



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI 2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI DOĞA KORUMA VE MİLLİ PARKLAR DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI

2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	11
8. EKLER	40

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Merkez ve Taşra Teşkilatı Personel Durumu (31.12.2024)3

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları, Ekonomik Sınıflandırma (TL)5

KISALTMALAR

AR-GE	: Araştırma Geliştirme
BKMYS	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisitemi
DMBS	: Devlet Muhasebesi Bilgi Sistemi
GTHB	: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KBÖ	: Kesintili Başlangıç Ödeneği
MYMY	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
OSİB	: Orman ve Su İşleri Bakanlığı
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
TRGM	: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
YBS	: Yönetim Bilgi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Hükümlerine Göre Evvelce Kamulaştırılan Arazilerin İadesine İlişkin Olarak Varlık ve Yükümlülüklerin Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması
2. Kişilerden Alacaklara Esas Bilgi ve Belgelerin Eksik Olması ve İlgili Hesabın Tam ve Doğruluğunun Teyit Edilememesi
3. Kurumca Verilen Borçlardan Alacakların Mahiyetinin Tam Olarak Tespit Edilememesi
4. Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilerden Kaynaklanan Alacakların Gerçek Tutarı Göstermemesi

B. Diğer Bulgular

1. 7. Dönem Toplu Sözleşmeden Kaynaklı “Kontrol Hizmetlerinde İlave Ödeme” Kapsamının Yönerge ile Genişletilmesi
2. Resmi Kontrollere İlişkin Çok Yıllık Ulusal Kontrol Planlarının, Yıllık Raporların Hazırlanmaması ve Raporların Yayınlanmaması
3. Köy ve Belediyelerce Elde Edilen Mera Gelirlerinin Takip Edilmemesi
4. Balıkçı Barınakları Üst Yapılarının Kiralama Sözleşmesine Dayanmaksızın Su Ürünleri İle ilgisi Bulunmayan Gerçek ve Tüzel Kişilerce Kullanılması
5. Toprağın Korunması ve Arazilerin Planlı Kullanılması Amacıyla Düzenlenmesi Gereken Arazi Kullanım Planları ve Tarımsal Amaçlı Kullanılan Plan ve Projelerin Hazırlanmaması
6. Kadro Sınıf ve Dereceleri Üzerinde Memur Çalıştırılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Tarım ve Orman Bakanlığının teşkilat ve görevleri, 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15'inci bölümünde düzenlenmiştir. Kararname'nin, 410'uncu maddesinden başlayıp 440'ıncı maddesini de içeren 14'üncü bölümünde Bakanlığın görevleri, hizmet birimleri ve bu birimlerin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kararname'nin 411'inci maddesinde Bakanlığın yapılanmasının merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı belirtilmiştir.

Kararname'nin 410'uncu maddesinde düzenlenen Tarım ve Orman Bakanlığının görev ve yetkileri:

“a) Bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak,

b) Gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak,

c) Çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek,

ç) Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, (...) ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak,

d) (Değişik:RG-28/12/2024-32766-CK-175/1 md.) Tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik politikalar geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, korunan alanların belirlenmesi, muhafazası ve geliştirilmesini sağlamak,

e) Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak, ulusal su yönetimini koordine etmek,

f) Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve

bunlara katkıda bulunulması amacıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde yürütmek,

g) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.” olarak belirtilmiştir.

Kararname'nin 412'nci maddesi ve devamı maddelerde Bakanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Bakanlığın teşkilat yapısı 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 411'inci maddesinde Bakanlığın merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı belirtilmiştir. 412'nci ve devamı maddelerde yapılan düzenlemelerde, Bakanlık teşkilatına dahil hizmet birimlerinin görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 1 sayılı Kararname ve sair mevzuat hükümlerine dayanılarak oluşturulan Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı birimleri aşağıdaki gibidir.

Merkez Teşkilatı Birimleri;

Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Hayvancılık Genel Müdürlüğü, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Şeker Dairesi Başkanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ve Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İç Denetim Başkanlığı, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,

Taşra Teşkilatı Birimleri;

İl Müdürlükleri (81), İlçe Müdürlükleri (922), Bölge Müdürlükleri (15), Şube Müdürlükleri (81) Araştırma Enstitüleri, Eğitim Merkezi Müdürlükleri, Fidan, Fide Test Merkezi Müdürlüğü, Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri, Kafkas Arısı Üretim Eğitim ve Gen Merkezi Müdürlüğü, Merkez İkmal Müdürlüğü, Şap Enstitü Müdürlüğü, Tarım Alet ve Makine Test Merkezi Müdürlüğü, Tohum Sertifikasyon Test Müdürlükleri, Tohum Tescil ve

Sertifikasyon Merkez Müdürlüğü, Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü, Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlükleri, Veteriner Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü, Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlükleri, Zeytincilik Üretim İstasyonu Müdürlüğü, Ziraî Karantina Müdürlükleri,

şeklindedir.

Bakanlığın Bağlı Kuruluşları; Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsüdür.

Bakanlığın İlgili Kuruluşları; Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü'dür.

Bakanlığın Koordine Kuruluşları; Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü, Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü'dür.

İnsan kaynakları;

Bakanlık bünyesinde memur 51.728 kişi, işçi 10.659 kişi ve 4/B sözleşmeli 5.353 kişi olmak üzere üç farklı statüde 67.740 personel istihdam edilmektedir. Memur statülü personel Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler sınıfından oluşmaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığı 2024 yılı faaliyet raporuna göre bakanlığın kadro sınıf ve pozisyonları itibarıyla merkez ve taşra teşkilatında istihdam edilen personel sayıları aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Merkez ve Taşra Teşkilatı Personel Durumu (31.12.2024)

Hizmet Sınıfı	AVH	GİH	SHS	THS	YHS	4/B	İşçi	Genel Toplam
Merkez	5	1.667	349	2.120	93	37	1.188	5.459
Taşra	153	5.677	10.821	28.877	1.843	5.316	9.463	62.150
Döner Sermaye	-	83	-	24	10	-	8	125
Yurt dışı	-	6	-	-	-	-	-	6
Genel Toplam	158	7.433	11.170	31.021	1.946	5.353	10.659	67.740

Merkez teşkilatında 5459, yurtdışı teşkilatında 6, taşra teşkilatında 62.150 olmak üzere toplam personel sayısı 67.740'dır.

1.3. Mali Yapı

Tarım ve Orman Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Ekli 1 sayılı cetvelinde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idaresidir. Bu nedenle Bakanlık, faaliyetlerini yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödeneklerle yürütmektedir.

Bakanlık bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve faaliyetlerin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, Bakanlığın ayrıntılı harcama programını hazırlamak ve hizmet gereksinimlerini de dikkate alarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak, bütçe işlemlerini gerçekleştirmek, bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak, ilgili mevzuatı çerçevesinde Bakanlıkça tahakkuk ettirilmesi gereken gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek, Bakanlığın mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek faaliyetleri Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yapılmaktadır.

Bakanlık harcama birimlerine Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile ödenek tahsis edilmektedir. Tahsis edilen ödenek 5018 sayılı Kanun'a ve genel usullere göre bütçe prensibi ve kuralları içerisinde sarf edilmektedir. Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir

Bakanlığın satın alma işlemleri Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı yanı sıra ana hizmet birimleri ve ödenek tahsis edilen diğer merkez/taşra birimleri tarafından yapılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere; 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 283.124.800.000 TL olarak belirlenen Bakanlık bütçesi yıl içinde 57.578.388.100 TL eklenen ve 30.172.698.330 TL düşülen ödenek sonucu, toplam ödenek 310.530.489.771 TL'dir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları, Ekonomik Sınıflandırma (TL)

Eko. Kod	Bütçe Giderleri	Kesintili Başlangıç Ödeneği (KBÖ)	Revize Ödenek	Harcama	Harcama Oranı (%)
		(1)	(2)	(3)	(3/2)
01	PERSONEL GİDERLERİ	41.161.830.000	45.927.917.200	45.453.513.826	99
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	5.445.485.000	6.095.762.800	5.773.151.714	95
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	2.589.384.000	2.958.431.400	2.780.731.164	94
05	CARİ TRANSFERLER	118.986.736.000	126.292.798.600	125.093.872.372	99
06	SERMAYE GİDERLERİ	6.887.345.000	7.658.110.569	6.610.280.046	86
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	107.454.020.000	120.635.369.302	118.987.441.577	99
08	BORÇ VERME	600.000.000	962.099.900	837.583.086	87
TOPLAM		283.124.800.000	310.530.489.771	305.536.573.785	98

Bakanlığa tahsis edilen ödenekten yıl sonunda 305.536.573.785 TL harcanmış olup, kesintili başlangıç ödeneklerine göre harcama oranı % 98 dir.

Bakanlık hizmet birimlerinin genel bütçe ödeneklerinden başka döner sermaye, sosyal tesis, dış kaynaklı kredi, özel hesap ödenekleri de bulunmaktadır.

Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) 206 adet döner sermaye işletmesinin 2024 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin konsolide net satışları 8.012.118.825,37 TL, satışların maliyeti 858.233.690,05 TL ve brüt satış karı 7.153.885.135,32 TL’dir. Dönem net karı ise 3.661.628.912,11 TL’dir.

Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı (OSİB) na bağlı olarak kurulmuş bulunan 93 adet döner sermaye işletmesinin 2024 yılında konsolide net satışları 996.373.960,31 TL, satışların maliyeti 100.983.618,43 TL ve brüt satış karı 895.390.341,88 TL’dir. Dönem net zararı toplamı ise 2.340.234,24 TL’dir.

2024 yılı itibariyle Bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde işletilen toplam 312 adet sosyal tesislerden elde ettiği gelir toplamı 504.092.056,33 TL, gider toplamı 417.946.379,78 TL olup, 2024 yılı dönem toplam karı 86.145.676,55 TL’dir.

Yüksek Komiserler Kurulu Özel Hesabının gelirleri ve giderleri bütçeleştirilmemekle birlikte, bu hesaba ilişkin gelir ve gider işlemleri Bakanlığın Faaliyet Sonuçları Tablosunda raporlanmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Kanun'un 49'uncu maddesi gereğince, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY)'yle; muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin hususlar ise (GYMY'ye uygun olarak) Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) ile belirlenmiştir.

Yönetmelik ile işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasında tahakkuk esası uygulanmaktadır. Muhasebe kayıtları, mali yıl esasına göre tutulmaktadır.

Bakanlık muhasebe işlemleri, merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, illerde Defterdarlık muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlükleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu birimlerdeki muhasebe yetkilileri Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından görevlendirilmektedir. Mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, yazılımı ve işletilmesi Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi'ne bağlı muhasebe modülü kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

Mali raporlar ise, yine Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine Entegre Yönetim Bilgi Sistemi vasıtasıyla üretilerek Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB) nın yararlanmasına Sayıştay Raporları menüsü ile sunulmaktadır. Anılan raporlar muhasebe birimleri yevmiye sisteminden alınan verilerle bilişim sisteminde otomatik olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından üretilmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler esas alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

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

5.1 Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda, eksiklikler bulunmaktadır. Birleşen iki Bakanlık kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere hazırlanmış, ikincil mevzuat çıkarılmamıştır,

Teşkilatın oluşumu kadro ünvanlarının birimler itibariyle dağıtılmasıyla belirlenmesi gerekmekte ise de, taşra teşkilatında kadro dağıtımları birimler itibariyle değil, iller itibariyle gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla görev tanımları da, kadro ünvanları itibariyle gerçekleştirilmemiştir. Ayrıca, Bakanlık organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeyen çalışma grupları oluşturularak yürütülmektedir. Çalışma grubu sorumlusu veya koordinatör ünvanı oluşturulması, kadro ünvanlarına göre personelin yetki görev ve sorumlulukları belirlenmemiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi 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.

5.2 Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programında, performans bilgisinin tüm kaynaklarla (Bütçe dışındaki döner sermaye, sosyal tesis, AB Hibeleri, At Yarışları özel hesabı) bağlantı kurulmaması, programda yer alan faaliyet bilgilerinin performans bilgisi olarak belirlenmesi, açısından mevzuata uygun olmayan kısımlar olup, buna rağmen program zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber, mali bilgi ve performans bilgilerinin doğru ve güvenilir şekilde elde edilmesi ve bu bilgilerin raporlanmasındaki eksiklikler açısından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak mali bilgi ve performans bilgilerinin doğru ve güvenilir şekilde elde edilmesi ve bu bilgilerin raporlanmasındaki eksiklikler nedeniyle yeterli değildir.

5.3 Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur ancak süreçlerin mali bilgi ve performans bilgilerinin doğru ve güvenilir şekilde elde edilmesine yönelik eksiklikleri vardır.

İdare tarafından yapılan yetki devirleri merkez teşkilatında harcama yetkisinin devrinin bildirilmesi hariç mevzuata uygundur.

İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen belirlenekle birlikte, risklerin mali bilgi ve performans bilgilerinin doğru ve güvenilir şekilde elde edilmesi amacına yönelik belirlenmemesi nedeniyle yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak giderler dışı (Gelirler, varlıklar ve yükümlülükler) mali işlemler açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

5.4 Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata kısmen uygun hazırlanmakla birlikte, taşra harcama birimlerinin faaliyet raporlarını düzenlememesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasında birim faaliyet raporlarının esas alınamaması, temel mali tablolara dair dip not ve açıklamaların yetersiz olması ve bütçe dışı kaynaklarla faaliyet bilgisinin ilişkisinin kurulmaması yönleriyle eksiklikleri bulunmaktadır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ancak mali bilgi ve performans bilgilerinin doğru ve güvenilir şekilde elde edilmesi ve bu bilgilerin raporlanmasındaki eksiklikler, görev tanımlarının kadro ünvanları itibarıyla gerçekleştirilmemesi ve ön mali kontroldeki eksikliklerden dolayı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun değildir.

5.5 İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 50 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 32 tanesi doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Hükümlerine Göre Evvelce Kamulaştırılan Arazilerin İadesine İlişkin Olarak Varlık ve Yükümlülüklerin Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kapsamında ilk olarak Şanlıurfa ilinde yapılan kamulaştırma ve bu kamulaştırmalarla ilgili olarak 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre yapılan arazi iadelerine ilişkin olarak varlık ve yükümlülük hesaplarında yapılması gereken mahsuplaşma işlemlerinin muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, taşınır ve taşınmazların kaydı ile bu varlıkların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların yönetmeliklerle belirleneceği hükmüne istinaden "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Yönetmelik'in 5'inci maddesinin son fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılacağı, Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ise taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Yönetmelik'in 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmazların kaydedildiği formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği ve bu birim tarafından konsolide edilerek kamu idaresine ait taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacağı ifade edilmiştir. Yine aynı Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, kamu idarelerince 7'nci madde hükmüne göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan ve aşağıdaki belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği belirtildikten sonra devamında (c) bendinde, "Kamulaştırmada; taraflar anlaşmışlarsa taraflarca düzenlenen

anlaşma tutanağı ile satış sözleşmesi, anlaşamamışlarsa mahkeme kararı ve tapu senedi,” nin söz konusu dosyaya ekleneceği belirtilmiştir.

Kendisine taşınmaz (bina, arsa, arazi, yer altı - yer üstü düzenleri, sınırlı aynî haklar gibi) tahsis edilen kurumların öncelikle bu taşınmazları “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre kayıt altına alması, müteakiben de ilgili muhasebe birimine bildirerek Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) hükümlerine göre taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlaması gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) hükümlerine göre de, arazi ve arsalar 250 No.lu hesap kodunda, kaydedilip, yılsonu bilançosunda duran varlıklar arasında raporlanmalıdır.

Cumhuriyet sonrası topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması için yapılan çalışmaların en başında 11.06.1945 tarih ve 4753 sayılı kanunla kabul edilmiş olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gelmektedir. Bunu 25/06/1973 yılında yürürlüğe giren ve Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı tarafından yürütmesi sağlanan Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu izlemektedir. Daha sonra bu Kanun çeşitli nedenlerle 1978 tarihinde yürürlükten kaldırılmış ve devam eden süreçte 01/12/1984 tarih ve 18592 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu” çıkarılmış ve bu Kanunun yürütülmesi Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Ülkemizde halen çiftçilerin topraklandırılması bu Kanun kapsamında yürütülmektedir.

1757 sayılı Kanun ile Türkiye’de belirlenen arazi büyüklüğünün üzerinde araziye sahip gerçek ve tüzel kişilerin arazilerinin kamulaştırılıp topraksız ve az topraklı çiftçilere dağıtılması amacıyla ilk olarak Şanlıurfa İli Pilot il olarak belirlenmiş ve bu ilde 50 puan toprak puanına göre 1030 dekar ve üstünde tarım arazisi olan gerçek ve tüzel kişilerin arazileri kamulaştırılmıştır. Bu rakam tahmini olarak 1,6 milyon dekardır. Bununla birlikte o dönemde, Şanlıurfa ilinde 1,1 milyon dekarda tapulamadan gelen (yani doğrudan kadastro çalışmaları neticesinde maliye hazinesi olduğu tespit edilip tapuya tescil edilen) hazine arazisi olduğu bilgisi bulunmaktadır.

1757 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamulaştırma karşılığının ödenmesi de kamulaştırma kararı tarihinden başlamak ve yıllık taksitler halinde ödenmek üzere; yüzde onbeşi peşin ve bakiye tutarında bir yıl sonra başlamak ve ondokuz yılda ödenmek üzere ondokuz eşit taksitte ödenmesi yasa gereği uygulamaya konulmuştur. Ancak 1978 yılında 1757

sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından usul yönünden iptal edilmiş olmakla birlikte devam eden süreçte bakiye tutarların ondokuz yılda ondokuz eşit taksitte ödemesine devam edilmiştir.

1984 yılında 3083 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve 1986 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla bu Kanuna eklenen Geçici 1'inci madde ile kamulaştırma üst sınırı (yani bir arazi sahibine bırakılabilecek arazi büyüklüğü) 1030 dekardan 2000 dekara çıkarılmıştır. Bundan dolayı yaklaşık 1488 kişiden yapılan kamulaştırmalardan kaynaklı ondokuz yılda ondokuz eşit taksitte yapılacak olan taksit ödemeleri 1986 yılında durdurulmuş ve talep edenlerin arazilerinin 2000 dekara tamamlanması için arazi iade süreci 1987 yılında başlatılmıştır.

Ancak kendisine bırakılan arazi miktarı 2000 dekara tamamlanmasına rağmen halen kamulaştırma karşılıklarını alamayan arazi sahipleri yerel ve AİHM nezdinde hak arama sürecini başlatınca, 1757 sayılı Kanun ile ilgili arazi iade işlemlerinde uygulanmak üzere 3083 sayılı Kanuna 11/06/2013 tarihinde Geçici 5'inci madde eklenmiş ve kendilerinden kamulaştırılan ancak kamulaştırma bedelleri maliklerine ödenmeyen arazilerden dağıtılmayan, tahsis edilmeyen, satılmayan veya bu Kanun amaçlarında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulmayanlar; eski malikleri veya kanuni mirasçıları tarafından fiilen kullanılması, bu kişiler tarafından bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde varsa bu araziler hakkında açmış oldukları tüm davalardan yargılama giderleri üstlenilmek suretiyle kayıtsız ve şartsız feragat edilerek uygulayıcı kuruluşa başvurulması ve başkaca hiçbir hak ve talepte bulunulmayacağına kabul ve taahhüt edilmesi koşullarıyla kamulaştırma üst normuna bakılmaksızın iade edilmeye başlanılmış olup, iade edilecek arazilerden kamulaştırma nedeniyle kendilerine ödeme yapılanlara, ödenen bedele kamulaştırma tarihi itibarıyla tekabül eden arazi miktarı belirlenerek bu araziler için iade işlemi yapılamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Geçici 5'inci maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mahkemelerin arazileri kamulaştırılan ancak kamulaştırma karşılıklarını tam olarak alamayan maliklerin başvuruları karşısında karşılık ödenmesine hükmedilmesi yönünde değil de ilgili idareye arazilerin geri verilmesine dair başvuru yapılması yönünde hükmettikleri gözlemlenmektedir.

Hal böyle iken, Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kapsamında ilk olarak Şanlıurfa ilinde kamulaştırılarak Bakanlık hüküm ve tasarrufuna giren arazi miktarları ve bu kamulaştırmaların karşılığı olarak 1986 yılına kadar devam eden taksit ödemeleri ile devam eden süreçte evvelce yapılan kamulaştırmalarla ilgili olarak 3083 sayılı Kanunun Geçici

1 ve 5'inci maddeleri hükümlerine göre yapılan arazi iadelerine ilişkin varlık ve yükümlülük hesaplarında yapılması gereken mahsuplaşma işlemlerinin muhasebeleştirilmediği ve Mali Tablolarda izlenmediği görülmüştür.

Şanlıurfa ilinde;

-1757 sayılı Kanun kapsamında 1030 dekar ve üstünde tarım arazisi olan gerçek ve tüzel kişilerin kamulaştırılan arazi miktarının ve bu miktar üzerinden dağıtılan, tahsis edilen ve 4070 sayılı “Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun” kapsamında satılan arazi miktarlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının,

- Yine 1757 sayılı Kanun kapsamında yapılan ilk kamulaştırma karşılıklarının 1986 yılına kadar devam eden taksit ödemelerinin ve sonrasında kalan taksit tutarları için maliklerce mahkemelere yapılan başvurular neticesinde ödenen karşılık tutarlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının,

- 3083 sayılı Kanuna, 1757 sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan arazilerin iadesi ilgili işlemlerde uygulanmak üzere eklenen Geçici 1 ve 5'inci maddeler kapsamında yapılan arazi iadesi işlemlerine ilişkin varlık ve yükümlülük hesaplarında yapılması gereken mahsuplaşma işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının,

yapılarak Bakanlık Mali Tablolarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kişilerden Alacaklara Esas Bilgi ve Belgelerin Eksik Olması ve İlgili Hesabın Tam ve Doğruluğunun Teyit Edilememesi

140 Kişilerden Alacaklar Hesabının kişiler bazında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY)'nde belirtilen bilgileri içerecek şekilde düzenlenmediği görülmüştür.

MYMY'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler başlıklı 81., 82., 83., ve 84'üncü maddelerinde;

“Diğer alacaklar hesap grubu, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılır. Diğer alacaklar, niteliğine göre bu grup içinde açılacak 140 Kişilerden Alacaklar Hesabından oluşur. Kişilerden alacaklar hesabı, kamu idarelerinin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan ve kamu idarelerince tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile diğer alacakların izlenmesi için kullanılır. Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda ortaya çıkar.” denilmiştir.

MYMY'nin "Borçlular Defteri" başlıklı 540'ıncı maddesinde ise;

"Borçlular Defteri" (Örnek:47), memur aylıklarından veya diğer istihkak sahiplerinin alacaklarından kesilmek üzere, icra ve diğer dairelerden gelen haciz kararları ve yazılarla takibi muhasebe birimine bildirilen alacakların takip ve tahsili için tutulur. Defterin her sayfasına borç ve tahsilata ait bilgiler sütun başlıklarına göre kaydedilir. Bu defter üzerinde tutulması gerekli bilgilerin elektronik ortamda oluşması ve izlenmesi durumunda Bakanlık uygun görüşüyle ayrıca borçlular defteri tutulmaz." hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu yönetmelik maddesine göre muhasebe birimlerinde ilgili maddede sayılan borçlu bilgilerinin; borçlular defteri tutulmak ya da elektronik ortamda üretmek suretiyle bulunması gerekmektedir.

Muhasebe birimlerine bildirilen söz konusu alacakların takip ve tahsili için ayrıntılı bilgi sunan borçlular defterinin (MYMY Örnek:47) düzenlenmesi ve tutulması mevzuat gereği olup, söz konusu defterin sunacağı ayrıntılı bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığı 2024 yılı kesin mizanında 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında 50.229.347,40 TL asıl alacak, 106.977,82 TL faiz tutarı olmak üzere toplam 50.336.325,22 TL alacak kayıtlıdır.

Strateji Geliştirme Başkanlığında 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin 31.12.2024 tarihli kesin mizana esas yardımcı defter kayıtlarında kişilerden alacaklar listesi bulunmadığı, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine Entegre Yönetim Bilgi Sistemi vasıtasıyla sunulan 24.02.2024 tarihli "Kişilerden Alacaklar Takip Raporu" nun ise, 31.12.2024 tarihli kesin mizan tutarlarıyla mutabakat sağlamaya ve alacak tutarlarını doğrulamaya elverişli olmadığı; Kişilerden Alacaklar Takip Raporunun 31.12.2024 tarihli bilanço gününe ilişkin alacak bakiyeleri hakkında dönemsel bilgi vermediği, bütünleşik biçimde 2025 yılı tahakkuk ve tahsilatlarını da içerdiği, ayrıca söz konusu alacaklar listesinde kayıtlı bazı alacaklarda, borçlunun ad / soyad, TC kimlik numarası bilgilerinin de yer almadığı görülmüştür.

Bakanlık Merkez Teşkilatında 140 Kişilerden Alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar, esas itibarıyla kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucu ortaya çıkan alacak tutarları olup, bunlar Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer ilgili düzenlemelere göre Strateji Geliştirme Başkanlığı ile Hukuk Genel Müdürlüğü tarafından takip edilmekte, Merkez Saymanlık Müdürlüğünce tahsil edilmektedir. Ancak, Strateji Geliştirme Başkanlığından

Hukuk Genel Müdürlüğüne intikal etmiş kişilerden alacaklar listesi ile Merkez Saymanlık Müdürlüğünden temin edilen kişilerden alacakların mutabık olmadığı görülmüştür. Sayılan birimlerin koordineli ve dönemsel mutabakat çerçevesinde çalışmaları zorunluluk arz etmektedir.

Söz konusu tespitler önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporlarında bulgu konusu yapılmış olmakla birlikte henüz çözüme kavuşturulamamıştır.

Bakanlık mizan kayıtları ile Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) raporları arasında izah edilemeyen farkların önceki yıllardan bu yana devam ettiği görülmektedir.

140 Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacakların takip ve tahsil süreçlerine ilişkin iş ve işlemlerin zamanında ve doğru bir şekilde yapılması, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunması amacıyla;

-Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen ve kişilerden alacakların takip ve tahsiline ilişkin ayrıntılı bilgiler sunan borçlular defterinde (MYMY Örnek:47) yer alması gereken bilgilere Devlet Muhasebesi Bilgi Sistemi (DMBS) ve Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) üzerinden ulaşılmasının sağlanması, böylece alacakların kişiler bazında takip ve tahsili için gerekli ayrıntıları içerecek ve mali raporlarla sunulan bilgileri teyit edecek şekilde kayıtlarının tutulması,

-Defter bilgilerinin dönem sonu raporlarının hazırlanmasında, ilgili harcama birimleri ve Strateji Geliştirme Başkanlığınca temin edilmesi, muhasebe birimlerinde kayıtlı alacak tutarlarına ilişkin gerçek ve uygun bilgi içermeyenlerin eksiklerinin tamamlanması, varsa zamanaşımına uğramış olanların tespitinin yapılarak sorumluluğu bulunanlar hakkında işlem tesis edilmesi,

gerekmektedir.

BULGU 3: Kurumca Verilen Borçlardan Alacakların Mahiyetinin Tam Olarak Tespit Edilememesi

Tasfiye edilen fonlar (Ağaçlandırma Fonu ve Orman Köylüleri Kalkınma Fonu) kapsamında geçmiş yıllarda kullandırılan kredilerden kaynaklı alacaklar olarak bahsedilen ve (Mülga) Orman ve Su İşleri Bakanlığından, 04.12.2019 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı bilançosuna devredilen toplam 98.897.123,94 TL tutarındaki 132 ve 232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacakların tahsilinin yıllardan bu yana yapılamadığı görülmüştür.

Tarım ve Orman Bakanlığı 2024 yılı kesin mizanında “132 ve 232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar” hesabında kayıtlı toplam 98.897.123,94 TL tutarındaki mahiyeti tam olarak bilinmeyen alacakların;

4.813.606,21 TL’sinin, “132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar” hesabında Ankara İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü nezdinde Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı adına kayıtlı olup, 2019 yılından bu yana hareket görmediği,

“232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar” hesabında kayıtlı olup 04.12.2019 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı bilançosuna devredildiği anlaşılan 94.083.517,53 TL’nin;

- 94.061.291,53 TL’sinin, Merkez Muhasebe Müdürlüğü nezdinde Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı adına kayıtlı olduğu,

- 22.226,00 TL’sinin, Bursa Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü nezdinde Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı adına kayıtlı olduğu,

Söz konusu alacakların esasen 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun hükümleri neticesinde oluşturulmuş “Ağaçlandırma Fonu” ile “Orman Köylüleri Kalkınma Fonu” kapsamında gerçek veya tüzel kişilere kullandırılan kredilerden kaynaklandığı; fakat belirtilen fonların 21.02.2001 tarihli ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun’da yer alan hükümlere istinaden; 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 64’üncü maddesi ve Ek 3’üncü maddesi ile 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun’un 18. ve 19’uncu maddeleri ile 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasının, 01.01.2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırıldığı anlaşılmış;

4629 sayılı Kanun’un Geçici 1’inci madde düzenlemesiyle; yürürlükten kaldırılan fonlardan kullandırılan kredilerin geri dönüşlerinin, ilgili mevzuat çerçevesindeki esas ve usuller dahilinde bağlı bulundukları kurumlar tarafından vade tarihleri itibarıyla tahsil edileceği ve ilgili kurumun merkez saymanlığı hesabına yatırılacağı; yatırılan bu miktarların gerektiğinde bütçeye gelir veya özel gelir, aynı amaçla kullanılmak üzere ilgili kurum bütçelerinde mevcut tertiplere ödenek veya açılacak tertiplere özel ödenek olarak kaydetmeye Maliye Bakanının yetkili olduğu; özel ödeneklerden kullanılmayan miktarların ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydedilebileceği; zorunlu hallerde, kullandırılan kredilerin geri dönüşüne ilişkin vade ve faiz şartlarında değişiklik yapmaya, tahsili imkansız hale gelenleri terkin etmeye Maliye Bakanlığının görüşü üzerine ilgili kurumların yetkili olduğu,

Kurala bağlanmıştır.

Ancak, 2016 ve 2017 yılları (Mülga) Orman ve Su İşleri Bakanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında, “söz konusu alacakların Orman Genel Müdürlüğünce takip edilmesi gerektiği” vurgulanmış ise de bu alacakların kredi niteliği hakkında ve alacağa ait bir döküm, bilgi ve ek belge olmadığı için Orman Genel Müdürlüğünce değinilen alacaklara ilişkin veriler kayıt altına alınamamış, devralma işlemi yapılamamıştır.

Sonuç olarak; Tarım ve Orman Bakanlığının 2024 yılı bilançosunda 132 ve 232 No.lu hesaplarında kayıtlı (Mülga) Orman ve Su İşleri Bakanlığından, 04.12.2019 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı kayıtlarına devredilen toplam 98.897.123,74 TL tutarındaki mahiyeti tam olarak bilinmeyen alacakların tahsilinde yaşanan belirsizlikler henüz giderilememiştir.

Önceki yıllardan bu yana takip ve tahsili gerçekleştirilemeyen söz konusu alacakların kaynağının ve dayanaklarının ortaya çıkarılmasını teminen;

- 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun’un Geçici 1’inci maddesi uyarınca tasfiye edilen fonların (*Ağaçlandırma Fonu ve Orman Köylüleri Kalkınma Fonu*) yönetiminden sorumlu olan idareler nezdinde tasfiyeye/devre esas bilanço ve kredi dosyalarından hareketle kredi alacaklarının tam ve doğru tutarlarının tespit edilmesi,

- Şayet varsa tahsilata ilişkin kayıtların tevsik edici belgelerle ve gerçek kredi tutarlarının tespit edilerek düzeltme kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilerden Kaynaklanan Alacakların Gerçek Tutarı Göstermemesi

Tarım ve Orman Bakanlığı Bütçesinin “Borç Verme” tertibinden T.C. Ziraat Bankası AŞ aracılığı ile tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan sabit yatırım ve işletme sermayesi niteliğinde krediler ile yeniden yapılandırma kapsamındaki kredi geri dönüşlerinin takip ve tahsilinin usulüne uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmedikleri idare kayıtlarından teyit edilememektedir.

31.12.2024 tarihli bilanço günü itibarıyla kesin mizan kayıtlarında 232.14.01.01-Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar hesabının yılsonu bakiyesi 136.770.363,96 TL, tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan ve ağırlıklı olarak yeniden yapılandırılmış kredilerden kaynaklı alacaklar olup, müteakip dönem muacceliyet kazanan tutarın ne olduğu belirsizdir.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünde (TRGM) kayıtlı bilgilere göre; Bakanlıkça 1990-2017 yılları arasında 1.739 kooperatif ve 86.950 kişiye tarımsal amaçlı krediler kullandırılmış, kredi geri ödemeleri ise borçlu kooperatifler tarafından 13.02.2011 tarihli 6111 sayılı Kanun, 03.04.2013 tarihli 6456 sayılı Kanun, 03.08.2016 tarihli 6736 sayılı Kanun, 18.05.2017 tarihli 7020 sayılı Kanun ve 11.11.2020 tarihli 7256 sayılı Kanun kapsamında olmak üzere yeniden yapılandırmaya tabi tutulmuştur.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu’nun 3476 sayılı Kanunla değişik 19’uncu maddesi ve Bütçe Kanunlarının ilgili hükümleri gereğince tarımsal amaçlı kooperatiflerin ve üst kuruluşlarının projeli faaliyetlerine kullandırılacak kredilerin programlama, tahsis, geri ödeme, sarf esas ve usulleri “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik” hükümleriyle belirlenmiş, mahalli banka şubesine intikal ettirilen bu kredilerin Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (Mülga Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü) ile T.C. Ziraat Bankası AŞ arasında yapılacak protokol hükümleri çerçevesinde Tarım İl Müdürlüklerince kontrollü olarak kullandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

26.07.2001 tarih ve 22274 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik” dahilinde tarımsal amaçlı kooperatif ve üst kuruluşlarının desteklenmesi işlerini yürüten Tarım ve Orman Bakanlığı (Mülga Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) ile T.C. Ziraat Bankası AŞ arasında 02.02.2001 tarihinde imzalanan protokolde yer alan bazı hükümler müzakere edilerek 26.04.2004 tarihinde yeni protokol imzalanmış, “Bankanın Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 9’uncu maddesinde, kooperatif ve ortaklarına kullandırılan krediden yapılan faiz ve anapara tahsilatlarının bekletilmeksizin Bakanlık Merkez Saymanlığının T.C. Ziraat Bankası Şubesindeki ilgili hesaba aktarılacağı hükme bağlanmış olup, bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleneceği öngörülmüştür.

31.12.2024 tarihli bilanço günü itibarıyla aracı banka kanalıyla, hangi kooperatiflere ne şartlarda kredi verildiği bilgileri ve verilen bu kredilerin geri dönüşlerine ilişkin yeterli veriye ulaşılamadığından, Tarım ve Orman Bakanlığına tahsis edilmiş ödeneklerden bugüne kadar verilen kredilerin ne kadarının geri döndüğü, ne kadarının zamanında ödenmediği, Bakanlıkça bilinmemekte ve izlenememektedir.

Dolayısıyla kurum hesaplarından kullandırılan krediler ile bu kredilerden yapılan tahsilatların hangi kooperatiflere ait olduğu, borcunu ödemeyen kooperatifler, zamanaşımına

uğrayan alacaklar, Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun hükümlerinden yararlananlar, vadesinde tahsil edilemeyen kredilerden takibe düşenler, terkin veya tecil edilen tutarlar ve terkin veya tecilin iptalinden doğan tutarlar ile vadesi bir yılın altına düşen alacaklardan 132 No.lu hesapta takip edilmesi gereken hesaplar olup olmadığı hususları ayrıntılı biçimde değerlendirilememektedir.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne; 6736, 7020 ve 7256 sayılı Kanunlar kapsamında kooperatifler için borç yapılandırmasına giden kredi alacaklarına ilişkin olarak 2024 yılında T.C. Ziraat Bankası tarafından aktarılması gereken 58.582.643,54 TL'si ana para, 34.668.908,39 TL'si de faiz olmak üzere toplam tahsilat tutarının 93.251.551,93 TL olduğu bildirilmiştir. Ancak Tarım ve Orman Bakanlığı Merkez Saymanlığından alınan 232.14.01.01 No.lu ve 600.05.01.03.01 No.lu hesap kayıtlarında T.C. Ziraat Bankasından 57.697.483,01 TL'si ana para, 35.474.316,91 TL'si de faiz olmak üzere toplam 93.171.799,92 TL tahsilat yapıldığı tespiti karşısında 79.752,01 TL tutarında mutabakatsızlık görülmüştür.

Nitekim Merkez Saymanlık Müdürlüğü verilerinin, idareden alınan verilerle teyit edilemediği hususu 2015-2023 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında vurgulanmış olmakla birlikte henüz çözüme kavuşturulamamıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı bütçesinin “Borç Verme” tertibinden T.C. Ziraat Bankası AŞ aracılığı ile tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredi ve kredi geri dönüşlerinin mevzuatla belirlenen usulüne uygun olarak tahakkuk ve tahsilinin sağlanmasını teminen;

- T.C. Ziraat Bankası Şubeleri tarafından yapılan tahsilatların kuruma topluca bildirilmesi yerine borçlu kooperatifler ve ortaklar bazında ayrıntılı bildirimin yapılması,

- Yapılandırmaya gidilmeyen kredi alacakları ile yapılandırmaya gidilen alacaklardan muacceliyet kazandığı halde geri ödemesi yapılmayanların banka tarafından takip ve tahsilinin biran önce sağlanmasına yönelik her türlü girişimlerde bulunulması,

- Dönem sonunda vadesine bir yıl ve daha az süre kalan tutarların 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında izlenmesi,

- Bakanlık ilgili birimleri tarafından söz konusu kredi alacaklarının kayıt, takip ve tahsiline yönelik her türlü tedbirin alınması,

gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 7. Dönem Toplu Sözleşmeden Kaynaklı “Kontrol Hizmetlerinde İlave Ödeme” Kapsamının Yönerge ile Genişletilmesi

Bakanlığın taşra teşkilatı birimlerinin harcamalarının incelenmesi sonucunda, 7. Dönem Toplu Sözleşmeden kaynaklı “Kontrol Hizmetlerinde İlave Ödeme” kapsamının yönerge ile genişletilmesi suretiyle aşağıda belirtilen kadro ve pozisyonlarda çalışan taşra personelinin neredeyse tamamına yakınına; personelin raporlu, izinli veya görevli olduğu günlerin dışında fiilen çalıştığı her gün için “belge kontrolü” ve ‘ofis çalışması’ yaptıkları gerekçesiyle kontrol hizmetlerinde ilave ödemenin yapıldığı görülmüştür.

03.09.2023 tarihli ve 32298 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme”nin “Tarım ve Ormancılık Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dokuzuncu bölümün 14’üncü maddesinde aynen;

“Kontrol hizmetlerinde ilave ödeme

MADDE 14- (1) Tarım ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatında mühendis, veteriner, veteriner hekim, biyolog ve kimyager unvanlı kadro ve pozisyonlarda olanlar ile ilgili meslek alanlarında eğitim alan tekniker, teknisyen ve yardımcı sağlık personeline, en az 5 saat süreyle 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Kanun, 22/3/1971 tarihli ve 1380 sayılı Kanun, 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Kanun, 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Kanun, 01/07/2003 tarihi ve 4915 sayılı Kanun, 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Kanun, 1/12/2004 tarihli ve 5262 sayılı Kanun, 18/04/2006 tarihli 5488 sayılı Kanun, 31/10/2006 tarihli ve 5553 sayılı Kanun ve Tarımda Kullanılan Gübrelerin Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği kapsamında kontrol görevi yürüttükleri her gün için 200 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ilave ödeme yapılır. Kontrol hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerde müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü, ilçe müdürü görevini yapan personel de aynı usul ve esaslarda fiilen kontrol görevi yürüttüğü her gün için bu madde hükmünden yararlanır.” denilmektedir

Sözleşme hükmünden, günde en az 5 saat fiilen kontrol hizmeti yürüten mühendis, veteriner, veteriner hekim, biyolog ve kimyager unvanlı kadro ve pozisyonlarda olanlar ile ilgili

meslek alanlarında eğitim alan tekniker, teknisyen ve yardımcı sağlık personeline ve eğer fiilen kontrol hizmeti yaparlarsa, kontrol hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerde müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü, ilçe müdürlerine, kontrol hizmeti yaptıkları günler için bahsi geçen ödemenin yapılacağı anlaşılmaktadır. Ancak, yukarıdaki maddede belirtilen kadro ve pozisyonlarda çalışan taşra personelinin neredeyse tamamına yakınına; personelin raporlu, izinli veya görevli olduğu günlerin dışında fiilen çalıştığı her gün için bahsi geçen ödemenin yapıldığı görülmüştür. Özellikle, il müdür yardımcıları, şube müdürleri ve ilçe müdürleri ve diğer taşra birimlerinin müdür ve müdür yardımcılarının neredeyse tamamının fiilen çalıştıkları her gün için ilave kontrol ödemesi aldıkları, bu kişilere ait puantajların incelenmesi sonucunda da, kontrol ödemesi alma gerekçesinin genelde “belge kontrolü” olduğu görülmüştür. Diğer personele ilişkin puantajlarda da kontrol ödemesi alma gerekçesinin bazılarının “belge kontrolü” veya “ofis çalışması” şeklinde yer aldığı görülmüştür.

Toplu Sözleşme hükmünde bahsi geçen, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 4342 sayılı Mera Kanunu, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu, 5488 sayılı Tarım Kanunu, 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu ve Tarımda Kullanılan Gübrelerin Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliğinin incelenmesinde, belge kontrolü veya ofis çalışmalarının kontrol görevi kapsamında sayılabileceğine ilişkin bir hükme rastlanmamıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünce hazırlanıp Bakan onayı ile yürürlüğe giren Kontrol Hizmetlerinde İlave Ödeme Kapsamının Belirlenmesi ve Uygulama Birlikteliğinin Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge ile belge kontrolünün de kontrol faaliyeti olduğu ve kontrol faaliyetlerinin kurum içinde de yapılabileceği ifade edilerek, Toplu Sözleşmenin 14’üncü madde hükmündeki kapsam genişletilmiştir. Şöyle ki yönergenin tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinin ç ve o bentlerinde;

“ç) Belge kontrolü: İlgili mevzuat kapsamında kontrol görevi olarak öngörülmesi kaydıyla, kontrol faaliyetlerine ilişkin ilgili mevzuatın gerektirdiği belgelerin incelenmesini,

o) (Değişik:1/2/2024 tarihli ve 12843329 sayılı Olur/4.md.) Kontrol görevi: İlgili mevzuat kapsamındaki faaliyetlerin, yine ilgili mevzuat hükümlerinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde uygunluğunun doğrulanması için kontrol görevi yürüten personelin, verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirdikleri izleme, gözetim, denetim, muayene, karantina, numune alma,

analiz, doğrulama, tetkik, **belge kontrolü**, fiziksel kontrol, kimlik kontrolü, kordon, gözetim bölgesi işlemleri, sahada yapılan test veya testler, kimliklendirme, aşılama, tohumluk kontrolü, avlakların ve avcılarının kontrolü, entegre idare ve kontrol sistemi kapsamında yapılan kontrolleri ve benzeri kontrolleri,” denilmiştir;

Yönergenin 6’ncı maddesinde de;

“6- (1) Personelin kontrol hizmetlerinde ilave ödeme ücretinden faydalanabilmesi için;

a) Personelin Bakanlık taşra teşkilatında görevli olması,

b) Personelin; 1) (Ek ibare:1/2/2024 tarihli ve 12843329 sayılı Olur/5.md.) Mühendis, veteriner, veteriner hekim, biyolog, kimyager unvanlı kadro ve pozisyonlarında olması veya,

2) (Mülga:1/2/2024 tarihli ve 12843329 sayılı Olur/5.md.)

3) İlgili meslek alanlarında eğitim alarak tekniker, teknisyen ya da yardımcı sağlık personeli olarak görev yapması veya,

4) Kontrol hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerde müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü ve ilçe müdürü görevini yürütüyor olması,

c) Personelin yürüttüğü kontrol görevinin ilgi mevzuat kapsamında olması,

ç) (Değişik:1/2/2024 tarihli ve 12843329 sayılı Olur/5.md.) Personelin yürüttüğü kontrol görevinin, ilgi mevzuatta yer alan, resmi kontrol, izleme, gözetim, denetim, muayene, karantina, numune alma, analiz, doğrulama, tetkik, **belge kontrolü**, fiziksel kontrol, kimlik kontrolü, kordon, gözetim bölgesi işlemleri, sahada yapılan test veya testler, kimliklendirme, aşılama, tohumluk kontrolü, avlakların ve avcılarının kontrolü, entegre idare ve kontrol sistemi kapsamında yapılan kontrolleri ve benzeri kontroller kapsamında olması,

d) Personelin, yürüttüğü kontrol görevinin ödemeye esas her gün için en az 5 saat süre ile yürütmesi, gerekmektedir.

(2) Birinci fıkrada belirtilen tüm şartların sağlanması durumunda, söz konusu personel kontrol hizmetlerinde ilave ödeme ücretinden yararlandırılır.

(3) Birinci fıkrada belirtilen şartların sağlanması halinde personelin, kontrol hizmetlerinde ilave ödeme ücretinden yararlanmasında yürütmüş olduğu kontrol görevinin kurum içinde ya da kurum dışında yürütmüş olması şartı aranmaz.” denilerek, Toplu

Sözleşme hükmünde bahsedilen kadro ve pozisyonlardaki personelin izinli, raporlu veya görevli olmadığı ve fiilen çalıştığı her gün için ilave kontrol ödemesi yapılmasının önu açılmıştır. Böylelikle kontrol hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerde müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü ve ilçe müdürlerine, fiilen kontrol hizmeti yaparlarsa verilebilecek olan ilave kontrol ödemesi fiilen çalıştıkları her gün verilmiştir.

Sonuç olarak; 7.Dönem Toplu Sözleşmede belirlenen sınırlar içerisinde kalınmasının ve “kontrol” tanımının ve sınırlarının, puantajlar dışında kontrol hizmetinin yapıldığına dair ek kanıtlayıcı belgelerin sunulmasını da içerecek şekilde yönerge de açıkça belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Resmi Kontrollere İlişkin Çok Yıllık Ulusal Kontrol Planlarının, Yıllık Raporların Hazırlanmaması ve Raporların Yayınlanmaması

Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik uyarınca, gıda ve yemin resmi kontrollerine ilişkin düzenlenmesi gereken çok yıllık ulusal kontrol planlarının hazırlanmadığı ve yine söz konusu planlar çerçevesinde düzenlenmesi ve yayınlanması gereken raporların bulunmadığı görülmüştür.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’nda; resmi kontrol, anılan Kanun kapsamındaki faaliyetlerin yine bu Kanun hükümlerine uygunluğunun doğrulanması için, kontrol görevlilerinin, verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirdikleri izleme, gözetim, denetim, muayene, karantina, numune alma, analiz ve benzeri kontrolleri ifade etmektedir.

Anılan Kanunun, “Resmî kontroller, itiraz hakkı ve resmî sertifikalar” başlıklı 31’nci maddesinde belirtildiği üzere; resmi kontroller, izleme, gözetim, doğrulama, tetkik, denetim, numune alma ve analiz gibi uygulamaları da kapsamakta olup, Bakanlığın yıllık ve çok yıllık ulusal kontrol planlarını hazırlayacağı belirlenen canlı hayvan ve hayvansal ürünler ile diğer ürünlerde, katkı, kalıntı, bulaşan veya istenmeyen maddeler için izleme programlarının uygulanacağı ve her yılın sonunda kontrollere ilişkin yıllık rapor düzenleneceği, söz konusu bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların ise Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu madde gereği çıkarılan, 17.12.2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik, insan ve hayvanlara yönelik doğrudan veya çevre aracılığıyla oluşabilecek risklerin önlenmesine, bertaraf edilmesine veya kabul edilebilir seviyelere indirilmesine, gıda ve yemin etiketlenmesi ile tüketicileri

bilgilendirmeye yönelik diğer bilgi şekilleri de dâhil olmak üzere tüketici menfaatlerinin korunmasına ve haksız rekabetin önlenmesi ile gıda ve yem resmi kontrollerine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla ihdas edilmiş olup, resmi kontroller, izlenebilirlik, hızlı uyarı sistemi, acil durumlar, ihtiyati tedbirler, kriz yönetimi, kamuoyunun bilgilendirilmesi, resmi sertifikasyon, yıllık ve çok yıllık ulusal kontrol planları, sorumluluklar ve itirazlara ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

Anılan Yönetmeliğin, “Kontrol Planları ve Yıllık Rapor” başlıklı yedinci bölümünde yer alan;

“Çok yıllık ulusal kontrol planları” başlıklı 32’nci maddesinde; Bakanlığın üretim, işleme ve dağıtımın tüm aşamalarında gıda ve yem işletmecisinin Kanunda belirtilen ilgili şartları karşıladığının doğrulanması, izlenmesi, hayvan sağlığı ve hayvan refahı kuralları ile Kanunun etkin bir şekilde uygulanmasının temin edilmesi için çok yıllık ulusal kontrol planı hazırlayacağı ve söz konusu planları gelişmeler ışığında düzenli olarak güncelleyeceği,

“Çok yıllık ulusal kontrol planlarının hazırlanmasına yönelik ilkeler” başlıklı 33’üncü maddesinde; çok yıllık ulusal kontrol planının, gıda ve yem, hayvan sağlığı ve hayvan refahı kontrol sistemlerinin organizasyonu, yapısı ile ilgili özelliklerle;

- planın stratejik amaçları, öncelikli kontrollerin belirlenmesi ve bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik kaynakların tahsisi,
- ilgili faaliyetlerde riskin sınıflandırılması,
- Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının görevleri ve kullanılabilir kaynakları,
- işletmelerde yapılan resmi kontroller dâhil, ulusal ve yerel düzeyde resmi kontrollerin genel yönetimi ve organizasyonu,
- farklı sektörlere uygulanan kontrol sistemleri ile bu sektörlerde resmi kontrollerden sorumlu farklı birimler arasındaki koordinasyonu,
- kurulması durumunda, kontrol kuruluşlarına görev devrini,
- Yönetmeliğin, 5 inci maddesinin sekizinci fıkrasının uygulama kriterlerine uyumun sağlanması için metotları, 7 nci maddesinde belirtilen resmi kontrolleri gerçekleştiren kontrol görevlisinin eğitimini, 9 ve 10 uncu maddelerinde belirtilen kontrol ve doğrulama prosedürleri ve raporlar konularındaki yazılı prosedürleri,
- hayvan veya gıda kaynaklı acil hastalık durumlarında acil durum planlarının organizasyonu ve uygulanması, gıda ve yem kontaminasyon vakaları ve diğer insan sağlığı riskleri,
- işbirliği ve karşılıklı yardımlaşmanın organizasyonu
- şeklindeki bilgileri içermesi,

Ve söz konusu planların uygulama sırasında,

- yeni mevzuat,
- yeni hastalıkların ya da diğer sağlık risklerinin ortaya çıkması,
- Bakanlığın yapısında, idaresinde veya işleyişinde önemli değişikliklerin olması,
- resmi kontrollerin sonuçları,
- Avrupa Birliğinin ülkemizde gerçekleştirdiği kontrollerin sonuçları,
- bilimsel bulgular,
- diğer bir ülke tarafından gerçekleştirilen tetkiklerin sonuçları

dikkate alınarak güncellenebileceği belirtilmektedir.

Bununla birlikte anılan Yönetmeliğin “Yıllık rapor” başlıklı 34’üncü maddesinde; çok yıllık ulusal kontrol planlarının uygulanmaya başlamasından bir yıl sonra ve takip eden her yılda, Bakanlığın,

a) 33 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen hususlar çerçevesinde çok yıllık ulusal kontrol planlarında yapılan değişiklik,

b) Çok yıllık ulusal kontrol planı çerçevesinde yürütülen kontrol ve tetkiklerin bir önceki yıla ait sonuçları,

c) Tespit edilen uygunsuzluk vakaları ve sayısı,

ç) Çok yıllık ulusal kontrol planlarının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, ceza yaptırımları ve sonuçları dâhil olmak üzere gerçekleştirilen faaliyetler şeklindeki bilgileri içeren bir rapor hazırlayacağı,

Bakanlığın, takip eden yılın ilk altı ayı içerisinde bir önceki yılın raporunu hazırlayacağı ve yayınlayacağı

düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede anılan Yönetmelik uyarınca gıda ve yemin resmi kontrollerine ilişkin düzenlenmesi gereken çok yıllık ulusal kontrol planlarının hazırlanmadığı, söz konusu planlar çerçevesinde düzenlenmesi ve yayınlanması gereken raporların bulunmadığı tespit edilmiştir.

5996 sayılı Kanunun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde belirtilen gıda ve yem güvenilirliği ile tüketici menfaatlerinin sağlanması hususlarının göz önünde bulundurulması suretiyle, gıda ve yem işletmecisinin Kanunda belirtilen şartları her aşamada karşıladığının doğrulanması, izlenmesi ve Kanunun etkin bir şekilde uygulanmasının temin edilmesi için çok yıllık ulusal kontrol planının hazırlanması bu bağlamda yürütülen kontrol ve tetkiklerin

sonuçlarını içeren yıllık raporların hazırlanması ve yayınlanması, bu itibarla Yönetmelik hükümlerine işlerlik kazandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 3: Köy ve Belediyelerce Elde Edilen Mera Gelirlerinin Takip Edilmemesi

Mera, yaylak ve kışlak alanları ile umuma ait çayır ve otlakların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve verimliliğinin artırılmasına yönelik olarak, ilgili köy ve belediyelere ıslah ve geliştirme çalışmalarında kullanılmak üzere mera mevzuatı uyarınca gelir elde etme imkanı sağlanmış olmasına karşın elde edilen bu gelirlerin takip edilmediği ve amacına yönelik olarak kullanılmadığı tespit edilmiştir.

25.02.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu’ nun “Mera, Yaylak ve Kışlakların Hukuki Durumu” başlıklı 27.02.2013 tarihli ve 6443 sayılı Kanun’un birinci maddesi ile değişik dördüncü maddesinin (4) fıkrasında;

“Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek amacı ile yapılan veya yapılacak olan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edilir. Yapılan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar genel bütçeye, yapılacak olan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar ise il müdürlüklerince hazırlanan ıslah projelerine uygun olarak o yerin ıslah çalışmalarında kullanılmak üzere köy sandığında veya belediye bütçesinde açılacak hesaba gelir kaydedilir.” denilmiştir.

Yine aynı Kanun’un “Tahsis Kararı” başlıklı 12. maddesinde;

“...İhtiyaçtan fazla çıkan kısım ise, ihtiyaç içinde bulunan çevre köy veya belediyelerle hayvancılık yapan özel veya tüzel kişilere kiralanabilir. Ancak kiralama durumu tahsis edilen köy ve belediyelerin hayvan sayısına göre her 5 yılda yeniden değerlendirilir.

Ayrıca bu Kanun kapsamına alınmakla birlikte, ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilecek alanlar, gerekli ıslah işlemlerini taahhüt eden özel ve tüzel kişilere kiralanabilir.

Kiralama usul ve esasları yönetmelikle belirlenir.

(Ek fıkra: 27/2/2013-6443/2 md.) Kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesisleri kurulabilir. Bu tesislerin taban alanı, kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemez. Bu oranı bir katına kadar

artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu tesislerin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”,

“İhtiyaç Fazlası Ürünlerin Satılması” başlıklı 25. maddesinde;

“Mera, yaylak ve kışlaklardan elde edilen ürünlerin ihtiyaç fazlası, Mera Yönetim Birlikleri kararı ile satılabilir. Bu satıştan elde edilen gelir, mera alanlarının geliştirilmesi amacı ile köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba gelir kaydedilir ve amacı dışında kullanılamaz.”

“Mera, Yaylak ve Kışlaklardan Yararlananların Yükümlülükleri” başlıklı 26. maddesinin ikinci fıkrasında;

“Mera, yaylak ve kışlaklardan komisyonca tespit edilecek otlatma haklarına göre yararlanacak hak sahipleri bölgenin ekonomik durumu, otlatma kapasitesi ve otlatma süresi dikkate alınarak, komisyonca her yıl tespit edilecek belli bir ücreti ödemekle yükümlüdürler. Bu alanlarda otlatma hakkının üstünde hayvan otlatılamaz, otlatma haklarından fazla hayvan otlatanlardan bu ücret, fazla her hayvan sayısı için üç katı olarak tahsil edilir. Muhtarlık veya belediyeler tarafından bu amaçla yapılacak tahsilat, o yerin mera alanlarının ıslah ve geliştirilmesi amacı ile köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba gelir kaydedilir ve amacı dışında kullanılamaz.” denilmiştir.

25.02.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu ile 11.06.1998 tarihli ve 4368 sayılı Mera Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasının usul ve esaslarını düzenleyen Mera Yönetmeliği' nin Mera Yönetim Birliklerinin Görevleri” başlıklı 12. Maddesinde;

Aynı Yönetmeliğin “Mera Yönetim Birliklerinin Görevleri” başlıklı 12. Maddesinde;

- Mera Yönetim Birliklerinin görevleri aşağıda gösterilmiştir.

“ ...

d) çayır, mera, yaylak ve kışlaklardan elde edilecek ihtiyaç fazlası ürünlerin satılmasını, gelirlerinin köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba yatırılmasını sağlar.

e) Otlatma hakkında doğan gelirlerin yani otlatma ücretlerinin toplanması, köy sandığına veya belediye bütçesine ayrı bir hesaba yatırılmasını ve bunların mevzuata uygun

olarak harcanmasını sağlar. Komisyonca belirlenecek ayni ve nakdi katkıların toplanarak mera ıslah ve geliştirme işlerinde kullanımını gerçekleştirir.” ve

“Göçerlerin Mera Yaylak ve Kışlaklardan Yararlanma Usul ve Esasları”nı düzenleyen 30.09.2021 tarihli ve 31614 sayılı Resmi Gazete ile değişik 13. maddesinin d bendinde;

“d) Otlatma bedellerinin (Değişik ibare:RG-30/9/2021-31614) % 75’i köy sandığına veya belediyede açılacak hesaba gelir olarak kaydedilir. Kalan kısmı ise otlatma izni verildiğini belirten sözleşmenin yapılması sırasında mera gelirleri olarak genel bütçeye gelir kaydedilir. (Değişik üçüncü cümle:RG-30/9/2021-31614) Otlatma bedelinden köy sandığına veya belediyede açılacak hesaba gelir olarak kaydedilen tutarlar ilgili köy veya belediyelerde İl Mera Komisyonunca uygun görülen mera ıslah ve geliştirme işleri haricinde kullanılamaz.” denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ilgili köy veya belediyeler, mera, yaylak ve kışlakların eski hale getirilmeleri için yapılacak olan masraflar karşılığı tahsil edilen ve ihtiyaç fazlası ürünlerin satışından elde edilen tutarlar ile göçerlerin mera yaylak ve kışlaklardan yararlanmalarının karşılığı olan otlatma bedellerinin %75’ini gelir olarak elde etmektedir. Yine mevzuat hükümlerinde ilgili köy veya belediyelerce elde edilen bu gelirlerin sadece söz konusu mera, yaylak ve kışlağın ıslah ve geliştirme işlerinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan görüşmelerde köy ve belediyelere yatırılan, ıslah ve geliştirme amacıyla kullanılması gereken mera gelirlerinin bu amaçla kullanılıp kullanılmadığı araştırılmış, 2024 yılında sadece Tokat ilinde bir adet ıslah ve geliştirme projesi yürütüldüğü bilgisi alınmıştır. Köylere yatırılan bedellerin tespiti mümkün olmamakla birlikte, belediyelere yatırılan mera gelirlerinin miktarını tespit amacıyla bir çalışma yürütülmüş, sadece yevmiye kayıtları Sayıştaya intikal eden belediyelerin 2023 ve 2024 yıllarında elde ettikleri gelirler tespit edilebilmiştir. 2023 yılında 77 belediyede 18.201.402,90 TL’sı, 2024 yılında 66 belediyede 20.802.981,03 TL sı gelirler hesabına kayıt yapıldığı, 2024 yıl sonu itibarıyla 120, 121, 122, 220 ve 222 nolu alacak hesaplarında toplamda 8.744.316,66 TL borç bakiyesi tespit edilmiştir. Bir başka deyişle 30 belediyenin mera gelirlerinden 2024 yıl sonu itibarıyla 8.744.316,66 TL tespit edilebilen alacağı bulunmaktadır. İlgili belediyelerdeki muhasebe kayıtlarının hata ve yanlışlıkları bir yana bırakıldığında dahi mera ıslahında kullanılmak üzere belediye hesaplarında her yıl biriken bir kaynak bulunmakla birlikte, bu kaynakların ıslah ve geliştirme projelerinde kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Köy tüzel kişiliklerine ait hesaplarda da benzer

şeklde bir kaynağın birikmesi muhtemeldir. Ancak köy veya belediye hesaplarında bulunan kaynakların mera ıslah ve geliştirilmesinde kullanılabilmesi için gerekli olan Mera Yönetim Birliklerinin kurulamaması nedeniyle, alternatif herhangi bir usul de geliştirilmediğinden, belediye ve köy tüzel kişiliklerinde biriken kaynaklar atıl olarak kalmaktadır. Zira Mera Yönetmeliği'nin 12 nci maddesine göre “otlatma ücretlerinin toplanması köy sandığına veya belediye bütçesinde ayrı bir hesaba yatırılmasına ve bunların mevzuata uygun olarak harcanmasını sağlama” görevi Mera Yönetim Birliklerine verilmiştir.

Köy veya belediyeler tarafından elde edilen mera gelirlerinin amaçlarına uygun kullanılamamasının nedeni Mera Yönetim Birliklerinin kurulamayan köy ve belediyelerde bu gelirlerin hangi organlar tarafından amacına uygun olarak harcanmasının sağlanması hususunun mevzuatla belirlenmemesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Mera, yaylak ve kışlak alanları ile umuma ait çayır ve otlakların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve verimliliğinin artırılmasına amacıyla ilgili mevzuat uyarınca köy veya belediyeler tarafından elde edilen mera gelirlerinin amaçlarına uygun olarak mera, yaylak ve kışlakların ıslah ve geliştirilmesi projelerinde kullanılması için

-Mera Yönetim Birliklerinin kurdurulmasının sağlanması,

-Mümkün olmaması durumunda, hesaplarda biriken gelirlerin amacına doğrultusunda harcanabilmesi için yetkili ve sorumlu olacakların mevzuatla belirlenmesi

gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Balıkçı Barınakları Üst Yapılarının Kiralama Sözleşmesine Dayanmaksızın Su Ürünleri İle ilgisi Bulunmayan Gerçek ve Tüzel Kişilerce Kullanılması

Su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan balıkçı barınakları ve üst yapılarından yararlanma hakkının, su ürünleri ile ilgili kişiler yerine ilgisiz kişilerce kullanıldığı tespit edilmiştir.

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nu tadil eden 7191 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğünce ticari balıkçılara ve su ürünleri yetiştiricilerine öncelik tanınarak yapılması gereken balıkçı barınağı üst yapılarının kiralama yerine, söz konusu yerlerin kullanımının, su ürünleri ile ilgili kooperatif veya kooperatif birlikleri ya da üretici birlikleri ile ilgisi olmayan kişilere bırakıldığı görülmüştür.

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun “*Tesvik ve Himaye-Muaflıklar*” başlıklı 17' inci maddesinin ikinci fıkrasında; “(Ek fıkra:6/11/2019-7191/3 md.) *Balıkçı gemilerinin barınma, av araç ve gereçlerini depolama, tamir ve bakımlarını yapma, avlanan veya yetiştirilen ürünleri karaya çıkarma, depolama, kontrol, veri toplama gibi avcılık ve yetiştiricilikle ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, ihtiyaç duyulan kıyılarda Tarım ve Orman Bakanlığının teklifiyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca balıkçı barınakları üst yapıları ile birlikte yapılır.*” denilmiştir. Madde metninden anlaşılabacağı üzere balıkçı barınakları; balıkçı gemilerinin barındığı, balıkçı gemileri tarafından avlanan ve yetiştirilen su ürünlerinin karaya çıkartıldığı, avlanan ve yetiştirilen su ürünlerinin bir kısmının satıldığı, kötü hava şartlarında balıkçı gemilerinin sığındığı, balıkçı gemilerinin ve ağların bakım ve onarımlarının yapıldığı, balıkçıların karaya çıkardığı ürünlerin resmi kayıt ve işlemlerinin yapıldığı balıkçılık faaliyetlerinin vazgeçilmez yapılarıdır.

Yine aynı maddenin üçüncü fıkrasında;“(Değişik fıkra:6/11/2019-7191/3 md.) *Balıkçı barınaklarından yararlanma hakkı öncelikli olarak ticari balıkçılara ve su ürünleri yetiştiricilerine aittir. Balıkçı barınakları ve bunlara ait üst yapı tesislerinden faydalanma hakkı Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görüşü alınarak, Tarım ve Orman Bakanlığınca süresi on yıldan fazla olmamak üzere su ürünleri ile ilgili kooperatif veya kooperatif birliklerine ya da üretici birliklerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın pazarlıkla kiraya verilir. İlan edilen otuz günlük süre içinde kooperatifler veya kooperatif birliklerinden ya da üretici birliklerinden talep vaki olmazsa 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince Tarım ve Orman Bakanlığınca gerçek veya tüzel kişilere ihale ile verilir.*” denilmiştir.

Dördüncü fıkrasında ise;“(Ek fıkra:6/11/2019-7191/3 md.) *Balıkçı barınaklarının işletilmesine, denetlenmesine ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esaslar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının uygun görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*” denilmektedir.

Bu kapsamda çıkartılan eski Kanun’a göre düzenlenen Yönetmelik’in “Kiralama Esas ve Usulleri” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında;“(Değişik birinci fıkra:RG-28/10/2008-27038) *Balıkçı barınakları sınırları, yüzölçümü, üst yapı tesislerinin gösterildiği vaziyet planıyla birlikte, Bakanlık ile Ulaştırma Bakanlığının olumlu görüşlerine dayanılarak, Maliye Bakanlığınca öncelikle balıkçı barınağının mülki idare sınırları içerisinde bulunan ve ortakları orada ikamet eden, en az on iki aydan beri faaliyette bulunan, münhasıran su ürünleri*

ile iştigal eden ve otuz günlük ilan süresi içerisinde kiralamak için müracaat eden su ürünleri kooperatif veya kooperatif birliklerine, on yıldan az ve yirmi beş yıldan fazla olmamak üzere açık pazarlık usulüyle kiraya verilir.” denilmiş olup yine beşinci fıkrasında;“*Kiralanın barınak ve üst yapılar hiç bir şekilde üçüncü şahıslara devredilemez, kiraya verilemez ve bunların kiralanmasında ve işletilmesinde ortak alınamaz. Bakanlıktan izin alınmadan şartnamesinde belirtilen amaçlar dışında kullanılmaz, tadil veya tevzi inşaatı yapılamaz.”* hükmü getirilmiştir.

Ayrıca Barınakların “Özellikleri Vasıf ve Şartları” başlıklı 5’inci maddesinde Bakanlık faaliyetlerinin yürütülmesi için kullanılacak balıkçılık idari binasının bulunması zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda yönetmelikte Balıkçı Limanı, Barınma yeri, Çekek yeri olarak sınıflandırılan barınakların 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu uyarınca kiralama yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığına ait olup, ayrıca yönetmelik uyarınca gerekli denetimlerin yapılması Bakanlık faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla kullanılacak balıkçılık idari binasının bulunması zorunluluk arz etmektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuatın incelenmesinde su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği amacıyla yapılan balıkçı barınakları ve üst yapıların yapımı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına, kiralanması ise Tarım ve Orman Bakanlığına aittir. Kiralama yetkisi 2019 yılına kadar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne ait iken, 1380 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile Tarım ve Orman Bakanlığına intikal etmiş olup, bu tarihten sonra balıkçı barınakları ve üst yapılarından yararlanma hakkının kiraya verme işlemleri bu Bakanlık tarafından yürütülmektedir.

Yapılan incelemede su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan balıkçı barınakları ve üst yapılarından yararlanma hakkının, özellikle Karadeniz Bölgesindeki balıkçı barınaklarında “dam” olarak nitelendirilen tek veya iki katlı kayık muhafaza yerlerinden, su ürünleri ile ilgili kooperatif veya kooperatif birlikleri ya da üretici birlikleri ile ilgisi olmayan kişilerce yararlanıldığı ve yararlanma hakkının herhangi bir kiralama sözleşmesinde dayanmadığı ve bunlardan herhangi bir kira geliri elde edilemediği görülmüştür. Yapılan araştırmada balıkçı barınaklarına ait vaziyet planlarında “dam” olarak adlandırılan üst yapıların, kayık muhafaza veya çekek yeri olarak inşa edildikleri anlaşılmaktadır. Yasal düzenlemelerde Bakanlığa tanınan yetkiler kiralama ile sınırlı olup, devir tarihinden bugüne kıyı yapılarının amacı dışında kullanılmasına engel olunamamıştır. Bu

yapılar balıkçılık faaliyetleri için kamu kaynakları ile yapılmış olmalarına karşın, kullanıcıları tarafından ticarete konu edilmekte, alınıp satılabilmekte, lokantalar, yazlık konutlar ve benzeri diğer ticari faaliyetler için kurulup işletilmektedir. Bu durum ise balıkçılık faaliyetlerini engellemekte, balıkçılar için yapılan bu kıyı yapılarının amacı dışında kullanılmasına neden olmaktadır. Söz konusu durum, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da haliyle yer almakta olup Tübitaktan hizmet alımı yoluyla “Balıkçılık Kıyı Yapıları Veri Mimarisi ile Gelişim Yol Haritası ve Yönetişim Modelinin Oluşturulması Ar-Ge Projesi” tamamlanmış olmasına rağmen bulgu konusu hususun devam ettiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu yapıların balıkçılık amacıyla kullanılmasını teminen 1380 sayılı Kanun'da öngörülen öncelikli hak sahiplerine kiralanabilmesi için mevcut yetkisiz kullanımların önlenmesi ve kiralanabilir duruma getirilmesi için ilgili mercilere nezdinde girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 5: Toprağın Korunması ve Arazilerin Planlı Kullanılması Amacıyla Düzenlenmesi Gereken Arazi Kullanım Planları ve Tarımsal Amaçlı Kullanılan Plan ve Projelerin Hazırlanmaması

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu uyarınca arazi kullanımını gerektiren her türlü girişim ve yatırım sürecinde toprakların korunması, doğal ve yapay olaylar sonucu meydana gelen toprak kayıplarının önlenmesi amacıyla hazırlanması gereken arazi kullanım planları, tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projeleri ile toprak koruma projelerinin yapılmadığı görülmüştür.

Anılan Kanun'un;

“Arazi kullanım plânlarının yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinde; arazi kullanım plânları ile ülkesel ve bölgesel plânlamalara temel oluşturan ve diğer fizikî plânlamalara veri teşkil eden; su potansiyeli, toprak veri tabanı ve haritaları esas alınarak çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda toprağın niteliği, arazinin yeteneği ve diğer arazi özellikleri gözetilerek uygun arazi kullanım şekilleri belirleneceği, Bakanlık tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan arazi kullanım plânlarında; yerel, bölgesel ve ülkesel ölçekte tarım arazileri, mera arazileri, orman arazileri, özel kanunlarla belirlenen alanlar, yerleşim alanları, sosyal ve ekonomik amaçlı altyapı tesisleri ile diğer arazi kullanım şekillerine yer verileceği, Bakanlığın, arazi kullanım plânlarının hazırlanmasını ihtiyaca göre valiliklere devredebileceği,

“Tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerinin hazırlanması” başlıklı 11’inci maddesinde; tarım arazilerinde toprağın kimyasal, fiziksel ve biyolojik özelliklerinin sürekli üretim sağlayacak şekilde korunarak kullanımı için, en az bir ziraat mühendisi sorumluluğunda tarımsal amaçlı arazi kullanım plân veya projelerinin valilikler tarafından hazırlanacağı veya hazırlattırılacağı,

“Toprak koruma projelerinin hazırlanması” başlıklı 12’nci maddesinde; toprağın, bulunduğu yerde, doğal fonksiyonlarını sürdürebilmesinin sağlanması amacıyla korunmasının esas olduğu, arazi bozulmalarını ve toprak kayıplarını önlemek için gerekli olan sekileme, çevirme, koruma duvarı, bitkilendirme, arıtma, drenaj gibi imalat, inşaat ve kültürel tedbirlerini içeren toprak koruma projelerinin en az bir ziraat mühendisi sorumluluğunda hazırlanarak valilik tarafından onaylanacağı, heyelan, sel ve rüzgar gibi doğal olaylar sonucu meydana gelen toprak kayıplarını önlemek için valiliklerin, toprak koruma projelerini hazırlatarak uygulamasını yapacağı veya yaptıracığı,

düzenlenmiştir.

Söz konusu maddelerde, arazilerin kullanımları ve toprağın korunması amacıyla düzenlemesi gereken arazi kullanım plânlarının, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerinin ve toprak koruma projelerinin içerik ve hazırlanış amacına açıkça yer verilmiş olup söz konusu plan ve projeleri hazırlayacak birimler belirlenmiştir.

Anılan Kanunun, “Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” başlıklı 13’üncü maddesinde; mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılamayacağı ancak anılan maddede belirtilen amaç dışı kullanım taleplerine toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebileceği, mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazilerinin; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebileceği, tarımsal amaçlı yapılar için, projesine uyulması şartıyla ihtiyaç duyulan miktarda her sınıf ve özellikteki tarım arazisinin valilik izni ile kullanılacağı, “Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması” başlıklı 14’üncü maddesinde ise büyük ovalardaki koruma ve geliştirme amaçlı tarımsal altyapı projeleri ve arazi kullanım plânlarının, kurul veya kurulların görüşleri dikkate alınarak, Bakanlık ve valilikler tarafından öncelikle hazırlanacağı veya veya hazırlattırılacağı, büyük ovalarda bulunan tarım arazileri hiçbir surette amacı dışında kullanılamayacağı, ancak

anılan maddede belirtilen amaç dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık ve yetki devredilmesi halinde valilik tarafından izin verilebileceği, tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovalarda ise yine koruma ve geliştirme amaçlı tarımsal altyapı projeleri ve arazi kullanım plânlarının bulunması kaydıyla tarım dışı kullanımlarına Bakanlıkça izin verilebileceği ifade edilmektedir.

Anılan maddelerde, arazilerin kullanımları ve toprağın korunması amacıyla arazi kullanım plânlarının, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerinin ve toprak koruma projelerinin hazırlanmasının esas olduğu belirtilmiştir, ancak söz konusu plan ve projelerin hazırlanmadığı, bu bağlamda Kanunun yukarıda yer verilen 13'üncü ve 14'üncü maddelerinin ise anılan plan ve projelere dayandırılmaksızın yürütüldüğü görülmüştür.

Bu itibarla anılan Kanunun “Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” başlıklı 13'üncü maddesinde ve “Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması” başlıklı 14'üncü maddesinde verilen izinlerin dayanağı bağlamında olması gereken arazi kullanım plânlarının, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerinin ve toprak koruma projelerinin hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Kadro Sınıf ve Dereceleri Üzerinde Memur Çalıştırılması

Tarım ve Orman Bakanlığının kadro dağılım cetvellerinin incelenmesinde; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ihdas edilen kadroların yurtiçinde merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatlarında birimler itibarıyla dağıtılan cetvellerde yer alan birimlerin unvan ve derecelere göre merkez ve taşradaki sayıları ile kamu bilgi sisteminden alınan memur maaş ödemelerindeki derecelerin üzerinde memur çalıştırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Kadroların Tespiti” başlıklı 33'üncü maddesine göre; Kadrosuz memur çalıştırılmayacağı ve kadroların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Kanununun 147'nci maddesinin (A) fıkrasına göre, “Aylık: Bu Kanuna göre kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen parayı ifade eder.”

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 410-440'ıncı

maddelerinde Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilat ve görevleri düzenlenmiş olup, Kararname'nin "Teşkilat" başlıklı 411'inci maddesine göre, Tarım ve Orman Bakanlığının merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşacağı düzenlenmiştir. 412'nci maddesinde hizmet birimleri sayılmış olup, 413-433 maddelerde bu hizmet birimlerinin görevleri düzenlenmiş, "Taşra teşkilatı" başlıklı 434'üncü maddesinde ise; "(1) Bakanlık taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. (2) Bu bölümün eki listelerde yer alan kuruluşlar doğrudan Bakanlığın merkeze bağlı taşra teşkilatı kuruluşlarıdır." hükümleri yer almaktadır. "Kadrolar" başlıklı 438'inci maddesi ise; "(1) Kadroların tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre düzenlenir." şeklindedir.

10.07.2018 tarihinde yürürlüğe konulan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenlenmiş olup, "Kadro ihdası" başlıklı 5'inci maddesine göre bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadrolarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ihdas edileceği,

"Kadroların Dağılımı" başlıklı 6'ncı maddesine göre; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen kadroların, eklendikleri tarihten itibaren bir ay içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca unvan, sınıf, derece ve adet belirtmek suretiyle, yurtiçinde merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatlarında birimler itibariyle, yurtdışında ise toplam sayı olarak dağılımının yapılacağı,

Birinci fıkraya göre yapılan kadro dağılımı incelenmek üzere kamu personeli bilgi sisteminin ilgili alanına kaydedileceği ve bu kadroların dağılımlarının Cumhurbaşkanlığınca onaylanmasını müteakip kullanılabileceği ve bu dağılımdan sonra kadrolarda yapılacak birim değişikliklerinde de aynı usule uyulacağı ve ihdas edilen veya değiştirilen kadroların, bunlara ilişkin dağılım cetvellerinin onaylandığı tarihten itibaren geçerli olmak üzere kullanılacağı,

"Kadroların Değişimi" başlıklı 7'nci maddesine göre ise; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşlara verilmiş bulunan ve ekli cetvellerde gösterilen dolu kadrolarda derece değişikliğinin Cumhurbaşkanlığınca yapılacağı,

Kurum ve kuruluşlara verilmiş bulunan ve ekli cetvellerde gösterilen kadrolardan boş olanların; hizmetlerinin ifası için ihtiyaç duyulan kadroların karşılanması amacıyla sınıf, unvan

ve derecelerinin değiştirilmesinin ve iptalinin Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili veya ilişkili kurum ve kuruluşun veya bakanlığın talepleri üzerine yapılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki bahsedilen mevzuat birlikte değerlendirildiğinde, memurların çalıştırılması boş bir kadronun bulunması ve bu kadroya atanması şartlarına bağlıdır. Bununla birlikte, mevzuatta hizmetlerinin ifası için ihtiyaç duyulan kadroların karşılanması amacıyla sınıf, unvan ve derecelerinin değiştirilmesinin ve iptalinin Cumhurbaşkanlığınca onaylanmasına bağlıdır. Demek oluyor ki; Kadro ihdası için, harcama birimleri itibariyle sınıf, unvan ve derecelerinin belirtilmesi gerekir. Dolayısıyla, birimlere dağıtılan bu cetvellerde derece ve adetlerine riayet etmek şarttır.

Cumhurbaşkanlığınca ihdas edilen veya değiştirilen kadro cetvellerinin incelenmesinde; Tarım ve Orman Bakanlığının Kadro Dağılım Cetvellerinin, Bütçe Kanununa göre kendisine ödenek tahsis edilen birimlerine (ilçe müdürlüklerine) göre dağıtılmadığı,

Memurlara ödenen aylık cetvellerinin karşılaştırılması sonucunda, memurların çalıştıkları birimlerde; Kadro Dağılım Cetvelleri ile Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sisteminden (KPHYS) alınan ödeme bilgileri karşılaştırılmış olup; Sınıf, unvan ve derecelerine göre dağıtılmış kadro sayılarının üzerinde ödemede bulunduğu bir başka deyişle görevli bulundukları birimde yükselebilecekleri bir boş kadro derecesi bulunmaksızın memur çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Uygulamanın 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 67'nci maddesinin *“Diğer şartları taşımakla birlikte üst derecelerde (...)143 kadro olmadığı için derece yükselmesi yapamayan memurların kazanılmış hak aylıkları, öğrenim durumları itibariyle yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla işgal etmekte oldukları kadroların üst derecelerine yükseltilir”* hükmü gereğince derece terfi yapılan memurların kazanılmış hak aylık derecelerinden ödenmesi mümkün bulunduğundan bu personel için herhangi bir atama işlemine tabi tutulmadıkları ve bu kadrolar için ihtiyaç duyulan yeni derece değişikliklerinin de yapılmamasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kadro dağılım cetvellerinin;

- Bütçe Kanununa göre kendisine ödenek tahsis edilen birimlerine (ilçe müdürlüklerine) göre dağıtılması,

- Bakanlık Birimlerince ihtiyaç duyulan kadro derecelerinin kendi sınıf ve unvanlarında çalışan memurların kazanılmış hak terfi tarihlerinden önce değişikliklerinin yapılması,

- Çalışan memurların derece terfilerinde gerekli olan boş kadroya atama işlemlerinin gerçekleştirilmesi,
sağlanmalıdır.

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>

8. EKLER**EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Balıkçı Barınakları Üst Yapılarının Kiralama Sözleşmesine Dayanmaksızın Su Ürünleri İle İlgisi Bulunmayan Gerçek ve Tüzel Kişilerce Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu çözüme kavuşturulamadığından yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Kişilerden Alacaklara Esas Bilgi ve Belgelerin Eksik Olması ve İlgili Hesabın Tam ve Doğruluğunun Teyit Edilememesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu yerine getirilemediği için yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Kurumca Verilen Borçlardan Alacakların Tam ve Doğru Olarak Raporlanmaması Nedeniyle Takip ve Tahsilinin Yapılamaması	2023	Yerine Getirilmedi	Yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilerden Kaynaklanan Alacakların Gerçek Tutarı Göstermemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Kredilerin takibi için gerekli ayrıntılara ilişkin bilgi yetersizlikleri nedeniyle yeniden bulgu konusu yapılmıştır.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ**

2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Özet Bilançosu (31.12.2024)	4
Tablo 2: Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Karşılaştırmalı Konsolide Gelir Tablosu (31.12.2024)	5
Tablo 3: 2023 Yılı Birimler İtibarıyla Döner Sermaye İşletme Gelirleri	10
Tablo 4: 2023 Yılı Birimler İtibarıyla Tahakkuk Eden Üretimi Teşvik Primleri	10

KISALTMALAR

BKMYBS: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi

GTHB: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurum

ÜTP: Üretimi Teşvik Primi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Üretimi Teşvik Primi Ödemelerinin, İşletmenin Bünyesinde Görev Alan ve Karın Elde Edilmesinde Emeli Geçen Personele, Katkıları Oranında Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner sermayeli işletmeler, genel ve özel bütçeli idarelerin kanunlarla verilen temel ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan, piyasada fiyatlandırılabilir olan ve genel idare ilkelerine göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetleri sürdürebilmek için oluşturulan birimlerdir.

Tarım ve Orman Bakanlığının teşkilat ve görevleri 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15'inci bölümünde düzenlenmiştir.

Kararname'nin 439'uncu maddesinde; Bakanlığın ihtiyaç duyduğu hallerde ve lüzum gördüğü merkezlerde Bakanın onayı ile görev ve hizmetleriyle ilgili döner sermayeli işletmeler kurabileceği, işletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik'le düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak Kararnamede çıkarılacağı ifade edilen Yönetmelik henüz çıkarılmamıştır.

Öte yandan 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında maddenin yürürlüğe girdiği tarihte teşkilatlarına ilişkin kanun veya kanun hükmünde kararnameleri yürürlükten kaldırılan bakanlıkların veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının döner sermaye işletmelerinin, her türlü taşınır, araç, gereç ve malzeme, demirbaş ve taşıtlar, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanları ve kadro ve pozisyonlarında bulunan personeli ile birlikte, ilgili bakanlığın veya kamu kurum ve kuruluşunun birimlerinin ve/veya görevlerinin bünyesinde düzenlendiği bakanlıkta veya kamu kurum ve kuruluşunda kurulan döner sermaye işletmesine, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredilmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

Bu hükümlere dayanılarak Mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) Döner Sermayeli İşletmeleri, Tarım ve Orman Bakanlığına devredilmişlerdir.

Devir sonrasında herhangi bir düzenleme de yapılmadığından Bakanlık bünyesinde kurulan döner sermayeli işletmeler, kuruluşundaki mevzuata göre işletilmeye devam edilmektedir.

Halen yürürlükte olan 969 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun'a dayanılarak kurulan işletmeler 31.12.2015 tarihli Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre faaliyetlerini yürütmektedirler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Daha önce Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren döner sermaye işletmeleri, 2019 yılında Bakanlığın ilgası ile Tarım ve Orman Bakanlığınca devralınmış olup, ilga edildikleri Bakanlığın bünyesindeki usul ve esaslara göre işletilmeye devam edilmektedirler. Döner Sermaye İşletmelerinin Bakanlıktan bağımsız bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri, İl Tarım ve Orman Müdürlükleri ve diğer enstitü ve merkez müdürlükleri nezdinde kurulmuşlardır. Bu kapsamda 208 adet döner sermayeli işletme faaliyet göstermektedir.

Döner sermayeli işletmelerinin nezdinde kuruldukları birimlere göre tasnifi aşağıdaki şekildedir;

- İl Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (81 İl Md.)
- Gıda Kontrol Laboratuvarları Döner Sermaye İşletmeleri (30 Adet)
- Bölgesel Araştırma Enstitüleri Döner Sermaye İşletmeleri (10 Adet)
- Zirai Karantina Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (12 Adet)
- Tohum Sertifikasyon Test Merkezi Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (7 Adet)
- El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (6 Adet)
- Eğitim Merkezi Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (2 Adet)
- Konu Araştırma Enstitü Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (25 Adet)
- Merkez Araştırma Enstitü Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (10 Adet)
- Veteriner Sınır Noktası Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri (11 Adet)
- Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmesi (9 Adet)
- Tohum Tescil Test Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi

- Merkez İkmal Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi
- Kafkas Arısı Üretim, Eğitim ve Gen Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi
- Tarım Alet ve Makine Test Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi
- Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi

Döner sermayeli işletmelerinin açılması, kapatılması veya birleştirilmesine Bakan yetkili olup bunlarla ilgili işlemler Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin hazırlanması, verilecek hizmetlere ilişkin fiyatların tespit edilmesi ve dönem sonunda tüm döner sermayeli işletmelerin tekil mali tablolarına dayanılarak konsolide mali tabloların hazırlanması ve Sayıştaya sunulması ve sair koordinasyon işleri, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde Döner Sermaye Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Merkez teşkilatında döner sermaye iş ve işlemlerini yürüten Daire Başkanlığından başka yönetim kurulu gibi bir üst yönetim yapısı bulunmamaktadır.

İşletmeler, kuruldukları Bakanlık birimlerinde işletilmekte olup, birimlerin en üst yöneticileri, döner sermaye bütçelerinin de harcama yetkilileridir. Ancak faaliyet gösteren işletmelerin her birinin muhasebe işlemlerini yürütmek üzere bir sayman kadrosu bulunmaktadır. Sayman dışında gelir, harcama ve diğer gerçekleştirme işlemleri, harcama birimi yöneticilerince görevlendirilen personel tarafından yürütülmektedir. Bu personelin kadroları genel bütçede kadrolu personeldir. Ayrıca döner sermaye bütçesi imkânları ölçüsünde istihdam edilen işçiler de bulunmaktadır.

2024 yıl sonu itibarıyla Döner Sermaye İşletmelerinde 101'i memur, 118'u daimi işçi ve 899'i sürekli işçi olmak üzere toplam 1.118 görevli personel bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri mali işlemleri, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir. İşletmelerin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve muhasebeleştirilmesi ile raporlanması işlemleri bu Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmektedir.

969 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre kurulan döner sermaye işletmeleri Mülga GTHB döner sermaye işletmeleri olarak da adlandırılabilir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin; sermaye kaynaklarına, faaliyet alanlarına, gelirlerine, giderlerine ve merkez payı olarak adlandırılan Bakanlık merkez döner sermaye işletmesine aktarılacak tutarlara ilişkin hükümler anılan 969 sayılı Kanun'da düzenlenmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin gelirleri; işletmelerin faaliyet alanlarıyla ilgili mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirlerden, faiz gelirlerinden, işletmelere ait lüzumu kalmayan ve hurdaya ayrılan taşınır ve taşınmazların satış bedellerinden, istekli ve yüklenicilerden kesilecek gecikme cezaları ile gelir kaydedilecek teminatlardan, işletmelere ait taşınır ve lojmanlar hariç taşınmazlardan elde edilen kira bedellerinden, reklam gelirlerinden ve benzeri diğer gelirlerden oluşmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin faaliyetleri neticesinde elde ettiği gelirler, Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre kurumlar vergisinden istisnadır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri aylık gayrisafi hasılatın %15'ini hazine payı olarak aktarmaktadır. Döner sermaye işletmelerinin yıllık karları, tahsis edilen sermayeye ulaşılan kadar sermayeye eklenmekte, tahsis edilen sermaye tutarını aşan kısımları ise Hazineye irat kaydedilmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin sermaye miktarı 969 sayılı Kanun'a göre 100.000.000,00 TL iken zaman içerisinde yapılan sermaye artışları ile 31.12.2024 itibarıyla 115.264.368,62 TL olmuştur. 2024 yılı aktif büyüklüğü 6.391.758.016,23 TL olup işletmelerin konsolide özet bilançosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Özet Bilançosu (31.12.2024)

Aktif (Varlıklar)		Pasif (Kaynaklar)	
I-Dönen Varlıklar	6.305.229.357,34	III-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.053.950.878,39
II-Duran Varlıklar	86.528.658,89	IV-Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	707.872.242,00
		V-Özkaynaklar	3.629.934.895,84
Aktif Toplamı	6.391.758.016,23	Pasif Toplamı	6.391.758.016,23

2024 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin konsolide net satışları 8.012.118.825,37 TL, satışların maliyeti 858.233.690,05 TL ve brüt satış karı 7.153.885.135,32 TL'dir. Dönem net karı ise 3.661.628.912,11 TL'dir. Döner Sermaye İşletmelerinin 2023-2024 yılları karşılaştırmalı konsolide gelir tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Karşılaştırmalı Konsolide Gelir Tablosu (31.12.2024)

	2023	2024
A- BRÜT SATIŞLAR	5.043.259.725,85	8.085.602.307,59
1- Yurt İçi Satışlar	4.914.915.842,24	8.019.498.842,65
2- Yurt Dışı Satışlar	93.980.121,38	15.763.840,86
3- Diğer Gelirler	34.363.762,23	50.339.624,08
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	33.959.922,92	73.483.482,22
1- Satıştan İadeler (-)	21.611.673,11	18.028.766,89
2- Satış İskontoları (-)	3.098,19	1,00
3- Diğer İndirimler (-)	12.345.151,62	55.454.714,33
C- NET SATIŞLAR	5.009.299.802,93	8.012.118.825,37
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	590.466.389,68	858.233.690,05
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	218.166.777,34	273.104.302,55
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	163.995.162,50	206.289.087,17
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	204.119.397,66	369.477.358,48
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	4.185.052,18	9.362.941,85
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	4.418.833.413,25	7.153.885.135,32
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	2.608.261.159,96	4.234.028.424,41
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	26.192.820,50	33.962.990,88
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	361.522,88	1.008.080,09
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	2.581.706.816,58	4.199.057.353,44
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	1.810.572.253,29	2.919.856.710,91
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	298.295.942,56	879.801.026,67
1- Faiz Gelirleri	251.652.587,73	803.605.423,86
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	1.727.872,78	3.227.684,07
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	1.791.652,32	1.233.025,12
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Enflasyon Düzeltmesi Karları	0,00	0,00
7- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	43.123.829,73	71.734.893,62
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	34.148.357,67	53.416.083,58
1- Karşılık Giderleri (-)	33.571.895,27	52.996.165,82
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	2.037,57
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Enflasyon Düzeltmesi Zararları (-)	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	576.462,40	417.880,19
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	2.074.719.838,18	3.746.241.654,00
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	13.122.908,72	14.655.112,11
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	171.166,94	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	12.951.741,78	14.655.112,11
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	47.391.503,08	99.267.854,00
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	3.359.680,72	2.492.906,37
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	44.031.822,36	96.774.947,63
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	2.040.451.243,82	3.661.628.912,11

J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	2.040.451.243,82	3.661.628.912,11

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması, 01.05.2007 tarihli Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Anılan Yönetmelik ile döner sermayeli işletmelerdeki mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak hesap planları, hesapların işleyişi ve muhasebeleştirme işlemlerinde kullanılacak defter ve belgeler ile dönem sonlarında düzenlenecek mali raporların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Döner sermaye işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasında Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi (BKMYBS) kullanılmaktadır. BKMYBS yazılımı TÜBİTAK tarafından geliştirilmiş olup; Kontrol ve yönetimi Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından işletilmektedir. Yönetmelik gereği kullanılması gereken yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesaplar defterleri ile kullanılacak belgeler bu yazılım tarafından elektronik olarak muhasebe yetkililerine sağlanmaktadır. Dönem sonlarında muhasebe birimleri itibarıyla düzenlenmesi gereken geçici mizan, kesin mizan, bilanço ve gelir tablosu gibi raporlar bu sistemden muhasebe yetkililerince üretilebilmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri tarafından işletme bazlı düzenlenen dönem sonu tablolar, merkezde birleştirilerek 208 adet işletmeye ait mali raporlar düzenlenmekte ve ilgili birimlere ve Sayıştaya verilmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Mali Raporları;

- Birleştirilmiş Veriler Defteri
- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Üretimi Teşvik Primi Ödemelerinin, İşletmenin Bünyesinde Görev Alan ve Karın Elde Edilmesinde Emeği Geçen Personele, Katkıları Oranında Yapılmaması

Bakanlık personeline ödenen üretimi teşvik primlerinin ödemelerinde; işletme bünyesinde görev yapan ve kârın elde edilmesinde "emeği geçen personel" kavramına riayet

edilmediği ve İşletme kârına esas tutulan gelirlerin tamamının üretimi teşvik primi ödemelerine kaynak teşkil ettiği görülmüştür.

969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun'un "Döner sermayenin faaliyet alanları" başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Döner sermaye işletmelerinden elde edilen kârın en fazla % 80'i, Bakanlık kadro ve pozisyonlarında bulunan personelden kârın elde edilmesinde emeği geçen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve bu Kanunun 4/B maddesine tâbi personele katkıları oranında, asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere, üretimi teşvik primi olarak ödenebilir. Üretimi teşvik priminin miktarı ile ödenmesine ilişkin esas ve usûller; görev yapılan birimin iş hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin hizmet sınıfı, kadro unvanı ve çalışma süresi gibi kriterler dikkate alınarak, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Üretimi teşvik primi dağıtımı işletme bünyesi ile sınırlıdır. İşletmenin zararı, izleyen yılların kârlarından mahsup edilir."* denilmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Üretimi Teşvik Priminin Dağıtım ve Hesaplama Esasları" başlıklı dördüncü bölümünde üretimi teşvik primi, dağıtım esasları ve prim hesaplama esasları anlatılmıştır. Bu bölümün 42'nci maddesinin (c) bendinde; *"Üretimi teşvik primi, Bakanlık kadro ve pozisyonlarında bulunan personelden işletme bünyesinde görev yapan ve kârın elde edilmesinde emeği geçen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (A) ve (B) fıkralarına göre istihdam edilen personele ödenir."* denilmiştir. Yönetmeliğin "Prim hesaplama esasları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; *"Primin hesaplanması; iş hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin hizmet sınıfı, kadro unvanı ve pozisyonu ile çalışma süresi dikkate alınmak suretiyle aşağıdaki esaslara göre belirlenir."* denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Bakanlık bünyesinde bulunan personele yapılacak üretimi teşvik primlerinin, işletmenin bünyesinde görev alan ve kârın elde edilmesinde emeği geçen personele katkıları oranında ödenmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu ödemelerin uygulamada Tarım ve Orman Bakanlığında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (A) ve (B) fıkralarına göre istihdam edilen personelin neredeyse tamamına, işletme kârına olan emeği, katkısı ve işletme bünyesinde çalışıp çalışmaması göz önünde bulundurulmadan ödendiği görülmüştür.

Aşağıdaki tablolarda sırasıyla birimler itibarı ile tahakkuk eden üretimi teşvik primi tutarları ve döner sermaye işletme gelirleri ve birimleri gösterilmiştir. Tablolardan anlaşılabacağı üzere işletme kârının elde edilmesinde emeği, katkısı olmayan birimlerin personeline de üretimi teşvik primi tahakkuk ettirilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Birimler İtibarıyla Döner Sermaye İşletme Gelirleri

GELİRİ ELDE EDEN HİZMET BİRİMİ	NET GELİR (TL)
Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı	883.440,34
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	4.181.686,26
Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü	4.315.281,68
Hayvancılık Genel Müdürlüğü	11.798.823,70
Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü	71.781.879,54
Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü	871.059.172,39
GENEL TOPLAM	964.020.283,91

Tablo 4: 2023 Yılı Birimler İtibarıyla Tahakkuk Eden Üretimi Teşvik Primleri

ÜTP TAHAKKUKUNA ESAS HİZMET BİRİMİ	BRÜT TUTAR (TL)
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	10.680.911,60
Basın Müşavirliği	3.400.003,74
Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü	12.590.053,37
Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü	18.886.904,01
Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü	33.959.663,55
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	44.314.536,86
Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı	37.375.832,46
Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü	61.115.268,10
Hayvancılık Genel Müdürlüğü	20.738.729,98
Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü	7.948.522,19
İç Denetim Başkanlığı	461.520,01
Özel Kalem Müdürlüğü	3.946.466,26

Personel Genel Müdürlüğü	29.910.443,24
Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	1.688.635,53
Strateji Geliştirme Başkanlığı	22.195.417,30
Şeker Dairesi Başkanlığı	4.039.057,40
Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı	10.443.642,08
Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü	31.873.194,72
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	79.351.339,08
GENEL TOPLAM	434.920.141,18

Yukarıdaki tablolardan da anlaşılacağı üzere; ilk tabloda gösterilen 6 birimin döner sermaye faaliyetlerinden kaynaklı 964.020.283,91 TL gelir elde edilmiş; gerekli yükümlülükler düşüldükten sonra, dönem net karının %80'i olan 434.920.141,18 TL ise ikinci tabloda gösterilen 19 birim personeline katkılarına bakılmaksızın dağıtılmıştır. Bir başka deyişle 13 birim personelinin döner sermaye gelirlerine doğrudan katkıları bulunmadığı halde, bu birim çalışanlarına da üretimi teşvik primi ödenmiştir.

Uygulamada iş hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin hizmet sınıfı, kadro unvanı ve pozisyonu ile çalışma süresi dikkate alınarak ÜTP hesaplanmakta, bu personelin "işletme karına katkı" sı dikkate alınmamaktadır.

Öte yandan; Döner Sermaye işletmelerinin gelir çeşitlerinin incelenmesinde, 190'a yakın hizmet karşılığında döner sermaye geliri elde edildiği, gelirlerin önemli bir kısmının "belgelendirme ve izin verme" gelirlerinden ibaret olduğu görülmektedir. Belgelendirme ve izin verme gelirleri ise şekli mevzuatla belirlenmiş olup satış bedelleri ise maliyet ve personel katkısına ihtiyaç duymaksızın Bakan onayı ile belirlenen belgelerin satışından sağlanan gelirlerdir. Ancak personel katkısı gerekip gerekmediğine bakılmaksızın tüm gelirler ÜTP dağıtımına esas tutulmaktadır. Dolayısıyla "belgelendirme ve izin verme" gibi personel katkısına ihtiyaç duyulmaksızın elde edilen gelirlerin dağıtımına esas tutulması "emeği geçen personel" kriterine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Bakanlık bünyesinde bulunan personele yapılacak üretimi teşvik primleri ödemelerinin,

-İşletmenin bünyesinde görev alan ve kârın elde edilmesinde emeği geçen personele, işletme kârına katkıları oranında ödenmesini sağlayacak düzenleme yapılması,

İşletmelerin gelir çeşitlerinin elde ediliş şekilleri değerlendirilerek, personel katkısı gerektirmeyen gelir çeşitlerinin, ÜTP dağıtımına esas tutulan matraha dahil edilmemesi, gerekir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI DOĞA
KORUMA VE MİLLİ PARKLAR DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ**

2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	8
6. DENETİM BULGULARI	8
7. EKLER	13

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri Özet Bilançosu (31.12.2024) (TL)	4
Tablo 2: Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri Konsolide Gelir Tablosu (TL)	4

KISALTMALAR

BKMYBS	:Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi
DKMP	:Doğa Koruma ve Milli Parklar
GTHB	:Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
OSİB	:Orman ve Su İşleri Bakanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Korunan Alanlarda Elde Edilen İşletme ve Ağaçlandırma Bedeli Alacaklarının Ticari Alacaklar Hesap Grubunda Raporlanmaması

B. Diğer Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner sermayeli işletmeler, genel ve özel bütçeli idarelerin kanunlarla verilen temel ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan, piyasada fiyatlandırılabilir olan ve genel idare ilkelerine göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetleri sürdürebilmek için oluşturulan birimlerdir.

Tarım ve Orman Bakanlığının teşkilat ve görevleri 10.07.2018 tarihli ve 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15'inci bölümünde düzenlenmiştir.

Kararname'nin 439'uncu maddesinde; Bakanlığın ihtiyaç duyduğu hallerde ve lüzum gördüğü merkezlerde Bakanın onayı ile görev ve hizmetleriyle ilgili döner sermayeli işletmeler kurabileceği, işletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik'le düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak Kararnamede çıkarılacağı ifade edilen Yönetmelik henüz çıkarılmamıştır.

Öte yandan 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında maddenin yürürlüğe girdiği tarihte teşkilatlarına ilişkin kanun veya kanun hükmünde kararnameleri yürürlükten kaldırılan bakanlıkların veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının döner sermaye işletmelerinin, her türlü taşınır, araç, gereç ve malzeme, demirbaş ve taşıtlar, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanları ve kadro ve pozisyonlarında bulunan personeli ile birlikte, ilgili bakanlığın veya kamu kurum ve kuruluşunun birimlerinin ve/veya görevlerinin bünyesinde düzenlendiği bakanlıkta veya kamu kurum ve kuruluşunda kurulan döner sermaye işletmesine, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredilmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

Bu hükümlere dayanılarak Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı (OSİB) Döner Sermayeli İşletmeleri, Tarım ve Orman Bakanlığına devredilmişlerdir.

Devir sonrasında herhangi bir düzenleme de yapılmadığından Bakanlık bünyesinde iki ayrı yasaya dayanarak kurulan döner sermayeli işletmeler, kuruluşlarındaki mevzuata göre işletilmeye devam edilmektedir.

Mülga 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye dayanılarak kurulan işletmeler faaliyetlerini 18.10.2012 tarihli Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği'ne göre faaliyetlerini yürütmektedirler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Evvelce Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren döner sermaye işletmeleri, 2019 yılında Bakanlıkların ilgası ile Tarım ve Orman Bakanlığınca devralınmış olup, ilga edildikleri Bakanlığın bünyesindeki usul ve esaslarına göre işletilmeye devam edilmektedirler. Döner Sermaye İşletmelerinin Bakanlıktan bağımsız bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bakanlığın kuruluş yasasındaki teşkilat birimleri nezdinde, daha ziyade taşra birimlerinde kurulmuşlardır.

Bu kapsamda;

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar hesap planında işlem gören 1 adet Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, 1 adet Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, 81 adet DKMP İl Şube Müdürlüğü ile 10 adet Milli Park Müdürlüğü nezdinde olmak üzere toplamda 93 adet döner sermaye işletmesi ile hizmet vermekte olup 93 adet sayman kadrolarının aylıkları genel bütçe kaynaklarından ödenmektedir.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü merkezde, işletme bütçelerinin hazırlanması, İşletmelerin dönem sonu mali tablolarının konsolide edilmesi ve Sayıştaya sunulması, kurumlar vergisine ilişkin tutarların hesaplanması, beyannamelerin düzenlenmesi ve ödenmesi işlemleri, işletmelerin nakit yönetimi, hizmet içi eğitim, işletmelerle koordinasyon ile merkez hissesi olarak toplanan paylarının harcanmasında gerekli gerçekleştirme işlemlerinin yürütülmesi iş ve işlemlerini yürütülmektedir. Merkez Döner Sermaye Müdürlüğünün; Genel İdare Hizmetlerinde 1 Müdür, 1 Müdür Yardımcısı ve 5 Tekniker ve 1 Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni kadrosu bulunmaktadır. 2024 sonu itibarıyla bu kadrolardan 5 Tekniker ve 1 Veri Hazırlama İşletmeni kadroları doludur.

Taşrada ise döner sermaye işletmeleri, işletme yöneticileri tarafından yönetilmektedir. İşletme yöneticileri taşradaki işletmelerin en üst yöneticileridir. Bunlar bölge müdürleri ve milli parklar müdürleridir.

Ayrıca istihdam edilen personelden 424 adedi Döner Sermayeden maaş almakta olup

bunların 205'i sürekli işçi ve 219'u Tarım İşçisi unvanlarında görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Döner Sermaye" başlıklı 22'nci maddesine istinaden kurulan Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği hükümlerine göre faaliyetlerini yürütmekte olup işletmelerin; sermaye kaynaklarına, faaliyet alanlarına, gelirlerine, giderlerine ile merkez payı olarak adlandırılan ve Bakanlık merkez döner sermaye işletmesine aktarılacak tutarlara ilişkin hükümler de yine aynı Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

Söz konusu döner sermaye işletmelerinin gelirleri; Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde sayılan faaliyetlerle ilgili her türlü mal ve hizmet satış gelirlerinden, işletmenin faaliyet alanına giren konularda verilecek her türlü ölçüm, tespit, rapor ve yürütülen proje hizmetlerinden elde edilen gelirlerden, şartlı bağış ve yardımlardan, faiz, komisyon ve benzeri gelirlerden, yapı, tesis, makine, ekipman ve cihazların kiraya verilmesi karşılığında elde edilen gelirlerden, gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine verilecek reklâmcılık hizmetleri ile proje hazırlama hizmetleri karşılığında elde edilen gelirlerden, görev alanı kapsamına giren her türlü yapı ve tesislerin işletilmesi veya işlettilmesinden elde edilen gelirlerden, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu hükümlerince elde edilen gelirden, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'na tâbi milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarından elde edilen yararlanma, giriş ücretleri, intifa ve irtifak hakları, yayın ve bu kapsamdaki diğer gelirlerden oluşan milli parkları koruma ve geliştirme gelirlerinden, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'na tâbi milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarında 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında kiralamaya konu olan yapı ve tesisler ile açık alan etkinliklerinin yıllık işletme bedelinin %5'ine tekabül eden ağaçlandırma bedelinden, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'na tâbi milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarından ilgili mevzuat uyarınca elde edilen diğer gelirlerden ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır.

2024 mali yılında 93 adet döner sermaye işletmesinin konsolide gelirleri ağırlıklı olarak; av yaban hayatı gelirleri, milli park tabiat parkı tabiatı koruma alanı ve tabiat anıtlarından elde edilecek gelirler, belgelendirme ve izin verme gelirleri ile faiz gelirlerinden kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin yaptığı faaliyetler dolayısıyla Kurumlar Vergisi mükellefiyeti de bulunmaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin yıllık brüt hasılatları üzerinden %10 oranında Hazineye pay verilmektedir. İşletmelerin yıllık karları, tahsis edilen sermayeye ulaşılan kadar sermayeye eklenmekte, tahsis edilen sermaye tutarını aşan kısımları ise Hazineye irat kaydedilmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin sermaye miktarı 645 sayılı KHK hükümleri uyarınca 2017/9959 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 100.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin konsolide özet bilançosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri Özet Bilançosu (31.12.2024) (TL)

Aktif (Varlıklar)		Pasif (Kaynaklar)	
I-Dönen Varlıklar	893.085.930,55	III-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.142.882.951,63
II-Duran Varlıklar	593.465.179,90	IV-Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	138.845.895,80
		V-Özkaynaklar	204.822.263,02
Aktif Toplamı	1.486.551.110,45	Pasif Toplamı	1.486.551.110,45

2024 yılında konsolide net satışları 996.373.960,31 TL, satışların maliyeti 100.983.618,43 TL ve brüt satış karı 895.390.341,88 TL'dir. Dönem net zararı toplamı ise 2.340.234,24 TL'dir. Döner Sermaye İşletmelerinin 2024 yılına ait konsolide gelir tablosu aşağıdaki tablodadır.

Tablo 2: Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri Konsolide Gelir Tablosu (TL)

A- BRÜT SATIŞLAR	1.024.623.424,12
1- Yurtiçi Satışlar	1.024.616.164,16
2- Yurtdışı Satışlar	0,00
3- Diğer Gelirler	7.259,96
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	28.249.463,81
1- Satıştan İadeler (-)	13.231.906,98
2- Satış İskontoları (-)	14.978.707,50
3- Diğer İndirimler (-)	38.849,33
C- NET SATIŞLAR	996.373.960,31
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	100.983.618,43
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	100.983.618,43
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	895.390.341,88

E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	976.078.322,64
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	976.078.322,64
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-80.687.980,76
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	203.546.022,21
3- Faiz Gelirleri	15.166.903,66
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00
6- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00
7- Kambiyo Karları	0,00
8- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
9- Enflasyon Düzeltmesi Karları	164.100.471,96
10- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	24.278.646,59
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	70.878.292,43
2- Karşılık Giderleri (-)	236,25
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00
4- Kambiyo Zararları (-)	0,00
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00
6- Enflasyon Düzeltmesi Zararları	70.231.938,61
7- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	646.117,57
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	51.979.749,02
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	5.224.575,80
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	2.519.410,48
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	2.705.165,32
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	1.536.292,88
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	205.231,38
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.331.061,50
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	55.668.031,94
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)	58.008.266,18
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-2.340.234,24

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin mali işlemleri, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir. İşletmelerin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve muhasebeleştirilmesi ile raporlanması işlemleri bu Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması, 01.05.2007 tarihli Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Anılan Yönetmelik ile döner sermayeli işletmelerdeki mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak hesap planları, hesapların işleyişi ve muhasebeleştirme

işlemlerinde kullanılacak defter ve belgeler ile dönem sonlarında düzenlenecek mali raporların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Döner sermaye işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 2021 yılı Kasım ayına kadar Döner Sermaye Yönetim Bilgi Sistemini (DMİS) kullanmakta iken bu tarihten sonra yine aynı Bakanlık tarafından hizmete sunulan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemini (BKMYBS) kullanmaktadır.

Yönetmelik gereği kullanılması gereken yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesaplar defterleri ile kullanılacak belgeler BKMYBS tarafından elektronik olarak muhasebe yetkililerine sağlanmaktadır. Dönem sonlarında muhasebe birimleri itibarıyla düzenlenmesi gereken geçici mizan, kesin mizan, bilanço ve gelir tablosu gibi raporlar bu sistemden muhasebe yetkililerince üretilebilmektedir.

93 adet Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerne ait mali tablolar, işletme bazlı düzenlenen dönem sonu tabloların merkezde birleştirilmesi ile düzenlenmekte ve düzenlenen mali tablolar ilgili birimlere ve Sayıştaya sunulmaktadır.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma Ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri 2024.yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Korunan Alanlarda Elde Edilen İşletme ve Ağaçlandırma Bedeli Alacaklarının Ticari Alacaklar Hesap Grubunda Raporlanmaması

Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerine ait mutabakat cetvelleri ile yıl sonu kesin mizanının incelenmesi neticesinde; işletmelerin ana faaliyet konusu olan her türlü yapı ve tesislerin işletilmesi veya işlettilmesinden elde ettiği işletme ve ağaçlandırma bedeli gelirlerine ait tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve yine bu kapsamda çeşitli sebeplerle tahsilatı yapılamayan alacakların takipli alacaklarda izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirin kamu geliri olduğu belirtilmiş, “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde de

bu gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Gelirlerin tahakkuku, takibi ve tahsili” başlıklı 8’inci maddesinde; “(1) İşletme gelirlerinin tahakkuku ve takibi gelir gerçekleştirme görevlilerince, tahsil işlemleri ise muhasebe birimlerince yürütülür.

(2) Alacakların takibinden vazgeçilmesinde, işletmelerin kendi özel mevzuatlarında hüküm bulunmayan hâllerde, Kanunun 79 uncu maddesi hükmüne göre işlem yapılır.” ve “Gerçekleştirme görevlileri ve sorumluluğu” başlıklı 10’uncu maddesinde; “(3) Gelir gerçekleştirme görevlileri; işletme gelirlerinin tahakkuk ve takip işlemlerini yürütürler.

(4) Gider ve gelir gerçekleştirme görevlileri, kendilerine verilen görevlerin mevzuatına ve usulüne uygun olarak yürütülmesinden, düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve diğer gerçekleştirme görevlileri tarafından düzenlenen belgeler üzerinde yapmaları gereken kontrollerden sorumludurlar.” denilmiştir.

Yönetmeliğin “Alacakların takip ve tahsil sorumluluğu” başlıklı 23’üncü maddesinde ise; “(1) Alacakların takip edilerek tahsil edilebilir hâle getirilmesi idarenin görev ve sorumluluğundadır.

(2) Muhasebe yetkilisi, alacakların takibi için gerekli bilgileri ve belgeleri düzenli olarak işletmeye vermekle yükümlüdür.

(3) Muhasebe yetkilisi, idarelerce ilgili mevzuatına göre tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hâle gelmiş gelir ve alacakları ilgili hesaplara kaydederek, nakden veya mahsuben tahsil edilmesinden sorumludurlar.” denilmiştir.

Yönetmelikte, 120 Alıcılar hesabının, niteliği itibarıyla işletmenin faaliyet konusunu oluşturan mal ve hizmet satışlarından kaynaklanan senede bağlanmamış alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Yönetmeliğinin 109’uncu maddesinde; Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabının, işletmelerin mal ve hizmet satış faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve ödeme süresi geçmiş, bu nedenle vadesi birkaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış alacakların izlenmesi için kullanılacağı, 111’inci maddesinde; ise Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabının, şüpheli ticari alacaklar için

ayrılan karşılıkların izlenmesi için kullanılacağı ve Teminatlı alacaklarda karşılığın, teminatı aşan kısım için ayrılacağı ifade edilmiştir.

Mülga 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye dayanılarak kurulan işletmeler faaliyetlerini 18.10.2012 tarihli Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği'ne göre yürütmekte olup Yönetmelik'in, işletmelerin gelirlerinin düzenlendiği 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, görev alanı kapsamına giren her türlü yapı ve tesislerin işletilmesi veya işlettilmesinden elde edilen gelirler denilerek işletme bedeli gelirleri işletmenin faaliyet konusu ile ilgili gelirler arasında sayılmıştır.

Yapılan incelemede, Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin ana faaliyet konusu kapsamında, işletmelerin tasarrufunda bulunan yapı ve tesislerin işletilmesi veya işlettilmesinden elde edilen işletme ile ağaçlandırma bedeli gelirlerine ait tahakkuk kayıtlarının ilgili birimlerce sağlıklı olarak yapılmaması ve muhasebe birimine bilgi verilmemesi sonucunda, bu alacakların ve alacaklarla ilgili diğer işlemlerin takip ve kayıt işlemlerinin yerine getirilememesine sebebiyet verildiği görülmüştür.

Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmeleri tarafından 2024 yılı içerisinde 327.959.918,86 TL İşletme ve 14.259.096,69 TL Ağaçlandırma Bedeli geliri tutarının tahakkuk kayıtları yapılmadan direk gelir yazıldığı görülmüştür. Bu tutara ilave olarak, yılsonunda işletmeler tarafından hazırlanan mutabakat cetvellerinde, çeşitli sebeplerle tahsili sağlanamayan ve takipli alacaklar hesabında izlenilmesi gereken tutarlar ile geç tahsil edilen tutarların, müstecirler tarafından ödenmesi aşamasına kadar tahakkuk kayıtlarının yapılmaması nedeniyle gecikme faizi, güvence bedelleri vb. mali yükümlülüklerine ilişkin toplu ve ayrıntılı bir bilgi sağlanamamakta olup bu sebeplerle 12 Ticari Alacaklar Hesaplarının gerçek değerlerini yansıtmadığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri dikkate alındığında Doğa Koruma ve Milli Parklar Döner Sermaye İşletmelerinin ana faaliyet konusu olan korunan alanlardan elde edeceği işletme ve ağaçlandırma bedeli gelirlerinin takip ve tahsilinin sağlanması amacıyla 120 Alacaklar Hesabı kullanılarak tahakkuk kayıtlarının yapılması, çeşitli sebeplerle tahsilatı yapılamayan alacakların ve karşılıklarının 128 Şüpheli Ticari Alacaklar ve 129 Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesaplarına kaydedilmesi, ilgisine göre, 649 Diğer Olağan Gelir ve Kârlar, 659 Diğer Olağan Gider ve Zararlar, 644 Konusu Kalmayan Karşılıklar, 654 Karşılık Giderleri Hesapları

ile ilişkilendirilmesi ve söz konusu alacağın tahsil edilememesinde sorumluluğu saptanan personel adına 135 Personelden Alacaklar Hesabına kayıt yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

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>

7. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Korunan Alanların Kiralanmasından Doğan Alacakların Ticari Alacaklar Hesap Grubunda Raporlanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Uygulama düzeltilmediğinden bulgu konusu yapılmıştır.