



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 11 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 11 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 11 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 12 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 13 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 13 |

TABLÖLAR LİSTESİ

| | |
|---|---|
| Tablo 1: Kadrolar ve Personel Sayıları Tablosu | 3 |
| Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu..... | 6 |
| Tablo 3: 2023 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri Tablosu..... | 6 |
| Tablo 4: Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu Tablosu (Avro)..... | 7 |

KISALTMALAR

- AB** : Avrupa Birliği
- IPA** : Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance)
- IPARD** : Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance Rural Development)
- TKDK** : Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
- TRGM** : Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. IPARD Programı Kapsamında Verilen Hibelerin Yerinde Kontrol Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması
2. Personel Taşımaya İlişkin Hizmet Alımında İhale Dokümanına Aykırılıklar Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ülkemiz ile Avrupa Toplulukları Komisyonu arasında imzalanan ve IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) çerçevesinde, Avrupa Birliği (AB) tarafından ülkemize yapılacak mali yardımın uygulanmasına ilişkin düzenlemeleri içeren Çerçeve Anlaşma ve IPARD Programı (Katılım Önce Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Programı) kapsamında yapılacak olan AB mali yardımının yönetimi ve uygulanmasına ilişkin hükümleri içeren Sektörel Anlaşma ile ortaya konan görevlerin, sorumlulukların ve çok yıllık yasal taahhütlerin yerine getirilmesini öngören Finansman Anlaşması ile ülkemize verilen bütçe uygulama görevlerini yürütmek amacıyla, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) IPARD Ajansı olarak görevlendirilmiştir.

09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı 3'üncü mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 93'üncü maddesi ile 04.05.2007 tarihli ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un bazı maddeleri ile fıkraları değiştirilmiş ve yürürlükten kaldırılmış olup, 5648 sayılı Kanun'un adı, "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

Bununla birlikte, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 35'inci Bölümünde bulunan 489-505'inci maddelerinde Kurumun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu çerçevede, ilgili Bölümde verilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Bölümde hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olmak üzere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur.

TKDK daha önce, mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ilgili kuruluşu iken, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince, Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kuruluşu olmuştur.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 492'nci maddesinde Kurumun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.

b) Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek.

c) Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak.

ç) Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek.

d) Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak.

e) İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak.

f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek.

g) Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak.

ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurum merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı hizmet birimlerinden, taşra teşkilatı ise 42 il koordinatörlüklerinden ve bu il koordinatörlüklerine bağlı 39 irtibat ofisinden meydana gelmektedir.

Merkez teşkilatı hizmet birimleri; Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü, Finansman Genel Koordinatörlüğü, Personel ve Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü, Hukuk Müşavirliği ve İç Denetim Koordinatörlüğünden ibarettir.

Kurumun insan kaynakları ise şu şekildedir:

Tablo 1: Kadrolar ve Personel Sayıları Tablosu

| UNVANLAR / TEŞKİLAT | Başkan | Genel Koordinatör | İç Denetim Koordinatörü | İ. Hukuk Müşaviri | Koordinatör | İl Koordinatörü | İç Denetçi | Uzman | Mütercim | İdari Uzman | Destek Personeli | Sürekli İşçi | TOPLAM |
|---------------------|----------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------|-----------------|------------|-------------|----------|-------------|------------------|--------------|-------------|
| Merkez Teşkilatı | 1 | 3 | 1 | 1 | 7 | - | 12 | 182 | 1 | 10 | 23 | 196 | 437 |
| Taşra Teşkilatı | - | - | - | - | - | 36 | - | 1200 | - | 42 | 226 | 558 | 2062 |
| GENEL TOPLAM | 1 | 3 | 1 | 1 | 7 | 36 | 12 | 1382 | 1 | 52 | 249 | 754 | 2499 |

4 sayılı Kararname'nin 502'nci maddesine göre Kurumda hizmetler, 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 27'nci maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle yürütülür. Aynı zamanda 375 sayılı KHK'nın ek 25'inci, ek 26'ncı, ek 31'nci maddelerine göre de personel istihdam edilebilir.

Kurumun merkez ve taşra teşkilatında toplam 2499 personel istihdam edilmektedir. Aynı maddede, Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısının yüz seksen kişiden fazla olamayacağı, sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısının ise toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemeyeceği belirtilmektedir. Taşra personeli için ise böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Yukarıda yer verilen tabloda, merkez teşkilatı için öngörülen personel sayısı aşılmış gibi görünse de, gerçekte merkez teşkilatı için tahsis edilmiş olan 180 kadronun 40'ı boş olup, geçici görevlendirilen personel nedeniyle bu sayıya ulaşıldığı anlaşılmıştır.

04.10.2019 tarihli ve 30908 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi" konulu 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre, IPA yönetimine ilişkin sorumlulukları bulunan kurumlar ile TKDK'nın bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu kamu idareleri aşağıda gösterilmiştir.

1- Tarım ve Orman Bakanlığı: Kurum Bütçesini Tarım ve Orman Bakanı onaylamaktadır.

Bakanlık çatısı altındaki Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kuruluna, 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun 17'nci maddesi gereğince; her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif etmek, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek, desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak görevi verilmiştir.

2- Katılım Öncesi Yardım Ulusal Koordinatörü (NIPAC): IPA kapsamında Türkiye Strateji Belgesi'nin ve program önceliklerinin, ulusal politika ve programlarla uyumlu olarak belirlenmesi ve bunların birbirleriyle tamamlayıcılığını sağlamak üzere, Katılım Öncesi Yardım Ulusal Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Başkanı görevlendirilmiştir.

3- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO): Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün bağlı bulunduğu Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı görevlendirilmiştir. Türkiye'ye IPA II altında sağlanacak fonların mali yönetiminden, işlemlerin mevzuata uygun ve düzenli olarak yapılmasından, iç kontrol sisteminin etkin olarak çalışmasından, IPA çerçevesinde oluşturulan sistemin izlenmesinden genel olarak sorumludur.

4- Ulusal Programlama Uyum Koordinatörü (UPUK): Ulusal Programlama Uyum Koordinatörü olarak Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğünün bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Başkan Yardımcısı görevlendirilmiştir.

5- Çok Yıllı Program Otoritesi: IPA, Türkiye Strateji Belgesi'nde yer alan çevre ve iklim eylemi, ulaştırma, rekabetçilik ve yenilik, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar ile tarım ve kırsal kalkınma alanlarındaki sektörlere ilişkin programların hazırlanması, ihale süreçlerinin yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, iletişim ve görünürlük faaliyetleri ve programların raporlanması ile uygulama sürecinde sağlam mali yönetim ilkesi çerçevesinde harcamaların mevzuata ve usule uygunluğunu sağlamaktan sorumlu kurumlardır. Kurum için Çok Yıllı Program Otoritesi Bakanlık (Yönetim Otoritesi)'tir.

6- Yönetim Otoritesi (MA): Bakanlık TRGM'ye (Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) bağlı Avrupa Birliği Yapısal Uyum Yönetim Otoritesi Daire Başkanlığı olup, IPARD Programını etkin, etkili ve doğru bir şekilde yönetmekten sorumludur.

7- Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Birimi (AFCOS): Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service) olarak, AB'den sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmakla görevlidir.

8- Denetim Otoritesi (AA): IPA'nın yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir.

9- Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesi: Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesinin oluşumu ve görevleri Sektörel Anlaşmanın ilgili hükümleri esas alınarak belirlenir. Komitenin sekretarya hizmetleri Bakanlık TRGM tarafından yürütülür.

10- Görev alanları ile ilgili diğer kamu idareleri, yerel idareler, odalar ve birlikler.

1.3. Mali Yapı

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu başlıklı 35'inci Bölümünde yer alan 503'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince Kurum bütçesi mali yıl itibarıyla Kurum tarafından hazırlanmakta, Tarım ve Orman Bakanı onayıyla yürürlüğe girmektedir.

TKDK'nın mali yönetim, bütçe ve muhasebe işlemleri Kurum tarafından çıkartılan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

TKDK bütçe teklifi, bütçenin uygulanması, harcamaların gerçekleştirilmesi, faaliyet raporunun hazırlanması ve kesin hesabın çıkarılması süreçlerinde, analitik bütçe sınıflandırması ile tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemini kullanmaktadır.

Kurum bütçe teklifi, gelecek iki yılın bütçe tekliflerini içerecek şekilde hazırlanır. TKDK, Bakanlık TRGM ile ilişkilendirildiği için bütçe teklifini bu birime göndermekte ve TKDK'nın bütçesi TRGM bütçe teklifi içinde transferler hesap kodunda bütçeleştirilmektedir.

TKDK'nın 2023 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 2 numaralı tabloda, 2023 yılı itibarıyla IPARD-II bütçe ve fon kullanımı ise 3 ve 4 nolu tablolarda yer almaktadır.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

| GİDER KODU | GİDER TÜRÜ | 2023 Bütçe Ödeneği (TL) | 2023 Bütçe Gerçekleşmesi (TL) | Yıl Sonu Öd. Göre Gerçekleşme Oranı (%) |
|---------------|--|-------------------------|-------------------------------|---|
| 01 | PERSONEL GİDERLERİ | 1.359.730.715 | 1.267.756.034 | 93,24 |
| 02 | SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ | 308.031.898 | 238.080.641 | 77,29 |
| 03 | MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ | 155.992.206 | 122.275.311 | 78,39 |
| 05 | CARİ TRANSFERLER | 3.453.000 | 2.813.187 | 81,47 |
| 06 | SERMAYE GİDERLERİ | 5.679.000 | 4.665.736 | 82,16 |
| TOPLAM | | 1.832.886.819 | 1.635.590.909 | 89,24 |

Yıl sonu itibarıyla, 1.635.590.909 TL bütçe gideri gerçekleştirilmiştir. Bütçe gider gerçekleşme oranı %89,24 düzeyindedir. Personel giderleri %77,51 oranıyla bütçe giderlerinde en büyük paya sahiptir.

2023 yılında gerçekleşen bütçe gelirleri tutarı ise 1.763.077.369 TL olup, bu tutar içinde %99,58 oranı ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler en büyük paya sahiptir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre Kurumun 2023 yılı faaliyet gideri 1.633.738.471,61 TL, net faaliyet geliri 1.763.350.412,53 TL olup, dönem olumlu faaliyet sonucu 129.611.940,92 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri Tablosu

| 31.12.2023 İTİBARIYLA GERÇEKLEŞEN ÖDEMELER (TL ve Avro) | | | | | | |
|---|----------------------|--------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| TEDBİR | AB KATKISI (TL) | AB KATKISI (AVRO) | ULUSAL KATKI (TL) | ULUSAL KATKI (AVRO) | KAMUKATKISI (TL) | KAMU KATKISI (AVRO) |
| 101 | 1.203.501.704 | 129.756.790 | 401.129.749 | 43.244.816 | 1.604.631.453 | 173.001.606 |
| 103 | 1.365.474.913 | 121.554.796 | 455.158.310 | 40.518.266 | 1.820.633.223 | 162.073.062 |
| 201 | 17.730.841 | 1.111.577 | 3.128.972 | 196.161 | 20.859.813 | 1.307.738 |
| 202 | 117.730.106 | 5.501.528 | 24.770.177 | 1.836.869 | 142.500.283 | 7.338.397 |
| 302 | 4.801.607.253 | 314.890.369 | 1.600.535.807 | 104.963.461 | 6.402.143.060 | 419.853.830 |
| 501 | 18.671.537 | 1.546.061 | 3.294.977 | 272.834 | 21.966.514 | 1.818.895 |
| TOPLAM | 7.524.716.354 | 574.361.121 | 2.488.017.992 | 191.032.407 | 10.012.734.346 | 765.393.528 |

Yapılan ödeme tutarının 101, 103 ve 302 tedbirinde %75'i, 201 ve 501 tedbirinde %85'i,

2023 tedbirinde ise %90'ı AB tarafından, geriye kalan tutarlar ise Türkiye tarafından eş finansman katkısı olarak ödenmiştir.

2023 yılı itibarıyla IPARD-II bütçe ve fon kullanımı özetle şu şekildedir:

Tablo 4: Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu Tablosu (Avro)

| TEDBİRLER | 2014-2020 BÜTÇE | ÖDEME | ÖDEME SONRASI KALAN BÜTÇE | DEVAM EDEN SÖZLEŞME* | GERİ ALIMLAR** | KALAN BÜTÇE |
|--|--------------------|--------------------|---------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| 101-Tarımsal İşletmelerin Fizik Varlıklarına Yönelik Yatırımlar | 130.740.000 | 129.756.790 | 983.210 | 1.200.479 | 7.353.868 | 7.136.599 |
| 103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklar Yönelik Yatırımlar | 128.100.000 | 121.554.796 | 6.545.204 | 2.984.810 | 7.449.942 | 11.010.336 |
| 201-Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım Tedbiri | 3.720.000 | 1.111.577 | 2.608.423 | 41.485 | 2.594 | 2.569.532 |
| 202-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı | 11.960.000 | 5.501.528 | 6.458.472 | 1.636.625 | 552 | 4.822.399 |
| 302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirmesi | 318.800.000 | 314.890.369 | 3.909.631 | 30.771.224 | 6.051.225 | -20.810.368 |
| 501-Tekni Destek | 7.680.000 | 1.546.061 | 6.133.939 | 818.356 | - | 5.315.583 |
| TOPLAM | 601.000.000 | 574.361.121 | 26.638.879 | 37.452.979 | 20.858.181 | 10.044.081 |

* Devam eden sözleşme tutarları 2023 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur 31,763 baz alınarak hesaplanmıştır.

** Geri alımlar tutarı bütçe miktarına dahil edilerek nihai bütçe elde edilmiştir.

2014-2020 dönemini kapsayan IPARD II AB Katkısı bütçesi 601 milyon avrodur. N+3 kuralı nedeniyle bütçenin son kullanım tarihi 31.12.2023 iken, 06.02.2023 tarihinde gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli depremlerin devam eden IPARD projeleri üzerindeki olumsuz etkisine bağlı olarak bütçenin son kullanım tarihi Avrupa Komisyonu'nun onayı ile 31.12.2024 tarihine uzatılmıştır. 2023 sonu itibarıyla ödemesi yapılan tutar yaklaşık 574 milyon avrodur. Ayrıca 2023 yılı sonu itibarıyla yaklaşık 37 milyon avro ödemesi planlanan devam eden sözleşme bulunmaktadır. IPARD II bütçesinden ödenen tutar düşüldüğünde yaklaşık 27 milyon avro, yaklaşık 20 milyon avro olan geri alımlar eklendiğinde ise yaklaşık 47 milyon avro kalan bütçeyi oluşturmaktadır. Bu tutardan da ödenmesi planlanan devam eden sözleşme tutarı olan 37 milyon avro düşüldüğünde ise yaklaşık 10 milyon avroluk bütçenin 2024 yılında faydalanıcılara ödenmesi gerekmektedir. Kalan bütçenin kullanılması amacıyla 2023 yılında 13. Başvuru Çağrı İlanı yayınlanarak proje başvuruları alınmış olup bu başvuruların 2024 yılında sözleşmeye bağlanması ve ödeme süreçlerinin tamamlanması beklenmektedir.

Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi'nin 34'üncü maddesinde TKDK muhasebe yetkilisince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu belirtilmiş, aynı Yönerge'nin 32'nci maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı ifade edilmiştir.

TKDK'nın kuruluş amacı, AB ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi çerçevesinde IPARD Programı fonlarını kullandırmaktır. IPARD Programı, AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere destek olmak amacıyla oluşturulan, Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın Kırsal Kalkınma bileşenidir. Bu program, AB'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır.

2007-2013 dönemi IPARD I Programı, 2016 yılı sonu itibarıyla sona ermiştir.

2014-2020 dönemi IPARD II Programı ise, 27.01.2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından resmen onaylanmıştır. IPARD II Finansman Anlaşması, AB ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılıklı imzalanmış ve 06.05.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2021-2027 yılları arasında uygulanacak IPARD III Programı da Avrupa Komisyonu tarafından 14.03.2022 tarihinde onaylanmıştır. IPARD III dönemi için, Mali Çerçeve Ortaklık Anlaşması 13.12.2022 tarihli, Sektörel Anlaşma ise 07.04.2023 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Taraflarca imzalanmış olan Finansman Anlaşması'nın da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile birlikte 2024 yılında IPARD III Programının uygulanmasına başlanacaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmayan Kurumun muhasebe ve raporlama sistemi: TKDK Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi'nde muhasebe yetkilisince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu sayılmıştır. Yönerge'de hüküm bulunmayan hâllerde, ilgili mer'i mevzuat hükümleri incelenerek yapılan değerlendirme sonucunda Başkanlık Makamından alınan Olur'a göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

TKDK'nın IPARD bütçesini yürütmek üzere uyguladığı muhasebe ve raporlama

sistemi: Muhasebe, hesap planı, kayıtlar, mali rapor ve tabloların neleri içereceği, ne şekilde hazırlanacağı vb. hususlar Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak Avrupa Komisyonu ile bu amaçla yürütülen görüşmeler ve akreditasyonu sonucu kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

IPARD bütçesinin muhasebe işlemleri, mali rapor ve tablolarının hazırlanması Muhasebe Koordinatörlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. TKDK'nın muhasebe prosedürleri, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları'na dayalı olarak hazırlanmıştır. Sektörel Anlaşma'da çerçevesi çizilen IPARD kayıtlarının özel gereklilikleri de (Sektörel Anlaşma'nın 42'inci maddesinde belirtilen döviz kuruyla ilgili gereklilikler gibi) prosedürlere eklenmiştir.

TKDK Muhasebe işlemleri çift taraflı kayıt, analitik ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayanmakta olup, muhasebe sisteminde hem avro hem de Türk lirası olarak işlem yapılmaktadır ve finansal yıl 1 Ocak'ta başlayıp, 31 Aralık'ta sona ermektedir.

Hesap planı, IPARD Programı uygulamasının içindeki işlemlerin veya olayların sunulmasında kullanılacak hesapları tanımlamaktadır. İşlem veya olayın niteliğine bağlı olarak, gerçekleşmiş işlemler bilanço, gelir, gider hesaplarına kaydedilirken; varlık, yükümlülük, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerin izlenmesi için nazım hesaplar kullanılmaktadır.

Hesap planı, toplam maliyet, taahhüt edilmiş harcama, taksitler ve son ödemelerin her il, tedbir ve alt tedbir ile proje (sözleşme) için üretilmesi amacıyla oluşturulmuştur.

Ayrıca, gerekli olduğu hallerde hesaplar, topluluk veya ulusal katkı olması bağlamında finansmanın kaynağını da belirtmektedir. Hesap planı hesap kodu, tedbir kodu, alt tedbir kodu, bütçe kalemi kodu gibi kodları içermektedir. Bu kodlar, hesapların sınıf, tip, kategori, grup ve alt gruplarını belirlemektedir.

Muhasebe sistemine kayıt için tedbir, alt tedbir, il, sözleşme, faydalanıcı ve taksit kodlarını gösterecek şekilde altı haneli hesaplar kullanılmaktadır.

Hazırlanan finansal tablolar Bilanço, Gelir Tablosu, Nakit Akış Tablosu ve Finansal Tablo Notlarından oluşmaktadır.

Finansal tablolar yıllık olarak hazırlanıp, bütün bir finansal yılı kapsamakta ve yıllık

hesaplar TKDK Başkanı tarafından onaylanmaktadır.

Finansal Tablolar, Sektörel Anlaşma'nın ve Uluslararası Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri'nin gerekliliklerine uygun olarak hazırlanmaktadır.

Kurumun mali raporlama sistemi iki şekildedir:

1) IPARD Programı fonunun (%75-90)'ı AB, (%10-25)'i Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılanmakta ve bu destek "kamu katkısı" olarak adlandırılmaktadır. IPARD Programının uygulanmasında gerek AB'den gelen fonların gerekse ulusal bütçeden yapılan katkının hibe olarak dağıtımında AB mevzuatı ve kuralları geçerlidir. IPARD Programı nedeniyle hazırlanan raporlar şu şekilde özetlenebilir:

- Aylık Raporlar: Defteri Kebir, Mizan

- Üç Aylık Raporlar: Bilanço, Gelir Tablosu, Giderlerin ve Gelirlerin Deklarasyonu (Form D-1)

- Yıllık Raporlar: Finansal Yıl İçin Hesapların Yıllık Deklarasyonu (Form D-2)

2) Kurumun cari faaliyetlerini yürütmek üzere ulusal bütçeden verilen ödeneklerle yapılan harcamalar ile ilgili olarak Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi gereğince yıllık konsolide yönetim dönemi ve eki tabloların hazırlanması ve yıllık Yönetim Dönemi Hesabının ilgili yerlere verilmesi de mali raporlama sisteminin diğer yönünü oluşturur. Projeleri desteklemek üzere tahsis edilen bütçe ödeneklerinden Kurumun cari giderleri için harcama yapılamaz. Proje kaynaklı işlemler Kurum cari bütçe hesabı ile ilişkilendirilemez ve cari bütçe hesabı üzerinden yürütülemez.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço

- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmaması sebebiyle bu kapsamda hazırlanmış bir performans programı bulunmamaktadır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve

personelerle duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmaması sebebiyle bu kapsamda hazırlanmış bir faaliyet raporu bulunmamaktadır. İdare 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata tabi olmadığından, ilgili Kanun çerçevesinde hazırlanmış bir İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

İdare 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümleri gereğince gerçekleştirilen iç kontrol sistemi değerlendirilmesi söz konusu değildir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup; 1 iç denetim koordinatörü ve 12 iç denetçi bulunmaktadır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: IPARD Programı Kapsamında Verilen Hibelerin Yerinde Kontrol Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması

IPARD Programı kapsamında verilen hibelerin uygulama sonrası yerinde kontrol süreçlerinde eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

IPARD Programı dahilinde verilen hibelere ait proje sözleşmelerinde hibenin son ödeme tarihi “fiziki kapanış” olarak adlandırılmaktadır. Fiziki kapanıştan sonra 5 yıl süresince faydalanıcının aldığı hibeye yönelik olarak, yatırımını son ödemediği sonra 5 yıl süreyle işleteceğine ve esaslı bir değişiklik yapmayacağına ilişkin sözleşme ekinde yer alan Taahhütnameden kaynaklanan sorumluluğu devam etmekte olup, uygulama sonrası olarak adlandırılan bu 5 yıllık sürenin sonunda “mali kapanış” gerçekleşmekte ve faydalanıcının projesi için aldığı hibeye ilişkin sorumluluğu da sona ermektedir. Dolayısıyla faydalanıcının 5 yıllık söz konusu dönemde de yükümlülüğü devam ettiğinden herhangi bir usulsüzlük durumu tespit edildiğinde, geri alıma ilişkin süreç başlatılmaktadır.

Genel ilke olarak IPARD Programı kapsamındaki projelere verilen ve yüzde yetmiş beşi AB katkısı, yüzde yirmi beşi ulusal bütçe katkısından oluşan hibelerden, fiziki kapanış öncesi ve mali kapanış öncesi (uygulama sonrası) döneme ait geri alıma konu olanlara ilişkin alınan “Geri Alım Kararı” sonrası iki yılını doldurduğu halde tahsil edilemeyen alacakların AB katkısı, ulusal bütçeden karşılanarak IPARD Avro hesabına gönderilmektedir. Bu nedenle, geri alıma konu hibenin tamamının tahsilinin takibi Kurum tarafından yapılmaktadır.

Bahsi geçen uygulama sonrası dönemde, faydalanıcının yükümlülüğünü yerine getirip getirmediğine yönelik yerinde kontroller hibeye konu projelerin risk değerlendirmesi sonucu belirlenen risk seviyelerine göre yapılmakta olup, söz konusu yerinde kontroller yerinde kontrol uzmanlarınca il düzeyinde tüm projeler bazında, merkez düzeyinde ise örneklem bazında

gerçekleştirilmektedir. Yerinde kontrolde tespit edilen hata ve eksikliklere konu usulsüzlüğün etkisi projenin sürdürülebilirliği yönünden değerlendirilmek suretiyle kısmi ya da toptan geri alım kararı alınmakta, projenin sürdürülebilirliğini etkileyen usulsüzlükler sözleşmenin feshine (toptan geri alıma) yol açmaktadır.

Söz konusu tüm bu süreçler, Sektörel Antlaşma başta olmak üzere IPARD Programı ve ilgili diğer üst mevzuat normları esas alınarak Kurum tarafından hazırlanan Rehberlerde detaylarıyla yer alan prosedürlerle yürütülmektedir.

Bu bağlamda;

3000-Sözleşme Öncesi ve Uygulama Sonrası Yerinde Kontrol Rehberi'nin;

3000-A-Genel Konular başlıklı düzenlemesinin;

“3. Yerinde Kontrollerin Amacı” başlıklı bölümünde; yerinde kontrollerin, IPARD II Programı ve Sektörel Anlaşma'nın (SA) 10, 12, 13, 14, 15 ve EK II-3 maddeleri kapsamında gerçekleştirildiği,

“3.2 Uygulama Sonrası Yerinde Kontroller” başlıklı bölümünde; uygulama sonrası yerinde kontrollerin Projelerin nihai ödemedi sonrakı beş yıl içerisinde önemli değişikliklere maruz kalmadığını doğrulamak amacıyla gerçekleştirildiği, bir projede gerçekleşebilecek önemli değişikliklerin mahiyetini veya uygulama koşullarını bozmak veya bir şirket veya kamu kurumuna usulsüz avantaj sağlamak ve/veya altyapıya ait bir kalemin mülkiyet yapısındaki bir değişiklik veya ortak olarak finanse edilmiş üretim faaliyetinin durması veya yeniden tahsis edilmesi veya IPARD II Programı'nda belirtilmiş yükümlülüklerle uyumun sekteye uğraması olarak tarif edildiği;

3000-C-Uygulama Sonrası Yerinde Kontroller başlıklı düzenlemesinin “1. İl Koordinatörlükleri Tarafından Gerçekleştirilen Uygulama Sonrası Yerinde Kontroller” başlıklı bölümünde, “Uygulama Sonrası Dönemi Proje Riski Değerlendirme Formu” ile fiziki kapanışı tamamlanan tüm projelerin puanı ve puana karşılık gelen risk sınıfının belirleneceği, risk sınıfına göre 5 yıllık uygulama sonrası dönem içinde her bir projeye yapılacak yerinde kontrollerin sıklığının belirleneceği, buna göre risk sınıfı “düşük” olan projelere en az 1 defa, risk sınıfı “orta” olan projelere en az 2 defa ve risk sınıfı “yüksek” olan projelere en az 3 defa uygulama sonrası yerinde kontrol yapılacağı;

Yerinde kontrol sırasında proje ile ilgili bir hata/hasar/eksiklik tespit edilirse, ve bu tespitin düzeltilebilir olduğu kanısına varılırsa, faydalanıcıya tercihen 3 ayı geçmeyecek şekilde süre verilebileceği, aynı husus için 3 defadan fazla ek süre verilemeyeceği, verilen ek sürenin sonunda, söz konusu hata/hasar/eksikliğin düzeltilip düzeltilmediğinin tespitine yönelik incelemelerde bulunmak için yerinde kontrol gerçekleştirileceği, bu durumun istisnai yerinde kontroller kapsamında değerlendirildiği, istisnai yerinde kontrol doğrultusunda hata/hasar/eksikliğin giderilmesine yönelik gerekli düzeltmelerin yapılmadığı durumlarda usulsüzlük yönetimi prosedürlerine uygun olarak “usulsüzlük bildirim” nin yapılacağı;

Söz konusu usulsüzlük yönetimi prosedürlerine ilişkin olarak, Usulsüzlük Yönetimi Uygulama Rehberi'nin “10.4.1. İK Düzeyinde tespit edilen Usulsüzlükler” ve “10.5.3. Uygulama Sonrası Dönemde Tespit Edilen Usulsüzlükler” başlıklı bölümlerinde ise;

Uygulama sonrası dönemde; yerinde kontrol sırasında yerinde kontrol uzmanı tarafından herhangi bir hata/zarar/eksiklik durumunun verilen ek süre sonunda düzeltilmediği, ve/veya verilen ek süre içerisinde eksik dokümanların tamamlanmadığı tespit edilirse “Usulsüzlük Bildirim Formunu” nun doldurularak İl koordinatörü tarafından imzalanan bir üst yazı ile birlikte aynı işgünü içinde Hukuk Müşavirliği'ne (HM)'ne gönderileceği;

İlgili İl Koordinatörlüğü'nün (İK) usulsüzlük türünü içeren teklifi, deliller, kontrol sonuçları ve usulsüzlük tanımı çerçevesinde incelenerek vakaya ilişkin son kararın HM tarafından beş (5) işgünü içerisinde verileceği, HM'nin, kararının bir kopyasının İK'ya göndereceği;

İlgili yerinde kontrol (YK) uzmanlarının, tespit edilen ve HM'ce onaylanan usulsüzlüklerin proje amacını etkileyip etkilemediğine karar vereceği, bu usulsüzlüklerin proje amacını etkilediğine karar verirlerse, bu kararın Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğü'ne (PİKK) gönderileceği, PİKK'nin, sözleşmenin feshedilmesi gerektiğine ilişkin karar vereceği, PİKK'nin aldığı bu kararı, hukuka uygun olup olmadığının tespiti için HM'ye göndereceği, HM'nin kararın hukuka uygun olduğunu bildirmesi üzerine, PİKK, kararını sözleşmenin feshini Başkan'a teklif etmesi için Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü'ne (PHGK) göndereceği, sözleşmenin Başkanın sözleşme feshine ilişkin oluru imzalaması ile feshedilmiş olacağı, feshe ilişkin resmi yazının ilgili birimlere gönderileceği ve geri alım prosedürünün başlatılacağı;

belirtilmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, IPARD Programı kapsamında verilen hibelerin uygulama sonrası yerinde kontrollerinde tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için verilen ek sürelerle ilişkin yapılan istisnai yerinde kontrollerin zamanında yapılmaması; söz konusu eksikliklerin tamamlanmamasına ve faydalanıcının eksikliklerini gidermesi için süre talebinde ya da herhangi bir bildirimde bulunmamasına rağmen müteaddit defa süreler verilmesi; fesih kararı ve geri alım kararı alımına ilişkin süre tahditlerinin bulunmaması; belirlenen risk seviyelerine uygun yerinde kontrollerin yapılmaması suretiyle geri alım işlem sürecinin geç başlanılmasına neden olduğu anlaşılmakla birlikte, ayrıca yerinde kontrollerin mali kapanışa yakın bir sürede yapılması nedeniyle bazı fesih kararlarının mali kapanıştan sonra alındığı tespit edilmiştir.

2023 itibarıyla henüz hiç tahsilatı gerçekleşmeyen ve riskli görülüp incelenen projelerden bahsi geçen tespitlere ilişkin örnekler aşağıda yer almaktadır:

1. Projeye ilişkin olarak;

Uygulama sonrası yerinde kontrol sürecinde, verilen ek sürelerin bitim tarihlerinde değil daha ileri tarihlerde istisnai yerinde kontrolün gerçekleştirildiği, ayrıca verilen yeni ek sürelerin başlangıç tarihlerinin bu ileri tarihli istisnai yerinde kontrol tarihleri olduğu (örneğin, 29.10.2017'de süre bitmesine karşın istisnai yerinde kontrolün 08.12.2017'de yapılması, ilave verilen ek sürenin 08.12.2017'den başlatılması), böylece verilen sürelerin, her ne kadar 3'er ay olarak belirlense de daha uzun bir sürece sirayet ettiği, dolayısıyla 31.07.2017 tarihinde tespit edilen eksikliklerde ve işletmenin faal olmama durumunda hiçbir değişiklik olmadığı halde verilen ek sürelerle yaklaşık 2 yıl sonra 23.05.2019 tarihinde usulsüzlük tespitinin yapıldığı,

2. Projeye ilişkin olarak;

İl Koordinatörlüğü tarafından 08.06.2017 tarihinde başlayan ve 13.07.2020'de tamamlanan uygulama sonrası kontrol sürecinde, verilen 3'er aylık ek sürelerin bitim tarihlerinde değil 5 ay, 7 ay sonrası olmak üzere daha ileri tarihlerde istisnai yerinde kontrollerin gerçekleştirildiği, ayrıca 02.07.2018 tarihinde yapılan ikinci istisnai yerinde kontrolde 3 ay ek süre verilmesine rağmen yaklaşık 2 yıl istisnai yerinde kontrolün gerçekleştirilmediği, dolayısıyla, işletmede hayvan varlığının bulunmama, işletmenin faal olmama ve makine/ekipmana yönelik eksiklikler bulunma durumlarında hiçbir değişiklik olmadığı halde faydalanıcıya müteaddit defa ek süreler verilerek, yaklaşık 3 yıl sonra 16.07.2020 tarihinde usulsüzlük tespitinin yapıldığı, fiziki kapanışından 4 yıl 11 ay 20 gün sonra feshedildiği,

3. Projeye ilişkin olarak;

Hukuk Müşavirliğinin usulsüzlüğe yönelik kararının 19.12.2018 tarihinde alındığı, akabinde başlatılan fesih sürecinde faydalanıcı ile imzalanan sözleşmenin 17.10.2019'da feshedildiği, "Geri Alım Kararı"nın ise 17.12.2019'da alındığı, Hukuk Müşavirliğince alınan usulsüzlüğe ilişkin karar tarihinden, yaklaşık 10 ay sonra fesih kararı, yaklaşık bir yıl sonra ise geri alım kararı alındığı,

4. Projeye ilişkin olarak;

Hukuk Müşavirliğinin usulsüzlüğe yönelik kararının 09.06.2021 tarihinde alındığı, akabinde başlatılan fesih sürecinde faydalanıcı ile imzalanan sözleşmenin 29.06.2021'de feshedildiği, "Geri Alım Kararı"nın ise 28.02.2022'de alındığı, "Geri Alım Kararı"nın sözleşme fesih kararından yaklaşık 7 ay sonra alındığı,

5. Projeye ilişkin olarak;

Fiziki kapanışı tamamlanan projelerin puanı ve puana karşılık gelen risk sınıfının belirlendiği formda ilgili projenin risk seviyesi "orta" olarak belirlenmesine, orta risk seviyeli projelerin ise en az iki yerinde kontrole tabi tutulmaları gerekmesine karşın, 05.01.2018 tarihli fiziki kapanıştan, 4 yıl 10 ay 26 gün sonra (mali kapanışından yaklaşık 1,5 ay önce) 01.12.2022 tarihinde uygulama sonrası ilk (ve tek) yerinde kontrolünün gerçekleştirildiği, bu süre boyunca yerinde kontrol yapılmadığı, fiziki kapanışından 4 yıl 11 ay 19 gün sonra ise (mali kapanışından yaklaşık 10 gün önce) 23.12.2022 tarihinde sözleşmesinin feshedildiği,

6. Projeye ilişkin olarak;

Fiziki kapanışı tamamlanan projelerin puanı ve puana karşılık gelen risk sınıfının belirlendiği formda ilgili projenin risk seviyesi "orta" olarak belirlenmesine, orta risk seviyeli projelerin ise en az iki yerinde kontrole tabi tutulmaları gerekmesine karşın, 26.02.2018 tarihli fiziki kapanıştan, 4 yıl 1 ay sonra 25.03.2022 tarihinde uygulama sonrası ilk yerinde kontrolünün gerçekleştirildiği, bu süre (işletmede herhangi bir faaliyet görülmediği, çevredeki işletmelerce uzun süredir kapalı olduğunun belirtildiği, binanın kullanılmadığı ve işletmenin atıl olduğu ayrıca faydalanıcıya ait taşınmazın icra kanalıyla satışına gidildiğinin tespit edildiği) boyunca yerinde kontrol yapılmadığı,

7. Projeye ilişkin olarak;

Fiziki kapanışı tamamlanan projelerin puanı ve puana karşılık gelen risk sınıfının belirlendiği formda ilgili projenin risk seviyesi “orta” olarak belirlenmesine, orta risk seviyeli projelerin ise en az iki yerinde kontrole tabi tutulmaları gerekmesine karşın, 22.10.2015 tarihli fiziki kapanıştan, 4 yıl 9 ay sonra 16.07.2020 tarihinde uygulama sonrası ilk yerinde kontrolünün gerçekleştirildiği, bu süre (faydalanıcının yatırımın uygulama adresinde bulunmadığı, işletmenin aktif olmadığı ve atıl vaziyette olduğu, İl Tarım Orman Müdürlüğünden söz konusu işletmeye ilişkin “son beş yıllık dönemde hayvan varlığı hareketine rastlanılmamıştır” bilgisinin edinildiği, işletmede herhangi bir hayvan varlığının olmadığı ve işletmenin son 5 yıldır faaliyette olmadığı tespit edildiği) boyunca yerinde kontrol yapılmadığı,

8. Projeye ilişkin olarak;

25.12.2014 tarihinde fiziki kapanışı yapılan projenin 23.10.2019 tarihinde (mali kapanış tarihinden 2 ay önce) gerçekleştirilen ikinci yerinde kontrolünde uygulama adresinin yatırımcı üzerinde olmadığı tespit edilmesine üzerine 31.10.2019 tarihli Usulsüzlük Bildirim Formu düzenlendiği, Hukuk Müşavirliğinin ilgili usulsüzlüğe yönelik kararının (konuyla ilgili bilgi-belge talep edilmesi nedeniyle) 11.12.2019 tarihinde alındığı, akabinde başlatılan fesih sürecinde faydalanıcı ile imzalanan sözleşmenin ise 05.03.2020’de (mali kapanış tarihinden 2 ay sonra) feshedildiği,

görülmüş olup, dolayısıyla sözleşmenin feshiyle sonuçlanan ve 2023 yılı itibarıyla tahsilat gerçekleşmeyen söz konusu bu örneklerde yer verildiği üzere, uygulama sonrası yerinde kontrol süreçlerinde;

-Tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için verilen ek sürelerle ilişkin yapılan istisnai yerinde kontrollerin zamanında (3 ay süre verilmesine karşın istisnai kontrollerin 5 ay, 7 ay, 2 yıl sonra yapılması gibi) yapılmadığı, söz konusu eksikliklerin tamamlanmamasına, faydalanıcının eksikliklerini gidermesi için süre talebinde ya da herhangi bir bildirimde bulunmamasına rağmen üst üste süreler verilmesi nedeniyle usulsüzlük tespit sürecinin (ilk tespitten itibaren 2 yıl, 3 yıl geçtiği ve durumda hiçbir değişiklik olmaması üzerine usulsüzlük tespitinin yapıldığı) uzadığı, bu durumun geri alım sürecinin geç (fiziki kapanıştan 4 yıl 11 ay 20 gün sonra feshedilmesinde olduğu gibi) başlamasına neden olduğu,

-“Fesih Kararı” ile “Geri Alım Kararı” süreçlerine ilişkin süre tahditleri bulunmaması nedeniyle söz konusu kararların, usulsüzlük tespit tarihinden uzun süreler (7 ay, 10 ay, 1 yıl gibi) sonra alındığı,

-Risk seviyelerine uygun yerinde kontrollerin yapılmadığı, şöyle ki, projenin risk seviyesi “orta” olarak belirlenmesine, orta risk seviyeli projelerin ise en az iki yerinde kontrole tabi tutulmaları gerekmesine karşın, aslında uzunca bir süreden beri var olduğu anlaşılan eksikliklerin yerinde kontrolün bu süreç zarfında yapılmaması nedeniyle çok geç (fiziki kapanıştan 4 yıl 11 ay, 4 yıl 9 ay, 4 yıl 1 ay sonra) tespit edildiği, bu durumun da yukarıda olduğu gibi geri alım sürecinin geç başlamasına neden olduğu,

-Yine, mali kapanış tarihine çok yakın bir sürede yapılan yerinde kontrolde (mali kapanış tarihinden iki ay önce) tespit edilen usulsüzlüğe ilişkin “Fesih Kararı”nın mali kapanış tarihinden (2 ay) sonra alındığı,

anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından Denetim Raporunda yer alan söz konusu bulgu kapsamında, uygulama sonrası dönemde gerçekleştirilen kontroller sonucunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için verilen ek sürelerle ilişkin istisnai yerinde kontrollerin zamanında yapılmasının kontrolü ve izlenmesi ile projeler için belirlenen risk seviyelerine ve projelerin mali kapanış tarihlerine uygun olarak yerinde kontrol sayı ve planlamalarının belirlenmesi ve izlenmesine yönelik olarak Kurum tarafından bir izleme sistemi çalışması yapılmasının planlandığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, yerinde kontrol süreçlerinde tespit edilen hata/hasar/eksikliklere ilişkin yapılan istisnai kontrollerin verilen ek sürelerin sonunda yapılmasına yönelik takibin sağlanması, söz konusu eksikliklerin tamamlanmaması, faydalanıcının eksikliklerini gidermesi için süre talebinde ya da herhangi bir bildirimde bulunmaması hususlarının ön planda tutularak ek süre verilmesine, projelerin risk seviyelerine “uygun” yerinde kontrol süreleri belirlenmesine, “Fesih Kararı” ile “Geri Alım Kararı” alımına ait süre tahditlerinin getirilmesine yönelik düzenlemeler yapılması suretiyle, usulsüzlük tespit sürecinin ve geri alıma başlama sürecinin uzamasına ayrıca tahsilata ilişkin risklerin de oluşmasına engel olunacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Personel Taşımaya İlişkin Hizmet Alımında İhale Dokümanına Aykırılıklar Bulunması

"01.01.2023-21.12.2023 tarihleri arasında 36 Güzergahta Personel Taşıma Hizmet Alımı" İşine ait Sözleşme ve İdari Şartname'de alt yüklenici çalıştırmayacağı düzenlendiği halde alt yüklenici çalıştırıldığı, ayrıca Teknik Şartname'de belirtilen bazı hususlara uyulmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu İşe ait İdari Şartname'nin "Alt yükleniciler" başlıklı 18'inci maddesinde;

"İhale konusu alımın tamamı veya bir kısmı alt yüklenicilere yaptırılamaz." ,

23.11.2022 tarihli Sözleşme'nin "Alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumluluklar" başlıklı 15'inci maddesinde;

"Bu işte alt yüklenici çalıştırılmayacak ve işlerin tamamı yüklenicinin kendisi tarafından yapılacaktır."

Yine Sözleşme'nin 19'uncu ve Teknik Şartname'nin 6 (n) maddelerinde;

"Hizmet İşleri Genel Şartnamesi gereğince; personel taşıma hizmetlerinde kullanılacak mülkiyeti yükleniciye ait olmayan her bir aracın sahibi ile yüklenici arasında ihale konusu personel taşıma işine ilişkin olarak yazılı sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin işe başlamasına müteakip 10 gün içerisinde yüklenici tarafından idareye sunulmasının zorunludur"

düzenlemeleri yer almaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Yüklenici ile Taşeron Firma (Alt Yüklenici) arasında 01.01.2023-21.12.2023 dönemine ilişkin "Şoförlü Taşıt Kira Sözleşmesi" imzalandığı, Sözleşme'nin konusunda, İşverenin ihalesini Kurumdan aldığı personel taşıma hizmet işinde kullanılmak üzere yapılan bir sözleşme olduğunun belirtildiği, söz konusu sözleşmeye istinaden de araç sahipleri ile yapılan servis aracı kiralama sözleşmelerinin Taşeron Firma ile imzalandığı görülmüştür.

Diğer taraftan söz konusu İşe ait Teknik Şartname'nin "2. Genel Şartlar" başlıklı bölümünün (d) sırasında;

"Servis araçlarının her türlü sigortası (Trafik Sigortası, Kasko Sigortası, Koltuk Ferdi Kaza Sigortası gibi) Yüklenici tarafından yaptırılmış olacaktır. Sigorta ile ilgili tüm sorumluluk

Yükleniciye aittir. Yüklenici yukarıda bahsi geçen sigorta belgelerini sözleşmenin imzalanmasına müteakip bir hafta içerisinde idareye teslim edecektir.”,

“3. Servis Araçlarında Aranılan Özel Şartlar” başlıklı bölümünün (c) sırasında; “Araçların tamamı 2016 model veya üstü olacaktır.”,

“6. Yüklenicinin Sorumlulukları” başlıklı bölümünün (c) sırasında;

“Yüklenici tarafından, bu şartnamede belirtilen hatlara tahsis edeceği araçların, plaka, marka, model ve yolcu kapasitelerini gösterir liste ile ruhsat fotokopileri, araç şoförlerine ait liste, sürücü belge fotokopileri işe başlama tarihinden önce İdareye teslim edilecektir. Şoförlere ilişkin olarak Psikoteknik Belgesi, Ulaştırma Bakanlığında alınan Mesleki Yeterlilik Belgesi (SRC) ve araçlara ilişkin olarak EGO Genel Müdürlüğünden alınan Ticari Taşıt Tanıtma Kartı ile Ankara Büyükşehir Belediyesinden alınan Özel Servis Aracı İzin Belgesi, işe başlama tarihinden itibaren 10 gün içerisinde İdareye verilecektir.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

Ancak yapılan incelemede, 2014, 2015 yıllarına ait araçların bulunduğu, ayrıca bazı araçlara ilişkin olarak, ruhsat ile sigorta poliçesi ve belediye izin belgesinin uyumlu olmadığı; sigorta poliçelerinin sözleşme dönemini kapsamadığı, sigorta poliçelerinin sunulmadığı (örneğin Koltuk Ferdi Kaza Sigortasının bulunmaması), şoförlere yönelik olarak sunulması gereken “Psikoteknik Belgesi” nin sunulmadığı, bazılarında ise yine “Psikoteknik Belgesi”nin bulunmadığı yalnızca sağlık raporunun bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından, 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri arasında 36 güzergâhta personel taşıma hizmeti alımı işine ait Bulguda bahsi geçen konuların 2024 yılı için yapılan “TKDK 2024 Yılı 36 Güzergâhta Personel Taşıma Hizmeti” işinde dikkate alınarak bahsi geçen tüm dokümanların yükleniciden alındığı, işin yapılması sırasında araçlar ile ilgili sağlanması gereken asgari şartların Kurum tarafından hassasiyetle kontrol edildiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından yapılacak hizmet alımlarında ihale dokümanına uygun işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>