



**GIDA, TARIM VE  
HAYVANCILIK BAKANLIĞI  
2013 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2014



## ***İÇİNDEKİLER***

|  |             |
|--|-------------|
| <b>KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ.....</b> | <b>1</b>    |
| <b>DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....</b>             | <b>3</b>    |
| <b>SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....</b>                                      | <b>3</b>    |
| <b>DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....</b>                | <b>3</b>    |
| <b>DENETİM GÖRÜŞÜ .....</b>  | <b>4</b>    |
| <b>TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....</b>                                  | <b>5-75</b> |



## ***KISALTMALAR***

**GTHB** - Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

**GGBS** - Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi

**TRGM** - Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

**BÜGEM** - Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü

**ÇKS** - Çiftçi Kayıt Sistemi

**TARGEL** - Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi

**SGB** - Strateji Geliştirme Başkanlığı

**TÜRKVET** - Türk Veteriner Bilgi Sistemi



## ***KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ***

### **Mali Yapı**

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2013 Yılı Bütçesiyle Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı' na **13.166.342.016,93.-TL** ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin (436,4 milyar) % 3,01' ne tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2013 yılında sağlanan fonlarından (15.468.000.-EUR karşılığı-(31.12.2013 tarihli döviz kuru: 2,9344.-TL) 45.389.299,20.-TL katkı sağlanmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, SEI/ESEI PROJELERİ'nden 2013 yılında (11.776.634.-EUR karşılığı-(31.12.2013 tarihli döviz kuru: 2,9344.-TL) 34.557.354.-TL katkı sağlanmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında 512-Proje Özel Hesabı Kodunda izlenen Dış Proje Kredilerinden 16.400.000.-TL katkı sağlanmış olup, 12.895.000.-TL kaynak kullanılmıştır.

Bütçe dışı fonlardan 2013 yılında toplam 96.346.654.-TL kaynak temin edildiği görülmüştür..

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

|                      |                   |    |
|----------------------|-------------------|----|
| Tahsis Edilen Ödenek | 13.166.342.016,93 | TL |
| İptal Edilen Ödenek  | 171.840.599,48    | TL |
| Toplam Ödenek        | 12.994.501.417,45 | TL |
| Bütçe Gideri         | 12.994.501.237,45 | TL |

### **Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

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

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak



hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

### ***DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU***

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

### ***SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU***

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

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

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

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu

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

GTHB mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetimin bu mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8.12.2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim sayıştay'a sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca, Bakanlığın Merkez Muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimindeki cetvel ve belgeler ile bu birimdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş ve işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

## ***DENETİM GÖRÜŞÜ***

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM'nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

## TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1:

**Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullanılan krediler ile bunların geri dönüş takiplerinin yapılması için etkin işleyen bir sistemin kurulmaması.**

a) Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullanılan sabit yatırım ve işletme sermayesi niteliğindeki kredilerin geri dönüşlerinin Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gereği banka tarafından takip edildiği, yapılan tahsilatların Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne topluca bildirildiği, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Muhasebe Müdürlüğü ve bankanın koordineli çalışmaması nedeni ile kredi geri dönüşlerinin kooperatifler ve ortaklar bazında, anapara, faiz vb. ayrıntılı tahsilat bildirimini yapılamadığından sağlıklı takip edilemediği görülmüştür.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün görev alanına giren Tarımsal Amaçlı Kooperatiflerin Uyguladığı Projelere (Fondan) 1967 yılından beri düşük faizle uzun vadeli kredi kullanılmaktadır. 2001 yılından itibaren de tarımsal amaçlı kooperatiflerin yatırım faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bütçesine yatırım ve işletme sermayesi kredileri için ödenek konmakta, adı geçen Bakanlığın bütçesinin "Borç Verme" tertibinden Ziraat Bankası aracılığı ile verilen bu krediler Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu kurumca verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına kaydedilerek izlenmektedir.

Bu bağlamda, Merkez Muhasebe Müdürlüğü rakamlarına göre, Bakanlıkça 2001-2013 yılları arasında toplam 1.189.605.417.-TL kredi verilmiş olup buna karşın 2013 yılı sonu itibariyle toplam 481.575.118.-TL tahsilat yapılmıştır.

| Kooperatiflere Kullanılan ve Tahsil Edilen Kredi Tutarları<br>(31.12.2013 itibarıyla İdare Verilerine Göre 2001-2013) |                      |                            |
|---|----------------------|----------------------------|
| Yılı  | Verilen Kredi Tutarı | Tahsil Edilen Kredi Tutarı |
| 2001  | 36.483.914           | 5.205.656                  |
| 2002  | 26.286.368           | 6.659.799                  |
| 2003  | 23.978.050           | 9.985.257                  |
| 2004  | 79.681.847           | 17.206.926                 |
| 2005  | 89.671.908           | 25.776.958                 |
| 2006  | 94.475.000           | 30.046.768                 |
| 2007  | 78.900.000           | 36.567.104                 |
| 2008  | 94.216.000           | 38.478.687                 |
| 2009  | 125.221.816          | 42.573.530                 |
| 2010  | 138.963.000          | 52.193.733                 |
| 2011  | 171.525.000          | 84.179.868                 |
| 2012  | 153.300.000          | 74.830.020                 |
| 2013  | 76.902.514           | 57.870.812                 |
|   | <b>1.189.605.417</b> | <b>481.575.118</b>         |

2013 yılı sonunda düzenlenen Kesin Mizan Cetvelinde 232-14.01.01 koduyla takip edilen “Hane Halkına Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı” kaydı aşağıda verilmiştir.

| Muhasebe Müdürlüğü Verilerine Göre                               |               |                |
|--|---------------|----------------|
| 2013 Yılı Sonunda Kullanılan Kredi Stoku ile 2013 yılı Tahsilatı |               |                |
| Borç Tutarı  | Alacak Tutarı | Bakiye         |
| 773.283.157,64   | 48.959.244,27 | 724.323.913,37 |

2001 yılından 2013 yılı sonuna kadar Bakanlığın 2843 adet kooperatife verdiği kredilerden doğan alacak stoku, 2013 yılı sonu itibariyle 773.283.157,64.-TL olup, bunun 76.902.514.-TL’si 2013 yılında 140 kooperatife kullanılmıştır.

Bakanlıktan temin edilen bilgi ve belgelere göre, 1998 yılından 2013 yılı sonuna kadar 3364 kooperatife kullanılan kredi miktarı toplam 1.216.655.980,24-TL olup, 2013 sonu itibariyle yapılan tahsilat tutarı 483.780.777,57-TL’dir.

25.02.2011 Tarih ve 27857 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6111 sayılı Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırılmasından 12199 ortak ve 193 tüzel kişinin, 18.04.2013 Tarih ve 28622 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6456 sayılı Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırılmasından 377 Kooperatif, 123 tüzel kişinin ve 6630 ortağın yararlandığı görülmüş olup, ertelemesi yapılan kredi tutarının 52.895.074,34.-TL olduğu görülmüştür. Bu bilgiler ışığında 31.12.2013 itibariyle muaccel olan borç tutarı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 319.759.138,66-TL’dir.

**İdarenin Verilerine Göre (1998-2013) Kooperatiflere Kullanılan ve Tahsil Edilen Kredileri Gösterir Tablo (31.12.2013 itibarıyla):**

| YILLAR        | TAHSİL EDİLEN KREDİ (1) | TENKİS EDİLEN KREDİ (2) | KULLANDIRILAN KREDİ (3) | ÖDENMESİ GEREKEN KREDİ (4) | ERTELEMESİ YAPILAN KREDİ (5) | ERTELEME DÜŞÜKTEN SONRA ÖDENMESİ GEREKEN KREDİ (6) | GERİ ÖDENEN MİKTARLAR (7) | TENKİS EDİLEN KREDİ (2) | TENKİS DÜŞÜLTÜKTEN SONRA GERİ ÖDENEN (8) | (8/6)      | MUACCEL OLAN KREDİ (9) | (9/1)      |
|---------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------------|--|---------------------------|-------------------------|--|------------|------------------------|------------|
| 1998          | 2.427.436,00            | 17.402,00               | 2.410.034,00            | 1.656.433,64               | 10.592,02                    | 1.645.841,62                                       | 210.695,00                | 17.402,00               | 193.293,00                               | 12%        | 138.160,59             | 6%         |
| 1999          | 4.967.744,24            | 77.520,50               | 4.890.223,74            | 2.330.772,49               | 12.125,00                    | 2.318.647,49                                       | 695.000,00                | 77.520,50               | 617.479,50                               | 27%        | 308.903,12             | 6%         |
| 2000          | 19.655.383,00           | 235.351,43              | 19.420.031,57           | 4.021.669,08               | 123.725,60                   | 3.897.943,48                                       | 1.300.000,00              | 235.351,43              | 1.064.648,57                             | 27%        | 612.966,73             | 3%         |
| 2001          | 36.483.914,00           | 685.808,00              | 35.798.106,00           | 8.390.751,93               | 158.447,90                   | 8.232.304,03                                       | 5.205.656,00              | 685.808,00              | 4.519.848,00                             | 55%        | 1.869.174,21           | 5%         |
| 2002          | 26.286.368,00           | 1.248.790,44            | 25.037.577,56           | 10.236.058,47              | 34.560,00                    | 10.201.498,47                                      | 6.659.798,74              | 1.248.790,44            | 5.411.008,30                             | 53%        | 2.913.401,07           | 11%        |
| 2003          | 23.978.050,00           | 1.821.199,99            | 22.156.850,01           | 23.777.081,72              | 877.355,39                   | 22.899.726,33                                      | 9.985.256,65              | 1.821.199,99            | 8.164.056,66                             | 36%        | 5.704.437,42           | 24%        |
| 2004          | 79.681.847,00           | 999.201,47              | 78.682.645,53           | 33.191.038,42              | 2.211.776,31                 | 30.979.262,11                                      | 17.206.926,50             | 999.201,47              | 16.207.725,03                            | 52%        | 10.101.026,72          | 13%        |
| 2005          | 89.671.908,00           | 6.617.682,95            | 83.054.225,05           | 33.200.131,22              | 3.082.611,13                 | 30.117.520,09                                      | 25.776.957,64             | 6.617.682,95            | 19.159.274,69                            | 64%        | 11.082.664,86          | 12%        |
| 2006          | 94.475.000,00           | 4.350.880,59            | 90.124.119,41           | 24.517.993,52              | 1.670.177,27                 | 22.847.816,25                                      | 30.046.767,89             | 4.350.880,59            | 25.695.887,30                            | 112%       | 19.238.061,88          | 20%        |
| 2007          | 78.900.000,00           | 5.948.930,65            | 72.951.069,35           | 24.517.993,52              | 4.003.665,07                 | 20.514.328,45                                      | 36.567.103,95             | 5.948.930,65            | 30.618.173,30                            | 149%       | 18.743.046,20          | 24%        |
| 2008          | 94.216.000,00           | 4.774.713,37            | 89.441.286,63           | 45.434.147,26              | 5.599.359,89                 | 39.834.787,37                                      | 38.478.686,90             | 4.774.713,37            | 33.703.973,53                            | 85%        | 29.776.691,73          | 32%        |
| 2009          | 125.221.816,00          | 9.259.260,06            | 115.962.555,94          | 48.204.428,82              | 8.352.903,04                 | 39.851.525,78                                      | 42.573.530,30             | 9.259.260,06            | 33.314.270,24                            | 84%        | 50.066.868,41          | 44%        |
| 2010          | 138.963.000,00          | 19.080.928,44           | 119.882.071,56          | 56.382.435,99              | 3.298.956,42                 | 53.083.479,57                                      | 52.193.733,16             | 19.080.928,44           | 33.112.804,72                            | 62%        | 45.629.831,07          | 33%        |
| 2011          | 171.525.000,00          | 11.122.380,93           | 160.402.619,07          | 73.547.539,36              | 3.095.652,30                 | 70.451.887,06                                      | 84.179.868,97             | 11.122.380,93           | 73.057.488,04                            | 104%       | 56.323.899,65          | 33%        |
| 2012          | 153.300.000,00          | 9.866.998,82            | 143.433.001,18          | 90.578.152,62              | 14.790.375,00                | 75.787.777,62                                      | 74.829.984,08             | 9.866.998,82            | 64.962.985,26                            | 86%        | 67.250.005,00          | 44%        |
| 2013          | 76.902.514,00           | 15.494.899,00           | 61.407.615,00           | 105.535.422,61             | 5.572.792,00                 | 99.962.630,61                                      | 57.870.811,79             | 15.494.899,00           | 42.375.912,79                            | 42%        | 104.462.575,00         | 136%       |
| <b>TOPLAM</b> | <b>1.216.655.980,24</b> | <b>91.601.948,64</b>    | <b>1.125.054.031,60</b> | <b>585.522.050,66</b>      | <b>52.895.074,34</b>         | <b>532.626.976,32</b>                              | <b>483.780.777,57</b>     | <b>91.601.948,64</b>    | <b>349.802.916,14</b>                    | <b>66%</b> | <b>319.759.138,66</b>  | <b>26%</b> |

Ancak, kurum hesaplarından verilen kredilerin hangi kooperatiflere ait olduğu, kredilerin hangi şartlarla verildiği, bu kredilerden yapılan tahsilatların ne kadar olduğunun yanında, borcunu ödemeyen kooperatiflerin zamanaşımına uğrayan borçları, yeniden yapılandırmadan yararlanan kooperatif üyeleri, vadesinde tahsil edilemeyen kredilerden takibe düşen kurum alacakları, terkin veya tecil edilen tutarlar ile terkin veya tecilin iptalinden doğan tutarlar, vadesi bir yılın altına düşen alacaklardan takip edilmesi gerekenlerin olup olmadığı bilgilerine ulaşılamamaktadır.

26.07.2001 tarih ve 24474 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullanılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik” in 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı, ayrıca konunun İl Müdürlüğünce de takip edileceği; 18 inci maddesinde borcun tamamına borçlanma tarihinden vade tarihine kadar geçen günler için borçlanma sözleşmesindeki faiz oranı üzerinden faiz tahakkuk ettirileceği, taksit miktarıyla, tüm alacağa tahakkuk ettirilmiş olan faiz ve diğer masraflar toplamının vadesinde tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri yanında, Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokol hükümlerinde bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleyeceği öngörülmüştür. Tahsilat konusunda İdarece de bankaya yardımcı olunacağı ifade edilmiştir. Diğer taraftan verilen krediler ile bu kredilerden yapılan bütün banka tahsilatları Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu hesapta takip edilmektedir. Banka, Merkez Muhasebe Müd.’ne ve Bakanlığa toplu tahsilat rakamı bildirdiğinden verilen kredilerin ve yapılan tahsilatların ayrıntısı hesaplara yansıtılamamaktadır.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün görev alanı içinde olan, tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan krediler ile bunların geri dönüşlerinin takibinin sağlıklı izlenemediği sonucu ortaya çıkmaktadır. 232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun borçlu bazında (kooperatif), alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda anapara-faiz geri ödemesi olarak izlenebilmesi bütçe ilkeleri gereğidir. Bu bağlamda Ziraat Bankasının, tarımsal amaçlı kooperatiflerin desteklenmesi amacıyla verilen kredilerden yapılan tahsilatların kooperatifler itibariyle takibini sağlayacak şekilde sisteme girişi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan 2006/9972 sayılı BKK eki Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB’ye verilmiştir.

b) 2013 yılı içerisinde yapılan tahsilat tutarı, Merkez Muhasebe Müdürlüğü kayıtlarında 48.959.244-TL görünürken, İdare kayıtlarında 57.870.812-TL olarak yer aldığı görülmüştür. Ortaya çıkan 8.911.568-TL tutarındaki bu uyumsuzluğun, tahsilatların Merkez Muhasebe Müdürlüğü kayıtlarında “Alacaklardan Tahsilat” yerine “Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri”ne kayıt edilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

26 Temmuz 2001 gün ve 24474 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmeliğin 22. Maddesine göre “Tahsilatların takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden Banka sorumludur.” denilmektedir.

Mülga Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü dönemlerinde çeşitli tarihlerde Banka ile yazışmalar yapılmış kooperatif ve ortaklarına yönelik ödemelere esas sistem kurulması istenilmiştir. Ancak Bankadan kaynaklanan nedenlerden dolayı sistem üzerinden bilgi alınması sağlanamamıştır.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Kooperatif Veri Tabanı adı altında yazılım çalışmaları başlatılmıştır. Yazılım gerçekleştiğinde Bankadan alınan geri ödeme bilgileri İl Müdürlüklerince de takip edilebilecektir.

21.01.2014 tarih ve 28889 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretim Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararıyla tarımsal amaçlı kooperatifler de kapsama dahil edilmiştir. Bu Karara dair Uygulama Tebliği de 10.04.2014 tarih ve 28968 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

2013 yılı Sayıştay Denetim Raporu gereğince; Yönetmelik kapsamında programa alınmış fakat hiç kredi kullanmamış kooperatiflere kredi verilmeye devam edilmesi durumunda, geri dönüşlerin takibinin Bakanlığımızca yapılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Görev Yönergesi'nin Projeler ve Kredilendirme Daire Başkanlığı başlıklı 40. Maddesi “Kooperatifler, birlikler ve diğer üretici örgütleri ile üst birliklerine tahsis edilen ödeneklerin geri dönüşünü, tahsil ve tenkis işlemlerini takip etmek,” hususu Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Projeler ve Kredilendirme Daire Başkanlığının görevleri arasında yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 31 ve 32 inci maddelerinde harcama yetkililerinin ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olduğu, 61'inci maddesinde, muhasebe yetkilisinin bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun,

saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, 60'ncı maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Strateji Geliştirme Başkanlığınca mali konularda harcama yetkililerine rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmeye devam edilecektir.

**Sonuç:**

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; “Öncelikli olarak tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan krediler ile bunların geri dönüşlerine ilişkin tahsilat ve takip işlemlerinden sorumlu olan birimler yasal dayanakları ile ortaya konularak bu birimlerin Banka, harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Projeler ve Kredilendirme Daire Başkanlığı olduğu ifade edilmiştir.

İdare, Bankanın tahsilatların takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden sorumlu olması nedeniyle kendilerinden kooperatif ve ortaklarına yönelik ödemelere esas sistem kurulmasını talep ettiklerini fakat olumlu bir geri dönüşün olmadığını ifade etmiştir.

Yine aynı şekilde 2007 yılından itibaren Muhasebe Müdürlüğü'nün konuya ilişkin sorunu bir çok kez yazılı olarak idare ile paylaştığı görülmüştür.

Keza, Denetim Ekibimizce Ziraat Bankasından 07.02.2014 tarihinde 232 nolu hesapta takip edilen kredi alacak stokunun kooperatif ve ortaklar bazında, anapara-faiz geri ödemelerine ilişkin bilgi talebimize, 31.03.2014 tarihine kadar ek süre istenilmesine rağmen henüz bir cevap alınamamıştır. Bu nedenle 232 nolu hesabın tam ve doğru olduğu teyit edilememektedir.

Kaldı ki 2012 Sayıştay Denetim Raporunda da bu konu sisteme yönelik genel mahiyette işlenmiş; İdare” Kredilendirme ve geri dönüş işlemleri kapsamında Bakanlığımız ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokol hükümleri yeniden değerlendirilerek önerilen hususlarda değişikliğe gidilmesi yönünde çalışmalar yapılacaktır.” Şeklinde cevap göndermiş ve bu cevap 2012 raporumuzda, borç verme hesap alanının doğru ve güvenilir bilgi içermesi yönünde olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

Bütün bu süreçten sonra, Bankanın kooperatif kredi tahsilatlarının takibinden ve merkezdeki hesaba intikalinden sorumlu olmasına rağmen bu sorumluluğunu yerine getirmediği düşünülmektedir.

Bu zamana kadar, 26.07.2001 tarih ve 24474 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik” in 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı konunun İl Müdürlüğüne de takip edileceği ayrıca Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında

yapılan protokolde de bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleyeceği hükmü bulunmasına rağmen bu görevin Ziraat Bankası, Merkez Muhasebe Müdürlüğü ve Bakanlık tarafından yerine getirilmemesi eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır

İdarenin, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Kooperatif Veri Tabanı adı altında yazılım çalışmaları başlatıldığı ve yazılım gerçekleştiğinde Bankadan alınan geri ödeme bilgilerinin İl Müdürlüklerince de takip edileceği yönündeki bildirimleri ile “21.01.2014 tarih ve 28889 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretim Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Yönetmelik kapsamında programa alınmış fakat hiç kredi kullanmamış kooperatiflere kredi verilmeye devam edilmesi durumunda, geri dönüşlerin takibinin Bakanlığımızca yapılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.” şeklindeki açıklamaları olumlu değerlendirilmektedir.

#### **Öneri:**

Bankanın tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan krediler ile bunların geri dönüşlerine ilişkin tahsilat ve takip işlemlerinden sorumlu olduğu hususunun Müsteşarlık düzeyinde bir kez daha hatırlatılması,

Ziraat Bankası, Merkez Muhasebe Müdürlüğü ve Bakanlık yetkililerinden oluşturulan bir komisyon eliyle 31.12.2013 itibarıyla (2001-2013) Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan 1.189.605.417TL tutarındaki krediler ile bunlardan yapılan 481.575.118TL tutarındaki tahsilata ilişkin ayrıntıların ortaya konulması,

Tarımsal amaçlı kooperatiflerin desteklenmesi amacıyla verilen kredilerden yapılan tahsilatların kooperatifler itibarıyla izlenmesini sağlayacak kayıt ve takip sisteminin kurulması, alacakların elektronik ortamda görülmesini sağlayan bir yazılımın kurulması,

232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun borçlu kooperatif ve ortakları bazında alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda izlenmesi,

Bakanlığın hangi kooperatiflerden ne kadar alacağı olduğu bilgisinin borçlu bazında detay içerecek şekilde hesaplara intikal ettirilmesi,

Banka ile yapılan Protokole, Banka tarafından yapılan tahsilatların kuruma topluca bildirilmesi yerine kooperatifler bazında ayrıntılı bildirim yapılmasını sağlayacak hükümler konulması, bu hükme uyulmamasının karşılığı parasal cezai müeyyidenin öngörülmesi,

Alacakların takibine ve tahsilatına mali hizmetler biriminin de etkin bir şekilde katılması, önerilir.



## **BULGU 2:**

***Mera gelirlerinin takip ve tahsiline ilişkin mali işlemlerin muhasebe kayıtlarına tam ve doğru şekilde yansıtılmaması.***

a) Ziraat Bankası ile yapılan protokol gereği iki ayrı hesapta (5002-5003 no.lu hesaplar) takip edildiği ve aylık olarak Merkez Muhasebe Müdürlüğüne gönderilen hesap ekstrelerindeki tutarların ayırıştırma yapılmadan topluca bütçe gelirleri hesabına kaydedildiği, ancak söz konusu mera gelirlerinden 5003 no.lu hesapta biriken tutarın (646.487,58.-TL) Merkez Bankası aracılığıyla Merkez Muhasebe Müd.'ne intikalinin yapılmayıp Ziraat Bankası Merkez Şubesinde bekletildiği görülmüştür.

b) Ziraat Bankası aracılığıyla beyana dayalı olarak merkezde ve taşrada toplanması gereken gelirler ile Bakanlığın kiraya verdiği mera, yaylak ve kışlaklardan alacağı kiralardan tahsil ve takibinin sağlıklı yapılamadığı görülmektedir.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 30 uncu maddesi uyarınca, Yapılacak Tahsilatlar ile Ödenecek Huzur Haklarına İlişkin Yönetmeliğin 4 üncü maddesi gereği, üreticilerden satın alınan sütün satın alma bedelinden "binde 1" oranında kesinti ile yurtiçinde yetiştirilen ve satışı yapılan büyük ve küçükbaş canlı hayvanların satış bedelinden "binde 1" oranında kesinti şeklinde yapılan tahsilatlar, sadece ilgililerin beyanına dayandığından, tam ve doğru olduğu hususunda teyid yapılamamaktadır.

Bakanlığın kiraya verdiği mera, yaylak ve kışlaklardan tahsil edilen kira gelirleri de yukarıda bahsi geçen beyana dayalı gelirler gibi Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gereği topluca banka hesaplarına yatırılmaktadır. Gelirlerin takip ve tahsilatının Mera Kanununun öngördüğü çeşide göre sınıflandırılmaması, alacakların takip ve tahsilatının izlenmesini zorlaştırmaktadır. İlgili Genel Müdürlük ile Bakanlık taşra teşkilatının yazılım programı aracılığı ile bilgi paylaşımının yanı sıra, Genel Müdürlük ile Muhasebe Md. arasında irtibat oluşturularak, banka ekstre bilgilerinin paylaşılmasının uygun olacağı düşünülmekle birlikte, 2006/9972 sayılı BKK eki Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir.

c) 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 14 üncü maddesine ilişkin olarak tahsis değişikliği konusunda 14 üncü maddesiyle "*durum ve sınıfı çok iyi, iyi ve orta ile arazi kullanım kabiliyet sınıfı bir, iki, üç olan mera, yaylak ve kışlaklarda birinci fıkranın (a), (f) ve (g) bentleri hariç, tahsis amacı değişikliği yapılamaz*" denilerek Kanunen tahsis amacı değişikliği işlemlerinin yürütülmesi Valiliklere/Komisyonlara yetki verilmiştir. 2012/15 no.lu Başbakanlık

Genelgesiyle tahsis değişikliğinin Başbakanlık iznine tabi tutulması uygulaması getirilmiştir. Bu durum ise, söz konusu Kanunun işlerliğini olumsuz etkilediği gibi İl, Bakanlık, Başbakanlık - Başbakanlık, Bakanlık ve İl arasında yazışma trafiğinin yoğunluğuna ve sürecin uzamasına yol açtığı değerlendirilmiştir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

a) Sayıştay Başkanlığı denetim raporu sonrasında banka şubesi ve Merkez Saymanlık Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan toplantıda; aktarılmayan tutarların aktarılması konusunda banka şubesine gerekli talimatın verilmesi işleminin Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü tarafından yapılması kararı verilmiş ve ilgili şubeye gerekli talimat verilecektir.

b) Kiralama ve tahsis amacı değişikliği gelirleri hariç beyana dayalı “% 0,1” oranında yatırılan diğer gelirler, yapılan işlem sonucunda alınan kesintilerdir. Dolayısıyla Mera Kanunu 30 uncu maddesinde söz konusu öneri doğrultusunda değişiklik yapılması için konu Maliye Bakanlığına iletilecektir.

Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünce İl Müdürlüklerine daha önceki gelirlerin cinsine göre takip edilmesi talimatı verilmiştir. Gelirlerin takibinde kullanılmak üzere yazılım oluşturulması çalışmasına başlanılacaktır. Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğüne tekrar yazı yazılarak ekstrelerin düzenli gönderilmesi gerektiği bildirilmiştir.

c) Söz konusu Raporda belirtilen hususa ilişkin; mevzuatta değişiklik olduğu takdirde önerilere uyulacaktır.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun Mali Hükümler başlıklı 30. maddesinde “Bu maddede belirtilen gelirler, tahsilatın yapıldığı tarihi takip eden ayın 15'ine kadar saymanlık hesabına yatırılır ve gelirlerin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Mera Kanunu'nun 30 uncu Maddesi Gereğince Yapılacak Tahsilatlar İle Ödenecek Huzur Haklarına İlişkin Yönetmeliğin Hesap İşleri Şefliği başlıklı 5. maddesi 1. fıkrası, b bendinde “Kanunun 30 uncu maddesi ile ilgili gelirleri izlemek.” görevi merkezde Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü-Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Daire Başkanlığı, İl Müdürlüklerinde ise Bitki Sağlığı ve Bitkisel Üretim Şube Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Hesap İşleri Şefliğine verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 31 ve 32 inci maddelerinde harcama yetkililerinin ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olduğu, 61'inci maddesinde, muhasebe yetkilisinin bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, 60'inci maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve

tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Strateji Geliştirme Başkanlığınca mali konularda harcama yetkililerine rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmeye devam edilecektir.

**Sonuç:**

4342 sayılı Mera Kanunu'nun Mali Hükümler başlıklı 30 uncu maddesi uyarınca mera gelirlerinin tahsil edildiği ve gelirlerin tahsilatında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulandığı belirtilerek BÜGEM tarafından il müdürlüklerine gelirlerin cinsine göre takibinin temini için yazılım oluşturulduğu, Ziraat Bankasında bekleyen tutarın gelir kaydı için BÜGEM tarafından bankaya talimat verildiği, beyana dayalı % 0,1 oranında yatırılan diğer gelirlere ilişkin olarak konunun Maliye Bakanlığına iletileceği kurum cevabında belirtilmiştir.

Tahsis amacı değişikliğine ilişkin olarak Kurum Başbakanlık genelgesi doğrultusunda hareket edildiğini belirterek genelgede değişikliklerle yaşanan sorunun önüne geçilebileceğini ifade etmiştir.

Bunun yanısıra 5018 sayılı Kanun'un 31 ve 32 inci maddelerinde harcama yetkililerinin ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olduğu, 61'inci maddesinde, muhasebe yetkilisinin bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, 60'uncü maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayıldığını ifade etmişse de, muhasebe yetkilisi bu konuda gerekli yazışmaları yaptığı halde sonuç alamamıştır.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğin 4. Maddesi uyarınca Strateji geliştirme birimleri görevlerini, "Stratejik yönetim ve planlama, Performans ve kalite ölçütleri geliştirme, Yönetim bilgi sistemi, Malî hizmetler" fonksiyonları kapsamında yürütmelidir.

**BULGU 3:**

***Arazi kiralamalarına ilişkin idari ve mali işlemlerin muhasebe kayıtlarına uygun şekilde yansıtılmaması.***

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu gereğince uygulama alanlarında yürütülen arazi kiralamalarına ilişkin olarak;

a) Arazi kiralamalarına ilişkin olarak GTHB Merkez Muh.Müd.'nce Merkez Bankası Ankara Şubesine aktarılan toplam gelirleri gösterir listeler yell sonlarında Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne bildirilmektedir. Ayrıntılı kesin mizan cetveli ile diğer taşınmaz kira gelirleri defterinde gelirin 800.3.6.1.99 hesap kodunda 28.589.208,51.-TL, 5001 numaralı banka hesabının 2013 yılına ilişkin ekstrelerinde ise 19.669.750.22.-TL olduğu görülmüştür. Banka hesabı ile muhasebe birimi kayıtları arasında tutarsızlık bulunmaktadır.

b) Bakanlığın kiraya vermiş olduğu arazilerden, Ziraat Bankası aracılığıyla tahsil edilen kira gelirlerinin, bulunduğu il ve arazi ayırımı yapılmaksızın banka ekstrelerine dayanılarak topluca gelir hesabına kaydedildiği, bu itibarla Bakanlığın hangi arazilerden ne kadar alacağı olduğunun takip edilemediği tespit edilmiştir.

Arazilere ait kira gelirleri banka ekstrelerine dayanılarak Merkez Muh. Müd.'nce topluca gelir hesabına kaydedildiğinden, hesaplara giren gelirlerin hangi ilden ve hangi arazilerden geldiği bilgisine ulaşılamamaktadır. Bu nedenle bedellerin tam, doğru ve zamanında kayıtlara yansıtılıp yansıtılmadığından, konusunda bir denetim kanaati oluşturulamamaktadır.

Diğer taraftan 2006/9972 sayılı BKK eki Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir.

- 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 5177 sayılı Kanunla değişik 13 ncü maddesinin (b) bendi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak görevi Maliye Bakanlığına (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) verilmişken Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nce 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu uygulama alanlarında yürütülen yıllık arazi kiralamalarının İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüklerince, Ziraat Bankası ile yapılan protokol çerçevesinde yürütüldüğü, çok yıllık kiralama taleplerinin ise Maliye Bakanlığınca

karşılanmak üzere adı geçen Bakanlığa yönlendirildiği tarımsal faaliyette bulunmak şartıyla yapılan yıllık ve çok yıllık kiralama ve arsa kiralama ayrı ayrı bakanlıklarda yürütülmesinin de kiralama işlemlerinin izlenmesinde ve değerlendirilmesinde sorunlar yarattığı düşünülmektedir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

a) 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu kapsamında, İl Müdürlüklerince yürütülen hazine arazisi dağıtımı, kiralaması ve arsa tahsisi faaliyetlerine ilişkin bedellerin tahsili, T.C Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü ile Kurumumuz arasında 03.05.2002 tarihinde imzalanan Protokol ve bu Protokolün 5 inci Maddesinin değiştirilmesine ilişkin 04.11.2009 tarihli Ek Protokol çerçevesinde yürütülmektedir. Söz konusu Protokol kapsamında; Ziraat Bankası Ulus-Ankara Şubesinin 18/02/2014 tarih ve 183/72 sayılı yazısı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne intikal ettirilen 36272116-5001 nolu “Dağıtılan Arazi ve Arsa Bedelleri ile Kira Gelirleri Hesabına” ait 2013 yılı ekstresinde, yıl içinde toplam 19.669.750,22 TL nin Merkez Saymanlığının T.C. Merkez Bankası nezdindeki hesabına aktarıldığı belirtilmiştir.

b) İl Müdürlüklerince yürütülen hazine arazisi dağıtımı, kiralaması ve arsa tahsisi faaliyetlerine ilişkin bedeller, Protokol gereği Ziraat Bankası Ulus-Ankara Şubesinin 36272116-5001 nolu “Dağıtılan Arazi ve Arsa Bedelleri ile Kira Gelirleri Hesabın” da toplanmakta, buradan da Merkez Saymanlığının T.C. Merkez Bankası nezdindeki hesabına aktarılmaktadır. Bu bedeller fonlar kapanmadan önce Tarım Reformu Fonu hesabına yatırılmakta, Fon aracılığı ile de denetimi ve kontrolü sağlanmakta idi. Fonların kapanması ile bunun takibinin kurumların İdari ve Mali İşler birimleri tarafından yürütülmesi öngörülmüş, ancak hesabın Merkez Saymanlık Müdürlüğüne otomatik olarak aktarılması ile Merkez birimleri devre dışı bırakılmıştır.

Bakanlığımıza yılsonunda intikal ettirilen Ziraat Bankası Ulus-Ankara Şubesinin ekstresinde hangi ilden, hangi hesaptan ne kadar aktarıldığı belirtilmekle birlikte, bu miktarın içinde gecikme faizlerinin yer alması, farklı yıllardaki senet bedellerinin bulunması, kiralanan arazi ve dağıtılan arazi bedellerinin ortak hesapta toplanması nedeniyle, ayrıca kiralama miktarındaki değişkenlik ve dağıtılan arazinin bedeline ilişkin yılında tahsil edilemeyen senetler olduğundan, “Dağıtılan Arazi ve Arsa Bedelleri ile Kira Gelirleri Hesabı” içinde hangi araziden ne kadar bedelin yer aldığı tam olarak önceden öngörülememekte, bu hesaba ait ekstrede bedellerin ayrı ayrı olarak yansıtılması mümkün olamamaktadır. Bu sorunun giderilebilmesi için çalışmaların bir veri tabanı üzerinden yürütülmesi gerektiğinden, gerekli yazılım çalışmalarına başlanacaktır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Görev Yönergesi'nin Tarım Arazileri Değerlendirme Daire Başkanlığı başlıklı 36 ncı maddesinde “Bakanlığa tahsisli arazi ve işletmelerin kiralanması, değerlendirilmesi ve takibinin yapılması,” hususu Tarım Reformu Genel Müdürlüğü-Tarım Arazileri Değerlendirme Daire Başkanlığının görevleri arasında yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 31 ve 32 inci maddelerinde harcama yetkililerinin ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olduğu, 61 inci maddesinde, muhasebe yetkilisinin bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, 60 ıncı maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Strateji Geliştirme Başkanlığınca mali konularda harcama yetkililerine rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmeye devam edilecektir.

### **Sonuç:**

Bakanlığa yılsonunda intikal ettirilen Ziraat Bankası Ulus-Ankara Şubesinin ekstresinde hangi ilden, hangi hesaptan ne kadar aktarıldığı belirtilmekle birlikte, bu miktarın içinde gecikme faizlerinin yer alması, farklı yıllardaki senet bedellerinin bulunması, kiralanmış arazi ve dağıtılan arazi bedellerinin ortak hesapta toplanması nedeniyle, ayrıca kiralama miktarındaki değişkenlik ve dağıtılan arazinin bedeline ilişkin yılında tahsil edilemeyen senetler olduğundan, “Dağıtılan Arazi ve Arsa Bedelleri ile Kira Gelirleri Hesabı” içinde hangi araziden ne kadar bedelin yer aldığı tam olarak önceden öngörülememekte, bu hesaba ait ekstrede bedellerin ayrı ayrı olarak yansıtılmasının mümkün olmadığı, sorunun giderilebilmesi için çalışmaların bir veri tabanı üzerinden yürütülmesi gerektiğinden gerekli yazılım çalışmalarına başlanacağı belirtilmektedir.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğin 4. Maddesi uyarınca Strateji geliştirme birimleri görevlerini, “Stratejik yönetim ve planlama, Performans ve kalite ölçütleri geliştirme, Yönetim bilgi sistemi, Malî hizmetler” fonksiyonları kapsamında yürütmelidir.

Konunun tarımsal desteklemelerle ilgisi nedeniyle bir yıldan fazla kiralama ile ilgili olarak Bakanlığın kiralamaya ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ile SGB' nin ortak sistem kurması gerekmektedir.

#### **BULGU 4:**

***Yeterli bir sistemin kurulmaması nedeniyle Merkez ve taşrada uygulanan idari para cezalarının tahsil ve takibinin etkin bir şekilde yapılamaması.***

İlgili kanunlara göre Bakanlık tarafından kesilen idari para cezalarından tahsil edilemeyen ve ilgili vergi dairesine intikal eden cezaların tahsilinin yapılıp yapılmadığı hususunda vergi dairesi tarafından il/ilçe müdürlüklerine geri bildirim yapılmadığı görülmüştür.

Zamanaşımına uğrayacak olan cezalar ile fiillerin tekrarı halinde kesilmesi gereken cezaların takibi gibi konular başta olmak üzere Bakanlığın Maliye Bakanlığı ile ortak bir sisteminin olmaması, hem tahakkuk ve tahsilat noktasında hesaplar açısından hem de Bakanlığın görev alanına giren konularda kesmiş oldukları cezaların geri bildirimine yönelik sağlıklı veri akışının sağlanamaması açısından risk oluşturmaktadır.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu' nun "Cezaî Hükümler, Cezaların Uygulanması, Tahsili ve İtirazlar" başlıklı Birinci Bölümünde;

*"36. Madde - Hayvan sağlığı, hayvan refahı ve zootekni ile ilgili yaptırımlar*

*37. Madde - Veteriner sağlık ürünleri ile ilgili yaptırımlar*

*38. Madde - Bitki sağlığı ile ilgili yaptırımlar*

*39. Madde - Bitki koruma ürünleri ile ilgili yaptırımlar*

*40. Madde - Gıda ve yem ile ilgili yaptırımlar*

*41. Madde - Hijyen ve resmî kontroller ile ilgili yaptırımlar*

*42. Madde - Cezaların uygulanması, tahsili ve itirazlar"*

Belirtilmiş olup, madde hükümlerine göre idari para cezaları kesilmektedir. İlgili maddelerde yer alan ceza miktarları her yıl yeniden değerlendirilmesine göre güncellenmektedir.

Bu Kanunda belirtilen idarî yaptırımları uygulamaya, il tarım müdürleri yetkilidir. İl tarım müdürleri bu yetkisini ilçe tarım müdürlerine yazılı olarak devredebilir. Verilen idarî para cezaları otuz gün içinde ödenir. Verilen süreler içinde ödenmeyen tutarlar ile belirlenen idari para cezaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.

Adı geçen Kanuna ve buna göre çıkarılan Yönetmeliklere dayanılarak yayımlanan "Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü" Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünün 14.02.2012 tarih ve 5113 sayılı yazıları çerçevesinde yürütülmektedir.

Kesinleşen idari para cezalarının tahsilatı muhasebe/mal müdürlüğüne veya müdürlüğün hesabının bulunduğu bankalara yapılmaktadır. Tahsilatın yapılması halinde il/ilçe

müdürlüğü durumdan haberdar edilmektedir. Süresinde ödenmeyen ceza kararları ise ilgili vergi dairesine bildirilmektedir. Artık bundan sonra takibatı vergi dairesi yapmaktadır. Ancak burada üzerinde durulması gereken husus tahsilat durumuyla ilgili bilgi akışının vergi dairesi tarafından yeterli düzeyde gerçekleştirilmemesidir.

Bakanlıkta gıda ve yem güvenliği ve kontrolünü sağlamak amacıyla Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nün bünyesinde uygulamaya konulan Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS), merkezi veri tabanı yapısı üzerinde bir uygulama sistemidir. Bu sistem ile İl/ilçe teşkilatı ve kamu ve özel laboratuvarlar aracılığı ile yürütülen gıda/yem denetim işlemlerine ait veriler, gerek kullanıcı taşra birimleri gerekse merkez teşkilatı tarafından ulaşılabilen bir ortama kayıt edilmekte, anlık olarak güncel verilere ulaşılabilmektedir. Söz konusu sistemde Kanuna göre yapılan denetimler ve denetim sonuçlarına ulaşılabilmektedir. Sistemde ayrıca 5996 sayılı Kanunda yer alan idari para cezaları ile ilgili veriler de yer almaktadır. GGBS öz itibarıyla gıda güvenliğini ilgilendirdiği için 5996 sayılı Kanunun gıda güvenliğini ilgilendiren 39 uncu madde/ j bendi, 40 ıncı madde ve 41 inci madde hükümlerine göre kesilen idari para cezaları hakkında bilgi sahibi olmamıza imkân vermektedir. İl/ilçe müdürlüklerinde kullanıcılar tarafından bu maddeler kapsamında kesilen ve ilgililerin dosyalarında yer alan cezalara ilişkin bilgiler GGBS' ye kaydedilmektedir. Kanunun 36, 37, 38 ve 39 uncu maddeleri (39 uncu maddenin j bendi dışındaki diğer bentleri) kapsamında kesilen cezalar, Bakanlık bünyesinde yer alan herhangi bir veri tabanına kaydedilmemektedir. Bu maddelere göre kesilen cezalar ile ilgili bilgiler il/ ilçe müdürlüklerinde ilgililerin dosyasında takip edilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere idari para cezaları GGBS üzerinde ve/veya il/ilçe müdürlüklerinde sadece ilgililerin dosyalarında takip edilmektedir. Ancak cezanın ödenmemesi durumunda vergi dairesine intikal eden borçların tahsilinin yapıp yapılmadığı hususunda il/ ilçe müdürlüklerine sağlıklı bilgi akışının olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla GGBS' de veya ilgililerin dosyalarında tahsilat durumlarıyla ilgili sağlıklı verilere de ulaşılamamaktadır.

2013 yılına ait GGBS üzerinden alınan toplam idari para cezalarına yönelik veriler şunlardır; (39/j bendi, 40 ve 41 inci maddelere göre kesilen ceza tutarlarıdır.)

|  |                  |
|--|------------------|
| Toplam Kesilen Ceza Miktarı            | 65.724.245,00 TL |
| Tahsil Edilen Ceza Miktarı             | 25.328.533,00 TL |
| Mahkemelerce İptal Edilen Ceza Miktarı | 320.596,00 TL    |
| Tebliğat Süreci olan                   | 1.955.957,00 TL  |
| Taksitlendirilen                       | 25.211.145,00 TL |
| Vergi Dairesi Takibinde olan           | 12.908.014,00 TL |



Buna göre, vergi dairesinin takibinde olan toplam ceza tutarı 12.908.014,00 TL olup bu tutarın tahsilat durumuna dair vergi dairesi tarafından il/ilçe müdürlüklerine geri bildirim yapılmamaktadır. Zamanaşımına uğrayacak olan cezalar ile fiillerin tekrarı halinde katlı olarak kesilmesi gereken cezaların takibi gibi konular başta olmak üzere, Bakanlığın Maliye Bakanlığı ile ortak bir sisteminin olmaması, hem tahakkuk ve tahsilat noktasında hesaplar açısından hem de Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünün görev alanına giren konularda kesmiş oldukları cezaların geri bildirimine yönelik sağlıklı veri oluşturulmaması açısından risk oluşturmaktadır.

Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünden Kanunun diğer maddelerine (36, 37, 38 maddeler ile 39 uncu maddenin j bendi hariç diğer bentlerine göre) göre kesilen idari ceza tutarları ve akıbeti hakkında il/ilçe müdürlüklerinden talep edilen bilgi tarafımıza ulaşmamıştır. İzleme ve değerlendirme amaçlı bir yazılımın Maliye Bakanlığı ile Kurumun kullanımına açılması tahsilat takibindeki riski azaltacaktır.

Diğer taraftan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

GGBS sisteminde kesilen cezaların sisteme girilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Bu sistemdeki diğer eksiklikler ve yeni talepler Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünce tespit edilmiştir ve Tarım Bilgi Sisteminde (TBS) bu kısımlar dikkate alınarak yeniden yazılması sağlanmıştır. İlgili modülün TBS altında hazırlanması sürmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 31 ve 32 inci maddelerinde harcama yetkililerinin ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olduğu, 61'inci maddesinde, muhasebe yetkilisinin bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, 60'ıncı maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Strateji Geliştirme Başkanlığınca mali konularda harcama yetkililerine rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmeye devam edilecektir.

#### **Sonuç:**

Denetlenen kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, GGBS sistemindeki diğer eksikliklerin ve yeni taleplerin Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünce tespit edildiği ve Tarım

Bilgi Sisteminde (TBS) bu kısımlar dikkate alınarak yeniden yazılmasının sağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca ilgili modülün TBS altında hazırlanmaya devam edildiği ifade edilmiştir. Bulguda da yer aldığı üzere, zamanaşımına uğrayacak olan cezalar ile fiillerin tekrarı halinde kesilmesi gereken cezaların takibi gibi konular başta olmak üzere, Bakanlığın Maliye Bakanlığı ile ortak bir sistem kurması, tahakkuk ve tahsilat noktasında hem hesaplar açısından hem de Bakanlığın görev alanına giren konularda kesilen cezaların geri bildiriminde sağlıklı veri akışı sağlayacaktır.

Ayrıca kamu idaresi tarafından verilen cevapta, idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu, Strateji Geliştirme Başkanlığınca mali konularda harcama yetkililerine rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmeye devam edileceği belirtilmiştir. Bulguda da yer aldığı üzere Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5/k maddesi uyarınca, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi SGB'ye verilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğin 4 üncü maddesi uyarınca Strateji geliştirme birimleri görevlerini, “Stratejik yönetim ve planlama, Performans ve kalite ölçütleri geliştirme, Yönetim bilgi sistemi, Malî hizmetler” fonksiyonları kapsamında yürütmektedir.

Bakanlığın Maliye Bakanlığı ile ortak sistem kurması, SGB' nin söz konusu fonksiyonları kapsamında mümkün olacaktır.

**BULGU 5:**

***Tarımsal destekleme hesap bilgilerinin banka, muhasebe müdürlüğü ve kurum bazında karşılaştırılması sonucunda tutarsızlığın görülmesi.***

a) Bakanlık tarafından Ziraat Bankası'nda açılan destekleme hesaplarına yapılan transfer toplamı ile aynı dönem içinde Ziraat Bankası'nın bu hesaplardan çiftçilere yapılan ödeme toplamının birbiriyle uyumlu olmadığı görülmüştür.

Tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak Bakanlık ile Ziraat Bankası A.Ş. arasında yapılan protokol çerçevesinde; banka nezdinde açılmış olan destekleme hesaplarına yapılan transfer işlemleri 2000i otomasyon sistemi üzerinden merkez muhasebe birimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Hak sahiplerine yapılan tarımsal destekleme ödemeleri ise, Bakanlık bünyesindeki Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ve diğer sistemler üzerinden alınan icmallere göre Bankaya verilen ödeme talimatları ile gerçekleştirilmektedir. Bakanlık, ödeme öncesi ve sonrası yapılan işlemlerin kayıtlarını, merkez muhasebe birimi kayıtları ile ilişkilendirilmeksizin kendi sistemleri üzerinde oluşturmakta ve takip etmektedir.

| <b>2013 Yılı Tarımsal Destekleme Ödemelerine İlişkin Bankadan Alınan Kaynak Durumunu Gösterir Tablo</b> |                         |
|---|-------------------------|
| A-) 2012 Yılından Devreden  | 218.522.768,90          |
| B-) 2013 Yılında Aktarılan Kaynak   | 8.341.662.646,37        |
| <b>C-) 2013 Yılı Kaynak Toplamı (A+B)</b>   | <b>8.560.185.415,27</b> |
| D-) 2013 İadeleri ve 2013 Ödemeleri   | 8.196.114.573,65        |
| (2013 İadeleri)   | 10.272.414,96           |
| (2013 Ödemeleri)  | 8.185.842.158,69        |
| <b>E-) 2014 Yılına Devreden (C-D)</b>   | <b>364.070.841,62</b>   |

b) Bankadan alınan transfer ve ödeme bilgilerinin, Muhasebe Müdürlüğünden ve Kurumdan alınan bilgilerden farklı olduğu görülmüştür.

| Hesabın Adı                     | Hesap No | BANKAYA AKTARILAN TUTAR |                          | BANKA TARAFINDAN YAPILAN ÖDEMELER |                         |
|---------------------------------|----------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
|                                 |          | Bankadan Alınan Bilgi   | Merkez Muh. Müd. Bilgisi | Bankadan Alınan Bilgiye           | İdareden Alınan Bilgiye |
| Alan Bazlı Destekleme           | 6633     | 2.199.000.000           |                          | 2.189.487.557                     | 2.189.146.217           |
| Fark Ödemeleri                  | 6634     | 2.607.000.000           |                          | 2.566.784.718                     | 2.641.035.465           |
| Hayvancılık                     | 6635     | 2.771.083.850           |                          | 2.720.079.705                     | 2.721.996.389           |
| Telafi Edici Ödemeler-Çay       | 6636     | 107.500.000             |                          | 116.684.665                       | 120.042.328             |
| GAP-DAP                         | 6638     | 56.356.000              |                          | 73.629.565,49                     |                         |
| Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler | 6637     | 224.268.678             |                          | 210.798.766                       | 212.634.413             |
| Kuraklık                        | 6639     |                         |                          | 4.215,35                          |                         |
| Kırsal Kalkınma                 | 6641     | 309.610.625,88          |                          | 369.626.236,45                    | 372.728.594             |
| Kırsal Kalkınma GAP             | 6693     | 66.843.491,08           |                          | 117.238.564                       |                         |
| <b>TOPLAM</b>                   |          | <b>8.341.662.645</b>    | <b>8.269.150.979</b>     | <b>8.364.333.992</b>              | <b>8.257.583.405</b>    |

31.12.2013 tarihi itibarıyla Bakanlık tarafından Ziraat Bankasına aktarılan tarımsal destekleme tutarı 8.341.662.646-TL olup, Bakanlık tarafından Ziraat Bankası'nda açılan destekleme hesaplarına 01.01.2013-31.12.2013 tarihleri arasında yapılan transferler toplamı ile aynı dönem içinde Ziraat Bankası'nın bu hesaplardan çiftçilere yapmış olduğu destekleme ödemelerinin toplamının, yapılan transferlerin tamamının bütçe giderine dönüşmemesi nedeniyle birbiriyle uyumlu olmadığı, bankadan alınan bilgilerin, Muhasebe Müdürlüğü kayıtları ve İdareden alınan bilgilerden farklılık arz ettiği görülmüştür.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin uygulamaların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun temel ilke ve beklentileriyle örtüşmediği, bu Kanunla uygulanmaya ve yerleştirilmeye çalışılan mali sistemin, 5018 Sayılı Kamu Mali yönetim kontrol Kanununun 8 inci maddesindeki Hesap Verme Sorumluluğu ilkesine ve 7 inci maddesindeki Mali Saydamlık ilkesine aykırılık teşkil ettiği, bütçe disiplini ve dönemselliğini bozduğu değerlendirilmektedir. Bunun yanısıra aynı Kanununun Mali Saydamlık başlıklı 7 nci maddesi c bendinde "genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması" zorunluluğu getirilmiştir.

Destekleme sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını, malî raporların düzenlenmesini ve kesin hesabın çıkarılmasını sağlayacak şekilde kurulup

yürütülmesi halinde, TBMM tarafından, bütçe uygulama sonuçları kapsamında, Bakanlığın tarımsal destekleme ödeneğinin kullanımı hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılabilecektir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

a) “Ziraat Bankası A.Ş.'nde bulunan Bakanlığımıza ait tarımsal destekleme hesaplarına, Hazine Müsteşarlığından yapılan nakit aktarmalarının yanı sıra, desteklemelerin iade edilmesi ile nakit girişi, yapılan destekleme ödemeleri (Mahkeme Kararları, İlama Bağlı Borçlar, idari ve yargı denetimi sonucu yapılan geçmiş yıllara ait destekleme ödemeleri dahil) ile de sürekli nakit çıkışı olmaktadır. Bu nedenle sürekli hesap hareketlerinden dolayı transfer edilen tutar ile destekleme ödeme tutarı birbirine eşit olamamaktadır.”

Dolayısıyla bütçe mali yılı ile bankada bulunan destekleme hesaplarından yapılan ödemelerin, mali yıl olarak ilişkilendirilmesi doğru sonuç vermemektedir.

Tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin tüm mali işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre yapılmaktadır. Bakanlığımızın, daha önceden tabi olduğu Say2000i ve sonra KBS ve daha sonra Harcama Yönetim Sistemi içerisinde mali işlemler yürütülmektedir.

b) Bakanlığımız tarafından Ziraat Bankasına verilen ödeme talimatlarının gerçekleşme durumu, Bankanın haftalık olarak Bakanlığımıza göndermiş olduğu durum raporu ve hesap bakiyelerinden güncel olarak kontrolü sağlanmaktadır. Bu kapsamda, Bakanlığımızın tarımsal destekleme cari transfer ve sermaye transfer ödemelerinden Ziraat Bankası aracılığı ile 2013 yılında ödenen rakamlar aşağıdaki gibidir;

| Hesabın Adı                 | Hesap No | Bankaya aktarılan Tutar |                         | Banka tarafından yapılan ödemeler                                   |                        |
|-----------------------------|----------|-------------------------|-------------------------|---|------------------------|
|                             |          | Bankadan alınan bilgi   | Merkez Muh. Md. Bilgisi | Bankadan Bakanlığımıza gönderilen haftalık rapora göre (31.12.2013) | Bakanlığımız Kayıtları |
| Alan Bazlı Destekleme       | 6633     | 2.199.000.000           |                         | 2.188.961.341,12  | 2.189.674.676          |
| Fark Ödemeleri              | 6634     | 2.607.000.000           |                         | 2.531.893.873,55  | 2.642.384.674          |
| Hayvancılık                 | 6635     | 2.771.083.850           |                         | 2.700.435.597,03  | 2.721.992.985          |
| Telafi Edici Ödemeler       | 6636     | 107.500.000             |                         | 116.684.665,00  | 120.042.328            |
| Diğer Tarımsal Amaçlı Dest. | 6637     | 224.268.678             |                         | 207.771.668,21  | 212.662.656            |
| Kırsal Kalkınma             | 6641     | 309.610.625,88          |                         | 303.030.399,94  | 307.943.714            |
| Kırsal Kalkınma GAP         | 6693     | 66.843.491,08           |                         | 60.221.388,68   | 64.792.504             |
| GAP-DAP                     | 6638     | 56.356.000              |                         | 23.167.162,84   | 24.880.788             |
| Kuraklık                    | 6639     |                         |                         | 4.215,35  | 4.215                  |
| Don Afeti                   | 6640     |                         |                         | 17.997,97   | 17.998                 |
| <b>Toplam</b>               |          | <b>8.341.662.645</b>    | <b>8.269.150.979</b>    | <b>8.132.188.309,69</b>   | <b>8.284.396.538</b>   |

Banka ile Bakanlığımız rakamları arasındaki 152.208.228 TL'lik bir farklılık görülmektedir (Ek: 2). Bakanlığımız kayıtlarındaki bu farklılığın nedeni 31.12.2013 tarihinden 24.01.2014 tarihine kadar gerçekleşen ödemelerin, 2013 yılı bütçesine ait kaynaktan karşılanması sebebiyle, 2013 yılı ödemelerine dahil edilmesindedir.

### Sonuç:

Denetlenen kamu idaresi verdiği cevabında mahkeme kararları, destekleme ödemelerinin iadesi gibi nedenlerle sürekli nakit girişi ve çıkışı olduğunu, bu nedenlerden kaynaklanan hesap hareketliğinden dolayı transfer edilen tutar ile destekleme ödeme tutarının eşit olmadığını ifade etmiştir.

Denetlenen kamu idaresi gönderdiği cevapta destekleme ödemelerine ilişkin mali işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yapıldığı, bu ödemelerin Say 2000i sistemi üzerinden yürütüldüğü belirtilmiştir. Ne var ki bulguda da yer aldığı üzere, tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak Ziraat Bankasına yapılan transferlerin muhasebeleştirme işlemleri Say2000i Otomasyon Sistemi üzerinden gerçekleştirilirken, hak sahiplerine yapılan ödemeler Bakanlığın mali sistemin dışında kurduğu ÇKS ve diğer sistemlerden alınan icmaller

üzerinden gerçekleştirilmektedir. Çiftçi kayıt sistemi ve diğer sistemler, Bakanlığın Bilgi işlem merkezi tarafından yürütülen ve mali sistem dışında kalan veri tabanlarıdır. Cevaptaki “tarımsal desteklemelerin 5018 sayılı Kanuna göre ve say2000i sistemi üzerinden yürütüldüğü” savının bulgumuzda belirtilen hususları içermediği görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13 üncü maddesinde belirtilen “Bütçe İlkeleri” prensipleri bağlamında dönem sonu işlemleri ile aradaki eşitsizliğin giderilerek banka hesaplarındaki bakiyelerin sıfırlanması gerekmektedir.

Bakanlığın mali tabloları 2013 mali yılı için düzenlenemediğinden mali tablolar yerine bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden yapılan incelemeye göre teorik olarak destekleme giderlerinin gerçek durumu/doğruyu yansıtmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, destekleme ödemelerinin, Ziraat Bankasına transfer işlemlerinden sonra, mali sistemin dışında kurulan ÇKS ve diğer sistemler üzerinden yürütülmesi nedeniyle, 5018 sayılı Kanunun “Mali Saydamlık” başlıklı 7 nci maddesine, “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesine, “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13 üncü maddesine, “Giderlerin Gerçekleştirilmesi” başlıklı 33 üncü maddesi ile 49, 50 ve 51 inci madde hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

#### **Öneri:**

Bütçe Hesapları ana hesap grubu içerisinde yer alan 83 Bütçe Gider Hesapları hesap grubunun alt ayrımındaki 830 Bütçe Giderleri Hesabının 05.4 Hane Halkına Yapılan Transferler bölümünün 05.4.6-Tarımsal Amaçlı Transferler kısmında yer alan muhtelif gider kalemlerinden; Bakanlığın, ödeme protokolü çerçevesinde Ziraat Bankasında açmış olduğu destekleme hesaplarına 01.01.2012- 31.12.2012 tarihleri arasında yapılan aktarmalar toplamı ile aynı dönem içerisinde Bakanlığın Ziraat Bankasına vermiş olduğu çeşitli ödeme talimatlarına istinaden Bankanın destekleme hesaplarından hak sahiplerine yapmış olduğu destekleme ödemeleri toplamı arasındaki uyumsuzluk nedeniyle aktarılan kaynak ile yapılan ödemelerin teyidi gerçekleştirilememektedir.

Kesin hesapta yer alan 830 Bütçe Giderleri Hesabının 05.4 Hane Halkına Yapılan Transferler bölümünün 05.4.6Tarımsal Amaçlı Transferler kısmında yer alan muhtelif gider kalemlerinin tam ve doğruyu göstermesi için aktarmalar ile harcamalar arasında mutabakatın sağlanması gerekir.

Bu bağlamda; Destekleme sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını, malî raporların düzenlenmesini ve kesin hesabın çıkarılmasını sağlayacak şekilde kurulmasını teminen, Tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin tüm işlemlerin, Bakanlığın tabi olduğu Say2000i Muhasebe Sistemi içerisine alınarak tamamen mali sistemin içinde yürütülmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13 üncü maddesinde belirtilen “Bütçe İlkeleri” prensipleri bağlamında dönem sonu işlemleri ile aradaki eşitsizliğin giderilerek banka hesaplarındaki bakiyelerin sıfırlanması önerilir.

**BULGU 6:*****Tarımsal destekleme ödemelerine ait banka hesabında yıl sonu itibariyle arta kalan paranın nemalandırılmadan bekletilmesi.***

Tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak Bakanlığın Ziraat Bankasında açmış olduğu muhtelif destekleme hesaplarından hak sahiplerine yapılan ödemeler sonrasında yılsonu bakiyelerinin oluştuğu görülmüştür.

Sözü edilen bakiyeler Kamu Haznedarlığı Tebliği uyarınca nemalandırılmadan hesaplarda bekletilmekte, gerek hazinenin nakit dengesini sağlamaya dönük işlemlerinde, gerekse Maliye Bakanlığının bütçe harcama hedeflerinin tutturulmasına ilişkin çalışmalarında göz önünde bulundurulamamaktadır. Tarımsal destekleme ödemelerinde mali disiplinin sağlanmasının, yılsonunda Ziraat Bankasında oluşan hesap bakiyelerinin dönem kayıtlarının Merkez Muhasebe Müdürlüğü hesaplarıyla (bütçe) ilişkilendirilmesiyle mümkün olacağı değerlendirilmektedir.

| <b>Yıllar İtibariyle Tarımsal Destekleme Hesap Bakiyelerini Gösterir Tablo</b> |                                       |                            |                            |                            |
|--|---------------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Hes. No</b>   | <b>Hesabın Adı</b>                    | <b>31.12.2011 Bakiyesi</b> | <b>31.12.2012 Bakiyesi</b> | <b>31.12.2013 Bakiyesi</b> |
| 6632   | Destekleme Temerküz Hesabı            | 315.144.791,19             | 3.897,68                   | 34.881.160,56              |
| 6633   | Alan Bazlı Destekleme Ödemeleri       | 12.437.820,15              | 611.160,31                 | 11.950.141,81              |
| 6634   | Fark Ödemeleri                        | 71.276.818,33              | 25.400.706,16              | 70.532.531,27              |
| 6635   | Hayvancılık Destekleme Ödemeleri      | 90.666.975,55              | 14.435.039,94              | 118.857.318,39             |
| 6636   | Telafi Edici Ödemeler(Çay-Patates...) | 6.920.865,83               | 8.114.929,90               | 13.930.467,22              |
| 6637   | Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler       | 15.319.706,62              | 16.743.998,45              | 32.001.806,76              |
| 6638   | GAP-DAP                               | 51.106.478,06              | 79.264.976,53              | 61.991.474,84              |
| 6639   | Kuraklık                              | 71.230,52                  | 74.257,83                  | 77.072,91                  |
| 6640   | Don Afeti                             | 31.539,42                  | 37.188,10                  | 37.188,10                  |
| 6641   | Kırsal Kalkınma                       | 0,00                       | 67.467.016,24              | 7.476.405,67               |
| 6693   | Kırsal Kalkınma GAP                   | 0,00                       | 6.369.597,76               | 12.335.274,09              |
|  | <b>TOPLAM</b>                         | <b>562.976.225,67</b>      | <b>218.522.768,90</b>      | <b>364.070.841,62</b>      |

**Kamu İdaresi Cevabı:**

Tarımsal destekleme ödemeleri hesaplarında bulunan bakiyelerin, 11 Eylül 2013 tarih ve 28762 sayı ile RG'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Tebliğinin, Madde 2'nin (1)-a) bendi, Madde 5'in (1)-a) bendi uyarınca, hesap bakiyeleri nemalandırılmamaktadır.

Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının bütçe harcama hedefleri ve mali



disiplinin sağlanması için gerekli özen gösterilmektedir. Tabloda gösterilen bakiyeler kısa süreli olup, yılın son gününe kadar ödemeler yapılmaktadır. Ayrıca, İl Müdürlüklerinden geçen icmallerin yılsonuna yetişmeyen destekleme ödemeleri ise müteakip yılın ilk günlerinde yapılmaktadır.

Banka bakiyesinin minimum seviyede tutulması için gerekli özen gösterilmektedir.

**Sonuç:**

Kurum cevabında tarımsal destekleme ödeme hesaplarında bulunan bakiyelerin, 11.09.2013 tarih ve 28762 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Haznedarlığı Tebliği uyarınca hesap bakiyelerinin nemalandırılmadığını, desteklemelere ilişkin banka bakiyelerinin minimum seviyede tutulması yanında, bekleme sürelerinin de makul düzeyde tutulmasına özen gösterildiğini ifade etmiştir.

Söz konusu Tebliğe göre;

a) 5018 Sayılı Kanun'a ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki idareler her türlü mali kaynaklarını Merkez Bankası (TCMB) veya muhabiri olan Ziraat Bankası'nda,

b) Genel Bütçe kapsamı dışındaki kurumlar ile genel bütçeli olup Tebliğin 5 inci maddesi çerçevesinde kaynağı bulunan kurumlar, söz konusu kaynaklarını TCMB, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Vakıflar Bankası'nda açtıracakları hesaplarda değerlendirebilecektir.

İdare ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokolde, Genel Müdürlüğün, ödeme listesinde belirtilen tutarların hak sahiplerine ödenebilmesi ve bütçeden kaynağın aktarılması için konu/ana başlıklarına göre bankada hesap açtıracakları, Bakanlığın kendisine ve hak sahiplerine vereceği hizmet karşılığında, destekleme ödemelerine ilişkin komisyonları ödeme tutarına ilave ederek bankaya nakden ve defaten ödeyeceği belirtilmiştir.

Uygulamada yıl içinde ana hesaplarda oluşan bakiyelerin hiçbir şekilde Merkez Muhasebe Biriminin Merkez Bankası (TCMB) veya muhabiri olan Ziraat Bankası nezdinde açmış olduğu hesaplara intikalinin sağlanmadığı görülmüştür. Dolayısıyla bu durumu Tebliğin 5 inci maddesi çerçevesinde değerlendirmek mümkün görünmemektedir.

Kamu haznedarlığı uygulaması, idarelerinin nakit kaynaklarının izlenebilmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla, protokol hükümlerine göre, bankada destekleme ödemelerine ilişkin kaynak transferleri için konu/ana başlıklarına göre açılan hesaplarda, hak sahiplerine yapılan ödemeler sonrası bakiyelerin kalması ve bu bakiyelerin Bakanlık Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılmaması Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

İdare ayrıca bakiyelerin kısa süreli olduğunu, yılın son gününe kadar ödemelerin yapıldığını ve banka bakiyesinin minimum seviyede tutulması için gerekli özenin gösterildiğini ifade etmişse de, 2013 yılı banka hesap hareketleri incelendiğinde aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere bazı ana hesaplardaki bakiyelerin süre ve miktar açısından makul düzeyde olmadığına işaret etmektedir.

| <b>6638 NOLU ANA HESAP</b>   |                                  |         |
|--|----------------------------------|---------|
| 03.01.2013- 24.05.2013   | 79.032.490,49<br>62.220.466,55   | 140 gün |
| 31.05.2013 -26.12.2013   | 11.992.087,70<br>5.635.474,84    | 206 gün |
| <i>-140 gün içerisinde 79.032.490,49TL den 17.044.509TL harcanmış olup 24.05.2013 tarihi itibarıyla 62.220.466,55TL para kalmıştır. Asgari 62.220.466,55 TL hesapta 140 gün atıl beklemiştir.</i>  |                                  |         |
| <i>-31.5.2013 tarihi itibarıyla hesap bakiyesi 11.992.087,70TL iken 206 gün içinde ilgililere toplam 6.585.055TL ödeme yapılmış olup 26.12.2013 tarihi itibarıyla kalan para 5.635.474,84TL dir. Asgari 5.635.474,84TL hesapta 206 gün atıl beklemiştir.</i> |                                  |         |
| <b>6633 NOLU ANA HESAP</b>   |                                  |         |
| 2.1.2013/27.2.2013   | 611.470,31 767.602,90            | 56 gün  |
| 05.08.2013/26.08.2013  | 13.251.921,09<br>13.275.873,65   | 21 gün  |
| 27.08.2013/18.09.2013  | 53.275.873,65<br>53.212.432,31   | 22 gün  |
| 20.09.2013/12.11.2013  | 24.700.894,59<br>19.127.144,05   | 52 gün  |
| 13.11.2013/31.12.2013  | 16.357.885,52<br>11.949.234,53   | 48 gün  |
| <i>Alan bazlı hesapta; 13 milyon lira 21 gün, 53 milyon lira 22 gün, 19 ile 24 milyon lira arasındaki rakamlar 52 gün, 11 ile 16 milyon lira arasındaki tutarlar 48 gün atıl kalmıştır.</i>  |                                  |         |
| <b>6634 NOLU ANA HESAP</b>   |                                  |         |
| 02.01.2013 /25.03.2013   | 25.628.518,16<br>25.400.821,16   | 82 gün  |
| 25.11.2013/20.12.2013  | 112.950.866,66<br>101.074.497,66 | 26 gün  |
| 23.12.2013 /31.12.2013   | 221.075.025,02<br>70.532.531,27  | 8 gün   |
| <i>Alan bazlı hesapta;24-26 milyon 82 gün,101-112 milyon arasındaki rakamlar 26 gün,</i>   |                                  |         |
| <i>70 ile 221 milyon arasındaki rakamlar 8 gün atıl kalmıştır.</i>   |                                  |         |

| <b>6635 NOLU ANA HESAP</b> |                                  |        |
|----------------------------|----------------------------------|--------|
| 02.01.2013 -25.01.2013     | 14.435.039,94<br>7.102.916,52    | 23 gün |
| 30.01.2013 -22.02.2013     | 7.213.894,37 4.060.090,41        | 22 gün |
| 28.02.2013-22.03.2013      | 22.302.051,28<br>11.842.611,32   | 22 gün |
| 28.03.2013 -24.04.2013 -   | 22.366.872,23<br>17.699.188,70   | 26 gün |
| 29.04.2013 -24.05.2013     | 43.993.126,84<br>31.674.216,72   | 25 gün |
| 05.06.2013-27.06.2013      | 185.389.935,96<br>203.164.814,96 | 21 gün |
| 28.06.2013- 15.07.2013     | 31.413.206,05<br>29.162.914,05   | 17 gün |
| 15.11.2013- 16.09.2013     | 34.173.412,81<br>36.187.752,64   | 60 gün |
| 31.12.2013-23.12.2013      | 118.857.318,39                   | 8 gün  |

**Öneri:**

Uygulamada ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesini teminen ya Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Bankada atıl bekleyen bakiyelerin nemalandırılabilmesine ilişkin düzenlemenin yapılması ya da bakiyelerin sıfırlanarak Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümleri ile uyumlu hale getirilmesi önerilir.

Ayrıca ana hesaplardaki bakiyelerin bekleme sürelerini ortadan kaldıracak tedbirlerin alınması önerilir.

**BULGU 7:**

***Ölen çiftçilere ait Ziraat Bankasındaki bilgiler ile Bakanlık ÇKS bilgilerinin uyumlu olmaması.***

Yapılan karşılaştırmada iki kurum bilgileri arasında 9906 kişide çakışmanın olduğu, Ziraat Bankasının kayıtlarında görünüp de kurumun listesinde yer almayan 29670 ölen kişi, kurum listesinde yer alıp da Ziraat Bankası verilerinde bulunmayan 19670 ölen çiftçi olduğu,

Ziraat Bankasından 2013 tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin olarak alınan listeden; 1911-1925 doğumlu 10100 çiftçinin, 1926-1930 doğumlu 43059 çiftçinin destekleme ödemesinden yararlandığı görülmüştür.

a) Bu bağlamda ölen ve 1911-1930 doğumlu çiftçilerle ilgili olarak ÇKS de güncelleme yapılmayarak risk oluştuğu,

b) ÇKS de ölen çiftçilerin sistemden düşülerek ayrı bir veri tabanında veya ayrı bir modülde takip edilmediği, bu eksikliğin ölen çiftçiler üzerinden yeniden bir kayıt riski oluşturduğu,

c) İcmallerde yer alan ölen çiftçiler için ÇKS de Mernisle otomatik bir sorgulamanın yapılamaması nedeniyle bazı ölüm bilgilerinin gözden kaçtığı ya da geç tespit edilebildiği,

d) Çiftçilerin öldükten sonra TC Kimlik numaraları kullanılarak ÇKS ye destekleme dilekçelerinin girildiği, ölen çiftçilerin ölüm tarihi ile desteklemelere ilişkin dilekçe tarihleri arasında uyumsuzluklar olduğu, dilekçe tarihlerinin genellikle ölüm tarihinden sonraki tarihleri içerdiği,

e) Ölen çiftçilerin kurumca ölü sorgulaması yapılmadan icmallerde yer verilerek ödeme için Ziraat Bankasına talimat verildiği, bu nitelikteki ödemelerin ölü bilgisi nedeniyle aşağıda örnekleri verildiği üzere Ziraat Bankasının muhtelif şubelerinin geçici hesaplarında beklediği, öldüğü halde hesabı kapatılmayanlara ilişkin örnekler;

| <b>Ziraat Bankası Ölü Bilgisi Sorgulaması</b>    |
|--|
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:09.09.1947) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:19.03.1949) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:15.06.2006) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:10.03.1969) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:15.01.1945) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:10.05.1965) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:14.01.1993) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:15.07.2004) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:24.02.1943) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:04.03.1969) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:10.03.1969) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:15.01.1945) |
| 61-KPSden ölü bilgisi geldi (ÖlümTr.:29.04.2008) |

f) Ölen çiftçi yakınlarının nüfus idaresine ölüm bildiriminde bulunmaması nedeniyle, ölen çiftçilerin Mernis kayıtlarında ölü olarak görünmediği, bu nedenle yapılan sorgulamalarda ölüm bilgisine ulaşılamadığı, dolayısıyla icmallerde sağ bilgisinin yer aldığı,

g) Bu haliyle ölen çiftçinin hesaplarına intikal eden destek paralarının, öleninin yakınlarınca veraset ilamıyla mı yoksa ölen çiftçinin hayattayken kullandığı banka kartıyla mı çekildiği hususunda gerek ÇKS de gerekse Ziraat bankası hesaplarında bir bilgi girişi olmadığından bu konuda sorgulama ve teyit imkânının olmadığı,

h) Mernis' ten ölen çiftçilere ilişkin sorgulama yapılmadığından, sorgulama sonrasında Mernis kayıtlarında ölü görünmemesi nedeniyle hesaplarına haksız olarak destekleme ödemesinin yapıldığı,

i) Ölüm bilgilerinin Bakanlık ile banka arasında paylaşılmadığı, bu durum nedeniyle ödeme bilgilerinin güncellenmesinde eksikliklerin ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

Buna göre ölen çiftçilerin ÇKS den düşülerek, ayrı bir kütükte ya da modülde veri olarak depolanması, ölen çiftçilerin Mernisten otomatik sorgulamasını sağlayacak bir sistemin kurulması gerekmektedir. Bazı il, ilçe ve köylerde ölüm bilgilerinin nüfusa bildirilmemesi nedeniyle Mernis bilgileri güncellenememektedir. Bu nedenle il ve ilçe müdürlüklerinin, muhtarlar ve Targel personeli eliyle nüfusa intikal etmemiş ölüm bilgilerini mahallinden alarak sisteme girmeleri ve bu bilgileri Nüfus Vatandaşlık İşleri ile paylaşması yerinde olacaktır.

İdare çiftçi bilgilerini güncellemek için geçmişe dönük olarak 2005 ile 2013 tarihleri arasını kapsayacak şekilde ölü sorgulaması yapmalı, ölen çiftçilere ölümlerinden sonra yapılan haksız ödemelerin tamamının çıkarılmasına ilişkin çalışma yürütmelidir. Yeni yapılacak desteklemelere ilişkin hazırlanan icmaller için ödeme talimatı verilmeden ölü sorgulamasının yapılması, İdare ile Banka arasında sıklıkla bilgilerin paylaşılması yoluyla riskli uygulamaların önüne geçileceği düşünülmektedir.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

Çiftçilerin ÇKS kayıtları esas alınarak yürütülen destekleme uygulamalarında kayıtlar her yıl yeniden yapılmakta veya güncellenmektedir. Bu nedenle çiftçilerin ÇKS veya destekleme uygulamalarından öldükten sonra herhangi bir başvuruları yoksa bu kişilerin özlük bilgileri ile ilgili MERNİS'ten herhangi bir kontrol yapılmamaktadır. Ancak çiftçinin desteklemeler ile ilgili herhangi bir müracaatı varsa MERNİS'ten kontrol yapılmaktadır.

Çiftçilerin bitkisel üretime yönelik destekleme uygulamaları kapsamında herhangi bir başvurusu varsa, bu çiftçilerin MERNİS'ten kontrolleri yapılmaktadır. Çiftçilerin

MERNİS'ten kontrolleri 2010 üretim sezonu destekleme ödemeleri ile başlatılmış olup halen devam ettirilmektedir. Kontrollerde üretim sezonu esas alınmakta olup üretim sezonu başlangıç tarihi bir önceki yılın Eylül ayı kabul edilmektedir. (Örneğin 2013 üretim sezonu başlangıç tarihi 2012 yılını Eylül ayı kabul edilmektedir.) MERNİS'te yapılan kontroller neticesinde üretim sezonu başlangıç tarihinden önce ölmüş olan çiftçiler destekleme ödeme icmallere dahil edilmemektedir. Ayrıca çiftçilerin başvuruları esnasında da İl/İlçe Müdürlüklerince de MERNİS üzerinden kimlik kontrolleri yapılmaktadır.

Ayrıca, Süt Kayıt Sisteminde (SKS) ve Kırmızı Et Kayıt Sisteminde (KKS) ölen çiftçiler için Mernis sistemi ile sorgulama yapılmaktadır.

b) ÇKS ve ÇKS'ye bağlı destekleme uygulamalarında başvuruda bulunan tüm çiftçilerin kimlik bilgileri sistemsel olarak kontrol edilmekte ve yapılan bu kontroller ayrı bir veri tabanında tutulmaktadır. Bu alanda çiftçilerin kimlik bilgileri ve ölüm bilgileri ayrıntılı olarak yer almaktadır.

c-d) Destekleme uygulamalarında çiftçi başvuruları, ilgili destekleme mevzuatının yayımlanması ile başlamaktadır. Çiftçilerin desteklemeler için müracaatları ÇKS kayıtlarının yapılmasından daha sonra olabilmektedir. ÇKS'ye kaydı yapılmış ve destekleme almayı hak etmiş ancak destekleme uygulamalarının başvurusu zamanında ölmüş olan çiftçilerin hak ettikleri desteklemeleri varisleri tarafından alınabileceği için bu durumda olan çiftçiler desteklemelere kaydedilmektedir.

e) ÇKS kayıtları esas alınarak yürütülen destekleme uygulamaları kapsamında icmallerin oluşturulması ve ÇKS kayıtları esnasında gerçek kişilerin kimlik bilgileri MERNİS'te kontrol edilmekte ve desteklemelerden yararlanamayacak olan ölü çiftçiler icmallere dahil edilmemektedir.

f) Destekleme uygulamaları kapsamında yapılan kontrol ve denetimlerde bu durumun tespiti halinde yapılmış herhangi bir haksız destekleme ödemesi olması durumunda mevzuat çerçevesinde gerekli işlemler tesis edilmektedir.

g) Destekleme uygulamalarında, ölen çiftçilerin hesaplarına aktarılan paraların ölenin banka kartı da olsa sistem tarafından işlem yapılması engellenmektedir. Yakınlarınca banka şubelerine müracaatları esnasında veraset ilamı istenilmektedir.

h) Destekleme uygulamaları kapsamında kişilerin MERNİS'ten kontrolleri yapılmakta ve desteklemelerden yararlanmayacak olan ölü çiftçiler icmallere dahil edilmemektedir.

i) 2010 üretim sezonu Mazot, Kimyevi Gübre ve Toprak Analizi Desteklemesi icmallerinin hazırlanması tarihinden itibaren ölü çiftçi kontrolleri MERNİS'ten otomatik olarak yapılmaktadır.

Ayrıca, 2005-2013 yıllarını kapsayacak şekilde çiftçilere ait ölü sorgulaması yapılacaktır.

**Sonuç:**

İdarenin cevabı bulgularımızdaki tespitlerimizi karşılar nitelikte değildir. Özellikle sayısal verilerin doğruluğu konusunda kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Banka ile İdare arasındaki ölen çiftçi bilgilerinin uyumlu olmadığı ile 1911-1930 doğumlu 53159 çiftçi hakkında bir sorgulamanın yapılmamasının bir risk oluşturduğu hususlarında bir açıklama ortaya konmamıştır. Sisteme kayıtlı çiftçi sayısının 3 milyon olduğu düşünüldüğünde bu sayının 84 - 103 yaş olduğu görülmektedir.

İdare, başvuruda bulunan tüm çiftçilerin kimlik bilgileri sistemsal olarak kontrol edildiğini yapılan bu kontrollerin ayrı bir veri tabanında tutulduğunu ve bu alanda çiftçilerin kimlik bilgileri ve ölüm bilgileri ayrıntılı olarak yer aldığını ifade etmiştir.

Oysa ki denetimlerimiz esnasında 2000-2013 yılları arasında ölen çiftçi bilgileri istenildiğinde yetkililer ancak Mernisten on güne yakın süren bir sorgulama sonucunda 2012-2013 ait bilgileri 2014 yılının başında verebilmişlerdir. Buna göre tarafımıza 37166 çiftçinin ölüm bilgisini içeren bir liste verilmiş ve bu listeden ilgililerin 415 kişi üzerinde NVI sorgulaması yaptığı görülmüştür. Listenin incelenmesinde ölen çiftçiler üzerinden öldükten sonra adlarına başvuru yapıldığı ve ölen çiftçilere destekleme ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan inceleme sonunda, bu çalışmaların ÇKS de sadece bir bileşim uzmanı tarafından yürütülmesinin ve teyit hususunun bir standarda bağlanmamasının, sorunların ortaya çıkmasının en temel nedenleri olarak değerlendirilmiştir.

**Öneri:**

Ölüm sorgulamasının bir standarda bağlanarak, zorunlu hale getirmesi, sorgulamanın bir tek kişi yerine il, ilçe ve İlgili Genel müdürlükleri kapsayacak şekilde sistemsal bir organizasyona kavuşturulması,

Ölen çiftçilerin sistemden ayıklanması ve haksız ödemelerin ortaya konulması adına 2005-2013 yıllarını içerecek bir araştırmanın Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç denetim Birimi Başkanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü eliyle

yürütülmesini sağlayacak bir komisyonun kurulması,

Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç denetim Birimi Başkanlığının her yıl ölen çiftçilere ilişkin incelemelerini denetim programlarına almaları,

BÜGEM in ölen çiftçilere ait kütük oluşturması, yıl içerisinde belirlediği dönemler itibariyle il ve ilçelerden aldığı bilgileri veri tabanına girerek güncelleme yapması,

2005-2013 tarihleri arasında ölüm sorgulaması yapılarak sistemin güncellenmesi, ölen çiftçilerin ÇKS den düşülerek ayrı bir bölümde takip edilmesi, bunlar için ayrı bir veri tabanı oluşturulması, destekleme başvurularında çiftçilerin ölüm bilgilerinin öncelikli olarak eldeki bu veri tabanından sorgulama yapılması, ikinci aşamada Mernis'ten kontrollerin gerçekleştirilmesi,

İl ve ilçelerde ödemelere ilişkin icmaller hazırlanırken taşra yetkililerinin Mernisten düzenli olarak sorgulama yapması ve yetkililerce her bir icmalde sorgulamanın yapıldığına dair kayıt düşülerek sorumluluğa katılmaları, aynı sürecin icmallerin Ziraat bankasına gönderilmeden önce merkezde de izlenmesi yönünde tedbirler alınması, sorgulama yapılmadan ödeme talimatının verilmemesi,

Bazı il, ilçe ve köylerde ölüm bilgilerinin nüfusa bildirilmemesi nedeniyle Mernis bilgileri güncellenememektedir. Bu nedenle il ve ilçe müdürlüklerinin, muhtarlar ve Targel personeli eliyle nüfusa intikal etmemiş ölüm bilgilerini mahallinden alarak sisteme girmeleri ve bu bilgileri Nüfus Vatandaşlık İşleri ile paylaşması,

İdare ile Banka arasında ölüm bilgilerin düzenli olarak paylaşılması,

Özellikle Mazot ve gübre desteklemesinden çiftçilerin tamamına yakınının yararlandığı düşünülecek olursa ki bu rakam yaklaşık iki milyon çiftçidir-toplu olarak gelen icmaller üzerinden sorgulama yapılması zor görünmektedir. Bu nedenle başvuruların yapıldığı il ve ilçelerde Başvuru sırasında sorgulamaların yapılması,

Her yılın başında ve sonunda başvuru yapılsın ya da yapılsın ÇKS de 2005 den bu yana kayıt altına alınmış tüm çiftçiler için bir plan dahilinde il ve ilçe bazında Mernisten ölüm sorgulaması yapılması,

İdarenin bileşim sistemlerinde geçmişten bugüne ölen çiftçi bilgilerinin kaydının yapıldığı, izlendiği başvuruların karşılaştırıldığı bir veri tabanının oluşturulması,

Yukarıda ÇKS için ortaya konulan önerilerimiz Süt Kayıt Sisteminde (SKS) ve Kırmızı Et Kayıt Sisteminde (KKS) ölen çiftçiler için de geçerlidir. Bu bağlamda Mernis sistemi ile güncellenmenin yapılarak varsa haksız ödemelere ilişkin rakamların ortaya konulması önerilir.



**BULGU 8:**

*Ziraat Bankasının destekleme hesabından yapılan ödemelerin ve geri tahsilâtların destek türleri itibariyle izlenememesi, temerküz hesabının yılsonu bakiyesinin ilgili hesaplara aktarılmaması, vatandaşlıktan çıkarılan çiftçilerle ilgili sorgulamanın yeterli düzeyde yapılmaması.*

a) Kurumun tarımsal destekleme ödemeleri için Ziraat Bankasında açmış olduğu destek hesaplarının, destek ödeme türlerinin takibini sağlayacak şekilde alt türlerine göre ayrılmadığı, bunun da ödemelerin ve geri tahsilatların destek türü itibariyle takibini güçleştirdiği görülmüştür. Bu nedenle ana hesap bakiyelerinin hangi destek türü ile ilgili olduğu anlaşılamamaktadır. Örneğin;

| Hesap No | Hesabın Adı                     | 31.12.2011 Bakiyesi | 31.12.2012 Bakiyesi | 31.12.2013 Bakiyesi |
|----------|---------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 6633     | Alan Bazlı Destekleme Ödemeleri | 12.437.820,15       | 611.160,31          | 11.950.141,81       |

| ALAN BAZLI TARIMSAL DESTEKLEME HİZMETLERİ |   |
|---|---|
| Hesap Kodu: 6633                          |   |
| Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü           |   |
| Ekonomik Kod                              | Ödeme Çeşidi                                |
| 05.4.6.08                                 | Mazot Desteği Ödemeleri                     |
| 05.4.6.09                                 | Gübre Desteği Ödemeleri                     |
| 05.4.6.67                                 | Toprak Analizi Desteği Ödemeleri            |
| 05.4.6.68                                 | Organik Tarım Desteği Ödemeleri             |
| 05.4.6.69                                 | İyi Tarım Uygulamaları Desteği Ödemeleri    |
| 05.4.6.77                                 | Fındık Üreticileri Alan Bazlı Gelir Desteği |
| 05.4.6.78                                 | Fındık Alternatif Ürün Desteği              |

Her bir destek türü ekonomik koduyla 6633 nolu hesaba transfer edilmekte, sonrasında ilgili hesap havuz hesabı gibi kullanılarak yapılan ödemeler ve tahsilatlar ayrıntılı destek türleri dikkate alınmadan ana hesap olan 6633 ten yapılmaktadır. Bu uygulama, ödeneklerin her bir ekonomik kod üzerinden harcama durumunu ve tahsilatlarını gösterir bilgiye ulaşılmasına engel olmaktadır.

b) Bankanın, destekleme ödemelerini, komisyon ve vergi kesintilerini yapmak için açmış olduğu 6632 nolu Temerküz Hesapta görünen bakiyenin yılsonu ilgili hesaplara aktarılmaması;

2013 yılı içinde Ziraat Bankasına transfer edilen tarımsal destekleme tutarı

8.341.662.646 TL iken tarımsal destekleme hesaplarından temerküz hesaba aktarılan toplam tutar 7.861.041.253TL dir. Bu rakamın 181.315.502 TL si 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 94 ncü maddesine istinaden kesilen gelir vergisidir. 16.057.119 TL si de 2013/4463 Karar Sayılı BKK'nın "Finansman ve Ödemeler" başlıklı md:13-9 ncu bendi uyarınca bankaya ödenen hizmet komisyon ücretidir. 7.628.931.370TL si de kesintilerden sonra hak sahiplerine (çiftçilere) ödenen net tutardır.

Ziraat Bankasının yılsonunda temerküz hesapta görünen bakiyeyi, ilgili olduğu hesaplara aktarmadığı, bu nedenle ana hesap bakiyelerinin gerçek bakiye rakamlarını yansıtmadığı görülmüştür. 2013 yılı sonunda Destekleme Temerküz Hesabında görünen 34.881.160,56.-TL'nin ilgili hesaplara aktarılması gerekmektedir.

*31.12.2011, 31.12.2012 ve 31.12.2013 Tarihlerindeki Tarımsal Destekleme Hesap Bakiyelerini Gösterir Tablo:*

| Hesap No | Hesabın Adı                | 31.12.2011 Bakiyesi | 31.12.2012 Bakiyesi | 31.12.2013 Bakiyesi |
|----------|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 6632     | Destekleme Temerküz Hesabı | 315.144.791,19      | 3.897,68            | 34.881.160,56       |

c) Vatandaşlıktan çıkarılan çiftçilerin, ilgili genel müdürlüklerin icmallerinde yer verilmemesi gerekirken buna uyulmadığı anlaşılmıştır. Ödeme aşamasında Ziraat Bankasının yapmış olduğu sorgulama sonucunda, 2012 yılında 154 kişiye, 2013 yılında ise 9 kişiye vatandaşlıktan çıkma-çıkarılma durumlarının tespit edilmesi nedeniyle ilgililere destekleme ödemesi yapılmayarak geçici hesaplara aktarıldığı görülmüştür.

d) Ziraat Bankasının ödeme öncesi yapmış olduğu sorgulama sonucunda 2012 yılında 3458 kişiye, 2013 yılında ise 213 kişiye "kurumdan sicile ait hesap açılışı" gelmemesi nedeniyle destekleme ödemesi yapılmayarak geçici hesaplarda tutulduğu görülmüştür.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

a) Tarımsal desteklemeler Analitik Bütçe Sınıflandırmasında Ekonomik kodla belirtilmektedir. 05- Cari Transferler altında İkinci Düzeyde Destek Başlıkları belirlenmiş ve dördüncü düzeyde ise her bir desteğe kod verilerek sınıflandırılmıştır. Dolayısıyla Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre ilgili bankada destek hesapları açılmıştır. Yaklaşık 100'e yakın dördüncü düzey ekonomik kod bulunmaktadır. Ayrıca bir bu kadar daha alt tertip açılması ödemelerin işleyişini, iadelerin takibini ve hesapların kontrolünü zorlaştıracaktır.

Yine, anılan işlemler bankaca bildirilen tarımsal destekleme genel icmalinden (Ek: 1) de görüleceği üzere, ayrıntılı olarak takip edilebilmektedir.

b) Ziraat Bankası tarafından kullanılan 6632 nolu temerküz hesap ile ilgili olarak; Bakanlığımızın herhangi bir talebi olmaksızın, banka bu hesabı kendi usulüne göre kullanmaktadır. İlgili ödeme tamamlandıktan sonra bu hesapta bakiye kalmamaktadır.

Diğer taraftan, tarımsal destekleme hakedişleri, kesin icmaller Bakanlığımıza ulaştıktan ve gerekli kontroller yapıldıktan sonra ödenmektedir. Ziraat Bankası ve Bakanlığımız arasında ödemelere ilişkin yapılan Protokol gereğince hububat, fındık, mazot, gübre, toprak analizi destekleri T.C. Kimlik ve Vergi Kimlik numaralarının son rakamlarına göre 5'e bölünerek ödenmektedir. 2013 yılı sonunda Temerküz hesabında görünen 34.881.160,56 TL hububat desteği 3. Gruba ait ödeme rakamıdır. İlgili tutar 02.01.2014 tarihinde üretici hesaplarına aktarılmıştır.

c) 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 29 uncu maddesi gereğince, İçişleri Bakanlığından izni almak suretiyle başka bir devlet vatandaşlığını kazanmış olanlar, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. Çıkarılma işlemi anılan Kanununun 29. maddesi hükümlerine göre yapılan kişilerin ÇKS'ye kaydedilmesinde ve ÇKS kayıtları esas alınarak yürütülen destekleme uygulamalarından yararlanmalarında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Çıkarılma işlemi, Kanunun 26. ve 35. maddelerinde yer alan şartlarda gerçekleşmiş ise, bu şahısların mal varlıkları Hazine tarafından tasfiye edileceğinden, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde herhangi bir mal sahibi olması mümkün olmayacağından ÇKS'ye kayıtları yapılmamaktadır. Bu kontrol, çiftçilerin ÇKS'ye başvuruları esnasında İl/İlçe Müdürlüklerince yapılmaktadır. Ayrıca hali hazırda MERNİS'ten bu kişilere ait T.C. Kimlik bilgileri doğrulanmadığından kayıtları yapılmamaktadır.

d) Tarımsal destekleme ödemelerinden, ilk defa yararlanacak olanların hak edişleri, sistem tarafından "kurumdan sicile ait hesap açılışı" gelmemesi nedeniyle, faaliyet göstermiş oldukları yerdeki, Ziraat Bankası Şubelerinde "Sahibinin müracaatını bekleyen hesaplar" adı altında bulunan geçici hesaplara yatırılmaktadır. Ancak, hak sahibinin müracaatı ile hesap açılarak, geçici hesapta bulunan hak ediş tutarı açılan hesaba aktarılmaktadır. Ayrıca, çeşitli sebeplerle üreticinin banka şubesine müracaat etmemesinden dolayı bu hesaplarda bakiyeler oluşmaktadır. Geçici hesaplarda oluşan bakiyelerin, en fazla 6 ay sonunda, tekrar ana hesaba aktarılması hususunda banka talimatlandırılmış olup, bakiyelerin uzun süre beklemesi önlenmiştir.

**Sonuç:**

Kurum cevabında “alt tertip açılmasının, ödemelerin işleyişini, iadelerin takibini ve hesapların kontrolünü zorlaştıracaktır” ifadesiyle bulgumuza katılmadığını belirtmiştir.

Kurum yaklaşık 100’e yakın dördüncü düzey ekonomik kod bulunduğunu belirtmekteyse de, uygulanmada 5.4.6.8-Mazot Desteği Ödemeleriyle başlayıp 5.4.6.84-Biyolojik Mücadele Desteği Ödemeleriyle biten 46 adet dördüncü düzey ekonomik kod bulunmaktadır. Muhasebe biriminden idarenin Ziraat Bankasında açmış olduğu 10 ana hesaba yaklaşık 46 adet dördüncü düzey ekonomik kodla 2013 yılında 8.341.662.646,37.-TL para transferi gerçekleştirilmiştir. Tarımsal desteklemelere ilişkin 2013 yılı için ayrılan ödeneğin yaklaşık % 80’nini 13 adet destek türü oluşturmaktadır. Tarımsal destek hesabının 31.12.2013 bakiyesi 364.070.841,62.-TL’dir. 2003-2013 yıllarında yaklaşık 60 milyar lira tarımsal destekleme yapıldığı düşünülecek olursa bu kadar büyük rakamların izlenebilir ve denetlenebilir olması için mali kayıt sisteminin de kendi içinde uyumlu olması gerekir.

Tarımsal desteklemelerin muhasebe biriminden Ziraat Bankası’ na transferleri analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapıldığından, tarımsal mali bilgilerin üretilmesi, izlenmesi, saydamlığın sağlanması, denetlenebilir olması ve kamuoyu ile paylaşımında aynı sistemin ve kodlamanın kullanılmasının uygulamada birlikteliği sağlayacağı düşünülmektedir. Bu yolla iadelerin ve ilama dayalı borç ödenmelerinin de takibi kolaylaşacaktır.

31.12.2013 tarihi itibarıyla 6632 no.lu temerküz hesap bakiyesinde görünen 34.881.160,56.-TL, 02.01.2014 tarihinde üretici hesaplarına aktarılmakla beraber bu ödeme türünün ilgili olduğu 6634 no.lu ana hesap bakiyesinin ise 70.532.531,27.-TL olduğu görülmektedir. 34.881.160,56.-TL nin ne kadarının 6634 no.lu ne kadarının da diğer hesaplarla ilgili olduğunun tespiti yapılarak Temerküz hesap bakiye bilgilerinin 31.12.2013 tarihi itibarıyla ilgili olduğu ana hesaplara aktarılarak tarımsal mali bilgilerin tam ve doğruyu yansıtması sağlanmalıdır.

Tarımsal destekleme ödemelerinden ilk defa yararlanacak hak sahiplerinin müracaatı ile hesap açılışı ve sonrasında, geçici hesapta bekleyen hakediş tutarları ilgililerin hesabına aktarıldığında hak sahiplerinin bilgilendirilmeleri ve bu yolla gereksiz beklemlerin önüne geçilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

**Öneri:**

Nihai ödemelerin de transfer ödemeleri gibi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre kayıtlarının yapılması ödemelerin işleyişini, iadelerin takibini ve hesapların kontrolünü

izlenebilir, denetlenebilir hale getireceği, ayrıca bakiyelerin hangi kodda olduğu tarımsal destekleme çeşitlerinin önümüzdeki yıl talep edilecek tutarlarının belirlenmesinde kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir.

Vatandaşlıktan çıkma-çıkarılma durumlarının araştırılarak bu durumdaki çiftçi bilgilerinin güncellenmesi önerilir.

**BULGU 9:**

***Çiftçilere yapılan tarımsal destekleme ödemelerinin haciz ve icraya konu edilmesi.***

Devletin çiftçiye yapmış olduğu sosyal amaçlı tarımsal destekleme transferlerinin, icra ve hacze konu edildiği görülmüştür.

Çiftçiye destekleme ödemesi yapılması çevreye duyarlı tarımsal üretimi yaygınlaştırmak, bitkisel üretimi tehdit eden hastalık ve zararlı organizmalara karşı karantina önlemi olarak tavsiye edilen alternatif uygulamaları desteklemek, verimi ve kaliteyi yükseltmek, uygulanan politikaların etkinliğini sağlamak, sektörün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, sürdürülebilirliği sağlamak ve tarımsal kayıtların güncel tutulmasını sağlamak amaçlarına yöneliktir. İcra ve haciz uygulamasının tarımsal destekleme amacıyla uyuşmadığı düşünülmektedir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

Tarımsal destekleme ödemelerinde çiftçilerin haciz ihbarnameleri ve temliknamelerinin, devlet kaynağı iken uygulanması ile ilgili olarak bir açıklayıcı (kanun, tebliğ, yönetmelik vs.) husus bulunmadığından dolayı uyuşmazlıklar meydana gelmiştir.

Haciz ve Temlik uygulamalarının, tarımsal desteklemelerin amacı ile uyuşmazlığını gidermek amacıyla, 12 Nisan 2014 tarihli ve 28970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, “2014 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı”nın 12 nci maddesinde yer alan Finansman ve Ödemeler bölümünün (8) inci fıkrasında; “Bu Karar kapsamında yapılan tarımsal destekleme ödemeleri kamu kaynağı olduğundan hakediş sahibinin hesabına aktarılmadan önce haciz /icra ve temlik işlemleri yapılmaz” ibaresi eklenmiştir.

2014 yılı “Uygulama Esasları Tebliği” taslağının 23 üncü maddesinin 6 ncı fıkrasında; “Bu Tebliğde yer alan destekleme ödemeleri, kamu kaynağı olduğundan hakediş sahibinin hesabına aktarılmadan önce haciz/icra ve temlik işlemleri yapılmaz.” Hükmü konulmuştur.

**Sonuç:**

Haciz ve temlik uygulamalarının tarımsal desteklemelerin amacı ile uyumsuzluğunu giderme yönünde “2014 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı”nın 12 nci maddesinde ve 2014 yılı “Uygulama Esasları Tebliği” taslağının 23 üncü maddesinde yer vererek düzenleme yapılacağı belirtilmiştir.

Kurumun konu ile ilgili yapmış olduğu düzenleme olumlu bir adım olarak değerlendirilmekle birlikte, tarımsal desteklemenin amacı çevreye duyarlı tarımsal üretimi yaygınlaştırmak, bitkisel üretimi tehdit eden hastalık ve zararlı organizmalara karşı karantina önlemi olarak tavsiye edilen alternatif uygulamaları desteklemek, verimi ve kaliteyi yükseltmek, uygulanan politikaların etkinliğini sağlamak, sektörün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, sürdürülebilirliği sağlamak ve tarımsal kayıtların güncel tutulmasını sağlamak amaçlarına yönelik olduğundan, tarımsal desteklemenin hak sahiplerinin hesaplarına aktarıldıktan sonra da haciz, icra ve temlike konu edilmemesi için ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelere ilişkin çalışma yapılması uygun olur.

**BULGU 10:**

***Tarımsal desteklemelere ilişkin idare aleyhine sonuçlanan dava giderlerinin destekleme hesaplarından ödenmesi.***

Tarımsal desteklemelere ilişkin İdare aleyhine sonuçlanan davalarda, ilâmda hüküm altına alınan alacak, tazminat, gecikme faizi ve/veya gecikme zammı, yargılama giderleri, avukatlık ücreti ve icra masrafları, dava konusu işlemi tesis eden veya eylemde bulunan ilgili harcama birimi tarafından kendi bütçesinin ilgili hizmet tertibinden ödenmesi gerekirken, destekleme hesaplarından ödendiği görülmüştür.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

Tarımsal destekleme ödemelerinde, ilama bağlı borçlar ile ilgili olarak, 07.02.2009 tarih ve 27134 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanan “2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği” (Sıra No:7)’nin “IV-İlama Bağlı Borçlar ve Yasal Giderler”, başlığı altında “1. İlamdan kaynaklanan borçlar, borcun doğduğu hizmetin yürütüldüğü tertiplerden ödenecektir.” ifadesi yer aldığından, ilama bağlı borçlar ilgili destekleme tertiplerinden ödenmektedir.

**Sonuç:**

Bulgu ile kastedilen tarımsal desteklemelere ilişkin idare aleyhine sonuçlanan dava giderlerinin cari transferler tertibinden destekleme banka hesabı üzerinden yapılan ödeme

değil, ödeme emri düzenlemek suretiyle ilgili genel müdürlüğe tahsis edilen ödenekten gider olarak muhasebeleştirilerek Merkez Muhasebe Müdürlüğüne yapılacak ödeme şeklinde uygulanmalıdır.

**Öneri:**

İlam ile ilgili tüm kalemler Kurum bütçesinin mevcut veya yeni açılacak tertiplerinin (03.4.2.90) ekonomik kodundan ödenek kullanılmak suretiyle kurumca tahakkuk ettirilerek ödenmelidir. İdare aleyhine sonuçlanan davalarda, ilâmda hüküm altına alınan alacak, tazminat, gecikme faizi ve/veya gecikme zammı, yargılama giderleri, avukatlık ücreti ve icra masrafları, dava konusu işlemi tesis eden veya eylemde bulunan ilgili merkez birimi tarafından kendi bütçesinin ilgili hizmet tertibinden ödenmelidir.

**BULGU 11:**

*Kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi programı kapsamında, makine ve ekipman alımlarına ilişkin hibe desteklemelerinin yeteri kadar takip ve denetiminin yapılamaması.*

2013 yılında 46981 kişiye 196.786.000.-TL tutarında, toplam 46981 adet makine verildiği, uygulamada sözleşme hükümlerine aykırı davranıştan ötürü 23 kişiden bu güne kadar 135.483.-TL geri tahsilat yapıldığı görülmüştür.

Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı Kapsamında Makine ve Ekipman Alımlarının Desteklenmesi Hakkında Tebliğin (Tebliğ No:2013/27) “Denetim” Başlıklı 33 üncü maddesinde yer alan “Bu Tebliğ kapsamında yapılan tüm işlemler Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından denetlenir. Bu denetimler sırasında yapılan işlemlere ait talep edilen tüm bilgi ve belgeler il proje yürütme birimi elemanlarınca sunulur.” hükmü uyarınca öngörülen denetimlerin yeterince yapılmadığı, hibeden yararlananların hayatta olup olmadıklarına dair bilgi güncellemelerinin gerçekleştirilmediği değerlendirilmiştir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

2014 yılı Tebliğ taslağının 33 üncü maddesinde değişiklik yapılarak “Bu Tebliğ kapsamında yapılan tüm işlemler Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı tarafından denetlenir.” ifadesi yer almıştır. Bu tebliğ taslağında önceki tebliğlerden farklı olarak “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı” da ilave edilmiştir. Böylece hibe kullanan kişilere yönelik kontrollerin daha etkin şekilde yapılması hedeflenmiştir. Öte yandan

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programı kapsamında yapılan ekonomik yatırımlar ve makine ekipman hibe destekleriyle ilgili 2014 yılında etki analizi çalışması başlatılacaktır.

Bu kapsamda yapılan denetimler; İl Müdürlüklerinin normal denetimi kapsamında yapılmakta olduğundan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca 2014 yılı için planlanan normal denetim kapsamında söz konusu denetimler önce sondaj yöntemiyle kontrol edilecek olup, usulsüzlük boyutuna ulaştığı görüldüğünde de daha derin incelemeler yapılarak gereği temin edilecektir. Ayrıca geçen yıl dâhil geçmiş işlemlerle ilgili Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına ulaşan şikâyetler/ihbarlarla ilgili incelemeler ve soruşturmalar gerçekleştirilmiş olup, bir kısmı da halen devam etmektedir.

### **Sonuç:**

Bulgumuz üzerine, 2014 yılı Tebliğ taslağının 33 üncü maddesinde değişiklik yapılarak Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı tarafından denetleneceği belirtilerek, bu tebliğ taslağında önceki tebliğlerden farklı olarak “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı” da kapsama alınmıştır. Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programı kapsamında yapılan ekonomik yatırımlar ve makine ekipman hibe destekleriyle ilgili 2014 yılında etki analizi çalışması başlatılacağı da belirtilerek bulgumuza katıldıkları ve bu yönde eksikliklerin giderilmesi yönünde çalışma yapıldığı anlaşılmıştır.



## **BULGU 12:**

### ***Hayvan kayıt sistemlerinin etkili bir şekilde yürütülmemesi.***

a) Hayvan Kayıt Sistemlerinin donanım ve yazılımlarının güncellenmemesinden kaynaklanan sorunların hayvancılık desteklemelerinde risk oluşturduğu değerlendirilmiştir.

**E-ıslah:** Bakanlık ile Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliğince ortak tutulan sığır cinsi hayvanların kaydedildiği veri tabanını.

**Kırmızı Et Kayıt Sistemi (KES):** Üreticilerin kestirdiği hayvan, sattığı kırmızı et ve kendileri ile ilgili bilgilerin merkezi bir veri tabanında kayıt altına alındığı ve destekleme ödemelerinin uygulandığı, izlendiği, raporlandığı, Bakanlık ile Türkiye Kırmızı Et Üreticileri Merkez Birliği tarafından ortak tutulan kayıt sistemini

**Koyun-Keçi Bilgi Sistemi (KKBS):** Damızlık koyun keçi yetiştiricileri birliklerine üye yetiştiricilerin koyun ve keçi türü hayvanlarının kaydedildiği destekleme amaçlı bilgilerin bulunduğu veri tabanını

**Koyun Keçi Kayıt Sistemi (KKKS):** 2.12.2011 tarihli ve 28130 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği” hükümlerine göre koyun ve keçi türü hayvanların kayıt altına alındığı veri tabanını

**Süt Kayıt Sistemi (SKS):** Üreticilerin sattığı süt ve kendileri ile ilgili bilgilerin merkezi bir veri tabanında kayıt altına alındığı ve destekleme ödemelerinin uygulandığı, izlendiği, raporlandığı, Bakanlık ile süt üreticileri birliklerince ortak tutulan kayıt sistemini

**Türkvat:** Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği çerçevesinde oluşturulan ve işletmelerin, yetiştiricilerin ve sığır cinsi hayvanların kimlik bilgilerinin kayıt altına alındığı veri tabanını içermektedir.

Türkvat, sığır cinsi hayvanların işletme, kimliklendirme, hareket, hastalık, aşı gibi bilgilerinin ülke genelinde kayıt altına alındığı, 81 ilde yaklaşık 15.000 kullanıcının aktif olarak kullandığı bir uygulamadır.

### ***Sistemin değerlendirilmesinde tespit edilen sorunlar;***

- Hayvan sahiplerinin ve işletme bilgilerinin güncellenmemesi nedeniyle Türkvat’teki hayvan mevcudunun gerçek hayvan sayısı ile uyumlu olmaması,
- Hayvan sahiplerinin işletmelerindeki hayvan hareketlerini (doğum, ölüm/kesim ve nakil) ve hayvanlardan düşen kulak küpelerini zamanında bildirmemeleri,
- Hayvan Kayıt Sistemlerinin (Türkvat ve KKKS) her yaşta hayvan kaydına sık

sık açılması nedeniyle yetiştiricinin sistemlere güveninin azalması,

- Ülkemizde küçük ölçekli aile işletmeciliğinin yaygın olması, hayvan hareketlerinin yoğun olması, coğrafi koşulların uygun olmaması ve yetiştiricilerin eğitim düzeylerinin düşük olması nedeniyle bildirimlerin zamanında yapılmaması,

- Kurbanda kesilen hayvanlar ile işletmelerde ölen/kesilen hayvanların yetiştiriciler tarafından İl/İlçe Müdürlüklerine bildirilmemesi,

- Kesimhanelerde kesilen hayvanların 4342 sayılı “Mera Kanunu” kapsamında alınan “mera fonu” kesintisi nedeniyle Türkvet’ ten düşüm işlemlerinin yapılmaması,

- Yetiştiricilerin eğitim düzeyinin düşük olması nedeniyle mevzuat ve sorumlulukları hakkında yeterince bilgi sahibi olmaması, (*bildirimler, nakil belgeleri, cezalar, yetiştiricinin mevzuattan doğan sorumlulukları*)

- Donanım ve yazılıma ilişkin sorunları bulunması, sunucuların eksik, donanımların garantisinin bitmiş olması, yazılım, donanım ve network ile ilgilenecek yeterli sayıda bilgi işlem uzmanının olmaması, Oracle veri tabanı versiyonunun yenilenme ihtiyaç bulunması.

Türkvet’ e 2013 yılında kaydedilen büyükbaş hayvan sayısı 4.903.015 adet, kayıtlı işletme Sayısı 3.039.934 adet ve Türkvet’ te bulunan toplam büyükbaş hayvan sayısı 17.766.025 adettir.

Böyle büyük bir sahada veri girişinin ve değerlendirmelerin sağlıklı olabilmesi için;

Süreçle ilgili iç kontrol mekanizmasının kurulmasının, merkezde sistemi yürüten ve takip eden personel sayısının artırılması, TARGEL kapsamında istihdam edilen personelin hayvan sağlığı ve hayvanların tanımlanması hizmetlerinde etkin olarak kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Ayrıca, Hayvan Kayıt Sistemlerinin (Türkvet ve KKKS) donanım ve yazılımlarının güncellenmemesi, sık sık her yaştan hayvan kaydına açılması uygulamasının sistemler için risk oluşturduğu düşünülmektedir.

**b)** Hayvancılık desteklemelerinde tespit edilen haksız/fazla ödemelere ilişkin bilgilerden; Birliğe üye olmayanların, birlik üyesi olmadan desteklemeden faydalandıkları ve yapılan yanlış işlemin tespiti sonucunda haksız ödemelerin iadesinin sağlanması yanında, yetiştiricilerin hem birlik üyesi olarak hem de kendi adlarına desteklemeden faydalandıkları görülmüştür.

Uygulamada, Birliklere üye olmayan yetiştiriciler için de mükerrer destekleme isteğinin önlenmesi için, Birliklerin sık sık üye güncellemeleri yaparak, son durumu Bakanlıkla paylaşmalarının uygun olacağı düşünülmektedir.

### **Kamu İdaresi Cevabı:**

Bakanlığımızca aşağıdaki çalışmalar yapılacaktır:

Türkvat'teki hayvan mevcuduyla işletmelerde bulunan gerçek hayvan sayısının uyumlu olması için İl/İlçe Müdürlüklerince işletme ziyaretleri gerçekleştirilerek hayvan varlığının gerçeğe uygun olarak güncellenmesi sağlanacaktır.

Hayvan sahipleri tarafından doğum, ölüm/kesim ve nakil gibi hayvan hareketleri ve düşen kulak küpelerine ilişkin bildirimler ile kurbanda kesilen, işletmelerde ölen/kesilen hayvanlara ait bildirimlerin İl/İlçe Müdürlüklerine mevzuatta belirtilen sürede yapılması, yetiştiricilerin mevzuattan kaynaklanan sorumlulukları konusunda farkındalığının artırılması amacıyla, ülke genelinde eğitim çalışmaları yapılacaktır.

Kesimhanelerde kesimi yapılan hayvanların kayıt sistemlerinden düşümlerinin yapılması sağlanacaktır. 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu kapsamında kesimhanelerde resmi ya da yetkilendirilmiş veteriner hekimlerin görevlendirilmesi ile bu sorun çözüm aşamasına gelmiştir.

TBS (Tarım Bilgi Sistemi) Projesi kapsamında yeni yazılımın tamamlanması ve yeni donanımların alınması sonrasında Türkvat ve KKKS' nin TBS (Tarım Bilgi Sistemi) içine dâhil edilmesiyle yazılım ve donanıma ilişkin sorunların çözülmesi planlanmaktadır

Merkezde sistemi yürüten ve takip eden personel sayısının artırılması amacıyla gerekli girişimlerde bulunulacaktır.

Ülke genelinde, İl/İlçe Müdürlükleri ve yetki devri yapılan kurum ve kuruluşlar tarafından hayvan kayıtlarının mevzuatta öngörülen süre içerisinde yapılması sağlanarak Türkvat'in yeniden her yaşta hayvan kaydına açılmasının önüne geçilecektir.

Çiğ süt desteklemesinden yararlanmak için üretici/yetiştirici birliklerine üye olma zorunluluğu bulunmakta ve hem Çiğ Süt hem de Besilik Erkek Sığır destekleme ödemeleri müstahsil makbuzu/fatura esas alınarak ödeme yapılmaktadır. Destekleme müracaatlarında örgütlerden güncel üye listesi istenmektedir. Besilik erkek sığır desteklemesinde; işletmenin bulunduğu yerde kırmızı et üretici birliği varsa yıllık 6 ve üzeri sayıda erkek sığır kestirenler destek alabilmek için bu birliğe üye olmak zorunda olup, daha az sayıda kesim yaptırınların destek almak için üyelik zorunluluğu bulunmamaktadır.

Hayvan Kayıt Sistemlerinin etkili bir şekilde yürütülmemesi başlığı altında değerlendirmede tespit edilen sorunlarla ilgili olarak; Hayvan ve işletme bilgilerinin güncellenmemesi ile ilgili sorunların çözümüne ilişkin her yıl destekleme uygulamalarında

görülen aksaklıkların gerek sistem gerekse uygulamada çözümüne yönelik olarak tedbirler alınarak sorunların çözümü için çalışmalar yapılmaktadır.

Bazı destekleme kalemlerinin farklı Genel Müdürlüklerce uygulanması sonucu destekleme hak edişlerinde mükerrerliklerin oluşmaması için hayvan küpe numaraları bazında tespitlerin yapılması konusu ilgili mevzuatlarda belirtilerek kontrol edilmesi sağlanarak desteklemelerin amacına ulaşması konusunda önlemler alınmaktadır.

Üyelik işlemleri ile ilgili olarak; sığır türünde e- ıslah sisteminde “İşletme Durum Tespit Raporu” ile birliğe üyelik şartı olan hayvan sayıları izlenebilmekte, ayrıca destekleme için yapılan müracaatlarda il/ilçe müdürlük personellerince farklı hayvancılık örgütlerine üye (Kooperatif, Birlik vb.) olan yetiştiriciler sistemde her yıl tanımlanmaktadır. Küçükbaş hayvan desteklemesinde sistem her yıl yenilenerek üyelik kaydı üyelik işlemleri bölümünden güncellenmektedir. Birliklerin üst örgütlenmesi konusunda ise ilgili tebliğde üyelik belgesi müracaat esnasında istenmektedir.

#### **Sonuç:**

Kurum cevabında Hayvan Kayıt Sistemlerinin etkili bir şekilde yürütülmemesi başlığı altında değerlendirmede tespit edilen sorunlarla ilgili olarak; Hayvan ve işletme bilgilerinin güncellenmemesi ile ilgili sorunların çözümüne ilişkin her yıl destekleme uygulamalarında görülen aksaklıkların gerek sistem gerekse uygulamada çözümüne yönelik olarak tedbirler alınarak sorunların çözümü için çalışmalar yapıldığını belirtmektedir.

Ancak, haksız ödemelerin geri dönüşüne ilişkin Kurumun alacak stokunu gösterir bir veri tabanının oluşturularak taşra birimlerinden bilgi girişi sağlanmalıdır. Türkvat ve diğer sistemlerde desteklemelerin mali yönünün izlenebileceği modüllerin açılması büyük önem arz etmektedir.

Desteklemelerin ödeme öncesi ve sonrasında ölü sorgulamalarının rutin/otomatik sorgulama yapılması için tedbir alınmalıdır. Bu alanda sisteme yönelik denetimlerin mali teftiş ve incelemelerle desteklenmesi, birliklere üye olanların kayıtlarının güncellenmesi yersiz ve mükerrer ödemelerin önüne geçmek için zorunluluk arz etmektedir.

**BULGU 13:**

***Tarımsal destek ödemeleriyle ilgili kurulan mevcut sistemle ilgili tespit edilen eksiklikler.***

a) Çiftçi Kayıt Sisteminde, yapılan inceleme ve denetimlerde blokesi kaldırılan işletmeler dolayısıyla çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinin takip edildiği ayrı bir bölümün olmadığı görülmüştür.

b) Destekleme ödemelerinin tek seferde yapılmayıp fark icmalleri şeklinde dönemler halinde yapılması, uygulamada gerek merkezin gerekse taşra birimlerinin iş yükünü artırarak, kontrolü oldukça zorlaştırmakta ve hata yapma riskini artırmaktadır. Bu da ödemelerde düzensizliğe ve mükerrer ödeme riskine yol açmaktadır.

Bu nedenle idare, il ve ilçe müdürlükleri destekleme başvurularının yoğun olduğu dönemlerde gerekli tedbirleri almalıdır. Genellikle taşradaki fiziki koşulların yetersiz oluşu, bir anda çok sayıda başvuru sahibinin yetersiz şartlarda çalışan personelle karşı karşıya gelmesi, veri girişlerinde ve başvuruların değerlendirilmesinde hata yapılması riskini artırmaktadır.

c) Arazi Topplulaştırma Alanlarında Uğranılan Zarar Ziyana Ve Gelir Kayıpları Uygulama Talimatının “Komisyonun Görevleri” başlıklı 14/e maddesi hükmü uyarınca, zarar ziyana konu parsel ile ilişkin beyan edilmiş olan ürünle, zarar ziyana konu olan ürünün uyuşup uyuşmadığının kontrolü ile ilgili bilginin Çiftçi Kayıt Sisteminde yer almadığı, dolayısıyla karşılaştırmaya ilişkin teyit yapılamadığı görülmüştür.

d) Tarımsal desteklemelerin karşılaştırılmasına ilişkin TARSİM ile ÇKS arasında otomatik sorgulamanın olmadığı görülmüştür.

e) Çiftçilere haksız yere yapılan ve kamu zararı niteliğinde olan destekleme ödemelerinin takip ve tahsilatının ÇKS üzerinden sağlıklı yürütülemediği, borçlu çiftçilerin borç bilgilerinin düzenli olarak güncellenmediği, takip ve tahsilata ilişkin taşra teşkilatından bilgi akışının sağlıklı olmadığı, Kurumun bu nedenle merkezde hayvancılıktan ve tarımsal faaliyetlerden doğan nihai tutarları ortaya koyamadığı, negatif icmallere konusunda ÇKS, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ve İl Müdürlükleri bilgilerinin uyumsuz olduğu anlaşılmıştır.

31.12.2013 tarihi itibarıyla çiftçilerin sistemde görünen geri ödeme rakamları aşağıda tablo halinde verilmiştir. Buna göre haksız ödemelerden geri alınması gereken toplam tutar 31.12.2013 tarihi itibarıyla 549.749.629,76.-TL.'dir.

| <b>Haksız Ödemeler Tablosu</b>  |                       |
|---|-----------------------|
| <b>31.12.2012 TARİHİNE KADAR</b>  | <b>TUTARI</b>         |
| Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2008   | 9.022.210,07          |
| Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2010   | 246.785.648,12        |
| Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2011   | 85.937.546,26         |
| Fark Ödeme Desteği (Baklagiller) 2011   | 110.473.208,61        |
| Kuraklık Desteği 2007   | 25.347.842,37         |
| Mazot-gübre-analiz Desteği  | 2.692.422,44          |
| Yem bitkileri desteği   | 3.751.366,90          |
| Çatak Desteği (2011)  | 15.875.130,90         |
| Diğer Destekler   | 9.932.740,33          |
| <b>TOPLAM</b>   | <b>509.818.116,00</b> |
| NOT: 31.12.2012 itibariyle çiftçilere yapılan haksız ödeme toplamı olup destekleme türüne göre geri alınacak tutarların icmali verilmiştir. |                       |
| <b>31.12.2013 TARİHİNE KADAR</b>  | <b>TUTARI</b>         |
| Çatak desteği 2012  | 23.133.680,00         |
| Fark Öd.Desteği 2011 (Hub.Bakla)  | 8.061.821,00          |
| Fark Öd.Desteği 2012 (Hub.Bakla)  | 6.920.360,00          |
| Diğer Destekler   | 1.815.652,00          |
| <b>TOPLAM</b>   | <b>39.931.513,00</b>  |
| <b>GENEL TOPLAM</b>   | <b>549.749.629,76</b> |

Kurumun çiftçilerden geri alacağı toplam tutar, çiftçilerin kendi istekleriyle yaptıkları iadeler, yasal takip sonucu çiftçilerden yapılan tahsilatlar ile 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 36 ncı maddesi ile 5488 sayılı Tarım Kanunu'na eklenen geçici 3 üncü maddenin uygulanması nedeniyle değişmektedir.

Bilindiği üzere Kurumun kamu zararlarının takip ve tahsil işlemlerini SGB yapmaktadır. Dolayısıyla destekleme ödemelerinden kaynaklanan kamu zararlarının takip ve tahsilinin SGB koordinatörlüğünde yürütülmesi bu konudaki dağılımı ortadan kaldıracaktır.

SGB'nin her yıl sonunda merkezden ve taşrada gerçekleştirilen takip ve tahsil işlemlerinin uygulama sonuçlarını kesin hesap düzeyinde hazırlaması, sistemin yönetimi konusunda değerlendirme yapılması imkanını verecektir. Sistemin, vergi dairesi ve mal müdürlüğü eliyle takip edilen ve tahsil edilen desteklemelere ait kamu zararları bilgilerini de içermesi ileriki projeksiyonların oluşturulmasında yararlı olacaktır.

Toplam rakamların düzenli olarak Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İl Müdürlüklerinde yer alan bilgilerin de dikkate alınarak güncellenmesi işlemi, haksız

destekleme ödemeleri stokunun, sene sonu itibariyle doğrulanmasını kolaylaştıracaktır.

Bu bağlamda, haksız ödemelere ilişkin negatif icmallerin tahsil ve takibine yönelik İç Denetim Birimi Başkanlığı ile Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığının yapacağı sistemsel bir denetim uygulamaya yön verebilecektir.

f) GTHB' nin bir mali yıl içerisinde gerçekleştirdiği destekleme ödemelerine ilişkin iş ve işlemlerinin bir bütün olarak raporlanmadığı görülmüştür. Sistemlerin mali yönünün zayıf olması, tarımsal desteklemelerin izlenmesinde, denetlenmesinde ve raporlanmasında sorun yaratmaktadır. Kamu idaresinin, tarımsal desteklemelere ilişkin tüm işlemleri içeren bilgiyi düzenleyerek hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın gereğini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu da iyi bir organizasyonla ile mümkündür. Kapsama dahil harcama birimlerinin hazırladıkları mali destek bilgilerini içeren rapor ve tablolar, SGB'ce konsolide edilerek Kurumun "Tarımsal Destekleme Mali Yönetim Raporu" olarak denetime ve kamuoyuna sunulmalıdır.

g) 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre kendilerine kiralama yoluyla arazi tahsis edilenlerden destek alanların il, ilçe ve ad-soyada göre raporlanmadığı, İdarenin sözleşmeyi fesih hakkını kullanarak sonlandırdığı kira işlemlerinde ÇKS ile bağlantısı kesilenlerin görülemediği dolayısıyla kiralama ile destek bilgilerinin doğruluğunun teyit edilemediği anlaşılmıştır.

h) Çiftçi Kayıt Sistemi üzerinden yürütülen incelemelerde, il ve ilçe bazında çiftçi kayıtlarının yıllar itibariyle önemli farklılıklar gösterdiği, ayrıca çiftçi sayıları itibariyle Bakanlıktan alınan kayıtlar ile Bankadan alınan kayıtların birbiriyle tutarlı olmadığı görülmüştür.

| İl Adı     | İlçe Adı   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013-2012 | 2012-2011 | 2011-2010 | 2013-2010 |
|------------|------------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Adıyaman   | Merkez     | 9371 | 9220 | 7696 | 6985 | -711      | -1524     | -151      | -2386     |
| Diyarbakır | Kulp       | 4421 | 4207 | 3806 | 2863 | -943      | -401      | -214      | -1558     |
| İstanbul   | Çekmeköy   | 4    | 4    | 855  | 5    | -850      | 851       | 0         | 1         |
| İstanbul   | Silivri    | 2061 | 2040 | 1982 | 14   | -1968     | -58       | -21       | -2047     |
| İzmir      | Bergama    | 6645 | 4244 | 4215 | 1    | -4214     | -29       | -2401     | -6644     |
| İzmir      | Bornova    | 411  | 6413 | 6127 | 1145 | -4982     | -286      | 6002      | 734       |
| İzmir      | Buca       | 1    | 1053 | 1084 | 97   | -987      | 31        | 1052      | 96        |
| İzmir      | Karabağlar | 63   | 1287 | 1304 | 517  | -787      | 17        | 1224      | 454       |
| Kayseri    | Kocasinan  | 3305 | 1655 | 3212 | 2515 | -697      | 1557      | -1650     | -790      |
| Van        | Saray      | 1001 | 3100 | 6260 | 5581 | -679      | 3160      | 2099      | 4580      |

| <b>TABLO-2: Bakanlık ve Banka kayıtlarının Karşılaştırılması</b> |                                |                                |                                     |
|--|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Bakanlıktan alınan kayıtlara göre</b>                         |                                |                                | <b>Bankadan Alınan Bilgiye Göre</b> |
| <b>2011 yılı çiftçi sayısı</b>                                   | <b>2012 yılı Çiftçi Sayısı</b> | <b>2013 yılı Çiftçi Sayısı</b> | <b>2013 yılı Çiftçi Sayısı</b>      |
| <b>2.292.959</b>   | <b>2.218.172</b>               | <b>2.162.944</b>               | <b>2.383.845</b>                    |

Bu nitelikteki farklılıkların desteklemelere ilişkin olarak risk oluşturduğu yönünde kanaat oluşmuştur.

i) 2005-2010 yılları içinde ürün satış belgesi karşılığında Tarım Kredi Kooperatiflerine yapılan hububat ve baklagiller destekleme primi ödemelerine ilişkin olarak gerek Kontrolörler Dairesi Başkanlığınca gerekse Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığınca genel mahiyette inceleme ve denetim yapılmadığı, 2005-2010 üretim sezonu hububat ve baklagil destekleme primlerinden haksız ödenenlerin ÇKS'ye girilmediği, haksız ödemelere ilişkin alacak rakamlarının güncellenmediği görülmüştür.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

a) ÇKS de blokesi kaldırılan firmalar dolayısıyla çiftçilere yapılan ödemeler ÇKS içerisinde takip edilmektedir.

b) Sistemde gerekli kontroller yapılarak mükerrer veya fazla ödeme yapılması engellenmektedir. Desteklemelerde hayvan türü ve hayvanın biyolojik özellikleri dikkate alınarak buzağı desteklemesi iki dönem halinde yapılmaktadır. Yapılan işlemlerde sistemlerdeki güncel veriler kullanılarak ilk dönemdeki destekleme alan hayvan listesi düşülerek ikinci dönem destekleme yapılarak mükerrerliğin önüne geçilmektedir. Diğer bir önlem olarak; dişi buzağılarda Brusella S-19 aşısı şartı için dişi buzağuların erkek gösterilerek haksız yere destek almasını önlemek için e- ıslah sisteminde önlem alınmıştır. Arıcılık, bombus ve ipekböceği desteklemeleri yılda bir defa gerçekleştirilmekte olup; mükerrer ödeme riski bulunmamaktadır. ÇKS'ye çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinin takip edildiği bölüm eklendiği takdirde borçlu çiftçilerin borç bilgilerinin girişi taşra birimlerimiz tarafından yapılacaktır.

c) Arazi Topplulaştırma Alanlarında Uğranılan Zarar Ziyan ve Gelir Kayıpları ödemelerine ilişkin zarar ziyan dosyaları İl Müdürlüklerince hazırlanmaktadır. Zarar Ziyan Tespit Komisyonunca tespit edilen ürün ile ÇKS kayıtlarında beyan edilen ürün arasında herhangi bir uyumsuzluk var ise bahse konu uyumsuzluk Komisyon tarafından ÇKS birimine bildirilmektedir. Belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmaları



sürdürülmektedir. ÇKS de söz konusu kayıtlar için gerekli tedbirler alınacaktır.

d) TARSİM ile ÇKS arasında web servis yoluyla online veri paylaşımı yapılmakta, bitkisel üretime yönelik TARSİM uygulamalarında ÇKS kayıtları dikkate alınmaktadır. 2012 yılında sistem güncellenerek gerek bitkisel üretim gerek hayvancılık ve gerekse alet makine desteklemelerinde tek sistem üzerinden ödemeler gerçekleştirildiğinden Bakanlık destekleme uygulamalarından herhangi birinden herhangi bir nedenle haklarında desteklemelerden yararlandırmama kararı verilen çiftçilere herhangi bir destekleme ödemesi yapılmamaktadır.

Tarım Sigortaları Bitkisel Ürün poliçeleri ÇKS üzerinden online web servis yolu ile alınan bilgiler doğrultusunda düzenlenmektedir. ÇKS bilgisi uyuşmayan kişiye ait arazi ve ürünler için poliçe düzenlenmemektedir. Ayrıca poliçe düzenlenmesinden sonra ÇKS üzerinde ilgili arazi ve ürüne yönelik değişiklik yapılmamasına yönelik arazi-ürün kilitleme işlemi yapılmaktadır.

e) Çiftçilere yapılan haksız destekleme ödemelerinin tahsilatlarında rızaen ödemeler olduğu gibi Vergi Daireleri ve/veya İlçe Mal Müdürlüklerince tahsilatlar da yapılmaktadır. Vergi Daireleri, Mal Müdürlükleri tarafından yapılan tahsilatlara ilişkin bilgiler İl/İlçe Müdürlüklerine ulaştırılmadığından bu bilgiler kayıt altına alınamamaktadır. Bununla birlikte ÇKS'nin yeni yazılımı ile İl/İlçe Müdürlüklerine ulaşan tahsilat bilgilerinin sisteme kaydı sağlanacaktır.

Gerek Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, gerek Maliye Bakanlığı Denetim Birimleri gerekse Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından yapılan inceleme veya denetimler sonucunda düzenlemiş oldukları belgelerin sahte veya gerçeğe aykırı oldukları tespit edilen firmalar veya çiftçiler il/İlçe müdürlüklerine bildirilmekte, bunlar hakkında İl/ilçe Tahkim Komisyonlarınca değerlendirmeler yapılmaktadır. Tahkim Komisyonlarınca yapılan değerlendirmeler sonunda haklarında bloke koyulmasına karar verilen firmalar hakkında ÇKS'de blokeler koyulmakta, usulsüz işlem yapan çiftçiler destekleme kapsamı dışına çıkarılmaktadır. Yapılan bu bloke işlemi veya destek kapsamı dışına çıkarılma işlemi çiftçilere destekleme ödemeleri yapıldıktan sonra da olabilmektedir. Çiftçilere yapılan ödemeler sonrası koyulan blokeler veya destek kapsamı dışına çıkarılma nedeniyle bu firmaların fatura/müstahsil makbuzlarını kullanarak destekleme alan çiftçiler ile destekleme kapsamı dışına çıkarılan çiftçilerin almış oldukları tutarlar negatif icmallerde gösterilmekte ve bu negatif icmallerde gösterilen tutarların 6183 sayılı yasa çerçevesinde tahsil edilmesi işlemlerine başlanılmaktadır.

f) İlk 6 aylık bütçe ve faaliyetlere ait uygulama sonuçlarını, ikinci 6 aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile yürütülecek faaliyetleri içeren Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'nda tarımsal desteklemelere ilişkin bilgiler ilgili birimlerden temin edilerek daha kapsamlı olarak yer alacaktır.

g) 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre kendilerine kiralama yoluyla arazi tahsis edilenlerden destek alanların il, ilçe ve ad- soyada göre raporlanması ve sonlandırılan kira işlemleri nedeniyle ÇKS ile bağlantısı kesilenlerin bilgileri İllerdeki TAD Şube Müdürlükleri tarafından ÇKS birimine bildirilmektedir.

Belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmaları sürdürülmektedir. ÇKS sisteminde söz konusu kayıtlar için gerekli tedbirler alınacaktır.

h) Bakanlıkça yürütülen destekleme uygulamaları kapsamında kayıtlar çiftçi başvurularına göre oluşturulmakta ve kayıtlar her yıl güncellenmektedir. Çiftçilerin ÇKS'ye kayıt olmalarında herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak bitkisel üretime yönelik desteklemelerden yararlanabilmeleri için ÇKS'ye kayıtlı olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda çiftçi sayılarının il/ilçe bazında yıllar itibarı ile farklılıklar göstermesi olağan bir durumdur.

ÇKS, sadece bitkisel üretim desteği alan çiftçileri, banka tarafından bildirilen sayı ise diğer destekleri alan çiftçileri de kapsamaktadır. Bu nedenle bankaca bildirilen çiftçi sayısının fazla olması beklenmelidir.

i) Konuya ilişkin yapılan değerlendirmede; 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu ve 1581 Sayılı Kanun gereğince Tarım Kredi Kooperatiflerinin denetimlerinin Bakanlığımız Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığınca yapılacağı belirtilmektedir. Bilindiği üzere, söz konusu dönemlerde genel mahiyette inceleme ve denetim yapılmadığı belirtilmişse de Bakanlığımıza ulaşan tüm ihbar ve şikâyetlerle ilgili gerekli görevlendirmeler yapılarak yurt dışında incelemeler/soruşturmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda sahte belge düzenlenmesi konusunda bulgular elde edildiğinde konu Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığına intikal ettirilerek anılan mercii tarafından müstahsil makbuzu düzenleyen firmaların karşıt incelemeleri yapılarak düzenledikleri belgelerin sahte olduğu anlaşılanlarla ilgili o firmanın ülke düzeyindeki çiftçiler için düzenledikleri müstahsil makbuzlarına dayalı ödeme yapılmaması, ödeme yapılmışsa da mevzuatına göre de geri alınması yönünde işlem tesis edilmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Görev Yönergesi'nin Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanlığı başlıklı 35. Maddesi 1. Fıkrası b ve c bentlerinde; Tarımsal desteklemelere ilişkin bütçe ve ödemelere ait iş ve işlemler ile tüm koordinasyon işlemlerini yürütmek görevi Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanlığına verilmiştir.

Söz konusu raporda da belirtildiği üzere; Birimler kendilerine tahsis edilen ödenekleri kullanırken 5018 Sayılı Yasa'nın harcama yetkilisi ve sorumluluk başlığı (madde numaraları) altında belirtilen düzenlemelere göre hareket etmek ve harcama sürecini başından sonuna kadar takip etmek zorundadır.

Ayrıca Bakanlık Müfettişlerince bu kapsamda Batman İlindeki çalışmaları bağlamında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının talimatıyla Bakanlığımız ve Maliye Bakanlığı denetim elemanları bir araya gelerek belirledikleri mükelleflerin düzenlemiş oldukları belgelerle destekleme alınması hususu ile ilgili genel düzeyde mahallinde incelemeler yapılarak usulsüzlük bulunanlar belirlenerek gerekli talimatlar verilmiştir. Ayrıca Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişleri tarafından 2013 yılında işlem hareketlerinde şüphe görülen firmalar üzerinde yoğun bir şekilde karşıt inceleme yapılmış olup, sahte belge düzenleyip buna dayalı haksız destekleme ödemesi alındığı anlaşılan /alınmış olabileceği düşünülenlerle ilgili Bakanlığımıza gönderilmiştir.

Bakanlığımız Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bu yolla gelen vergi raporları müfettişler tarafından incelenen firma ile ilgili ise ilgili müfettişe gönderilerek gerekli işlemler yapılmıştır. Müfettiş tarafından inceleme başlatılmadığı görülenlerle ilgili olarak da yapılacak işlemler sırasıyla belirtilerek raporlar Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğüne gereği için gönderilmiştir. Anılan Genel Müdürlük tarafından da öncelikle bu firmanın düzenlediği belgeleri kullanıp destekleme almak için müracaat eden çiftçiler belirlenmiş ve ilgili İl/İlçe Tahkim Komisyonları talimatlandırılarak bu çiftçilere ödeme yapılmaması, ödeme yapılmışsa da ilgililerden Tarım Kanununun 23üncü maddesi kapsamında 6183 sayılı Kanun uyarınca geri alınması istenmiş, ilgili Tahkim Komisyonlarınca da söz konusu talimat kapsamında kararlar alınarak uygulanmıştır.

Diğer yandan, Bakanlığımız tarafından yapılan incelemelere ilişkin 2013 yılındaki işlem sonuçları Sayıştay Başkanlığı Denetçileri tarafından istendiği için kendilerine 29.01.2014 tarih ve 294 sayılı yazımız ekinde ve mail ortamında gönderilen listelerde yapılan işlemler görülebilmektedir. Ancak 6495 sayılı Kanunla getirilen uygulama ile sahte belge kullandığı gerekçesiyle destekleme ödemesi yapılmamış/yapılanların geri tahsil işlemine

başlanmış olanlarla ilgili tüm yaptırımlar ilgili çiftçilerin süresinde yaptıkları müracaatları sonucu durdurulmuştur. Söz konusu arazilerinde üretim yaptığı gerek müfettiş teknik heyetlerince, gerekse İl/İlçe Müdürlüklerince yapılan incelemede tespit edilen veya yapılan inceleme sonucu, ilgili yılda çiftçinin üretim yaptığına dair karineler bulunan araziler için destekleme ödemesi yapılması/geri tahsil edilenlere iade edilmesi işlemleri yapılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu geçmiş dönemlerde üretim yaptığı somut delillerle tespit edilememişse de mahallinde yapılan incelemelerde tarım yapılabileceği anlaşılan arazilerde çiftçilerin üretim yaptıkları yönündeki beyanları kabul edilerek işlem tesis edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu yıllarda yukarıda bahsedildiği şekilde genel denetim yapılmış olup, Sayıştay Denetçilerince istenmesi halinde Sayıştay Denetim ekibine detaylı bilgi verilecektir.

Sayıştay raporunda belirtilen 2005-2010 yılları arası destekleme işlemleri hakkında 02.08.2013 tarih ve 28726 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5488 Sayılı Kanuna eklenen geçici 3üncü maddeyle Bakanlığımızca tedbir alınmaya çalışılmaktadır.

**Sonuç:**

a- Kurum cevabında blokesi kaldırılan firmalar dolayısıyla çiftçilere yapılan ödemelerin ÇKS içerisinde takip edildiği ifade edilmekteyse de, karışıklığın önlenmesi, uygulamaların teyit edilebilmesi ve konu bazında mali bilgilerin üretilmesi için inceleme ve denetim sonucunda blokesi kaldırılan işletmeler dolayısıyla çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinin ÇKS içinde ayrı bir modülde takip edilmesi uygun olur.

b- Hayvancılık desteklemelerinde mükerrer ödeme riski bulunmadığı belirtilirken, çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinin takip edildiği bölüm eklenmesi gerekliliği kurumca da kabul edilmiştir. Ödeme takvimindeki sürelerle uyulması, ek hakedişlerin düzenlenmesinin önüne geçilmesi, başvuruların yoğun olduğu dönemlerde idarecilerin gerekli önlemleri alarak yönetsel organizasyonda birtakım düzenlemeler yapması uygun olur.

c- İdare, belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmalarının sürdürüleceğini, ÇKS de söz konusu kayıtlar için gerekli tedbirler alınacağını belirterek tespitlerimize katıldıklarını ifade etmişlerdir. Zarar ziyan ödemelerine ilişkin olarak hazırlanan tahakkuk ve ödeme belgelerine, karşılaştırmanın yapıldığına ilişkin teyit bölümünün eklenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

d- Kurum tarafından yapılan manuel sorgulama sorunu çözmekte yetersiz kalmaktadır. Kuraklık, don ve hayvancılık v.b. desteklemelerden yararlanan hak sahiplerine ayrıca aynı konu üzerinden sigorta ödenmesinin önlenmesine dönük otomatik sorgulamayı sağlayacak teyit mekanizmasının kurulması uygun olur.

e- Kurum, vergi daireleri ve mal müdürlükleri tarafından yapılan tahsilatlara ilişkin bilgiler İl/İlçe Müdürlüklerine ulaştırılmadığından bu bilgilerin kayıt altına alınmadığını, ÇKS'nin yeni yazılımı ile İl/İlçe Müdürlüklerine ulaşan tahsilat bilgilerinin sisteme kaydının sağlanacağını ifade ederek tespitimize katılmışlardır.

Kurumun kamu zararlarının takip ve tahsil işlemlerini SGB yapmaktadır. Dolayısıyla destekleme ödemelerinden kaynaklanan kamu zararlarının takip ve tahsilinin SGB koordinatörlüğünde yürütülmesi bu konudaki dağınıklığı ortadan kaldıracaktır.

SGB'nin her yılsonunda merkezden ve taşrada gerçekleştirilen takip ve tahsil işlemlerinin uygulama sonuçlarını kesin hesap düzeyinde hazırlaması, sistemin yönetimi konusunda değerlendirme yapılması imkânını verecektir. Sistemin, vergi dairesi ve mal müdürlüğü eliyle takip edilen ve tahsil edilen desteklemelere ait kamu zararları bilgilerini de içermesi ileriki projeksiyonların oluşturulmasında yararlı olacaktır.

Toplam rakamların düzenli olarak Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İl Müdürlüklerinde yer alan bilgilerin de dikkate alınarak güncellenmesi işlemi, haksız destekleme ödemeleri stokunun, sene sonu itibariyle doğrulanmasını kolaylaştıracaktır.

Bu bağlamda, haksız ödemelere ilişkin negatif icmallerin tahsil ve takibine yönelik İç Denetim Birimi Başkanlığı ile Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığının yapacağı sistemsel bir denetim uygulamaya yön verebilecektir. Ayrıca Maliye bakanlığı taşra teşkilatının tahsilat bilgilerinin İdare ile paylaşılmasına dönük düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

f- İdare tespitlerimize katılmakta olup, tarımsal desteklemelere ilişkin bilgilerin ilgili birimlerden temin edilerek uygulama sonuçlarının Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'nda daha kapsamlı olarak yer alacağını ifade etmiştir.

g- İdare belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmaları sürdürülmekte olduğunu ve ÇKS sisteminde söz konusu kayıtlar için gerekli tedbirlerin alınacağını ifade etmiştir.

h- Kurum cevabında, başvuruyu esas aldığı belirtilmişse de, yıllar itibariyle önemli sapmaların nereden kaynaklandığını ortaya konması yersiz ve mükerrer ödemelerin önüne geçmek için il ve ilçe çiftçi sayılarının Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, İç Denetim Başkanlığı ve il ve ilçe teşkilatlarınca incelenerek raporlanması, çiftçilerin neden başvuru yapmadıklarının sorgulanması ve sonuçlarının görülmesi için ilgili Genel Müdürlüklere gönderilmesi uygun olur.

i- 2005-2010 yılları içinde Tarım Kredi Kooperatiflerine yapılan hububat ve

baklagiller destekleme primi ve diğer ödemelere ilişkin olarak gerek Kontrolörler Dairesi Başkanlığınca gerekse Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığınca genel mahiyette bir inceleme ve denetim yapılması, 2005-2010 üretim sezonunda destekleme primlerinden haksız ödenenlerin ÇKS'ye girilmesi ve haksız ödemelere ilişkin alacak rakamlarının güncellenmesi uygun olur.

**BULGU 14:**

***Tarımsal destek ödemelerinin takip edildiği bilişim sisteminin işleyişine ilişkin değerlendirmeler aşağıda belirtilmiştir.***

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı muhasebe birimi dışında yürütülen, oldukça farklı işlemleri olan tarımsal destekleme icmalleri ile ayrıntısını oluşturan eklerinin çok karışık olması, desteklemelere ait iş ve işlemlerin sorgulanmasını ve teyit edilmesini zorlaştırmaktadır.

Bakanlıkta gerçekleştirilen tarımsal desteklemelere ilişkin denetimlerde kullanılan veriler, kurumun değişik Bilişim Sistemleri tarafından üretilmektedir. Sisteme girişi yapılan veriler, sistemler tarafından üretilen her türlü bilgi ve raporun temelini teşkil etmektedir. Bu nedenle, tarımsal desteklemelere ait icmallerde yer alan verilerden ziyade bu rakamları üreten sistemler önem kazanmaktadır. Tarımsal destekleme denetiminde elde edilen bulgular, bilgisayar sistemlerinin tam ve doğru bir şekilde çalışmasının büyük önem taşıdığını göstermiştir.

Kurum, bilgi teknolojilerine dayalı olarak faaliyet göstermek üzere çeşitli projeler uygulamış ve yatırımlar yapmıştır. Bu çerçevede gerçekleştirilen tüm uygulamalar internet üzerinden kullanıcıların erişimine sunulmuştur. İl ve İlçe Müdürlükleri tüm uygulamalara (Çiftçi Kayıt Sistemi, Organik Tarım, Prim Kayıt Sistemi, Hayvan Kayıt Sistemi vb.) internet üzerinden erişerek gerekli tüm işlemleri gerçekleştirebilmektedirler. Bu gelişmeler sonucunda, tarımsal destekleme stokuna ilişkin tüm bilgiler bilgisayar sistemlerine aktarılarak bu sistemler üzerinden yönetilmeye başlanmıştır.

Bugün gelinen noktada bilişim faaliyeti, kurumun temel fonksiyonlarının icra edilebilmesi için vazgeçilmez hale gelmiştir. Uzun süredir kullanmakta olduğu bilişim sistemlerini yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Tarımsal İzleme Ve Bilgi Sistemi Projesi (Tarbil) adı verilen bu çalışmalar kapsamında Tarım İşletmeleri Kayıt Sistemi Geliştirilmesi ve ÇKS entegrasyonu, İyi Tarım Uygulamaları Kontrol ve Sertifikasyonu, Organik Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Sistemi, Örtü Altı Kayıt Sistemi, Özel Ürünler Uygulamaları, Sulama Tesisleri Bilgi Sistemi, Toprak, Bitki ve Sulama Suyu Analiz

Laboratuvarları Kayıt Sistemi, Kooperatif Kredileri Takip Sistemi, Sertifikalı Tohum Kayıt ve Takip Sistemi, Gübre Takip Sistemi, Bitki Koruma Ürünleri Kayıt ve Takip Sistemi, Veteriner Tıbbi Ürünleri Kayıt ve Takip Sistemi, Bitki Ekolojik Gereksinimleri Veri tabanı Uygulaması sistemleri, Pazarlama Bilgi Sistemi, Büyükbaş Hayvan Takip Sistemi, Arıcılık Kayıt Sistemi, Su Ürünleri Kayıt Sistemi ile ilgili çalışmalar başlamıştır.

Tarımsal destekleme ödemelerinin 81 il 881 ilçedeki toplam 2.162.944 çiftçiyi ve yine 81 il 881 ilçedeki 15-20 milyon hayvan sahibini ilgilendirmesi ve ödeneklerin Ziraat Bankasındaki destek hesaplarına transferi sonrasında tarımsal desteklemelerin Bakanlığın kurduğu çok sayıdaki bilişim sistemleri üzerinden yürütülmesi, ÇKS'ye veri giren 7000 yetkilendirilmiş personelin yanı sıra Türkvat' in 15000 kullanıcısının olması nedeniyle işlem yoğunluğu sistemde sorunlar yaratmaktadır.

Tarımsal İzleme ve Bilgi Sisteminde (Tarbil) yer alan tarımsal verilerden üretilen desteklemelere ilişkin mali bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliğinin halen uygulanan sistemlerdeki bilgilerin ve devam eden kayıt ve işlemlerin, eksiksiz ve doğru olarak yeni geliştirilmekte olan sisteme aktarılmasına bağlı olduğu görülmüştür.

Sistemlerin denetimin gerektirdiği bilgileri üretmekte yetersiz kalması, sorgulamaların zaman alması, taşra ile merkez arasındaki veri akışının yavaş olması, denetim çalışmalarını etkileyen en önemli faktörlerdir.

***Konuyla ilgili tespit ve değerlendirmeler aşağıda belirtilmiştir;***

a) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Tarımsal Destekleme Sürecinin İç Kontrol Yapısı, Bakanlığın bilişim sistemleri tarafından üretilen icmal ve raporların güvenilirliğini etkileyen önemli zaafiyetler taşımaktadır.

b) Sisteme girilen verilerle bu verilerin kaynağını oluşturan belgeler arasında uygun bir irtibat kurulmamaktadır. Sistemde yapılan kayıtların, bunların dayanağını oluşturan belgelerle mukayese edilememesi, verilerin doğruluğunun kontrol edilmesini güçleştirmektedir.

Verilerin hangi belgelere dayanılarak yapıldığı ancak dosyalardan o verilerle uyumlu belgeler aranmak suretiyle tespit edilebilmektedir. Kurumun belgeleme politikalarının yetersiz olması, personelin hatalı veya yetkisiz işlem yapma riskini yükseltebilir. Ayrıca, sistemde bir hata meydana geldiği zaman işlemler yeterli bir şekilde belgelenmemişse, hatanın sebebinin tespiti de güçleşebilir. Bilişim sisteminin yapısı ile bütün iş ve işlemler açıkça belgelenmeli ve bu belgeleme inceleme amacıyla kolaylıkla ulaşılabilir durumda olmalıdır

Desteklemelere ilişkin tüm belge ve yazışmaların elektronik ortama aktarılması

sağlanarak sisteme kaydedilen her veri, kaynağını oluşturan belge ile uygun şekilde irtibatlandırılarak İş Akışı ve Evrak Yönetimi Sistemi kurulmalıdır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının bu konuda bir çalışma yapması yerinde olur.

c) Sistemdeki verilerin kaynağını oluşturan belgelerin arşivlenmesiyle ilgili düzenlemeler yetersizdir.

İl ve İlçe Tarım Müdürlüklerinin fiziki koşulları, veri sistemleri ile ilgili kaynak belgelerin arşivleme ihtiyacını karşılamamaktadır.

d) Kurumun destekleme sürecine ilişkin iç kontrol yapısı ve bilişim sistemi, iç denetime tabi tutulmamıştır. İç denetim eksikliği, bu alanda önemli risk oluşturmaktadır. Bu da yönetimin destekleme faaliyetlerini etkin bir şekilde izlemesini ve yönetmesini güçleştirmektedir. İç denetim fonksiyonu yönetimin, muhasebe ve idari kontroller açısından sistemi daha iyi bir şekilde değerlendirmesine yardımcı olarak kontrollerin güçlendirilmesini sağlayacaktır.

Bakanlık, tüm destekleme faaliyetleri üzerinde düzenli olarak iç denetim yapmalıdır. İç denetim, risk yönetimini, iç kontrol yapısını ve idari sistemlerin geliştirilmesini kapsamalıdır.

e) Bilişim sistemlerinden kaynaklanan sorunların büyük bir kısmı personel tarafından yapılan hata, ihmal ve suiistimallerdir. Bu nedenle kurumların, personelin hata yapma riskini düşürecek kontroller oluşturmaları önem kazanmaktadır. Riskin azaltılması, uygun personel ve eğitim politikalarının benimsenmesi ile sağlanabilir.

f) Sistemde yer alan veriler üzerinde yapılan değişiklikler belgelenmemekte ve yeterli şekilde kontrol mekanizmaları bulunmamaktadır.

Düzeltilme kayıtları, eski verilerin üzerine yeni verinin yazılması suretiyle yapılmaktadır. Bu durumda eski veri silinmekte, sistemde yapılan değişikliklerin görülmesi mümkün olmamaktadır.

g) Sistemde, hatalı veri girişlerini engelleyecek otomatik kontrol mekanizmalarının olmadığı görülmüştür.

h) Desteklemelere ilişkin bilişim sistemlerinin kullanımında ve takibinde kilit konumdaki personelin birkaç kişiden oluşması, kurumdaki yoğun çalışma ortamında veri girişi ve takibinde zorluklara ve zaafiyetlere yol açmaktadır.

Tek personel yerine kurumsal politika ve prosedürlerin kullanılmasına zemin hazırlayacak personel yapılanması önem arz etmektedir. Hataların asgari düzeyde kalması için merkezde ve taşrada veri girişi ve bu bilgileri değerlendiren personelin nicelik ve nitelik



olarak yeniden yapılandırılması sağlanmalıdır.

Öncelikle destekleme kayıtlarının tutulduğu bilişim sisteminde çalışan kilit personel sayısının artırılarak düzenli olarak izin kullanmaları veya rotasyona tabi tutulmaları zorunlu hale getirilmelidir.

i) Veri girişlerinde ihmal, hata veya kasıttan kaynaklanan yanlışlıklar olabileceği gibi veri girişi yapılan araçlardan veya programlardan kaynaklanan yanlışlıklar olması da mümkündür.

Sisteme girişi yapılan verilerin, sistem tarafından üretilen her türlü bilgi ve raporun temelini teşkil ettiği düşünülecek olursa; verilerin, sisteme yalnızca yetkili kişiler tarafından, doğru kaynaklara dayanarak ve doğru bir şekilde girilmesini sağlamak üzere girdi kontrollerinin yapılması önem arz etmektedir. Veri giriş kontrollerinin merkezde ve taşrada sıklıkla yapılması sisteme katkı sağlayacaktır.

j) Verilerde yapılan değişiklikler, bir kütüğe veya log dosyasına kaydedilmemektedir. Dolayısıyla bir değişikliği kimin yaptığının ve değişiklikten önceki verinin ne olduğunun tespit edilmesi çok zorlaşmaktadır. Bu bilginin ancak veri tabanı yedekleri üzerinde yapılacak bir inceleme ile elde edilmesi mümkün bulunmaktadır. Kurumda etkin bir kütük yönetim metodolojisi kullanılmamaktadır.

Kurum genelinde detaylı bir "Kütük Yönetim Prosedürü" belirlenmeli ve yönetim tarafından onaylanmalıdır. Geliştirilen kütük yönetimi prosedürü değişim yönetimi metodolojisi ile uyum içerisinde olmalıdır. Onaylanan bir değişiklik talebi üzerine yapılan program değişikliklerine ilişkin olarak, değişikliği kimin yaptığı, neyi değiştirdiği, programın eski versiyonu ve yeni versiyonu bu kütük yönetim prosedürü ile kayıt altına alınmalıdır. Kütük yönetim prosedürü, kurumun tüm bilgi işlem varlıklarının (yazılım, donanım, çevresel ekipmanlar, vs.) kaydını tutan "Değişiklik Yönetimi Veri Tabanı" ile ilişkilendirilmelidir. Böylelikle kurumun bilgi işlem kaynaklarının tamamının kontrol altında tutulması mümkün olabilir.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

a,b,c) 5018 sayılı Kanunun 55-56-57 maddelerinde İç Kontrol Sistemi, 58 inci Maddesinde Ön Mali Kontrol ve aynı Kanunun 60 ıncı maddesi mali hizmetler biriminin görevleri, ayrıca bu Kanun kapsamında çıkarılan ikincil, üçüncül ve diğer mevzuat ile düzenlenmiştir.

İç Kontrol Sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve izlenmesi Üst yöneticilerin gözetiminde, mali hizmetler biriminin (SGB) teknik, desteği ve danışmanlığı ile harcama birimlerinin bizzat katılmaları ile yapılması gerekmektedir.

Bakanlığımızda İç Kontrol Sistemi çalışmaları bu kapsamda yapılmaktadır.

Evrak Yönetim Sistemi Merkez Birimlerinde kullanılmaktadır. SGB.net üzerinden kullanılan sistem 2014 yılı içinde taşraya yaygınlaştırılacaktır. Bu yaygınlaştırma sistemde kullanılacak olan donanımların alımı, e-imza entegrasyonu ve eğitimleri kapsamaktadır. Evrak Yönetim Sistemi kullanım yönergesi hazırlığının son aşamasına gelinmiştir. Ayrıca yaygınlaştırma planı tamamlanmıştır. Sistemdeki belgelerin arşivlenmesi sistem dahilinde olacaktır. Önceki belgeler ayrıca dijitalleştirilip sisteme atılacaktır.

Her yıl 5 milyon üzerinde müstahsil makbuzu/fatura girişi yapıldığından, desteklemelere ilişkin tüm belge ve yazışmaların mevcut kayıt sistemlerine (SKS, KKS) aktarılması şuan mümkün gözükmemektedir.

d) 2014-2016 yıllarını kapsayan iç denetim planında denetlenecek süreçler içerisinde destekleme ödemeleri yer almakta olup, Üst Yönetici (Müsteşar) tarafından imzalanarak uygulamaya giren 2014 yılı programına daha riskli olarak görülen diğer denetim konuları dahi edilirken, iç denetim planına göre destekleme ödemelerine ilişkin denetimlere üst yöneticinin de uygun bulması halinde 2015 yılı programında yer verilmesi planlanmıştır.

e) Bilişim sistemindeki risklerin en aza indirilmesi ve yapılan işlerde standart sağlamak amacıyla 27001 Bilgi Güvenliği çalışmalarına başlanmıştır. Çalışma 2014 yılı sonu itibariyle güvenlik sertifikası alımı ile bitirilecektir. Bilişim personeli bu esnada gerekli eğitimleri alacaktır

f) ÇKS'de verilerin değiştirilmesi halinde eski veriler log kayıtlarında tutulmakta ve daha sonra güncelleme işlemi tamamlanmaktadır.

g) ÇKS kayıtlarında çiftçilerin özlük bilgileri NVİ veya VEDOP'tan kontrol edilmektedir. ÇKS'de 2014 yılı kayıtlarından itibaren kullanılmaya başlanan yeni yazılım ile TAKBİS entegrasyonu gerçekleştirilerek çiftçilerin tapu bilgileri de online olarak kontrol edilmektedir. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığınca başlatılan e-fatura uygulamaları kapsamında e-fatura uygulamasına geçen firmaların fatura kontrolleri de online olarak yapılabilecektir. E- fatura kapsamı dışındaki faturaların kontrolü için Gelir İdaresi Başkanlığınca herhangi bir hizmet verilmediğinden bu faturaların kayıtları manuel olarak yapılmaktadır. Bununla birlikte destekleme uygulamalarında kullanılan müstahsil

makbuzlarının kontrolü için Bakanlıkça 2012 yılında oluşturulan sistem ile müstahsil makbuzlarının kontrolü İl/İlçe Müdürlüklerince yapılabilmektedir.

Süt ve Kırmızı Et kayıt sisteminde hatalı veri girişlerini engellemeye yönelik çalışma yapılmaktadır.

h) İleri düzey bilişim personeli istihdamı konusunda güçlükler çekilmektedir. Bu sorun bütün kamu kurumlarında vardır. Büyük Bilişim Merkezi sahibi konumunda olan Bakanlığımıza sınavlarla bu kişiler alınmaya çalışılmaktadır. Sistemlerimizin çalışması için dışarıdan “adam/gün” şeklinde danışmanlık alınmaktadır.

Bakanlığımız ve Süt Üreticileri Merkez Birliğince 16-20.04.2014 tarihinde Antalya’da Süt Üreticileri Merkez Birliği üyelerine Hayvancılık Desteklemeleriyle ilgili eğitim verilmiştir.

i) Veri Girişlerinden kaynaklanan eksikliklere ilişkin rapordaki hususlara dikkat edilecektir.

j) ÇKS de çiftçilerin kimlik, arazi, üretim ve desteklemelerine ilişkin tüm kayıtlar sistemde loglanmaktadır. Bunun yanı sıra ÇKS’nin her gün günde 3 kez yedeği alınmaktadır.

Verilerde yapılan değişiklikler ancak bilişim personeli tarafından anlaşılabilmesi durumunu bertaraf etmek amacıyla “loglama” sistemimiz 07.05.2014 tarihi itibarıyla değiştirilmiştir. Yeni sistemde ilişkilendirme ve program değişiklikleri dâhil bütün değişiklikler kayıt altına alınmaktadır. Yasal olarak alınması gereken bütün kayıtlar alınmaktadır. Ayrıca İl Müdürlüklerine gerekli olan güvenlik duvarı cihazları alınmış ve kurulumları sürmektedir. Kurulumlardan sonra İl Müdürlüklerinin yasal tutması gereken sistem kayıtları merkezden tutulacaktır. E- İslah sistemi, Türkvat, AKS, Süt ve Kırmızı Et kayıt sisteminde veri girişleri ile ilgili log dosyaları sistemde muhafaza edilmektedir.

### **Sonuç:**

Tarımsal destekleme sürecinde iç kontrol sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve izlenmesi üst yöneticilerin gözetiminde, SGB’ nin teknik desteği ve danışmanlığı ile harcama birimlerinin katılımları ile yürütüldüğü ifade edilmesine rağmen söz konusu sürecin bulgumuzda da belirtilen iç kontrol yapısındaki yetersizlikler nedeniyle bu alandaki risk ortamı devam etmektedir. Tarımsal destekleme faaliyetlerine ilişkin olarak daha önce kurulmuş olan iç kontrol sisteminin yeniden gözden geçirilerek daha etkili olması için gereken tedbirlerin alınması uygun olur.

Desteklemelere ilişkin tüm belge ve yazışmaların elektronik ortama aktarılması

sağlanarak sisteme kaydedilen her veri, kaynağını oluşturan belge ile uygun şekilde irtibatlandırılarak İş Akışı ve Evrak Yönetimi Sistemi kurulmalıdır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının bu konuda bir çalışma yapması yerinde olur.

Kurum “2014-2016 yılları iç denetim planına göre destekleme ödemelerine ilişkin denetimlere üst yöneticinin de uygun bulması halinde 2015 yılı programında yer verilmesinin planlandığını ifade etmiş, bilişim sistemindeki risklerin en aza indirilmesi ve yapılan işlerde standart sağlamak amacıyla bilgi güvenliği çalışmalarına başlamıştır” demek suretiyle tespitlerimize katıldığını, sorunların giderilmesi için çalışmalara başlanıldığını ifade etmiştir. Kurum cevabında ÇKS’ de verilerin değiştirilmesi halinde eski verilerin log kayıtlarının da tutulmakta olduğunu ve daha sonra güncelleme işleminin tamamlandığını ifade etmiştir.

Bulgumuzdaki diğer tespitlere ilişkin olarak Kurumun cevabında bu hususlara katıldığı ve bazı eksikliklerin giderilmesi konusunda çalışmalara başlanıldığını, ancak, ileri düzey bilişim personeli istihdamı konusunda bütün kamu kurumlarında güçlükler yaşandığını ifade edilmiş, kurum sistemlerinin çalışması için dışarıdan “adam/gün” şeklinde danışmanlık hizmeti satın alındığı ifade edilmiştir. Stratejik öneme haiz bu görevler için hizmet satın alma yerine nitelikli kadrolu personel temini uygun olur.

#### **BULGU 15:**

***Tarımsal destekleme ödemeleri kapsamında kendilerine ödenek tahsis edilen bazı harcama yetkililerinin, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü harcama süreci dışında tutulmaları.***

5018 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinin (k) bendinde, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim harcama birimi olarak tanımlanmış; Kanun’un 31’inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu; 32’nci maddesinde ise; bütçeden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesine bağlanmış, harcama talimatlarında da hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve Kanun çerçevesinde yapmaları gereken işlemlerden harcama yetkililerinin sorumlu oldukları, 33’üncü maddesinde de, giderin gerçekleştirilmesinin, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanacağı hükme bağlanmıştır.

Bu nedenle, giderin yapılmasından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi yasal zorunluluktur.

Kanun'da harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere; hukuka uygunluk açısından da yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda harcama yetkililerinin Sayıştay'a hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle, harcama yetkilileri, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumludurlar. Dolayısıyla gerçekleştirilen giderlerle ilgili olarak yapılan ödemenin mevzuata uygun olmamasından dolayı ortaya çıkan kamu zararlarından harcama yetkilileri her halükarda mali olarak sorumludurlar.

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre tarımsal desteklemelerden sorumlu birimler; Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, Gıda Ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Hayvancılık Genel Müdürlüğü, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü şeklinde belirlenmiştir.

Ödenek harcama durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

| <b>TABLO: 2013 Yılı Bütçesi Harcama Birimine Göre Destekleme Ödenek Durumu (Muhasebe Müd.'den Alınan)</b>                    |                         |                             |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| <b>Hizmet Birimleri</b>  | <b>Bütçe Ödenekleri</b> | <b>Kullanılan Ödenekler</b> |
| Balıkçılık ve Su Ürün. Gen Müd.  | 167.083.850,81          | 167.083.850,81              |
| Bitkisel Ürt. Gen Müd.   | 6.349.000.000,00        | 5.381.500.000,00            |
| Gıda Ve Kon. Gen Müd.  | 145.000.000,00          | 145.000.000,00              |
| Hayvancılık Gen. Müd.  | 2.082.000.000,00        | 2.082.000.000,00            |
| Tarımsal Arş. Ve Pol. Gen. Müd.  | 73.000.000,00           | 73.000.000,00               |
| Tarım Reformu Gen. Müd.<br>Not: 777.315.000 içinde sigorta desteği de vardır. Ziraatın destek hesaplarına aktarılmamaktadır. | 777.315.000,00          | 478.015.000,00              |
| <b>TOPLAM</b>  | <b>9.593.398.850,81</b> | <b>8.326.598.850,81</b>     |

Tarım ve Köyşleri Bakanlığını; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı adı altında yeniden yapılandırılan Kanun Hükmünde Kararnameyle, Bakanlığın bağlı kuruluşu olan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü kaldırılmış, her iki genel müdürlüğün görevleri Tarım Reformu Genel Müdürlüğünde birleştirilmiştir.

Bakanlık hizmet birimleri konu bazında birleştirilerek yetkilendirilmişlerdir. Tarımsal Destekleme ödemelerinin idari ve teknik uygulamaları kendilerine bu konuda ödenek tahsis edilmiş Genel Müdürlükler eliyle yürütülürken, sistemin mali yönü ve uygulamaları Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Sistemin uygulamasındaki çok başlılık, birtakım sorunları beraberinde getirmiş kayıt, takip ve değerlendirmede sıkıntılar görülmüştür.

*Uygulamanın Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü üzerinden değerlendirilmesi;*

BÜGEM' in görevleri 3.6.2011 tarih ve 639 sayılı GTHB' nin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinde sayılmıştır. Maddede belirtilen görevlerin yerine getirilmesi için BÜGEM'e tahsis edilen ödenek ile yılsonu harcama durumunu gösterir bilgiler aşağıda verilmiştir.

| <b>BÜGEM (2013)</b> |                      |                       |
|---------------------|----------------------|-----------------------|
| <b>Ekonomik Kod</b> | <b>Ödenek</b>        | <b>Harcama Tutarı</b> |
| 01                  | 10.870.900           | 10.749.011            |
| 02                  | 1.955.600            | 1.886.642             |
| 03                  | 515.000              | 415.790               |
| 05                  | 5.457.156.000        | 5.381.669.369         |
| 06                  | 2.147.000            | 1.993.580             |
| 07                  | 1.700.000            | 1.700.000             |
| <b>Toplam</b>       | <b>5.474.344.500</b> | <b>5.398.414.392</b>  |

Bitkisel Üretim Genel Müdürü harcama yetkilisi sıfatıyla kendisine tahsis edilen ödeneğin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından 5018 Sayılı Kanununun 60 ıncı maddesi uyarınca sorumludur.

Uygulamada tarımsal desteklemelerin idari iş ve işlemleri BÜGEM tarafından yürütülürken, Çiftçi Kayıt Sisteminin tarımsal destekleme ödemeleri ve bilgi işlem altyapısı ile ilgili teknik iş ve işlemlerinin TRGM tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Tarımsal desteklemelere ait mali sorumluluk BÜGEM'deyken, harcamanın sorumluluğu olmayan TRGM tarafından yürütülen harcamalara ilişkin olarak oluşturulan kurumsal organizasyon, 5018 sayılı Yasada öngörülen sorumluluk hükmüyle örtüşmemektedir. Harcama talimatı ile sorumluluk bir bütündür. Dolayısıyla kendisine ödenek tahsis edilen her harcama birimi, harcama sürecini başından sonuna kadar takip etmek zorundadır. Üstelik Tarım Kanununda tarımsal destekleme ödemelerinin bütçe imkânları çerçevesinde ve programların niteliğine bağlı olarak gerekli denetim ve kontrollerin tamamlanmasından sonra ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda tarımsal desteklemelerden sorumlu birimlerin kendilerine tahsis edilen ödenekleri kullanırken analitik bütçe kurallarına, 5018 Sayılı Yasa'nın harcama yetkilisi ve

sorumluluk başlığı altında belirtilen düzenlemelerine ve Tarım Kanununun tarımsal destekleme hükümlerine göre hareket etmeleri mevzuat gereğidir.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

639 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Bakanlığımız “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı” adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırma neticesinde Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünce yürütülen Tarımsal Destekleme ödemelerinin idari ve teknik uygulamaları yine aynı Genel Müdürlükçe takip edilmektedir,

Sistemin mali yönü ve uygulamaları ise;

18.4.2006 tarihli ve 5488 sayılı Tarım Kanununun 19 uncu maddesine istinaden Genel Müdürlükçe yapılan tarımsal destekler ile ilgili bütçe ve ödemelere ait iş ve işlemleri gerçekleştirme,

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre kamuoyuna açıklanacak raporları periyodik olarak hazırlama,

Tarımsal desteklerle ilgili olarak Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Ziraat Bankası A.S. Genel Müdürlüğü ve diğer birimler ile koordinasyonu sağlama,

Görevleri Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır.

Sistemin uygulamasındaki çok başlılık, birtakım sorunları beraberinde getirmiş kayıt, takip ve değerlendirmedeki sıkıntılar Raporun 17 nci maddesinde ki Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü üzerinden değerlendirmesi kısmında da belirtildiği üzere görülmektedir.

“Analitik bütçe sınıflandırmasına göre tarımsal desteklemelerden sorumlu birimler; Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Hayvancılık Genel Müdürlüğü, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü şeklinde belirlenmiştir.”

Tarımsal desteklemelere ait mali sorumluluk Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünde iken harcamanın sorumluluğu olmayan TRGM tarafından yürütülmesi BÜGEM tarafından da uygun görülmemekte olup mevzuat düzenlemesine ihtiyaç vardır. Denetim raporunda yer alan eleştirel hususlara gerekli hassasiyet gösterilecektir.

**Sonuç:**

Bakanlık, “tarımsal desteklemelere ait mali sorumluluk Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünde iken harcamanın sorumluluğu olmayan TRGM tarafından yürütülmesi BÜGEM tarafından da uygun görülmemekte olup mevzuat düzenlemesine ihtiyaç vardır.

Denetim raporunda yer alan eleştirel hususlara gerekli hassasiyet gösterilecektir.” şeklinde cevap vererek, bulgumuzda belirtilen hususlara iştirak etmekte ve gereğinin yapılacağını belirtmektedir.

**Öneri:**

Yasal düzenlemelerin bir an önce yapılarak, tarımsal destekleme ödemeleri ile ilgili mali sorumluluğun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 31 ve 32 inci maddelerinin öngördüğü harcama yetkilisi ve sorumluluk hükümleri ile uyumlu hale getirilmesi önerilir.

**BULGU 16:**

***Tarımsal destekleme ödemeleri sürecindeki iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde yürütülmemesi.***

a) Tarımsal destekleme sürecinde iç kontrol sisteminin kurulmadığı, bu alanda ön mali kontrole yer verilmediği, sahada risk değerlendirilmesinin yapılmadığı, veri girişi yapanların eğitiminde eksiklikler olduğu görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “*Malî hizmetler birimi*” başlıklı 60 inci maddesinde, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak görevleri mali hizmetler birimine verilmişken, 2006/9972 Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinin (s) ve (t) bentlerinde “*Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek; İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak; üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak*” görevleri SGB’ye verilmiştir.

İdarelerde, iç kontrol sisteminin kurulması ve geliştirilmesinden sorumlu olan ve 5018 sayılı Kanuna göre iç kontrolün en önemli aşamalarından olan ön mali kontrolü gerçekleştirecek birim Strateji Geliştirme Daire Başkanlığıdır. Bakanlıkta, ön mali kontrol yapılacak alanlar son derece kısıtlı kalmış, tarımsal desteklemeler gibi önemli alanlar yeterli ön kontrole tabi tutulmamıştır.

Bu bağlamda Strateji Geliştirme Başkanlığının tarımsal desteklemede iç kontrol sistemini ivedikle kurması, görev alanını geniş tutarak ön mali kontrol faaliyetlerine destekleme ödemelerini de dâhil etmesi gerektiği, aynı şekilde destekleme sisteminde risk odaklı değerlendirmeler yapılması ve bunu üst yönetim ve taşra birimleriyle paylaşmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.



**b) İç Denetim Eksikliği;**

İç Denetim Birimi Başkanlığının, tarımsal destekleme uygulamalarıyla ilgili idari ve mali yönden sisteme dönük herhangi bir iç denetim gerçekleştirilmediği görülmüştür. İç denetimin en önemli unsurlarından biri sistemin iç kontrol yapısını inceleyip, geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktır.

Bu eksiklik, dış denetimi ve dış denetim alanını etkileyen önemli faktörlerden biridir.

Şöyle ki; dış denetim, denetim alanı tespitinde risk unsurunu gözeterek, iç denetimin sağlıklı yapıldığı alanlarda yoğunlaşmayacak ve iş gücünü riskli alanlara kaydırabilecektir. Ayrıca iç denetimin raporları ve diğer denetim çıktıları dış denetime de yol gösterecektir. Nitekim bu durum 5018 Sayılı Kanunun dış denetime ilişkin 68 inci maddesinde yer bulmuştur.

İç denetim birimi ile dış denetim biriminin mutabakata vardığı tespit ve öneriler üst yönetimin karar ve değerlendirmelerinde olumlu katkı sağlayacaktır. Bunlar yapıldığı takdirde, yönetime rehberlik yapma noktasında daha etkin ve daha yararlı bir dış denetim hizmeti sunulmuş olacaktır.

**Kamu İdaresi Cevabı:**

5018 sayılı Kanunun 55-56-57 maddelerinde İç Kontrol Sistemi, 58 inci Maddesinde Ön Mali Kontrol ve 60 inci maddesi ve bu Kanun kapsamındaki ikincil, üçüncül ve diğer mevzuat ile mali hizmetler biriminin görevleri düzenlenmiştir.

İç Kontrol Sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve izlenmesi görevlerinin Üst Yöneticinin gözetiminde, mali hizmetler biriminin (SGB) teknik desteği ve danışmanlığı ile harcama birimlerinin bizzat katılmaları ile yürütülmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 2008 yılından günümüze kadar Strateji Geliştirme Başkanlığınca Bakanlık merkez ve taşra birimlerine İç Kontrol Sisteminin kurulması ve uygulanması hakkında eğitimler düzenlenmiştir.

İç Kontrol Sisteminin kurulumunu % 85 ve üzeri tamamlayan birimler 15 Aralık 2011 tarihli ve 3720 sayılı yazı ile İç Denetim Birimi Başkanlığına bildirilmiştir.

Ön mali kontrol konusunda, “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” da Mali Hizmetler birimi ve Harcama birimleri tarafından yapılacak Ön Mali Kontrole Tabi İşlemler belirlenmiştir. Söz konusu işlemler ön mali kontrole tabi tutulmakta olup ayrıca taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarında limitler düşülerek mal ve hizmet alımlarında 500.000TL yapım işlerinde 1.000.000 TL’yi aşan taahhüt evrakı ve sözleşme

tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Strateji Geliştirme Başkanlığınca personel sayısı ve iş yükü de göz önünde bulundurularak ön mali kontrol yapılan alanlar genişletilmeye çalışılmaktadır.

İç Denetim Birimi Başkanlığı 5018 sayılı Kanununun 63. Maddesi gereği Bakanlık Makamının Olurları ile 2006 yılında kurulmuştur. 2013 yılına kadar on iç denetçi kadrosu bulunan İç Denetim Birimi Başkanlığına atanan iç denetçiler tarafından birçok güvence ve danışmanlık (inceleme) faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Yapılan iç denetim faaliyetlerinde, denetim ve danışmanlık faaliyetlerine ilave olarak iç kontrol ve iç denetim konularındaki farkındalığın artması yönünde denetlenen birimlerdeki personele farkındalık eğitimleri (iç denetim yoluyla) verilmiştir. 2013 yılında iç denetçi kadrosununun 25'e yükselmesiyle birlikte Başkanlığa ilave olarak beş iç denetçi daha atanmış olup, mevcut iç denetçi sayısı 12'ye yükselmiştir.

2014-2016 yıllarını kapsayan iç denetim planında denetlenecek süreçler içerisinde destekleme ödemeleri yer almakta olup, Üst Yönetici (Müsteşar) tarafından imzalanarak uygulamaya girilen 2014 yılı programına daha riskli olarak görülen diğer denetim konuları dahil edilirken, iç denetim planına göre destekleme ödemelerine ilişkin denetimlere üst yöneticinin de uygun bulması halinde 2015 yılı programında yer verilmesi planlanmıştır.

### **Sonuç:**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55-56-57 maddelerinde İç kontrolün tanımı, amacı ile yapısı ve işleyişi belirtilmiştir. Buna göre; İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Kamu idarelerinin malî yönetim sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmet birimlerinden oluşurken, kontrol sistemleri ise ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

Aynı kanununun 58 inci maddesinde ise ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsayacağı, ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşacağı, ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye

Bakanlığınca belirleneceği ve Kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği ifade edilmiştir.

Mali yönetim sisteminin önemli aktörlerinden olan malî hizmet biriminin görevleri, 5018 sayılı Kanununun 60. maddesinde belirtilmiş olup bu görevler “1) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek. m) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak. n) Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” Şeklindedir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesinin Yapılacak düzenlemeler başlıklı 22 inci maddesinde “ Yönergede belirlenen mali karar ve işlemlerin dışında kalan mali karar ve işlemlerin de aynı şekilde Başkanlık tarafından kontrol edilmesine yönelik düzenleme yapılabilir. Bu konuda yapılacak düzenlemeler, ilgili birimin Başkanlığa önerisi ve/veya Başkanlığın talebi üzerine Üst Yöneticinin onayıyla yürürlüğe konulur. Başkanlığın ön mali kontrolüne tabi tutulacak mali karar ve işlemler, riskli alanlar dikkate alınmak suretiyle tür, tutar ve konu itibarıyla belirlenir ve bu düzenlemeler her yıl gözden geçirilir.”

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esasların Ön malî kontrolün kapsamı başlıklı 10 uncu maddesinde”- Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir. Ön malî kontrol, harcama birimleri tarafından yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluşur.” denilmektedir.

### **Öneri:**

Tarımsal Desteklemeler konusunda Harcama birimlerinin iç kontrollerinin yetersiz olması ve SGB nin bu alanı ön mali kontrol kapsamına almaması nedeniyle destekleme uygulamaları riskli bir alan olarak görülmektedir.

Kamu idarelerinin, Maliye Bakanlığının belirlediği standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla ön mali kontrole ilişkin düzenleme yapılabileceği, Yönergede belirlenen mali karar ve işlemlerin dışında kalan mali karar ve işlemlerin de aynı şekilde Başkanlık (SGB) tarafından kontrol edilmesine yönelik düzenleme yapılabileceği ve üst yönetici tarafından mali hizmetler birimine malî konularda diğer görevleri verilebileceği hükümlerine istinaden tarımsal desteklemelerin ön mali kontrolüne ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Bu bağlamda SGB’ nin destek ödemeleri üzerinde hem İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yaparak harcama birimlerinin iç kontrol eksikliklerini gidermesi, hem de ön mali kontrol içine alacak düzenlemeyle desteklemelerin ön denetimini yapması, bu konuda standartların ve formların geliştirilmesi önerilir.

**BULGU 17:**

***Döner Sermaye İşletmesi hakkında yapılan genel değerlendirmeler.***

Döner Sermaye İşletmeleri ile ilgili temel kanun 30.12.1967 tarih ve 12790 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan “969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun” dur. Bu Kanuna dayanarak 28.12.2006 tarih ve 26390 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tarım Ve Köyişleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği ” kurulan veya kurulacak döner sermayeli işletmelerin malî ve idarî işlemleri ile elde edilen kârdan üretimi teşvik primi dağıtılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

GTHB’nda 188 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Döner sermayelerin faaliyet gösterdiği alanlar anılan Yönetmeliğin 5 inci maddesinde ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

**Döner Sermaye İşletmelerinin Sermaye Durumu (188 adet):**

|  |                |
|--|----------------|
| Tahsis Edilen Sermaye Tutarı Toplamı:                        | 99.940.000-TL  |
| Tahsis Edilen Sermayeye İlave Edilen Sermaye Tutarı Toplamı: | 2.610.990-TL   |
| Ödenmemiş Sermaye Tutarı Toplamı:                            | 3.040.713-TL   |
| Sermaye Tutarı Toplamı:                                      | 102.550.990-TL |

Döner sermaye işletmeleri içinde 1.000.000.-TL ve üstünde sermayesi bulunan işletme sayısı 18 adet; 100.000.-TL ile 1.000.000.-TL arasında sermayesi bulunan işletmelerin sayısı 145 adet; 100.000.-TL ve aşağısında sermayesi bulunan işletme sayısı ise 25 adettir.

**2013 yılı verilerine göre Döner Sermaye İşletmelerinin kar/zarar durumları:**

2013 yılı Kar/Zarar Tabloları incelendiğinde 1.000.000.-TL ve üstü kar eden işletme sayısı 38 adet; 1.000.000.-TL altı kar eden işletme sayısı ise 142 tanedir. Zarar eden işletme sayısı ise 8 tanedir.

**Döner Sermaye İşletmelerinin 2011–2012–2013 Yılları Kar/Zarar Hesaplarının Karşılaştırılması:**

**2011–2012–2013 yıllarında ZARAR eden işletmeler aşağıda verilmiştir.**

| S.NO             | İŞLETME ADI  | DÖNEM ZARARI |
|------------------|--|--------------|
| <b>2011 YILI</b> |  |              |
| 1                | AYDIN/Nazilli Pamuk Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                          | -98.637,08   |
| 2                | ŞIRNAK İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                             | -78.527,37   |
| 3                | MANİSA Beydere Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü                          | -44.741,70   |
| 4                | ERZURUM Doğu Anadolu Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü                | -42.140,44   |
| 5                | TUNCELİ İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                            | -15.941,43   |
| 6                | BİTLİS İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                             | -12.466,63   |
| <b>2012 YILI</b> |  |              |
| 1                | İzmir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü                                   | -940.156,76  |
| 2                | Eskişehir Geçit Kuşağı Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü              | -413.188,90  |
| 3                | Balıkesir/Bandırma Koyunculuk Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                | -393.175,82  |
| 4                | Ankara Tavukçuluk Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                            | -272.533,18  |
| 5                | Bursa Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü             | -189.617,61  |
| 6                | Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                             | -62.012,02   |
| 7                | Tekirdağ Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü                                | -33.448,88   |
| 8                | Aydın/Erbeyli İncir Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                          | -27.970,05   |
| 9                | Manisa Beydere Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü                          | -26.541,17   |
| 10               | İğdır İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                              | -19.107,06   |
| 11               | İzmir/Menemen Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü  | -15.637,83   |
| 12               | Kastamonu El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                            | -15.303,22   |
| 13               | Diyarbakır İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                         | -15.258,68   |
| 14               | Ankara Şap Enstitüsü Müdürlüğü   | -15.142,98   |
| 15               | Eskişehir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü                               | -12.276,97   |
| 16               | Trabzon Su Ürünleri Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü                   | -5.047,16    |
| 17               | Diyarbakır GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü | -352,11      |
| <b>2013 YILI</b> |  |              |
| 1                | Ankara Şap Enstitüsü Müdürlüğü   | -461.585,93  |
| 2                | Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                             | -217.171,64  |
| 3                | Konya Bahri Dağdaş Uluslararası Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü     | -210.263,73  |
| 4                | Samsun Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                               | -73.573,03   |
| 5                | Konya Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                                | -62.040,13   |
| 6                | Şanlıurfa GAP Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü                       | -49.304,38   |
| 7                | Kilis İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                              | -36.059,69   |
| 8                | Erzurum Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                              | -9.162,55    |

Tabloya göre, Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü DSS İşletmesinin 3 yıl üst üste zarar ettiği görülmektedir.

**Döner Sermaye İşletmelerinin 2011–2012–2013 Gelir Hesaplarının Karşılaştırması:**

*2011–2012–2013 yıllarında işletmeler içinde 100.000.-TL altı gelir elde eden işletmeler aşağıda verilmiştir.*

| S. NO            | İŞLETME ADI   | GELİR     |
|------------------|---|-----------|
| <b>2011 YILI</b> |   |           |
| 1                | ELAZIĞ El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                      | 4.712     |
| 2                | AFYONKARAHİSAR Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü                                 | 7.280     |
| 3                | SİVAS El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                       | 11.756    |
| 4                | DÜZCE El Sanatları Eğt. Mer. Müdürlüğü  | 12.675    |
| 5                | MERSİN/Silifke Atatürk El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                      | 19.726    |
| 6                | DİYARBAKIR Zirai Mücadele Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                           | 28.080    |
| 7                | SİVAS Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 37.154    |
| 8                | ERZURUM Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 50.451    |
| 9                | BİLECİK El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                     | 54.332    |
| 10               | KİLİS İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü                                     | 72.513    |
| 11               | GİRESUN Fındık Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                                      | 78.883    |
| 12               | ERZURUM Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                                     | 79.868    |
| <b>2012 YILI</b> |   |           |
| 1                | Elazığ El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                      | 8.837,00  |
| 2                | Düzce El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                       | 10.299,24 |
| 3                | Sivas El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                       | 15.978,00 |
| 4                | Mersin/Silifke Atatürk El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                      | 21.924,90 |
| 5                | Giresun Fındık Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                                      | 64.501,06 |
| 6                | Bilecik El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                     | 65.355,63 |
| 7                | Kastamonu El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                   | 72.432,48 |
| 8                | Sivas Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 74.955,60 |
| 9                | Diyarbakır Zirai Mücadele Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                           | 76.235,04 |
| 10               | Erzurum Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 77.693,80 |
| 11               | Malatya Kayısı Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                                      | 80.999,07 |
| 12               | Erzurum Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                                     | 87.811,00 |
| <b>2013 YILI</b> |   |           |
| 1                | Mersin/Silifke Atatürk El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                      | 4.850,07  |
| 2                | Elazığ El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                      | 10.213,00 |
| 3                | Düzce El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                       | 11.852,76 |
| 4                | Sivas El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                       | 14.341,75 |
| 5                | Bilecik El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü                                     | 30.941,38 |
| 6                | Erzurum Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü                                     | 33.434,25 |
| 7                | Erzurum Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 52.972,60 |
| 8                | Sivas Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü  | 64.175,82 |
| 9                | Adana Zirai Üretim İşletmesi Tarımsal Yayım ve Hizmetiçi Eğitim Merkezi Müdürlüğü | 94.348,26 |
| 10               | Diyarbakır Zirai Mücadele Araştırma İstasyonu Müdürlüğü                           | 97.790,55 |

Gelir hesapları incelendiğinde, özellikle El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlükleri DSS İşletmelerinin gelirlerinin sürekli düşük kaldığı görülmektedir. Aşağıda listesi verilen bu

merkezler Eğitim Yayın ve Yayınlar Dairesi Başkanlığına bağlı olup, kursiyerlere Halk Eğitim Merkezinin programı uygulanmaktadır.

- 1-Elazığ El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 2-Düzce El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 3-Sivas El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 4-Mersin/Silifke Atatürk El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 5-Bilecik El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 6-Kastamonu El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü

**Yukarıda belirtilen bilgiler uyarınca;**

a) Döner sermaye işletmelerinin sayısının çok fazla olduğu, aynı il içinde birden fazla işletme bulunduğu görülmektedir. Aynı il içindeki işletmelerin birleştirilmesinin daha verimli ve ekonomik olacağı düşünülmektedir.

b) Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere zarar eden işletmelerin sayısı oldukça fazladır. Özellikle takip eden 2011, 2012, 2013 yıllarında Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü DSS İşletmesi zarar etmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'nin Tasfiye ve Devir İşlemleri başlıklı 49 uncu maddesinde, çeşitli nedenlerle 3 yıl üst üste devamlı zarar eden ve birikmiş zararların tutarı ödenmiş sermaye limitinin iki katını aşmış bulunan işletmeler ile 2 yıl üst üste faaliyette bulunmayan işletmelerin durumlarının bir raporla tespit edilerek, faaliyetine Bakan Oluru ile son verilebileceğini öngörmektedir. Her ne kadar yukarıya alınan işletmenin durumu bu limiti aşmamışsa da söz konusu işletme ile diğer zarar eden işletmelerin Bakanlık tarafından yeniden değerlendirilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

c) Gelir hesapları incelendiğinde özellikle "El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlükleri" DSS İşletmelerinin gelirlerinin sürekli düşük kaldığı görülmektedir. Bu merkezlerde kursiyerlere Halk Eğitim Merkezinin programı uygulanmaktadır. Gelir seviyelerinin sürekli düşük kalması ve bu merkezlerin faaliyet alanlarının Halk Eğitim Merkezlerinin faaliyet alanları ile aynı olması nedeniyle bu merkezlerin kapatılarak faaliyetlerinin Halk Eğitim Merkezlerine devredilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

d) Doğu Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2013 yılı Kesin Mizanında 112 kodlu "Kamu Kesimi Tahvil Senet ve Bonoları Hesabı" nda Çukurova A.Ş.' ne ait 300-TL nominal değerli hisse senedinin kayıtlı olduğu görülmektedir.

Çukurova A.Ş.' nin İMKB'de işlem gören hisse senetleri İMKB Yönetim Kurulu Kararıyla 17.06.2003 tarihinden itibaren borsa pazarlarından ve borsa kaydından çıkarılmış ve işlem görmekten sürekli olarak men edilmiştir. Bu durumda, şirket ortaklarının, sahip oldukları hisse senetlerini borsada ya da aracı kurumlar vasıtasıyla borsa dışında alıp satmaları mümkün bulunmamaktadır. Konu ile ilgili çeşitli yazışmalar yapılmış ancak herhangi bir işlemin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu hisse senediyle ilgili olarak, Çukurova A.Ş. Yönetim Kurulu Üyeleri' ne karşı dava açma süresi olan 5 yıllık süre 17.06.2003 tarihinde başlamış olup 17.06.2008 tarihinde sona ermiştir. Bu nedenle Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 48 inci maddesine istinaden söz konusu hisse senetlerinin elden çıkarılmasından, kullanımından veya satışından hiçbir ekonomik fayda kalmadığından hesaplardan çıkarılması gerekir.

e) Döner sermaye işletmeleri 2013 yılı konsolide bilançosunda, AKTİF VARLIKLAR/D-Maddi Duran Varlıklar hesap kodunda "taşınmazlar" kaydının yer aldığı görülmüştür. Döner sermayeye ait bütün mallar Devlet malı hükmünde olduğundan söz konusu taşınmazların Hazine adına tescili ve Bakanlık adına tahsisinin sağlanması gerekmektedir.

#### **Kamu İdaresi Cevabı:**

a) Aynı il içerisindeki döner sermaye işletmelerinin faaliyetleri birbirinden farklı olduğu için birleştirilmelerinin uygun olmayacağı düşünülmektedir.

b) Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2011, 2012 ve 2013 yıllarında üst üste 3 yıl zarar etmesi, daha önce; adı geçen İşletmede geçici işçi statüsünde çalışmakta iken iş akitleri fesh edilen işçilerin 5260 sayılı Kanun kapsamında daimi işçi kadrosuna atanmak için açmış oldukları idari davaları kazanmaları sonucunda daimi işçi statüsünde atanan 8 işçiden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, zarar eden işletmeler ile gelirleri düşük olan işletmeler yeniden değerlendirilecektir.

c) El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüklerinin, Halk Eğitim Merkezlerine devri ile ilgili olarak, El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüklerine ait döner sermaye işletmelerinin durumu yeniden değerlendirilecektir.

d) Adana Doğu Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğüne 30/04/2014 tarihli ve 35044229/99/4593 sayılı yazımızla, 300,-TL nominal değerli hisse senedinin kayıtlardan çıkartılması için talimat verilmiştir.

e) Döner sermaye işletmeleri 2013 yılı konsolide bilançosunun aktifinde yer alan



taşınmazların, Hazine adına tescili ve Bakanlığımız adına tahsisinin sağlanması için gerekli işlemler Bakanlık İnşaat ve Emlak Hizmetleri Daire Başkanlığınca yapılacaktır.

**Sonuç:**

Kurumca, zarar eden DSS İşletmelerinin ve El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüklerinin devri durumlarının yeniden değerlendirileceği, Adana Doğu Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü' ndeki nominal değerli hisse senedinin kayıtlardan çıkartılması için talimat verildiği, ayrıca döner sermaye işletmeleri 2013 yılı konsolide bilançosunun aktifinde yer alan taşınmazların, Hazine adına tescili ve Bakanlık adına tahsisinin sağlanması için gerekli işlemlerin Bakanlık İnşaat ve Emlak Hizmetleri Daire Başkanlığınca yapılacağı ifade edilerek bulgularımıza katılmıştır.

Kurumun cevabındaki “aynı il içerisindeki döner sermaye işletmelerinin faaliyetleri birbirinden farklı olduğu için birleştirilmelerinin uygun olmayacağı” görüşü gerçekçi değildir. Aynı il içinde bulunan döner sermaye işletmelerinin faaliyetlerinin birbirinden farklı olmasının birleştirilmelerinin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu husus tamamen tercih meselesidir. Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve “Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” doğrultusunda yapılmakta olan genel uygulama kapsamında; Bakanlığa bağlı döner sermaye işletmelerinin sayısının azaltılması, işlemlerin il bazında yürütülmesi, buna bağlı olarak 81 il temel alınarak sayının belirlenmesi uygun olacaktır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06100 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>