



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI  
DESTEKLEME KURUMU**  
2017 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

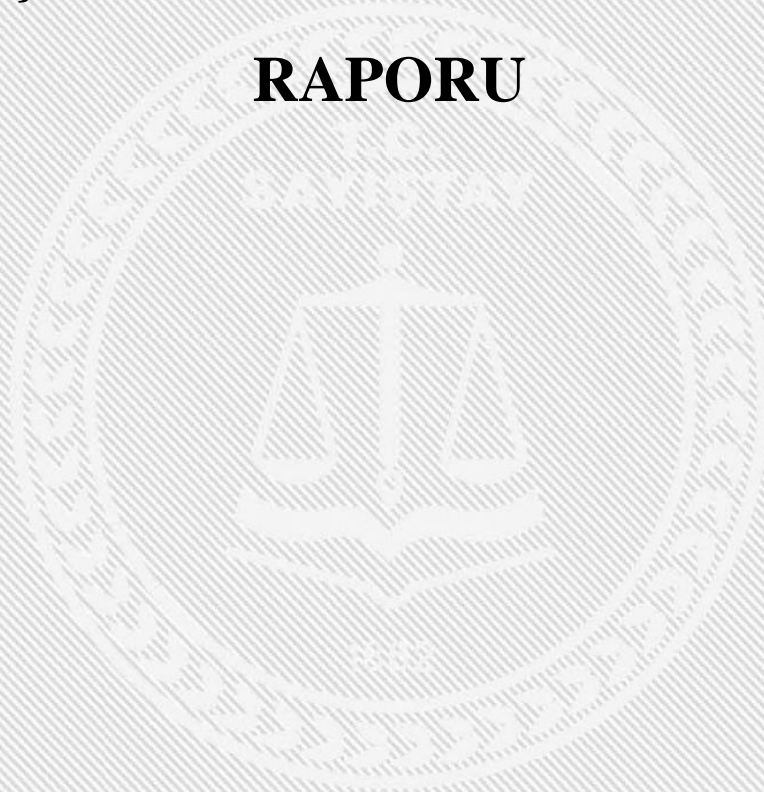
Eylöl 2018



**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI  
DESTEKLEME KURUMU**

**2017 YILI**

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	14
8.	EKLER.....	29



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ÇYFA</b>	: Çok Yıllı Finansman Anlaşması (MFA)
<b>IPA</b>	: Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Yardım Aracı)
<b>IPARD</b>	: IPA Rural Development (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile Desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Programı)
<b>IPSAS</b>	: International Public Sector Accounting Standards (Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları)
<b>TKDK</b>	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
<b>TRGM</b>	: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

## RAPORDA YER ALAN TABLOLAR

**Tablo 1:** Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

**Tablo 2:** Kiralık Binalar İçin Giderler Hesabına Kaydedilen Harcamalar

**Tablo 3:** Kadroların İller İtibariyle Dağılımı

**Tablo 4:** Türkiye için IPARD Tedbirleri Tablosu

**Tablo 5:** Çok Yıllı Finansman Anlaşması Limitleri Tablosu

**Tablo 6:** Davaların Dağılımı





## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İdari ve mali özerkliği bulunan özel bütçeli bir kamu kurumu olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir. Kurumun faaliyet alanı, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasıdır.

Kurumun işletme bütçesinin, stratejik planın, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması gibi görevler İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünün sorumluluğundadır. Merkezde ve İl Koordinatörlüklerinde harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri bulunurken, muhasebe yetkilileri sadece merkezde bulunmaktadır.

TKDK'nın kuruluş kanununun 15 inci maddesine göre kurum bütçesi mali yıl itibari ile Kurum tarafından hazırlanır ve Bakan onayıyla yürürlüğe girer. Kurumun mali iş ve işlemlerine esas teşkil etmek üzere Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmıştır. Kurum harcamaları Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. TKDK'nın mali yönetim, bütçe ve muhasebe işlemleri bu Usul ve Esaslara tabidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, faaliyet raporu ve hesapların işleyişine ilişkin benzer hükümlere, adı geçen Usul ve Esaslarda da yer verildiği görülmektedir. Mali işlemlerde kullanılacak ve ödeme evraklarına bağlanacak belge ve dokümanlar için Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, taşınır mal ve malzemelerin kayıt işlemlerinde ise Taşınır Mal Yönetmeliğine göre işlem yapılacağı hükme bağlanmıştır.

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

Kurum bütçe teklifi gelecek iki yılın bütçe tekliflerini içerecek şekilde hazırlanmaktadır. Kurum bütçe teklifi hazırlandıktan sonra TKDK, Kurum olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) ile ilişkilendirildiği için bütçe teklifini bu birime göndermekte ve TKDK'nın bütçesi TRGM bütçe teklifi içinde transferler hesap kodu içerisinde bütçeleştirilmektedir. Bütçe Kanunu Mecliste kabul

edildikten sonra da Maliye Bakanlığının serbest bıraktığı limitler dâhilinde TRGM bütçesi içine konulan ödenekler TKDK'nın banka hesabına transfer edilmektedir.

TKDK'nın 2017 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 1 numaralı tabloda yer almaktadır.

**Tablo 1: Bütçe Gerçekleştirmeleri Tablosu**

Gider Türleri	2017 Bütçe Ödeneği (TL)	2017 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşen Giderlerin Bütçedeki % Payı
01 Personel Giderleri	186.087.870,00	167.319.783,00	56,67
02 Sos. Güv. Kur. Dev. Pr. Gid.	34.595.500,00	30.903.246,00	10,46
03 Mal ve Hizmet Alım Gid.	208.404.646,00	96.075.419,00	32,54
05 Cari Transferler	258.000,00	101.554,00	0,03
06 Sermaye Giderleri	9.082.305,00	899.874,00	0,30
<b>Toplam</b>	<b>438.428.321,00</b>	<b>295.299 875,00</b>	<b>100,00</b>

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 43 üncü maddesinde TKDK Muhasebe Birimince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu belirtilmiş, aynı Esasların 40 ıncı maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı ifade edilmiştir.

IPARD Programı (IPA Rural Development-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile Desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Programı) Avrupa Birliği (AB) tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere destek olmak amacıyla oluşturulan, Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın Kırsal Kalkınma bileşenidir. Bu program, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır. TKDK'nın genel faaliyet alanı, Avrupa IPARD Programı fonlarını kullandırmaktır

2007-2014 dönemi IPARD I Programı, 2016 yılı sonu itibarıyla sona ermiştir. 2014-2020 dönemi IPARD Programı, 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından resmen onaylanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA II kapsamında Tarım ve Kırsal Kalkınma için IPARD II Yardımını kapsayan finansal anlaşma, Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılıklı imzalanmıştır. İlgili finansal anlaşma 06.05.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

IPARD II kapsamında yer alan tarımsal ve kırsal desteklerle ilgili tedbirler ve alt

tedbirler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4: Türkiye için IPARD Tedbirleri Tablosu**

Tedbir	Alt Tedbir
101 - Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	101-1 - Süt Üreten Tarımsal İşletmeler 101-2 - Kırmızı Et Üreten Tarımsal İşletmeler 101-3 - Kanatlı Eti Üreten Tarımsal İşletmeler 101-4 - Yumurta Üreten Tarımsal İşletmeler
103 - Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar	103-1 - Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması 103-2 - Kırmızı Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması 103-3 - Kanatlı Eti ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması 103-4 - Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması 103-5 - Meyve ve Sebze Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
302 - Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme	302-1 - Bitkisel Üretimin Çeşitlendirilmesi ve Bitkisel Ürünlerin İşlenmesi ve Paketlenmesi 302-2 - Arıcılık ve Arı Ürünlerinin Üretimi, İşlenmesi ve Paketlenmesi 302-3 - Zanaatkarlık ve Yerel Ürün İşletmeleri 302-4 - Kırsal Turizm ve Rekreasyon Faaliyetleri 302-5 - Su Ürünleri Yetiştiriciliği 302-6 - Makine Parkları 302-7 - Yenilenebilir Enerji Yatırımları

**IPARD Programı ve Bütçesine İlişkin Mali Yapı**

IPARD II Program 2014–2020 yıllarını içeren yedi yıllık bir süreci içermektedir. IPARD II için 2014-2020 yılları arasında 801.000.000 Avrosu AB katkısı ve 244.069.412,00 Avrosu ulusal katkı olmak üzere toplam 1.045.069.412,00 Avro bütçe öngörülmüştür. 2014-2020 yıllarında AB katkı miktarları, Çok Yıllı Finansman Anlaşmasında (ÇYFA) şu şekilde yer almaktadır (2 numaralı tablo):

**Tablo 5: Çok Yıllı Finansman Anlaşması Limitleri Tablosu**

Yıl	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avro	69.000.000	69.000.000	69.000.000	148.000.000	148.000.000	149.000.000	149.000.000

IPARD II'nin yıllık bütçeleri ilgili yıl ve ilgili yılı izleyen üçüncü yılın sonuna kadar (2014 yılı için istisna olarak dördüncü yılın sonuna kadar) kullanılabilir (n+3 kuralı). Eğer o yıl için n+3 formülüne göre dönem sonuna kadar kullanılmayan miktarlar varsa bu miktarlar AB'ye iade edilmektedir

IPARD Programı fonunun .%75'i Avrupa Birliği, %25'i Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılanmakta ve bu destek "kamu katkısı" olarak adlandırılmaktadır IPARD Programının uygulanmasında gerek AB'den gelen fonların gerekse milli bütçeden yapılan katkının hibe olarak dağıtımında AB mevzuatı ve kuralları geçerlidir. Diğer bir husus ise, tarımda bu hibe desteğinden faydalanılabilmesi için faydalanıcının talepte bulunduğu hibe desteği miktarı kadar bir yatırım yapmayı kabul etmiş olması gerekir. IPARD II Programı kapsamında desteklenen projelerin yatırım tutarının %50 ila %70 ine karşılık gelen kısmı için hibe verilmektedir

IPARD Programının uygulanması için IPARD kapsamına giren 42 ilde çağrıya çıkılarak faydalanıcıların proje ve başvurularını yapması istenmekte, bunlardan prosedürlere uygun olarak başvurusunu yapanların projeleri incelenerek sözleşme imzalanmakta ve sözleşmede öngörülen işler yapıldıktan sonra da ödemeleri yapılmaktadır. Çağrıya çıkılması, başvuruda bulunulması, başvuruda bulunanların hangi şartları taşıması gerektiği, başvuruda hangi belgelerin aranacağı, başvuruda bulunanların bu işi yapmaları için ilgili kurumlarla ve bankalarla anlaşmalar-protokoller yapılması, projelerin gerçekleştirilmesine ilişkin sözleşmelerin hazırlanması ve imzalanması ve daha sonra işin bitirilmesi ve öngörülen ödemelerin taksitli bağlanarak veya peşin ödenmesi dâhil tüm işlemler, prosedürler ve yapılan kontroller çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

AB'nin verdiği kredilerin tüm tedbir ve alt tedbirler altında uygulanması öngörülmüştür. Tedbirler için uygulanacak hibe desteği de alt tedbir bazında, alt tedbir içinde uygun olan harcamanın çeşidine göre ve AB'yle mutabakatı içeren kurallar (versiyon) çerçevesinde 5.000–3.000.000 Avro arasında değişen miktarlarda belirlenebilmektedir.

Uygulama birimi olan TKDK Finansman Genel Koordinatörlüğü tarafından aylık, üç aylık ve yıllık raporlar hazırlanarak Yönetim Otoritesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına ve Ulusal Yetkilendirme Otoritesi Hazine Müsteşarlığına rapor verilmekte ve yapılan tüm işlemlerde yine TKDK'nın iç denetim birimi ve Denetim Otoritesi olarak Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörler Kurulunun Denetimine tabi tutulmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon olarak hem ulusal bütçeden hem de AB'den gelen nakit akışlarının kontrolünü sağlamakla yükümlüdür.

### **Muhasebe ve Raporlama**

TKDK'nın IPARD Bütçesini yürütmek üzere uyguladığı muhasebe sistemi, Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak Estonyalı bir muhasebe uzmanından yardım almak suretiyle geliştirilmiştir. Muhasebe sistemi, hesap planı, kayıtlar, mali rapor ve tabloların

neleri içereceği, ne şekilde hazırlanacağı vb. hususlar Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak AB Komisyonu ile bu amaçla yürütülen görüşmeler ve akreditasyonu sonucu kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. IPARD Programının muhasebe işlemleri, Finansman Genel Koordinatörlüğü altında görev yapan Muhasebe Koordinatörlüğü tarafından gerçekleştirilmekte ve IPARD bütçesinin muhasebesi tutulmakta mali rapor ve tabloları hazırlanmaktadır.

TKDK'nın muhasebe prosedürleri, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları'na (IPSAS) dayalı olarak hazırlanmıştır. Sektörel Anlaşma'da çerçevesi çizilen IPARD kayıtlarının özel gereklilikleri de (Sektörel Anlaşmanın 45'inci maddesinde belirtilen döviz kuruyla ilgili gereklilikler gibi) prosedürlere eklenmiştir. TKDK muhasebe işlemleri çift taraflı kayıt, analitik ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayanır. Muhasebe sisteminde hem Avro hem de Türk Lirası olarak işlem yapılır. Finansal yıl 1 Ocak'ta başlar ve 31 Aralık'ta sona erer.

Hesap planı, toplam maliyet, taahhüt edilmiş harcama, taksitler ve son ödemelerin her il, tedbir ve alt tedbir ile proje (sözleşme) için üretilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Hesap planı hesap kodu, tedbir kodu, alt tedbir kodu, bütçe kalemi kodu gibi kodları içermektedir. Bu kodlar, hesapların sınıf, tip, kategori, grup ve alt gruplarını belirler. Muhasebe sistemine kayıt için 6 haneli hesaplar kullanılır (tedbir, alt tedbir, il, sözleşme, faydalanıcı kodu ve taksit kodları ile birlikte).

Mali rapor ve tablolar Tablolar, Sektörel Anlaşmanın ve Uluslararası Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri'nin gerekliliklerine uygun olarak hazırlanır. Bunlar yıllık hesapların bir parçası olarak aylık, üç aylık ve yıllık olarak hazırlanır ve bütün bir finansal yılı kapsar (1 Ocaktan 31 Aralığa uzanan 12 aylık zaman dilimi). Yıllık hesaplar Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından onaylanarak, ilgili oldukları mali yılı izleyen yılda en geç 30 Nisan'a kadar Avrupa Komisyonuna iletilmelidir.

Kurum tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolar şunlardır:

- Aylık Raporlar: Defteri Kebir, -Mizan
- Üç Aylık Rapor: -Giderlerin ve Gelirlerin Deklarasyonu (D-1)
- Yıllık Rapor: Hesapların Yıllık Deklarasyonudur (D-2).

Denetimde bu belgeler sunulmuştur.

### **2017 Yılı IPARD Programı Uygulaması**

IPARD II için 2014-2020 yılları arasında 801.000.000 Avrosu AB katkısı ve 244.069.412,00 Avrosu ulusal katkı olmak üzere toplam 1.045.069.412 Avro bütçe

öngörülmüştür.

IPARD II kapsamında 2017 yılı sonuna kadar 3 defa çağrı ilanına çıkılmıştır. 2017 yılı sonuna kadar 1 inci çağrı dönemine ilişkin toplam 1614 adet sözleşme imzalanmıştır. İmzalanan 1614 adet sözleşmeden 47 tanesi feshedilmiştir.

2017 yılında imzalanan sözleşmeler için (fesihler hariç) gerçekleşen ödeme tutarı 40.451.441,51 TL'dir.(8.903.555,98 Avro). Bu tutarın 30.361.261,67 TL'si (6.682.876,86 Avro) AB katkısı, 10.090.179,84 TL'si ( 2.220.679,24 Avro) ulusal katkıdır.

2017 yılında harcanan 6.682.876,86 Avro AB katkısı 2014-2017 yılları bütçesinden gerçekleştirilmiştir.

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 43 üncü maddesinde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Muhasebe Birimince hesap dönemi sonunda düzenlenecek belgeler sayılmıştır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI**

### **BULGU 1: 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması ve Taahhüt Kartlarının Düzenlenmemesi**

TKDK muhasebe kayıtlarında yıl içerisinde geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerde 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmadığı ve taahhüt kartlarının düzenlenmediği tespit edilmiştir.

TKDK Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 36 ncı maddesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen kurallara uygun olarak gerekli görülen hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 40 ıncı maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “920 Taahhüt hesapları” başlıklı 471 inci maddesinde; bu hesap grubunun, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin ve kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütler, bunlara



yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 472 inci maddesinde; gerek yılı için geçerli, gerekse ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintiler, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgilerin düzenlenen bu taahhüt kartlarına kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

TKDK'da mal ve hizmet alımı işlerine ilişkin sözleşmelerin imzalanmasını müteakip taahhüt kartı düzenlenmediği ve bu taahhütlerin 920 ve 921 numaralı hesaplarda izlenmediği anlaşılmıştır. Halbuki 920 ve 921 numaralı hesapların kullanılması ile taahhüt kartlarının düzenlenmesi, Kurum tarafından girişilen taahhütlerin takibi ile bütçe ve nakit planlaması açısından son derece önemlidir. Söz konusu hesapların kullanılmaması, hem Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmekte, hem de Kurum tarafından girişilen taahhütlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmesine engel olmaktadır.

Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ilgili hesapların işletilmesi ve taahhüt kartlarının tutulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** "muhasabe kayıtlarında yıl içerisinde geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerde bundan sonra 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılması yönünde gerekli hassasiyet gösterilecektir."* demiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, 2017 yılında 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmamasının ve taahhüt kartlarının düzenlenmemesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir. Kurum cevabında bulgu ile ilgili işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimde izlenecektir.

## **BULGU 2: Merkez Teşkilatı ve İl Koordinatörlüklerinin Kiralık Hizmet Binaları İçin Yapılan Giderlerin Muhasebeleştirilmesinde 264-Özel Maliyetler Hesabının Kullanılmaması**

TKDK Merkez teşkilatı ve taşra teşkilatının tüm hizmet binaları kiralıktır. Bu hizmet binalarının geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak artmasına yol açan giderler

ile bu gayrimenkulün kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların muhasebeleştirilmesinde 630-Giderler Hesabının kullanıldığı, 264-Özel Maliyetler Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

TKDK Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 36 ncı maddesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen kurallara uygun olarak gerekli görülen hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 40 ıncı maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “264 Özel maliyetler hesabı” başlıklı 198 inci maddesinde “*Özel maliyetler hesabı, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak arttırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılır.*” denilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 199 uncu maddesinde hesabın işleyişi düzenlenmiştir. Buna göre bütçeye gider kaydıyla yüklenen özel maliyet tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Adı geçen Yönetmeliğin 630- Giderler Hesabının işleyişini açıklayan 401 inci maddesi gereğince; Giderler Hesabı, bütçe ile ilgili olarak tahakkuk ettirilen, ancak, bilanço hesabını ilgilendirmeyen giderlerin kaydında kullanılmaktadır. 26-Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan 264-Özel Maliyetler Hesabı ,bilanço hesabını ilgilendirdiğinden, kiralanan gayrimenkulün geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak arttırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkulün kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için 630-Giderler Hesabının kullanılması mümkün bulunmamaktadır.

Kiralanan hizmet binaları için 2017 yılı içerisinde 630- Giderler Hesabı kullanılmak sureti ile yapılan giderlerden bazıları aşağıda yer almaktadır:

İli	Yapılan İşin Adı	Tutarı (TL)
Elazığ İl Koordinatörlüğü	Hizmet Binası Otomatik kapı kepenk alımı ve tadilatı	16.933,00
Ankara Merkez	Muhtelif bakım onarım ve tadilat işi	44.840,00
Afyon İl Koordinatörlüğü	Tuvalet tadilatı seramik döşeme	2.261,00
Ankara Merkez	Asansör yapım ve tadilat işi	65.549,00
Ankara Merkez	Engelli erişimi düzenlemesi	50.151,00
Konya İl Ankara Merkez	UPS altyapısı için mevcut elektrik tesisatının tevsi ve tadilatı	14.747,00
Çorum İl Koordinatörlüğü	Hizmet binası bakım onarım ve tadilatı	16.520,00
Amasya İl Koordinatörlüğü	Hizmet Binası tadilat ve yapım işi	4.012,00
Kars İl Koordinatörlüğü	Kapı önüne sundurma tadilat, jeneratöre tel örgü yapılması ve kamelyanın kapatılması	9.145,00
Ankara Merkez	Muhtelif tadilat ve onarım işi	74.436,00

Sonuç olarak, TKDK'nın Merkez ve il teşkilatlarında kiralık hizmet binalarının geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak artmasına yol açan giderler ile bu gayrimenkulün kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların muhasebeleştirilmesinde 264-Özel Maliyetler Hesabının kullanılması, Yönetmelik hükümleri gereğidir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Kurumumuz Merkez ve il teşkilatlarında kiralık hizmet binalarının geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak artmasına yol açan giderler ile bu gayrimenkulün kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların muhasebeleştirilmesinde; 630 Giderler Hesabı yerine bundan sonra 264-Özel Maliyetler Hesabının kullanılması için gerekli çalışmalar başlatılacaktır" demiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, 2017 yılında kiralık hizmet binalarının geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak artmasına yol açan giderler ile bu gayrimenkulün kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak

olan varlıkların muhasebeleştirilmesinde 264-Özel Maliyetler Hesabının yerine 630-Giderler Hesabının kullanılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Kurum cevabında bulgu ile ilgili düzeltmenin yapılacağı bildirilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimde izlenecektir.

### **BULGU 3: 372 ve 472 Numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması**

TKDK muhasebe kayıtlarında hizmet alımı suretiyle çalıştırılanlar için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı görülmüştür,

TKDK Kurumu Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 36 ncı maddesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen kurallara uygun olarak gerekli görülen hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 40 ıncı maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Kamu idarelerinde, hizmet alımları kapsamında alt yüklenicilerde çalışan işçilerinin haklarına yönelik olarak mevzuatta değişiklik yapılmış ve bu işçilerin kıdem tazminatlarının ödenmesi yükümlülüğü idarelere verilmiştir.

6552 sayılı Kanun ile 4857 sayılı İş Kanununun 112 nci maddesine göre:

*“Ek: 10/9/2014 - 6552/8 md.) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları;*

*a) Alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur...”*

Getirilen bu düzenlemeye göre idarelerin; alt işveren işçisi olarak çalışanların kıdem tazminatlarının tahakkuk kaydının mali tablolarında gösterilmesi gerekir. Bunun için kullanılması gereken hesaplar 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı olup ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarına göre kullanılmalıdır.

Oysa TKDK'da, 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesi uyarınca, kıdem tazminatı alma hakları bulunan personelin kıdem yılları esas alınarak, İdare tarafından faaliyet dönemi

ve sonraki dönemleri olmak üzere, vadelerine göre ayrılıp ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmediği anlaşılmıştır.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesinde, hizmet alımı suretiyle alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının doğrudan işçinin banka hesabına yatırılacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 284 üncü, 285 inci, 331 inci ve 332 nci maddelerinde; 372 ile 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarına ilişkin olarak hesabın niteliği ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin hükümleri doğrultusunda ilgili mevzuatı gereğince hesaplanarak ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir. Buna göre; faaliyet döneminden sonraki yıllarda ödenecek kıdem tazminatları için ayrılan karşılıklar bu hesaba alacak, 630 numaralı hesaba borç, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları dönem sonunda bu hesaba borç, 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Ödenen kıdem tazminatı tutarları ise bir taraftan 372 numaralı hesaba borç, 103 numaralı hesaba veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir.

Bu çerçevede hizmet alımı kapsamında çalışan işçiler için faaliyet döneminde tahakkuk eden kıdem tazminatlarının hesaplanarak karşılık ayrılması ve ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "2017 Yılı personele dayalı hizmet alımı kapsamında yaşanan son yapısal değişiklikler nedeniyle Kurumumuzun 375 Sayılı KHK kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusunda oluşan belirsizlik nedeniyle hizmet alımı suretiyle çalıştırılanlar için kıdem tazminatı karşılıklarının yasal değişiklikler sonrasına bırakılmıştır. Bu kapsamda 2018 yılı içerisinde kadro bünyesine alınan hizmet alımı suretiyle çalıştırılanlar için kıdem tazminatı karşılıkların her yılsonunda ayrılması için İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğü bünyesinde yer alan Satın Alma Ünitesi ile eşanlı olarak çalışmalar yürütülecektir. İlgili ünite tarafından hizmet alımı kapsamında çalışan işçiler için faaliyet döneminde tahakkuk eden kıdem tazminatlarının hesaplanarak karşılık ayrılma yazıları muhasebe birimine teslim edilerek bulguda belirtilen 372 ve 472 Numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının kullanılması için gerekli hassasiyet gösterilecektir."***

---

demıştır.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, 2017 yılında muhasebe kayıtlarında hizmet alımı suretiyle çalıştırılanlar için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmamalarının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir. Kurum cevabında 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı kıdem tazminatı hesaplarının kullanılmaya başlayacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimde izlenecektir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Bilançodaki 150 -İlk Madde ve Malzeme Hesabı Tutarı ile Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelindeki 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı Toplam Tutarının Uyumsuz Olması**

TKDK'nın 2017 yılı Bilançosundaki 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı tutarı ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelindeki 150- İlk Madde ve Malzemeleri toplam tutarının farklı olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12 nci maddesinde "*Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.*" denilmektedir. Adı geçen Yönetmeliğin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30 uncu maddesinde; maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin ise kendilerine gönderilen taşınır işlemlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarını tutması gerektiği ifade edilmiştir Yönetmeliğin "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34 üncü maddesinde; taşınır kayıt ve

işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8 inci maddesinde taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebe yetkililerince yapılacağı tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin söz konusu hükümleri ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile Kurum muhasebe kayıtlarının ve mali tabloların birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

TKDK'nın 2017 yılı bilançosunda 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı tutarının bilançoda 6.216.998,55 TL olmasına rağmen Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde bu tutarın 6.212.886,11 TL olduğu görülmektedir. Farkın nedeni, İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alan 150.07.06 kod numaralı günlük tüketime ait 4.112,64 TL borç bakiyesinin, kesin mizanda ve bilançoda (150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının içerisinde) yer almasına rağmen İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer almamasıdır. Bunun nedeni de 06.11.2017 tarih ve 13995 numaralı ödeme emrine ilişkin taşınır işlem fişiyle ilgili muhasebe kayıtlarının, sistemden kaynaklanan bir hata nedeniyle İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveline girmemesidir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca mali tablo ve belgelerdeki kayıtların birbirleriyle uyumlu olması gerekirken yukarıda açıklandığı üzere Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli arasında uyumsuzluk bulunmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli arasında "150.07.06 Günlük Tüketilmesi Gereken Ürünler" kod numaralı yardımcı hesaba ait 4.112,64 TL borç bakiyesinin, kesin mizanda ve bilançoda (150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının içerisinde) yer almasına rağmen İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde sistemde yaşanan bir sorun nedeniyle yer almadığı ve cari yılda ilgili birimden söz konusu uyumsuzluğun çözümüne yönelik kayıt düzeltme talimatı isteneceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, 2017 yılı Bilançosundaki 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabı tutarı ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelindeki 150- İlk Madde ve Malzemeleri toplam tutarının farklı olmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Kurum cevabında bulgu ile ilgili düzeltme işlemlerinin yapılacağı bildirilmiş olup düzeltmenin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimde izlenecektir.

**BULGU 2: Abonelik Bedellerinin, 226- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı Yerine 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına Kaydedilmesi**

TKDK muhasebe kayıtlarında kiralanın binaların elektrik, su ve doğalgaz için ödenen abonelik bedellerinin, pasif muhasebe hesabı olan 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine aktif muhasebe hesabı olan 126-Verilen Depozito ve Teminatlar hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Merkezde ve 42 ilde bulunan hizmet binalarının tümü kiralıktır. Bu hizmet binalarında elektrik, su ve doğalgaz idarelerine veya kuruluşlarına ilk kullanım öncesinde abonelik bedeli olarak ödenen ve belirli bir güvenceyi içeren depozitolar, hizmet binasının kullanım süresini kapsayacak şekilde verilmekte, uzun bir dönemi kapsamaktadır.

TKDK Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 36 ncı maddesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen kurallara uygun olarak gerekli görülen hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 40 ıncı maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “126 Verilen depozito ve teminatlar hesabı” başlıklı 60 ıncı maddesinde verilen depozito ve teminatlar hesabının, kamu idarelerince bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idarelerine veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin “226 Verilen depozito ve teminatlar hesabı” başlıklı 142 nci maddesinde verilen depozito ve teminatlar hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için



kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Elektrik, su ve doğalgaz hizmet kullanım hizmeti için verilen depozitolar/teminatlar hizmet binasının kullanım süresini kapsayacak şekilde verildiği için 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına değil, 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekir

Sonuç olarak TKDK'nın elektrik, su ve doğalgaz hizmet kullanım hizmeti için ödediği depozitolar/teminatların 226-Verilen Depozito ve Teminatlar hesabı yerine 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesinin hatalı olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Muhasebe kayıtlarında kiralanan binaların elektrik, su ve doğalgaz için ödenen abonelik bedellerinin, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak, "226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına borç yazılmak suretiyle muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapılacaktır." demiştir.

***Sonuç olarak*** Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, 2017 yılında elektrik, su ve doğalgaz için ödenen abonelik bedellerinin, 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 126-Verilen Depozito ve Teminatlar hesabına kaydedilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Kurum cevabında bulgu ile ilgili düzeltmenin yapılacağı bildirilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimde izlenecektir.

### **BULGU 3: Kurumun Taşra Teşkilatının Kadro Dağılımında Dengesizlikler Bulunması ve Merkez Kadrosunun Yetersiz Olması**

TKDK'nın taşra teşkilatının kadrolarının illere göre dağılımında dengesizlikler bulunduğu ve Merkez teşkilatı kadro sayısının yetersiz olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.

5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 14'üncü ve 20'nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliğinin 8inci maddesinde, il koordinatörlüklerinde çalışacak personel sayısının Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşleri üzerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Bakanlık tarafından belirlenen İl Koordinatörlükleri personel sayısı aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 2: Kadroların İller İtibariyle Dağılımı**

<b>İl Koordinatörlüğü</b>	<b>Kadro Sayısı</b>
Afyonkarahisar İl Koordinatörlüğü	53
Ağrı İl Koordinatörlüğü	36
Aksaray İl Koordinatörlüğü	42
Amasya İl Koordinatörlüğü	47
Ankara İl Koordinatörlüğü	247
Ardahan İl Koordinatörlüğü	35
Aydın İl Koordinatörlüğü	48
Balıkesir İl Koordinatörlüğü	54
Burdur İl Koordinatörlüğü	46
Bursa İl Koordinatörlüğü	54
Çanakkale İl Koordinatörlüğü	49
Çankırı İl Koordinatörlüğü	51
Çorum İl Koordinatörlüğü	50
Denizli İl Koordinatörlüğü	45
Diyarbakır İl Koordinatörlüğü	56
Elazığ İl Koordinatörlüğü	54
Erzincan İl Koordinatörlüğü	44
Erzurum İl Koordinatörlüğü	43
Giresun İl Koordinatörlüğü	36
Hatay İl Koordinatörlüğü	37
Isparta İl Koordinatörlüğü	42
Kahramanmaraş İl Koordinatörlüğü	54
Karaman İl Koordinatörlüğü	41
Kars İl Koordinatörlüğü	40
Kastamonu İl Koordinatörlüğü	44
Konya İl Koordinatörlüğü	64
Kütahya İl Koordinatörlüğü	46
Malatya İl Koordinatörlüğü	50
Manisa İl Koordinatörlüğü	54
Mardin İl Koordinatörlüğü	38
Mersin İl Koordinatörlüğü	51
Muş İl Koordinatörlüğü	37
Nevşehir İl Koordinatörlüğü	44
Ordu İl Koordinatörlüğü	36
Samsun İl Koordinatörlüğü	73
Sivas İl Koordinatörlüğü	63
Şanlıurfa İl Koordinatörlüğü	47
Tokat İl Koordinatörlüğü	45
Trabzon İl Koordinatörlüğü	38
Uşak İl Koordinatörlüğü	42
Van İl Koordinatörlüğü	40
Yozgat İl Koordinatörlüğü	52

Taşra teşkilatının (Ankara İl Koordinatörlüğü de dahil) kadro dağılımı incelendiğinde en düşük kadrolu ilin 35 kadro ile Ardahan İl Koordinatörlüğü, en yüksek kadrolu ilin 247 kadro ile Ankara İl Koordinatörlüğü olduğu görülmektedir. Bu arada Ankara İl Koordinatörlüğünün diğer il koordinatörlüklerin yaklaşık 5 katı kadroya sahip olması dikkat çekicidir. TKDK, IPARD fonunu dağıtmak için kurulduğundan nüfus sayısı, il büyüklüğü gibi kriterlerle kadro belirlemenin kullanılmasında iş yükünün dağılımında riskler doğurabileceği değerlendirilmesi yapılmıştır. Çünkü. nüfus sayısı, il büyüklüğü gibi bileşenlerle, proje sayılarının ve iş yükünün doğru orantılı ilişkisi bulunmamaktadır. İş yükü çağrı dönemlerindeki başvuru sayısına bağlıdır ve başvuru sayısı çağrı dönemlerine göre farklılıklar göstermektedir. İl Koordinatörlüklerinde değişik adette kadro sayısı belirlemek yerine standart bir kadro belirlenmesi şeklinde bir personel dağılım politikası uygulanabilir. İş yükünün eşit dağılımına yönelik olarak da çağrı dönemlerine göre iş yükü fazla olan İl Koordinatörlüklerinde, (coğrafi olarak) en yakın İl Koordinatörlükleri çalışanlarının geçici olarak görevlendirilmelerine yönelik bir düzenleme yapılabilir.

5648 sayılı Kanunun “Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmaları” başlıklı 14 üncü maddesinde, “*Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.*” hükmü yer almaktadır. Kurumun taşra için belirlenen kadro sayısının toplamı 2168 kişidir. Buna göre toplam kadro sayısının %12’si Merkezde yer almaktadır. Merkez teşkilatının tüm İl Koordinatörlüklerini kapsayan görevleri de bulunmaktadır ve IPARD muhasebe işlemleri ve raporlaması Merkezde yapılmaktadır. Bu iş yoğunluğu yüzünden 180 kişilik Merkez kadrosunun yetersiz kaldığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Önceki yıllar TKDK denetim raporlarında da Kurum, bulgulara verdiği cevaplarda Merkez teşkilatında Kanunda ön görülenden fazla personele ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Bu cevaplar da Merkez kadrosunun yetersiz kaldığını göstermektedir. Sorunun çözümü için Merkez kadro sayılarının artırılmasına yönelik mevzuat değişikliği yapılmasının uygun olacaktır.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısının 180 kişiden fazla olamayacağı hükmünün bulunduğu ve merkez teşkilatının tüm il koordinatörlüklerini kapsayan görevlerinin bulunması ve IPARD muhasebe işlemlerinin ve raporlamasının merkezde yapılması, bunlara ilave olarak prosedürlerin fazla olması, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Komisyonu arasında IPARD Programı

Kapsamında Yardımın Uygulanması İçin Genel Kurallar Hakkındaki Sektörel Anlaşmada geçen “4 Göz Prensibi” ile yapılan iş ve işlemlerin kontrolünün merkez teşkilatında yapılması sebebiyle Kurum Merkez teşkilatında 180 personelden daha fazla personele ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Merkez teşkilatındaki personel ihtiyacına bağlı olarak, kadrosu Ankara İl Koordinatörlüğünde bulunan 164 personelden, durumu merkez teşkilatında görev yapabilmek için gerekli şartlara haiz olan 99’unun merkez teşkilatı emrinde harcırahsız olarak görevlendirildiği ve dolayısıyla Ankara İl Koordinatörlüğüne tahsis edilen pozisyon sayısının diğer illere oranla yüksek olmasının sebebi merkez teşkilatı pozisyon sayısının yetersiz olması olduğu hususu Kurum cevabında yer almaktadır.

Cevapta ayrıca Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşleri üzerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından il koordinatörlüklerine tahsis edilen pozisyon sayıları, o il koordinatörlüğüne tahsis edilen dolu ve boş pozisyonların toplamı olup, o il koordinatörlüğünde sözleşmeli olarak istihdam edilebilecek azami personel sayısını gösterdiği örneğin Ankara İl Koordinatörlüğü için tahsis edilen pozisyon sayısı 247 olmakla birlikte, bu il koordinatörlüğünün dolu pozisyonlarının toplamı 164 olduğu da ifade edilmiştir. İl koordinatörlüklerinin pozisyon sayısı ve sözleşmeli personel sayısını gösterir tablo cevapta yer almaktadır. Değişen proje sayılarına bağlı olarak bazı il koordinatörlüklerinde ortaya çıkan iş yükünün il koordinatörlükleri arasında yapılan geçici görevlendirmeler yolu ile azaltılması yöntemi, proje kabul dönemleri ve ihtiyaç duyulan zaman dilimlerinde Kurum tarafından nadiren uygulandığı ancak bu tarz geçici görevlendirme uygulamaları Avrupa Komisyonu tarafından tavsiye edilmediği ve kabul görmediği ve geçici görevlendirme yoluyla başka İl Koordinatörlüklerine görevlendirilen personelin beklenen performansı ortaya koyamadığı ve iş yükünün azaltılmasına yönelik etkili bir sonuç alınmadığı da Kurum cevabında ifade edilmiştir

**Sonuç olarak** Kurum tarafından da kabul edildiği üzere 180 kişilik Merkez kadrosu iş yoğunluğu yüzünden yetersiz kalmaktadır. Kuruluş Kanununda değişiklik yapılarak Merkez kadro sayısının işi yüküne uygun olarak artırılması sorunun çözme kavuşmasının sağlayacaktır.

Taşra teşkilatı kadro sayılarının belirlenmesinde bir standart bulunmadığı görülmektedir. Kurum cevabında Ankara İl Koordinatörlüğünde görev yapan personelden 99 personelin Merkez teşkilatı emrinde görev yaptığı belirtilmiştir. Bu durumda Ankara İl Koordinatörlüğü kadrolarının Merkez teşkilatına destek olmak ve merkezin işlerini yapmak için fazla belirlendiği anlaşılmaktadır. Kurum cevabında kadro sayılarının azami personel

sayılarının gösterdiği, kadroların bir kısmının boş olduğu ifade edilmiştir. Dolu kadro sayıları da dikkate alındığında taşra teşkilatının dengesiz dağıldığı görülmektedir. Kadroların dolu ya da boş olması, dengesiz dağılımı ortadan kaldırmamaktadır.

Taşra kadrolarının belirlenmesinde iş yükü analizi yapılarak personelin dağılımında dengesizlikleri ortadan kaldıracak şekilde kadro sayılarının belirlenmesi yönünde çalışma yapılması uygun olacaktır. Çağrı dönemleri süreli olduğundan yoğun başvurunun olduğu çağrı dönemlerinde işlerin zamanında bitirilebilmesi için ilave iş gücüne ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu nedenle personelin yükümlülükleri belirlenirken çağrı dönemlerinde iş yükü fazlalığı olan yerlerde görevlendirilebileceği dair düzenleme de yapılabilir.

#### **BULGU 4: IPARD İşlemlerinde Destek Türlerine ve Destek Miktarına Göre Ayrım Yapılmaması**

IPARD-işlemlerinde destek türlerinin alt ve üst sınırları arasında büyük farklılıklar bulunmasına rağmen bürokratik işlemlerde ayrım yapılmamaktadır. Yararlanıcıların hukuki konumları -gerçek ve tüzel kişi olarak- farklı olmasına rağmen bürokratik işlemlerde farklılaşma yapılmamaktadır. Büyük bütçeli ve karmaşık projeler için istenen belgeler, küçük bütçeli ve basit projeler için de istenmektedir. Bunun nedeni prosedürlerin tedbir bazında belirlenmesi ve farklılaşmaya gidilmemesidir. Farklılaşma sadece iş planlarında yapılmakta, destek miktarlarına göre iş planları farklılaşmaktadır.

Örnek olarak IPARD-II'de 3 üncü çağrı döneminde yatırımcılara sağlanan desteğin miktarları aşağıda gösterilmiştir.

##### *Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar-101*

Süt, et ve yumurta sektörleri için en az 5.000 Avro en fazla 1.000.000 Avro,

Broyler ve hindi sektörleri için en az 5.000 Avro en fazla 500.000 Avro,

Kaz sektörü için en az 5.000 Avro en fazla 250.000 Avrodur

##### *Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar- 103*

Süt ve Et sektörleri için en az 30.000 Avro ve en fazla 3.000.000 Avro,

Süt toplama merkezleri için en az 30.000 Avro ve en fazla 1.000.000 Avro,

Meyve ve sebze sektörü için en az 30.000 Avro ve 1.250.000 Avro,

Su ürünleri sektörü için en az 30.000 Avro ve en fazla 1.500.000 Avro.

*Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme-302*

Süt, et ve yumurta sektörleri için en az 5.000 Avro en fazla 1.000.000 Avro,

Broyler ve hindi sektörleri için en az 5.000 Avro en fazla 500.000 Avro,

Kaz sektörü için en az 5.000 Avro en fazla 250.000 Avrodur.

Görülebileceği üzere destek miktarlarının alt sınırı 5000 Avro, üst sınırı 3.000.000 Avrodur. Alt ve üst sınırlar arasında % 60 oranında fark bulunmaktadır.

Özellikle Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme-302 kapsamındaki bitkisel üretimin çeşitlendirilmesi ve bitkisel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması; arıcılık ve arı ürünlerinin üretimi ve pazarlanması ve paketlenmesi; zanaatkârlık ve yerel ürün iletmeleri ve su ürünleri yetiştiriciliği desteklerinin faydalanıcıları genelde kırsal kesimde yaşamaktadır ve destek miktarları göreceli olarak daha düşüktür

Miktarları düşük ve kırsal kesimde yaşayanlara yönelik desteklerde bürokratik işlemlerin azaltılması ve basitleştirilmesi önerilir. Prosedürler destek bazında belirlenmiş olsa bile destek miktarına göre farklı uygulamalar getirilebilir. Böylelikle kırsal kesimde yaşayan ve görece olarak gelirleri düşük faydalanıcılar için daha az maliyet ve külfetle IPARD desteklerinden yararlanabilirler.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle IPARD Programının Avrupa Komisyonu ile müzakere edilerek nihayetinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylandığı ve IPARD Programının hazırlanması ve onaylanması süreçlerinde, TKDK'nın başvuru dosyası içeriği de dahil olmak üzere programdaki politika belirleme konularında herhangi bir yetki ve sorumluluğu belirtilmiştir. Ancak bürokrasinin azaltılması ve kırsal kesimde yaşayan vatandaşların bürokratik süreçlerden olumsuz etkilenmesinin önüne geçilmesi için Kurum tarafından Programda yapılabilecek değişikliklere ilişkin Yönetim Otoritesine teknik seviyede tavsiyelerde bulunulduğu ve bu çerçevede, Sayıştay Başkanlığının denetim bulgularında tespit edilen hususların Yönetim Otoritesi ile tartışılarak gerekli önlemlerin alınması adına tavsiyelerde bulunulacağı hususu Kurum cevabında yer almaktadır. Program ve akreditasyon hükümleri gereği istenmesi zorunlu belgelerin talep edilmemesinin ve sayısının azaltılmasının, değişiklik olmadığı sürece, mümkün olmadığı ancak teknik bazı tedbirler ile potansiyel faydalanıcıların IPARD hibelerinden daha fazla yararlanmalarına ilişkin bir takım önlemler alındığı ve alınmaya devam edildiği hususu da kurum cevabında yer almaktadır.

**Sonuç olarak** TKDK'nın görevi mevcut IPARD Programını gerçekleştirmek olup Programın hazırlanması ve değiştirilmesi ile ilgili yetkisi bulunmamaktadır. Ancak

Programda yapılabilecek değişikliklere ilişkin Yönetim Otoritesine teknik seviyede tavsiyelerde bulunabilmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36 ıncı maddesinin 4 üncü maddesinde denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususların da rapor edilebileceği belirtilmiştir. Bulguda yer alan IPARD işlemlerinde destek türlerine ve destek miktarına göre ayırım yapılmaması konusu, denetimde tespit edilen ve denetimle ilgili olan bir husustur. Bulgu, denetimle ilgili husus olarak bürokratik işlemlerle ilgili mevcut prosedürlerin azaltılmasına yönelik olarak IPARD Programıyla ilgili birimlerin dikkatinin çekilmesi için yazılmıştır.

### **BULGU 5: IPARD Programının Faydalanıcı Olarak Kırsal Alanda Yaşayanlara Fazla Ulaşamaması**

IPARD Programının ana hedef kitlesinin kırsal alanlarda yaşayanlar olmasına rağmen faydalanıcı olarak bu hedef kitlesine yeterince ulaşamadığı değerlendirilmiştir. IPARD Programı'na kırsal alanlarda yaşayanlardan daha çok kırsal alanların dışında yaşayanlar ilgi göstermektedir IPARD Programı ile desteklenen yatırımların, istihdam sağlayarak kırsal alanların ekonomik kalkınmasına katkı sağlaması, kırsal alanlarda ekonomik faaliyet düzeyinin yükseltilmesi, kırsal nüfusun azaltılmasının tersine çevrilmesi gibi katkıları olsa da Programın faydalanıcı olarak kırsal alanlarda yaşayanlara çok fazla ulaşamamaktadır.

IPARD Programı proje seçimi kriterlerinde faydalanıcı bazında kırsal alanlarda yaşayanlara yönelik bir puanlama sistemi mevcut değildir. Programa kırsal alanda yaşayanların faydalanıcı olarak daha çok katılımını sağlamak için sistem değişikliği yapılabilir. Proje seçimi kriterlerinde kırsal alanda yaşayanlara puan verilerek daha avantajlı konuma getirilebilir. Örneğin kırsal alanda kurulu çiftçi kooperatiflerinin projelerine, sıralama kriterlerinde daha fazla puan verilmesi ile kırsal alanda yaşayanlar daha çok teşvik edilebilir.

Bu arada genç çiftçi uygulaması kırsal alanda yaşayanlar için getirilmiş bir destek olmasına rağmen IPARD desteklerinde herkes için uygulanan bir avantaj konumuna gelmiştir.

IPARD desteklerinde 40 yaşın altındaki girişimlerin destek miktarı % 5 oranında artırılmaktadır. Proje seçimi kriterlerinde ise başvuru sahibinin 40 yaşın altında olması durumunda puan verilmektedir. IPARD II çağrı rehberlerinde *“hibe desteği kararı alındığı tarihte, başvuru sahibinin (başvuru sahibi gerçek kişi ise kendisi, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişiliği temsil ve ilzama yetkili kişi/kişiler) 40 yaşın altında olması durumunda destek*

*oranı %5 artacaktır” denilmektedir. IPARD I çağrı rehberlerinde “başvuru sahibi ( gerçek kişi durumunda kendisi, tüzel kişiliklerde ise tüzel kişiliği temsil ve ilzama yetkili kişi) hibe desteği kararı alındığı tarihte 40 yaşın altında olan genç çiftçilerin destek oranı % 5 oranında artırılmaktadır” ifadesi yer almaktadır.*

40 yaşın altında olma kriterinin dayanağı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının “genç çiftçi” projesidir. IPARD I çağrı rehberlerinde “*kırk yaşın altındaki olan genç çiftçi*” ifadesi kullanılırken IPARD II çağrı rehberlerinde “genç çiftçi” ibaresi çıkarılmış “*40 yaşın altında olması*” ibaresi kullanılmıştır.

Gıda; Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının genç çiftçi projesinde “genç çiftçi” kırsal alanda ikamet eden 18-40 yaş aralığında tarımsal faaliyet gösteren ve göstermek isteyen gerçek kişiler olarak tanımlanmıştır. Genç çiftçi olmanın şartlarından birisi, kırsal alanda ikamet etmektir. Halbuki TKDK uygulamalarında Bakanlığın getirmiş olduğu genç çiftçi tanımına uyulmamış, 40 yaşın altındaki her başvuru sahibi genç çiftçi olarak kabul edilmiştir. Görüleceği üzere genç çiftçi, mevzuatta kırsal alanda yaşayanlar için getirilmiş bir destek uygulaması olmakla birlikte IPARD desteklerinde ikamet şartı aranmaksızın -40 yaşın altındaki herkes için- genel bir uygulama haline gelmiştir. IPARD desteklerinde genç çiftçi uygulamasının Bakanlık mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilmesinin kırsal alanda yaşayanlar için avantaj sağlayacağı değerlendirilmesi yapılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle IPARD Programının Avrupa Komisyonu ile müzakere edilerek nihayetinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylandığı ve IPARD Programının hazırlanması ve onaylanması süreçlerinde, TKDK'nın, Programdaki politika belirleme konularında herhangi bir yetki ve sorumluluğu olmadığı belirtilmiştir. Programda yer alan tedbirlerin genel ve spesifik hükümlerinin, başvuru paketinin içeriğinin, tedbir bazlı istenen belge ve dokümanların ve diğerlerinin onaylanan IPARD Programı kapsamında hükme bağlandığı ve TKDK'nın ise hükme bağlanan konuların detaylı kontrollerini yapmakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer taraftan, 2007-2013 yıllarını kapsayan IPARD-1 Programının 2008 yılında AB komisyonu tarafından resmen onaylanarak kabul edildiği ve söz konusu program kapsamında “40 yaşın altında olan genç çiftçi” ibaresi geçtiği de ifade edilmiştir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının yürüttüğü “Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Genç Çiftçi Projelerinin Desteklenmesi” Projesinin 2018 yılında yayınlanan tebliğ ile uygulamaya geçtiği ve IPARD-II programında genç çiftçi ibaresi çıkarılarak, 40 yaşın altında olma ibaresinin



kullanılmaya başlandığı hususu da Kurum cevabında yer almaktadır.

**Sonuç olarak** TKDK'nın görevi mevcut IPARD Programını gerçekleştirmek olup Programın hazırlanması ve değiştirilmesi ile ilgili yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Programda yapılabilecek değişikliklere ilişkin Yönetim Otoritesine teknik seviyede tavsiyelerde bulunabilmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36 ıncı maddesinin 4 üncü fıkrasında denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususların da rapor edilebileceği belirtilmiştir. Bulguda yer alan IPARD Programının faydalanıcı olarak kırsal alanda yaşayanlara fazla ulaşamaması konusu, denetimde tespit edilen bir husustur. Bulgu, IPARD Programında mevcut prosedürlerin azaltılmasına ve kırsal alanda yaşayanlara daha fazla ulaşılmasına yönelik olarak kamuoyunun ve IPARD Programıyla ilgili birimlerin dikkatinin çekilmesi için yazılmıştır.

#### **BULGU 6: Birden Fazla Destekten Yararlananların Puanlarının Düşürülmemesi**

IPARD sıralama kriterlerinde birden fazla IPARD desteğinden yararlananların önceden yararlandıkları destekler için puanları düşürülmemektedir. Bu durumun kaynakların farklı kişilere dağıtımını olumsuz yönde etkileyebileceği değerlendirilmesi yapılmıştır.

IPARD 2014-2020 uygulama dönemi içerisinde farklı başvuru dönemlerinde olmak şartıyla dört uygun yatırım için destek alınabilmektedir.

IPARD Programına ilgi gün geçtikçe artmakta, çağrı dönemlerinde çok sayıda başvuru yapılmaktadır. IPARD kaynaklarının farklı kişilere yönlendirilebilmesi açısından uygulanan puanlama sisteminde bazı değişiklikler yapılabilir. IPARD Programı sıralama kriterlerinde daha önceden bu programdan yararlananların puanlarının düşürülmesi şeklinde bir puanlama sistemi getirilebilir. Daha önce desteklerden yararlananlara destek sayısına ve destek miktarı dikkate alınarak eksi puan verilebilir. Böylelikle ilk defa desteklerden yararlanan faydalanıcıların sıralama kriterleri ile daha üst sıralarda yer alması sağlanabilir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle Program hükümleri gereği, desteklerden birden fazla yararlananların puanlarının düşürülmesi yerine, daha önce faydalanmayanların daha fazla desteklenmesi amacı ile hibe tutarları ve seçim kriterlerinde farklı yöntemler uygulandığı ifade edilmiştir. Bunlardan birisinin her bir faydalanıcının yararlanabileceği toplam maksimum uygun harcama tutarının o tedbire ait tavan uygun harcama miktarı ile sınırlandırıldığı ve bir faydalanıcı maksimum 4 projeden faydalanabildiği ifade edilmiştir. Diğer bir yöntemin hayvancılık projelerinde (101 no'lu) başvuru sahibinin IPARD

kapsamında imzalanmış bir sözleşmesi yoksa sıralama kriterlerinde 10 puan, 302 no`lu -çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme tedbirinde ise 20 puan verilmesi olduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** TKDK'nın görevi mevcut IPARD Programını gerçekleştirmek olup Programın hazırlanması ve değiştirilmesi ile ilgili yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Programda yapılabilecek değişikliklere ilişkin Yönetim Otoritesine teknik seviyede tavsiyelerde bulunabilmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36 ıncı maddesinin 4 üncü fıkrasında denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususların da rapor edilebileceği belirtilmiştir. Bulguda yer alan IPARD sıralama kriterlerinde birden fazla IPARD desteğinden yararlananların önceden yararlandıkları destekler için puanlarının düşürülmemesi konusu, denetimde tespit edilen bir husustur. Bulgu, IPARD kaynaklarının daha fazla kişiye dağıtılmasına yönelik olarak kamuoyunun ve IPARD Programıyla ilgili birimlerin dikkatinin çekilmesi için yazılmıştır. Kurum cevabında sınırlı olarak iki destek türünde ilk defa destekten yararlananlara fazla puan verildiği belirtilmiştir Bu uygulamanın genele (tüm destek türlerine) yaygınlaştırılmasının kaynakların farklı kişilere dağıtımında olumlu etki yaratacağı değerlendirilmesi yapılmıştır.

#### **BULGU 7: IPARD I Programı Sona Ermesine Rağmen Bu Dönemle İlgili Davaların Büyük Çoğunluğunun Sonuçlanmamış Olması**

2007-2014 dönemi IPARD I Programı 2016 yılı sonu itibariyle sona ermesine rağmen bu dönemde açılan davaların büyük kısmı sonuçlanmamıştır.

2017 yılı sonu itibariyle IPARD la ilgili toplam 130 dava bulunmaktadır. Kurum tarafından faydalanıcıların işlemlerine veya fiillerine karşı açılan davaların ve yapılan suç duyurularının yanısıra başvuru sahiplerinin/faydalanıcıların Kurumun işlemlerine karşı açtığı idari davaların sayısı 130`u bulmuştur. Bu davaların dağılımım aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 6: Davaların Dağılımı**

Kurum Davacı	5
Kurum Davalı	91
Kurum Müşteki	31
Kurum Müdahil	2
Kurum Şikayetçi	1
Toplam	130

Açılan davalar ceza davası, iptal davası, tasarrufun iptali, dolandırıcılık davası gibi muhtelif uyuşmazlıklar/şikayetlerden kaynaklanmakta olup ceza hukuku, idare hukuku gibi farklı hukuki dallara ilişkindir Bugüne kadar sadece 20 dava sonuçlanmıştır.

Davaların çoğunun sonuçlanmamış olması sonuçlanmamış olması Kurum için risk oluşmaktadır. Risk Kurumdan kaynaklanmayan yapısal risk niteliğindedir. Davaların uzun süre devam etmesinin/sonuçlanmamasının sebebi ülkemizde davaların hükme bağlanmasının uzun bir zaman süreci bulunmasındandır. Yargı sürecinin işleyişinde ilk derece mahkemelerde açılan davalar ortalama iki yılda sonuca ulaşmakta olup üst yargı yollarının tüketilmesi süresi de de ortalama iki yıldır. Kurumla ilgili davalar, Kurum aleyhine sonuçlandığı takdirde IPARD I Programını ilgilendiren işlemlerin yapılması ve mali ödemeler gündeme gelebilecektir. Bu da Kurumdan kaynaklanmayan ve Kurumla ilgisi olmayan sebeplerden dolayı iş yükünün artmasına yol açabilecektir. 2014-2020 döneminde uygulanacak olan IPARD II'de de davalarla ilgili benzer durumun meydana gelmesi mümkündür. Davaların uzamasının her ne kadar Kurumla ilgili olmasa da bu durum risk olarak değerlendirilip riskin azaltılmasına yönelik değerlendirmeler yapılabilir. IPARD programıyla ilgili davaların belirli bir sürede sonuçlandırılacağına dair Kurum mevzuatına yeni bir düzenleme konulabilir.

Davaların geç sonuçlanmasının olumsuz bir yönü de bütçe giderlerini artırmasıdır. Bütçe kanunlarına konulan hükümlerle projelerin uygun harcama dönemi dışına sarkması durumunda sözleşmelerin tamamlanması için gerekli olan tutarlar ulusal fona bu amaçla aktarılacak tutarlardan karşılanması usulü getirilmiştir.2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E cetvelinde 78 inci sırada, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E cetvelinde 75 inci sırada ulusal fondan ödeme yapılmasıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Gerçekte Türkiye-Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamındaki program ve projelerde finansmanın ulusal fondan karşılanması programın amacına uygun düşmemektedir ve kamu giderlerinin yükseltmektedir. Davaların makul sürede sonuçlanması, IPARD dışında harcama yapılmasını engelleyebilecektir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle bulgu açıklamasında da ifade edildiği üzere, Kurumun taraf olduğu davaların sonuçlanmaması/geç sonuçlanması Kurumumuzun sorumluluğundan kaynaklanmadığı ifade edilmiştir. TKDK Hukuk Müşavirliğinin, diğer ilgili birimler ile koordinasyon içerisinde çalışarak davaları etkin bir şekilde takip ettiği, etkili şekilde savunma yaptığı ve var olan tüm delilleri, bilgi ve belgeleri ilgili yargı birimine yasal

süreler içerisinde göndermek sorumluluklarını yerine getirdiği de belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36 ncı maddesinin 4 üncü denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususların da rapor edilebileceği belirtilmiştir. Bulguda yer alan 2007-2014 dönemi IPARD I Programının sona ermesine rağmen bu dönemde açılan davaların büyük kısmının sonuçlanmamış olması konusu, denetimde tespit edilen bir husustur. Bulgu, IPARD Programıyla ilgili davaların belirli bir sürede sonuçlandırılması için Kurum mevzuatında değişiklik yapılması konusunda Meclisin ve ilgili birimlerin dikkatinin çekilmesi için yazılmıştır.

## **8. EKLER**

**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****BİLANÇO**

		CARİYİL (2017)	TL
<b>AKTİF</b>			
<b>I</b>	<b>DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>136.259.542,48</b>	
<b>A</b>	<b>HAZİR DEĞERLER</b>	<b>121.206.275,97</b>	
3	BANKA HESABI	121.206.275,97	
4	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	
<b>C</b>	<b>FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>73.044,81</b>	
7	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	73.044,81	
<b>E</b>	<b>DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>1.845.987,00</b>	
1	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.845.987,00	
<b>F</b>	<b>STOKLAR</b>	<b>6.216.998,55</b>	
1	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	6.216.998,55	
<b>G</b>	<b>ÖN ÖDEMELER</b>	<b>6.917.236,15</b>	
1	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	15.000,06	
2	PERSONEL AVANSLARI HESABI	333,89	
3	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	6.901.902,20	
6	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	
<b>II</b>	<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>821.859,83</b>	
<b>F</b>	<b>MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>822.491,80</b>	
4	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	2.975.746,68	
6	DEMİRBAŞLAR HESABI	40.244.267,32	
8	BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-42.397.522,20	
<b>G</b>	<b>MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>	
1	HAKLAR HESABI	16.911.674,58	
9	BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-16.911.674,58	
<b>J</b>	<b>DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>-631,97</b>	
5	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	582.029,45	
<b>PASİF</b>			
<b>III</b>	<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>13.800.925,93</b>	
<b>D</b>	<b>EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>1.936.306,67</b>	
1	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	128.183,91	
4	EMANETLER HESABI	1.808.122,76	
<b>G</b>		<b>11.806.662,57</b>	
1	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	3.304.680,88	
2	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	7.811.983,60	
3	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	689.998,09	
<b>J</b>	<b>DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI</b>	<b>57.956,69</b>	
8	SAYIM FAZLA ALARI HESABI	57.956,69	
<b>V</b>	<b>ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>123.280.476,38</b>	
<b>A</b>	<b>NET DEĞER</b>	<b>35.326.450,60</b>	
1	NET DEĞER HESABI	35.326.450,60	
<b>H</b>	<b>GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>95.738.078,98</b>	
1	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	95.738.078,98	
<b>I</b>	<b>GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-4.728.761,17</b>	
1	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (	-4.728.761,17	
<b>J</b>	<b>DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-3.055.292,03</b>	
1	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	0,00	
2	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-3.055.292,03	
<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>137.081.402,31</b>	

T.C. Sayıştay Başkanlığı

10	BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-582.661,42
	<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>137.081.402,31</b>
<b>Bilanço Dipnotları :</b>		
900	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	143.128.445,75
901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	438.428.320,57
905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	295.299.874,82
906	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEK H	0,00
907	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	0,00
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	7.940.786,80
911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	7.940.786,80

**FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

HESAP KODU	EKONOMİK				GELİRİN TÜRÜ	CARI YIL (2017)
	I	II	III	IV		
630 01					Personel Giderleri	167.319.782,66
630 02					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	30.903.245,80
630 03					Mal ve Hizmet Alım Giderleri	92.364.281,62
630 05					Cari Transferler	101.553,79
630 12					Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	14.661,47
630 13					Amortisman Giderleri	2.859.486,63
630 14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.988.057,38
630 20					Silinen Alacıklardan Kaynaklanan Giderler	3.530,97
630 99					Diğer Giderler	105.208,43
	<b>T O P L A M</b>					<b>295.659.808,75</b>
					GİDER TOPLAMI	CARI YIL (2017)
					GELİR TOPLAMI	295.659.808,75
					FAALİYET SONUCU	292.604.516,72
						-3.055.292,03

HESAP KODU	EKONOMİK				GELİRİN TÜRÜ	CARI YIL (2017)
	I	II	III	IV		
600 03					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.610,00
600 04					Alman Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	288.937.079,48
600 05					Diğer Gelirler	3.665.827,24
	<b>T O P L A M</b>					<b>292.604.516,72</b>