



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

**2020 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Eylül 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14



## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1 : 2020 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu.....	5
Tablo 2 : 2020 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri.....	6
Tablo 3 : Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro).....	6



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>IPA</b>	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
<b>IPARD</b>	Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı
<b>İBBS</b>	Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
<b>KKEP</b>	Kırsal Kalkınma Eylem Planı
<b>OKP</b>	Onuncu Kalkınma Planı
<b>TKDK</b>	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
<b>TRGM</b>	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
<b>UKKS</b>	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Kırsal Kalkınma Kavramının Kurumun Misyonuna Uygun Bir Şekilde Tanımlanmamış Olması Nedeniyle Desteklerin Kırsal Sayılmayacak Alanlarda da Uygulanması
2. Kırsal Turizm ve Rekreatyonel Faaliyetler Kapsamında Desteklenen Yatırımlarda Kırsal Alan Tanımı Dışına Çıkılması
3. Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Yine Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı 3'üncü mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 93'üncü maddesinin ç bendi ile 4/5/2007 tarihli ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un kimi maddeleri ile fıkraları yürürlükten kaldırılmış olup, mezkûr 703 sayılı KHK'nin 93'üncü maddesi ile 5648 sayılı Kanun'un adı, "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun" şekilde değiştirilmiştir.

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

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

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 492'nci maddesine göre;

*"(1) Kurumun görev ve yetkileri ise şunlardır:*

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

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

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

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

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

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

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

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

ğ) *Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.*

(2) *Kurum, ödemenin gerçekleştirilmesi ve muhasebe ile ilgili görevleri hariç olmak kaydıyla görevlerinden bazılarını Bakanlık taşra birimleri vasıtasıyla yerine getirebilir. Ancak görevlerin bu suretle yerine getirilmesi Kurumun sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Kurum, görevlerin yerine getirilmesi aşamalarında diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir.”*

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

TKDK merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı hizmet birimlerinden, taşra teşkilatı ise sayısı 42 olan il koordinatörlüklerinden meydana gelir.

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

Kurumun İnsan Kaynakları ise şu şekildedir:

UNVANLAR / TEŞKİLAT	Başkan	Genel Koordinatör	İç Denetim Koordinatörü	I. Hukuk Müşaviri	Koordinatör	İl Koordinatörü	Denetçi	Uzman	Mütercim	Kısmi Zamanlı Uzman	Destek Personeli	Sürekli İşçi	TOPLAM
Merkez Teşkilatı	1	3	1	1	7	-	11	187	1	11	22	202	447
Taşra Teşkilatı	-	-	-	-	-	34	-	1225	-	48	235	585	2127
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>1412</b>	<b>1</b>	<b>59</b>	<b>257</b>	<b>787</b>	<b>2574</b>

Kurumun merkez ve taşra teşkilatında toplam 2574 personel istihdam edilmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 502'nci maddesi gereğince, Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez. Taşra personeli için ise böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Yukarıda yer verilen tabloda, merkez teşkilatı için öngörülen personel sayısı aşılmış gibi görünse de, gerçekte merkez teşkilatı için tahsis edilmiş olan 180 kadronun 46'sı boş olup, geçici görevlendirilen personel nedeniyle bu sayıya ulaşıldığı anlaşılmıştır.

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

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

Bakanlık çatısı altındaki Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kuruluna, 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun 17'nci maddesi gereğince; her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif

etmek, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek, desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak görevi verilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3. Mali Yapı

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu başlıklı 35 inci bölümünde yer alan 503'üncü maddesi, üçüncü fıkrasına istinaden Kurum bütçesi mali yıl itibari ile kurum tarafından hazırlanmakta, Tarım ve Orman Bakanı onayıyla yürürlüğe girmektedir.

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

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

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

TKDK'nın 2020 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 1 numaralı tabloda, 2020 yılı itibariyle IPARD-II bütçe ve fon kullanımını ise 2 ve 3 nolu tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 1 : 2020 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu**

GİDER KODU	GİDER TÜRÜ	2020 Bütçe Ödeneği (TL)	2020 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşen Giderlerin Bütçedeki % Payı
------------	------------	-------------------------	-------------------------------	---

01	PERSONEL GİDERLERİ	329.903.753	324.197.627	75,81
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	66.365.695	63.838.255	14,93
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	89.718.816	39.445.147	9,22
05	CARİ TRANSFERLER	320.000	131.329	0,03
06	SERMAYE GİDERLERİ	1.700.000	28.903	0,007
<b>TOPLAM</b>		<b>488.008.264</b>	<b>427.641.260</b>	<b>100,00</b>

**Tablo 2 : 2020 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri**

31.12.2020 İTİBARIYLA GERÇEKLEŞEN ÖDEMELER (TL ve Avro)						
TEDBİR	AB KATKISI (TL)	AB KATKISI (AVRO)	ULUSAL KATKI (TL)	ULUSAL KATKI (AVRO)	KAMU KATKISI (TL)	KAMU KATKISI (AVRO)
101	454.543.626	74.253.975	151.477.050	24.743.877	606.020.677	98.997.852
103	344.523.367	47.272.113	114.841.124	15.757.371	459.364.492	63.029.484
302	629.186.606	86.230.399	209.728.886	28.743.469	838.915.491	114.973.867
501	4.768.788	749.580	841.551	132.279	5.610.339	881.859
201	3.864.504	508.226	681.971	89.687	4.546.476	597.913
202	15.600	1.672	9.653.904	999.279	9.669.504	1.000.952
<b>TOPLAM</b>	<b>1.436.902.492</b>	<b>209.015.965</b>	<b>487.224.486</b>	<b>70.465.962</b>	<b>1.924.126.979</b>	<b>279.481.927</b>

Yapılan ödeme tutarının 101, 103 ve 302 tedbirinde %75'i, 201 ve 501 tedbirinde %85'i, 202 tedbirinde ise %90'ı AB tarafından, geriye kalan tutarlar ise Türkiye tarafından eş finansman katkısı olarak ödenmiştir.

Tablo 3'de görüldüğü üzere, 2020 yılı itibarıyla IPARD-II bütçe ve fon kullanımını özetle şu şekildedir:

**Tablo 3 : Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro)**

TEDBİR	2014-2020 BÜTÇE (AB KATKISI)	ÖDEME	ÖDEME SONRASI KALAN BÜTÇE	DEVAM EDEN SÖZLEŞME *	KALAN BÜTÇE
101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki	200.740.000	74.253.975	126.486.025	26.979.515	99.506.510

Varlıklarına Yönelik Yatırımlar					
103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar	153.100.000	47.272.113	105.827.887	31.228.321	74.599.567
201-Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım Tedbiri	3.720.000	508.226	3.211.774	592.897	2.618.877
202-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı	21.960.000	1.672	21.958.328	9.870.164	12.088.163
302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirmesi	213.800.000	86.230.399	127.569.601	81.315.225	46.254.376
501-Teknik Destek	7.680.000	749.580	6.930.420	860.794	6.069.626
<b>TOPLAM</b>	<b>601.000.000</b>	<b>209.015.965</b>	<b>391.984.035</b>	<b>150.846.916</b>	<b>241.137.118</b>

\* Devam eden sözleşme tutarları 2020 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur (9,3286) baz alınarak hesaplanmıştır.

IPARD II 2014-2020 AB Katkısı bütçesi 601 milyon avro olup ödemesi yapılan tutar ise yaklaşık 209 milyon avrodur. Ayrıca 2014-2020 bütçe dönemine ait 150,9 milyon avro ödemesi planlanan devam eden sözleşme bulunmaktadır. Ödenen sözleşmelere göre 392 milyon avro, devam eden sözleşmeler de hesaba katıldığında 2014-2020 bütçesinden yaklaşık 241 milyon avro bütçe kaldığı görülmektedir. Kalan bu tutarın kullanılması için 2020 yılında yayımlanan 9. Başvuru Çağrı İlanı kapsamında yaklaşık 130 milyon avro daha sözleşme imzalanması öngörülmektedir. Ayrıca 2020 Aralık ayında 125 milyon avro bütçeli 10. Başvuru Çağrı Ön İlanı yayınlanmıştır. Bununla birlikte 2014-2020 bütçesi yıl bazlı olarak 2023 yılı sonuna kadar kullanılabilir.

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

TKDK'nın kuruluş amacı Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi çerçevesinde Avrupa IPARD Programı fonlarını kullandırmaktır. IPARD Programı, AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere destek olmak amacıyla oluşturulan, Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın Kırsal Kalkınma bileşenidir. Bu



program, AB'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır.

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

2014-2020 dönemi IPARD II Programı ise, 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından resmen onaylanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA II kapsamında tarım ve kırsal kalkınma için IPARD II yardımını kapsayan Finansal Anlaşma, AB ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılıklı imzalanmış ve 06.05.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Kurumun muhasebe ve raporlama sistemi: TKDK Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesinde muhasebe yetkilisince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu sayılmıştır. Yönergede hüküm bulunmayan hâllerde, ilgili mer'î mevzuat hükümleri incelenerek yapılan değerlendirme sonucunda Başkanlık Makamından alınan Olura göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

TKDK'nın IPARD bütçesini yürütmek üzere uyguladığı muhasebe ve raporlama sistemi: Muhasebe, hesap planı, kayıtlar, mali rapor ve tabloların neleri içereceği, ne şekilde hazırlanacağı vb. hususlar Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak Avrupa Komisyonu ile bu amaçla yürütülen görüşmeler ve akreditasyonu sonucu kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

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

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

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

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

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

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

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

Finansal tablolar yıllık olarak hazırlanıp, bütün bir finansal yılı kapsamakta ve yıllık hesaplar Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından onaylanarak, ilgili oldukları mali yılı izleyen yılda en geç 30 Nisan'a kadar Avrupa Komisyonuna iletilmektedir.

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

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

- Aylık Raporlar: Defteri Kebir, Mizan

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

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

Kurumun cari faaliyetlerini yürütmek üzere milli bütçeden verilen ödeneklerle yapılan harcamalar ile ilgili olarak Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi gereğince yıllık konsolide yönetim dönemi ve eki tabloların hazırlanması ve yıllık Yönetim Dönemi Hesabının ilgili yerlere verilmesi bunların ilkidir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bünyesinde, iç kontrol sisteminin vazgeçilmez bir unsuru ve özellikle kurumsal risk yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesinde çok ciddi katkılar sağlayan önemli bir yönetim aracı olarak İç Denetim Koordinatörlüğü mevcuttur.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Hizmet birimlerinin görevleri" başlıklı 496'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, İç Denetim Koordinatörlüğünün görevleri;

a) Kurumun iç denetimini ulusal ve uluslararası denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirmek,

b) Kurumun iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

c) Hesap ve işlemlerin doğru, tam ve zamanında yapılıp yapılmadığını kontrol etmek,

ç) Kurumun işlemlerinin mali anlaşmalar ve programlara uygunluğunu kontrol etmek ve raporlamak,

d) Başkan tarafından denetimle ilgili verilecek diğer görevleri yerine getirmek,

olarak sayılmıştır.

TKDK İç Denetim Koordinatörlüğü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine tabi değildir.

Bununla birlikte; 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 496'ncı maddesinin dördüncü fıkrası ile 796'ncı maddesine dayanılarak hazırlanan, Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından düzenlenen İç Denetim Standartları gereği İç Denetim Koordinatörlüğünün işleyişini, İç Denetim Koordinatörü, Denetçiler ve Başkanın iç denetim faaliyetine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları ile Kurum personelinin iç denetim faaliyetine ilişkin görev ve sorumluluklarına yönelik esas ve usulleri düzenleyen İç Denetim Yönergesi, Başkanın Onayı ile yürürlüğe girmiş olup, hâlihazırda yürürlüğü devam etmektedir.

Sektörel Anlaşma ile öngörülen iç denetim gereksinimleri birkaç yılı kapsayan dinamik bir planın geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda, İç Denetim Koordinatörlüğü Uygulama Rehberi, AB tüzükleri ile anlaşmaları, TKDK Uygulama Rehberi, ulusal ve uluslararası denetim standartları göz önünde bulundurularak risk değerlendirmesi temelli (TKDK'nın bütün faaliyetlerini kapsayan) 3 yıllık ve yıllık denetim planının hazırlanmasını öngörmektedir. İç Denetim Koordinatörlüğünde, denetçi kadro sayısı 20 olmakla birlikte, 2020 yılı sonu itibariyle toplam 11 denetçi görev yapmaktadır.

İç Denetim Koordinatörlüğü, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla bağımsız, nesnel

güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti, denetim ve eğitim faaliyetleri görevini yerine getirmektedir.

İç Kontrol mevzuatı çerçevesinde yapılan incelemede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- Kurum personelinin görev, yetki ve sorumlulukları, personel iş tanımları halinde belirlenip, ilgililer tarafından imzalanmıştır.
- Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi işe yeni başlayan personel dâhil olmak üzere tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.
- Stratejik Plan mevzuata uygun olarak 5 yılı (2019-2023) kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.
- Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi olmamakla birlikte yılı bütçesi, stratejik planda yer alan öncelikler ve hedefler dikkate alınarak yapılmaktadır. Kurum stratejik planında İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergelerini de içerecek şekilde hazırlanmıştır.
- Kurumsal risk yönetim çalışmaları, Kurumsal Risk Yönetimi prosedürleri çerçevesinde düzenli, sistematik bir şekilde, kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak tanımlanmakta, risklere karşı gerekli kontroller belirlenmekte ve izlenmektedir.
- Kurum ön mali kontrolü, 5018 sayılı Kanun'a uyumlu şekilde çıkarılan TKDK Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi çerçevesinde yapılmaktadır.
- Kurum 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata tabi olmadığından, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır. Ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da kurulmamıştır.
- 5018 sayılı Kanun'a tabi olunmadığı için, üst yönetici ve harcama birimleri tarafından, İç Kontrol Güvence Beyanı imzalanmamaktadır.
- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları, iş akış şemaları ile iş süreçleri AB tarafından onaylanmış uygulama rehberleri ve prosedürlere uygun şekilde hazırlanmıştır.
- Kurumda yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Kurum, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na belirli raporları sunabilecek, ayrıca yönetim, denetim ve diğer paydaşların ihtiyaç duyduğu gerekli analiz, kontrol ile izlemeye dönük sürdürülebilir raporlama yapabilecek veri tabanlarına sahiptir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Kırsal Kalkınma Kavramının Kurumun Misyonuna Uygun Bir Şekilde Tanımlanmamış Olması Nedeniyle Desteklerin Kırsal Sayılamayacak Alanlarda da Uygulanması**

Kırsal kalkınma destekleri kapsamındaki en temel sorun, kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerektiği yönünde belirgin ve net bir çerçevenin çizilmemiş olmasıdır. Kırsal kalkınma politikasına ilişkin temel belgeler; Onuncu Kalkınma Planı (OKP) (2014-2018), AB uyum süreci hazırlıkları kapsamında 2007-2013 döneminden itibaren düzenli olarak hazırlanan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri (UKKS), Kırsal Kalkınma Eylem Planı (KKEP) (2015-2018) ve ulusal bütçeden kırsal kalkınmaya tahsis edilen kaynaklarla yürütülen faaliyetleri gösteren Kırsal Kalkınma Planı'dır.

IPA tarım ve kırsal kalkınma bileşeni kapsamında tahsis edilen fonların kullanımını düzenleyen IPARD Programı da, strateji belgeleri temel alınmak suretiyle kırsal politika uygulamaları konusunda hazırlanmış, diğer bir temel dokümandır.

Tüm bu belgelerin en temel ortak eksiği, kırsal alan kavramının tanımı noktasındaki eksiklik ve belirsizliktir. Hiç şüphe yok ki bu da, kırsal kalkınma alanındaki politika ve stratejinin çerçevesinin sağlıklı bir şekilde çizilmesini zaafa uğratmaktadır.

Kırsal sözcüğünün anlamı, “Az insanın barındığı, genellikle kır durumunda olan yer.” olup, bu bağlamda kır da, “Şehir ve kasabaların dışında kalan, çoğu boş ve geniş yer, dağ bayır.” olarak ifade edilmektedir. Kalkınma kavramı ise anlamına, ekonomi biliminde, kısaca zenginleşmek olarak karşılık bulmaktadır. Bu çerçevede kırsal kalkınma, insan hayatını güçleştiren kırsal çevre koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalarla, kırsal alanda yaşayan fertlerin ekonomik ve sosyal refahı ile yaşam kalitesinin artırılması olarak kabul edilmektedir.

Kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere TKDK kurulmuşsa da, Kurumun ilgili kuruluşu olduğu Bakanlık, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı olup, tüm politikalar ile bu politikalara ilişkin belgeler, bu Bakanlık tarafından hazırlanmaktadır.

Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu Arasında Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik AB Mali Yardımına İlişkin İşbirliği ve Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Beşinci Bileşeni –Kırsal Kalkınma Bileşeni- (IPARD) Kapsamındaki Yardımın Uygulanması İçin Kurallar Hakkında Anlaşma’nın 12 ve 13’üncü maddeleri ile Çerçeve Anlaşma’nın 10’uncu maddesiyle Bakanlık, "Yönetim Otoritesi" olarak tanımlanmış olup, tedbirlerin seçimi ve tanıtımı, özel sorumluluklara sahip üst düzey bir yetkili tarafından yönetilen ilgili programın eş güdümü, değerlendirilmesi, izlenmesi ve raporlanması dâhil, programları hazırlamaktan ve uygulamaktan sorumlu tutulmuştur.

Kırsal kalkınma bağlamında temel dokümanlardan olan ve Bakanlık tarafından hazırlanan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020) (UKKS-II) de, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’de (2007-2013) (UKKS-I) olduğu gibi kırsal alan tanımında, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından kullanılan ve yerleşim yerinin idari statüsü ile nüfusu olmak üzere iki temel kritere bağlı kalınarak yapılan tanımdan ikincisine atıfta bulunmuştur.

Daha somut bir ifade ile birinci yaklaşımda il ve ilçe merkezlerinde yer alan yerleşim yerleri kentsel, bunlar dışında kalanlar ise kırsal olarak nitelenmektedir. İkinci yaklaşımda ise yerleşim yerinin nüfusu bir kriter olarak dikkate alınmakta ve TÜİK tarafından belirlenen 20 bin kişilik nüfus, kırsal alanları kentsel alanlardan ayırmak için bir eşik değer olarak kabul



edilmektedir. Kırsal kalkınma programları bağlamında da, işte bu ikinci yaklaşım esas alınmış ve nüfusu 20 binden fazla olan yerleşim birimlerini kent, diğer yerleşim birimlerini ise kırsal alan kabul eden tanıma, uygulama dönemlerinde sadık kalınmıştır.

Buradan hareketle, destek programlarının yürütülmesine ilişkin uygulamalar da, Bakanlığın, “31 Aralık 2012 Tarihli Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları”nı referans alarak oluşturduğu ve nüfusu 20 binden az olan belediye ve köyleri içeren listeye dayandırılmıştır. Bahse konu bu çalışmada belediye ve köylerden oluşan 36.854 yerleşim birimi listelenmiş olup, 20 bin nüfus eşiği kriteri, her bir köy ya da belediye için ayrı ayrı gözetilmektedir ki, kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerekeceğine dair tasavvur da tam bu noktada zedelenmektedir. Oysaki, kırsal alan kavramı oluşturmaya yönelik çabada, belediye ve köyleri hedefleyen 20 binlik bir nüfus sayısı çok yüksek olup, gerçekçi ve makul bir çerçeveye çizilmesini imkânsız kılmaktadır. Nitekim, belediye ve köy bağlamında değerlendirilen 20 bin nüfus büyüklüğünü kır olarak kabul etmek, ülkenin kır ve kent kavramı ile ilgili gerçeğiyle de mütenasip değildir.

Uygulanan bu durum, sadece ülke gerçeği ile mütenasip olmadığı gibi temel doküman ve politika belgelerinden olan OKP ile de uyumlu değildir. Zira Plan'ın, Kırsal Kalkınma bahsini düzenleyen bölümünde yer alan 1024'üncü paragraf, *"Kırsal yerleşimlerin farklı sektörlerdeki ihtiyaçlarının bir arada programlanmasından oluşacak ilçe bazlı yerel kalkınma programı hazırlanacaktır. Programın tasarımı şehirlere yakınlık durumuna göre, orta ve uzak kırsal yörelerin şartları dikkate alınarak farklılaştırılacaktır."* demek suretiyle ilçe bazlı yerel kalkınma programının hazırlanmasını öngördüğü gibi, bu programın tasarımında, orta ve uzak kırsal yörelerin şartlarının dikkate alınması gerektiğine de vurgu yapmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de, yakın kırsal bölgeler üzerinde durulmamış olmasıdır. Ne var ki mevcut durum, yakından daha yakın, adeta şehir merkezi sayılacak yerlere kırsal kalkınma desteği verilmesi gibi bir durum ortaya çıkartmaktadır.

Bununla birlikte UKKS-II'de, asıl soruna odaklanılmadan, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırlarının, kırsal alanları da kapsayacak şekilde il sınırlarına genişletilmesinden dolayı, otuz ilde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köyler ve beldeler bulunması nedeniyle, ülke sathında kırsal nüfus büyüklüğü ve kırsal alan kapsamının, mevcut tanımlar üzerinden tespit edilmesi ve gelecek yıllar için sürdürülmesindeki güçlüğü işaret edilerek, mahalli

idarelerin yapısındaki değişimlerden asgari düzeyde etkilenecek yeni bir kırsal alan tanımının üretilmesine duyulan ihtiyaç vurgulanmış ve kırsal alan tanımının yenilenmesi çalışmalarının, Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan 2014 Yılı Programı'nın ilgili hükümleri çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Oysaki yukarıda belirtildiği üzere, her bir belediye ve köy bağlamında ayrı ayrı değerlendirilen 20 bin nüfus büyüklüğünü kır olarak değerlendirmek, aslında kırsal özellikleri taşımayan alanlara söz konu kaynakların harcanmasına sebep olmakta ve asıl istifadesi amaçlanan kırsal alanların bu finansman kaynağından mahrum kalmasıyla, kır ve kent arasındaki gelişmişlik düzeyindeki farkın kapatılması güçleşmektedir. Bu nedenle yapılacak çalışmanın, otuz ilde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köyler ve beldeler bulunması gibi bir nedene değil, köy ve belde ya da bunların adının mahalleye dönüşüp dönüşmediğine bakılmaksızın, bu yerleşim birimlerinin gerçekten kırsala dair özellikler taşıyıp taşımadığına odaklanılmalıdır.

2014-2020 yıllarını kapsayan UKKS-II dönemi tamamlanmış ve aradan altı yıl geçmiş olmasına rağmen, konunun ihmal ve göz ardı edilebilir yanının olmadığı açık olmakla birlikte, kırsal alan tanımının revize edilmemiştir.

Kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerektiği sorusuna verilecek cevabın doğrudan, kaynakların optimal kullanımına tesir ettiği, tartışma götürmez bir gerçektir. Nitekim, yürütülen çalışmalarda tüm kurgunun kırsal alan kavramı üzerine yapıldığı bir vakıa olup, bu alanın hatalı tanımlanmış olması halinde, uygulamanın amacından uzaklaşacağı açıktır.

Etkili bir kırsal kalkınma politikası yönetimi için gerekli olan bu tanımın, öngörülmesine rağmen son altı yılda da yapılamamış olması, aslında ilgili Bakanlığın bu konuda belirlenmiş olan politikalarını sorgulanabilir hale getirdiği muhakkaktır. Gerçekten de, kırsal kalkınmaya tahsis edilecek kamu kaynaklarının kullanımında, öncelikli alanların tespit edilmesindeki temel kriterin, kırsal kesimin ihtiyaçları olduğu muhakkaktır. Tam bu noktada, hangi alanın kırsal olduğunun makul bir tanım çerçevesinde belirlenmemiş olması, bu kaynakların doğru alana yönlendirilip yönlendirilmediğine dair şüpheyi de beraberinde getirecektir.

Zira, kırsal kalkınma bahsinde her kapı kırsal alan kavramına açılmakta, tüm eylemlerin hareket noktası, yine bu kavram olmaktadır. Kırsal kalkınma stratejisinin uygulanmasına dair somut faaliyetleri içeren ve 2015-2018 yıllarını kapsayan KKEP'de, Plan kapsamına alınan

faaliyetlerin seçiminde mekân ve konu kriterlerinin münhasıran gözetildiği ve mekân itibarıyla kırsal yerleşimlerde uygulanmakta olan faaliyetlerin, konu itibarıyla ise kırsal kalkınmanın kavramsal çerçevesiyle örtüşen konulara karşılık gelen faaliyetlerin tercih edildiği belirtilerek, “...kırsal kalkınma faaliyetleri UKKS 2020'nin kırsal alan tanımı bölümünde ifade edildiği üzere, kırsal alan kapsamına giren yerleşimlerde ikamet etmekte olan nüfusun yaşam kalitesini iyileştirmeyi hedeflemektedir.” denilmek suretiyle kavramın tanımı bahsinde, UKKS-II'ye atıfta bulunulmuştur.

Şu halde, UKKS-II'de öngörülmesine rağmen, değişen idari ve nüfus özelliklerine göre güncellenmiş ve kabul edilebilir bir kırsal alan tanımının bulunmamasının, KKEP'deki mekân vurgusunu zaafa uğrattığı açıktır. Bu zaafın, sınırlı kaynakların kullanımında, kalkınma önceliği ilk sıralarda olan yerleşim birimlerinden başlanmasında ortaya çıkacağı ise muhakkaktır.

Kaldı ki bu tanım yeniden yapılırken, başlangıçtan beri esas alınan nüfus eşiği kriterinin tek başına belirleyici olmaya devam etmesinin, hatalı sonuçlar ortaya koyacağı da muhakkak olup, bu tercihin mevcut uygulama içerisinde yol açtığı tereddütlerin sayısı hiç de az değildir. Her bölgenin kendine has dinamikleri olduğu tartışılmaz olup, kırsal alan içerisinde kabul edilen kimi yerler, giderek artan bir nüfusa ve bu nüfusun tarım dışı sektörlerde istihdamına dayanan bir yapıya sahip olabileceği gibi, yaşadığı çevreden tamamen izole, nüfusu çok düşük yoğunlukta, istihdam alanlarının yetersizliği nedeniyle genç nüfusun barınmadığı, coğrafya ve topoğrafya ile ilgili çetin şartlar taşıyan özelliklere de sahip olabilecektir.

Kırsal alan kavramının tanımında sadece 20 bin kişilik nüfus yaklaşımına hapsolünmesi ve o yerin, ülkenin bütünüyle ve genel ekonomiyle entegrasyonuna itibar edilmemesi halinde, kaynakların kullanımında optimal faydanın sağlanması ve kırsal kalkınma programlarının kendisinden beklenen amaca ulaşması çok da kolay olmayacaktır.

Nitekim raporda yer verilen kimi bulguların, kırsal alan kavramının tanımlanmasında gösterilen ihmale olduğu kadar, kırsal alanın tespitinde sadece nüfus eşiğine itibar edilmesine de dayandığını hatırlatmakta fayda görülmektedir.

Kurum tarafından, kırsal alan tanımının ülke koşulları dikkate alınarak revize edilmesine ilişkin denetim bulgusunun kırsal alan tanımının revize edilmesi için sorumlu kuruluş olarak belirlenen Türkiye İstatistik Kurumuna iletilmek üzere Programın Yönetim Otoritesi olan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile paylaşılacağı ifade edilmişse de, destek başvurularını alan ve inceleyen, uygun olup olmadığı konusunda değerlendirme yapabilecek

ölçüde sahayı ve koşulları bilen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu tarafından, söz konusu destek politikalarındaki amaç dikkate alınmak suretiyle nasıl bir kırsal alan tanımına ihtiyaç duyulduğu hususundaki çalışmanın yapılarak, tespitlerin ilgili kurumlara iletilmesinin önemli ve gerekli olduğu düşünülmektedir. Zira, bu konudaki tasarrufun sadece sorumlu kuruluş olduğu ifade edilen Türkiye İstatistik Kurumuna terk edilmesi, mevcut durumda olduğu gibi, özellikli kimi hususların gözden kaçırılmasına yol açabilecektir.

Nitekim, kırsal alan tanımı, üzerinde görüş birliği sağlanan bir kavram olmayıp, ülkelerin her birinin bu konuda yapacağı tanım da kendi gerçeklerine ve bu tanıma duyulan ihtiyacın ortaya çıkardığı hususa uygun olmak zorundadır.

Bu nedenle, kaynakların doğru, yerinde ve verimli kullanımının sağlanması için, “kırsal alan” tanımının, ülkenin coğrafi ve sosyoekonomik şartları ile Kurum'un misyonu dikkate alınarak, TÜİK tarafından yapılmış genel tanıma bağlı olmaksızın yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler Kapsamında Desteklenen Yatırımlarda Kırsal Alan Tanımı Dışına Çıkılması**

Yapılan incelemede, “Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler” kapsamında desteklenen yatırımlarda, kırsal alan tanımı dışına çıkıldığı anlaşılmıştır.

Kırsal kalkınma destekleri kapsamındaki en temel sorununun, kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerektiği yönünde belirgin ve net bir çerçevenin çizilmemesi ve kırsal alan tanımının, coğrafi ve sosyoekonomik koşullar ile gelişmişlik düzeyi başta olmak üzere konuya etki eden tüm parametreler dikkate alınarak güncellenmemiş olmasından kaynakladığı aşikâr olup, bu hususa raporumuzda ayrı bir bulgu olarak yer verilmiştir.

Diğer desteklerde olduğu gibi bu alandaki destekler de, Tarım ve Orman Bakanlığının, “31 Aralık 2012 Tarihli Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları”nı referans alarak oluşturduğu ve nüfusu 20 binden az olan belediye ve köyleri içeren listeye dayanmaktadır. Bahse konu bu çalışmada belediye ve köylerden oluşan 36.854 yerleşim birimi listelenmiş olup, 20 bin nüfus eşiği kriteri, her bir köy ya da belediye için ayrı ayrı gözetilmektedir ki, kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerekeceğine dair tasavvur da tam bu noktada zedelenmektedir. Oysaki, kırsal alan kavramı oluşturmaya yönelik çalışmada, belediye ve köyleri hedefleyen 20 binlik bir nüfus sayısı çok yüksek olup, gerçekçi ve makul bir çerçeve çizilmesini imkânsız kılmaktadır. Nitekim, belediye ve köy bağlamında değerlendirilen 20 bin nüfus büyüklüğünü

kır olarak değerlendirmek, ülkenin kır ve kent kavramı ile ilgili gerçeğiyle de mütenasip değildir.

Kırsal alan, üzerinde uzlaşmış ve tek bir tanımı olan bir kavram değilse de, fikir birliği sağlanmış yanları da yok değildir. Kırsal alanların, kent tanımına dâhil olmayan ve az sayıda ev ile insanın bulunduğu, kent ve yoğun nüfuslu alanların dışında kalan yerler olduğu düşüncesi, genel kabul görmüş bir yaklaşımdır.

Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler konusunda verilen desteklere dair karşılaşılan somut olayların bir kısmı, kırsal alan tanımındaki bu yaklaşım ile kırsal alan tanımının güncellenmemiş olmasından kaynaklansa da, son tahlilde, bu bahiste sağlanan desteklerin bir kısmında da, politika belgelerinin hatalı uygulanmasından kaynaklanan sorunlar olduğu anlaşılmaktadır.

Kırsal kalkınma destekleri bağlamındaki en önemli belgeler, hiç kuşku yok ki IPARD Programı ve UKKS'dir.

IPARD Programı'nın Kırsal Ekonomi başlıklı bölümü altında ele alınan Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetleri, Program'ın kastının ne olduğunu anlaşılır biçimde ortaya koymaktadır. Burada, alternatif mekân arayan insanların değişen talepleri nedeniyle kırsal turizmin, Türkiye'nin kırsal kalkınmasında önemli bir rol oynayabileceği ifade edilirken, kıyılar ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye'nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerinin tanıtılması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

2014-2020 yıllarını kapsayan UKKS'nin "Uygulama"ya ilişkin 5'inci bölümünde ise, kırsal kalkınma faaliyetlerinin, bu Strateji'nin kırsal alan tanımı bölümünde ifade edilen, kırsal alan kapsamına giren yerleşimlerde uygulanacağı ve/fakat tarım, gıda, ormancılık ve su ürünleri sektörleri ile kırsal çevreye ilişkin faaliyetlerde bir kırsal alan sınırlamasına gidilmeyeceği belirtilirken, "*Tarım dışı ekonominin çeşitlendirilmesi ile kırsal topluma ve yerleşimlere ilişkin faaliyetler bakımından ise kırsal alan tanımı kapsamına giren yerleşim yerleri hedef uygulama alanıdır.*" vurgusu güçlü bir şekilde yapılmaktadır.

UKKS'nin belirlediği kriter, tarım, gıda, ormancılık ve su ürünleri sektörleri ile kırsal çevreye ilişkin faaliyetler dışında kalan faaliyetlerin, sadece kırsal alan kapsamına giren yerlerde destekleneceğidir. Değerlendirmemizin bu bölümü, kırsal alan kavramının tanımındaki zafiyetten en çok etkilenen bölümdür.

Yukarıda belirtildiği üzere, belediye ve köy bağlamında 20 bin nüfus büyüklüğünü kır olarak değerlendirmek, aslında kırsal özellikleri taşımayan alanlara söz konu kaynakların harcanmasına sebep olmaktadır. Bu durum, asıl istifadesi amaçlanan kırsal alanların söz konusu desteklerden mahrum kalması sonucunu doğurabilmekte ve nihayetinde kır ile kent arasındaki gelişmişlik düzeyindeki farkın kapatılması güçleşmektedir.

Somut örneklerle ifade etmek gerekirse eğer, bu kapsamda yapılan inceleme ve yerinde yapılan tespitler ışığında, şehir otellerinin ve “yeme içme tesisi” adı altında yapılan fakat düğün salonu olarak faaliyet gösteren yatırımların desteklendiğini belirtmek ne yazık ki kaçınılmaz olacaktır. Az sayıdaki örnekleme üzerinden yapılan incelemede dahi elde edilen bulguların, bu alanda verilen desteklerin, gerek politika belgelerine aykırılığını gerekse başvuru sahiplerinin, desteğin amacına aykırı faaliyet göstermesi gibi sonuçlar ortaya koymuş olması düşündürücüdür.

Uygulama, kırsal alan tanımındaki hatalı kabullerden dolayı, yukarıda atıf yapılan UKSS’de bulunan ve sadece kırsal alan kapsamına giren yerlerde destekleneceği ifade edilen yatırımların, kent alanı içerisinde kalan yerlerde de desteklenmesi gibi bir sonuca evrilmiştir.

Bununla birlikte, sadece UKSS’de çizilen çerçevenin dışına taşılmamış, söz konusu desteklerin anayasası kabul edilebilecek IPARD Programı’nda yer alan düzenlemeler de bu bağlamda ihlal edilmiştir. Somut bir örnek vermek gerekirse, Trabzon Yomra’da finansal destek sunulan otel çarpıcı bir örnektir. IPARD programındaki *“kıyıları ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye’nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerinin tanıtılması”* vurgusunun, bu otelin web sayfasında kendi tanıtımını yaptığı şu satırlarla boşa çıkartıldığını söylemek çok da yanlış olmayacaktır: “Otelimiz, Trabzon’da mavi ile yeşilin en mükemmel noktada bulunduğu turistik bölgesi Kaşüstü’nde konumlandırılmış olup plaj ve restoranlarına çok yakın bir mesafededir.”

Burada yol açılan çelişki, tüm çıplaklığı ile zuhur etmekte ve Program hedefinden ne kadar uzaklaşıldığı ve sonuçta gelinen yerin, ana akım turizm ile kent oteli kavramının bir harmanı olduğu çarpıcı biçimde görülmektedir.

Aynı şekilde, 20 bin nüfus sayısının belediye ve köy ekseninde mütalaa edilmiş olması, şehir merkezi telakki edilecek yerlerde –ki şehir merkezi olarak kabul edilen noktaya yaklaşık 10 kilometre mesafede- lokanta ve düğün salonu gibi yatırımların, kırsal alanların desteklenmesi için edinilmiş AB fonları ile finansmanı gibi sonuçlar doğurmuştur. Bahse konu

alanlar, kent merkezinde yer aldığı için, kırsal alan sayılamayacağı gibi, yüksek derecede şehirleşmiş bölgelere yakın kırsal alan bile sayılamazlar.

Uygulanan bu durum, uygulamaya yön veren temel doküman ve politika belgeleriyle belirlenen kırsal kalkınma ulusal politika yaklaşımı, amaç ve ilkelere aykırıdır. Uygulamanın bu yönüyle, temel politika belgelerinden olan OKP ile uyumlu olmadığı da aşikârdır. Zira Plan'ın, Kırsal Kalkınma bahsini düzenleyen bölümünde yer alan 1024'üncü paragraf, "*Kırsal yerleşimlerin farklı sektörlerdeki ihtiyaçlarının bir arada programlanmasından oluşacak ilçe bazlı yerel kalkınma programı hazırlanacaktır. Programın tasarımı şehirlere yakınlık durumuna göre, orta ve uzak kırsal yörelerin şartları dikkate alınarak farklılaştırılacaktır.*" demek suretiyle ilçe bazlı yerel kalkınma programının hazırlanmasını öngördüğü gibi, bu programın tasarımında, orta ve uzak kırsal yörelerin şartlarının dikkate alınması gerektiğine de işaret etmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, yakın kırsal bölgeler üzerinde durulmamasıdır. Oysaki mevcut durum, adeta şehir merkezi sayılacak yerlere kırsal kalkınma desteği verilmesi gibi bir durum ortaya çıkartmıştır.

Kaynakların bu şekilde kullanılmasıyla, gerçek anlamda kırsal alanda yaşayan fertlerin ekonomik ve sosyal refahı ile yaşam kalitesini artırma sürecine ya da kırsal ve kentsel alanlar arasındaki gelişmişlik farklarının kabul edilebilir düzeye çekilmesine katkı sağlanamayacağı, hatta kırsal kalkınma politikaların kastı olan hedef kitleye ulaşamayacağı ne yazık ki açıktır.

Kırsal alan tanımının gerçekçi bir şekilde yeniden yapılmasının ardından, politika belgelerine riayet edilerek, tarım, gıda, ormancılık ve su ürünleri sektörleri ile kırsal çevreye ilişkin faaliyetleri dışında kalan faaliyetlerin desteklenmesinde, sadece kırsal alan tanımı kapsamına giren yerleşim yerlerinin hedef uygulama alanı olarak seçilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Yine Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması**

Kısmi zamanlı uzmanların, özel bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan işlerde çalıştırılması öngörülmüşken, mevzuatıyla öngörülen vasıfları taşımayan kişilerin kısmi zamanlı uzman olarak çalıştırıldığı; geçici olması gereken bu çalıştırmaların, süreklilik arz eden bir istihdam biçimine dönüştürüldüğü tespit edilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 502'nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, "Kurum ...Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde, istisna veya hizmet akdi ile yerli ve yabancı uzmanları, kısmi zamanlı olarak..." çalıştırılabilecektir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği'nin, 18/2 maddesi ile de gerekli görülen hallerde, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde yerli ve yabancı uzmanlarla istisna veya hizmet akdiyle kısmi zamanlı sözleşme yapılabileceği düzenlemiş ve 20'nci maddesinde ise kısmi zamanlı uzman çalıştırılmasında uygulanacak kriterler belirlenmiştir. Bu maddeye göre; *"Kurum, desteklenecek proje ve faaliyetler konusunda proje başvurularının değerlendirilerek analizlerinin yapılması, ihale ve uygulamalar ile izleme, değerlendirme, duyuru ve tanıtımların yapılması, faydalanıcılara yönelik eğitim ve danışmanlık ile benzeri özellikli işler için hizmet verilmesi amacıyla; özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde yerli ve yabancı uzmanlar çalıştırabilir. Bu uzmanlar sınava tabi tutulmaksızın Kurumun merkezinde veya il koordinatörlüklerinde istihdam edilirler. Bunların görevlendirilmesinde; hizmet verecekleri konularda asgari üç yıllık iş tecrübesine sahip bulunması, kırsal kalkınma veya Kurumun faaliyetleri konusundaki eğitimlere katılmış veya bu konularda eğitici formasyonuna sahip olması kıstas olarak alınır."*

Yukarıda yer verilen madde hükmünde, kısmi zamanlı uzman çalıştırılması bahsinde temel kriterin, uzman olarak çalıştırılacak kişinin özel bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulması olduğuna dikkat çekilmişse de, sayısı 61 olan kısmî zamanlı uzmanların hemen hiçbirisinin, ilgili Yönetmelik'in 20'nci maddede öngörülmüş olan şartları taşımadığı hususu, bir tespit olarak Raporumuzda ortaya konulmuştu.

Diğer yandan, kısmi zamanlı uzman kavramının, süreklilik arz eden bir istihdam biçimi olmadığını, gerek 4 sayılı Kararname gerekse de söz konusu Yönetmelik'te yer alan hükümlerin bütününden anlaşıldığı belirtilerek, bu hükümler çerçevesinde özel bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulduğu için çalıştırılan kısmi zamanlı uzmanların görevinin, işin tamamlanmasıyla birlikte son bulması gerektiği halde, kısmî zamanlı olmaktan çıkarak süreklilik kazandığı ve bunun da anılan düzenlemelerin hem lafzı hem de ruhuna aykırı olduğu açıklamalarına yer verilerek oluşturulan bulguya, Kurum tarafından, "halihazırda görevlerine devam eden Kısmi Zamanlı Uzmanların istihdam statülerinin değiştirilerek 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 502'nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında 375 sayılı KHK'nın ek 27'nci maddesine göre istihdamlarına devam edilebilmesine yönelik Kurum Personel Yönetmeliği taslağı ve 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik



yapılması için çalışmalar devam etmekte ve Cumhurbaşkanlığı nezdinde görüşmeler yapılmaktadır.” cevabı verilmişti.

Verilen bu cevabın ardından, mevcut Personel Yönetmeliği 20.01.2021 tarih ve 31370 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan bir Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği aynı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik’in Geçici 3’üncü maddesi hükmü ile söz konusu kısmi zamanlı çalışanların, idari uzman unvanlı pozisyonlara sınav yapılmaksızın atanması sağlanmış ise de bu durumun, başlangıçta var olan mevzuata aykırılığı ortadan kaldırmak bir yana ağırlaştırdığına şüphe yoktur. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş bir hususun, Yönetmelik ile bu şekilde değiştirilemeyeceği açıktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı bölümünde bu hususa ilişkin "Genel ilkeler"i düzenleyen 128’inci maddesinin ikinci fıkrası, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmüyle, bahse konu hususların kanun ile düzenleneceğini, göz ardı edilemez bir kural olarak vazetmiştir.

Bahse konu Yönetmelik’in Geçici 3’üncü maddesinde; “*(1) Kurumda, Kanununun 14 üncü maddesinin mülga dokuzuncu fıkrasına göre istihdam edilen ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte halen görev yapmakta olanlar, atanabilecekleri durumlarına uygun sözleşmeli personel pozisyonlarının ilgili mevzuatına göre açıktan atama izinlerinin alındığı tarihten itibaren otuz gün içerisinde Kuruma yazılı olarak başvurmaları ve bu Yönetmelikte yer alan genel şartları taşımaları halinde idari uzman unvanlı pozisyonlara sınav yapılmaksızın atanabilir. Bu personel, sözleşme imzalandıktan sonra bu Yönetmelik hükümlerine tabi olur. Bu madde kapsamında atama yapılması öngörülen idari uzman unvanlı pozisyonların herhangi bir şekilde boşalması halinde bu pozisyonlar hiçbir surette kullanılamaz.*” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Geçici 3’üncü madde hükmünde geçen 14’üncü madde ve mülga dokuzuncu fıkra, 5648 sayılı Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun’a ait olup, Kanun’un diğer birçok maddesi ya da kimi maddelerin bazı fıkraları gibi, 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilga edilmiştir.

Mülga Kanun’unda yer alan düzenlemeler, 703 sayılı KHK’nın ardından çıkartılan 4 sayılı Kararname ile yeniden düzenlenmiş ve anılan Kararname’nin 35’inci Bölüm’ünde yer almıştır.

Hiç kuşku yok ki, burada ilk temas edilmesi gereken husus, 4 sayılı Kararname’nin “Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmaları”nı düzenleyen 502’inci maddesinin hâlâ yürürlükte bulunduğuudur.

Hukuk, bir hiyerarşik normlar sistemidir ve hukuk düzeni aynı düzeydeki, yan yana duran hukuk normlarının oluşturduğu bir sistem değil, aksine farklı katmanlardaki hukuk normlarının hiyerarşik biçimde düzenlediği bir sistem olup, bu normatif yapı içerisinde, şüphesiz alt düzeydeki normlar, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan alırlar. Bu bağlamda bir normun, kendi dayanağını oluşturan üst norma aykırı ve/veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm içermesi mümkün bulunmamaktadır.

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki, alt normun üst norma uygunluğu koşulu gereğince, söz konusu Yönetmelik ile üst normda, yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilenden başkası yapılamayacak ve Yönetmelik’te yer alan hükümler, bu Kararname’ye aykırı ihdas edilemeyecek ve buradaki hükümlere aykırı kural konulamayacaktır. Normlar hiyerarşisinde “numerus clausus” ilkesi geçerli olup, bu ilke gereğince üst normda yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde saptanan konular aşılamayacak, tipin içeriğine bağlı kalınacaktır. Zira, norm olarak kabul edeceğimiz söz konusu Yönetmelik, üst normdan yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nden yürürlüğünü değil, geçerliliğini alır ve alt normlar üst normların izin verdiği ölçüde belirlenip şekillendirilebilirler.

Söz konusu Yönetmelik, bu yönüyle sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yer alan düzenlemeye aykırı hüküm içermemekte, aynı zamanda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na da aykırılık taşımaktadır. Nitekim bu Kanun’un 50’nci maddesi sınav şartını düzenlemekte ve “*Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır.*” hükmünü içermektedir. Oysaki söz konusu personelin “Kamu Personeli Seçme Sınavı” dâhil, hiçbir sınav şartı gözetilmeden alındığı bilinmekte ve olgu, sınavsız memuriyete giriş olarak tezahür etmektedir.

Hiç kuşku yok ki Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu personeli, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 2’nci maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli

personelden oluşsa da, Kurum Personel Yönetmeliği'nin "Personelde aranacak şartlar"ı düzenleyen 7'inci maddesinde, istihdam edilecek personel için "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" uyarınca yapılan Kamu Personel Seçme Sınavına girmek ve belirlenmiş puanı almak zorunludur. Bu nedenle, bulguda 657 sayılı Kanun'a yapılan atıflar bu duruma dayandırılmıştır.

Oysaki, normlar hiyerarşisine ilişkin açıklama yukarıda ayrıntılı olarak yapılmış olup bu hiyerarşi ilkesi uyarınca hukuk kuralları yukarıdan aşağıya doğru anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelik ile yönerge ve genelge gibi diğer alt düzenleyici işlemler şeklinde sıralanmaktadır ve bir alt normun üst norma aykırı olması ya da onun kapsamını aşan düzenlemeler içermesi mümkün olmayıp, üst norma aykırı düzenleyici tasarrufların, idare tarafından yürürlüğe konulması hukuka aykırıdır.

Zira, türevsel bir yetki mahiyetinde olan, idarelerin kanunla getirilmiş kuralları uygulama ve bu çerçevede idari düzenleme yapma yetkisinin, yasama organının çizdiği sınırlar içinde ve üst hukuk normlarına aykırı olmamak, onları daraltıp genişletmemek yani onları aşmamak ve değiştirmemek kayıt ve şartına bağlı olarak gerçekleşebileceği muhakkaktır ki bu, İdare Hukuku'nun temel prensiplerinden birisidir. "Genel kurallar, usulü dairesinde değiştirilinceye veya kaldırılıncaya kadar, düzenleyici işlem tesis etme yetkisi olan makam ve kurumları da bağlar." prensibi yine İdare Hukuku'nun temel prensiplerindedir. Bu bağlamda, Anayasa'nın 123'üncü maddesiyle teminat altına alınan "kanuni idare ilkesi", idarelerin görev ve yetkilerini, hukuki öngörülebilirlik temin edecek bir temele ve kanunilik kriterine tâbi kılmış olup, bu hâl hukuk devletinin bir gereğidir de.

Bir düzenleyici işlem olarak yönetmelik, Anayasa'nın 124'üncü maddesinde düzenlenmiş olup, bu madde hükmünde ifade edildiği üzere, "*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*"

Anayasa'nın söz konusu bu hükmü, normlar hiyerarşisini temel alan bir yaklaşımla yönetmelikleri kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın bu hükmünden de anlaşılacağı üzere, üst norma aykırılığı söz konusu olan alt normun hukuksal dayanağı bulunduğundan söz edilemez. Çıkarılan yönetmeliklerin normlar hiyerarşisine uygun olması zorunluluğu, hiç kuşku yok ki aynı zamanda hukuki istikrar ve hukuk güvenliği ilkesinin

de bir gereğidir. Dayanağı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanun'a aykırı hüküm içeren söz konusu Yönetmelik'in bu hâliyle, Anayasa'nın 124'üncü maddesine ve normlar hiyerarşisine aykırılığı bir vakıadır.

Düzenleyici işlemin konusunun kanuna aykırı olması veya kanunu ihlal etmesinin, işlemin sakat olması sonucunu doğurduğu muhakkaktır. Hiç kuşku yok ki, burada geçen "kanunun ihlali" ifadesindeki "kanun", dar anlamda sadece kanunu değil, idarenin uymak zorunda olduğu Anayasa, kanun, uluslararası anlaşma, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, tüzük gibi bütün normları kasteder. Düzenleyici işlemin, yani olayımızda Yönetmelik'in meşru, mümkün ve hukuka uygun olması gerekirken, mevzuatın açıkça yasakladığı bir konuda düzenleme içermesi ve açık kanun hükmünün göz ardı edilmesi suretiyle, pozitif hukuka aykırılık sonucu doğurduğu muhakkaktır.

Özetlemek gerekirse, her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almakta olup, bir norm bir üst norma uygun ise geçerli olacağından, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği'nin Geçici 3'üncü maddesi hükmü, hukuken geçerli bir düzenleme olmayıp, bu hükme istinaden söz konusu kısmi zamanlı personelin, idari uzman unvanlı pozisyonlara sınav yapılmaksızın atanması, geçerli ve uygulanabilir mahiyette olmadığı gibi, 657 sayılı Kanun, 4 sayılı Kararname ve Anayasa'ya da aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Her ne kadar kurum tarafından söz konusu personelin istihdamının, 667 sayılı KHK ile 221 personelin sözleşmesinin feshedilmesi sonrasında, Avrupa Komisyonunun yeterli personel istihdamı sağlanmadan Kurumun IPARD II Programı kapsamında faaliyet gösteremeyeceğini belirtmesi üzerine sağlandığı ileri sürülse de, zaten bulgunun temel konusu, kısmi çalışmanın bahse konu kişiler şahsında sürekli hale getirilmesidir. Kaldı ki, 221 personelin sözleşmesinin feshinden sonraki süreçte, Kurum açtığı sınavlarla bugüne dek bu sayıdan daha fazla uzman çalıştırmaya başladığı da bir vakıadır.

Öte yandan, söz konusu kısmi zamanlı uzmanların, mevzuat ile belirlenmiş kriterleri taşımadığı tespiti bulgumuzda zaten belirtilmişti ki bu tespit, her birisinin gerek eğitim gerekse iş tecrübesi bağlamında profilleri incelenerek oluşturulmuştur.

Bu bağlamda Kurum tarafından gerek 375 sayılı KHK gerekse 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin konuya dair hükümleri çerçevesinde ileri sürülen görüşleri doğru kabul etmek mümkün değildir.

Normlar hiyerarşisine aykırı bir şekilde oluşturulan mevzuat ile istihdam sağlanması, yukarıda açıklandığı üzere başta Anayasa olmak üzere konuyla ilgili tüm mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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