 2007 yılında Geçici Madde 4 eklenmiş ve 24/02/2017 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. Bu süre zarfında ESBAŞ'a gelir payı aktarımına esas %41 oran üzerinden 7.160.261-USD telafi edici aktarım yapılmıştır. Dolayısıyla yukarıda da ifade edildiği üzere

12/02/1997 yılında yapılan Sözleşme değişikliği ile ESBAŞ'a 1.921.046-USD (%41-%30) tutarında fazladan telafi edici aktarıma sebebiyet verilmiştir.

Sonuç itibariyle, Serbest bölgeler mevzuatı çerçevesinde tarafların iradeleriyle akdedilmiş Sözleşmelerin kamu menfaatine aykırı biçimde değiştirilmesi Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmekte ve yapılan değişikliğin yasal dayanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Serbest Bölgeler Kanunu'nun yayımını müteakip ilk kurulan serbest bölgeler olan Antalya ve Mersin Serbest Bölgelerinde altyapıların tesisi için gerekli finansmanın temini amacıyla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile 10.04.1986 tarihinde ikili protokol imzalandığı; söz konusu protokol hükümleri gereğince, anılan bölgelerin altyapıları Kamu Ortaklığı Fonundan sağlanan finansmanla gerçekleştirildiği ve buna karşılık adı geçen bölgelerden sağlanan gelirlerin %30'unun Kamu Ortaklığı Fonuna aktarılması hüküm altına alındığı; sonraki yıllarda arazisi yine Hazine mülkiyetinde olan fakat altyapı yatırımları özel sektör tarafından gerçekleştirilen Ege, Samsun, Adana-Yumurtalık ve Kocaeli Serbest Bölgelerinde de %30 pay verme işlemi uygulandığı,

- Bu çerçevede, Hazine arazisinde kurulu Ege, Samsun, Adana-Yumurtalık ve Kocaeli Serbest Bölgelerinin altyapılarının B.K.İ. şirketler tarafından yapılması nedeniyle, bahse konu bölgelerin Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerine dayanılarak, kiralar dışındaki bölge gelirlerinden B.K.İ. şirketlere %30 oranında pay verildiği,

- ESBAŞ-Ege Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş. için de söz konusu oran başlangıçta %30 iken, 12.02.1997 tarihinde imzalanan ek sözleşme ile %41 olarak değiştirildiği; bahse konu değişikliğin; aşağıda belirtilen gerekçelerle gerçekleştirildiği;

“ESBAŞ tarafından, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 60'uncü maddesinin (i) bendi ile 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 72'ncü maddesinin (h) bendi uyarınca, serbest bölgelerden yurtdışına gönderilen malların FOB değerleri üzerinden alınan %0,5 oranındaki bedellerin alınmaması; 30.10.1988 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Ege Serbest Bölgesi Yönetmeliği'nin 33'üncü maddesine göre bölgede faaliyet gösteren banka ve sigorta şirketlerinin elde ettikleri gelirlerden alınan %4 payın, 1993 yılında tüm serbest bölgelerin yönetmeliklerini bazı değişiklikler yaparak birleştiren Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 41/d-1 maddesi ile %0,5'e indirilmesi; 10.03.1993 tarihli ve 21520 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Uygulama Yönetmeliği’nin 11’inci maddesi ile Faaliyet Ruhsatı müracaat ücretlerinin Genel Müdürlük takdirine bırakılması sonucu, bankalardan alınan 75.000 ABD Doları ile sigorta şirketlerinden alınan 50.000 ABD Doları müracaat ücretlerinin 5.000 Dolara indirilmesi ve Faaliyet Ruhsatı müracaat ücretlerinden B.K.İ.’ye pay verilmemesi neticesinde zarara uğratıldıkları gerekçesiyle Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı aleyhine dava açılmıştır.

Bu süreçte, mezkûr davanın, serbest bölgelerin iş çevrelerindeki algısını ve genel olarak ülkemiz serbest bölgelerinin imajını ve başarısını olumsuz etkileyebileceği değerlendirilerek, yeni gelişen Ege Serbest Bölgesi’nin ekonomiye ve istihdama sağlayacağı potansiyel katkılar, bölgeyi kurup işletmekle yetkilendirilmiş ve bu görevi belli bir gelir-gider dengesi gözeterek kabul etmiş olan ESBAŞ’ın bölgeye yapmış olduğu yatırımların kalitesi ve sürdürülebilirliği ile şirketin öngördüğü bazı gelirlerin süresiz olarak ortadan kaldırılması sonucu Bakanlığımız ile yapmış olduğu sözleşmenin mali dengesinin bozulması halinde faaliyetinin imkansız hale geleceği hususu da dikkate alınmak suretiyle, taraflarca davadan vazgeçilmesi için protokol imzalanması konusunda Genel Müdürlüğün yetkili kılınması için Müsteşarlık Makamından 07.08.1995 tarihinde alınan Onay çerçevesinde 20.06.1996 tarihinde bir Protokol imzalanmıştır. Protokolün imzalanmasını müteakiben gerekli düzenlemenin yapılabilmesi için bu defa Devlet Bakanlığı Makamından 11.09.1996 tarihli ve 96/1068 sayılı Onay alınmıştır. Sulh işlemleri o tarihte yürürlükte olan 4353 sayılı Kanununun 30’uncu maddesi çerçevesinde Maliye Bakanlığınca yürütülmüştür. Netice itibariyle, ESBAŞ tarafından yapılan hesaplamalar Genel Müdürlüğümüzce makul bulunarak, 12.02.1997 tarihinde yapılan sözleşme değişikliği ile %30’luk pay %41’e çıkarılmıştır.”

- Öte yandan, Bakanlar Kurulunun yetkilendirmelerine uygun olarak B.K.İ. sözleşmelerini akdetmeye yetkili idarenin, sözleşme tarafı ile mutabakat sağlayarak sözleşmede değişiklik yapabilme ve süresini uzatma yetkisine de kural olarak sahip olduğu, bu çerçevede, ESBAŞ ile sözleşme akdetmiş olan Bakanlığın, mezkûr şirketin gelir payı oranında değişiklik yapılması talebini haklı bulduğu ve sözleşmede taraflarca uygun görülen şekilde değişiklik yapma yetkisini kullandığı,

- Belirtilerek, ESBAŞ’a yapılan gelir payı aktarımına esas oranın değiştirilmesinin gerekçesiz ya da yasal dayanaktan yoksun bulunmaması şeklindeki görüşe iştirak edilmediği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Hazine mülkiyetinde olan fakat altyapı yatırımları özel sektör tarafından gerçekleştirilen Ege, Samsun, Adana-Yumurtalık ve Kocaeli Serbest Bölgelerinde de %30 pay verme işlemi uygulandığı; bu çerçevede, Hazine arazisinde kurulu Ege, Samsun, Adana-Yumurtalık ve Kocaeli Serbest Bölgelerinin altyapılarının B.K.İ. şirketler tarafından yapılması nedeniyle, bahse konu bölgelerin Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerine dayanılarak, eski adıyla Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu'na kiralar dışındaki bölge gelirlerinden B.K.İ. şirketlere %30 oranında pay verildiği; ancak Fon'un kamu idaresi cevabında ayrıntılı bahsedilen gelirlerinin yasal düzenlemelerle süresiz olarak ortadan kaldırılması sebebiyle ESBAŞ tarafından sözleşmenin mali dengesinin bozulduğu ve zarara uğratıldıkları gerekçesiyle Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı aleyhine dava açıldığı; bunun üzerine taraflarca davadan vazgeçilmesi için protokol imzalanması konusunda Genel Müdürlüğün yetkili kılındığı ve 12.02.1997 tarihinde yapılan sözleşme değişikliği ile %30'luk payın %41'e çıkarıldığı belirtilmişse de; Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin Geçici 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihten önce imzalanmış olan Ege Serbest Bölgesinin ESBAŞ-Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. tarafından 30.10.1989 tarihinden 30.10.2019 tarihine kadar kurulup işletilmesine dair Sözleşmede yer alan lehte hükümlerin, söz konusu Sözleşmenin süresi sonuna kadar saklı olduğunun hüküm altına alındığı ve ESBAŞ ile aynı statüde olan Adana-Yumurtalık Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisinin gelir payı oranının artırılmadığı anlaşılmaktadır

Bu itibarla, serbest bölgeler mevzuatı çerçevesinde tarafların iradeleriyle akdedilmiş sözleşmelerin kamu menfaatine aykırı biçimde değiştirilmesi, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil ettiği ve yapılan değişikliğin yasal dayanağının bulunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 10: Serbest Bölge Kullanıcıları Ruhsat Sürelerinin Kanuna Aykırı Olarak Uzatılması

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'na, 25.11.2008 tarih ve 27065 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak eklenen Geçici Madde 5 hükmüne aykırı olarak yatırımcı kullanıcılar dışında kalan kiracı kullanıcılar ile arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde faaliyet gösteren kullanıcıların ruhsat sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Kanunu'na 25.11.2008 tarih ve 27065 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Madde 5'de aynen;

“Geçici Madde 5 – (Ek: 12/11/2008-5810/8 md.) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı almış olan kullanıcılara kiralanan arazi, arsa ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresi, Dış Ticaret Müsteşarlığınca 49 yıla kadar uzatılabilir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne 22.04.2010 tarih ve 27560 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Madde 4'de aynen;

“Geçici Madde 4 - (22.04.2010 tarih ve 27560 sayılı Resmi Gazete) 12/11/2008 tarihli ve 5810 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle Kanuna eklenen geçici maddenin yürürlüğe girdiği 25/11/2008 tarihinden önce serbest bölgelerde halen geçerli Faaliyet Ruhsatı bulunan yatırımcı Kullanıcılara kiralanan arazi, arsa, ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresi, Müsteşarlığa müracaat edilmesi halinde, Faaliyet Ruhsatı ve kira süresinin başlangıç tarihi esas alınmak suretiyle 49 yıla kadar uzatılabilir.

Yatırımcı Kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı süresi, üretim faaliyeti için 45 yıl, diğer faaliyet konuları için ise 30 yıldır. Kiracı Kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı süresi üretim faaliyeti için 20 yıl, diğer faaliyet konuları için 15 yıldır.

...

Faaliyet Ruhsatı müracaat ücreti, Faaliyet Ruhsatının yeniden düzenlenmesinde uygulanacak kriterler ve ücretler ile bu madde çerçevesinde Faaliyet Ruhsat sürelerinin uzatılmasına ilişkin usul ve esaslar Genel Müdürlükçe belirlenir.”

hükümleri yer almaktadır.

Geçici Madde 5'in madde gerekçesinde aynen; *“3218 sayılı Kanuna eklenen geçici 5 inci madde ile arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde üretim dışında faaliyet gösteren kullanıcıların, ruhsat sürelerinin bitiminden sonra, daha yüksek kira ödeyerek bölgede faaliyette bulunmak istememeleri nedeniyle binaların atıl vaziyette kalmasını önlemek amacıyla, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce faaliyet ruhsatı almış kullanıcıların, faaliyet ruhsatı süresinin uzatılması yönünde bir düzenleme yapılmıştır”* denilmektedir.

Uygulama Yönetmeliği'ne eklenen Geçici Madde 4'ün son fıkrası uyarınca 19.06.2009 tarihinde yürürlüğe konulan 2009/3 sayılı Faaliyet Ruhsatı Süreleri ve Müracaat Ücretleri konulu Genelge'nin Geçici 1 inci maddesinde ise; Genelge'nin yayımı tarihinden önce

faaliyette bulunan kullanıcıların, 30/12/2011 tarihine kadar Serbest Bölge Müdürlüğüne müracaat ederek mevcut faaliyet ruhsatlarındaki sürenin, Yönetmelik'in Geçici 4'üncü maddesinde belirtilen sürelerle uzatılması talebinde bulunabilecekleri ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Kanun'a eklenen Geçici Madde 5'in yürürlüğe girdiği 25/11/2008 tarihinden önce serbest bölgelerde halen geçerli faaliyet ruhsatı bulunan yatırımcı kullanıcılara 30.12.2011 tarihine kadar müracaat etmeleri kaydıyla; kiralanan arazi, arsa ve binalardan Hazinenin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süreleri üretim faaliyeti için 30 yıldan 45 yıla, diğer faaliyet konuları için 20 yıldan 30 yıla uzatılma imkânı getirilmiştir.

Anılan düzenlemeler ile Hazine arazili serbest bölgelerde yatırımcı kullanıcılar lehine ruhsat sürelerinin uzatılmasına imkân tanınmışken, söz konusu maddelerde yer alan hususlara yönelik Genel Müdürlük tarafından yürürlüğe konulan 2009/3 sayılı Genelge'nin Geçici 1'inci maddesi ile Kanun ve Yönetmelik hükmüne aykırı olarak;

1- Hazine mülkiyetinde bulunmayan binalarda faaliyet gösteren kiracı kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin,

2- Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde faaliyet gösteren kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin,

3- Geçici Madde 5'in maddesinin yürürlüğe girdiği 25/11/2008 tarihi ile Yönetmeliğin Geçici 4 üncü maddesinin yürürlüğe girdiği 22/04/2010 tarihleri arasında faaliyet ruhsatı alan kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin de,

Uzatıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan uygulama ile Kanun hükmü kapsamına girmeyen kullanıcıların ruhsat sürelerinin ücretsiz olarak uzatılmasına neden olunmuştur.

Sonuç olarak, 2009/3 sayılı Genelge ile Geçici Madde 5 kapsamına girmeyen kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin uzatılması Kanun hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin Geçici 4'üncü maddesi, 22.04.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği; bu tarihten önce yürürlükte olan Yönetmelikte faaliyet ruhsatı süreleri belirtilmediği; ancak Yönetmeliğin 11'inci maddesinde

faaliyet ruhsatı süresi, faaliyet ruhsatı müracaatı, diğer izin belgelerine ilişkin esasların ve ücretlerin Genel Müdürlükçe belirleneceğinin hükme bağlandığı,

- 2004 yılında yapılan Kanun değişiklikleriyle, serbest bölge teşviklerinin sonlandırılmış olması nedeniyle, serbest bölgelerde yaşanan yoğun ruhsat iptalleri sonrasında, 2008 yılında yapılan Kanun değişikliği ile bir dizi teşvik hayata geçirildiği, Kanun'un 12/11/2008 tarihinde yürürlüğe giren Geçici 5'inci maddesinde yer alan; *"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı almış olan kullanıcılara kiralanan arazi, arsa ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresi, Ekonomi Bakanlığınca 49 yıla kadar uzatılabilir."* hükmünün, esasen arazisi Hazineye ait serbest bölgelerde kullanıcılar tarafından inşa edilen ve ruhsat süresi sonunda Hazineye intikal edecek üst yapıların, intikal tarihlerinin ötelenmesi yoluyla hayata geçirilen bir faaliyet teşviki niteliğinde olduğu; anılan Kanun maddesinde özel arazili bölgelere yer verilmemesinin, buralarda Hazine ile ilişkili bir üst yapı bulunmamasından kaynaklandığı,

- Söz konusu Kanun değişikliği akabinde 22.04.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak Yönetmelik'e eklenen Geçici Madde 4'te, Kanun'un Geçici 5'inci maddesinin uygulamasına ilişkin birinci fıkranın yanı sıra, 2009/3 sayılı Genelge'de o tarihte de uygulanan Faaliyet Ruhsatı süreleri ile uyumlu düzenlemelere yer verildiği; bahse konu düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle, 2009/3 sayılı Genelge'de 06.05.2010 tarihinde değişiklik yapılarak, Genelge'nin 1'inci maddesi *"Faaliyet Ruhsatı sürelerine ve müracaat ücretlerine ilişkin esaslar 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 11'inci ve Geçici 4'üncü maddesine istinaden, aşağıdaki şekilde belirlenmiştir."* şeklinde, Geçici 1'inci maddesi ise bu Genelge'nin yayımı tarihinden önce faaliyette bulunan kullanıcıların, 30.12.2011 tarihine kadar Serbest Bölge Müdürlüğüne müracaat ederek mevcut faaliyet ruhsatlarındaki sürenin Yönetmelik'in Geçici 4'üncü maddesinde belirtilen sürelerle uzatılması talebinde bulunabilecekleri yönünde düzenlendiği,

- 2004 yılında yapılan Kanun değişiklikleriyle, serbest bölge teşviklerinin sonlandırılmış olması nedeniyle, serbest bölgelerde yaşanan yoğun ruhsat iptalleri sonrasında, 2008 yılında yapılan Kanun değişikliği ile bir dizi teşvik hayata geçirildiği, Kanun'un 12/11/2008 tarihinde yürürlüğe giren Geçici 5'inci maddesinde yer alan; *"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı almış olan kullanıcılara kiralanan arazi, arsa ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresi, Ekonomi Bakanlığınca 49 yıla kadar uzatılabilir."* hükmünün, esasen arazisi Hazineye ait

serbest bölgelerde kullanıcılar tarafından inşa edilen ve ruhsat süresi sonunda Hazineye intikal edecek üst yapıların, intikal tarihlerinin ötelenmesi yoluyla hayata geçirilen bir faaliyet teşviki niteliğinde olduğu; anılan Kanun maddesinde özel arazili bölgelere yer verilmemesi, buralarda Hazine ile ilişkili bir üst yapı bulunmaması ile ilişkili olduğu,

- Söz konusu Kanun değişikliği akabinde 22.04.2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak Yönetmelik’e eklenen Geçici Madde 4’te, Kanun’un Geçici 5’inci maddesinin uygulamasına ilişkin birinci fıkranın yanı sıra, 2009/3 sayılı Genelge’de o tarihte de uygulanan Faaliyet Ruhsatı süreleri ile uyumlu düzenlemelere yer verildiği; bahse konu düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle, 2009/3 sayılı Genelge’de 06.05.2010 tarihinde değişiklik yapılarak, Genelge’nin 1’inci maddesi *“Faaliyet Ruhsatı sürelerine ve müracaat ücretlerine ilişkin esaslar 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 11’inci ve Geçici 4’üncü maddesine istinaden, aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.”* şeklinde, Geçici 1’inci maddesi ise bu Genelge’nin yayımı tarihinden önce faaliyette bulunan kullanıcıların, 30.12.2011 tarihine kadar Serbest Bölge Müdürlüğüne müracaat ederek mevcut faaliyet ruhsatlarındaki sürenin Yönetmelik’in Geçici 4’üncü maddesinde belirtilen sürelerle uzatılması talebinde bulunabilecekleri yönünde düzenlendiği,

- Genelge’ye eklenen Geçici Madde 1 ile, 19.06.2009 tarihinden önce ruhsat almış kullanıcıların bu tarihten sonra ruhsat alacak olan kullanıcılar ile aynı şartlarda faaliyet gösterebilmeleri için mevcut kullanıcılara yeni ruhsat sürelerine geçiş imkânı tanındığı, dolayısıyla, 2009/3 sayılı Genelge çerçevesinde yapılan süre uzatımlarında Kanun ve Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edilmediği; serbest bölgelerde faaliyet gösteren tüm kullanıcıların Faaliyet Ruhsatı sürelerinin, Yönetmelik’in 11 ve Geçici 4’üncü maddeleri kapsamında idareye tanınan yetki çerçevesinde yeniden düzenlenerek mevcut kullanıcıların hak kaybına uğramamasının düşünüldüğü,

- Ayrıca Kanun’un Geçici 5’inci maddesinde yer alan *“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı almış olan kullanıcılara kiralanın arazi, arsa ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresi, Ekonomi Bakanlığınca 49 yıla kadar uzatılabilir.”* hükmü ile, Hazinesinin mülkiyetinde bulunan arazi ve arsaların yanı sıra binaların da kiralanmasından bahisle, Hazine arazili bölgelerde yatırımcı statüsünde olmayan üstyapı kiralararak faaliyette bulunan kiracı kullanıcılar da madde kapsamına alındığı,

- İlgili maddede arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerden bahsedilmemiş olması, bu kapsamdaki kullanıcıların Faaliyet Ruhsatlarının sürelerinin Genel Müdürlükçe belirlenecek esaslar çerçevesinde uzatılamayacağı anlamına gelmediği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi uyarınca Bakanlığa serbest bölgelerde faaliyet ruhsatlarının süreleri ile ilgili genel bir düzenleme yapma yetkisi verildiği; 2004 yılında yapılan Kanun değişiklikleriyle, serbest bölge teşviklerinin sonlandırılmış olması nedeniyle, serbest bölgelerde yaşanan yoğun ruhsat iptalleri sonrasında, 2008 yılında yapılan Kanun değişikliği ile bir dizi teşvikin hayata geçirildiği; anılan maddede arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerden bahsedilmemiş olması, bu kapsamdaki kullanıcıların Faaliyet Ruhsatlarının sürelerinin Genel Müdürlükçe belirlenecek esaslar çerçevesinde uzatılamayacağı anlamına gelmediği; Yönetmeliğin 11'inci maddesi kapsamında idareye tanınan Faaliyet Ruhsatı sürelerinin belirlenmesi yetkisi çerçevesinde tüm yatırımcı ve kiracı kullanıcıların ruhsat süreleri Genelge ile tespit edilerek, söz konusu Genelge esaslarına uygun işlem tesis edildiği ifade edilmişse de; Serbest Bölgeler Kanunu'na 25.11.2008 tarih ve 27065 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Madde 5'de; maddenin yürürlüğe girdiği 25/11/2008 tarihinden önce serbest bölgelerde halen geçerli Faaliyet Ruhsatı bulunan Kullanıcılara kiralanan arazi, arsa ve binalardan Hazinesinin mülkiyetinde bulunanların ruhsat ve kira süresinin uzatılmasına imkân verdiği açıktır. Kaldı ki, Geçici Madde 5'in madde gerekçesinde de; "*Hazineye ait serbest bölgelerde üretim dışında faaliyet gösteren kullanıcıların, ruhsat sürelerinin bitiminden sonra, daha yüksek kira ödeyerek bölgede faaliyette bulunmak istememeleri nedeniyle binaların atıl vaziyette kalmasını önlemek amacıyla, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce faaliyet ruhsatı almış kullanıcıların, faaliyet ruhsatı süresinin uzatılması yönünde bir düzenleme yapılmıştır*" denilerek, faaliyet ruhsatı süre uzatımı yapılabilecek kullanıcıların yasal çerçevesi oldukça net çizilmiştir.

Bu nedenle Genel Müdürlük tarafından yürürlüğe konulan 2009/3 sayılı Genelge düzenlemeleri çerçevesinde;

1- Hazine mülkiyetinde bulunmayan binalarda faaliyet gösteren kiracı kullanıcıların ruhsat sürelerinin,

2- Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde faaliyet gösteren kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin,

3- Geçici Madde 5'in yürürlüğe girdiği 25.11.2008 tarihi ile Yönetmelik'in Geçici 4'üncü maddesinin yürürlüğe girdiği 22.04.2010 tarihleri arasında faaliyet ruhsatı alan kullanıcıların faaliyet ruhsat sürelerinin,

Uzatılması Kanun'un Geçici Madde 5 hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan uygulama ile Kanun hükmü kapsamına girmeyen kullanıcıların ruhsat sürelerinin ücretsiz olarak uzatılmasına neden olduğu yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 11: Hazineye İntikal Eden Üstyapıların Kiralanmasında Açık ve Kapalı Alan Kira Birim Fiyatlarının Ayrı Hesaplanmaması

Hazineye intikal eden bina ve tesislerin, kullanıcılara kiralanmasına yönelik yapılan sözleşmelerde, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne aykırı olarak kira sözleşmelerinin sadece kapalı alan kira birim fiyatı üzerinden imzalandığı, açık alan kira birim fiyatının kiralamalarda dikkate alınmadığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin; "*Kira Tarifeleri ve Kira Sözleşmelerinde Yer Alması Gereken Özel Şartlar*" başlıklı 46'ncı maddesinde;

"Serbest bölgelerde işletici veya B.K.İ. tarafından önerilen kira tarifelerini onaylamaya, artırmaya, azaltmaya, taksitlendirmeye veya mevcut tarifeler üzerinde değişiklik yapmaya Genel Müdürlük yetkilidir.

Kullanıcılarla İşletici veya B.K.İ. arasında akdedilen kira sözleşmelerinde aşağıdaki şartları içeren hükümler de yer alır:

...

b) Kiralanan parseller üzerinde Kullanıcılar tarafından yaptırılan bina, hangar, depo, ambar, fabrika gibi bilumum gayrimenkuller; menkuller hariç tutulmak suretiyle, Kullanıcının "Faaliyet Ruhsatı" süresinin sona ermesiyle birlikte Hazinesinin mülkiyetine geçer.

c) "Faaliyet Ruhsatı" ve sözleşme sürelerinin hitamında 25'inci madde hükmü uyarınca işletilmesi B.K.İ.'ne bırakılan parsel ile bunun üzerindeki tesisleri, B.K.İ. aynı Kullanıcıya

tekrar kiralamak isterse, yapılacak sözleşmede parsel ve bina kira birim fiyatları ayrı ayrı gözönünde tutularak kira tutarı hesaplanır ve tercihli olarak bu Kullanıcıya kiralanır.”

hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükmüne karşın yapılan incelemelerde; Hazineye intikal etmiş kapalı alanların işyeri veya depo olarak serbest bölge kullanıcılarına kiralanmasına yönelik yapılan sözleşmelerde, kira tutarının sadece kapalı alan kira birim fiyatı üzerinden hesaplandığı, parsel kira birim fiyatının hesaplamada dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan serbest bölgelerin Genel Müdürlük tarafından onaylanmış kira tarifeleri incelendiğinde, Yönetmelik'in yukarıda belirtilen 46/c maddesine paralel esaslara yer verildiği (Ege Serbest Bölgesi, Mersin Serbest Bölgesi) ancak uygulamada sadece kapalı alan kira birim fiyatı üzerinden kira tutarı hesaplandığı ve tahsil edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, serbest bölgelerde işletici veya B.K.İ. tarafından önerilen kira tarifelerinin Genel Müdürlük tarafından onaylanması sürecinde ve kullanıcılarla işletici veya B.K.İ. arasında akdedilen kira sözleşmelerinde, Yönetmelik hükümlerinde belirtilen şartların göz önünde bulundurulması ve uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Serbest bölgelerde uygulanacak kira/satış tarifeleri, her serbest bölgeye münhasır olarak işletme sözleşmelerinde belirlenen esaslar kapsamında oluşturulduğu,

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "*Kira Tarifeleri ve Kira Sözleşmelerinde Yer Alması Gereken Özel Şartlar*" başlıklı 46'ncı maddesinin (c) bendinde yer alan "*Faaliyet Ruhsatı*" ve sözleşme sürelerinin hitamında 25'inci madde hükmü uyarınca işletilmesi B.K.İ.'ne bırakılan parsel ile bunun üzerindeki tesisleri, B.K.İ. aynı Kullanıcıya tekrar kiralamak isterse, yapılacak sözleşmede parsel ve bina kira birim fiyatları ayrı ayrı göz önünde tutularak kira tutarı hesaplanır ve tercihli olarak bu Kullanıcıya kiralanır." hükmüne göre tesis edilen işlemlerin mevzuata uygun gerçekleştirildiği değerlendirildiği,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Denizli, Bursa ve Kocaeli Serbest Bölgeleri örnek olarak gösterilerek, Bursa Serbest Bölgesi'nin kira tarifesinde açık alan ve kapalı alan fiyatları arasında en azından m² başına 10 kat ya da daha fazla fiyat farkı bulunduğu;

Bu farkın sebebinin, kapalı alan adı altında belirtilen tarifenin hem üstyapının değerini hem de üstyapının üzerinde yer aldığı açık arazinin kira bedelini içermesinden kaynaklandığı; yapılan işlemlerin mevzuata uygun olduğu ifade edilmişse de; söz konusu hususlar Bulgu konusu edilen tespiti karşılar nitelikte değildir. Şöyle ki; örnek olarak gösterilen Denizli ve Bursa Serbest Bölgeleri özel arazili serbest bölgeler olup, bu araziler üzerinde Hazineye ait olan veya intikal edecek üstyapı olması zaten mümkün değildir. Bulgu’da, Serbest Bölge Uygulama Yönetmeliğinin 25’inci maddesinin “a” bendinde hüküm altına alınan; serbest bölge olarak belirlenen Hazineye ait arazi üzerinde Hazineye ait binalar ile kullanıcılar tarafından inşa ettirilen ve bilahare “Faaliyet Ruhsatı” süresinin sona ermesiyle mülkiyeti kendiliğinden Hazineye geçen bina ve tesislerin kiralanması durumunda uygulanması gereken mevzuat hükümleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla özel arazili serbest bölgeler mevzuat ve Bulgu konusu dışında olan bir durumdur.

Diğer taraftan Kocaeli Serbest Bölgesi Hazine arazili serbest bölge olmakla birlikte; Bölge 2000 yılından sonra kurulduğu için Bölge’de henüz Hazineye intikal eden bina ve tesis bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu Bölge’nin neden örnek olarak gösterildiği de anlaşılmamıştır.

Bulgu’da belirtildiği üzere; yerinde incelemelerde bulunan Ege Serbest Bölgesi ve Mersin Serbest Bölgesi Hazine arazili serbest bölgelerden olup, bu Bölgelerde Hazineye intikal eden bina ve tesisler için parsel ve bina kira fiyatları ayrı ayrı dikkate alınmamış; sadece kapalı alan kira birim fiyatı üzerinden kira tutarı hesaplanmış ve tahsil edilmiştir. Diğer Hazine arazili serbest bölgelerinin kira tarifesi incelendiğinde de bahse konu durumun dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, serbest bölgelerde işletici veya B.K.İ. tarafından önerilen kira tarifelerinin Genel Müdürlük tarafından onaylanması sürecinde ve kullanıcılarla işletici veya B.K.İ. arasında akdedilen kira sözleşmelerinde, Yönetmelik hükümlerinde belirtilen şartların göz önünde bulundurulması ve uygulanması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 12: Serbest Bölgelerde İthalatçı Firmaların Faaliyet Göstermesi

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun amacına aykırı olarak, yurtdışına satışı bulunmayan ve ticari işlemlerinin yönü, yurtdışından bölgeye getirilen mallar ile bölgeden Türkiye’ye çıkarılan mal hareketlerinden oluşan alım-satım ruhsatına sahip (ithalatçı) firmaların serbest bölgelerde faaliyet gösterdiği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Kanunu'nun 25/11/2008 tarih ve 5810 sayılı Kanun ile değişik 1'inci maddesinde, serbest bölgelerin kuruluş amacının, ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek olduğu ifade edilmektedir.

Diğer taraftan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile bölgede faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, "Faaliyet Ruhsatı" almak için "Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formu"nu Genel Müdürlüğe teslim edebilecekleri ve Genel Müdürlük tarafından gerekli değerlendirmelerin yapılacağı, müracaat değerlendirme kriterlerine ilişkin usul ve esasların Genel Müdürlükçe çıkarılacak genelgelerle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede, 2009/1 sayılı Faaliyet Ruhsatı Müracaatlarında Dikkate Alınacak Kriterlere ilişkin yayımlanan Genelge'de; üretim faaliyetlerinde olduğu gibi alım-satım faaliyetlerinde de yurtdışına satışın esas olduğu, hammadde, aramalı ve yatırım malları öncelikli olmak üzere yurtiçine satışa da belli oranlarda izin verilebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine karşın yerinde yapılan incelemelerde; yurtdışına satışı bulunmayan ve ticari işlemlerinin yönü yurtdışından bölgeye getirilen mallar ile bölgeden Türkiye'ye çıkarılan mal hareketlerinden oluşan alım-satım ruhsatına sahip kiracı statüsündeki firmaların, serbest bölgelerde faaliyet gösterdiği ve serbest bölge mevzuatının sunduğu avantajlardan yararlandıkları tespit edilmiştir.

Örnek vermek gerekirse, yurt dışından bölgeye getirilen mallar gümrük rejimine, ithalat vergilerine tabi tutulmadan serbest bölgelerde daha az maliyetle açık stok sahalarında ve/veya depolarda muhafaza edilmekte, söz konusu mallar satışı yapıldıkça millileşmektedir. Böylelikle söz konusu firmalar tarafından yurtdışından bölgeye getirilen araç, iş makinesi gibi büyük tutarlı mallar için gümrük ve ithalat vergileri ödenmemekte, mallar bölgeden Türkiye'ye çıkarıldıkça gümrük ve ithalat vergileri ödenmektedir.

Diğer taraftan, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerinde, tahsis edilen taşınmazların amacı dışında kullanılması durumunda tahsislerin kaldırılabilmesi düzenlenmiştir.

Sonuç itibarıyla, serbest bölgelerde yurt dışına satışın esas olmadığı alım-satım faaliyetleri Kanunun amacına aykırılık teşkil etmekte olup serbest bölgelerde faaliyet göstermek üzere yapılacak müracaatların öncelikle Kanun'da belirtilen amaçlar göz önünde

bulundurulması değerlendirilmesi ve tahsisli taşınmazın amacı dışında kullanılmasına sebebiyet verilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun serbest bölgelerin kuruluş amaçlarını düzenleyen 1'inci maddesinin, 2008 yılında değişmeden önceki halinde ; "*ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek*" ifadesinin bulunduğu; bu düzenlemeye uygun olarak serbest bölgelerde bazı firmaların bu değişiklikten önce verilen ruhsatlarıyla süre sonuna kadar faaliyette bulunmalarına izin verildiği;

- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun serbest bölgelerin kuruluş amaçlarını düzenleyen 1'inci maddesinde genel ilkeler olarak sıralanmış olan amaçların, dolaylı bir şekilde hangi tür firmaların serbest bölgede faaliyette bulunabileceğini ortaya koyduğu ancak bu noktada, anılan Kanunun serbest bölgelerden iç piyasaya satış yapacak firmaların ruhsatlandırılmasını tamamen yasaklayan bir anlam çıkarılmaması gerektiği,

- Verilen ruhsatlarda iç piyasayı bozucu etki yaratılmamasını teminen yukarıdaki Genelge hükümleri buna uygun bir biçimde oluşturulmak suretiyle, dolaylı bir biçimde de olsa, salt ithalatçı firmaların kullanıcı olarak ruhsatlandırılmasının önüne geçilmesi sağlandığı,

- Yurt içine yönelik satış yapan ithalatçı firmalara yönelik tespit bahse konu firmaların ruhsatlandırılma tarihleriyle birlikte değerlendirilmesinin zorunluluk arz ettiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun serbest bölgelerin kuruluş amaçlarını düzenleyen 1'inci maddesinin, 2008 yılında değişmeden önceki hali göz önünde bulundurulduğu ve "*ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek*" düzenlemesine uygun olarak serbest bölgelerde bazı firmaların bu değişiklikten önce verilen ruhsatlarıyla süre sonuna kadar faaliyette bulunmalarına izin verildiği; serbest bölge mevzuatı açısından yurtiçine satışa da belli oranlarda izin verilmesinin mümkün olduğu ifade edilmişse de; yurt dışına satışı bulunmayan ve ticari işlemlerinin yönü, yurtdışından bölgeye getirilen mallar ile bölgeden Türkiye'ye çıkarılan mal hareketlerinden oluşan alım-satım ruhsatına sahip (ithalatçı) firmaların söz konusu faaliyetlerinin Serbest Bölgeler Kanunu'nun amacına ve ruhuna uygun bir tarafı bulunmamaktadır. Serbest bölgelerin

açık stok sahalarında genel olarak bahse konu firmaların ithal ettiği araçlar ile iş makineleri bulundurulmaktadır.

Diğer taraftan, kamu idaresi tarafından serbest bölgelerde bazı firmaların Serbest Bölgeler Kanunu'nda yapılan değişiklikten önce verilmiş olan ruhsatlarıyla süre sonuna kadar faaliyette bulunmalarına izin verildiği cevabına iştirak edilmemektedir. Çünkü yapılan incelemelerde, bahse konu firmalara faaliyet ruhsat süreleri sonunda yeni müracaatları uygun görülerek yeniden faaliyet ruhsatı düzenlendiği görülmüştür.

Bu itibarla, serbest bölgelerde yurt dışına satışın esas olmadığı alım-satım faaliyetleri, Kanun'un amacına aykırılık teşkil etmekte olup, serbest bölgelerde faaliyet göstermek üzere yapılacak müracaatların öncelikle Kanun'da belirtilen amaçlar göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi ve tahsisli taşınmazın amacı dışında kullanılmasına sebebiyet verilmemesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 13: ASBAŞ ve MESBAŞ ile Akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğine Aykırı Düzenlemeye Yer Verilmesi

Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinin Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde, B.K.İ.'lerin Bölge'deki Kurucu-İşleticilik faaliyeti dışında faaliyet ruhsatı aldığı diğer faaliyetleriyle ilgili olarak kiraladığı hazineye ait bina, tesis ve kapalı işyerleri için, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne aykırı olarak kira miktarının %90'ı yerine %70'inin Serbest Bölgeler Özel Hesabına yatırılacağına ilişkin düzenlemeye yer verildiği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

"İşletici veya B.K.İ. ile İşletme veya Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri" başlıklı 24'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İşletici veya B.K.İ.'nin çalışma esaslarını düzenleyen sözleşmelerde; bu şirketlerin Yönetmelikte belirtilen mali ve idari yükümlülükleriyle birlikte, yönetim ve denetimlerine ilişkin esaslar da yer alır."

"Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c bendinin 4 numaralı alt bendinde;

“4) Hazineye ait bina ve tesisler ile Faaliyet Ruhsatının iptali veya süresinin sona ermesiyle Hazineye intikal eden bina ve tesislerin işletici veya B.K.İ.’ce kiraya verilmesi halinde tahsil edilen kira bedellerinin işletici veya B.K.İ. tarafından yüzde 90’ı işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde,

...

özel hesaba yatırılır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İşletici veya B.K.İ.’nin çalışma esaslarını düzenleyen sözleşmelerde; bu şirketlerin Yönetmelik’te belirtilen mali ve idari yükümlülüklerine ilişkin esaslara yer verileceği; Yönetmelik hükmü uyarınca Hazineye ait bina ve tesislerin kiraya verilmesi durumunda BKİ tarafından tahsil edilen kira bedelinin %90’ının Özel Hesaba yatırılacağı ifade edilmektedir.

Diğer taraftan 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe giren Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinin Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri’nin “*Bina, Tesis ve Kapalı İşyerlerinin Kiralanması*” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“*ŞİRKET, Bölgedeki Kurucu-İşleticilik faaliyeti dışında Faaliyet Ruhsatı aldığı diğer faaliyetleriyle ilgili olarak kiraladığı açık arazi, bina, tesis ve kapalı işyerleri için, kendisinin Kullanıcılara uyguladığı kira tarifesi esasları çerçevesinde kalarak kira öder. ŞİRKET, bu kira miktarının %30’unu (yüzde otuz) kendi uhdesinde alıkoyup, bakiye %70’ini (yüzde yetmiş) Serbest Bölgeler Özel Hesabına Antalya Serbest Bölge Kurucu İşleticisi kira karşılığı olarak yatırmakla yükümlüdür.*”

Düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenlemeye göre, ASBAŞ ve MESBAŞ’ın Bölgedeki Kurucu-İşleticilik faaliyeti dışında Faaliyet Ruhsatı aldığı diğer faaliyetleriyle ilgili olarak kiraladığı Hazineye ait bina, tesis ve kapalı işyerleri için kira miktarının Yönetmelik hükmüne aykırı olarak %70’ini Özel Hesaba yatıracağı öngörülmüştür.

Yönetmelik hükmünde hazineye ait bina ve tesislerin kiraya verilmesi durumunda kira miktarının %90’ının özel hesaba yatırılacağı hükme bağlanmış olup, kiralayan taraf ile ilgili bir ayrıma gidilmemiştir. Dolayısıyla Kuruluş ve İşletme sözleşmesinde bu şekilde bir ayırım

yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, bahse konu Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde (Madde 2) BKİ'ler tarafından Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin mali, idari ve hizmet yükümlülüklerinin yerine getirileceği taahhüt edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu zararına sebebiyet verilmemesi adına, İşletme veya Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne aykırı düzenlemelere yer verilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c bendinin 4 numaralı alt bendinde; *“Hazineye ait bina ve tesisler ile Faaliyet Ruhsatının iptali veya süresinin sona ermesiyle Hazineye intikal eden bina ve tesislerin İşletici veya B.K.İ. 'ce kiraya verilmesi halinde tahsil edilen kira bedellerinin İşletici veya B.K.İ. tarafından %90'ı işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde özel hesaba yatırılır.”* düzenlemesi yer aldığı; söz konusu düzenlemenin, İşletici veya B.K.İ. şirketlerin diğer faaliyetleri kapsamında kiraladığı binalar ile ilgili olduğu, Hazineye intikal etmiş binaların İşletici ve B.K.İ. şirketler aracılığı ile kullanıcılara kiraya verdirilmesi haline ilişkin gelir paylaşımlarını düzenlediği, bu aracılık hizmetinin karşılığı olarak %10 koordinasyon bedeli İşletici veya B.K.İ şirkete bırakıldığı,

- Sayıştay Başkanlığı Raporunda yer alan Bulgu'nun yukarıda ifade edilen; Hazineye intikal eden bina ve tesislerin İşletici veya B.K.İ. tarafından kiraya verilmesi hususunu düzenlediği; ancak eleştiri konusu edilen bu konunun Yönetmelik'te yer almayan, İşletici ve B.K.İ. şirketlere diğer faaliyet ruhsatları kapsamında Bakanlık'dan kiralanacak arazi ve binalar için yapılacak %30 tarife indirimini düzenlediği;

- 3218 Sayılı Kanunun emredici hükümlerine aykırılık içermeyen Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri, uygulanma sırası bakımından Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hükmünün önünde yer aldığı,

- Yönetmelik'te İşletici ve B.K.İ. şirketlere diğer faaliyet ruhsatları kapsamında Bakanlığımızdan kiralayacakları arazi ve binalar için yapılacak %30 tarife indirimine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı, bu hususun yalnızca sözleşmelerde yeknesak biçimde yer aldığı,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemenin; İşletici veya B.K.İ. şirketlerin diğer faaliyetleri kapsamında kiraladığı binalar ile ilgili olmayıp, Hazineye intikal etmiş binaların İşletici ve B.K.İ. şirketler aracılığı ile kullanıcılara kiraya verdirilmesi haline ilişkin gelir paylaşımlarını düzenlediği; bu düzenlemede Hazineye intikal eden binaların İşletici ve B.K.İ. şirketler tarafından kullanılmayıp yalnızca kiralanmasına aracılık edildiği, bu aracılık hizmetinin karşılığı olarak %10 koordinasyon bedelinin İşletici veya B.K.İ. şirkete bırakıldığı; Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde, Yönetmelik'te yer almayan, İşletici ve B.K.İ. şirketlere diğer faaliyet ruhsatları kapsamında Bakanlıktan kiralayacakları arazi ve binalar için kira tarifesinde %30 indirim yapılmasının öngörüldüğü; 3218 sayılı Kanun'un emredici hükümlerine aykırılık içermeyen Kuruluş ve İşletme Sözleşmeleri, uygulanma sırası bakımından Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hükmünün önünde yer aldığı ifade edilmişse de; 3218 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde bu hususların Yönetmelik'le düzenleneceği; Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde, İşletici veya B.K.İ.'nin çalışma esaslarını düzenleyen sözleşmelerde, bu şirketlerin Yönetmelik'te belirtilen mali ve idari yükümlülükleriyle birlikte, yönetim ve denetimlerine ilişkin esasların yer alacağı; 25'inci maddesinde ise; İşletici veya B.K.İ.'nin mali, idari ve hizmet yükümlülüklerinin yasal çerçevesinin çizildiği; dolayısıyla Sözleşmelerde söz konusu hükümlere aykırı düzenlemelere yer verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

“Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller” başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c bendinin 4 numaralı alt bendinde; *“4) Hazineye ait bina ve tesisler ile Faaliyet Ruhsatının iptali veya süresinin sona ermesiyle Hazineye intikal eden bina ve tesislerin işletici veya B.K.İ. 'ce kiraya verilmesi halinde tahsil edilen kira bedellerinin işletici veya B.K.İ. tarafından yüzde 90'ı işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde, ... özel hesaba yatırılır.”* hükmü yer almaktadır.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde, Hazineye intikal eden üstyapıların İşletici veya B.K.İ. tarafından kiraya verilmesi durumunda paylaşım esası düzenlenmiş ancak İşletici/BKİ tarafından aracılık hizmeti verilmeyen kiralamalarda İşletici/BKİ'ye herhangi bir özel hesap payı ödenebileceğine dair hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla, Bulgu'da belirttiğimiz husustan farklı olarak yapılan değerlendirmelerde; hazineye ait bina, tesis ve kapalı işyerlerinin BKİ tarafından kiraya verilmemesi durumunda, işletici/BKİ tarafından verilen bir aracılık hizmeti bulunmadığı için, kira miktarının tamamının (%90'ının değil) özel hesaba yatırılması gerektiği değerlendirilmektedir. Çünkü bahse konu üstyapılar

bölge müdürlükleri tarafından kiraya verilmekte ve bu durum kira sözleşmelerinden de anlaşılmaktadır.

Yönetmelik'te İşletici/BKİ'ye hasılat payı verilebilecek durumlar hüküm altına alınmış olup, bunun dışında kalan işlemlerde Yönetmelik'te açık hüküm bulunmadığı yaklaşımıyla İşletici veya BKİ'lere %30 tarife indirim yapılmasının mümkün olmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 14: Açık Stok Sahası Alanlarından Elde Edilen Kira Gelirlerinden Özel Hesaba Gelir Payı Aktarılmaması

Serbest bölgelerde açık stok sahası olarak belirlenen alanların kiraya verilmesi sonucu elde edilen kira gelirlerinden Yönetmelik hükmünde belirtildiği biçimde özel hesaba gelir payı aktarılmadığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41'inci maddesinin c bendinin üçüncü ve beşinci fıkralarında aynen;

"c) Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzel kişilerle yapılacak sözleşmeler uyarınca tahsil edilecek Özel Hesap Ücretlerine yönelik hükümler:

...

3) Hazine arazisi üzerinde kurulu serbest bölgelerde Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun görülen gerçek veya tüzel kişilere bina ve tesisler hariç bu bölgelerdeki Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde, kira bedelleri 8 inci madde kapsamında yapılan kira sözleşmesinde öngörülen sürelerde işletici veya B.K.İ. tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen kira bedellerinin işletici tarafından yüzde 90'ı, B.K.İ. tarafından yüzde 63'ü işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde,

5) Özel mülkiyete ait arazi üzerinde kurulu serbest bölgelerde B.K.İ. 'nin kiraya verdiği arazi ve işyerlerinin tahsil edilen kira gelirlerinden yüzde 4 aylık gelir payı ve sattığı arazi ve işyerlerinden elde ettiği net gelirlerden yüzde 4 aylık gelir payı, üçer aylık dönemler itibarıyla Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarının 20 nci günü mesai bitimine kadar,

...

özel hesaba yatırılır."

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde elde edilen kira gelirlerinin, işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirlenen oranının (%90, %63 veya %4) Özel Hesaba yatırılması gerekmektedir.

Serbest bölgelerde açık stok sahalarının oluşturulması ve işletilmesi Genel Müdürlük tarafından yürürlüğe konulan 1994/5 sayılı Genelge'de düzenlenmiş olup, Genelge'de; açık stok sahalarının işletici veya Bölge Kurucu İşleticisi (B.K.İ.) tarafından kiraya verilmek üzere serbest bölge arazilerini stoklama için uygun hale getirilmesi ile oluşturulduğu; bu alanların kiralama ruhsatı sahibi İşletici veya B.K.İ. tarafından işletileceği; açık stok sahalarında uygulanacak kiralarn, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nde belirtildiği şekilde Genel Müdürlüğün onayı ile yürürlüğe girecek tarifede belirleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, açık stok sahalarının işletilmesi konusunda farklı uygulamalar bulunduğu; bazı serbest bölgelerde açık stok sahalarının kiralanması sonucu elde edilen kira gelirlerinden Özel Hesaba gelir payı aktarımının hiç yapılmadığı, bazı serbest bölgelerde ise açık stok sahalarının işletici veya B.K.İ. tarafından açık alan kira bedeli üzerinden kiralandığı ancak bu alanların kiraya verilmesi suretiyle elde edilen kira bedelinden gelir payı aktarılmaması sebebiyle Özel Hesaba gelir payının eksik aktarıldığı tespit edilmiştir.

Anılan Genelge'ye göre açık stok sahalarının işletici veya B.K.İ. tarafından işletileceği, diğer bir ifadeyle açık alan kullanma belgesine sahip kişilere veya kullanıcılara talep etmeleri halinde bu kişilere kiralanabileceği, dolayısıyla bu alanların işletici veya BKİ tarafından kiralanabilecek alanlar olmadığı; bu alanların işletilmesi sonucu elde edilecek kira gelirlerinin, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin yukarıda belirtilen hükmü uyarınca sözleşmelerle belirlenen oranının Özel Hesaba aktarılması gerektiği açıktır.

Bu itibarla, açık stok sahası olarak belirlenen alanların kiraya verilmesi sonucu elde edilen kira gelirlerinden yönetmelik hükmünde belirtildiği biçimde özel hesaba gelir payı aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; serbest bölge müdürlüklerine iletilen 09.01.2018 tarihli ve 1863 sayılı talimat yazısı ile açık stok sahalarının diğer açık alan kiralamalarında olduğu gibi B.K.İ.'lerin 1 numaralı ruhsatları kapsamında kullandırılmaları ve söz konusu sahaların 1994/5 sayılı Genelge hükümleri çerçevesinde kullanıcı firmalara kiralanmasından elde edilecek kira gelirlerinden özel hesaba yapılacak aktarımlarda, Bakanlık ile Bölge Kurucu ve İşleticisi

şirketler arasında akdedilen kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirlenen usullerin uygulanması hususunda bir talimat gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; serbest bölge müdürlüklerine iletilen 09.01.2018 tarihli ve 1863 sayılı talimat yazısında, açık stok sahalarının diğer açık alan kiralamalarında olduğu gibi B.K.İ.'lerin 1 numaralı ruhsatları kapsamında kullanılmaları ve söz konusu sahaların 1994/5 sayılı Genelge hükümleri çerçevesinde kullanıcı firmalara kiralanmasından elde edilecek kira gelirlerinden özel hesaba yapılacak aktarımlarda, Bakanlık ile Bölge Kurucu ve İşleticisi şirketler arasında akdedilen kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirlenen usullerin uygulanması hususunda bir talimat gönderildiği belirtilmişse de; serbest bölgelerde açık stok sahası olarak belirlenen alanların kiraya verilmesi sonucu elde edilen kira gelirlerinden Yönetmelik hükmünde belirtildiği biçimde özel hesaba gelir payı aktarıldığına dair herhangi bir kanıtlayıcı belge ibraz edilmemiştir.

Bu itibarla, konuya ilişkin incelemeler 2018 denetim yılında yapılacağından; 2017 yılına ilişkin olarak, açık stok sahası olarak belirlenen alanların kiraya verilmesi sonucu elde edilen kira gelirlerinden yönetmelik hükmünde belirtildiği biçimde özel hesaba gelir payı aktarılması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 15: Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine Aykırı Olarak Kullanıcılardan Ücret Tahsil Edilmesi

Antalya Serbest Bölgesi'nde, B.K.İ. (Bölge Kurucu ve İşleticisi) yükümlülüğünde bulunan hizmetlere ilişkin Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine aykırı olarak kullanıcılardan ücret tahsil edildiği görülmüştür.

30.12.2016 tarihinde Bakanlık ile ASBAŞ arasında “*Antalya Serbest Bölgesinin İşletilmesi ile İdame ve Geliştirilmesi için İhtiyaç Duyulan Alt ve Üstyapı Yatırımlarının ASBAŞ-Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi Tarafından Yapılmasına Dair Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi*” akdedilmiş ve 01.01.2017 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

ASBAŞ ile imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nin;

“*Bölgenin İdame ve Geliştirilmesi İçin İhtiyaç Duyulan Alt ve Üst Yapıları İnşa Etme, Bölgeyi İşletme ve Devretme Yükümlülüğü*” başlıklı 3'üncü maddesinin (a), (e) ve (f) bentlerinde;

“Madde 3- ŞİRKET, Antalya Serbest Bölgesi'nin idame ve geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan alt ve üst yapı yatırımlarının üstlenicisi ve Bölgenin işleticisi olarak;

a) Antalya Serbest Bölgesi'nin mevcut altyapısı (elektrik, su, haberleşme, kanalizasyon, drenaj, atık su arıtma tesisi, yollar ve benzeri) ile üst yapısının (çevre çitleri, idari binalar, sosyal ve ticari tesisler, peyzaj, çevre düzenlemesi ve benzeri) yenilenmesi, bakım-onarımı, iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik ekli liste kapsamı yatırımlar ile Bölgede ihtiyaç duyulan mescit, kafeterya, yemek üretim tesisi ve benzeri toplum hizmetlerinin karşılanmasına yönelik ekli liste kapsamı yatırımları, söz konusu listede gösterilen yatırım programına uygun olarak yapmayı; bahse konu yatırımların gerçekleştirme durumunu yıllık olarak BAKANLIK'a raporlamayı kabul ve taahhüt eder.

...

e) ŞİRKET, Sözleşme dönemi boyunca ekli listede belirtilen yatırım taahhütleri dışında Bölgenin ihtiyacı olarak ortaya çıkabilecek diğer yatırım, bakım-onarım, yenileme, iyileştirme, geliştirme ihtiyaçlarını karşılamayı kabul ve taahhüt eder.

f) ŞİRKET, işletme süresince sorumluluğunda bulunan alt ve üst yapı tesislerinin bakım, onarım ve yenileme çalışmalarını gecikme olmaksızın yapmayı kabul ve taahhüt eder.”

“Hizmetler” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında;

“Madde 7- ŞİRKET, Antalya Serbest Bölgesi'nde faaliyette bulunan Kullanıcıların yükleme, boşaltma, atık yönetimi, yemekhane, kafeterya, ortak sağlık ve güvenlik hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetleri, benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak belirleyeceği rayiç üzerinden hazırlayacağı ve BAKANLIK'ın onayını müteakip Kullanıcılara duyuracağı tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat yapar veya başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırır...”

“Toplum Hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“Madde 9- ŞİRKET, çevre düzenlemesi ve temizlik işlerinin yapılmasından sorumlu olup, planlanan park ve ortak yeşil alanların oluşturulması ile bakımını sağlar ve büfe, kafeterya, lokanta gibi diğer sosyal ve ticari hizmetleri de ücret karşılığında verir...”

hükümleri yer almaktadır

Yukarıda yer verilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre; ASBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi olarak sözleşme dönemi boyunca Antalya Serbest Bölgesi'nin mevcut altyapı ile üstyapı tesislerinin bakım-onarım, yenileme, iyileştirme, geliştirme ihtiyaçlarını karşılamayı kabul ve taahhüt ettiği; bölgenin çevre düzenlemesi ve genel temizlik işlerinden, park ve ortak yeşil alanların oluşturulmasından ve bakımından sorumlu olduğu; kullanıcıların ihtiyaç duyduğu hizmetler ile bölgedeki sosyal ve ticari hizmetleri ise hizmet tarifesinde belirtilen ücretler karşılığında yapacağı veya yaptıracığı belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde ASBAŞ tarafından;

- Ortak kullanım alanlarının yeşillendirilmesi karşılığında kullanıcılardan 240.436,14-TL tahsil edildiği,
 - Bölgenin genel temizlik (kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlar dışında kalan yerler) hizmetlerinin yapılması karşılığında kullanıcılardan 198.381,41-TL tahsil edildiği,
 - Bölge kapılarında ve ortak kullanım alanlarında aydınlatma giderleri ile bu kapsamda yapılan bakım-onarım giderleri ile işçilik giderleri karşılığında kullanıcılardan 69.640,66-USD tahsil edildiği,
 - Kullanıcılara tahsis edilen alanlara yönelik özel güvenlik hizmeti sunulmadığı halde; güvenlik kameraları, haberleşme, bilgi işlem, araç-gereç, alet-edavat satın alınması ve bakım onarımı ile personel için yapılacak sarflar adı altında kullanıcı başına 160-USD (Toplam 100.381,64-TL) tahsil edildiği,
 - Kapı ortak kullanım bedeli altında, kapı girişlerinde (araç giriş fişlerini toplanması, danışmanlık-yönlendirme hizmeti verilmesi) hizmet veren ASBAŞ personelinin maliyeti karşılığında kullanıcılardan 135.894,11-TL tahsil edildiği,
- tespit edilmiştir.

01.01.2017 tarihine kadar İşletici statüsünde olan ASBAŞ, 01.01.2017 tarihinden itibaren Bölge Kurucu ve İşletici imtiyazına sahip olmuş ve bu kapsamda hak ve yükümlülükleri, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği ve Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir. Ancak Antalya Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu çerçevede yeniden ele alınmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, hizmet tarifesi kapsamında serbest bölge kullanıcılarından tahsil edilen ücretlerin, Bakanlık ile ASBAŞ arasında imzalanan ve 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe giren Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi çerçevesinde gözden geçirilmesi ve B.K.İ. imtiyazına sahip

ASBAŞ'ın yükümlülüğünde bulunan hizmetler için kullanıcılardan ücret tahsil edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- ASBAŞ ile imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin; *“Bölgenin İdame ve Geliştirilmesi İçin İhtiyaç Duyulan Alt ve Üst Yapıları İnşa Etme, Bölgeyi İşletme ve Devretme Yükümlülüğü”* başlıklı 3'üncü maddesinin a, e ve f bentlerinde yer verilen hükümlerin; ASBAŞ'ın yatırım yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeleri içermekte olduğu, bahse konu yatırımlar kapsamında ASBAŞ'ın yaptığı harcamaları kullanıcılara yansıtması gerektiği; nitekim, Sayıştay Başkanlığı Raporunda yatırım harcamalarının kullanıcılara yansıtıldığı biçiminde bir değerlendirmeye yer verilmediği,

- Diğer taraftan, Sözleşmenin *“Hizmetler”* başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; ve *“Toplum Hizmetleri”* başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; ASBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi olarak yükümlülüğünü üstlendiği hizmetlere ilişkin genel düzenlemelere yer verildiği; hizmetlere ilişkin genel mahiyetteki bu düzenlemelerden, ASBAŞ'ın bölgenin idamesi için üstlendiği, kabul ve taahhüt ettiği yükümlülükleri *“bila bedel”* yerine getireceği sonucu çıkarılmaması gerektiği,

- 3218 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde; *“Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde kullanıcı niteliğini haiz olmayan mülk sahipleri bölge katılım bedelleri bakımından kullanıcılar ile aynı mali yükümlülüklerle tabidir.”* düzenlemesine yer verildiği belirtilerek, bölgelerde katılım bedeli adı altında alınan ortak maliyetlerin kullanıcılara yansıtılması hususuna yer verildiği ve bölgede faaliyette bulunmayan mülk sahiplerinden de bu bedellerin tahsil edileceği,

- ASBAŞ'ın *“Bölge İşleticisi”* statüsünden *“Bölge Kurucu ve İşleticisi”* statüsüne geçirilmesi, bölgede verilecek hizmetlerin tarifelenmesi veya hizmet yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, bölge kullanıcılarının ortak giderlere katılımını öngören işleticilik statüsü bakımından bir sonuç doğurmadığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; Raporda yatırım harcamalarının kullanıcılara yansıtıldığı biçiminde bir değerlendirmeye yer verilmediği; Kuruluş ve İşletme sözleşmesindeki hizmetlere ilişkin genel mahiyetteki düzenlemelerden, ASBAŞ'ın bölgenin

idamesi için üstlendiği, kabul ve taahhüt ettiği yükümlülükleri “bila bedel” yerine getireceği sonucunun çıkarılmaması gerektiği; Bakanlık tarafından onaylanarak hizmet tarifesine konulan her türlü hizmete ilişkin ücretlerin kullanıcılardan tahsil edilmesinde bir sakınca olmadığı; ASBAŞ’ın işletici olduğu 2017 yılı öncesi döneme ilişkin örneklerin buna örnek oluşturduğu; BKİ statüsüne geçilmesinin altyapı yatırımları hariç olmak üzere, bölge kullanıcılarının ortak giderlere katılmasını öngören işleticilik fonksiyonu bakımından sonuç doğurmadığı ifade edilmişse de; verilen cevaplarından ASBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme sözleşmesine aykırı hareket edilebileceği anlamına gelen, dayanaksız ve kullanıcıların menfaatini korumaktan çok Şirketin çıkarlarını koruyan bir yaklaşım sergilendiği anlaşılmaktadır. Kaldı ki Bakanlık bu açıklamasıyla kendi uygulamaları ile bile çelişmektedir. Ege Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi ESBAŞ, bu görevi 1989 yılından bu yana yapmakta ve bu anlamda Kurucu ve İşletici imtiyaz ve yükümlülüklerini en doğru biçimde yerine getirmeye çalışan bir örnektir. Ege Serbest Bölgesi’nde kullanıcılardan ortak kullanım alanlarının yeşillendirilmesine ilişkin giderler, bölgenin genel temizlik giderleri, ortak kullanım alanlarında aydınlatma giderleri ile bu kapsamda yapılan bakım-onarım giderleri ile işçilik giderleri, kapı girişlerinde hizmet veren kendi personelleri için kullanıcılara ücret yansıtmamaktadır.

Diğer taraftan, Kanun’un 5’inci maddesinde yer verilen “*Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde kullanıcı niteliğini haiz olmayan mülk sahipleri bölge katılım bedelleri bakımından kullanıcılar ile aynı mali yükümlülüklerle tabidir.*” düzenlemesine atıf yapıldığı ve bölgede faaliyette bulunmayan mülk sahiplerinden de ortak maliyetlerin tahsil edilebileceği Bulguya cevap olarak verilmiştir. Ancak bu hükmün bu konuyla hiç ilgisi bulunmamakta olup, Hazine arazili serbest bölgelerde kullanıcı olmayanların bölgede bulunması mümkün olmadığından, özel arazili serbest bölgelerde ise kişiler kullanıcı olmasa bile mülkiyet haklarından dolayı bölgede bulduklarından ötürü kullanıcı olmasalar bile ortak katılım giderlerine katılacakları belirtilmiştir.

Serbest bölge mevzuatı uyarınca; ASBAŞ’a BKİ statüsü verilmesi karşılığında Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde taahhüt edilen hususların anılan Şirket tarafından yerine getirilmesi bir zorunluluktur. ASBAŞ’a BKİ imtiyazı verilerek önemli bir kamu gelirinden vazgeçilmektedir. Şöyle ki, Şirkete BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle serbest bölge mevzuatı uyarınca;

- İşletici şirketin yıllık gelirlerinden özel hesaba yatırılan %25 kar payı ödemesinin sona ereceği,

- Şirket tarafından serbest bölgede tahakkuk eden kira bedellerinin %90'ı yerine %63'ünün özel hesaba yatırılacağı,

- Özel hesaba gelir kaydedilen tutarın %30'unun BKİ şirketlere ödeneceği,

Göz önünde bulundurulmalıdır.

Bunun yanında; kamu idaresi cevabında; Sayıştay Başkanlığı Raporunda yatırım harcamalarının kullanıcılara yansıtıldığı biçiminde bir değerlendirmeye yer verilmediği belirtilmiştir. Ancak, Bulgu'da kullanıcılardan tahsil edilen net tutarlara dahi yer verilmiştir. Dolayısıyla bu açıklamanın neden yapıldığı anlaşılamamıştır.

ASBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre; ASBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi olarak sözleşme dönemi boyunca Antalya Serbest Bölgesinin mevcut altyapı ile üstyapı tesislerinin bakım-onarım, yenileme, iyileştirme, geliştirme ihtiyaçlarını karşılamayı kabul ve taahhüt ettiği; bölgenin çevre düzenlemesi ve genel temizlik işlerinden, park ve ortak yeşil alanların oluşturulmasından ve bakımından sorumlu olduğu; kullanıcıların ihtiyaç duyduğu hizmetler ile bölgedeki sosyal ve ticari hizmetleri ise hizmet tarifesinde belirtilen ücretler karşılığında yapacağı veya yaptıracığı belirtilmektedir.

01.01.2017 tarihine kadar işletici statüsünde olan ASBAŞ, 01.01.2017 tarihinden itibaren Bölge Kurucu ve İşletici imtiyazına sahip olmuş ve bu kapsamda hak ve yükümlülükleri, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği ve Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir. Ancak Antalya Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu çerçevede yeniden ele alınmadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, hizmet tarifesi kapsamında serbest bölge kullanıcılarından tahsil edilen ücretlerin, Bakanlık ile ASBAŞ arasında imzalanan ve 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe giren Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi çerçevesinde gözden geçirilmesi ve B.K.İ. imtiyazına sahip ASBAŞ'ın yükümlülüğünde bulunan hizmetler için, kullanıcılardan ücret tahsiline son verilmesi gerektiği yönündeki görüşümüz devam etmektedir.

BULGU 16: ASBAŞ'a Ait Kapalı Alanların Kira Tarifesinde Yer Almaması ve Hazineye Ait Kapalı Alanlara Göre Daha Yüksek Birim Fiyattan Kiraya Verilmesi

Antalya Serbest Bölgesi'nde, ASBAŞ'a (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.) ait kapalı alanların, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine aykırı olarak kira tarifesinde yer almadığı ve bu alanların hazineye ait kapalı alanlara göre daha yüksek birim fiyattan kiraya verildiği görülmüştür.

30.12.2016 tarihinde Bakanlık ile ASBAŞ arasında imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nin "*Bina, Tesis ve Kapalı İşyerlerinin Kiralanması*" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Madde 5- Bölgedeki Hazineye ait binalar ile Kullanıcılar tarafından inşa ettirilen ve bilahare Faaliyet Ruhsatı süresinin sona ermesiyle mülkiyeti kendiliğinden Hazineye geçen veya Kullanıcının yaptırıp da Faaliyet Ruhsatı süresinin sona ermesinden önce iptal ya da diğer sebeple Hazineye intikal eden bina ve tesislerin işletilmesinin Şirket'e bırakılması halinde; Şirket bu tür bina, tesis ve kapalı işyerleri ile kendisinin inşa ettirdiği yapıların kira miktarları ve ödeme şartlarını kapsayan bir kira tarife ve talimatı hazırlar ve Bakanlık'ın onayını aldıktan sonra Kullanıcılara duyurulur..."

hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemede, hazineye intikal eden bina ve tesislerin işletilmesinin ASBAŞ'a bırakılması halinde, bu üstyapılar ile ASBAŞ'ın kendisinin inşa ettirdiği üstyapıların kira ücretlerini kapsayan bir kira tarifesi hazırlanacağı ve Bakanlık onayı sonrasında kullanıcılara duyurulacağı ifa edilmektedir.

Ancak yapılan incelemede, hazineye ait kapalı alanların kira tarifesinde yer almasına karşın ASBAŞ'a ait kapalı alanların kira tarifesinde yer almadığı ve ASBAŞ'a ait kapalı alanların hazineye ait kapalı alanlara göre kullanıcılara daha yüksek birim fiyattan kiralandığı; örneğin ASBAŞ'a ait depo 8,5usd/m²/ay üzerinden kiraya verilirken, hazineye ait depo kiralanan alanın miktarına göre 1usd-4usd/m²/ay üzerinden kiraya verildiği t

Bunun yanında, ASBAŞ'ın depo işletmeciliği faaliyeti kapsamında bu ruhsata bağlı binalarının yetersiz olmasından ötürü ihracatçılardan gelen talepleri karşılayamadıklarını, bu ihtiyacı karşılamak için hazineye intikal eden L Ada 95/1 - 96/1 Parsel- kapalı alanın, 590m²'lik boş olan kısmını kiralamak istediklerini bildirdiği ve bu talebin Genel Müdürlük tarafından

uygun bulunduğu, ancak 590m²'lik kapalı alanın depo kira tarifesi üzerinden kiralanmasına karşın (2,20usd/m²/ay), depo kullanma belgesi sahibi firmalara işyeri kira tarifesi üzerinden (3,5usd/m²/ay) kiralandığı,

tespit edilmiştir.

Sonuç itibariyle, ASBAŞ'a ait kapalı alanlara ilişkin kira ücretlerinin kira tarifesine eklenmesi ve aynı amaca hizmet eden kapalı alanlar arasındaki farkın giderilmesi amacıyla kira tarifesinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Antalya Serbest Bölgesi Kira tarifesinin ve uygulama yöntemlerinin gözden geçirilmesi ile gerekli düzeltmelerin yapılması hususunda Bölge Müdürlüğüne talimat verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından her ne kadar, Bulgu konusu edilen husus hakkında gerekli düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiş olsa da; bu konunun düzeltildiğine dair tarafımıza herhangi bir belge ibraz edilmemiştir. Konuya ilişkin incelemeler 2018 yılı denetiminde yapılacağından; 2017 yılına ilişkin ASBAŞ'a ait kapalı alanlara ilişkin kira ücretlerinin, kira tarifesine eklenmesi ve aynı amaca hizmet eden kapalı alanlar arasındaki farkın giderilmesi amacıyla kira tarifesinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği yönündeki görüşümüz devam etmektedir.

BULGU 17: Serbest Bölge Kullanıcılarına Proje ve İnşaat İşleri İçin Verilen Ek Süreler İçin Esas ve Usullerin Belirlenmemiş Olması

Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından kullanıcılara proje ve inşaat sürelerine ilave olarak verilen ek süreler için Yönetmelik hükmü gereği tespit edilmesi gereken esas ve usullerin düzenlenmediği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

“Üstyapı Tesisleri” başlıklı 8'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

“Faaliyet ruhsatı müracaat formunda belirtilen proje ve inşaatın, belirtilen süreler içerisinde tamamlanması gerekir. Bu süreler faaliyet ruhsatında belirtilen işletme süresine ilave edilir. Ancak, proje ve inşaatın kabul edilebilir zorunlu nedenlerle süresi içerisinde tamamlanamaması halinde 54 üncü madde hükmüne istinaden ek süre verilebilir. Ek süreler faaliyet ruhsatı süresine ilave edilmez.”

“Süre Uzatımı” başlıklı 54’üncü maddesinde;

“Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişimi yapılabilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; serbest bölge kullanıcıları tarafından faaliyet ruhsatı müracaat formunda belirtilen proje ve inşaatın, taahhüt edilen süreler içerisinde tamamlanamaması halinde kullanıcılara ek süre verilebileceği; ancak bu ilave sürelerin zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usuller çerçevesinde yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde; 2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge kapsamında yıkım talebi uygun görülen ... San. ve Tic. Ltd. Şti.’ye, mevcut proje ve inşaat sürelerine ilave olarak birden fazla ek süre verilmesine rağmen yükümlülüklerini yerine getirmediği, başlangıçta üstyapının tamamını yıkmaya taahhüdü mevcutken bunun çeşitli gerekçelerle kademeli yıkıma dönüştürüldüğü ancak yine de yükümlülüklerini yerine getiremediği, dolayısıyla yatırımın tamamlanma süresinin de sürekli olarak ileri bir tarihe ötelenmesi, ötelenen sürelerle ilişkin kira geliri kaybı yanında, Antalya Serbest Bölgesi’nin fiziki doluluk oranı dikkate alındığında yatırım yapılacak alanların atıl bekletilmesine sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 54’üncü maddesi uyarınca, serbest bölge kullanıcılarının ek süre taleplerinin, kapsam, süre ve mücbir sebepler yönünden yasal bir çerçeveye oturtulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sayıştay Başkanlığı Raporunda ... firmasına Bakanlığımızca ek süreler verildiği, yıkım ve yeniden inşa taahhütlerini yerine getirmediği, yatırımın tamamlanma süresinin sürekli ötelenmesi ve bu nedenle kira gelir kaybı yaşandığı ve yatırım yapılacak alanların atıl kalmasına sebebiyet verildiği, süre uzatımlarındaki ek süre taleplerinin değerlendirilmesinin yasal çerçeveye oturtulması gerektiği ifade edilmektedir.

İmar mevzuatına göre yapıların inşasına ruhsat tarihinden itibaren 2 yıl içinde başlanması ve inşaatın 5 yıllık ruhsat süresi içinde tamamlanması gerekmekte olup, proje ve

inşaat sürelerine yönelik olarak Genel Müdürlüğümüze intikal eden süre uzatımı taleplerinin değerlendirilmesinde imar mevzuatına uygun olarak 5 yıllık sürenin aşılması hususu gözetilmektedir. Diğer taraftan, serbest bölgelerde her projenin birbirinden farklı özellik arz etmesi ve farklı sürelerde tamamlanabilmesi nedeniyle, ilave süre verilmesi hususunun kati esaslarla düzenlenmek yerine, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 8 ve 54'üncü maddeleri çerçevesinde idarenin takdirine bırakılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Bu kapsamda, Genel Müdürlüğümüzce serbest bölge firmalarının talepleri değerlendirilirken, öncelikle Serbest Bölgeler Kanunu'nun amaçlarına katkı sağlayacak adımlar dikkate alınarak karar alınmaktadır. Diğer taraftan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 54'üncü maddesi "*Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişikliği yapılabilir*" hükmünü amir olup, ek süre taleplerinin değerlendirilmesinde, talebin gerçekçi bir sebebe dayanıp dayanmadığı, firmanın geçmiş performansı, yatırımın büyüklüğü ve serbest bölge amaçlarına katkısı hususları değerlendirilmeye dâhil edilmektedir.

Raporda yer verilen ... firmasının ek süre taleplerinde ise; adı geçen firma Antalya Serbest Bölgesi'nde 1994 yılında perakende kuyumculuk faaliyetleri için inşa edilen ancak söz konusu faaliyetlerin sonlandırılması ile birlikte 2002 yılından itibaren atıl kalan H-32 ada üzerinde bulunan üstyapıyı, tekne imalatı faaliyetinde bulunmak üzere yıkma ve yeniden inşa etme talebinde bulunmuş, söz konusu talep Bakanlığımız tarafından uygun bulunmuştur. Firma ile 07.07.2015 tarihinde açık alan kira sözleşmesi akdedilmiştir. Firma, bahse konu işlemlerini 36 ay içerisinde tamamlamayı taahhüt etmiş; ancak daha sonra, sektörde yaşanan daralma ve serbest bölge firmalarının KGF kredisinden yararlanmasında yaşanan sorunlar nedeniyle ek süre talebinde bulunmuştur. Firma ek süre talebinde bulunmuş olmakla birlikte; esasen Genel Müdürlüğümüzce firmaya bir ek süre verilmemiş olup, firmaya başlangıçta verilen 36 ay içinde, proje ve inşaat sürelerini makul şekilde planlamasına imkân sağlanmıştır. Nitekim firmaya başlangıçta verilen 36 aylık sürenin bitiş tarihi 15.05.2018'dir. Sayıştay Başkanlığı Raporunda ifade edildiğinin aksine, Bakanlığımız tarafından adı geçen firmaya proje ve inşaat süresi olarak başlangıçta verilmiş toplam 36 aylık yatırım süresine herhangi bir ek süre verilmemiştir.

Bakanlığımız tarafından toplam 36 ay içerisinde kalacak biçimde yapılan süre revizyonlarında ise, KGF kredisinde yararlanmaya ilişkin sorunların aşılmasına yönelik

çalışmalar (... Yatçılık firması ve bazı serbest bölge firmalarının, serbest bölge firmalarının KGF kredisinden yararlanmasında sorun yaşandığına ilişkin bildirimler üzerine, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ile temasa geçilmiş; söz konusu sorunlar müşahede edilerek çözümlenmesi noktasında görüşmeler yapılmış ve tüm serbest bölge firmalarına yönelik bahse konu sorun aşılına çalışılmıştır.), firmanın geçmiş performansı ve serbest bölgeye katkısı (... Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. 2003 yılında faaliyete başladığı Antalya Serbest Bölgesi'nde ANT-388 no.lu üretim, ANT-488 no.lu Bakım-Onarım ve ANT-500 no.lu İşyeri Kiralama konulu faaliyet ruhsatları ile faaliyet göstermektedir. Firma hâlihazırda 155 kişiye istihdam sağlamaktadır. Anılan firma faaliyete başladığı günden bugüne kadar üretim ruhsatı kapsamında 154.064.766 ABD Doları, bakım-onarım ruhsatı kapsamında ise 3.552.550 ABD Doları olmak üzere 157.617.316 ABD Doları tutarında ticaret hacmi yaratmış, 10 adet tekne üretmiş ve 4 adet teknenin de bakım-onarım faaliyetlerini gerçekleştirmiştir. Firmanın hâlihazırda yürütmekte olduğu 1 adet bakım-onarım projesi, 2 adet teknenin mobilya ve dekorasyon işi, 3 adet motoryat üretimi ve 1 adet sözleşmesi imzalanmış, üretimine başlanacak motoryat üretim projesi mevcuttur.), üstyapının bölge içinde başka amaçlarla kullanılabilme durumu (Üstyapı kuyumculara yönelik küçük dükkanlardan oluşmakta olup, üretim faaliyetlerine uygun bir nitelik arz etmemektedir.) hususları göz önüne alınmıştır.

Firma ile 07.07.2015 tarihinde açık alan kira sözleşmesi akdedilmiş olup, firma söz konusu binanın bulunduğu parsele ilişkin arazi kirasını ödemektedir.

Diğer taraftan, kullanıcılara proje ve inşaat işleri için taahhüt ettikleri sürenin bitiminde verilebilecek ek sürelerle ilişkin esasları hükme bağlayan bir Genelge çalışması yürütülmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; serbest bölgelerde her projenin birbirinden farklı özellik arz ettiği, ilave süre verilmesi hususunun kati esaslarla düzenlenmek yerine, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 8 ve 54'üncü maddeleri çerçevesinde idarenin takdirine bırakılmasının daha uygun olacağı değerlendirildiği; esasen firmaya bir ek süre verilmediği, firmaya başlangıçta verilen 36 ay içinde proje ve inşaat sürelerini makul şekilde planlamasına imkân sağlandığı; diğer taraftan ise kullanıcılara proje ve inşaat işleri için taahhüt ettikleri sürenin bitiminde verilebilecek ek sürelerle ilişkin esasları hükme bağlayan bir Genelge çalışmasının yürütüldüğü ifade edilmişse de; yapılan incelemelerde; 2012/3 sayılı Serbest Bölgelerdeki Üstyapı ve Taşınmazların Tahsisi, Devri, Satışı ve Talebe Uygun Olmayan Taşınmazlara İlişkin Genelge kapsamında ... firmasının yıkım talebinin 03.03.2015

tarihinde uygun görüldüğü ve 30 gün içerisinde Genelge’de yazan hususların (teminat mektubu verilmesi, açık alan kira sözleşmesi imzalanması vb.) yerine getirilmesi gerektiğinin firmaya bildirildiği; ancak bu yükümlülüklerin 07.07.2015 tarihinde yerine getirilebildiği; 6 ay olan proje süresinin önce 3 ay uzatıldığı, bu sürenin sonrasında 5 ay daha uzatıldığı, bu sürenin de sonuna gelindiğinde bu kez üstyapının tamamının değil kademeli (kısım kısım) yıkılması için onay verildiği ancak 2017 yılı itibarıyla üstyapının kademeli olarak da yıkım ve inşasına başlanmadığı ve bölgenin fiziki doluluk oranı dikkate alındığında 16.525m² kapalı alana sahip tesisin, 11.02.2015 tarihinden buyana atıl bekletildiği ve teminat mektubunun irat kaydedilmesi alternatifinin değerlendirilmediği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 54’üncü maddesinde “*Yönetmelikle tayin edilmiş sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasında, zorlayıcı sebepler veya beklenmeyen haller dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre süre değişimi yapılabilir*” hükmünde, süre değişiminin “*Genel Müdürlükçe tespit edilecek esas ve usullere göre*” yapılması gerektiği açıkça ifade edilmektedir. Ancak yukarıda ifade edildiği üzere; Genel Müdürlük tarafından kullanıcılara proje ve inşaat sürelerine ilave olarak verilen ek süreler için Yönetmelik hükmü gereği tespit edilmesi gereken esas ve usullerin belirlenmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla burada Genel Müdürlüğün sınırsız bir takdir hakkı olduğundan bahsetmek söz konusu değildir.

Bu itibarla, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 54’üncü maddesi uyarınca, serbest bölge kullanıcılarının ek süre taleplerinin, kapsam, süre ve mücbir sebepler yönünden yasal bir çerçeveye oturtulması gerektiği yönündeki görüşümüz devam etmektedir.

BULGU 18: Serbest Bölgeler Kanunu’nun Amacına Aykırı Olarak Hazineye İntikal Eden Taşınmazların Kullanım Hakkının İşyeri Kiralama Ruhsatı Kapsamında Verilmesi

Mersin Serbest Bölgesi’nde, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun amacına aykırı olarak ihracata yönelik üretime, yatırıma, uluslararası ticarete, istihdama yönelik katkısı bulunmayan, serbest bölgede fiilen dahi bulunmayan kişilere “İşyeri Kiralama Ruhsatı” kapsamında hazineye intikal eden taşınmazların kullanım hakkının verildiği ve bu kişilerin bahse konu hazine taşınmazlarını diğer kullanıcılara kendi belirledikleri fiyattan kiralayarak Bölgede uygulanması öngörülen kira tarifesiyle ayrı bir kiralık üstyapı piyasasının oluştuğu görülmüştür.

Serbest Bölgeler Kanunu'nun 25/11/2008 tarih ve 5810 sayılı Kanun ile değişik 1'inci maddesinde, serbest bölgelerin kuruluş amacının, ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek olduğu ifade edilmektedir.

Diğer taraftan, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "*Üstyapı Tesisleri*" başlıklı 8'inci maddesinde, hazine arazisinin üzerine üstyapı yapılmak üzere gerçek veya tüzel kişilere kiralanabileceği, kullanıcılar tarafından yaptırılan bina ve tesislerin diğer kullanıcılara kiraya verilebileceği; "*Faaliyet Ruhsatının Verilmesi*" başlıklı 11'inci maddesinde, bölgede faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, faaliyet ruhsatı almak için "Faaliyet Ruhsatı Müracaat Formu" nu Genel Müdürlüğe teslim edebilecekleri ve Genel Müdürlük tarafından gerekli değerlendirmelerin yapılacağı, müracaat değerlendirme kriterlerine ilişkin usul ve esasların Genel Müdürlükçe çıkarılacak genelgelerle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede, 2009/1 sayılı Genelge ile söz konusu Faaliyet Ruhsatı müracaatlarının değerlendirilmesinde; faaliyetin üretim ve alım-satım faaliyeti niteliğinde ve çoğunlukla yurtdışına satışa yönelik olması, faaliyetin belli kapasitede istihdam yaratacak nitelikte olması, doğrudan yabancı yatırım niteliğinde olması, yeni ve/veya yüksek teknoloji içermesi, uluslararası ticareti destekleyecek bir hizmet mahiyetinde olması, Serbest bölgedeki sektörel ihtisaslaşma ve kümelenmeyle uyumlu olması hususların değerlendirme sürecinde göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine karşın Mersin Serbest Bölgesi'nde yapılan incelemelerde; yukarıda belirtilen kriterleri taşımayan gerçek ve tüzel kişilere hazineye intikal eden taşınmazların kullanım hakkının, tahsis bedeli karşılığında "İşyeri Kiralama Ruhsatı" kapsamında 30 yıllığına verildiği, bu kişilerin bahse konu hazine taşınmazlarını diğer kullanıcılara kendi belirledikleri fiyattan kiraladıkları, bunun sonucunda Bölgede uygulanması öngörülen kira tarifesiinden ayrı bir kiralık üstyapı piyasasının oluştuğu tespit edilmiştir.

Mersin Serbest Bölgesi açık alan kira bedeli, Bölge'nin kurulduğu tarihten buyana değişmemiş olup 2,66usd/m²/yıl iken, işyeri kiralama ruhsatı kapsamında tahsis bedeli ödeyerek kullanım hakkını devralan kişiler tarafından hazine taşınmazları 24-48usd/m²/yıl fiyat aralığında diğer kullanıcılara kiraya verilmektedir. Üstelik kira geliri elde eden söz konusu kişilere mevzuata göre yatırımcı kullanıcı adı verilirken, kiraya verdikleri yerlerde ihracata yönelik üretim ve alım-satım yapan yatırımcılara ise kiracı kullanıcı adı verilmektedir.

Bunun dışında serbest bölgelerde kullanıcıların faaliyet ruhsat süresini uzatmak ve daha fazla süreyle kira geliri elde etmek için kapalı alanlarının küçük bir kısmında üretim yaparak işyeri kiralama ruhsatının yanında üretim konulu yeni faaliyet ruhsatı müracaatında buldukları ve faaliyet ruhsat sürelerinin 30 yıldan 45 yıla çıkartıldığına yönelik uygulamalar da görülmektedir.

Sonuç olarak, Serbest Bölgeler Kanunu, Uygulama Yönetmeliği ve Genelge düzenlemelerinde yer alan hükümler doğrultusunda gerçek veya tüzel kişilere faaliyet ruhsatı verilmesi, serbest bölgelerde bahse konu hükümlere aykırı fiili uygulamaların önüne geçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde ASBAŞ ve MESBAŞ, kamu tarafından kurulmuş olan bölgelerin yalnızca işleticisi durumunda olduğu, söz konusu şirketlerin bölgede ihtiyaç duyulan depo ve kapalı işyerlerini yapmak ile ilgili bir görevlendirmeleri bulunmadığı için, anılan bölgelerdeki bu ihtiyaç bölge kullanıcıları tarafından kurulan depo ve kapalı işyeri yatırımları ile karşılandığı; bu çerçevede, Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde işyeri kiralama ve depo işletmeciliği faaliyetleri bir kullanıcı faaliyeti olarak ortaya çıktığı,

- Mersin Serbest Bölgesinde bulunan 246 üstyapı içinde Hazineye intikal eden toplam 44 üstyapı bulunduğu; bu üstyapıların yalnızca 6 tanesinin, bu bölgede önemli bir kullanıcılık faaliyeti olarak ortaya çıkmış olan İşyeri Kiralama ruhsatı kapsamında bölge kullanıcılarına tahsis edildiği,

- İşyeri Kiralama ruhsatı kapsamında tahsis edilen üstyapıların sanayi tipi üretim faaliyeti göstermeye uygun olmayan, 100-200 m² arasında büyüklükteki ofislerden oluştuğu; bu üstyapıların üretim veya ticari faaliyet için uygun hale getirilmesinin yüksek maliyetli olduğu ve talep edilmediği,

- Sayıştay Raporunda üretim ruhsatı alınıp fiilen üretim faaliyeti yapılmaksızın üstyapının Hazineye intikalinin geciktirilmesine yönelik çabaların önüne geçilmesi konusundaki değerlendirmelerine de uygun olarak Bakanlık tarafından gerekli tedbirlerin alınmaya devam edileceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde işleticilerin bölgede ihtiyaç duyulan depo ve kapalı işyerlerini yapmak ile ilgili bir görevlendirmeleri bulunmadığı için işyeri kiralama ve depo işletmeciliği faaliyetlerinin bir kullanıcı faaliyeti olarak ortaya çıktığı; Hazineye intikal eden üstyapıların ekonomiye kazandırılması ve ihtiyaç duyulan sirkülasyonun sağlanması amacıyla “İşyeri Kiralama” konulu faaliyet ruhsatı türünün öngörüldüğü; Bölge’de Hazineye intikal eden toplam 44 üstyapıdan yalnızca 6 tanesinin İşyeri Kiralama ruhsatı kapsamında tahsis edildiği ifade edilmiştir. Ancak kamu idaresi tarafından verilen cevapların büyük kısmı Bölgenin ilk kurulduğu yıllarda üstyapı ihtiyacının karşılanmasına yönelik yapılan makul açıklamalardır. Ancak Bulgu’da belirtilen husus; faaliyet ruhsat süresi sonunda hazineye intikal eden kullanıma hazır üstyapıların serbest bölgede üretim, alım satım gibi Serbest Bölgeler Kanunu’nun amacına uygun faaliyette bulunacak kullanıcılara verilmemesi ve Bölge’de farklı kira tarifelerinin oluşmasına sebebiyet verilmesidir. Kaldı ki, fiili uygulama kamu idaresi cevabında belirtildiği biçimde gelişse bile, Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüğü, Bölge içerisinde farklı kira ücretlerinin oluşmasını engelleyecek tedbirleri alma konusunda tek yetkili kişilerdir.

Kamu idaresi cevabında Hazineye intikal eden toplam 44 üstyapıdan 6 tanesinin İşyeri Kiralama ruhsatı kapsamında verildiği belirtilmiştir. Bu uygulamalar farklı kira tarifelerinin oluşması yanında, Hazine taşınmazlarının daha düşük fiyattan kiralanması durumuna da sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, Serbest Bölgeler Kanunu, Uygulama Yönetmeliği ve Genelge düzenlemelerinde yer alan hükümler doğrultusunda gerçek veya tüzel kişilere faaliyet ruhsatı verilmesi, serbest bölgelerde bahse konu hükümlere aykırı fiili uygulamaların önüne geçilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 19: B.K.İ.’nin Yükümlülüğünde Bulunan Hizmetlere İlişkin Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine Aykırı Olarak Kullanıcılardan Ücret Tahsil Edilmesi

Mersin Serbest Bölgesi’nde, B.K.İ. (Bölge Kurucu ve İşleticisi) yükümlülüğünde bulunan hizmetlere ilişkin Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine aykırı olarak kullanıcılardan ücret tahsil edildiği görülmüştür.

30.12.2016 tarihinde Bakanlık ile MESBAŞ arasında “*Mersin Serbest Bölgesinin İşletilmesi ile İdame ve Geliştirilmesi için İhtiyaç Duyulan Alt ve Üstyapı Yatırımlarının MESBAŞ-Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi Tarafından Yapılmasına*

Dair Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi” akdedilmiş ve 01.01.2017 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

MESBAŞ ile imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi’nin;

“Bölgenin İdame ve Geliştirilmesi İçin İhtiyaç Duyulan Alt ve Üst Yapıları İnşa Etme, Bölgeyi İşletme ve Devretme Yükümlülüğü” başlıklı 3’üncü maddesinin (a), (c) ve (d) bentlerinde;

“Madde 3- ŞİRKET, Mersin Serbest Bölgesi’nin idame ve geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan alt ve üst yapı yatırımlarının üstlenicisi ve Bölgenin işleticisi olarak;

b) ŞİRKET, Mersin Serbest Bölgesi’nin mevcut altyapısı (elektrik, su, haberleşme, kanalizasyon, drenaj, atık su arıtma tesisi, yollar ve benzeri) ile üst yapısının (çevre çitleri, idari binalar, bölge giriş kapıları, sosyal ve ticari tesisler, peyzaj, çevre düzenlemesi, atık su arıtma tesisi, gemiden atık alım tesisi ve benzeri) yenilenmesi, bakım-onarımı, iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik ekli liste kapsamı yatırımları, yatırım programına uygun olarak yapmayı ve yatırımların gerçekleşme durumunu yıllık olarak BAKANLIK’a raporlamayı kabul ve taahhüt eder.

...

c) ŞİRKET, Sözleşme dönemi boyunca ekli listede belirtilen yatırım taahhütleri dışında, Bölgede mevcut mescit, kafeterya, yemek üretim tesisi ve benzeri toplum hizmetlerinin karşılanmasına yönelik üstyapılar ile Bölgenin ihtiyacı olarak ortaya çıkabilecek diğer yatırım, bakım-onarım, yenileme, iyileştirme, geliştirme ihtiyaçlarını karşılamayı kabul ve taahhüt eder.

d) ŞİRKET, işletme süresince sorumluluğunda bulunan alt ve üst yapı tesislerinin bakım, onarım ve yenileme çalışmalarını gecikme olmaksızın yapmayı kabul ve taahhüt eder.”

“Hizmetler” başlıklı 7’nci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında;

“Madde 7- ŞİRKET, Mersin Serbest Bölgesi’nde faaliyette bulunan Kullanıcıların yükleme, boşaltma, atık yönetimi, yemekhane, kafeterya, ortak sağlık ve güvenlik hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetleri, benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak belirleyeceği rayiç üzerinden hazırlayacağı ve BAKANLIK’ın onayını müteakip Kullanıcılara duyuracağı tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat yapar veya başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırır.

...

ŞİRKET, Kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak sosyal güvenlik mevzuatına göre kadrolarında kayıtlı işçiler ve demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edemez.”

“Toplum Hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“Madde 9- ŞİRKET, çevre düzenlemesi ve temizlik işlerinin yapılmasından sorumlu olup, planlanan park ve ortak yeşil alanların oluşturulması ile bakımını sağlar ve büfe, kafeterya, lokanta gibi diğer sosyal ve ticari hizmetleri de ücret karşılığında verir...”

“Elektrik, Su ve Haberleşme Hizmetleri” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“Madde 10- ŞİRKET, Bölgede Kullanıcıların ihtiyaç duydukları elektrik, su ve haberleşme hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlar, bu hizmetlere ilişkin ücretlerin tahsili ve yetkili mercilere ödenmesini tek elden yürütür. ŞİRKET, yaptığı bu koordinasyon işlemleri ve bu konulardaki genel giderler karşılığı olarak düzenleyeceği ve BAKANLIK onayına sunacağı tarifede belirlenen ücretler dışında başka bir ücret talep etmez.”

hükümleri yer almaktadır

Yukarıda yer verilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre; MESBAŞ’ın Bölge Kurucu ve İşleticisi olarak, sözleşme dönemi boyunca Mersin Serbest Bölgesi’nin mevcut altyapı ile üstyapı tesislerinin bakım-onarım, yenileme, iyileştirme, geliştirme ihtiyaçlarını karşılamayı kabul ve taahhüt ettiği; bölgenin çevre düzenlemesi ve genel temizlik işlerinden, park ve ortak yeşil alanların oluşturulmasından ve bakımından sorumlu olduğu; kullanıcıların ihtiyaç duyduğu hizmetler ile bölgedeki sosyal ve ticari hizmetleri ise hizmet tarifesinde belirtilen ücretler karşılığında yapacağı veya yaptıracığı; kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda sigortalı işçileri ve demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma hizmetlerinden herhangi bir ad altında ücret talep edemeyeceği; elektrik hizmetlerine ilişkin yapılan koordinasyon işlemleri ve bu konudaki genel giderler karşılığı dışında kullanıcılardan başka ücret talep edemeyeceği belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde;

1- Hizmet Tarifesinin “Kullanıcılara ait Alanlarda ve Terminal Sahasında Verilecek Hizmet Tarifesi” başlıklı 3.2’inci maddesinin “Tatbik Şartları” başlıklı 3.2.4/C-2 alt bendinde Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde yer alan hükme aykırı olarak; kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda sigortalı işçileri ve demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma hizmetlerinde işin tarifeye göre tahakkuk eden ücretin %20’sinin MESBAŞ’a ödeneceğine ilişkin düzenlemenin bulunduğu ve MESBAŞ tarafından hizmet tarifesinde yer alan bu madde kapsamında kullanıcılardan tahsilat yapıldığı,

2- MESBAŞ tarafından BKİ imtiyazı karşılığında üstlenilen yatırımlar arasında yer alan 205.013-USD tutarındaki “Binalara akıllı elektrik ve su sayacı konulması” işinin kullanıcılara yansıtılmak üzere hizmet tarifesine konulduğu,

3- Bölgenin genel temizlik (kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlar dışında kalan yerler) hizmetlerinin yapılması karşılığında kullanıcılardan 574.356,60-TL tahsilat yapıldığı,

4- Özel güvenlik hizmet ücreti karşılığında kullanıcılardan 1.230.914,80-TL tahsilat yapıldığı ancak bu tutarın içerisinde kamera ve turnike sistemi bakım-onarım gideri, bariyer sistemi bakım-onarım gideri bulunduğu; söz konusu özel güvenlik hizmetinin ne kadarının güvenlik faaliyetlerinde ne kadarının MESBAŞ’ın Bölgedeki işleticilik faaliyetlerinde kullanıldığının ayrıştırılmadığı,

5- Elektrik hizmetlerine ilişkin olarak tedarikçi firma faturası üzerine koordinasyon bedeli (%10) ve bu konuda yapılan genel giderler dışında; umumi aydınlatma, kayıp tutarı ve reaktif tüketim adıyla kullanıcılardan yaklaşık 750.000-TL tahsilat yapıldığı; Mersin Organize Sanayi Bölgesinde birim satış fiyatı 0,233-TL/kw iken, serbest bölgelerde kullanıcıların KDV ödememesine rağmen kullanıcılara yansıtılan birim fiyatın 0,317-TL/kw olduğu,

tespit edilmiştir.

01.01.2017 tarihine kadar İşletici statüsünde olan MESBAŞ, 01.01.2017 tarihinden itibaren Bölge Kurucu ve İşletici imtiyazına sahip olmuş ve bu kapsamda hak ve yükümlülükleri Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği ile Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir. Ancak Mersin Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu çerçevede yeniden ele alınmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, hizmet tarifesi kapsamında serbest bölge kullanıcılarından tahsil edilen ücretlerin, Bakanlık ile MESBAŞ arasında imzalanan ve 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe giren Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi çerçevesinde gözden geçirilmesi ve B.K.İ. imtiyazına sahip MESBAŞ'ın yükümlülüğünde bulunan hizmetler için kullanıcılardan ücret tahsil edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. ile akdedilen B.K.İ. sözleşmesinin 7’nci maddesinde;

“-ŞİRKET, Mersin Serbest Bölgesinde faaliyette bulunan Kullanıcıların yükleme, boşaltma, atık yönetimi, yemekhane, kafeterya, ortak sağlık ve güvenlik hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetleri, benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak belirleyeceği rayiç üzerinden hazırlayacağı ve BAKANLIK’ın onayını müteakip Kullanıcılara duyuracağı tarifelerde belirtilen ücretler karşılığında bizzat yapar veya başka bir gerçek veya tüzel kişiye yaptırır.”

“-ŞİRKET, Kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edemez.”

Hükümleri yer almaktadır. Bu çerçevede, MESBAŞ ile akdedilen B.K.İ. sözleşmesinde kullanıcıların kendi alanlarında kendi yüklemelerini yapabilmesine imkân tanınmış, ancak kullanıcıların birbirlerine yükleme boşaltma hizmeti vermesi ya da bu amaçla bölge dışından hizmet almasına izin verilmemektedir. Söz konusu düzenleme MESBAŞ'ın bölgenin yükleme boşaltma ihtiyaçlarına uygun makine-ekipman yatırımı yapması ile işçi istihdam ediyor olmasından kaynaklanmakta olup, söz konusu tarife unsuru, kullanıcının sigortalı işçi ve makine teçhizat sayısının yeterli gelmediği ve MESBAŞ'tan hizmet talebinde de bulunmadığı durumlarda, bu ihtiyacını diğer kullanıcılardan veya bölge dışından sağlamış olduğunun anlaşılması halinde alınan bir ücret niteliği taşımakta olup, bölge düzenini sağlamaya yöneliktir.

2 – MESBAŞ tarafından B.K.İ. imtiyazı karşılığında üstlenilen yatırımlar arasında yer alan binalara akıllı elektrik ve su sayacı konulması işi Hizmet Tarifelerine konulmakla birlikte, MESBAŞ'ın yatırım taahhütleri arasında yer alması nedeniyle kullanıcılara yansıtılmadığı anlaşılmıştır. Tarifenin söz konusu hizmete yönelik ilk yatırımın yapılmasının ardından ortaya

çıkabilecek bakım onarım ihtiyaçlarına yönelik olmak üzere revize edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3 – Mersin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. ile akdedilen B.K.İ. sözleşmesinin “*Toplum Hizmetleri*” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“MADDE 9- ŞİRKET, çevre düzenlemesi ve temizlik işlerinin yapılmasından sorumlu olup, planlanan park ve ortak yeşil alanların oluşturulması ile bakımını sağlar ve büfe, kafeterya, lokanta gibi diğer sosyal ticari hizmetleri de ücret karşılığında verir.”

hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde, MESBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi olarak yükümlülüğünü üstlendiği hizmetlere ilişkin genel düzenlemelere yer verilmiş; söz konusu hizmetlere ilişkin ücretlerin de Bakanlığımızca onaylanacak tarifelerle belirleneceği hususu hüküm altına alınmıştır. Hizmetlere ilişkin genel mahiyetteki bu düzenlemelerden, MESBAŞ'ın bölgenin idamesi için üstlendiği, kabul ve taahhüt ettiği yükümlülükleri “bila bedel” yerine getireceği sonucu çıkarılmamalıdır. Nitekim hizmetlerin ücret karşılığı görüleceği hususuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu sebeple, anılan Bulgu'da yer verilenin aksine, MESBAŞ'ın kullanıcılardan tahsil ettiği ortak kullanım alanlarının yeşillendirilmesi, bölgenin genel temizliği, aydınlatma giderleri ve benzeri ortak kullanıma yönelik hizmetlere yönelik katılım payı alınmasının Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine aykırılık teşkil etmediği değerlendirilmektedir.

Nitekim 3218 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde; “*Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde kullanıcı niteliğini haiz olmayan mülk sahipleri bölge katılım bedelleri bakımından kullanıcılar ile aynı mali yükümlülüklerle tabidir.*” düzenlemesine yer verilmektedir. Söz konusu Kanun düzenlemesi, bölgelerde katılım bedeli adı altında alınan ortak maliyetlerin kullanıcılara yansıtılması hususuna yer vererek, bölgede faaliyette bulunmayan mülk sahiplerinden de bu bedellerin tahsilini düzenlemektedir. Söz konusu tarife unsuru aynı zamanda kullanıcıların faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan evsel ve ekonomik değere haiz olmayan atıkların Mersin Büyükşehir Belediyesi düzenli depolama alanlarına teslimi ve ton başına ödenen kontamine atık alım hizmetlerini de içermektedir.

4 - Sözleşmeye göre MESBAŞ'ın bölgede özel güvenlik birimi kurması gerekmekte olup, bölgede ihtiyaç duyulan ortak güvenlik hizmeti ihtiyacını karşılar. Özel Güvenlik Hizmeti

karşılığında kullanıcılardan tahsilat yapılan tutar özel güvenlik birimi giderleri ile bu hizmeti tamamlayıcı mahiyetteki kamera, turnike ve bariyer sistemlerinin bakım onarım giderlerini de içermektedir. Bu ve benzeri ortak hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak B.K.İ. şirketlerce yapılan masrafların kullanıcılardan tahsili Kanun'un yukarıda yer verilen 5'inci maddesi kapsamında olup, sözleşmeye de uygun bir nitelik arz etmektedir.

5- Serbest bölgeler mevzuatı uyarınca elektrik, su ve doğal gaz hizmetlerinin tedarik edilerek bölge içine dağıtılmasından B.K.İ. şirketler sorumlu olmakla birlikte, bahse konu hizmetlerin dağıtımına ilişkin özel kanunlarında B.K.İ.'lere, Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişilerine benzer biçimde dağıtım yetkisi verilmemektedir. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesi kapsamında OSB tüzel kişilerinin lisans almaksızın üretim ve bölgelerinde dağıtım yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Serbest bölgelerin elektrik altyapısının kurulması ve enerji ihtiyacının karşılanması konusunda serbest bölgeler mevzuatı uyarınca mükellef olan B.K.İ. şirketleri ise, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun bahse konu düzenlemelerinde yer almadığından, benzer amaçlarla kurulan ve benzer yetki ve sorumlulukları bulunan OSB tüzel kişiliklerinin haiz oldukları haklardan mahrum durumdadır. Bununla birlikte Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu Kararları uyarınca serbest bölgelerde elektrik aboneliği B.K.İ. şirket adına yapılmakta, dağıtım şirketi tarafından B.K.İ. şirkete fatura edilen elektrik, B.K.İ. şirket tarafından kullanıcılara fatura edilmektedir. Söz konusu faaliyet kapsamında B.K.İ. şirketler toplam fatura tutarı üzerinden koordinasyon ücreti almaktadırlar.

Bakanlığımız tarafından, serbest bölgelerde B.K.İ. şirketlerin dağıtıcı olarak 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamına alınmasına yönelik olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı nezdinde müteaddit defalar girişimde bulunulmuş ancak, dağıtım alanlarının hâlihazırda özelleştirilmiş olduğu ve serbest bölgelerin lehine yapılacak bir düzenlemenin özelleştirilmiş dağıtım alanlarının daraltılması anlamına geleceği ve dağıtıcı ile hukuki sorunlara yol açacağı hususları gündeme getirilerek olumlu bir sonuç elde edilememiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak 1- kamu idaresi tarafından; Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde yer alan muafiyet hükmünün; kullanıcının sigortalı işçi ve makine teçhizat sayısının yeterli gelmediği ve MESBAŞ'tan hizmet talebinde de bulunmadığı durumlarda, bu ihtiyacını diğer kullanıcılardan veya bölge dışından sağlamış olduğunun anlaşılması halinde alınan bir ücret niteliği taşıdığı belirtilmiştir.

Ancak Bulgu'da; Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine konulan "*Kullanıcıların kendilerine tahsis edilen alanlarda, kendi faaliyetleri ile ilgili olarak demirbaşlarına kayıtlı iş makineleri ile gerçekleştireceği yükleme, boşaltma, aktarma, istifleme gibi hizmetlerden koordinasyon veya aracılık hizmet ücreti adı altında herhangi bir ücret talep edemez*" hükme ilişkin muafiyet düzenlemesinin hizmet tarifesinde yer almadığı ve hizmet tarifesinde, kullanıcılardan bu kapsamda %20 koordinasyon ücreti tahsil edileceğine ilişkin düzenlemenin bulunduğu vurgulanmıştır. Kuruluş ve İşletme Sözleşmesine erişim imkânı olmayan kullanıcılar ise Genel Müdürlük, Bölge Müdürlüğü ve MESBAŞ'ın uygulamalarının mevzuata uygun olduğunu düşünerek, yaklaşık 40 kullanıcı muafiyet koşullarını taşımalarına rağmen belli bir süre daha bu ücreti ödemeye zorunlu tutulmuşlardır.

2- Kamu idaresi cevabında; MESBAŞ tarafından B.K.İ. imtiyazı karşılığında üstlenilen yatırımlar arasında yer alan binalara akıllı elektrik ve su sayacı konulması işi Hizmet Tarifelerine konulmakla birlikte, MESBAŞ'ın yatırım taahhütleri arasında yer alması nedeniyle kullanıcılara yansıtılmadığı; tarifenin söz konusu hizmete yönelik ilk yatırımın yapılmasının ardından ortaya çıkabilecek bakım onarım ihtiyaçlarına yönelik olmak üzere revize edileceği belirtilmiştir.

Ancak Bulgu'da belirtildiği üzere, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükmü uyarınca MESBAŞ'ın; işletme süresince sorumluluğunda bulunan alt ve üst yapı tesislerinin bakım, onarım ve yenileme çalışmalarını gecikme olmaksızın yapmak zorunda olduğu, dolayısıyla binalara akıllı elektrik ve su sayacı konulması sonrasında ortaya çıkabilecek bakım onarım ihtiyaçlarının da bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

3- Kamu idaresi tarafından verilen cevaplardan; Kuruluş ve İşletme sözleşmesindeki hizmetlere ilişkin genel mahiyetteki düzenlemelerden, MESBAŞ'ın bölgenin idamesi için üstlendiği, kabul ve taahhüt ettiği yükümlülükleri "bila bedel" yerine getireceği sonucunun çıkarılmaması gerektiği; Bakanlık tarafından onaylanarak hizmet tarifesine konulan her türlü hizmete ilişkin ücretlerin kullanıcılardan tahsil edilmesinde bir sakınca olmadığı ifadesine yer verilmiştir.

MESBAŞ ile imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nin; "*Toplum Hizmetleri*" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; "*Madde 9- ŞİRKET, çevre düzenlemesi ve temizlik işlerinin yapılmasından sorumlu olup, planlanan park ve ortak yeşil alanların oluşturulması ile bakımını sağlar ve büfe, kafeterya, lokanta gibi diğer sosyal ve ticari hizmetleri de ücret karşılığında verir...*" hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere; MESBAŞ'ın,

Bölgenin çevre düzenlemesi ve genel temizlik işlerinden, park ve ortak yeşil alanların oluşturulmasından ve bakımından sorumlu olduğu; kullanıcıların ihtiyaç duyduğu hizmetler ile bölgedeki sosyal ve ticari hizmetleri ise hizmet tarifesinde belirtilen ücretler karşılığında yapacağı veya yaptıracığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi tarafından söz konusu cevaplardan, MESBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme sözleşmesine aykırı hareket edilebileceği anlamına gelen dayanaksız ve kullanıcıların menfaatini korumaktan çok Şirketin çıkarlarını koruyan bir yaklaşım sergilendiği anlaşılmaktadır. Kaldı ki Bakanlık bu açıklamasıyla kendi uygulamaları ile çelişmektedir. Ege Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi ESBAŞ, bu görevi 1989 yılından buyana yapmakta ve bu anlamda Kuruculuk ve İşleticilik imtiyaz ve yükümlülüklerini en doğru biçimde yerine getirmeye çalışan şirkettir. Ege Serbest Bölgesi'nde kullanıcılardan Ortak kullanım alanlarının yeşillendirilmesine ilişkin giderler, bölgenin genel temizlik giderleri, ortak kullanım alanlarında aydınlatma giderleri ile bu kapsamda yapılan bakım-onarım giderleri ile işçilik giderleri, kapı girişlerinde hizmet veren kendi personelleri için kullanıcılara ücret yansıtılmamaktadır.

Diğer taraftan, Kanun'un 5'inci maddesinde yer verilen "*Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde kullanıcı niteliğini haiz olmayan mülk sahipleri bölge katılım bedelleri bakımından kullanıcılar ile aynı mali yükümlülüklerle tabidir.*" düzenlemesine atıf yapıldığı ve bölgede faaliyette bulunmayan mülk sahiplerinden de ortak maliyetlerin tahsil edilebileceği Bulguya cevap olarak verilmiştir. Ancak bu hükmün bu konuyla hiç ilgisi bulunmamakta olup, Hazine arazili serbest bölgelerde kullanıcı olmayanların bölgede bulunması mümkün olmadığından, bununla birlikte özel arazili serbest bölgelerde kişiler kullanıcı olmasa bile mülkiyet haklarından dolayı bölgede üstyapıları bulunduğu için kullanıcı olmasalar bile ortak katılım giderlerine katılacakları belirtilmiştir.

4- Kamu idaresi tarafından; özel güvenlik hizmeti karşılığında kullanıcılardan tahsilat yapılan tutar özel güvenlik birimi giderleri ile bu hizmeti tamamlayıcı mahiyetteki kamera, turnike ve bariyer sistemlerinin bakım onarım giderlerini içerdiği ve B.K.İ. şirketlerce yapılan bu masrafların kullanıcılardan tahsilinin Kanunun yukarıda yer verilen 5'inci maddesi kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen husus için yukarıda gerekli açıklama yapılmıştır. Diğer taraftan, özel güvenlik hizmet ücreti içerisinde kamera ve turnike sistemi bakım-onarım gideri, bariyer sistemi bakım-onarım gideri bulunduğu; ancak Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükmü uyarınca MESBAŞ'ın; işletme süresince sorumluluğunda bulunan alt ve üst yapı

tesislerinin bakım, onarım ve yenileme çalışmalarını yapmak zorunda olmasından dolayı kullanıcılara yönelik sunulan özel güvenlik hizmeti dışında söz konusu diğer ücretlerin kullanıcılara yansıtılması Kuruluş ve Sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

5- Kamu idaresi tarafından; B.K.İ.'lere, Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişilerine benzer biçimde elektrik dağıtım yetkisi verilmediği; bu konuda OSB tüzel kişiliklerinin haiz oldukları haklardan BKİ'lerin mahrum oldukları; dağıtım şirketi tarafından B.K.İ. şirkete fatura edilen elektrik tutarının B.K.İ. şirket tarafından kullanıcılara koordinasyon ücreti eklenerek fatura edildiği belirtilmekle birlikte; Bulgu'da, koordinasyon ücreti dışında kullanıcılardan fazladan tahsil edilen yaklaşık 750.000,00 TL tutarına ilişkin cevap verilmediği; serbest bölgelerde KDV yükümlülüğü olmamasına karşın kullanıcılara yansıtılan birim fiyatın OSB'lere kıyasla bu kadar yüksek olmasının tutarlı bir açıklamasının yapılmadığı görülmektedir.

Serbest Bölge mevzuatı uyarınca; MESBAŞ'a BKİ statüsü verilmesi karşılığında Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde taahhüt edilen hususların anılan Şirket tarafından yerine getirilmesi bir zorunluluktur. MESBAŞ'a BKİ imtiyazı verilerek önemli bir kamu gelirinden vazgeçilmektedir. Şöyle ki, BKİ imtiyazı verilmesi suretiyle serbest bölge mevzuatı uyarınca;

- İşletici şirketin yıllık gelirlerinden özel hesaba yatırılan %25 kar payı ödemesinin sona erdiği,
- Şirket tarafından serbest bölgede tahakkuk eden kira bedellerinin %90'ı yerine %63'ünün özel hesaba yatırılacağı,
- Özel hesaba gelir kaydedilen tutarın %30'unun BKİ şirketlere ödeneceği,

Göz önünde bulundurulmalıdır.

01.01.2017 tarihine kadar İşletici statüsünde olan MESBAŞ, 01.01.2017 tarihinden itibaren Bölge Kurucu ve İşletici imtiyazına sahip olmuş ve bu kapsamda hak ve yükümlülükleri Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği ile Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir. Ancak Mersin Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu çerçevede yeniden ele alınmadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, hizmet tarifesi kapsamında serbest bölge kullanıcılarından tahsil edilen ücretlerin, Bakanlık ile MESBAŞ arasında imzalanan ve 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe giren Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi çerçevesinde gözden geçirilmesi ve B.K.İ. imtiyazına sahip MESBAŞ'ın yükümlülüğünde bulunan hizmetler için kullanıcılardan ücret tahsil edilmemesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 20: MESBAŞ ve ASBAŞ Tarafından Otopark Alanları İçin Kira Payı Ödenmemesi

Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde MESBAŞ (Mersin Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.) ve ASBAŞ (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.) tarafından otopark alanları için kira payı ödenmediği görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin;

"İşletici veya B.K.İ.'nin Mali, İdari ve Hizmet Yükümlülükleri" başlıklı 25'inci maddesinin b bendinde;

"b) B.K.İ.; Bölge Müdürlüğü, Güvenlik ve Gümrük birimleriyle ihtiyaç duyulan diğer birimler için inşa edeceği bina veya binalardan inşaat bedeli ve kira talep etmez. Ancak, Bölgenin Hazine arazisi veya bir kamu kuruluşuna ait arazide kurulması halinde; altyapı için gerekli giriş-çıkış kapı ve yollar, iç yollar, yeşil sahalar, Bölge Müdürlüğü, Güvenlik, Gümrük birimleriyle diğer idari bina ve tesislerin bulunduğu alanlar ve elektrik, su ve doğal gaz gibi altyapı hizmetlerinin dağıtımında kullanılan araziler için B.K.İ.'nin kira ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır."

"Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasının c-3 bendinde;

"3) Hazine arazisi üzerinde kurulu serbest bölgelerde Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun görülen gerçek veya tüzel kişilere bina ve tesisler hariç bu bölgelerdeki Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde, kira bedelleri 8 inci madde kapsamında yapılan kira sözleşmesinde öngörülen sürelerde işletici veya B.K.İ. tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen kira bedellerinin işletici tarafından yüzde 90'ı, B.K.İ. tarafından yüzde 63'ü işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde, ... özel hesaba yatırılır."

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde; serbest bölgelerde madde hükmünde sayılan alanlar için B.K.İ.'nin kira ödeme yükümlülüğü bulunmadığı ve hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde B.K.İ. tarafından kira bedelinin yüzde 63'ünün özel hesaba yatırılacağı ifade edilmektedir.

Ancak yerinde yapılan incelemelerde; Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde MESBAŞ ve ASBAŞ tarafından otopark alanlarının işletme hakkının üçüncü kişilere devredildiği ve işletme hakkı bedeli olarak gelir elde edildiği ancak bu alanlar için MESBAŞ ve ASBAŞ ile Bölge Müdürlükleri arasında kira sözleşmesi yapılmadığı ve özel hesaba kira payı ödenmediği tespit edilmiştir.

İşletici veya B.K.İ.'ler ile kira sözleşmesi yapılmadan hazine taşınmazının kullanım hakkının üçüncü kişilere devredilmesi ve özel hesaba kira gelir payı ödenmemesi Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Yönetmeliğin 25'inci maddesinin b bendinde otopark alanları sayılmadığından, B.K.İ.'lerin işletme hakkı geliri elde ettiği bu alanlar için kira sözleşmesi yapılması ve özel hesaba kira payı ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- MESBAŞ ve ASBAŞ'ın işleticilik imtiyazının Bakanlar Kurulunun 2016/9458 ve 2016/9372 sayılı Kararları ile işleticilikten B.K.İ. statüsüne geçirilmesiyle birlikte bölgenin ihtiyaç duyduğu alt ve üstyapı yatırım ihtiyaçlarının karşılanması yükümlülüklerinin artmasına yol açtığı; yükümlülüklerdeki söz konusu artış, bahse konu şirketlerin mali haklarında da artışları beraberinde getirdiği;

- Bu kapsamda, serbest bölge otopark alanlarının, kullanıcılar ve kullanıcı olmadan bölgeye giriş çıkış yapan araçlar için ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak İşletici veya B.K.İ. şirketler tarafından oluşturulan ve gerektiğinde bakım onarımı yapılan hizmet alanları olduğu, söz konusu alanların B.K.İ. sözleşmelerinde yer verilen %37 B.K.İ., %63 özel hesap gelir paylaşımına konu edilen alanların dışında olduğu; otopark alanının B.K.İ. ruhsatı kapsamında bizzat işletilebileceği gibi, yapacağı sözleşme ile başka bir gerçek veya tüzel kişiye işlettirilebileceği;

- B.K.İ. şirketlerin bu ruhsat altında bölgenin ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulma, idame ve geliştirilmesine ilişkin yatırım yükümlülüklerini üstlendikleri ve işlettikleri bölge alanları için kira ödeme yükümlülüğü bulunmadığı;

- Yönetmeliğin 41'inci maddesinin c/2 bendinde ise B.K.İ. şirketlerin, kullanıcılara yönelik kiralama faaliyetleri dışındaki işleticilik faaliyeti gelirlerinden %4 özel hesap gelir payı ödeyeceği hususunun düzenlendiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; B.K.İ. şirketlerin bu ruhsat altında bölgenin ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulma, idame ve geliştirilmesine ilişkin yatırım yükümlülüklerini üstlendikleri ve işlettikleri bölge alanları için kira ödeme yükümlülüğü bulunmadığı ifade edilmiş olsa da; Bulgu’da ifade edildiği üzere Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin 25’inci maddesinin b bendinde B.K.İ.’nin kira ödeme yükümlülüğü bulunmayan alanlar olarak; serbest bölge giriş-çıkış kapıları ve yollar, yeşil alanlar, idari bina ve tesislerin bulunduğu alanlar, elektrik, su ve doğalgaz altyapılarının dağıtımında kullanılan araziler sayılmış olup, tahdidi olarak sayılan söz konusu alanlar arasında otopark alanlarının bulunmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, kamu idaresi tarafından Yönetmeliğin 41’inci maddesinin c/2 bendinde ise B.K.İ. şirketlerin, kullanıcılara yönelik kiralama faaliyetleri dışındaki işleticilik faaliyeti gelirlerinden %4 özel hesap gelir payı ödeyeceğinin düzenlendiği ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle bu alanların yukarıda belirtilen alanlar olmadığı kabul edilse bile ancak işleticilik geliri olarak kabul edilebileceği ve bu gelirler üzerinden %4 özel hesap gelir payı ödenebileceğinin ifade edildiği anlaşılmaktadır. Ancak buradaki husus Yönetmeliği’nin 25’inci maddesinin b bendinde belirtildiği üzere BKİ’nin kira ödeme yükümlülüğü bulunmayan hazine taşınmazları olduğu, dolayısıyla söz konusu alanlar dışında kalan yerler bakımından BKİ’nin kira ödeme yükümlülüğünün bulunmasıdır. Kaldı ki, örneğin Antalya Serbest Bölgesi’nin kira tarifesinde otopark alanlarının m²’sinin 0,50usd olduğu belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde; Mersin ve Antalya Serbest Bölgelerinde MESBAŞ ve ASBAŞ tarafından otopark alanlarının işletme hakkının üçüncü kişilere devredildiği ve işletme hakkı bedeli olarak gelir elde edildiği ancak bu alanlar için MESBAŞ ve ASBAŞ ile Bölge Müdürlükleri arasında kira sözleşmesi yapılmadığı ve özel hesaba kira payı ödenmediği tespit edilmiştir.

İşletici veya B.K.İ.’ler ile kira sözleşmesi yapılmadan hazine taşınmazının kullanım hakkının üçüncü kişilere devredilmesi ve özel hesaba kira gelir payı ödenmemesi Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, Yönetmelik’in 25’inci maddesinin b bendinde otopark alanları sayılmadığından, B.K.İ.’lerin işletme hakkı geliri elde ettiği bu alanlar için kira sözleşmesi

yapılması ve özel hesaba kira payı ödenmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 21: KOSBAŞ Tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile Yapılması Taahhüt Edilen Depoların İnşa Edilmemesi

KOSBAŞ (Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.) tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümleri ile taahhüt edilen depoların inşa edilmediği 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;

“c) 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;

“Madde 11- 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 edeceğini taahhüt ettiği; BKİ olarak taahhüt ettiği yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde Bakanlığın Sözleşmeyi tek taraflı fesih yetkisi olduğu belirtilmektedir.

Ancak yerinde yapılan incelemelerde, 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 buyana inşa edilmediği; kullanıcılara kiraya verilmek üzere sadece 4.071 m²'lik bir deponun (18/2 parsel) bulunduğu, Bakanlığın bu konuda herhangi bir yaptırım uygulamadığı 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.

Kamu idaresi cevabında; özetle; İhtiyaç hasıl olmaması nedenleriyle 10.000 m²'lik depoların yapılmadığı; Kocaeli Serbest Bölgesi'nin %85'i kıyı kenar çizgisi altında kaldığı, bölgede depolama ve işyeri için karşılanamayan talep bulunmaması ve ekonomiye katkı sağlayacak şekilde yeni yatırımların yapılmasına müsait %15'lik bölge alanının etkin kullanılması hususları dikkate alınarak, işletme sözleşmesinde öngörülen üstyapı yatırımlarının tamamlanması bu aşamada zorunlu görülmediği; ilerleyen dönemlerde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar gözetilerek, söz konusu Sözleşme hükmü muhafaza edilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; B.K.İ. yetkilileri ile görüşüldüğü ve mevcut depoların ihtiyacı karşılaması sebebiyle 10.000 m²'lik depoların yapılmasının şu aşamada zorunlu görülmediği; ilerleyen dönemlerde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar gözetileceği ifade edilmişse de; 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.

KOSBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletmesi'nin "Alt ve Üst Yapılar" başlıklı 2'nci maddesinin c bendinde; kullanıcılara kiraya verilmek üzere en az 2 adet 10.000m² depo ile kullanıcı taleplerinin gerisinde kalmamak koşulu ile yeterli miktarda depo inşa edeceği belirtilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere, en az 2 adet 10.000m² depo dışında ilerleyen dönemlerde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar doğrultusunda KOSBAŞ'ın zaten ilave depo inşa etmek zorunda olduğu yer almaktadır.

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

BULGU 22: İdari Binanın Bir Bölümünün Kullanıcı Olmayan Kişilere Kiraya Verilmesi ve Elde Edilen Kira Bedelinden Özel Hesaba Gelir Payı Aktarılmaması

Kocaeli Serbest Bölgesinde, Serbest Bölge Müdürlüğü'nün faaliyette bulunduğu idari binanın bir kısmının kullanıcı olmayan gümrük müşavirliği firmalarına kiraya verildiği ve elde edilen kira bedelinden özel hesaba gelir payı aktarılmadığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "*Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller*" başlıklı 41 inci maddesinin c bendinin üçüncü fıkrasında aynen;

"c) Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzel kişilerle yapılacak sözleşmeler uyarınca tahsil edilecek Özel Hesap Ücretlerine yönelik hükümler:

3) Hazine arazisi üzerinde kurulu serbest bölgelerde Faaliyet Ruhsatı verilmesi uygun görülen gerçek veya tüzel kişilere bina ve tesisler hariç bu bölgelerdeki Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde, kira bedelleri 8 inci madde kapsamında yapılan kira sözleşmesinde öngörülen sürelerde işletici veya B.K.İ. tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen kira bedellerinin işletici tarafından yüzde 90'ı, B.K.İ. tarafından yüzde 63'ü işletme veya kuruluş ve işletme sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde ... özel hesaba yatırılır."

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde; Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi halinde B.K.İ. tarafından kira bedelinin yüzde 63'ünün özel hesaba yatırılacağı ifade edilmektedir.

Ancak yerinde yapılan incelemelerde; kiraya verilmesi mümkün olmayan Serbest Bölge Müdürlüğü'nün faaliyette bulunduğu idari binanın bir kısmının KOSBAŞ tarafından kullanıcı olmayan gümrük müşavirliği firmalarına büro olarak kiraya verildiği ve 2017 yılında elde edilen 51.519,49-TL kira bedelinden özel hesaba gelir payı aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Serbest Bölge Mevzuatı uyarınca faaliyet ruhsatı bulunmayan gerçek veya tüzel kişilere hazine taşınmazının kiralanması ve/veya faaliyet ruhsatı olsa dahi idari binanın kiraya verilebilmesi mümkün değildir. Diğer taraftan, Yönetmelik hükmü uyarınca BKİ tarafından hazine taşınmazının kiraya verilmesi halinde kira bedelinin yüzde 63'ünün özel hesaba yatırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, serbest bölgelerde idari bina olarak faaliyette bulunulan taşınmazların bu amaç dışında kullanılmaması; hazine taşınmazının kiraya verilmesi durumunda ise kira bedellerinde ilgili miktarın özel hesaba yatırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 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; serbest bölgeler mevzuatı uyarınca sağlanan vergi istisna ve muafiyetleri yalnızca çit alanında uygulandığı;

- Her iki alanda ihtiyaç duyulan alt ve üstyapı yatırımlarının yapılması ve alanların düzenlenmesi B.K.İ. şirket sorumluluğunda olduğu;

- Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin “*Diğer Hizmetler*” başlıklı 50'nci maddesi uyarınca kişi veya firmalar tarafından kullanıcılara yönelik olarak tampon alanda ofis binaları inşa edilebileceği;

- Tampon alanda yürütülecek tüm faaliyetler B.K.İ. ruhsatı altında bir faaliyet olduğu, bu alanda yürütülen faaliyetler kapsamında elde edilen gelirlerin, B.K.İ. ruhsatı içerisinde muhasebeleştirilmesi ve aylık %4 gelir payına konu edilmesi gerektiği;

- Kocaeli Serbest Bölgesi'nde bölge müdürlüğünce kullanılan binanın, serbest bölge mevzuatı uyarınca hazineye intikal etmediği, dolayısıyla Hazineye ait bir bina niteliği taşımadığı, bu çerçevede, söz konusu binanın, bölge müdürlüğü ihtiyaçları dışında kalan kısımlarının, KOSBAŞ tarafından bölge kullanıcılarına hizmet veren gümrük müşavirliği firmalarına kiralanmasında bir sakınca bulunmadığı,

- Kira gelirinin %63'ünün özel hesaba aktarılması hususu, serbest bölge mevzuatı uyarınca arazilere yönelik bir hüküm olması nedeniyle B.K.İ. sözleşmesine aykırılık teşkil edeceği; çünkü Hazineye intikal eden üstyapının B.K.İ. eliyle kiralanmasında, kira gelirlerinin %90'ının özel hesaba aktarılması gerektiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin “*Diğer Hizmetler*” başlıklı 50'nci maddesi uyarınca, faaliyet ruhsatı düzenlenmeksizin bölge

kullanıcılarına hizmet sunan kişi veya firmaların kullanımına yönelik olarak tampon alanda ofis binaları inşa edilebilmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. Ancak Yönetmelik'in söz konusu hükmünde; *“Bölgede sigortacılık, nakliye acenteliği, gümrük müşavirliği, yeminli mali müşavirlik, serbest muhasebeci mali müşavirlik, serbest muhasebecilik ve eksperlik gibi hizmet faaliyetleri ile Genel Müdürlükçe uygun görülecek diğer hizmet faaliyetleri, “Faaliyet Ruhsatı” alınarak yürütülebileceği gibi, Bölge Müdürlüğünden temin edilecek “Giriş İzin Belgesi” ile de yerine getirilebilir.”* şeklinde yer alan düzenlemede tampon bölgeden bahsedilmemiş, söz konusu firmalara serbest bölge sınırları içerisinde kullanıcı statüsünde faaliyet gösterebilmeleri için faaliyet ruhsatı verilmesinden veya faaliyet ruhsatı verilmeden günübirlik çit sınırları içerisine girmesi için (kullanıcılar çit sınırları içerisinde faaliyet göstermektedir) giriş izin belgesi verilebileceğinden bahsedilmiştir.

Kamu idaresi tarafından; tampon alanda yürütülecek tüm faaliyetler B.K.İ. ruhsatı altında addedilen faaliyetler olarak nitelendirilmekte olup, bu alanda yürütülen faaliyetler kapsamında elde edilen gelirlerin, B.K.İ. ruhsatı içerisinde muhasebeleştirilmesi ve aylık %4 gelir payına konu edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Serbest Bölgeler Kanunu bakımından serbest bölge ilan edilen alanlar farklılaştırılmamıştır. BKİ şirket tarafından yürütülecek faaliyetlerin ise tamamının BKİ ruhsatı kapsamında değerlendirilmesi ve %4 gelir payına konu edilmesi gerektiği ise anlam ifade etmemektedir. Burada BKİ tarafından sunulan hizmetin niteliği önemlidir. Bulguya konu edilen husus ise, idari binanın bir kısmının kullanıcı olmayan firmalara kiraya verilmesi ve bunun yanında kiralama faaliyetinden gelir payı aktarılmaması durumudur.

Ayrıca kamu idaresi tarafından; *“... Sayıştay Başkanlığı Raporunda belirtilen biçimde %63'ünün özel hesaba aktarılması, anılan paylaşım oranının kullanıcılara kiralanan “arazi”lere yönelik olması nedeniyle B.K.İ. sözleşmesine aykırılık teşkil edeceği”* belirtilmiştir. Ancak Bulgu'da belirtildiği üzere idari binanın çit alanı içinde olsun veya olmasın kural olarak kiraya verilmemesi gerektirir. Söz konusu hazine taşınmazı (hazine arazisi üzerine idari bina olarak kullanılmak üzere inşa edilmiş yapı) henüz bina olarak Hazineye intikal etmemiş olmakla birlikte, binanın üzerine inşa edildiği alan Hazine taşınmazı olduğundan hareketle, idari binanın bir kısmı kiraya verildikten ve kira geliri elde edildikten sonra söz konusu binanın Hazineye intikal etmediği için özel hesap lehine doğmuş bir kira gelirinden söz etmenin teknik olarak mümkün olmadığını ileri sürmek hazine taşınmazının (ister bina olarak ister arsa olarak) kiralanması ve elde edilen kira gelirinden pay aktarılmamasının yasal gerekçesini oluşturmamaktadır.

Bunun yanında, kamu idaresi cevabında ileri sürülen “söz konusu binanın, bölge müdürlüğü ihtiyaçları dışında kalan kısımlarının, KOSBAŞ tarafından bölge kullanıcılarına hizmet veren gümrük müşavirliği firmalarına kiralanmasında bir sakınca bulunmadığı” görüşüne iştirak edilmemektedir. Söz konusu binanın, Bölge Müdürlüğü’nün ihtiyacını ne ölçüde karşıladığı konusunda resmi bir belge bulunmamakta, bu düşünce BKİ Şirkete ait bir varsayım olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Bölge Müdürlüğü ile yapılan şifâhi görüşmelerde kendilerinin arşiv olarak kullanacakları yerin bulunmadığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, serbest bölgelerde idari bina olarak faaliyette bulunan taşınmazların bu amaç dışında kullanılmaması; hazine taşınmazının kiraya verilmesi durumunda ise kira bedellerinde ilgili miktarın özel hesaba yatırılması gerektiği yönündeki görüşümüz devam etmektedir.

BULGU 23: BUSEB’in Kiracısı Olmayan Kullanıcılara Yükleme Boşaltma Hizmetlerinde Daha Yüksek Tarife Uygulanması

Bursa Serbest Bölgesinde, BUSEB’in (Bursa Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş.) kiracısı olmayan kullanıcılara yükleme boşaltma hizmetlerinde %30 daha yüksek tarife uygulandığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’nin “Kullanıcılar ile İlişkiler” başlıklı 27’nci maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında;

“Kullanıcıların, Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma, taşıma, istifleme ve diğer hizmetlerini ücreti karşılığında İşleticiye veya B.K.İ.’ye yaptırırlar...

İşletici veya B.K.İ. tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin tarifeler ve esaslar Genel Müdürlük tarafından belirlenir.”

Hükmü yer almakta,

Bakanlık ile BUSEB arasında imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinin “Hizmetlerin Yapılması” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında;

“Madde 6- BKİ, kullanıcıların yükleme-boşaltma ve bölge içinde ihtiyaç duydukları hizmetleri, çevredeki benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak

hazırlayacağı ve Genel Müdürlüğün onayını müteakip kullanıcılara duyuracağı tarife üzerinden bizzat yapar veya başka gerçek veya tüzel kişilere yaptırır...”

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerine göre; kullanıcıların bölge içinde ihtiyaç duydukları hizmetleri ücreti karşılığında İşleticiye veya B.K.İ.'ye yaptıracakları; İşletici veya B.K.İ. tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin tarifelerin çevredeki benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifeleri göz önünde bulundurularak belirleneceği ifade edilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; verilen hizmet aynı iken BUSEB'in kiracısı olmayan kullanıcıların yükleme boşaltma hizmetleri için %30 daha yüksek hizmet bedeli ödemek zorunda bırakıldıkları, ancak Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerinin işleticiye böyle bir hak vermediği tespit edilmiştir.

Serbest bölgelerde işleticilik imtiyazının kullanıcılara eşit biçimde uygulanması gerekmekte olup Bursa Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu yönüyle gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- B.K.İ.'lerin tek gelir kaynağının bölge kullanıcılarından elde edilen kira ve diğer hizmetlerden sağlanan gelirler olduğu göz önünde bulundurulduğu, sözleşmenin mali dengesinin korunması amacıyla uygulamanın makul olduğu;

- Bu kapsamda, BUSEB-Bursa Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. ile akdedilen İşletme Sözleşmesinin “*Hizmetlerin Yapılması*” başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca bu ayrımın yapılmasında sakınca olmadığı,

- Bakanlık ile B.K.İ. şirketler arasında akdedilen İşletme Sözleşmelerinde hizmet tarifelerinin genel esaslarının belirlendiği, bahse konu tarife farklılığı sözleşmeye aykırılık teşkil etmemekte olup Bakanlık tarafından anılan gerekçeler ile onaylandığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; BKİ'nin tek gelir kaynağının bölge kullanıcılarından elde edilen kira ve diğer hizmetlerden sağlanan gelirler olduğu göz önünde bulundurularak, sözleşmenin mali dengesinin korunması amacıyla böyle bir ayrıma gidildiği ve

hizmet tarifesinin bu şekilde onaylandığı belirtilmiş olsa da; sözleşme akdedildikten sonra BKİ Şirketinin mali dengesinin korunması gerekçesiyle kullanıcılar arasında adil olmayan bir fiili durum yaratılması mümkün değildir. Kaldı ki, Bursa Serbest Bölgesi özel arazili serbest bölgelerden biri olup, BUSEB diğer BKİ şirketlere göre özel hesaba en az pay aktarma yükümlülüğü olan şirket konumundadır (işleticilik, kira gelirleri ve arazi ve işyeri satışı üzerinden %4). Dolayısıyla kullanıcılar arasında eşitsizliğe sebebiyet veren bu uygulamanın makul olmamakla beraber, Yönetmelik ve Sözleşme hükümleri de işleticiye böyle bir hak vermemektedir.

Bakanlık ile BUSEB arasında imzalanan Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nin "Hizmetlerin Yapılması" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında;

"Madde 6- BKİ, kullanıcıların yükleme-boşaltma ve bölge içinde ihtiyaç duydukları hizmetleri, çevredeki benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifelerini de göz önünde tutarak hazırlayacağı ve Genel Müdürlüğün onayını müteakip kullanıcılara duyuracağı tarife üzerinden bizzat yapar veya başka gerçek veya tüzel kişilere yaptırır..."

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerine göre; kullanıcıların bölge içinde ihtiyaç duydukları hizmetleri ücreti karşılığında işleticiye veya B.K.İ.'ye yaptıracakları; işletici veya B.K.İ. tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin tarifelerin çevredeki benzer hizmetlerin maliyetleri ve tarifeleri göz önünde bulundurularak belirleneceği ifade edilmektedir.

Bu itibarla, serbest bölgelerde işleticilik imtiyazının kullanıcılara eşit biçimde uygulanması gerekmekte olup Bursa Serbest Bölgesinde uygulanan hizmet tarifesinin bu yönüyle gözden geçirilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 24: Özel Sermayeli Banka Hesabında Toplanan Serbest Bölge Gelirlerinin Kamu Sermayeli Banka Hesaplarına Geç Aktarılması

Bursa Serbest Bölgesinde, özel sermayeli banka hesabında toplanan serbest bölge gelirlerinin, Kamu Haznedarlığı Tebliğine aykırı olarak kamu sermayeli banka hesaplarına geç aktarıldığı görülmüştür.

08.12.2016 tarih ve 29912 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde düzenlenen hususlar incelendiğinde; Tebliğin genel bütçe

kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelerin Fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzer adlarla açtıkları her türlü banka hesaplarını kapsadığı; bu idarelerin faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları kullanabilecekleri ancak gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, takip eden işgünü içinde kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, serbest bölge gelirlerinin, Bursa Serbest Bölge Müdürlüğü'nün Bölge içinde bulunan özel sermayeli banka hesabında toplandığı ve beş iş günü içerisinde TCMB nezdindeki hesaplara aktarıldığı tespit edilmiştir.

Tebliğ kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin bu Tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları ve bu Tebliğ hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Sonuç itibariyle, serbest bölge gelirlerinin toplanacağı hesapların öncelikli olarak kamu sermayeli bankalarda açılması, özel sermayeli banka hesaplarında toplanan tahsilat tutarlarının Tebliğ uyarınca takip eden işgünü içinde kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 7'nci maddesi ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesi uyarınca serbest bölgelerden elde edilen özel hesap gelirleri; aynı Yönetmelik'in 40'ıncı maddesine göre, Bakanlık tarafından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde Türk Lirası, ABD doları veya diğer döviz cinsinden Genel Müdürlük ve her Bölge Müdürlüğü adına ana hesaplar açtırılarak, Genel Müdürlükçe merkezdeki, bölge müdürlüklerince bölgelerdeki kamu bankaları öncelikli olmak üzere bankalarda, bölgede banka bulunmaması halinde bölgeye en yakın mahalde bulunan bankalarda açılan Türk Lirası ve ABD doları veya diğer döviz cinsinden açılan hesaplarda toplanmaktadır. Yapılan tahsilattan İşletici veya B.K.İ.'lere sözleşmeler gereği günlük olarak yapılan gelir payı aktarmalarından sonra bakiye tutarlar 5 iş günü içerisinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki hesaplara aktarılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hesaplarında toplanan tutarlardan, Genel Müdürlük talimatına istinaden faaliyet ruhsatı müracaat ücretlerinden ve kiralardan yapılan iadeler düşüldükten ve fazla alındığı tespit edilen özel hesap gelirleri iade edildikten sonra kalan tutar ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca hafta sonları itibariyle Bakanlığımız Merkez ödemelerini yapan merkez saymanlık hesabına, döviz cinsi gelirler için bankanın döviz alış

kuru esas alınarak yapılacak dönüştürme işlemi sonucu Türk Lirası olarak yatırılarak, hazırlanan Özel Hesap Vaziyeti Cetveli Bakanlığımıza gönderilmektedir.

Merkez saymanlık hesabına yatırılan meblağın tamamı ise bütçeye gelir kaydedilmektedir.

Kamu bankası olan bölgelerde bu bankalar ile çalışılmaktadır. Ancak, kamuya ait bankanın olmadığı Bursa Serbest Bölgesi'nde tek özel banka olan Türk Ekonomi Bankası Serbest Bölge Şubesi nezdinde özel hesap tahsilat işlemleri yürütülmektedir. Anılan bankaca yapılan tahsilatlar ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasındaki ilgili hesaplara mevzuatımızda belirtilen tarihlerde aktarılmakta olup, işlemler ilgili mevzuatımıza uygun olarak tam ve eksiksiz yürütülmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar; Bursa Serbest Bölgesinde kamuya ait bankanın olmadığı, dolayısıyla tek özel banka olan Türk Ekonomi Bankası Serbest Bölge Şubesi nezdinde özel hesap tahsilat işlemleri yürütüldüğü; yürütülen işlemlerin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'ne uygun olduğu ifade edilmişse de; 08.12.2016 tarih ve 29912 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde düzenlenen hususlar incelendiğinde; Tebliğin genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelerin Fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzer adlarla açtıkları her türlü banka hesaplarını kapsadığı; bu idarelerin faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları kullanabilecekleri ancak gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, takip eden işgünü içinde kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 12 ve 16'ncı maddelerine dayanılarak hazırlan Kamu Haznedarlığı Tebliği'nin Ekonomi Bakanlığı'nın serbest bölge gelirlerini kapsadığı açıktır.

Özel sermayeli banka (TEB) hesabında toplanan ancak TCMB nezdindeki hesaplara aktarımının ertesi gün yerine beş iş günü içerisinde yapılması Kamu Haznedarlığı Tebliğine aykırılık teşkil etmektedir. Tebliğ kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin, bu Tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları ve bu Tebliğ hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Bu itibarla, serbest bölge gelirlerinin toplanacağı hesapların öncelikli olarak kamu sermayeli bankalarda açılması, özel sermayeli banka hesaplarında toplanan tahsilat tutarlarının Tebliğ uyarınca takip eden işgünü içinde kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 25: Bakanlık Tarafından Düzenlenen Bazı Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgelerinde Mevzuata Uyulmaması

Ekonomi Bakanlığı tarafından düzenlenen Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgelerine (VRHİB) ilişkin dosyaların incelenmesi sonucunda; 2017/ 4 sayılı Tebliğ'in 6'ncı maddesinin 3'ncü fıkrasının b bendine göre verilen bazı belgelerin mevzuatta öngörülen süreden daha fazla süre verilerek düzenlendiği görülmüştür.

Ekonomi Bakanlığı tarafından verilen söz konusu (VRHİB) düzenlemesine esas olarak, 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun Ek 2'nci maddesi ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun Ek 1'nci maddesinde (6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 27'nci ve 35'nci maddelerinde belirtilen değişiklik çerçevesinde) döviz kazandırıcı faaliyetlerle ilgili işlem ve kâğıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası getirilmiştir.

Ayrıca Dış Ticaret Müsteşarlığınca, ihracatı arttırmak, ihracat ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihracat pazarlarını geliştirmek amacıyla 23/12/1999 tarih ve 99/13812 sayılı İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında yayınlanan Karar'a istinaden 2017/ 4 sayılı "İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ" yayımlanmıştır.

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

Yapılan incelemede Tebliğ'in "Belgeli İşlemler" başlıklı 6'ncı maddesinin 3'ncü fıkrasının b bendine göre verilen bazı belgelerin sürelerinin, mevzuatta öngörülen süreden daha fazla süre verilerek düzenlendiği tespit edilmiştir.

Şöyle ki, 2017/ 4 sayılı Tebliğ'in, 6/3-b bendinde;

“b) Savunma sanayii, güvenlik veya istihbarat alanında,

“1) Savunma Sanayii Müsteşarlığınca onaylanan savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili projeleri üstlenmiş tam mükellef imalatçı firmalar ile savunma, güvenlik veya istihbarat alanlarında yapılacak araştırma ve geliştirme projelerini üstlenen tam mükellef imalatçı firmaların yapacakları satış ve teslimler ile bu satış ve teslimler sonrası doğan bakım ve onarım hizmetleri,

2) Savunma Sanayii Müsteşarlığınca savunma, güvenlik veya istihbarat alanları açısından önem arz ettiği belirtilen savunma, güvenlik ve istihbarata yönelik her türlü platform, sistem, yazılım, araç ve gereçlerini üreten tam mükellef imalatçı firmalar ile savunma, güvenlik veya istihbarat alanlarında yapılacak araştırma ve geliştirme projelerini üstlenen tam mükellef imalatçı firmaların ülkenin savunma, güvenlik veya istihbaratı ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yapacakları satış ve teslimler ile bu satış ve teslimler sonrası doğan bakım ve onarım hizmetleri,” denilmekte olup,

“Belge Süreleri ve Ek Süreler”in düzenlendiği 8’nci maddesinde ise;

“(1) Vergi resim harç istisnası belgelerinin süreleri azami 24 (yirmidört) aydır. Ancak, bu Tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (a), (b), (e), (g), (i), (j), (l), (m) ve (n) bentleri kapsamındaki belgelerin süresi proje süresi kadar, Türk Eximbank tarafından proje bazında kullandırılan orta ve uzun vadeli kredilere ilişkin belgelerde ise belge süresi vade süresine paralel olarak tespit edilebilir. Ayrıca, bu Tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (d) ve (o) bentleri çerçevesinde düzenlenen belgelerin süresi yatırım projesi süresi kadardır.” denilmektedir.

Dolayısıyla Tebliğ’e göre 6-3-b kapsamında düzenlenen VRHİB’nin süresi belgeye esas olan işin proje süresiyle sınırlı olmaktadır. Ancak Bakanlıkça bu kapsamda düzenlenen 47 adet VRHİB’ nin süresi, işin proje süresine göre değil, proje süresine garanti süresi de dâhil edilerek belirlenmiştir. Bu durum mezkûr Tebliğ’e aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; 2017/4 sayılı Tebliğ’in 6’ncı maddesinin 3’ncü fıkrasının b bendine göre verilen 47 adet VRHİB’nin belge sürelerinin, işin proje süresine garanti süresinin dâhil edilip düzenlenmesinin mevzuata aykırılık teşkil etmesi hususuna ilişkin olarak Bakanlıkça yapılan inceleme neticesinde söz konusu tespitin 44 VRHİB ile ilgili

olduğunun saptandığı,

2017/4 sayılı Tebliğ'in 6/3-b bendine istinaden düzenlenen VRHİB'lerinde belge konusu faaliyetin adı, belgenin tutarı ve süresi gibi hususların, Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM) tarafından düzenlenen yazıya istinaden belirlenip bu yazılarda belirtilmiş olan proje süresi esas alınarak belgenin düzenlendiği,

Bakanlık ve SSM ile gerçekleştirilen görüşmede, savunma sanayii, güvenlik ve istihbarat alanında gerçekleştirilen projelerde satış ve teslimlerde garanti süresinin de proje süresi içerisinde değerlendirildiği, sözleşmeye dâhil olduğu ve garanti süresi boyunca teminatın iade edilmediği belirtilmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in, 8'inci maddesinin 3'üncü ve 4'üncü fıkralarında yer alan;

“(3) Bu Tebliğin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (a), (b), (d), (e), (g), (j), (l), (m), (n) ve (o) bentleri kapsamındaki belgelere ihale makamının, 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (i) bendi kapsamındaki belgelere ilişkin projelere ise Türk Eximbank'ın uygun görüşü alınarak belge konusu iş tamamlanıncaya kadar ek süre verilebilir. Ayrıca bu Tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (c) ve (ç) bendi kapsamındaki belgelere, gerekli bilgi ve belgelerle Bakanlığa müracaat edilmesi halinde, belge süresinin bitimini müteakip belge konusu iş tamamlanıncaya kadar ek süre verilebilir.”

“(4) Gerekli bilgi ve belgelerle Bakanlığa müracaat edilmesi halinde, belge süresinin bitimini müteakip belge konusu işe ait hukuki ve mali işlemler sonuçlanıncaya kadar belge süresinin uzatılması kaydıyla, istisna uygulamasına devam edilir. Ancak, bu durum kredi vadesinin uzatılması anlamına gelmez. Nakdi kredilerde kredi süresi, bu süre ile paralel olarak uzatılmaz ve kredi tasfiye edilememiş ise süreyi aşan zaman diliminde istisna uygulanmaz.” hükümlerine istinaden 6/3-b bendine göre düzenlenen VRHİB'lere, garanti süresi bitimine kadar ek süre verilmesinin mümkün olduğu,

Söz konusu Bulguya istinaden, 44 adet VRHİB'ye ilişkin garanti sürelerinin belirlenerek VRHİB sürelerinin garanti hariç olarak düzeltilmesini teminen SSM'den bilgi talebinde bulunulduğu, SSM'ye iletilen yazı örneğinin ekte sunulduğu, akabinde bahse konu belgelere ilişkin ek süre talebinin, Tebliğ hükümleri çerçevesinde Bakanlık tarafından değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 2017/4 sayılı Tebliğ'in 6'ncı maddesinin 3'ncü fıkrasının b bendine göre

verilen 47 adet VRHİB'nin belge sürelerinin, işin proje süresine garanti süresinin dâhil edilip düzenlenmesinin Tebliğe aykırılık teşkil etmesi hususuna ilişkin olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevaba istinaden Bulgu'da yer alan sorunun 44 belge için geçerli olduğu anlaşılmıştır.

İdarenin göndermiş olduğu cevapta bu belgelere ilişkin olarak garanti sürelerinin belirlenerek, VRHİB sürelerinin mevzuata uygun bir şekilde garanti süresi hariç olarak düzeltilmesini teminen Savunma Sanayi Müsteşarlığından bilgi talebinde bulunulduğu ifade edilmiştir. Ancak söz konusu belgelerdeki sürelerle ilişkin herhangi bir düzeltme yapılmadığı için mevcut durumda mevzuata aykırılık devam etmektedir. Dolayısıyla bahsi geçen 44 VRHİB'nin sürelerinin Tebliğ'e uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi

İşletici/B.K.İ. (Bölge Kurucu ve İşleticisi) 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 no.lu hesaptan alacak kaydı yapılarak çıkarılması ve takipli alacak olarak 121 no.lu hesaba 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 anlaşılmakta ise de 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.

31.12.2017 tarihi itibariyle, serbest bölgelerden tahakkuk etmesi gereken 7.721.982,08-USD ile 13.013.071,56-TL kira gelir payından 232.348,74-USD tutarı ile buna ilişkin tahakkuk eden 6.393-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 muhasebeleştirilmemesi sonucunda Bilançoda 120 ve 121 Hesapları itibariyle tahakkuk tutarları kadar, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 600.3.1.2.17 Gelirler hesabı itibariyle tahsilatı yapılmayan pay ve gecikme zammı tutarı kadar hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 31.12.2017 tarihi itibariyle tahakkuk eden ve tahsilatı henüz gerçekleşmemiş kira geliri payları ile gecikme faizlerinin tamamı, 2018 yılı içerisinde ilgili vergi dairelerince tahsilatının yapıldığı,

- 17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik ile de Serbest Bölgeler Özel Hesabına istisna tutulduğu,

- Serbest Bölgeler Kanunu ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği, serbest bölgelerin yapısı ve iş süreçleri dikkate alınarak hazırlandığı, bahse konu işlemlerin bu mevzuata uygun olarak tam ve eksiksiz yürütüldüğü,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; 17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik ile Serbest Bölgeler Özel Hesabına istisna tanındığı; bahse konu işlemler Serbest Bölgeler Kanunu ve Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği’ne uygun olarak yürütüldüğü ifade edilmişse de; Bulgu’da kira gelir payı dâhil serbest bölge gelirlerinin 5018 sayılı Kanun ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği detaylı biçimde anlatılmıştır. Serbest bölge özel hesabının Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmadığı zaten Bulgu’da belirtilmiş ve genel hükümlere atıf yapılarak serbest bölge özel hesap kira gelir payı tutarlarının muhasebeleştirilmesi ve kurum mali tablolarına yansıtılması gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 27: Ekonomi Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Ekonomi Bakanlığı tarafından, 01.01.2017–29.12.2017 tarihleri arasında 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’a dayanılarak düzenlenen yönetmeliğe istinaden oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından kullanılan toplam 64.517.812,61 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. Mali saydamlık ilkesi gereğince devletin görev ve fonksiyonları, kamu ekonomisine ve kamu maliyesine ilişkin bilgiler ve hesaplar, kamu mali yönetimi ve denetimi ile temel iktisat politikalarına ilişkin planlar, niyet ve projeksiyonlar açık ve anlaşılır bir şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

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

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

5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'ncü maddesinin beşinci fıkrasına binaen çıkarılan "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin" 48'nci maddesinin altıncı fıkrasına dayanılarak düzenlenen yönergeyle İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı oluşturulmuştur.

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

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

esaslar yönetmelikle düzenlenir.” denilmektedir.

Bu hüküm çerçevesinde 03.09.2009 tarih ve 27338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik’in “İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı”nın anlatıldığı 48’nci maddenin üçüncü fıkrasında, dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanan giderler anlatılmıştır. Altıncı fıkrasında, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Müsteşarlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Müsteşarlık tarafından belirleneceği, “Denetim” başlıklı 50’nci maddede; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştirakler idari ve mali yönden Müsteşarlığın denetimine tabi olduğu, denetime ilişkin usul ve esasların, Müsteşarlık tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede yönetmeliğin 48’nci maddesi altıncı fıkrasına dayanılarak çıkarılan “İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına İlişkin Yönerge” de 11.09.2009 tarih ve 2009/1234 sayılı Ekonomi Bakanlığı Müsteşarlık makamı onayıyla yürürlüğe girmiştir. Yönerge’nin 6, 7 ve 8’nci maddelerinde müşterek hesaptan karşılanacak giderler düzenlenirken Yönetmelik’in 48’nci maddesi üçüncü fıkrasına atıfta bulunarak (özellikle 7 ve 8’nci maddelerde) Ekonomi Bakanlığının görev alanı içerisine giren ve maddelerde ayrıntısı verilen konulara ilişkin giderlerin de karşılanabileceği belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen bu hükümlere binaen 2017 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından müşterek hesaptan toplam 64.517.812,61 TL kullanılmıştır.

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

Mezkûr Tebliğ’in 5’nci maddesinin a bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası muhabiri olan bankada açılacak TL cinsi vadesiz hesaplarda

tutmakla yükümlüdür.

Bu itibarla Ekonomi Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan, Bakanlığın faaliyet alanına giren giderlerinin karşılanması amacıyla 2017 yılında 64.517.812,61 TL kullanıldığı, ancak 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'ncü maddesinde belirtilen muhasebe sistemine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 5910 sayılı Kanun'un 19'uncü maddesinin 5'inci fıkrasında "Birlikler tarafından dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesi için tayin ve tespit olunacak işlerin, faaliyetlerin, projelerin ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya çıkan giderler ile bu amaçla yapılan hizmet ve idari giderlerin karşılanmasını teminen, bir önceki yılın birlik gelirlerinden hesap edilerek izleyen yılın Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde ödenmek üzere yüzde sekiz oranında pay ayrılır. Bu hususa ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir." Hükmünün yer aldığı, bu Kanuna dayanılarak çıkarılan "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik" in 48'inci maddesi gereğince İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına; Birliklerce bir önceki yılın birlik gelirlerinden ayrılan yüzde sekiz oranındaki paylar takip eden yılın Ocak ve Temmuz ayları içerisinde iki eşit taksitte yatırılmakta olduğu, hesabın, TİM tarafından açılmış bulunan ayrı bir hesapta takip edilmekte ve bu hesaba ilişkin işlemler sekreteryaya görevinin Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri (OAİB) Genel Sekreterliğince yerine getirildiği,

Yönetmelikte "Dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesi için tayin ve tespit olunacak işlerin, faaliyetlerin, projelerin ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya çıkan giderler ile bu amaçla yapılan hizmet ve idari giderlerin karşılanması..." için tahsis olunan kaynağın harcama çerçevesinin tespit olunduğu,

Yönetmelik'in 48'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanacak giderlerin sayıldığı,

5910 sayılı Kanun'da belirtilen İhracatçı Birlikleri ve bu Birliklerin üst kuruluşu olan TİM'in görevleri ile Bakanlık teşkilat ve görevlerini düzenleyen 637 sayılı KHK hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ihracatın artırılmasına yönelik hususların ana nüveyi oluşturduğu, tüm sektörler ve bölgeler itibariyle ihracatçıların görüşlerinin alınmasının, ihtiyaçlarının tespit

olunmasının için ihracatçıların örgütlendirilmesinin hayati önemi haiz olduğu, bu ihtiyaç doğrultusunda ihracatçıların İhracatçı Birlikleri vasıtasıyla örgütlendirilerek ihracatçıların müşterek konularının kurumsal bir yapı altında teşkilatlı ve sistematik olarak icra edilmesinin sağlandığı, bu müşterek gayeler çerçevesinde, Genel Sekreterlikler çatısı altında muhtelif sektörlerde örgütlendirilen ihracatçıların, kendi kurumsal yapıları kanalıyla Bakanlık politikalarının oluşturulması aşamasında önemli roller üstlendikleri, bu meyanda, ihracatın artırılması ve ihracat ürünlerinin çeşitlendirilmesi, ihracatçıların dünya piyasalarında rekabetçi hale gelebilmesi için uygulanan ihracatı teşvik mekanizmalarında İhracatçı Birliklerinin Bakanlığın işbirliği yaptığı doğal partnerler olarak öne çıktığı ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kaynakları ile finanse edilen çok sayıda devlet yardımı programının incelemeci kuruluşu/yararlanıcısı olarak aktif rol üstlendikleri belirtilmiş,

TİM nezdinde bulunan ve kamu kaynağı olmayan Müşterek Hesabın, Birliklerin gelirlerinden oluştuğu ve harcamaların TİM, İhracatçı Birlikleri ve tüm ihracatçıların ihtiyaç, talep ve menfaatleri gözetilerek Bakanlık görev ve faaliyetleri ile de kesişen dış ticarete müteallik, proje, iş ve faaliyetler kapsamında gerçekleştirildiği, Adı geçen hesaba Bakanlık bütçesinden herhangi bir aktarma yapılmadığı gibi, bu hesaptan Bakanlık bütçesine de herhangi bir kaynak aktarılmadığı, bu çerçevede, Bakanlıkça kamu hizmetlerinin bütçe ödeneği ile finanse edilmesine yönelik asli kurala uyulduğu, Müşterek Hesap kapsamında esasen Birliklerin müşterek ihtiyaçları ile tüm ihracatçılara hizmet niteliğindeki bazı işlemlerin finanse edildiği ve ödeme işleminin OAİB tarafından TİM nezdindeki hesap kullanılarak gerçekleştirildiği, Bakanlık geliri olmayan, kendine has bütçesi bulunan bir kuruluş olan TİM adına bankalarda açılmış hesaplarda bulunan ve ödeme işlemi de yine bir Birlik (OAİB) tarafından yerine getirilen Müşterek Hesaba ilişkin verilerin Bakanlık mali tablolarında gösterilmesinin kamu harcaması tanımlamaları açısından mümkün olmadığı,

İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabının kamu kaynağı değil, özel bir kanunla statüleri düzenlenen İhracatçı Birliklerine ilişkin bir kaynak olduğu, TİM adına açılmış hesaplarda değerlendirilen Müşterek Hesaptan harcamaların TİM, İhracatçı Birlikleri ve ihracatçıların ihtiyaç, talep ve menfaatleri gözetilerek ilgili proje, iş ve faaliyetler kapsamında gerçekleştirildiği.

Bu hususlar kapsamında, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabının, 5910 sayılı Kanun'un amir hükümleri çerçevesinde İhracatçı Birliklerinin üst kuruluşu niteliğindeki TİM'in önerisi doğrultusunda ilgili Yönetmelikle tespit olunan usul ve esaslar muvacehesinde, İhracatçı

Birlikleri ve ihracatçılara hizmet niteliğindeki proje, faaliyet ve amaçların yerine getirilmesi için tahsis olunan bir Hesap olarak değerlendirildiği, söz konusu kaynağın kullanılmasında Bakanlığın bir harcamacı olarak yer almadığı, sadece bir düzenleyici ve denetleyici, bir nevi hakem konumunda bulunduğu bahse konu harcamaların Bakanlık hesaplarıyla ilişkilendirilmesine imkân bulunmadığı ifade edilmiştir.

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

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

Ancak Müşterek Hesap her ne kadar özel bir kuruluş olan TİM nezdinde olsa da "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik" in 48'nci maddesinde, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Müsteşarlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Müsteşarlık tarafından belirleneceği, 50'nci maddesinde; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştiraklerin idari ve mali yönden Müsteşarlığın denetimine tabi olduğu, denetime ilişkin usul ve esasların, Müsteşarlık tarafından belirleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu hesabın denetim ve yönetim yetkisinin Ekonomi Bakanlığında olduğu açıktır. Kaldı ki Bakanlık tarafından Müşterek Hesaptan 2017 yılı içinde 64.517.812,61 TL, personel giderleri, ulaşım gideri, konaklama gideri gibi ana faaliyetlere ilişkin hizmetlerin finansmanında kullanılmıştır.

Ayrıca kamu idaresi cevabında, müşterek hesaba Bakanlık tarafından aktarma yapılmadığı gibi bu hesaptan Bakanlık bütçesine kaynak aktarımının da olmadığı ifade edilmişse de müşterek hesap olmasaydı bu hesaptan karşılanan faaliyetler Bakanlık bütçesinden karşılanıyor olacaktı. Dolayısıyla müşterek hesabın kullanılması, doğrudan olmasa da dolaylı olarak Bakanlık bütçesinde olumlu bir artışa yol açmaktadır.

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 gerekmektedir.

BULGU 28: 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

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 tespit edilmiştir. Bu durumun, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacına uymadığı kanaatine varılmıştır.

Bu hususa, 2015 ve 2016 yılı 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. 2015 yılı Denetim Raporunda ... markası ile desteklenen ... Elektronik firmasının Japon ...'e, ... markası ile desteklenen ... Plastik firmasının ise Belçikalı ...'e satıldığı belirtilmişti ki, son olarak da beyaz et sektöründe faaliyet gösteren ...'in Brezilya merkezli'nın bağlı ortaklığı olan ... GmbH'ye satıldığı bilinmektedir. En son 2017 yılı denetimlerinde, sektörünün en büyük iki akü markasını yabancılara satıldığı ve/fakat bununla birlikte, desteklenmeye devam edildiği 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 şöyle tanımlar: *“Ürünler, servisler veya kurumları tanımlamayı amaçlayan ve hissedarların akıllarında ayırt edici imaj ve çağrışımlar yaratan, böylece ekonomik değer/fayda sağlayan, pazarlama ile ilişkili isim, tanım, logo, sembol, işaret ve dizayn gibi fiziki olmayan varlık.”* Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere markanın tanımladığı unsurlardan birisi ve belki de en önemlisi kurumdur. Bu çerçevede, çoğunluk hisseleri satılan markalar artık, yeni kurumsal çatıları altında tanımlanacak ve örneğimizde yer alan markalar bağlamında kurumsal çatılar, 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 nedenle, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ kapsamında desteklenen firmaların çoğunluk hisseleri yabancı şirketlere satılan markalarına uygulanan destek politikalarının, Tebliğ’in amaç ve hedefleri de dikkate alınarak, gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Türkiye’de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin ürünlerinin markalaşması amacıyla gerçekleştirecekleri faaliyetler ile Türk markalarının pazara giriş ve tutunmalarına yönelik gerçekleştireceği faaliyetlere yönelik giderlerin Bakanlık tarafından uluslararası kurallara göre desteklendiği,

- Dikkat edilmesi gereken temel hususun destek kapsamındaki şirketin Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde kurulmuş olması olduğu, destek kapsamındaki şirketin sermayesinin Türk olması hususu olmadığı; Diğer taraftan, Turquality Desteğinde destek kapsamına alınacak şirketlerin sermayesinin yerli veya yabancı olması gerektiği noktasında bir husus bulunmadığı,

- Destek kapsamındaki markaya yabancı sermayeli hissedarların ortak olması veya yabancı sermaye tarafından satın alınması o markanın Türk markası olduğu algısını değiştirmedeği,

- Turquality programının hedefleri Raporda sıralandığı gibi, Türkiye’deki şirketler ile Türk “marka”larına yönelik olup, söz konusu destek programı, Türk malı olması ya da şirketin yerli sermayeden oluşmasına ilişkin düzenlemeler içermediği,

- 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nun 3’üncü maddesinin a bendi;

“ a) Yatırım serbestisi ve milli muamele Uluslararası anlaşmalar ve özel kanun hükümleri tarafından aksi öngörülmedikçe;

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

2- Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabidirler.” hükmü yer aldığı,

Normlar hiyerarşisi hükmünden hareketle, TTK çerçevesinde kurulmuş bir şirketin sahip olduğu veya sermayesine ortak olduğu bir markanın 2006/4 Sayılı Tebliğ çerçevesinde desteklenmemesinin, doğrudan yukarıda belirtilen kanun hükmünün hilafına bir işlem yapılması anlamına geleceği; doğal olarak, normlar hiyerarşisi ilkesi gereğince tebliğ uygulamasının kanun hükmüne aykırı olmadığı,

- Sermaye yapıları değişen markaların destek kapsamından çıkarılması hususu ülkenin Dünya Ticaret Örgütü nezdindeki anlaşmalarına da hanel getirebileceği,

- Türkiye’de faaliyet gösteren yabancı markaların tescilleri Türk Ticaret Kanununa göre Türkiye’de kurulmuş şirket üzerinde olmadığı, daha ziyade yurt dışındaki ana şirketleri üzerinde olduğu, dolayısıyla program kapsamında yabancı markaların desteklenmesi söz konusu olmadığı,

- Sermayesi el değiştiren bir şirketin kapsam dışına çıkartılması Bakanlığın 5 yıl boyunca destek manasında vermiş olduğu taahhütleri yerine getirmeyeceği sonucuna da sebep olabileceği,

- Öte yandan, 2010/6 sayılı Yurtdışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in 5. Maddesinin 4. fıkrasında yer alan “ Destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplanır.” hükmü ile kastedilenin destek kapsamına alınan Türkiye’de yerleşik, TTK mevzuatına göre kurulan şirketin sermaye yapısının nasıl olacağına dair bir husus olmadığı,

- Yurtdışında kurulan şirket tarafından gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplandığı; destek kapsamındaki şirket yurtdışı şirketin tamamına sahip ise destek ödemesinde herhangi bir azaltma veya oranlama yapılmadığı; destek kapsamındaki şirketin yurtdışındaki şirkete %100’den daha az bir oranda sahip ise destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplandığı,

- Sonuç olarak, Türkiye’de doğan ve Türk markası algısı ile büyüyen markaların ve yurt içinde ve yurt dışında markalaşmaya yönelik faaliyetlerinin Bakanlık tarafından desteklendiği; yabancı sermayeli şirketlerin yurtdışındaki kendi markalarıyla ilişkili operasyonlarının desteklenmesinin söz konusu olmadığı; zira desteklenen her faaliyetin destek kapsamındaki markaya ilişkin olup olmadığının takip edildiği

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Aynı konu hakkında, geçtiğimiz yıllar raporlarında ifade ettiğimiz gibi, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacı ve bu çerçevede çizilen kapsamı çok nettir. Söz konusu Tebliğ, konunun sadece mevzuat ile ilgili yönü olmakla birlikte yine de yeterli kanaati oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bu husus irdelenirken tam bir vukufiyet için, Turquality programının misyon ve hedeflerine de bakmakta fayda vardır. Zaten, Tebliğ'in de bu misyon ve hedefler doğrultusunda şekillendiği aşikârdır.

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

Lakin buradaki asıl önemli husus, Türk firmalarına ait markaların, yabancı şirketlere satılması ile birlikte, artık Turquality programının misyon ve hedeflerinde vurgu yapılan “Türk firması” ve “Türk markası” olgusunun sona ermesidir. Zira, Turquality programının hedefi, bu programda açıklandığı üzere, “Türk firmalarının marka bilincini artırmak.” ve “Seçilmiş Türk markaları için bir inkübatör ve katalizör olmak.”tır.

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

Kurum cevabında, “Buradaki temel husus destek kapsamındaki şirketin Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde kurulmuş olması olup, destek kapsamındaki şirketin sermayesinin Türk olması hususu değildir. Diğer taraftan Turquality Desteğinde destek kapsamına alınacak

şirketlerin sermayesinin yerli veya yabancı olması gerektiği noktasında bir husus bulunmamaktadır.” denilmiş olsa da, bu ifadede yer alan, TTK hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunma zorunluluğu, Turquality programında öngörülen “Türk firması” şartı çerçevesinde kalmak üzere, desteklenecek firmaların kurumsal yapılar olmasını öngören ve bu çerçevede hukuki statülerini belirleyen bir ifadedir.

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

Öte yandan, şirketin sermayesinin Türk olup olmamasının önemsenmesi hususunda diretilmesi, şaşırtıcı olup, yabancı sermayeli bir şirketin, bu Tebliğ kapsamında, neden Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından destekleneceği sorusunu cevapsız bırakacak mahiyettedir ki, “yabancı sermayeli bir şirketten ziyade Türk markasına destek verilmektedir.” ifadesi de, bu bağlamda zevahiri kurtarır mahiyete olmayacaktır.

Bu mevzu Kurumun cevabında belirttiği gibi olsaydı eğer, Türkiye’de faaliyet gösteren gıdadan, içecek ve tütüne, tekstil ürünlerinden kimyasal maddeye ya da makine ve teçhizattan, elektrikli optik aletlere ve motorlu kara taşıtlarına kadar geniş bir yelpazede üretim yapan yabancı firmaların ve/veya bu firmaların markalarının destekleniyor olması da gerekirdi. Oysaki 157 firmanın 168 markasının TURQUALITY Destek Programı’ndan ve 74 firmanın 74 markasının da (sayısal ifadeler, programa katılan yeni firma ve markalar nedeniyle değişiklik gösterebilir) “Marka Destek Programı”ndan faydalanmakta olduğu ve bunların hiçbirisinin yabancı firma olmadığı dikkate alındığında, ne demek istediğimiz daha iyi anlaşılacaktır. Gerçekten de, bu 196 markanın hepsi 2006/4 sayılı Tebliğ kapsamına kabul ve dâhil edildiği dönemde yabancı bir firmaya ait değildir. Yukarıda da değindiğimiz gibi, birçok yabancı marka Türkiye’de değişik sektörlerde faaliyet göstermektedir ve eğer Turquality programı ile murat edilen şey, TTK hükümleri çerçevesinde ticari ve/veya sınıai faaliyette bulunan şirketlerin desteklenmesi olsaydı, desteklenen şirketler arasında bu şirketler de yer alırdı. Bu nedenle, destek programı kapsamına alındıktan sonra yabancılara satışı gerçekleşen şirketler ve/veya markaların desteklenmesine devam edilmesinin sebebinin, Tebliğin, Turquality programın amaç ve hedefleri ile birlikte değerlendirilmemiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

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

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

Bakanlık cevabında yer verilen, “2010/6 sayılı Yurtdışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan ‘Destek ödemesi yurtdışı ortaklık oranına göre hesaplanır.’ hükmü ile kastedilen destek kapsamına alınan Türkiye'de yerleşik, TTK mevzuatına göre kurulan şirketin sermaye yapısının nasıl olacağına dair bir husus değildir.” ifadesi de yersiz olmuştur. Zira Bulgu'da kullanılan “yabancı bir şirketle ortaklık kuran Türk şirketinin destek miktarının bu ortaklık oranında düşürülmesi...” ifadesi, TTK mevzuatına göre kurulan şirketin sermaye yapısının nasıl olacağına dair bir değerlendirme olmayıp, Bakanlığın uygulamasına dair bir örnektir ve asıl konuya ilişkin değerlendirmemize de uyduğu düşünülmektedir. Zira, destek kapsamındaki şirketin yurtdışında gerçekleştireceği faaliyetlere ilişkin kurduğu ve harcama yetkisi verilen şirketlerin

yaptığı harcamaların dahi yurtdışı ortaklık oranına göre destekleneceğini düzenleyen bir anlayışın, TTK'ya göre kurulmuş olsa bile, hisselerinin neredeyse tamamı yabancı ulusların/şirketlerin eline geçen şirketleri desteklemesi izahtan vareste bir yaklaşım olup, destek programının temel amacının değişerek, destek kapsamına alınmış ana şirketin değil de, markayı satın alan yabancı şirketlerin desteklenmesi gibi tuhaf bir sonucu doğurmaktadır.

Bakanlık, “Ayrıca, Türkiye de doğup büyümüş bir markanın yabancılara satılmasından dolayı Turquality destek kapsamından çıkarılması eşitlik ilkesine de aykırı olacaktır. Her hâlükârda marka sahibi ilgili şirket Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde kurulmuş bir şirkettir ve mevzuat açısından desteğe hak kazanmıştır. Sermaye yapıları değişen markaların destek kapsamından çıkarılması hususu ülkemizin Dünya Ticaret Örgütü nezdindeki anlaşmalarına da hâlel getirebilecektir.” demişse de, biz bu konuda şirketlerin destek almasına ilişkin şartları içeren söz konusu Tebliğ'e bu hususları düzenleyen hükümler dercedilmesi gerektiğine işaret etmekteyiz ki, bu durumda, destek şartlarını kaybeden şirket ya da markalara yapılan desteğin sona ermesi, ne eşitlik ilkesine aykırı olacaktır ne de söz konusu şirket için devlet desteği, ilanihaye bir hak olarak görülecektir. Nitekim, 2006-4 sayılı Tebliğ'in “Yetki” başlıklı 40'ıncı maddesi, “...*gerekli görülmesi durumunda bütçe imkânları çerçevesinde destek kapsamında değerlendirilecek harcama ve destek ödeme miktarlarını kısıtlamaya, bu Tebliğde yer alan lehe olan hükümleri uygulamaya ve destek kapsamında değerlendirilecek harcama ve ödeme miktarlarını belirlemeye Bakanlık yetkilidir.*” hükmü ile Bakanlığa Tebliğ'in uygulanmasına ilişkin yetki vermektedir ki mevzuata “eşitlik ilkesi” ve “hak kazanma” kavramlarını daraltmak suretiyle baktığımızda, bu maddede yer alan yetkiye istinaden harcama ve ödeme miktarını daha az belirlemek dahi, eşitlik ilkesine aykırı bulunabilecektir. Lakin, ne bu madde kapsamında yapılacak tasarrufların ne de artık yabancı şirketlerce alınmış markaların/şirketlerin destek kapsamından çıkartılmasının, eşitlik ve hak kazanma kavramları ile ters düşeceği düşünülmektedir.

Bakanlık yine aynı çerçevede; “...gelişim yol haritasındaki stratejik amaç ve hedeflerin yerine getirilmesi için destek verdiğimizizi beyan edilmekte... Dolayısıyla sermayesi el değiştiren bir şirketin kapsam dışına çıkartılması Bakanlığımızın 5 yıl boyunca destek manasında vermiş olduğu taahhütleri yerine getirmeyeceği sonucuna da sebep olabilecektir.” demişse de, oyunun kural koyucusu Bakanlığın kendisidir ve bu bağlamda, taahhütlerinin sınırlarını belirlemek yetkisi dâhilinde olduğu kadar görevidir de ve bu hususlar Tebliğ ile düzenlenebilecek hususlar olup, herhangi bir ihracatçıdan, belirlenen yasal çerçeveye itiraz gelmesi söz konusu olmamalıdır.

Bu izahat çerçevesinde, yabancı şirketlere satılan ve sayısı her geçen gün artan Türk markalarına anılan Tebliğ kapsamında sağlanan desteklerin devam ettirilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 29: Devlete Karşı Mali Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Firmaların Desteklenmesi

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

Bu hususa, 2015 ve 2016 yılı Denetim Raporlarında yer verilmiş olmakla birlikte, Kamu İdaresince, Tebliğ değişikliğine gidilmediği ve mevcut Tebliğ çalışmalarında da bu hususa değinilmediği anlaşılmıştır. 2017 yılı denetimlerinde de, söz konusu firma adına tahakkuk eden tüm destek ödemelerinin, istisnasız bir şekilde, vergi ve sigorta borcuna mahsup edilmek suretiyle ödendiği tespit edilmiştir.

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

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

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

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

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

Kamu idaresi cevabında; “İhracat Genel Müdürlüğü uhdesinde yürütülen destek programlarında Maliye Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumuna borcu olan şirketlerin destek ödemelerinin nasıl gerçekleştirileceği hususu destek Tebliğlerinin Uygulama Genelgelerinde 2018 yılında yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiştir.

Bu kapsamda, destek başvurularının incelenmesi neticesinde destek ödemesi yapılabilmesi için destek ödemesi yapılacak şirketin, Maliye Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumuna vadesi geçmiş vergi ve sosyal güvenlik borcu bulunmadığına ilişkin belge ya da vergi ve/veya sosyal güvenlik borçları yeniden yapılandırılmış ise yeniden yapılandırma sözleşmesine uyulduğuna ilişkin belgenin ibrazını müteakip hakediş miktarı hesaplanır. Destek kapsamındaki şirketin/kuruluşun borçsuzluk durumuna ilişkin Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu nezdinde sorgulama re’sen yapılabilir.

Destek ödemesi yapılacak şirketin borcunun bulunduğu tespit edilmesi halinde mahsup işlemi aşağıdaki şekilde yapılır:

a) Ödenecek hakediş tutarının borçların tamamını karşılaması halinde her iki kuruma ilgili tutar gönderilir. Bakiye varsa şirkete/kuruluşa ödeme yapılır.

b) Ödenecek hakediş tutarının borçların tamamını karşılamaması halinde ise borç durumunu gösterir belgelerde yer alan tutarların hakedişe orantılanması suretiyle her iki kuruma dağıtım yapılır.

c) Mahsup işlemi gerçekleşmeden her iki kurumdan birisi tarafından haciz konulmuşsa, haczi koyan kurumun alacağı tamamı ödenir. Hacedilen tutarın ilgili kuruma gönderilmesinden önce diğer kurum tarafından da haciz konulması halinde ise ilk haczi koyan

kurumun alacağıın tamamı ödenir. Bakiye varsa koyduğu hacze istinaden diğer kuruma gönderilir.

Bu itibarla, ilgili kurumlara borcu bulunan şirketlere Bakanlığımızca destek ödemesi yapılmamaktadır.

Öte yandan, ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında destek hak edişleriyle kamuya olan yükümlerinin ödemeyi alışkanlık haline getiren şirketlerin yazılı olarak uyarılması hususunda 17/03/2017 tarihli 30831 sayılı talimat yazımız İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliklerine gönderilmiştir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık vermiş olduğu cevapta, konunun, Tebliğlerinin Uygulama Genelgelerinde 2018 yılında yapılan değişiklikle yeniden düzenlendiğini ifade etmiş olsa da, aslında uygulama bağlamında bir şey değişmediği ortadadır. Zira, raporumuzda eleştirdiğimiz husus, Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu nezdinde sorgulama yapılmadan ve bu kurumlara borcu varsa mahsup edilmeden, söz konusu destek tutarının şirkete ödenmesi değil, sorumsuzca davranarak, devlete olan yükümlülüklerini yerine getirmemeyi alışkanlık haline getiren firmanın, adeta ödüllendirilircesine desteklenmesi hususudur.

Önceki yıllarda da belirtildiği üzere Bulguya esas konu, arızı durumları kapsar nitelikte olmayıp sadece yükümlülüklerini yerine getirmemeyi alışkanlık haline getiren firmalar ele alınmış ve bir firmanın bu konudaki tavrı dikkat çekici bulunmuştur. Bu durum ayrıntılı biçimde incelenerek, konunun finansman sorununa dayalı olup olmadığıın anlaşılması için, söz konusu firmanın ihracat rakamları incelenmiş ve yüksek olduğu görülerek, finansman sorunundan kaynaklı bir durum olmadığı anlaşılmıştır. Aynı şekilde yapılan inceleme ile toplam vergi ve sigorta prim borcunun, mahsuben ödenen tutarların çok üzerinde olduğu da anlaşılmıştır. Bu tespitler, söz konusu firmanın devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirmeme alışkanlığı edildiği düşüncesini pekiştirmiştir.

Bu şirketlerin, uyarılması önemsenmekteyse de, bir yaptırım içermeyen bu yaklaşımın yeterli olmadığı ve Tebliğ’de, bu konuya ilişkin, paylaşılan kaygıları giderici düzenlemeler yapılmasının ve istisnai aksamalardan değil, yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin alışkanlığa varan biçimiyle istismara dönüşen benzeri hallerin önüne başka türlü önlemlerle geçilmesinin zaruri olduğuna dair düşüncemizi önceki yıllar raporlarında belirtmiştik. Öngördüğümüz gibi, uyarmaktan ibaret olan önlemin bir sonuç doğurmadığı, 2017 yılındaki işlemlerden de anlaşılması olup, bahse konu şirketin destek kapsamındaki ilgili markası için

tahakkuk eden yaklaşık 8 milyon TL tutarındaki destek tutarının tamamının, yine şirketin Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlarına mahsuben, bu kurumlara ödendiği görülmüştür.

Bu nedenle de, bahse konu durumların ortaya çıkması halinde Tebliğ kapsamındaki desteğin sona ereceğinin ve/veya 5 yıllık destek süresi sonunda yeniden programa kabul edilmeyeceğinin, Tebliğ’de düzenlenmesinin etkili bir yöntem olacağı düşünülmektedir.

BULGU 30: Geri Alınan Destek Ödemelerine Faiz Uygulanamaması

İhracata yönelik devlet yardımları kapsamında destekleme fiyat istikrar fonundan yapılan ödemelerden geri tahsil edilenlere faiz uygulanmadığı görülmüştür.

2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in “Müeyyide” başlıklı 34 ve 35’inci maddeleri, destek ödemelerinin geri alınması halinde uygulanacak yaptırımı düzenlemektedir.

Tebliğ’in 34/1 maddesi; *“Bu Tebliğ kapsamında haksız olarak alındığı ve/veya amacı dışında kullanıldığı tespit edilen destek ödemeleri, ilgililerden 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde geri alınır.”* şeklinde bir hüküm vazetmiştir.

Tebliğ’in 35’inci maddesi de benzer bir yaklaşımla 6183 sayılı Kanun’a atıfta bulunmuştur.

Hiç kuşku yok ki Tebliğ’in bu hükümlerinin kaynağı, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 37/2 maddesidir. Bu maddeye göre; *“Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ihracata yönelik Devlet destekleri kapsamında verilen krediler ile yapılan fazla veya yersiz ödemeler amme alacağı sayılır ve Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracatçı Birlikleri, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı ile Bakanlıkça görevlendirilen ilgili diğer kurum ve kuruluşlar nezdinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.”*

Hem ilgili KHK’nın hem de anılan Kararname hükmüne istinaden düzenlenen Tebliğlerde atıfta bulunulan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37’nci maddesine göre;

“Amme alacakları hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir.”

Hususi kanunlarında ödeme zamanı tesbit edilmemiş amme alacakları Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir.

Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür...”

Anılan Kanun’un 25/12/2003 tarih ve 5035 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi ile değiştirilmiş “Gecikme Zammı, Nispet ve Hesabı” başlıklı 51’inci maddesine göre ise; “*Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısma vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı % 1,5 oranında gecikme zammı tatbik olunur. Ay kesirlerine isabet eden gecikme zammı günlük olarak hesap edilir.*”

6183 sayılı Kanun tahsil esaslı bir düzenlemedir ve asıl gayesi “*vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer’i amme alacakları*”nın tahsilini sağlamak olup, “haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve kamu hizmetlerinin uygulanmasından doğan diğer alacaklar ile bunların takip giderleri” de yine Kanun kapsamında telakki edilmiştir.

Tahsil ekseninde hazırlanmış 6183 sayılı Kanun’un öngördüğü süreçlerin, ödeme ekseninde gerçekleşen bir olaya tatbik edilmiş olması, fazla ve yersiz ödemelerin yapıldığı zaman ile geri tahsil edildiği zaman aralığı için tahsil edilmesi gereken faiz bakımından sorunlar yaratmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71’inci maddesine göre, “Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması” da, kamu zararının belirlenmesinde esas alınacaktır. Konumuzla ilgili yaklaşım bu çerçevede yapılmalıdır. Zira söz konusu fazla ve yersiz ödemeler, 5018 sayılı Kanun kapsamına giren kamu zararı olarak nitelendirilecek ödemelerdir.

Anılan Kanun’un 71’nci maddesi, oluşan kamu zararına hangi tarihten itibaren faiz yürütüleceğini de düzenlemiştir. Buna göre; “*Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.*”

Faiz bahsinde, mali mevzuat içerisinde iki temel kanun bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yukarıda da bahsettiğimiz 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun olup, ikincisi de 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun’dur ve kamu zararlarının tahsilinde 3095 sayılı Kanun hükümlerine göre faiz uygulanması gerekmektedir.

Zira evvelce de değinildiği gibi 6183 sayılı Kanun'unun kurgusu, devletin saldığı alacaklara uygundur ve gerek vade gerekse faiz kavramları, devletin yaptığı fazla ve yersiz ödemelere uymamaktadır. Gerçekten de, 6183 sayılı Kanun'a göre yapılacak bir tahsilatta, vade, verilen ödeme müddetinin son günü olup, faiz bu günden sonraki günler için hesaplanırken, kamu zararında faiz, zararın oluştđu tarihten itibaren hesaplanmalıdır.

Bu nedenle 637 sayılı KHK'daki 6183 sayılı Kanun'a atfen yapılan düzenlemenin, fazla ve yersiz ödenen tutarlarda Bakanlığı kayba uğrattığı düşünölmektedir. 6183 sayılı Kanun hükmüne atıf, anılan KHK'da kalacaksa bile, bunun borçlunun temerrüde düşmesi ve cebren tahsile başvurulması haliyle sınırlı olması, bazen büyük tutarlara ulaşan faiz alacağından KHK ile vazgeçilmesinin ya da yasal dayanağı olmaksızın faiz tahsil edilmesinin önüne geçecektir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 637 sayılı Ekonomi Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin Devlet ve Fiyat İstikrar Fonu başlıklı 37 nci maddesinde Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracatçı Birlikleri, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı ile Bakanlıkça görevlendirilen ilgili diğer kurum ve kuruluşları vasıtasıyla ödemeye ilişkin iş ve işlemlerin gerçekleştirilebileceği, bu kurumların Bakanlığa karşı mali açıdan sorumlu olduğu ve DFİF'den ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında verilen krediler ile yapılan fazla veya yersiz ödemelerin amme alacağı sayılacağının ifade edildiği ve ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceğinin belirtildiği,

- 10/12/2014 tarihli ve 7590 sayılı yazımız ile ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında fazla ve/veya yersiz ödemelere ilişkin geri alma işlemlerinin hangi şekilde tesis edileceğine ilişkin Bakanlığımızca uygun görölen düzenleme incelemeci kuruluşlara (İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterlikleri ile Bölge Müdürlüklerine) iletildiği; söz konusu talimat çerçevesinde geri alma işlemlerinin gerçekleştirildiği,

- 637 sayılı KHK'ya tabi olan ve bu kapsamda hazırlanan DFİF Yönetmeliği, ihracata yönelik devlet yardımları hakkında ilgili Tebliğler ve bu Tebliğlere ilişkin Maliye Bakanlığı'na hitaben şirketler/işbirliği kuruluşları tarafından imzalanan taahhütnameler çerçevesinde, "fazla ya da yersiz yapılan ödeme", ödemeye ilişkin ana para ile söz konusu anapara üzerine ilave edilmek suretiyle, 3095 sayılı Kanun hükümlerine göre belirlenen faiz yerine, mahsus mevzuatında belirtilen şekilde ödeme tarihinden itibaren 6183 sayılı Kanunda öngörölen

gecikme zammına “eşit oranda” belirlenen faiz üzerinden yapılan hesaplama sonucu oluşan faiz ile geri alındığı,

- Söz konusu uygulamanın, 3095 sayılı Kanun’da belirtilen usulden farklı olmakla birlikte, kendi içerisinde tutarlı ve yasal dayanağı olan bir uygulama olduğu, bu bağlamda, söz konusu faiz hesabının değişmesi için, anılan KHK hükmünde değişiklik yapılması gerektiğinin değerlendirildiği; sonuç olarak, 3095 sayılı Kanun’dan farklı olsa dahi geri alma işlemlerinde faiz uygulamasının yapıldığı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi verdiği cevapta yaptığı açıklama ile 6183 sayılı Kanun’da öngörülme­yen bir faiz kavramı tanımlamaktadır. Bu konu, gerek 6183 sayılı Kanun gerekse 3095 sayılı Kanun çerçevesinde, 5018 sayılı Kanun ile de ilişkisi kurularak Bulgumuzda etraflıca açıklanmış olup, özetlemek gerekirse; 6183 sayılı Kanun’nun kurgusu, devletin saldı­ğı alacaklara uygun olup, gerek vade gerekse faiz kavramları, devletin yaptığı fazla ve yersiz ödemelere uymamaktadır. Yani, 6183 sayılı Kanun’a göre yapılacak bir tahsilatta vade, verilen ödeme müddetinin son günü olup, faiz bu günden sonraki günler için hesaplanır. Oysa kamu zararında, faizin, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanması gerekir ki 6183 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak tahsilatlarda bu mümkün olmayıp, Bakanlıkça, tahsil edildiği ifade edilen faizler yasal dayanaktan yoksundur ve muhatapların yasal yollara başvurusu durumunda haklı bulunmaları gibi güçlü bir ihtimali ortaya çıkartmaktadır.

Bu nedenle de söz konusu faiz tahsilatlarına yasal dayanak sağlanması için, Bulgumuzda da belirttiğimiz gibi, 637 sayılı KHK’daki 6183 sayılı Kanun’a atfen yapılan düzenlemenin, bu çerçevede revize edilmesi önemli görülmektedir ve 6183 sayılı Kanun hükmüne yapılan atıf anılan KHK’da kalacaksa bile bunun, borçlunun temerrüde düşmesi ve cebren tahsile başvurulması haliyle sınırlı olması biçiminde bir düzenlemeye dönüştürülmesi uygun olacaktır.

BULGU 31: İhracata Yönelik Devlet Destekleri Kapsamında Düzenlenen Tebliğlerin, Sayıştay’ın İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması

637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 37’nci maddesine göre Destekleme Fiyat İstikrar Fonu’ndan kullandırılan ihracata yönelik devlet desteklerinin mevzuatı, esasları, Para Kredi Koordinasyon Kurulunca

belirlenen tebliğler olup, Bakanlık bu tebliğlere ilişkin bir de usul esaslar genelgesi hazırlamaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesi; "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur." hükmünü amirdir.

Hiç kuşku yok ki, söz konusu tebliğler, 6085 sayılı Kanun'un anılan maddesinde ifadesini bulan "düzenleyici işlemler"den olup, yürürlüğe konulmadan evvel Sayıştayın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- 94/6401 sayılı İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı kapsamında yayımlanan Para Kredi Koordinasyon Kurulu Kararları ile kabul edilen ihracata yönelik devlet yardımlarına ilişkin tebliğler ihracatın artırılmasına yönelik belirli faaliyetler (örn. yurtdışı pazar araştırması, ofis-mağazalar, fuar katılımları, vb.) desteklediği, bahse konu desteklerin ödenmesine ilişkin usul ve esasların İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan Yapılan Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile düzenlendiği,

- 6085 sayılı Kanununun 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; "(4) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir. Bu sürenin aşıldığı haller, Sayıştay faaliyet raporunda gerekçeli olarak yer alır." hükmünün yer aldığı,

- Bahse konu maddede geçen "mali" ifadesi "mal ile ilgili, parasal olan, maliyeye ilişkin, maliyeye ilgili" şeklinde tanımlandığı; dar anlamda maliye tanımına giren personel giderleri, kurumsal giderler, ödenekler, vb. harcamaların kastedilmekte olduğunun düşünüldüğü,

- Ayrıca, mali ifadesinin parasal olarak sonuç doğuran tüm işlemleri kapsamadığı, nitekim mali ifadesinin geniş yorumlanması durumunda; idare tarafından yapılan tüm düzenleyici işlemler (örn. atama, tayin, terfi, vb. yönetmelikler) parasal sonuçlar doğuracağı için 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesi uyarınca Sayıştayın istişari incelemesine tabi olacağı; ancak Sayıştayın önceki kararlarında söz konusu düzenleyici işlemlerin Sayıştayın denetimine ve dolayısıyla istişari incelemesine tabi olmadığına belirtildiğinin bilindiği,

- Bu itibarla, Para Kredi Koordinasyon Kurulu kararları ile kabul edilen ihracata yönelik devlet yardımlarına ilişkin tebliğlerin klasik anlamda mali düzenleyici işlem niteliğinde olmadığı ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesinde belirtilmekte olan yürürlüğe konulmadan önce Sayıştayın istişari incelemesine tabi olan mali düzenleyici işlemler tanımı dışında değerlendirildiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık verdiği cevapta, bahse konu Tebliğlerin 94/6401 sayılı İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı kapsamında yayımlanan Para Kredi Koordinasyon Kurulu Kararları ile yürürlüğe girdiğini ve ihracatın artırılmasına yönelik belirli faaliyetlerin desteklendiğini, bahse konu desteklerin ödenmesine ilişkin usul ve esasların, İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan Yapılan Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile düzenlendiğini belirtmiştir. Ne var ki, anılan Yönetmelik ile destek ödemelerine ilişkin genel hükümler düzenlenmiş olup, mali düzenlemeler, bu Yönetmelik'in 5'inci maddesinde de belirtildiği üzere, 94/6401 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı gereğince, Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruluna bırakılmış ve Kurul da bu yetki çerçevesinde söz konusu Tebliğleri çıkartmıştır.

Bakanlık verdiği cevapta, söz konusu 27'nci maddeye atfen; "...maddede geçen mali ifadesi ile dar anlamda maliye tanımına giren personel giderleri, kurumsal giderler, ödenekler, vb. harcamaların kastedilmekte olduğu düşünülmektedir... Ayrıca, mali ifadesinin parasal olarak sonuç doğuran tüm işlemleri kapsamadığı, nitekim mali ifadesinin geniş yorumlanması durumunda; idare tarafından yapılan tüm düzenleyici işlemler (örn. atama, tayin, terfi, vb. yönetmelikler) parasal sonuçlar doğuracağı için..." demek suretiyle konuyu, özünden uzaklaştırmıştır. Zira Bulgu'da bahsedilen husus ile Bakanlıkça ortaya konulan bu yaklaşım arasında, çerçeve bakımından bir uyum yoktur. Nitekim söz konusu tüm kamusal tasarrufların, zaten bir yasal dayanağının bulunduğu ve bu dayanağa istinaden düzenlenmiş alt mevzuatlarla yürüdüğü bir vakıadır.

Özetlemek gerekirse, Bakanlıkça hazırlanan ve yukarıda bahsedilen Yönetmelik, mali konuları düzenlemeyi "alt düzenleyici işlem" olarak adlandırdığı tebliğ ve genelgelere bırakmıştır. Desteklerin mali yönleri bu tebliğler ile düzenlenmiş ve ilgili tebliğlerde, kapsam ve niteliğine göre hangi tutarlarda destek ödemesi yapılacağı belirlenmiştir ki tebliğler bu özellikleri ile hiç kuşku yok ki mali konular içeren düzenlemelerdir.

Mali konuları düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararlarının dahi 27'nci madde hükmü kapsamında Sayıştaya gönderildiği hususunun altını bir kez daha çizerek belirtmek gerekir ki, bahse konu tebliğlerin, 6085 sayılı Kanun'un anılan maddesinde ifadesini bulan "düzenleyici işlemler"den olduğu ve yürürlüğe konulmadan evvel Sayıştayın görüşünün alınması gerektiği açıktır.

BULGU 32: Tohumluk Kredilerinin Envanter, Takip, Tahsilat ve Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması

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 yazılamayacağı 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, 23/7/1999 tarihli ve 99/13172 sayılı "Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Dağıtılacak Tohumluk Hakkında Karar" uyarınca, Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü arasında akdedilen Protokol gereğince Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan ödenekten "Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu" (Fon) harcama kalemine aktarılan 30 milyon TL kadar olan tutardan T.C. Ziraat Bankasınca kredilendirme işlemi yapılmıştır. Ancak, Ekonomi 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 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 Ekonomi Bakanlığınca yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, Fon hesabında biriken ve içinde tohumluk kredi geri dönüşlerinin

tahsilatının da bulunduğu tutarlar 2014 yılında Bakanlıkça kullanılmış ve bu husus 2014 yılı Ekonomi Bakanlığı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilmiştir.

Bu itibarla, Ekonomi Bakanlığında alınan bilgiye göre; tohumluk kredi geri dönüşlerinin izlendiği TCMB Ankara Şubesi 450 208 005 numaralı hesapta 111.803,72 TL 2017 yılında olmak üzere 29.12.2017 tarihi itibarıyla toplam 5.529.208,94 TL tutarında kredi geri dönüşü gerçekleşmiştir.

Tohumluk Kredilerinin;

- 29.12.2017 itibarıyla gerçekleştirilen tahsilatların ne kadarının anapara veya ferilerine ilişkin olduğuna dair Bakanlık nezdinde kayıt olmadığı,
- Gerek kredi stoku gerekse de kredi geri dönüşlerinin Bakanlık muhasebesinde izlenmediği,
- Fona ilişkin envanter tutulmadığından kullanılan krediler ve borçlular listesinin bilinmediği ve takip edilmediği,
- Hazine'den alınmış devir listesi bulunmadığı,
- Maliye Bakanlığında, tohumluk kredilerinin tahsiline, takibine, tahsil edilen ferî tutarlara, geri ödemenin ne kadar süre devam edeceğine, kalan kredi stokunun miktarına ilişkin bilgi alınmadığı

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.

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

2011 yılından önce DFİF Hesabı Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer almasına karşın, Devlet yardımları ve diğer desteklemeler kapsamında yapılan ödeme ve

faaliyetlerin kayıt ve işleri Bakanlık tarafından yapıldığı, İhracata Yönelik Devlet Destekleri kapsamı dışında kalan hususlara ilişkin sorumluluğun Hazine Müsteşarlığında olduğu,

Ancak, 2016 yılı denetimi kapsamında bilgi talep edilen ancak 2011 yılı öncesinde hak sahiplerine verilen tohumluk kredilerinin; 23.07.1999 tarihli ve 99/13172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, tabii afetlerden zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedellerinin finansmanı amacıyla o dönemde T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı sorumluluğunda olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan T.C. Ziraat Bankasına (TCZB) aktarıldığı ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'na kredi geri dönüşlerine ilişkin esasların T.C. Ziraat Bankası ile T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı arasında imzalanan Protokol ile kararlaştırıldığı ve ilgili kaynağın 637 sayılı KHK ile Bakanlık yetki ve sorumluluğuna verilen İhracata Yönelik Devlet Destekleri kapsamına girmediğinin tespit edildiği, bununla birlikte, geçmiş yıllarda da hal hukuken böyle olmasına ve Bakanlığın sorumluluğunda bulunmamasına rağmen, Sayıştay Başkanlığının konu hakkındaki talepleri üzerine TCMB'den, Hazine Müsteşarlığından ve T.C. Ziraat Bankasından bilgi temin edilmeye çalışıldığı, ancak bahsi geçen kurumlardan Tohumluk Kredileri ile ilgili bilgi alınmadığı,

Tohumluk Kredilerinin geri dönüşlerinin DFİF Gider Hesabına olmasına ve DFİF Gider Hesabı Bakanlık uhdesinde yer almasına rağmen, 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesi uyarınca, Destekleme ve Fiyat istikrar Fonu ile ilgili olarak ihracata yönelik devlet destekleri kapsamındaki yetki ve görevler Bakanlık tarafından devralınmıştır. Bahsi geçen kredi geri dönüşleri DFİF Gider hesabına olmakla birlikte bu kapsamda sayılamayacağından geri dönüşlerin takibinin de Bakanlık tarafından değil, krediyi kullandıran kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmasının gerektiği,

Bu itibarla, 2011 yılı öncesinde gerçekleşmiş olan ve bu nedenle de Bakanlık tarafından takibi mümkün olmayan tohumluk kredilerine ilişkin talep edilen bilgi ve belgelerin yukarıda bahsi geçen Protokol de dikkate alınarak konuya muhatap kurum ve kuruluşlardan talep edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, hak sahiplerine verilen Tohumluk Kredilerinin, 1999 yılında DFİF kaynak aktarımının Hazine Müsteşarlığı sorumluluğunda olduğunu, söz konusu aktarımın T.C. Ziraat Bankası ve Hazine Müsteşarlığının taraf olduğu protokolle yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca Bakanlığa DFİF ile ilgili yetki ve görevlerin 2011 yılında devredildiği, 637 sayılı KHK'nın 37'nci maddesi uyarınca, Destekleme ve Fiyat istikrar Fonu ile ilgili olarak ihracata yönelik devlet destekleri kapsamındaki yetki ve görevlerin Bakanlık

tarafından devralındığı, Tohumluk kredi geri dönüşleri DFİF Gider hesabına yapılmış olmakla birlikte ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında sayılamayacağından geri dönüşlerin takibinin de Bakanlık tarafından değil, krediyi kullandıran kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmasının gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresince her ne kadar geri dönüşlerin takibinin Bakanlık tarafından değil krediyi kullandıran kurum ve kuruluşlar tarafından yapılması gerektiği ifade edilmiş olsa da, içinde tohumluk kredi dönüşlerinin tahsilatının da bulunduğu DFİF Gider Hesabında yıllar içinde biriken tutarlar 2014 yılında Bakanlık tarafından kullanılmış ve bu husus 2014 Sayıştay Denetim Raporunda belirtilmiştir. Dolayısıyla bakanlık, bir yandan bu krediye ilişkin tahsilatın geri dönüşlerinin takibinin ve tahsilinin muhatabının kendisinin olmadığını ifade etmiş, diğer yandan söz konusu kredi geri dönüşlerinden yapılan tahsilat tutarlarını kullanmıştır.

Ayrıca Kredilerin takip ve tahsilinden, aradan geçen zaman içerisinde farklı kurum ve kuruluşlar yetkili ve sorumlu kılınmış olsa da, Ekonomi Bakanlığının kendisine devredilen görevlere ilişkin hususların akıbetinden de sorumlu olması gerekmektedir. Aksi takdirde etkisi uzun yıllara sirayet eden faaliyetlerin denetimi, takibi ve değerlendirilmesi yapılamayacaktır.

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

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 28.0		Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI		Yıl : 2017			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2017	
1 DÖNEN VARLIKLAR		12.846.106,00		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.456.747,67	
10 HAZİR DEĞERLER		-84.990,25		32 FAALİYET BORÇLARI		499.488,63	
102 BANKA HESABI		45.189,12		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		499.488,63	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-130.954,37		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		480.687,95	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		775,00		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		13.869,36	
12 FAALİYET ALACAKLARI		3.232,20		333 EMANETLER HESABI		466.818,59	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		3.232,20		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		476.571,09	
14 DİĞER ALACAKLAR		1.801.494,99		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		474.267,50	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.801.494,99		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		2.303,59	
15 STOKLAR		1.746.465,01		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		11.124.698,30	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		1.745.890,45		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		11.124.698,30	
157 DİĞER STOKLAR HESABI		574,56		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		11.124.698,30	
16 ÖN ÖDEMELER		9.379.904,05		5 ÖZ KAYNAKLAR		1.794.738.812,58	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		9.376.804,05		50 NET DEĞER		1.878.739.700,39	
164 AKREDİTİFLER HESABI		3.100,00		500 NET DEĞER HESABI		1.878.739.700,39	
2 DURAN VARLIKLAR		1.794.474.152,55		51 DEĞER HAREKETLERİ		8.773.193.169,15	
22 FAALİYET ALACAKLARI		169.592,64		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		8.773.193.169,15	
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		169.592,64		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		2.658,80	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		20.002.891,00		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		2.658,80	
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		20.002.891,00		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-5.689.216.651,64	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.774.301.668,91		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-5.689.216.651,64	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		1.767.990.370,10		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-3.167.980.064,12	
252 BİNALAR HESABI		49.421.104,41		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-3.167.980.064,12	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		6.517.683,67					
254 TAŞITLAR HESABI		3.362.235,35					
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		46.635.636,34					
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-99.812.990,28					
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		187.629,32					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		31.597.345,31					
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-31.597.345,31					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		0,00					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		2.645.120,43					
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-2.645.120,43					
AKTİF TOPLAMI		1.807.320.258,55		PASİF TOPLAMI		1.807.320.258,55	
Bilanço Dipnotları :							
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		16.224.086,08					

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 28.0		Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI		Yıl : 2017	
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		16.224.086,08			
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		162.984,24			
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		162.984,24			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		2.659.926,39			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES		2.659.926,39			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 28.0				Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		3.351.040.269,16	600			GELİRLER HESABI		183.060.205,04
630	01		Personel Giderleri		204.042.225,70	600	01		Vergi Gelirleri		23.232.671,30
630	01	01	Memurlar		125.661.732,78	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		19.009.712,53
630	01	02	Sözleşmeli Personel		69.358.697,84	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		2.154.759,81
630	01	03	İşçiler		7.616.649,49	600	01	05	Damga Vergisi		2.068.198,96
630	01	05	Diğer Personel		1.405.145,59	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		136.893.978,34
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		23.351.160,83	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		136.263.915,23
630	02	01	Memurlar		16.246.254,65	600	03	06	Kira Gelirleri		630.063,11
630	02	02	Sözleşmeli Personel		6.674.026,56	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		3.290.354,30
630	02	03	İşçiler		426.772,83	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		20.807,15
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		4.106,79	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		1.843.097,10
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		96.815.640,58	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		1.426.450,05
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		3.989,58	600	05		Diğer Gelirler		17.770.078,23
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		6.536.599,72	600	05	01	Faiz Gelirleri		2.175,32
630	03	03	Yolluklar		16.352.732,43	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		15.363,47
630	03	04	Görev Giderleri		198.351,30	600	05	03	Para Cezaları		18.696,12
630	03	05	Hizmet Alımları		53.432.056,96	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		17.733.843,32
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		17.563.190,64	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		0,01
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		1.341.757,61	600	11	03	Stokların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Farklar		0,01
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		689.845,18	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		1.873.122,86
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		697.117,16	600	25	01	Gen BütKap Kamu İdBedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel		1.873.122,86
630	05		Cari Transferler		2.954.230.782,56				NET GELİR TOPLAMI :		183.060.205,04
630	05	02	Hazine Yardımları		2.193.894.567,96						
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		2.158.000,00						
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		757.631.451,94						
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		546.762,66						
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		203.329,16						
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		203.329,16						
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		4.128.826,92						
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan		4.080.411,90						
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde		9.361,59						
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid		39.053,43						

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 28.0				Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI				Yılı : 2017									
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)			Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
630	13		Amortisman Giderleri			62.139.135,41											
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri			55.575.127,81											
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri			6.549.007,60											
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri			15.000,00											
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri			2.376.379,54											
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri			1.182.449,72											
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme			12.095,66											
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri			127.664,92											
630	14	05	Temizleme Ekipmanları			449.041,01											
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri			118.790,72											
630	14	08	İçecek			265,68											
630	14	10	Zirai Maddeler			2.084,50											
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri			319.668,25											
630	14	13	Yedek Parçalar			149.165,88											
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar			57,00											
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar			226,56											
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler			14.869,64											
630	15		Karşılık Giderleri			7.637,23											
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları			7.637,23											
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler			15.444,13											
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler			15.444,13											
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid			487.029,39											
630	25	01	Genel Bütç/Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			432.057,84											
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			54.971,55											
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			3.204.416,90											
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			3.204.416,90											
630	99		Diğer Giderler			38.260,81											
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler			38.260,81											

GİDERLER TOPLAMI : 3.351.040.269,16

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

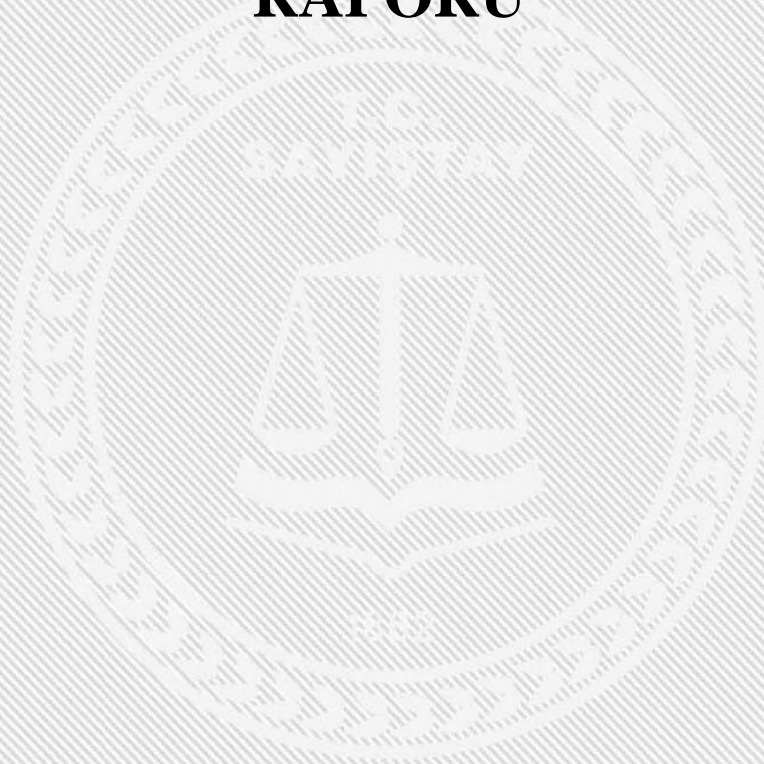
Kurum Kodu : 28.0		Adı : EKONOMİ BAKANLIĞI		Yılı : 2017	
GİDERLER TOPLAMI (A)	3.351.040.269,16	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
GELİRLER TOPLAMI (B)	183.060.205,04				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	183.060.205,04	FAALİYET SONUCU D- A	-3.167.980.064,12

EKONOMİ BAKANLIĞI

2017 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	184
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	184
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	185
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	185
5. GENEL DEĞERLENDİRME	185
6. DENETİM BULGULARI.....	186

1. ÖZET

Bu rapor, Ekonomi Bakanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

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

Yapılan performans denetimi sonucunda, Ekonomi Bakanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Ekonomi Bakanlığının stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu mevzuatta yer alan kriterleri genel itibariyle karşılamaktadır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Yapılan denetim sonucunda, Ekonomi Bakanlığının 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planı tekrar incelenmiştir. Ekonomi Bakanlığı, misyon ve vizyonu gerçekleştirmek üzere 7

amaç, bu amaçların altında 27 hedef ve bu hedeflere yönelik 93 performans göstergesi belirlemiştir. Kurum stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir.

Ekonomi Bakanlığının 2017 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, Faaliyet Raporunda, performans programında yer verilen performans hedef ve göstergelerine tutarlı bir şekilde yer verildiği görülmüştür. Ayrıca, Kurumca tutarlı ve doğrulanabilir olduğu değerlendirilen hedef ve göstergelere ilişkin, gerçekleştirmelerde meydana gelen sapmalar hakkında faaliyet raporunda geçerli ve ikna edici gerekçeler sunulmuştur. Faaliyet Raporunun raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

Ekonomi Bakanlığının, performansını ölçmek için kullandığı sistemin değerlendirilmesi amacıyla 2017 yılı Performans Programında yer alan göstergelerden dört tanesi seçilmiş, seçilen gösterge ve hedefler çerçevesinde veri kayıt sisteminin incelenmesinde, ilgili performans hedeflerinin gerçekleşmesine ilişkin verilerin, güvenilir şekilde toplandığı ve raporlandığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan 2014 yılında incelendiğinden, söz konusu belge bu yıl yeniden değerlendirilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 1: Mali Bilgiler Başlığı Altında Kullanılan Kaynakların Tam Olarak Gösterilmemesi

Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporu'nda yalnızca genel bütçe ödeneklerine yer verildiği kullanılan diğer kaynaklara ilişkin bilgi verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi c fıkrasında; "*Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler*

ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

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

Yapılan incelemede;

- Bakanlık tarafından kullanılan kaynaklarda, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Destekleme Fiyat ve İstikrar Fonu gider hesabında atıl duran kredi geri dönüşlerinden toplanan nakitten kullanılan 232.906,05 TL tutarında kaynağa yer verilmediği,

- Bakanlık tarafından kullanılan kaynaklarda, müşterek hesaptan 2017 yılında kullanılan 64.517.812,61 TL tutarında kaynağa yer verilmediği

Tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, Faaliyet Raporunda, Yönetmelik hükmüne uygun olarak kullanılan kaynaklara tam olarak yer verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen Ekonomi Bakanlığı Düzenlilik Denetim Raporundaki Bulgu 33’e yönelik gönderilen Bakanlık cevabında belirtildiği üzere, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı kamu kaynağı olmadığı, özel bir kanunla statüleri düzenlenen İhracatçı Birliklerine ait bir kaynak olduğu, Bakanlığın söz konusu kaynağın kullanılmasında sadece düzenleyici ve denetleyici bir rol oynadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Bakanlık tarafından kullanılan kaynaklarda, müşterek hesaptan 2017 yılında kullanılan 64.517.812,61 TL tutarında kaynağa yer verilmeme sebebi olarak İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabının kamu kaynağı olmayıp, özel bir kanunla statüleri düzenlenen İhracatçı Birliklerine ilişkin bir kaynak olduğu, Bakanlığın harcamacı olarak yer almadığı, sadece düzenleyici ve denetleyici bir rol oynadığı belirtilmişse de, Ekonomi Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı’ndan, Bakanlığın faaliyet alanına giren giderler karşılanmaktadır.

Diğer yandan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Destekleme Fiyat ve İstikrar Fonu gider hesabında atıl duran kredi geri dönüşlerinden toplanan nakitten kullanılan 232.906,05 TL tutarındaki kaynağa, Faaliyet Raporu'nda yer verilmemesine ilişkin kamu idaresinden cevap gelmemiştir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18'inci maddesinde; *“Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.”*

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

genel bütçe dışında kullanılan kaynakların da belirtilmesi hükmedilmiştir.

Bu itibarla, Bakanlıkça gerek TCMB DFİF gider hesabında atıl duran kredi geri dönüşlerinden toplanan nakitten kullanılan, gerekse müşterek hesaptan kullanılan tutarlara Yönetmelik'in 18'nci maddesi gereğince Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporunda yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mali Bilgiler Başlığı Altında Temel Mali Tablolara Yer Verilmemesi

Ekonomi Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporu'nda mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

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

1) Mali bilgiler başlığı altında, ... temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir.” denilmektedir.

Yapılan incelemede; hesap dönemi sonunda verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerin 2017 mali yılını takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilemediği ve Faaliyet Raporunda bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, Faaliyet Raporu'nda Yönetmelik hükmü gereğince temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2017/7 sayılı “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Planı” konulu Başbakanlık Genelgesi'ne göre Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülen Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Projesi kapsamında, “Yeni Harcama ve Muhasebe Yönetim Sistemi” Bakanlıkta 20/12/2017 tarihinde uygulamaya alındığı, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, söz konusu uygulamaya geçilmesi sonucunda eski sistemden yeni sisteme veri aktarımlarının devam etmesi ve mevcut sistemde iyileştirme çalışmaları yapılması nedeniyle sistemde raporların oluşmadığı belirtildiğinden, Maliye Bakanlığı Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sisteminden (KBS) şubat ayı içerisinde Mali Tabloların alınmadığı,

Kamu idarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinde "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Bakanlığa gönderilir." hükmünün yer aldığı, bu çerçevede Bakanlık 2017 Yılı Faaliyet Raporunun 28/02/2018 tarihinde Bakanlık web sitesinde yayımlanarak Sayıştay Başkanlığı ve Maliye Bakanlığına gönderildiği; söz konusu Temel Mali Tablolar ise, Maliye Bakanlığının sisteminden 24/04/2018 tarihinde alınabildiğinden, temel mali tabloların Faaliyet Raporuna konulmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinde "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı; bu çerçevede Bakanlık 2017 Yılı Faaliyet Raporunun 28/02/2018 tarihinde Bakanlık web sitesinde yayımlanarak Sayıştay Başkanlığı ve Maliye Bakanlığına gönderildiği, söz konusu Temel Mali Tablolar ise Maliye Bakanlığının sisteminden ancak 24/04/2018 tarihinde alınabildiğinden temel mali tabloların Faaliyet Raporuna konulmasının mümkün olmadığı ifade edilmişse de; bu durum Bakanlığın web sitesinde yayımlanan Faaliyet Raporunun 24/04/2018 tarihinden sonra revize edilmesine engel teşkil etmemektedir. Yapılan görüşmelerde kamu idaresi tarafından bu konuda inisiyatif kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, Faaliyet Raporu'nda Yönetmelik hükmü gereğince temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.