



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

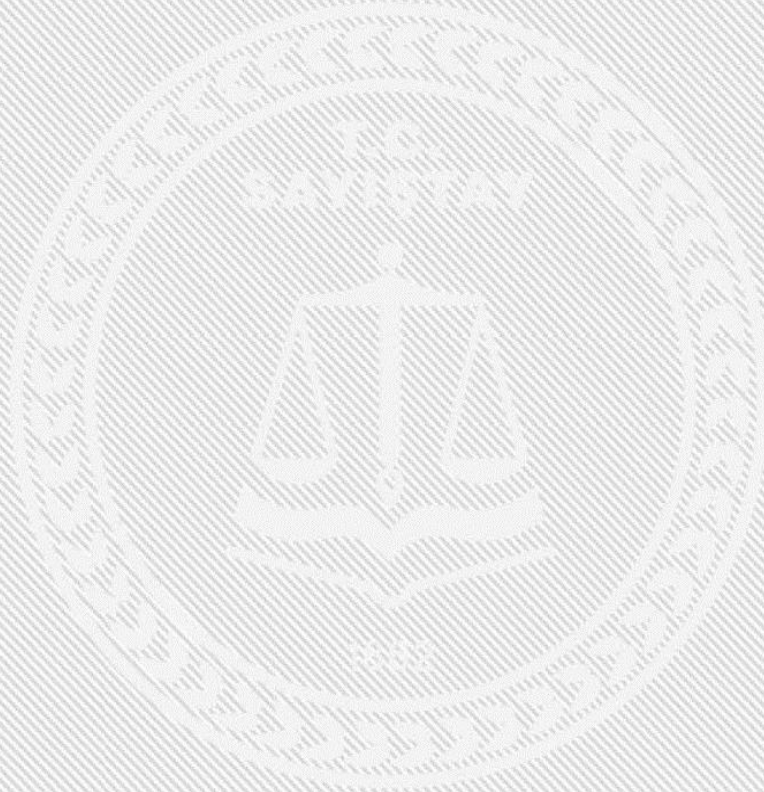
**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIĞI
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2015

İÇERİK

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	53

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIĞI
2014 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	7

KISALTMALAR

BÜGEM - Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü

ÇKS - Çiftçi Kayıt Sistemi

DSİ - Döner Sermeye İşletmesi

GGBS - Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi

GTHB - Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

SGB - Strateji Geliştirme Başkanlığı

TARGEL - Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi

TBS - Tarım Bilgi Sistemi

TRGM - Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

TÜRKVET - Türk Veteriner Bilgi Sistemi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle 14.230.405.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %2,96 sine tekabül etmektedir.

Tablo 1:2014 yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı Tablosu

KOD	BÜTÇE GİDER ÇEŞİDİ	2014 TOPLAM ÖDENEK	ORANI (%)	2014 YILI GERÇEKLEŞME	ORANI (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	2.431.037.000,00	17,58	2.417.578.726,23	17,83
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA	430.600.000,00	3,11	425.726.339,24	3,14
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	339.380.000,00	2,45	327.934.615,95	2,42
05	CARİ TRANSFERLER TOPLAMI	9.620.590.000,00	69,57	9.441.633.710,30	69,64
06	SERMAYE GİDERLERİ	714.675.929,00	5,17	696.950.341,66	5,14
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	197.000.000,00	1,42	193.900.000,00	1,43
08	BORÇ VERME	95.600.000,00	0,69	53.945.701,00	0,40
	TOPLAM	13.828.882.929,00	100,00	13.557.669.434,38	100,00

Bakanlık bütçesinin yaklaşık %70 ini oluşturan Cari Transferlerin % 97 si Tarımsal Destekleme ödemelerinden oluşmaktadır.

Tablo 2: Cari Transferlerin Ayrıntısını Gösteren Tablo

2014 YILI	2014 YILI BÜTÇESİ	REVİZE ÖDENEK	HARCAMA	ORANI (%)
Cari Transferler	9.973.040.000,00	9.620.590.000,00	9.441.633.710,00	100
Hazine Yardımları	260.000.000,00	260.000.000,00	260.000.000,00	2,75
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler	5.923.000,00	5.923.000,00	5.826.667,00	0,06
Hane Halkına Yapılan Transferler	9.683.117.000,00	9.333.117.000,00	9.155.660.945,00	96,97
Yurtdışına Yapılan Transferler	24.000.000,00	21.550.000,00	20.146.098,00	0,21
TOPLAM	9.973.040.000,00	9.620.590.000,00	9.441.633.710,00	100,00

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2014 yılında sağlanan fonlarından Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere kaynak kullanılmıştır.

Tablo 3: Avrupa Birliği Projeleri

AB Projeleri				Bütçesi (€)		
TÜRÜ	DÖNEMİ	DURUMU	SAYISI	AB KATKISI	TR KATKISI	TOPLAM
MEDA programı	2002	Tamamlandı	1	10.123.000	4.016.000	14.139.000
Türkiye için Mali Yardım	2002-2006	Tamamlandı	17	126.360.915	34.857.805	161.218.720
IPA I	2007-2013	Tamamlandı	7	47.191.400	11.253.750	58.445.150
		Devam eden	11	90.555.782	16.724.903	107.280.685
		Toplam	18	137.747.182	27.978.653	165.725.835
IPA II	2014	Programlama	3	2.990.376	996.792	3.987.168
SEI/ESEI	2006-2014	Tamamlandı	13	2.079.899	147.772	2.227.671
		Devam eden	10	8.336.332	3.659.700	11.996.032
		Toplam	23	10.416.231	3.807.472	14.223.703
TOPLAM	2002-2014	Tamamlanan	38	185.755.214	50.275.327	236.030.541
		Devam eden	24	101.882.490	21.381.395	123.263.885
		Genel Toplam	62	287.637.704	71.656.722	359.294.426

IFAD İle Yürüttüğü Projeler:

Diyarbakır- Batman-Siirt Kalkınma Projesi (2007-2014)

Projenin Finansman Kaynağı ve Yatırım Tutarı, 36.919 Bin ABD Doları

Ardahan-Kars-Artvin Kalkınma Projesi (2010-2015)

Projenin Finansman Kaynağı ve Yatırım Tutarı: 26,4 Milyon ABD Doları

2014 yılı bütçesi 3,6 Milyon TL,

Murat Suyu Havzası Rehabilitasyon Projesi (2010-2015)

Toplam maliyet : 38.5 milyon \$

IFAD kredisi : 27.7 milyon \$

IFAD hibesi : 430,000

Ayrıca Bakanlık, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmelerinin faaliyetlerinden 2014 yılında 419.012.664,17 TL gelir elde etmişken giderler toplamı 287.329.392,99 TL dir. Döner sermayelerin konsolide Dönem Net Karı ise 131.683.271,18-TL olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca 6132 sayılı Kanuna istinaden oluşturulmuş olan Özel hesaptan 103.041.312,52.-TL kaynak kullanılmıştır.

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 malî 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'inci 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'nci 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 yayımlanacağı belirtilmiştir.

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

2. 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.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve 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.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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.

Denetimler, 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.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 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, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya 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 nedenlerle Bakanlığa ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile

bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. 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.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredilerin geri dönüşlerine ilişkin etkin işleyen bir sistemin kurulmamış olması;

Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredilere ilişkin Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Bakanlık Merkez Muhasebe Müdürlüğü ve Ziraat Bankası arasında koordinasyon olmaması ve kredilerin takibi için etkin işleyen bir sistem kurulmaması nedeniyle; hem kredi alacak bakiyesi tutarlarında uyumsuzluklar olmasına hem de borçlu kooperatifler ve ortaklar bazında anapara, faiz gibi ayrıntılı tahsilat bilgilerinin takibinin imkansız olmasına yol açtığı değerlendirilmiştir.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün görev alanına giren Tarımsal Amaçlı Kooperatiflerin Uyguladığı Projelere (Fondan) 1967 yılından beri düşük faizle uzun vadeli kredi kullandırılmaktadır. 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 Müdürlüğünce "232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına" kaydedilerek izlenmektedir. Kredi geri dönüş tahsilatları Ziraat Bankası tarafından yapılmakta ve yapılan bu tahsilatlar Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne topluca bildirilmektedir.

Merkez Muhasebe Müdürlüğü verilerine göre, Bakanlıkça 2001-2014 yılları arasında toplam 1.204.747.697,00-TL kredi verilmiş olup, buna karşın 2014 yılı sonu itibariyle toplam 540.522.815,00-TL tahsilat yapılmış olup, 2014 yılı sonu itibariyle kredilerden doğan alacak stoku 788.425.437,64-TL'dir. 2001-2014 döneminde kredi verilen kooperatif sayısı 2855 adet olup, 2014 yılında kredi verilen kooperatif sayısı 12, kullandırılan kredi tutarı 15.142.280,00-TL'dir.

Bakanlık (Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) verilerine göre, 1998 yılından 2014 yılı sonuna kadar 3376 kooperatife kullandırılan kredi miktarı toplam 1.231.798.260,24-TL olup, 2014 sonu itibariyle yapılan tahsilat tutarı 542.185.269,15-TL'dir.

25.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırılmasından 12199 ortak ve 193 tüzel kişinin, 18.04.2013 tarih ve 6456 sayılı

Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırmasından 605 kooperatif, 208 tüzel kişi ve 11.401 ortağın yararlandığı, ertelemesi yapılan kredi tutarının ise 64.047.600,75.-TL olduğu görülmüştür. Bu bilgiler ışığında 31.12.2014 itibariyle muaccel olan borç tutarı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 545.041.420,74 -TL'dir.

Tablo 1: 1998-2014 Yıllarında Kooperatiflere Kullanılan ve Tahsil Edilen Kredileri Gösterir Tablo

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 DÜŞÜLDÜKTEN 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	14.342.733,20	76.235.419,42	74.829.984,08	9.866.998,82	64.962.985,26	85%	66.520.432,77	43%
2013	76.902.514,00	15.494.899,34	61.407.614,66	105.535.422,61	7.858.750,58	97.676.672,03	57.870.811,79	15.494.899,34	42.375.912,45	43%	124.127.146,76	161%
2014	15.142.280,00	11.080.478,66	4.061.801,34	128.673.939,05	9.314.209,63	119.359.729,42	58.404.491,58	11.080.478,66	47.324.012,92	40%	101.884.707,55	673%
TOPLAM	1.231.798.260,24	102.682.427,64	1.129.115.832,60	714.195.989,71	64.047.600,75	650.148.388,96	542.185.269,15	102.682.427,64	439.502.841,51	68%	545.041.420,74	44%

Diğer yandan, verilen kredilerin hangi kooperatiflere ait olduğu, kredilerin hangi şartlarla verildiği, bu kredilerden yapılan tahsilatların ne kadar olduğunun yanında, borcunu ödemeyen kooperatiflerin zamanaşımına uğrayan alacakları, 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 il 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 hükmüne bağlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri yanında, Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokol hükümlerine göre, bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleyeceği öngörülmüştür. Diğer taraftan verilen krediler ile bu kredilerden yapılan bütün banka tahsilatları Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu hesapta takip edilmektedir. Ziraat Bankası tarafından, Merkez Muhasebe Müdürlüğüne ve Bakanlığa toplu tahsilat rakamı bildirdiğinden, verilen kredilerin ve yapılan tahsilatların ayrıntısı hesaplara yansıtılmamaktadır.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün görev alanı içinde olan, tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan krediler ile bunların geri dönüşlerinin takibinde etkili işleyen bir sistemin olmadığı görülmektedir. Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 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 giriş yapılması gerektiği ve ayrıca 2014 yılı içerisinde yapılan tahsilat tutarıyla ilgili olarak Merkez Muhasebe Müdürlüğü kayıtlarındaki 54.601.694,00-TL ile Genel Müdürlük kayıtlarındaki 58.947.697,00-TL arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerekmektedir.

Yukarda belirtilen nedenlerle tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan krediler ile bu kredilerin geri dönüş takiplerinin yapılması için etkin bir sistem kurulması ve kredi geri ödemelerine ilişkin ilgili kurumlar arasında mutabakatın sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "54.601.694,00 TL olarak belirtilen kredi geri dönüş gelirleri, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü kayıtlarında 58.928.068,58 TL olarak tespit edilmiş (Ek-1) olup, Bakanlık ile Merkez Muhasebe Müdürlüğü kayıtları arasında farklılık olmadığı görülmektedir.

Bakanlığımız ile Ziraat Bankası arasında kredi geri dönüşlerinin etkin takibi için yeni bir protokol hazırlanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. " denilmiştir.

Sonuç olarak; Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmeliğin 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı, konunun İl Müdürlüğünce de takip edileceği; ayrıca Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokolda de bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve

ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleyeceği hükmüne rağmen, bu görevin Ziraat Bankası tarafından gereği gibi yapılmaması nedeniyle, Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun borçlu bazında (kooperatif) alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda anapara-faiz geri ödemesi olarak izlenebilmesine imkan vermemektedir.

Tarımsal amaçlı kooperatiflere verilen kredilerden yapılan tahsilatların, 232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun, borçlu kooperatif ve ortakları bazında alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda ayrıntılı olarak izlenmesini sağlayacak şekilde hesaplara intikal ettirilmesi ve etkin olarak izlenmesini sağlayacak kayıt ve takip sistemi kurulmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Tarım Kanununda belirtilen, tarımsal desteklemelerde entegre idare ve kontrol sisteminin uygulanmasında, tüm desteklemeleri kapsayacak şekilde ortak mevzuat eksikliğinin bulunması;

5488 sayılı Tarım Kanununun 18'inci maddesinde; tarımsal desteklemelerin amacının, tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan politikaların etkinliğini artırmak, sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak olduğu belirtilerek; tarımsal destekleme politikaları, ekonomik ve sosyal etkinlik ve verimlilik koşullarını sağlayacak programlarla uygulanacağı, ödemelerin bütçe imkânları çerçevesinde ve programların niteliğine bağlı olarak, gerekli denetim ve kontrollerin tamamlanmasından sonra ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanununun 16'ncı maddesinde sözü edilen Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulunun teklifi ile her yıl Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmakta ve BKK'nın verdiği yetkiyle çok sayıda Bakanlık tebliğleri yayınlanmaktadır.

Aynı Kanununun "Tarımsal desteklemelerin uygulama esasları" başlıklı 20'nci maddesinde; "d) Üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, entegre idare ve kontrol sistemi kullanılır" hükmüne yer verilmiş olup, "Tanımlar" başlıklı 3'ncü maddesinde, "g) Entegre idare ve kontrol sistemi: Arazi parsel tanımlama, çiftçi kayıt, hayvan kimlik, kontrol ve veri tabanından oluşan, tarıma verilen desteklerin kontrol edilmesini ve kayıt altına alınmasını sağlayan sistem" olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanunun "Çiftçi kayıt sisteminin esas alınması" başlıklı Geçici 2'nci maddesinde; *"Entegre idare ve kontrol sistemi oluşturuluncaya kadar üreticilere yapılacak bitkisel üretimle ilgili destekleme ödemelerinde çiftçi kayıt sistemi esas alınır"* denilmektedir.

ÇKS, Kanunda belirtildiği üzere "bitkisel üretim" kapsamındaki tarımsal desteklemelerin izlenebilir, denetlenebilir, raporlanabilir ve sorgulanabilirliğinin doğru ve sağlıklı değerlendirmelerin yapılabilmesi amacıyla oluşturulan çiftçi bilgilerinin merkezi bir veri tabanında toplanmasını zorunlu kılan, güncellenebilen, üzerinden destekleme ödemelerinin de yapılmasını sağlayan bir veri tabanıdır.

Yeniden düzenlenerek 27.05.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak uygulamaya konulan ÇKS Yönetmeliğinden de görüleceği üzere, destek ödemeleriyle ilgili uygulanan sistemlerin, 2006 yılından bu güne kadar yürürlükte olan Tarım Kanununda belirtilen, üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, entegre idare ve kontrol sistemi kullanılacağına ilişkin hükmün, tamamıyla hayata geçirilmediği anlaşılmaktadır.

Bitkisel üretimle ilgili süreçleri düzenleyen ÇKS Yönetmeliğinde diğer tarımsal desteklemeleri de kapsayan düzenlemelere yer verilerek, uygulamada karşılaşılan sorunları aşmak ya da tedbir üretmek amaçlı, alandaki bu mevzuat eksikliğinin giderilmeye çalışıldığı görülmüştür.

5488 sayılı Tarım Kanununun 20 nci maddesinde belirtilen her türlü destekleme ödemelerinde entegre idare ve kontrol sistemi kullanılacağına ilişkin hükmün gereği yerine getirilirken, Bakanlık tarafından hazırlanacak tüm desteklemelere ilişkin usul ve esasları kapsayacak bir düzenleme yapılarak uygulamaya konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Entegre İdare ve Kontrol Sistemi kurulma çalışmaları ile ilgili olarak, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Entegre İdare ve Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı bünyesinde konu ile ilgili 2015 yılında AB mevzuatı gereğince de başlanılan çalışmalar devam etmektedir.*

Teknik alt yapının tamamlanması ile birlikte desteklemeleri kapsayacak mevzuat çalışmalarına da devam edilecektir. Resmi ilan yapılması ile birlikte sistemin aktif olması beklenecektir. Teknik çalışmaların tamamlanmasını müteakip ortak mevzuat uygulamasına geçilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabından da anlaşılacağı üzere, 2006 yılında yürürlüğe konulan 5488 Sayılı Tarım Kanununda belirtilen, üreticilere yapılacak her türlü destekleme

ödemelerinde entegre idare ve kontrol sistemi kullanılacağına ilişkin hükmün, halen hayata geçirilmediği ve geçmesi için de Bakanlıkça zamana ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.

Destekleme uygulamalarının sürdürüldüğü mevcut sistemde, tüm desteklemelerde Bakanlıkça ihtiyaç duyulan düzenlemelerin, ÇKS Yönetmeliğine yapılan eklemelerle giderilmeye çalışılması yerine, Tarım Kanunu kapsamındaki tarımsal desteklemelerin tamamını kapsayacak şekilde ortak yada çatı mevzuatı hazırlanması gerektiği düşünülmekte olup, ayrıca entegre ve idare kontrol sistemi kurulurken de, teknik altyapı ve mevzuat çalışmalarının da eş zamanlı yürütülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Tarımsal destekleme ödemeleri kapsamında kendilerine ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine aykırı olarak 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; 31'inci maddesinde ise bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunun "Harcama Talimatı ve Sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde, 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 olduğu belirtilmiştir. 33'üncü maddesinde ise, giderin gerçekleştirilmesinin, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanacağı hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere, harcama yetkilisinin talimatından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi yasal zorunluluktur.

5018 sayılı Kanun'da harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere, mali açıdan da

yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda her bir harcama yetkilisinin hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Bununla birlikte, harcama yetkilileri, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumludurlar. Bu itibarla, gerçekleştirilen giderlerle ilgili olarak yapılan ödemenin mevzuata uygun olmamasından dolayı ortaya çıkan kamu zararlarından da harcama yetkilileri sorumludur.

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.

Hizmet Birimleri	Bütçe Ödenekleri	Kullanılan Ödenekler
Balıkçılık ve Su Ürün. Gen. Müd.	170.000.000	157.837.723
Bitkisel Üretim Gen. Müd.	5.894.000.000	5.743.000.000
Eğitim Yayın Ve Yayınlar Dairesi Başkanlığı	79.500.000	79.500.000
Gıda Ve Kon. Gen. Müd.	141.000.000	141.000.000
Hayvancılık Gen. Müd.	1.976.845.000	1.976.845.000
Tarımsal Arş. Ve Pol. Gen. Müd.	84.000.000	78.000.000
Tarım Reformu Gen. Müd. Not: 777.315.000 içinde sigorta desteği de vardır. Ziraatın destek hesaplarına aktarılmamaktadır.	974.655.000	971.401.227
TOPLAM	9.320.000.000	9.147.583.951

Tabloda belirtilen Bakanlık hizmet birimleri, 639 sayılı KHK hükümleri gereği tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili idari iş ve işlemleri ile teknik uygulamaları kendileri yürütülürken, nakit işlemleri ve uygulamaları ile Çiftçi Kayıt Sistemi bilgi işlem altyapısıyla ilgili teknik iş ve işlemleri Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne (TRGM) bırakılmıştır.

Harcama talimatı ile sorumluluk bir bütündür. Dolayısıyla, kendisine ödenek tahsis edilen her harcama birimi, harcama sürecinde başından sonuna kadar, gerekli denetim ve kontrolleri de yaparak harcamayı kendilerinin gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

Destekleme ödeneğinin kullanımından sorumlu olmayan TRGM tarafından harcamalara ilişkin işlemlerin yürütülmesi şeklinde oluşturulmuş kurumsal organizasyon 5018 sayılı Kanunda öngörülen sorumluluk sistemiyle örtüşmediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "639 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Bakanlığımız "Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı" adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırma neticesinde yapılan Tarımsal Destekleme ödemelerinin idari ve teknik uygulamaları ilgili genel müdürlüklerce takip edilmektedir. Sistemin mali yönü ve uygulamaları ise;

a-18/4/2006 tarihli ve 5488 sayılı Tarım Kanununun 19 uncu maddesinde istinaden Genel Müdürlükçe yapılan tarımsal destekler ile ilgili bütçe ve ödemelere ait iş ve işlemleri gerçekleştirme,

b- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre kamuoyuna açıklanacak raporları periyodik olarak hazırlama,

c- 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.

639 sayılı KHK'nın 11/b bendinde yer alan "Tarımsal ve kırsal kalkınma desteklerinin uygulanmasına ilişkin gerekli işlemleri yapmak, kontrol etmek ve ödemeler arasındaki uyumu sağlamak" hükmüne istinaden; Bakanlıkta uygulanan yazılımlar; güvenlik, kontrol ve maliyetleri birlikte değerlendirildiğinde koordinasyon sorumluluğunun gereği olarak tek bir çatı altında toplanmış olup, harcama birimlerinin süreç dışında tutulmaması amacıyla da, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak harcama birimlerinin kendi desteklemeleri ile ilgili harcama talimatlarını kendileri düzenlemekte, ayrıca ödeme işleminin gerçekleşmesi için icmallerle birlikte ödeme talimatları Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne gönderilmektedir.

Yapılacak çalışma ile desteklemeden sorumlu harcama biriminin nihai işlemlerin detayları ile ilgili bilgi sahibi olmaları sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Harcama birimlerinin kendi desteklemeleriyle ilgili harcama talimatlarını kendilerince düzenlendiği ve ödeme işleminin gerçekleşmesi için icmallerle birlikte ödeme talimatlarının Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne gönderildiği belirtilerek, yapılacak çalışmalarla desteklemeden sorumlu harcama biriminin nihai işlemlerin detaylarıyla ilgili bilgi sahibi olmalarının sağlanacağı Bakanlıkça verilen cevapta belirtilmiştir.

639 sayılı KHK'nın 11/b bendinde yer alan "Tarımsal ve kırsal kalkınma desteklerinin uygulanmasına ilişkin gerekli işlemleri yapmak, kontrol etmek ve ödemeler arasındaki uyumu sağlamak" hükmüyle, sadece Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne bu ödemelerde teknik

destek ve koordinatörlük görevi verilmiş olup, harcama yetkilileriyle ilgili 5018 sayılı Kanundaki yetki ve sorumluluğu ortadan kaldırmamaktadır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun gereğince kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin tüm harcama sürecinde bulunmaları gerektiğinden, mevcut sistemin 5018 sayılı Kanuna uygun olmadığı ve yapılacak iyileştirmelerle de bu aykırılığın giderilemeyeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

Tarımsal destekleme ödemelerinin, Tarım Kanunu'nda belirtilen tarım politikalarının amaçlarına sağladığı katkının tespiti için Kurumda etki analizi yapılmasına, sonuçların raporlanmasına ve böylece mevcut politikaların gözden geçirilmesine yönelik bir sistemin kurulmamış olması;

5488 sayılı Tarım Kanun'unun 4 üncü maddesi gereğince tarım politikalarının nihai amacı, tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmektir. Bu amaca ulaşmak için tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanması hedeflenmektedir.

Bu hedeflere ulaşmada kullanılan araçlardan birisi de tarımsal destekleme uygulaması olup, sağlanan desteklerle; tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan politikaların etkinliğini artırmak, sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak amaçlanmaktadır.

Günümüz itibariyle Bakanlık tarafından verilen tarımsal destek türü 70'in üzerinde olup, destek türleri için ayrı ayrı kayıt ve takip sistemi geliştirilmiştir. Kanun gereği her yıl çıkarılmakta olan BKK ve ortalama 30 adet Tebliğ ile uygulamaya yön verilmektedir.

Desteklerin başvuru-inceleme-kayıt-tahakkuk-ödeme aşamalarına ilişkin tebliğlerin, görevli birimlerin ve sorumluların tamamen ayrıştırılmış olması, tüm bilgileri konsolide eden ve gerektiğinde analizler yapılmasına olanak verecek nitelikte bir birimin ve yazılım programının olmaması nedeniyle, yapılan destek ödemelerinin ekonomik ve sosyal etkinlik ve verimlilik koşullarını sağlayan programlar için yapıp yapılmadığı bilgisine ve dolayısıyla tarımsal politikaların amaçlarına ne kadar ulaşıldığı bilgisine de erişilememektedir. Bu durum, kamu kaynağının usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığının değerlendirmesini de güçleştirmektedir.

2014 yılına ilişkin tarımsal desteklemelere ilişkin bilgiler tablolar halinde aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1: 2014 Yılında Tüm Tarımsal Desteklemelerin Bölgelere Göre Dağılım

BÖLGELER	2014 Yılı Destek Ödemesi Toplamı (Bin TL)	Dağılım %	Çiftçi Sayısı	Dağılım %	Tarım Alan(ha)
Marmara	1.136.801	12	241.315	11	1.592.285
Ege	1.185.495	13	339.689	15	1.732.568
Akdeniz	863.198	9	214.352	10	1.173.990
İç Anadolu	1.641.457	18	414.635	19	4.593.169
Karadeniz	1.515.233	17	526.025	24	1.440.184
Doğu Anadolu	595.207	7	248.058	11	1.862.328
Güneydoğu Anadolu	1.536.153	17	230.316	10	2.487.715
Toplam	8.473.544	93	2.214.390	100	14.882.238
Tarım Sigortaları	357.407				
Kırsal Kalkınma	303.000				
Gap-Dap	8.519				
	9.142.470				

Tablo 2: 2014 yılı içinde ÇKS den yapılan Bitkisel Üretim Destekleri ile ilgili veriler

	Çiftçi Sayısı (Kişi Sayısı)	Destekleme Tutarı (TL)
ÇKS'ye kayıtlı	2.152.666	5.133.933.514,69
Gerçek kişi	2.148.516	5.040.102.509,01
Tüzel kişi	4183	93.831.006,00
TBS' den yapılan	300.064	356.793.247,77

Tablo 3: 2014 yılı içinde ÇKS den Yapılan Bitkisel Üretim Desteklerinin bölgelere göre dağılımı

Bölgeler	Bitkisel Üretim Destekleme Tutarı	Dağılımı (%)	Birden Fazla Destek Alanların Sayısı	Çiftçi Sayısı
Akdeniz Bölgesi	531.828.791,04	10,36	99.595	200.980
Doğu Anadolu Bölgesi	296.651.506,03	5,78	324.520	238.933
Ege Bölgesi	560.007.141,87	10,91	465.325	329.137
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	1.239.009.425,36	24,13	397.298	220.647
Karadeniz Bölgesi	994.030.467,77	19,36	993.248	527.879
Marmara Bölgesi	583.377.612,00	11,36	419.146	235.886
İç Anadolu Bölgesi	929.028.570,62	18,10	636.425	399.204
TOPLAM	5.133.933.514,69	100,00	3.535.557	2.152.666

Tablo 4: 2014 Yılı İçinde ÇKS den Yapılan Bitkisel Üretim Destekleme Tutar Gruplarına Göre Dağılımı

Ödenen Destekleme Tutarı Grupları (TL)	Toplam Kişi Sayısı	Dağılımı (%)	Toplam Aldıkları Destekleme Tutarı (TL)	Dağılımı (%)
0 -500 TL	750.930	34,88	189.286.894,50	3,69
501-1000	402.205	18,68	291.387.260,53	5,68
1.001-10.000	918.942	42,69	2.679.657.174,38	52,20
10.001-50.000	73.577	3,42	1.372.051.835,93	26,73
50.001-100.000	5.689	0,26	391.521.754,22	7,63
100.001 üstü	1.323	0,06	210.028.595,13	4,09
Toplam	2.152.666	100,00	5.133.933.514,69	100,00

Çiftçilerin kayıt altına alındığı tarımsal veri tabanı olan Çiftçi Kayıt Sisteminden alınan veriler kullanılarak oluşturulan ve yukarıda yer verilen tablolardan da görüleceği üzere, destek ödemeleri için 2014 yılı Bakanlık bütçesine konulan 9.620.590.000 TL ödeneğin 9.142.470.000 TL'si ödenmiş olup, ödenen bu desteklerin yarattığı ekonomik ve sosyal etkisinin ne olduğu, verimlilik yaratıp yaratmadığına yönelik çalışmalar yapılmamakta, sadece alınan ödenekle kaç çiftçinin desteklendiği bilgisi öne çıkmaktadır.

Hâlbuki destek ödemelerinde amaç, ödeme yapılan çiftçi sayısını ve ödeme miktarını artırmak olmayıp, bilakis bu ödemelerle tarım sektöründe iyileştirmeler yapmaktır. Bu durumda da yapılan destek ödemeleri ile nasıl bir gelişme ve iyileştirme sağlandığı bilgisinin üretilebilir olması, paydaşlar açısından elzemdir. Toplam destekler içindeki paylar değerlendirilerek desteklemelerin, pazara yeterince ürün sunamayan ve yeterli gelire ulaşamayan çiftçi ailelerinin de üretici kayıtlarının sağlıklı tutulmasının yanında verim ve kaliteyi teşvik edici mahiyette ki desteklemelerin kısa, orta ve uzun vadeli etkilerinin tespitinin yapılması ve geri bildirimlerin raporlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Tarımsal destekleme uygulamalarının destek türleri, desteklenen çiftçi sayısı, destek tutarı bilgilerinin yanı sıra bu desteklerin tarımsal politika amaçlarına ne derece hizmet ettiğinin anlaşılmasına, ölçülmesine, üretim planlamasından pazarlamaya kadar olan sürecin takibine ve analizine, etki değerlendirmelere ve raporlanmaya imkan verecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında desteklerin tarım alt sektörleri arasında dağılımı, verim ve kaliteyi teşvik ediciliği, tarım politikalarının amaçlarına ulaşması ve tarımın yapısal problemlerinin çözümüne katkıda bulunmasını temin için idare ve kontrol sisteminin hayata geçirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünce uygulanmakta olan tarımsal desteklemelerin etki analizleri; Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü Müdürlüğü ve Üniversiteler aracılığı ile yapılmaktadır.

Hayvan Genetik Kaynaklarının Yerinde Korunması ve Geliştirilmesi desteklemeleri kapsamında ödenen desteklemeler bir proje kapsamında yürütülmektedir. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğümüzün koordinatörlüğünde yürütülen Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi kapsamında 29 genotipe ait küçükbaş hayvanlar ile Anadolu Mandası'nın ıslahına yönelik faaliyetler sürdürülmektedir. Bu kapsamda destekleme verilen ve projeye dahil hayvanlardan çeşitli dönemlerde verim kayıtları alınmaktadır. (Küçükbaş hayvanlardan doğum, süttten kesim ağırlığı, vb. ile Manda da doğum, 6 ay ve 12 aylık tartımlar ile aylık süt verimleri alınmaktadır.)

Bu veriler veri kayıt sistemlerine (Dakbis ve Mandayıldızı) işlenmektedir. Alınan bu kayıtlar doğrultusunda damızlık seçimleri yapılarak ıslah faaliyetleri sürdürülmektedir.

Bu kapsamda uygulanan Halk Elinde Anadolu Mandası Ülkesel projesinin çıktılarından bazıları:

Damızlık olarak boğalar elde edilmeye başlanmış, Ülkemizde ilk kez İller ve işletmeler arası damızlık boğa transferleri yapılmıştır.

Bu proje ile ülkemiz manda ineklerinde damızlıkta kullanılma yaşı aşağıya çekilmiştir.

Manda yetiştiricilerinde kayıt tutma bilinci oluşturulmuş ve büyük ölçekte verim kayıtları tutulmaya başlanmıştır.

Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesinin çıktılarından bazıları ise;

- Damızlık olarak koç ve tekeler elde edilmeye başlanmış ve öncelikle proje içi ve sonrasında ilin yetiştiricilerinin ihtiyacını karşılamak üzere damızlık transferlerine başlanmıştır.

- Etçi özelliklerinin geliştirildiği ırklarda kasaplık çağına gelme süreci kısalmış, sütçü hatlar da ise süt veriminde ilerleme kaydedilmiştir.

- Küçükbaş işletmelerinde kayıt tutma bilinci gelişmiş ve ıslahın temel kuralları yetiştiriciler tarafından benimsenmiştir.

Yapılan desteklemelerle yürütülen projenin sonuçlarını değerlendirmek, ileriye dönük stratejiler ortaya koymak amacıyla her yıl yürütme kurulu ve danışma kurulu toplantıları yapılarak kapsamlı analizler ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Yine Bakanlığımızın yapmış olduğu desteklerden; Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı kapsamında Tarıma Dayalı Ekonomik Yatırımlar ve Makina Ekipman destekleri Bakanlığımız Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Kontrolörler Başkanlığınca 2014 yılında 81 ilde çalışma yapılarak, 2015 yılında Etki Analizi tamamlanmıştır. Bakanlığımızca verilen desteklerle ilgili Etki Analizi çalışmaları yapılmaya devam edecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Verilen Kurum cevabında; Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünce uygulanmakta olan tarımsal desteklemelerin etki analizleri; Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü Müdürlüğü ve Üniversiteler aracılığı ile yapıldığı ifade edilmiştir. Cevapta yapıldığı belirtilen etki analizinin tüm tarımsal desteklemeler içindeki oranı yaklaşık % 065 olan hayvan genetik kaynaklarının korunmasına ilişkin olup, kalan %99,35 lik kısmını kapsamamaktadır. Bulguda tüm tarımsal destekleme uygulamalarının etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinin yapılarak raporlanması gerektiği belirtilmektedir.

2014-2018 yıllarını içeren 10 uncu Beş Yıllık Kalkınma Planında, tarım alanında politika ve hedeflerden birisi de, *“Tarımsal destekler, tarım havzaları ve parselleri bazında, sosyal amaçlı ve üretim odaklı olarak düzenlenecek, desteklerde çevre ile bitki, hayvan ve insan sağlığı dikkate alınacak, tarımsal desteklerin etkinliği izlenerek değerlendirilecektir. Tarımsal desteklemelerde ürün deseni ve su potansiyeli uyumu gözetilecek, sertifikalı üretim yöntemlerine önem verilecektir.”* şeklindedir. 5018 sayılı Kanunun 1 inci maddesi gereğince de, kurumların kalkınma plan ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda hareket etmelerini zorunlu kılmaktadır.

GTHB'nın destekleme ödemelerine ilişkin sistemin tüm mali işlemleri kapsamaması nedeniyle, tarımsal desteklemelerin izlenmesinde, denetlenmesinde ve raporlanmasında etkin sonuçlar alınamamaktadır.

Bakanlığın, tarımsal desteklemelere ilişkin tüm destek bilgilerini içeren rapor ve tabloların hazırlanması ve konsolide edilerek bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması 5018 sayılı Kanunun “Mali saydamlık” başlıklı 7/c inci maddesi gereğidir.

Ayrıca, aynı Kanunun 5 inci maddesi ise ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine

uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasını öngörmektedir.

BULGU 5:

Tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin ilama bağlı borçların ödeme emri belgesine bağlanmadan destekleme ödemelerinin yapıldığı banka hesaplarından ödenmesi;

Tarımsal Desteklemelerle ilgili olarak, açılan davalar üzerine Mahkemelerce hükme bağlanan ilama bağlı borç ödemelerinin Bakanlık tarafından doğrudan destekleme ödemelerinin yapıldığı banka hesaplarından 2014 yılında toplam 1.881.699,47-TL olarak ödendiği görülmüştür.

Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin "İlama Bağlı Borçlar- Borç ödemeleri" başlıklı 62'nci maddesinde;

"-Kanunları gereği ilamın icrası için kesinleşmiş olma şartı aranan hallerde kesinleşmiş mahkeme ilamı,

.....

-Karşı tarafın avukatına yapılacak vekalet ücreti (icra daireleri aracılığıyla yapılan ödemeler dahil) ödemelerinde fatura, ödeme belgesine bağlanır." hükmüne yer verilerek, ilama bağlı borçların ödenmesinde aranacak belgeler sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda 20'nci maddesinin (d) bendinde; bütçeyle verilen ödeneklerin, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılacağı; ilama bağlı borçların, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Tarımsal destekleme ödemelerinde, ilama bağlı borçlar ile ilgili olarak, "Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği"nin (Sıra No:4) "VIII-Diğer Hususlar" başlığı altında, "3-ilama bağlı borçların, borcun doğduğu hizmetin yürütüldüğü tertiplerden ödenecektir" denilmekte olup, İlama bağlı borçların ilgili destekleme tertiplerinden ödenmesi suretiyle bu tebliğ doğrultusunda uygulama sürdürülmektedir. İlama bağlı borç ödemelerinin bu şekilde yürütülmesi sonucu, ödenecek faizin destekleme hesaplarının bulunduğu bankanın personeli tarafından hesaplanması gibi durumlarla karşılaşmaktadır.

5018 sayılı Kanun ve Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri gereğince, ilama bağlı ödemelerin, borcun doğduğu hizmetin yürütüldüğü tertiplerden ödenirken, o ödeme için düzenlenecek ödeme emri belgesine bağlanması ve doğrudan Merkez muhasebe birimince ödenmesi ve muhasebeleştirilmesi gerekir. İlama bağlı ödemelerin bu şekilde muhasebeleştirilmesiyle hem ilgili mevzuat hükümleri yerine getirilmiş olacak hem de ilama bağlı ödemelerle ilgili dağınıklıklara son verilerek ödemelerin izlenmesi ve arşivlenmesi bakımından kayıt altına alınmış olacaktır. Ayrıca, bu tür ödemelerin mali tablolara yansıtılması sağlanarak hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmış olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İlama Bağlı Borç Ödemelerinde; 5018 sayılı Kanununun 20 nci maddesi ile Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğinde belirtilen esaslara uyulacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgumuzda belirtilen konu Kurum tarafından da kabul edilmiş olup, tarımsal desteklemelere ilişkin idare aleyhine sonuçlanan dava giderlerinin desteklemenin yapıldığı banka hesabı üzerinden ödenmesi uygulamasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Öneri:

5018 sayılı Kanun ve Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri gereğince, 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, borcun doğduğu hizmetin yürütüldüğü genel müdürlüğe tahsis edilen ödenekten, tertiplerden gider olarak ödeme emri düzenlenmek suretiyle Merkez Muhasebe Birimince ödenmesi ve muhasebeleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 6:

Hak sahiplerine yapılan destekleme ödemelerinden, çeşitli nedenlerle fazla ödendiği anlaşılan yada rızaen banka hesaplarına iade edilen tutarların, gelir hesabına kaydının yapılamaması; mera kira gelirlerinin Merkez Muhasebe Müdürlüğüne bütçe geliri kaydı yapılması gerekirken tarımsal destekleme hesabında bekletilmesi;

Hak sahiplerine yapılan destekleme ödemelerinden, yapılan incelemeler ve araştırmalar sonucunda çeşitli nedenlerle fazla ödendiği anlaşılan yada rızaen iade edilen tutarların, destekleme ödemelerinin yapıldığı banka hesaplarına doğrudan yatırıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulamayla, bu tutarlar yeniden desteklemelerde kullanılmak üzere bekletilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 393'üncü maddesi ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelir Hesapları" başlıklı 258'inci maddesinin ilk bendinde "Bu hesap grubu, faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk eden her türlü gelirin, ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak izlenmesi için kullanılır" denilmek suretiyle, iadelerden doğan bu gelirlerin muhasebeleştirilerek gelir kaydının yapılmasını öngörmektedir.

Destekleme hesaplarına yapılan iadelerin 2014 yılındaki tutarı 5.532.603,12-TL olup, bu tutarın Merkez Muhasebe Müdürlüğüne gelir kaydının yapılmasının temin edilmemesinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Hesap No	Toplam İade Tutarları
6633 No'lu Hesap	1.309.484,32 TL
6634 No'lu Hesap	939.777,03 TL
6635 No'lu Hesap	2.008.507,38 TL
6636 No'lu Hesap	80,00 TL
6637 No'lu Hesap	662.620,66 TL
6638 No'lu Hesap	2.400,00 TL
6639 No'lu Hesap	188,82 TL
6640 No'lu Hesap	559.600,41 TL
6641 No'lu Hesap	49.944,50 TL
TOPLAM	5.532.603,12 TL

Ayrıca, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4 ve 12'nci maddeleri ile bu kanuna istinaden çıkarılan Mera Yönetmeliğinin 7'nci maddesi (a) ve (b) bentleri kapsamında, uzun süreli ıslah amaçlı yapılan mera kiralama ile aynı Yönetmeliğin 13'üncü maddesi kapsamındaki mevsimlik kiralama işlemlerine ilişkin olarak, Merkez Muhasebe Müdürlüğüne bütçe geliri kaydı yapılması gereken Mera Kira geliri tutarının da bütçe geliri kaydı yapılmaksızın 6635 No'lu Destekleme hesabına yatırıldığı ve destekleme ödemelerinde kullanılmak üzere bekletilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Çeşitli nedenlerle fazla ödeme yapılan destekleme ödemelerinin geri dönüşleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği esaslarına göre yapılacaktır.

Bakanlık Merkez Muhasebe Müdürlüğüne banka hesabına yatırılan mera kira gelirleri Genel Bütçeye gelir kaydedilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumca da Kabul edildiği üzere, tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak Ziraat Bankasında açılmış olan muhtelif destekleme hesaplarından hak sahiplerine ödeme yapıldıktan sonra, çeşitli nedenlerle fazla ödendiği anlaşılan ya da rızaen banka hesaplarına iade edilen tutarların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği esaslarına göre geri dönüşlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 7:

Tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak destekleme hesaplarından hak sahiplerine yapılan ödemeler sonrasında yıl sonu bakiyelerinin oluşması;

2014 yılında destek ödemeleri için gerçekleşen harcamalarla bütçeden yapılan transfer ödemeleri arasında eşitsizlik olduğu ve Bakanlığın Ziraat Bankasında açmış olduğu muhtelif destekleme hesaplarında yılsonunda bakiye oluştuğu, yeni yılda gelen kaynaklara bu bakiyenin ilave edilerek desteklemelerde kullanıldığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 2015 yılına devreden tutarlar gerek Hazinesinin nakit dengesini sağlamaya yönelik işlemlerinde, gerekse Maliye Bakanlığının bütçe harcama hedeflerinin tutturulmasına ilişkin çalışmalarında göz önünde bulundurulamamaktadır.

Mahkeme kararları, destekleme ödemelerinin iadesi gibi nedenlerle hesaplardan sürekli nakit girişi ve çıkışı olmaktadır. Ancak bu nedenlerden kaynaklanan hesap hareketliliği transfer edilen tutar ile destekleme ödeme tutarı arasındaki farkın küçük bir oranını oluşturmaktadır. Ziraat Bankası'na yapılan transfer ödemelerinin say2000i sistemi üzerinden yapılırken, hak sahiplerine yapılan ödemelerin ise mali sistemin dışında bulunan kayıt sistemi üzerinden Bankaya kaynak aktarılması suretiyle yıl sonunda hesaplarda bakiyeler oluşmaktadır.

Tablo 1: 2014 yılı Z.Bankası Tarımsal Destekleme Hesap Bakiyeleri

TARIMSAL DESTEKLEME HESAP BAKİYELERİ				
HESAPLAR		HESAP ADI	MİKTAR (TL) (31.12.2014)	MİKTAR (TL) (23.01.2015)
99900098	6633	ALAN BAZLI DESTEKLEMELER (Mazot-gü	1.747.203,24	1.898.087,17
99900098	6634	FARK ÖDEMESİ DESTEKLERİ (Hububat-Ç	4.391.482,66	2.855.265,41
99900098	6635	HAYVANCILIK DESTEKLEME ÖDEMELERİ	124.921.695,45	43.606.330,45
99900098	6636	TELAFİ EDİCİ ÖDEMELER (Çay Budama N	8.009.565,17	2.430.486,07
99900098	6637	DİĞER TARIMSAL AMAÇLI DESTEKLER (S	50.562.082,06	18.231.407,51
99900098	6639	KURAKLIK	77.261,73	77.261,73
99900098	6640	DON AFETİ DESTEKLEMESİ	598.949,08	598.949,08
99900098	6641	KIRSAL KALKINMA	1.318.456,00	1.319.795,09
99900098	6693	KIRSAL KALKINMA GAP	43.104,46	43.104,46
		TOPLAM	191.669.799,85	71.060.686,97

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen "Bütçe İlkeleri" prensipleri gereği; harcama yetkililerince bankaya transfer edilecek destekleme ödeme tutarları ile kaynak temininin, banka hesaplarında bakiye oluşmayacak şekilde fiili duruma uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Tarımsal destekleme ödemelerine esas kesin icmallerin gecikmesi, icmallerin tahminlerin altında gerçekleşmesi ve nakdin temin edilmesinde ve ödeme icmallерinin bankaya gönderilmesinden sonra sistemde oluşan teknik aksaklıklar, üreticilerin itirazları, idari ve yargı denetimleri sonucu ödemelerin acil olarak durdurulmasından kaynaklanan sebeplerle, ayrıca Bakanlık Ar-ge Destek Programı kapsamında yürütölen projelerin öngöröleden daha az maliyette gerçekleşmesi sonucunda yılsonu hesaplarında bakiyeler oluşmaktadır.

Bakanlığımızca bakiyelerin oluşmaması hususunda gerekli tedbirler alınacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Bakanlıkça verilen cevapta, Ziraat Bankasında açılmış olan muhtelif destekleme hesaplarından hak sahiplerine yapılan ödemeler sonrasında yıl sonu bakiyelerinin oluştuğunu kabul etmektedir. Bu uygulamayla, sözü edilen bakiyelerin anılan Bankada nemalandırılmadan hesaplarda bekletildiğı ve Hazinesinin nakit dengesini sağlamaya dönük işlemlerinde Maliye Bakanlığının bütçe harcama hedeflerinin tutturulmasına ilişkin çalışmalarında göz önünde bulundurulamadığı, ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 13 üncü maddesinde belirtilen Bütçe ilkelerine de uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8:

Cezalı tarımsal işletmelerin beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlanmaması uygulamasının ÇKS deki veri tabanına yarı manuel giriş yapılması nedeniyle etkili takip edilememesi;

5488 sayılı Tarım Kanununun 23'üncü maddesi uyarınca cezalı tarımsal işletmelerin beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlanmaması hükmünün, bildirim üzerine ÇKS de ayrı bir veri tabanına yarı manuel giriş yapılmak suretiyle takip edildiğı görölmüştür.

Aynı kanunun "Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti" başlıklı 23'üncü maddesi ile 2014/6091sayılı BKK nın 14'üncü maddesinde "Bu Kanunla belirlenen destekleme ödemelerinden, idarî hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere yararlandığı tespit edilen üreticiler, beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmazlar." hükmüne yer verilmiştir

ÇKS Yönetmeliğine konulan hükümlerle cezalı işletmelerin takibinin ÇKS sisteminde oluşturulan bir veri tabanı üzerinde kayıt tutulmak üzere, görevlilerin taşradan ÇKS il sistem

sorumlularına merkezden Genel Müdürlük ya da Başkanlıkların Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne veri intikali ile cezalı işletmelerin takibinin yarı manuel olarak yapılmaya çalışıldığı görülmüştür.

Bu takip yönteminde destekleme ödemelerine ilişkin sistemlerin birbirini görmemesi nedeniyle, Tarım Kanununun 23'üncü maddesi hükmünün etkin bir şekilde yerine getirilemediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Cezalı işletmeler ile ilgili kayıtlar, eski ÇKS sisteminden TBS altında ayrı bir veri tabanına aktarılmış ve TBS altındaki tüm modüllerde kullanılabilir hale getirilmiştir. Bu aşamadan sonra tüm cezalı işletme kayıtları otomatik olarak bu veri tabanına kaydedilecek ve TBS sistemi altındaki modüller otomatik bir şekilde bu sistemi kullanmaya başlayacaklardır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumca, destekleme ödemelerine ilişkin sistemlerin birbirini görmemesi nedeniyle, Tarım Kanununun 23 üncü maddesi hükmünün etkin bir şekilde yerine getirilemediği kabul edilmiş olup, ayrıca cezalı işletmeler ile ilgili kayıtların, eski ÇKS sisteminden TBS altında ayrı bir veri tabanına aktarıldığı, TBS altındaki tüm modüllerde kullanılabilir hale getirildiği, bu aşamadan sonra tüm cezalı işletme kayıtlarının otomatik olarak bu veri tabanına kaydedilerek, TBS sistemi altındaki modüllerin otomatik olarak kullanılmaya başlanacağı belirtilmiştir.

Bulgumuzda belirtilen konuyla ilgili aşama kaydedildiği ifade edilmişse de, 10 uncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018) tarım alanında hedef ve politikalardan biri olarak ileriye yönelik hedefler kapsamına alındığı anlaşılmıştır. 2014 yılına ilişkin olarak denetim bulgumuzdaki hususun devam ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9:

Bitkisel üretimle ilgili desteklemelerde yıl içerisinde iki ayrı sistemin uygulanmasına ilişkin değerlendirmeler ve alandaki iç denetim eksikliği;

Bitkisel üretimle ilgili destekleme ödemelerinde, aynı yıl içinde veri tabanları farklı iki ayrı sistem olan ÇKS ile TBS nin birlikte uygulanması nedeniyle, Kurumun 2014 yılı mali rapor ve tabloların hazırlamasını ve denetime sunmasını güçleştirmiştir.

Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Yönetmeliği yeniden düzenlenip, 01.11.2013 tarihinden geçerli olmak üzere, 27.05.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Yeni Yönetmelikle birlikte, Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) birlikte Tarım Bilgi Sistemi (TBS) üzerinden bitkisel üretime dayalı tarımsal destekleme ödemeleri gerçekleştirilmiştir.

TBS'ye geçişle birlikte, ÇKS konusunda mevzuat düzenleme ve yazılımda görevli olan idari ve teknik personelin görevlerinden ayrılması ve (ÇKS) sistemin Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığına devri ve bu Başkanlıkta bu sistemle ilgili deneyimli personelin bulunmaması gibi nedenler, desteklemelerle ilgili verilere ve izleme, raporlama, revizyonlarla ilgili bilgilere zamanında ulaşılabilmesinde etkili olmuştur.

Bitkisel üretimle ilgili desteklemeler açısından TBS/ÇKS üzerinden 2014 yılına ilişkin değerlendirmeler:

Yeni kurulan sistemde(TBS), yapılan her türlü veri girişinde kullanıcı tanımlama/pasifleme, kayıt silme, güncelleme vb tüm işlemlerin tarih, yapılan işlemlerin IP numarası, kullanıcı bilgisi, yapılan değişiklik bilgisi, tüm log kayıtlarının ayrıntılı tutulmaması nedeniyle tüm denetim izlerinin korunmadığı değerlendirilmiştir.

ÇKS Yönetmeliğinde niteliği ayrı ayrı belirtilen Hazine veya köy tüzel kişiliğinden, şahıslardan kiralanmış keşifli arazilerin sistemde ayrıştırılmadan kayıt ve takip edildiği, Yönetmeliğin 17/d maddesindeki üzerinde tarımsal faaliyet yapılan arsa ve araziler ile halihazırda taşlık, kayalık ve ham toprak vasfında olan arazilerin kaydının da raporlanmadığı gözlemlenmiştir.

Haksız ödemelere yol açabilecek şekilde keşifli, davalı, tahsisli arazilerin manuel kayıt yapılması suretiyle mükerrer girişe imkan vermesi; yılı içinde arazinin farklı birine satılması ya da kiralanması halinde sistemin mükerrer kayda izin vermesi, kiralamaya ilişkin olarak yapılan arazi kaydında kira tarihlerine yer verilmemesi, kiralama sürenin bitiminde sistemin uyarı vermemesi, veri giriş görevlilerinin yetkili oldukları il ve ilçe dışındaki yerler için kayıt güncellemesi yapmasının risk oluşturması, cezalı işletmenin destek dışı olduğunun sistemde tanımlanmaması, hatalı veri girişlerini engelleyecek otomatik kontrol mekanizmaları kurulmaması, hatalı ve kural dışı veri girişlerinin raporlanmaması, Bakanlık personeli ile taşradaki personelin sistemde karşılaştığı sorunları çözmek üzere konuyla ilgili uzman bir ekip oluşturulmamasının, sorun teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

5018 sayılı Kanununun 63'üncü maddesi uyarınca kurulan İç Denetim Birimi Başkanlığının, tarımsal destekleme uygulamalarıyla ilgili idari ve mali yönden sisteme dönük herhangi bir iç denetim gerçekleştirmediği görülmüştür. İç denetimin en önemli unsurlarından biri sistemin iç kontrol yapısını inceleyip, geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktır. İç

denetimdeki bu eksikliğin, hem destek ödemelerinde riskli alanın oluşmasına, hem de etkili bir dış denetim yapılamamasına yol açabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "TBS üzerindeki ÇKS modülü 2014 üretim yılı için ilk defa kullanılmaya başlanmış, bu durumda iki sistem aynı anda kullanılmak zorunda kalınmıştır. 2015 yılı üretim sezonu başlangıcı ile birlikte tüm ÇKS işlemleri TBS altındaki ÇKS modülü üzerinden yapılmaya başlanılmış olup, eski sistem bu tarihten itibaren kullanımdan kaldırılmıştır.

Önceki ÇKS sistemi üzerindeki verilerin TBS altındaki ÇKS modülüne aktarılma işlemi için çalışmalar başlatılmış ve sonuçlandırıldığında eski sistemdeki kayıtlar yeni sisteme aktarılmış olacaktır. belirtmişlerdir.

TBS üzerinde tüm modülleri kapsayacak geniş log kayıt tutma sistemi devreye alınmış ve her türlü log kayıtları tutulmaya başlamıştır.

Belirtilen kayıtların TBS üzerinde ayrı modüllerde tutulması sebebi ile bu tür raporlamaların alınması için ayrı bir raporlama sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda geniş bir sorgulama imkanı sağlanacak "veri ambarı" niteliğinde yapı oluşturulması için satın alma işlemleri başlatılmış ve ilgili sorgulamalar için her türlü raporun hazırlanabileceği ortam sağlanmış olacaktır.

Keşifli araziler için yapılabilmesi mümkün olan mükerrer kayıtlar konusunda CBS tarafında çizim yapılmak sureti ile ÇKS modülüne aktarma işlemi başlatılmış ve bu sayede mükerrer kayıtların önüne geçilecektir.

ÇKS yazılımında yapılan iyileştirmeler ile istenilen bilgiler hızlı şekilde verilmeye başlanmıştır. Ayrıca, bilgi işlem teknik kadrosunun güçlendirilmesi adına 375 sayılı KHK kapsamında Bilişim Uzmanı alımına çıkılmış olup, 5 Bilişim Uzmanı ile sözleşme imzalama aşamasına gelinmiştir.

Bitkisel üretime ilişkin desteklemeler konusunda üç adet iç denetim yapılmıştır. 2015 yılı İç Denetim Programına alınan destekleme uygulamaları ile ilgili sistem denetimi, yılsonuna kadar tamamlanacaktır. " denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, bulgumuzdaki tespitlere ilişkin olarak eksikliklerin ve sorunların giderilmesi konusunda çalışmalara başlanıldığı, belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmalarında iyileştirmelerin sürdürülmekte olduğunu, gerekli tedbirlerin alınacağını ifade edilmiştir.

Bulgumuzda da ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, bitkisel üretimle ilgili desteklemelerde yıl içerisinde iki ayrı sistemin uygulanması sonucunda, icmal ve raporların güvenilirliğini etkileyen unsurların mevcut olduğu ve bu alandaki kontrol mekanizmalarının etkili olamadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 10:

Çiftçilere hatalı yapılan destekleme ödemelerinin takip ve tahsilatının ÇKS-TBS olarak iki ayrı sistem üzerinden yürütülmesi ve Kurumun alacaklarının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilmemesi;

Çiftçilere haksız yere yapılan 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 çiftçilerden alacağının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilmediği ve mizanda yer almadığı Kurumca merkezde hayvancılıktan ve tarımsal faaliyetlerden doğan nihai çiftçi borç tutarlarının bitkisel üretim için iki ayrı ÇKS-TBS olarak iki ayrı sistemde takip edilmesi nedeniyle verilerin sağlıklı ve tutarlı ortaya konulamadığı anlaşılmıştır.

Çiftçilere haksız yere yapılan destekleme ödemelerinin takip ve tahsilatının iki ayrı sistem üzerinden (ÇKS ve TBS/ÇKS) yürütüldüğü 2014 yılı içinde uygulamaya yönelik olarak: Resmi Gazete'nin 2 Ağustos 2013 tarihli sayısında yayımlanarak yürürlüğe giren 6495 sayılı Kanununun 36'ncı maddesi ile Tarım Yasası'na eklenen Geçici 3'üncü maddesine dayanılarak destekleme yasağı kalkan ve bloke edilmiş alacakları için ya da rızaen ödemiş oldukları iade tutarlarını geri almak için başvuran çiftçilere yapılan ödemenin 36.887.635,59 TL olduğu idare tarafından bildirilmiştir.

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.

Tablo 1: Takipteki Hatalı Ödemeler Tablosu

31.12.2012 TARİHİNE KADAR	TUTARI (TL)
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
TOPLAM	509.818.116,00
NOT: 31.12.2012 itibariyle çiftçilere yapılan hatalı ödeme toplamı olup destekleme türüne göre geri alınacak tutarların icmalı verilmiştir.	
31.12.2013 TARİHİNE KADAR	TUTARI (TL)
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
TOPLAM	39.931.513,00
GENEL TOPLAM	549.749.629,76

31.12.2014 tarihine kadar bu tutarın 7 milyon civarında artarak 556.500.346,49-TL ye ulaştığı TRGM tarafından bildirilmiştir.

Tablo 2: TBS /ÇKS Üzerindeki Hatalı Ödeme Kayıtları

Destek Adı	Toplam Destek Tutarı (TL)
Sertifikalı Tohum Kullanımı (Güzlük)	-277.106.069
Sertifikalı Tohum Kullanımı (Yazlık)	-1.633,62
TOPLAM	-278.739,689

Tespitlerin, tahsilat ve takip işlemlerinin yoğun olması nedeniyle son durum güncellemeleri yapılamamaktadır. Üstelik takiplerinin iki ayrı sistem üzerinden yapılması da uygulamaya ayrı bir boyut kazandırmıştır. Dolayısıyla ÇKS' de/TBS de oluşan icmallerin doğrulanması mümkün olamamaktadır. Rakamların doğruluğu ve tamlığı ile haksız ödemelerin iadesine ilişkin yapılan tüm takip ve tahsilat iş ve işlemlerinin kurum tarafından teyit edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Çiftçilere hatalı yapılan destekleme ödemelerinin takip ve tahsilatı için gerekli çalışma başlatılmıştır. " denilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgumuzda da ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, çiftçilere hatalı yapılan destekleme ödemelerinin takibinin ÇKS-TBS olarak iki ayrı sistem üzerinden yürütülmesi sonucunda oluşan negatif icmallerin doğrulanması mümkün olamamaktadır. Çiftçilere yapılan bu haksız ödemelerin iadesine ilişkin olarak tüm takip ve tahsilat iş ve işlemlerinin doğruluğu ve tamlığının kurum tarafından teyit edilmesi ve bu alacakların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11:

Tarımsal desteklemelere ilişkin bilişim sistemi uygulamalarından kaynaklanan aksaklıklar;

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 gerçekleştirebilmektedir. Bu gelişmeler sonucunda, tarımsal destekleme stokuna ilişkin tüm bilgiler bilgisayar sistemlerine aktarılarak bu sistemler üzerinden yönetilmektedir.

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 yürütülmekte olup tüm sistemin TARBİL-TBS çatısı altına alınması için takvimin net olmadığı ve zamana ihtiyacı bulunduğu anlaşılmaktadır

Tarımsal destekleme ödemelerinin 81 il 881 ilçedeki toplam 2.152.666 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 10241 TBS ye 31546 kişinin yetkilendirilmesinin personelin yanı sıra 'Türkvat' in 15000 kullanıcısının olması nedeniyle işlem yoğunluğu sistemde sorunlar yaratmaktadır.

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

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.. 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 verinin kaynağını oluşturan belge ile uygun şekilde irtibatlandırıldığı İş Akışı ve Evrak Yönetimi Sistemi kurulmalıdır.

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 suiistimlerdir. 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 konumundaki personelin birkaç kişiden oluşması, kurumdaki yoğun çalışma ortamında veri girişi ve takibinde zorluklara ve zafiyetlere 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 tutulmasının mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Türkvat sistemine alınan donanım ve profesyonel bakım desteği sayesinde Sistemin performans sorunu giderilmiş, mevzuattan kaynaklanan yenilikler ile sahadan gelen taleplerin karşılanması sağlanmıştır.

a) Bahsi geçen konularla ilgili merkez ve taşra teşkilatı tarafından ihtiyaç duyulan tüm raporlamalar için yeni bir çalışma başlatılmıştır.

b) Sisteme girişlerde kişilere ait kimlik bilgileri MERNİS, tüzel kişiliklere ait bilgiler VEDOP, tapu kayıtlarına ait bilgiler de TAKBİS'ten çekilmektedir.

c) Belgelerin arşivlenmesi ile ilgili iyileştirme çalışmaları sürdürülmektedir.

d) Bilgi Sistemleri denetimine ilişkin (IT Denetimi) rehberin İç Denetim Koordinasyon Kurulunca 2014 yılı sonunda hazırlanarak yürürlüğe konmasından dolayı denetim gerçekleştirilememiştir. En kısa zamanda konu denetim planına alınacaktır.

e) Türkvat'te kullanıcı hatalarını en aza indirmek amacıyla yetki sınırlaması, tarih kontrolü gibi gerekli kontroller bulunmaktadır.

f) TBS üzerinde tüm modülleri kapsayacak geniş log kayıt tutma sistemi devreye alınmış ve her türlü log kayıtları tutulmaya başlanmıştır.

Diğer taraftan; Türkvat'te kayıtlı hayvanların ırk, cinsiyet ve hareket bilgilerindeki değişiklikler İl'de kurulan komisyon tarafından alınan komisyon kararına istinaden il sistem sorumlusu tarafından yapılarak belgeler il/ilçe müdürlüklerinde muhafaza edilmektedir.

g) Türkvat'te kullanıcı hatalarını en aza indirmek amacıyla hatalı veri girişlerini engelleyecek tarih kontrolü, yetki sınırlaması, küpe tahsisi gibi sistemsel otomatik kontrol mekanizmaları bulunmaktadır. Ayrıca diğer sistemlerde de hatalı veri girişlerini engelleyecek otomatik kontrol mekanizmaları yapılmasına başlanmıştır.

h) İl ve İlçe Müdürlüklerinde veri girişleri yalnızca yetkilendirilen personel tarafından yapılmakta olup, giriş kontrollerinin yapılabilmesi için İl Müdürlüklerinin ihtiyaç duyduğu raporlamaların çalışmalarına başlanmıştır.

i) TBS üzerinde tüm modülleri kapsayacak geniş log kayıt tutma sistemi devreye alınmış ve her türlü log kayıtları tutulmaya başlamıştır.

j) Türkvat'te yapılan değişikliklerin geri izleme kayıtları 7 Eylül 2009'dan itibaren tutulmaktadır. Dolayısıyla bir değişikliği kimin yaptığının ve değişiklikten önceki verinin ne olduğunun tespit edilmesi geri izleme kayıtları sayesinde mümkündür.

Bakanlığımızca Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi (BGYS) kapsamında 2015 yılı içerisinde yapılması planlanan sızma (penetrasyon) testlerine TBS sistemi dahil edilerek ilgili kontrolleri yapılabilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, bulgumuzda belirtilen hususlara ilişkin olarak eksikliklerin giderilmesi konusunda çalışmalara başlanıldığı, belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli yazılım çalışmalarında iyileştirmelerin sürdürülmekte olduğu, gerekli tedbirlerin alınacağını ve sorunların giderilmesi yönünde çalışmalar yapıldığı belirtilmiştir.

Bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtilen, tarımsal desteklemelere ilişkin bilişim sistemlerinden her türlü bilgi ve raporun tam ve doğru olarak üretilebilmesinin 5018 sayılı Kanun gereğince mali saydamlık ve hesap verilebilirlik bakımından önem arzettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12:

Toprak Analizi Destek ödemesinde, toprak analizlerinin ürün ekilmeden önce alınacak numuneler üzerinden yapılması gerekirken, hasat sonrasında alınan numuneler üzerinden yapılması;

2013 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin 2013/4463 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 1'inci maddesine göre tarımda verimi ve kaliteyi yükseltmek, tarımsal desteklemelerin amaçlarından biridir.

Bahse konu BKK'nın "Mazot, gübre ve toprak analizi desteği" başlıklı 2'nci maddesinde;

(1) Yılı Çiftçi Kayıt Sistemine dâhil olan çiftçilere alan bazlı olarak mazot, gübre ve toprak analizi destekleme ödemesi yapılacağı;

(2) Belirlenecek büyüklükte ve Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizi yaptırılmasının zorunlu olduğu;

(3) Çiftçi Kayıt Sistemine dâhil olan çiftçilere 2,5 TL/dekar toprak analizi desteği ve aşağıda belirtilen miktarlarda mazot ve gübre destekleme ödemesi yapılacağı; Kararlaştırılmıştır.

"Çiftçi Kayıt Sistemine Dahil Olan Çiftçilere Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ" in (Tebliğ No: 2013/14) 7'nci maddesi ise; (1) 5'inci maddede belirtilen çiftçilere dekar başına 2,5 TL toprak analizi destekleme ödemesi yapılacağı belirtilmiştir.

(2) Mazot ve gübre destekleme ödemeleri üç ana ürün grubunda alan bazlı olarak aşağıdaki tabloda belirtildiği şekliyle yapılır.

Sıra No	Ürün Grupları	Mazot Destekleme Tutarı (TL/dekar)	Gübre Destekleme Tutarı (TL/dekar)
1	Peyzaj ve süs bitkileri, özel çayır, mera ve orman emvali alanları	2,9	4
2	Hububat, yem bitkileri, baklagiller, yumru bitkiler, sebze ve meyve alanları	4,3	5,5
3	Yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkileri alanları	7	7

(3) ÇKS'ye kayıtlı 50 dekar ve üzeri her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için her 50 dekarlık alan için bir analiz olmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş laboratuarlarda 01.01.2013 tarihi ile 31.12.2013 tarihi arasında toprak analizi yaptırılması zorunludur. 50 dekarın altındaki tarım arazisi için bu şart aranmaz.

(4) Toprak analizi desteği ödemesinden faydalanmak isteyen çiftçilerin Bakanlıkça yetkilendirilmiş laboratuarlarda 01/01/2013 tarihi ile 31/12/2013 tarihi arasında toprak analizi yaptırması zorunludur. Her toprak analizine en fazla 50 dekar için ödeme yapılacaktır. Her analiz en fazla 50 dekarlık bir tarım arazisini temsil eder.

Görüleceği gibi hem 2013/4463 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, hem de Tebliğ, toprak analizine konu toprak numunesinin ekim öncesi veya ürün gelişimini sağlayacak dönemde alınması konusunda bir zorunluluk getirmemiş, 01.01.2013-31.12.2013 tarihleri arasında analizin yapılması yeterli görülmüştür.

Açıktır ki analiz desteğinin anılan Kararın 1 inci maddesinde belirtilen ürün verimi ve kalitesini yükseltmesi; ürün ekimi yapılmadan önce veya ürünün arazideki gelişim döneminde topraktan alınacak numuneler üzerinde analiz yapılması halinde mümkün olacaktır. Bu nedenle hasat sonrası araziden alınan numunelerle yapılacak gübre kullanımlarının 2013 yılı ürün kalite ve verimine katkısı mümkün olmayacaktır. Gübre analiz desteklerinin ürün kalite ve veriminde artış sağlayacak şekilde uygulanması gerektiği bunun temini için de bakanlığın taşra teşkilatının bizzatı gözetimi ve kontrolünün sağlanması hususuna ikincil mevzuatta yer verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Ülkemiz genelinde tarımsal faaliyetler geniş bir alanda ve birinci, ikinci ve üçüncü üretim şeklinde 12 ay devam etmektedir. Bu nedenle toprak analizi yaptırma süresi belirlenirken bütün üretim şekilleri göz önünde bulundurulmaktadır.

50 dekar ve üzeri parsellerin gübre desteği alabilmesi için toprak analizi yaptırılması zorunlu olduğundan, üretici mağduriyetine neden olunmaması için son analiz yaptırma tarihi ÇKS kayıt olma süresine bağlı olarak 2014 yılında 30 Ekim olarak belirlenmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Toprak analizi giderleri ile analize dayalı gübre desteğinin ödenmesinde, ürün kalite ve veriminde artışa katkı sağlayacak şekilde, ürün ekiminden önce ve ürün gelişim devresinde araziden alınmış toprak numuneleri üzerinde yapılması sağlanarak, desteklemenin mahiyetinin amacına uygun olarak geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13:

Yağlı tohumlu bitkiler ve baklagil fark ödemesi desteği yapılırken, çiftçilerden Uydu Tabanlı Parsel Tanımlama Modelinde belirlenen verime göre müstahsil makbuzu veya fatura talep edilmesi;

2013 Yılı Ürünü Yağlı Tohumlu Bitkiler, Hububat ve Baklagil Fark Ödemesi Desteğine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı Uygulama Tebliği'nin (Tebliğ No: 2013/15) 5 inci maddesinin 6/ç fıkrasında; yağlık ayçiçeği, kütlü pamuk (yurt içerisinde üretilip sertifikalandırılan tohumları kullananlar), soya fasulyesi, kanola, dane mısır, aspir, zeytinyağı, buğday, arpa, çavdar, yulaf, tritikale, çeltik, kuru fasulye, nohut ve mercimek ürünlerine Bakanlık Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından tarımsal veriler ve uydu görüntüleri kullanılarak oluşturulan Uydu Tabanlı Parsel Tanımlama Modeli'nde belirlenen verimlere göre destekleme ödemesi yapılacağı belirtilmiştir

Anılan tebliğin "Fark ödemesi desteği için üreticilerden istenecek belgeler ve yapılacak işlemler" başlıklı 6 (1)/ b maddesinde ise; üretim sezonuna ilişkin hasat tarihi ile son başvuru tarihi arasındaki süreyi içeren alım satım belgesi (müstahsil makbuzu veya fatura) ve desteklemeye tabi ürüne yönelik borsa altyapısı mevcut il ve ilçelerde zorunlu, diğer il ve ilçelerde ise il/ilçe komisyonlarının gerekli gördüğü durumlarda borsa tescil beyannamesi, fark ödemesi desteği için istenecek belgeler olarak belirlenmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanununun 229 uncu maddesinde faturanın tanımı, "fatura; satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesikadır" şeklinde yapılmıştır.

Aynı Kanunun 235'inci maddesinde ise; “müstahsil makbuzu; birinci ve ikinci sınıf tüccarlar ile kazancı basit usulde tespit edilenler ve defter tutmak mecburiyetinde olan çiftçiler gerçek usulde vergiye tabi olmayan çiftçilerden satın aldıkları malların bedelini ödedikleri sırada iki nüsha makbuz tanzim etmeye ve bunlardan birini imzalayarak satıcı çiftçiye vermeye ve diğerini ona imzalatarak almaya mecburdurlar. Mal tüccar veya çiftçi adına bir adamı veya mutavassıt tarafından alındığı takdirde makbuz bunlar tarafından tanzim ve imza olunur” şeklinde düzenlenmiştir.

Madde hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere bu belgeler gerçek mal alım satımı olması halinde düzenlenmesi gereken belgelerdir.

Ürün Fark Ödemesi Desteği ödeme belgelerinin incelenmesinde; fark ödemesine esas ürün miktarlarının (ortalama verim esasına göre bulunan miktarın) tamamı için fatura veya müstahsil makbuzunun ürün fark desteği ödeme dosyalarında yer aldığı görülmektedir. Uygulamada tüm çiftçilerin ortalama verim tutarında üretim yapması ve bu miktar ürünlerin alım satıma konu olması söz konusu olamayacaktır. Bazı üreticiler ortalamanın altında hasılat yapabilecekleri gibi bazı üreticilerde ortalamanın üzerinde hasılat elde edebileceklerdir.

Bu nedenle gerçek alım ve satım halinde düzenlenmesi gereken fatura ve müstahsil makbuzlarının bir kısmının, ürün fark desteği alabilmek için gerçek alım satım olmadan düzenlenmesine, dolayısıyla 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen belge düzeninin bozulmasına sebep olabileceği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2013 yılından itibaren 'Tarım Parselleri Bilgi Sistemi' uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulamada, ilçelerin alt ve üst verimleri belirlenerek Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesindeki Entegre, İdare ve Kontrol Sistemleri(Coğrafi Bilgi Sistemleri) Daire Başkanlığına bildirilmektedir. Daire Başkanlığınca uydu fotoğrafları ve illerden alınan alt ve üst verim değerleri çerçevesinde her parsel için ayrı ayrı verim ataması yapılmaktadır. Böylece aynı köyde farklı parsellerin verim değerleri farklı olduğu gibi, bir çiftçinin farklı parsellerinde farklı verim değerleri de belirlenebilmektedir. Dolayısıyla tüm üreticilerin ortalama verim tutarında alım-satım belgesi ibraz etmesinin önüne geçilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında, parseller itibarıyla verim değerlerinin belirlenmesi ve buna göre destek ödemesi yapılarak, ortalama verim değerleri üzerinden alım-satım belgesi ibraz edildiği bildirilmekte ise de, gerçekte her parsel için belirlenen ortalama verim değerinin altında veya üstünde de üretim söz konusu olabilir.

Bu nedenle, ürün destek ödemelerinde ortalama verim esasına göre müstahsil makbuzu ve fatura istenmesi durumunda, fiilen ortalama verimin altında ürün alınması halinde, destek alabilmek için gerçek alım satım olmadan belge düzenlenmesine, dolayısıyla 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen belge düzeninin zedelenmesine sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 14:

237 sayılı Taşıt Kanunu'na 10'uncu maddesi hükümlerine aykırı olarak, ihaleyle yerli araç olarak kiralanan bazı birimlere ait taşıtların, ihaleden sonra yabancı menşeli araçlara çevrilerek temin edilmesi;

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında; bu Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde belirtilenlere tahsis olunan araçlar dışında hibe dâhil, her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilemeyeceği, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı, bu oranı artırmaya Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu, hükme bağlanmıştır.

2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" belirlenmiş olup, bu Kararın 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesinin Kanunun 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı karara bağlanmıştır.

Söz konusu Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararına göre; Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvelde belirtilenlere tahsis olunan araçlar dışında hibe dâhil, her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, taşıt kiralamalarına ait ihale dosyalarının eki olan teknik şartnamelerde yerli menşei oranının % 51 olması gerektiği belirtildiği görülmüştür. İhaleler de bu doğrultuda yakıtsız olarak yapılmıştır.

Yakıtsız olarak kiralanan araçlar Bakanlık kampüsü içinde bulunan Bakanlığa ait akaryakıt istasyonundan yakıt almaktadır. Söz konusu akaryakıt istasyonundan 2014 yılı içinde akaryakıt alan tüm araçların onaylı listeleri ilgili birimden istenmiştir.

Listelerin incelenmesinde, yerli olarak ihalesi yapılan bazı birimlere ait araçların, sonradan yabancı menşeli araçlara çevrildiği ve bu şekilde kullanıldığı görülmektedir. Söz konusu birimlerin adı ve araçların markası ve plakaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

	PLAKA NO	CİNSİ	MARKASI	BİRİMİ
1	06 DG 9070	Binek	Volkswagen	BALIKÇILIK VE SU ÜRÜNLERİ GEN. MÜD.
2	06 DDV 01	Binek	Volkswagen	BİTKİSEL ÜRETİM GEN. MÜD.
3	06 DY 3258	Binek	Skoda	BİTKİSEL ÜRETİM GEN. MÜD.
4	06 FD 9894	Binek	Toyota	AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER GEN. MÜD
5	06 FE 5508	Binek	Skoda	HAYVANCILIK GEN. MÜD.
6	06 DV 9343	Binek	Volkswagen	PERSONEL GEN. MÜD.
7	06 FE 5995	Binek	Toyota	STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

Yerli olarak ihalesi yapılan araçların ihaleden sonra yabancı menşeli araçlara çevrilmesi ve bu şekilde kullanılmasının, hem ihale mevzuatına hem de Taşıt Kanunu'na uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Strateji Geliştirme Başkanlığında kullanılan 06 FE 5995 Plakalı Binek Toyota Corolla marka araç 2013 yılından itibaren Türkiye'de (Ek-3) üretilmekte ve yerli araç olarak tanımlanmaktadır.

Bakanlığımız bazı birimlerince yapılan araç kiralama işi alım süreci Bakanlar Kurulu Kararına uygun olarak yapılmış olup, sözleşme imzalandıktan sonra çeşitli nedenlerle (şartnamede belirtilen aracın ellerinde bulunmaması, araçların arıza yapması v.b.) yüklenici firma tarafından karşılanamayacağı gerekçe gösterilerek, aynı özelliklerde fiyat farkı ödenmeksizin sunulan yabancı menşeli araçlar hizmetlerin aksamaması amacıyla birimler tarafından kullanılmaya başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Cevapta belirtildiği üzere, Şartnamede belirtilen aracın yüklenici tarafından karşılanamaması durumunda, İhale Kanununa göre yapılması gereken işlem, yüklenicinin sözleşmeye uygun davranması konusunda uyarılması, uymuyorsa da teminatının irat kaydedilerek sözleşmenin feshedilmesi ve yüklenici hakkında yasaklama kararı alınması gerekmektedir.

Ayrıca ihale ve ödeme belgelerinin incelenmesinde "araçların arıza yapması nedeniyle" yabancı menşeli araçlarla değiştirildiğine ilişkin hiçbir kayıt mevcut değildir. Araçlar yüklenici tarafından en başından itibaren yabancı menşeli araç olarak kuruma verilmiştir. Kaldı ki, araçların sonradan arıza nedeniyle değiştirilmesi gerekse dahi ihale şartnamesine uygun olarak yabancı menşeli araç yerine yine yerli araçla değiştirilmesi gerekir. Diğer yandan, arıza yapan araçların yerine yerli araç kullanımının, hizmetin aksamayacağı da aşıkardır.

Bu itibarla, bulgumuzda da belirtildiği üzere, 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10 uncu maddesinin 5 inci fıkrasının açık hükmüne aykırı olarak, Bakanlığın bazı birimlerinin yerli olarak ihalesi yapılan araçları, ihaleden sonra yabancı menşeli araçlara çevirmesi ve bu şekilde kullanması uygulamasının belirtilen Kanuna aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 15:

At yarışları düzenleme hakkının Türkiye Jokey Kulübüne bedelsiz devri ile at yarışları gelirinden özel hesaba aktarılan kaynağın yönetimine ilişkin değerlendirilmeler;

1- At yarışları hakkının bedelsiz olarak Türkiye Jokey Kulübü'ne devredilmesi hususunun değerlendirilmesi;

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun (RG:13.06.2010/27610) 10 uncu ve 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun'un (RG:15.07.1953/8458) 1 nci maddelerinde Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı'nın hayvan yarışları düzenlemeye, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen hayvan yarışları üzerine müşterek bahis kabul etmeye yetkili olduğu, 6132 sayılı Kanun'unun 5'inci maddesinde ise Bakanlığın bu yetkisini at yetiştirme ve ıslahını teşvik gayesi ile kurulmuş ve amme menfaatine çalıştığı usulen onanmış derneklerden uygun görülecek bir veya bir kaçına muayyen şartlarla ve 30 seneyi geçmemek üzere Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile devredilebileceği hüküm altına alınmıştır.

6132 sayılı "At Yarışları Hakkında Kanun" un 5'inci maddesine dayandırılarak Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı ile Türkiye Jokey Kulübü arasında ilk olarak 03.10.1953 tarihinde bir Sözleşme yapılmıştır. Bu sözleşme ile Türkiye Jokey Kulübüne at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis organizasyonu yapmak hususunda yetki verilmiştir.

1993/5043 sayılı BKK ile (RG: 09.12.1993/21783) "*At Yarışları Yapma ve Bu Yarışlar Üzerine Müşterek Bahisler Tertip Etme Yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne Devrine Ait Esaslar*" tespit edilerek, ekli Esaslar çerçevesinde 21.11.1993 tarihinden geçerli olmak üzere 20 yıl süreyle Türkiye Jokey Kulübüne at yarışları yapmak ve müşterek bahisler düzenlemek hak ve yetkisi devredilmiştir.

Daha sonra; 2008/13260 sayılı BKK ile (RG:02.03.2008/26804) 22.11.2013 tarihine kadar; 2013/5596 sayılı BKK ile (RG:22.11.2013/28829) 21.05.2014 tarihine kadar (6 ay süreyle); 2014/6337 sayılı BKK ile (RG:16.05.2014/29002) 22.11.2014 tarihine kadar (6 ay

süreyle); son olarak 2014/7006 sayılı BKK ile (RG:22.11.2014/29183) 22.05.2015 tarihine kadar (6 ay süreyle) uzatılmıştır.

23.10.1950 tarihinde kurulan Türkiye Jokey Kulübü, Bakanlar Kurulunun belirlediği Esaslar çerçevesinde Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı'nın belirli sürelerle yenilediği sözleşmeden aldığı yetkiyle Türkiye'de at yarışları düzenleme ve müşterek bahis organizasyonu hususunda yetkili tek kurumdur.

Bakanlığın at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis organizasyonu yapmak hak ve yetkisi bedelsiz olarak 1953 yılından itibaren yaklaşık 62 yıldır Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Jokey Kulübü'ne devredilmiştir. Bu hak ve yetki devri nedeniyle hiçbir bedel alınmamış ve alınmamaktadır. 6132 sayılı Kanunda bu hakkın devrinin bedelli mi yoksa bedelsiz mi yapılacağına ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Yasada sadece "muayyen şartlarla" devredilir denmektedir.

Türkiye Jokey Kulübü'nün söz konusu yarışları düzenleme ve bahisleri kabul etme hacmi 2013 yılında, Hizmet Satışları ve Diğer Yarış Gelirleri brüt toplamı olarak 2.934.382.608.-TL, 2014 yılında ise 3.307.243.970.-TL' ye ulaşmıştır.

6132 sayılı Kanun'un Ek 1'inci madde kapsamında cari yılda, yarış gelirlerinin bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından fazla olması halinde, aradaki farkın yüzde kırklık kısmının Bakanlıkça açılacak özel hesaba Türkiye jokey Kulübünce aktarılacağı belirtilmiştir. 2014 yılı için hesaplanan tutar 32.033.306-TL olup 2015 yılında Bakanlık özel hesabına Türkiye Jokey Kulübünce yatırılmıştır.

6132 sayılı Kanunda bedel alınmayacağına ilişkin bir hükmün bulunmaması, kamuya ait gelir getirici benzer hakların devri veya kiralanması durumlarında bu hakların ihale edilmesinin genel bir uygulama olması ve bu hakkın kullanımı sonucu işlem gören büyük bir meblağdan Devletin her hangi bir pay almamasının kamuyu önemli bir gelirden mahrum bıraktığı değerlendirilmektedir.

2- Özel hesabın Bakanlık bütçesine alınarak, mevcut mali sisteme dahil edilmesi;

Özel hesap bir kamu kaynağı olup Bakanlık bütçesi içine alınmalı, gelir ve harcamaları Bakanlık bütçesi içinde takip edilmeli, analitik bütçe sınıflandırma sistemi ile tahakkuk esaslı devlet muhasebesi uygulanmalı, yapılacak tüm gelir ve gider işlemleri 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılmalıdır.

6132 sayılı Kanun'un Ek 1'inci madde kapsamında Bakanlıkça açılacak özel hesaba Türkiye jokey Kulübünc 2014 yılı için hesaplanan tutar 32.033.306-TL olup 2015 yılında Bakanlık özel hesabına Türkiye Jokey Kulübünc yatırılmıştır.

Geçen yıldan devreden tutarlarla birlikte 2014 yılında özel hesapta toplam 173.276.951- TL bulunmakta olup, bunun 103.041.312-TL'si 2014 yılında harcanmıştır. 2014 yılında harcanan bu tutar, Kanunda belirtilen amaca uygun olarak hipodrom yapımında kullanılmış olup, 70.235.639-TL'si 2015 yılına devrolmuştur.

a) 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanunun Ek 1'inci madde hükmünde; *“Cari yılda, yarış gelirlerinin bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından fazla olması halinde, aradaki farkın yüzde kırklık kısmı Kamu Haznedarlığı Sistemine dâhil bir kamu bankasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı emrine açılacak özel hesaba aktarılır. Bu hesapta biriken para, at ıslahı ve tesisleri ile hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca sarf edilir veya yarış müessesesine sarf ettirilir.”* denilmektedir.

Söz konusu “Özel Hesap”, Bakanlık bütçesinden tamamen ayrı, Yüksek Komiserler Kurulu'nun sorumluluğunda gelirleri toplanan ve harcamaları yapılan bir sisteme oturtulmuştur.

Özel hesapta toplanan bu para, 5018 sayılı Kanun uyarınca bir kamu kaynağıdır. Kamu kaynakları, kamuya ait taşınır ve taşınmazları, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder.

Aynı Kanun'un “Özel Gelirler” başlıklı 39'uncu maddesinde; *“Özel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarları, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterilir. Malî yıl içinde kullanılabilir özel ödenek miktarı, tahsil edilen özel gelir tutarını geçemez. Tahsil edilen özel gelirlerin ödenek tutarını aşması halinde, ödenek eklenemez.”* denilmektedir.

Aynı Kanun'un “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13'üncü maddesine göre; Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilmelidir. Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî

yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektedir.

Kamu kaynağı olan özel hesaptaki paranın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlaması için, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü sağlamak için özel hesapla ilgili yapılacak tüm işlemlerin 5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılması, özel hesabın Bakanlık bütçesi içinde özel gelir olarak yer almasının uygun olacağı düşünülmektedir.

b) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 62'nci maddesinde, muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'unun 48'inci maddesinde belirtilen şartları taşıması yanında, kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinde en az dört yıl çalışmış olmak koşuluyla bu idarelerde muhasebe yetkilisi yardımcısı veya eşiti görevlerde bulunması, muhasebe yetkilisi sertifikası almış olması gerekeceği ifade edilmiştir.

Bu nedenle özel hesabın muhasebe hizmetlerinin kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

3- Özel hesabın işletilmesiyle ilgili olarak Bakan oluruyla uygulamaya konulan "Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzu" nun 10'uncu maddesine göre Bakanlık tarafından yaptırılması gereken denetimlerin yapılmadığı görülmüştür.

Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzunun 10'uncu maddesinde, özel hesabın hesap döneminin takvim yılı olduğu, hesap ve işlemlerin idari, mali ve teknik yönden Bakan tarafından yaptırılacak denetime tabi olduğu; Bakanın, üyelere birini veya bir kaçını, özel hesabın mevzuat dâhilinde, amacına uygun olarak kullanılması ve Bakanlık menfaatlerinin korunması amacıyla, gerekli yazışmalar yapmak, denetlemek ve tedbirler almakla yetkilendirebileceği belirtilmektedir.

Söz konusu özel hesabın denetimi en son Bakanlık Makamının 25.09.2008 tarih ve 14 sayılı oluru ile 2005-2008 dönemini içerecek şekilde İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından yapılmış, tanzim edilen İnceleme Raporu 13.03.2009 tarih ve 13 sayılı Bakanlık Makamının oluruyla kabul edilmiştir. 2009 yılından 2015 yılına kadar geçen 6 sene içinde Bakanlık tarafından özel hesap üzerinde hiçbir denetimin yaptırılmadığı anlaşılmıştır.

4- Bakanlar Kurulu Kararınca tespit edilen Esaslar gereğince Türkiye Jokey Kulübü' nün Bakanlık tarafından mali iş ve işlemleriyle ilgili denetlenmesi gerektiği halde denetlenmediği görülmüştür.

Yürürlükte olan 2013/5596 sayılı BKK ile (RG:22.11.2013/28829) “At Yarışları Düzenleme ve Yarışlar Üzerine Müşterek Bahis Kabul Etme Hak ve Yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne Devrine İlişkin Esaslar” tespit edilerek, ekli Esaslar Türkiye Jokey Kulübüne at yarışları düzenleme ve müşterek bahis kabul etme hak ve yetkisi devredilmiştir.

BKK' nca tespit edilen Esaslar gereğince at yarışları düzenleme, düzenlenen yarışlar üzerine müşterek bahis kabul etme hak ve yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne devredilmesine ilişkin 22.11.2013 tarihinde imzalanan sözleşmenin 1'inci maddesinde; “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının, Türkiye Jokey Kulübünün merkezi ve bütün teşkilatı ile hipodromlardaki her türlü faaliyet ile idari, mali, teknik ve inzibati iş ve işlemleriyle ilgili teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya, bu konularda talimatlar vermeye yetkili olduğu” belirtilmiştir.

Türkiye Jokey Kulübü yarışlarla ilgili olarak önemli bir kaynağı yönetmektedir. Kulübün 2013 yılı Gelir/Gider Tablosuna göre brüt satışları toplamı 2.983.099.811-TL' dir. Yarış gelirleri üzerinden Hazine' ye % 3 kamu payı yanında, Bakanlık özel hesabına da önemli bir kaynak aktarılmaktadır.

Türkiye Jokey Kulübü' nün 2013/5596 sayılı BKK ile tespit edilen Esaslar gereğince hesap ve işlemlerinin Bakanlık tarafından denetlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

5- Özel hesaptan yapılacak harcamaların, at ıslahı ve tesisleri ile hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça sarf edileceği veya yarış müessesesine sarf ettirileceği belirtilmesine rağmen, 2011 yılında Tarım Reformu Genel Müdürlüğü' ne 1.500.000-TL borç verildiği görülmüştür.

Özel hesaptaki paradan 11.11.2011 tarihinde Bakan onayı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü' ne 31.12.2011 tarihinde geri ödenmek üzere 1.500.000-TL borç verilmiştir.

Borç verilen tutarın 1.000.000-TL'sı 22.05.2012 tarihinde, kalan 500.000-TL'sı ise 09.01.2014 tarihinde geri alınmıştır.

6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun' un Ek 1'inci maddesinde, özel hesapta biriken paranın, at ıslahı ve tesisleri ile hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça sarf edileceği veya yarış müessesesine sarf ettirileceği belirtilmektedir. Yasa hükmünde bu

hesaptaki paradan herhangi bir özel veya kamu kurum ve kuruluşuna borç verileceğine ilişkin hiçbir hüküm mevcut olmayıp, yapılan borç verme uygulamasının belirtilen Kanuna uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "1- 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun ile Bakanlığımıza verilen görev, Bakanlar Kurulu Kararıyla, kamu yararına hizmet gören, kazanç paylaşma amacı gütmeyen at yetiştiriciliği ve ıslahı amacıyla kurulmuş, kar amacı gütmeyen bir dernek niteliğinde olan Türkiye Jokey Kulübüne devredilmiştir.

6132 Sayılı Kanunun 5 inci maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile yetki devredilen kuruluşun, at yetiştiriciliği ve ıslahı amacı ile kurulmuş olması, kamu yararına hizmet görmesi ve kazanç paylaşma amacı gütmemesi sebebiyle bedelsiz olarak devrinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim ilgili kanun hükmünde "bedeli mukabilinde" devredileceğine ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır.

2 - a- 5018 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin (j) bendinde özel gelir "Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirler" olarak tanımlanmıştır.

At yarışları düzenleme yetkisi, 6132 sayılı kanunla Bakanlığımıza verilen bir kamu görevi olup, aynı kanunun Ek-1 inci maddesi ile Bakanlığımız özel hesabına aktarılan "Özel gelir" niteliğinde değildir.

Ayrıca, 6132 Sayılı Kanunun Ek-1 inci maddesinin son fıkrasında "Carî yılda yarış gelirinin bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından az olması halinde yarış ikramiyelerinin açığı bu hesaptan kapatılır" hükmü yer almaktadır. Ek-1 inci madde ile yapılan düzenlemenin asıl amacı yarış ikramiyeleri açığının önüne geçmektir.

Özel hesap 6132 Sayılı Kanunla kurulmuş olup, özel hesabın hangi amaçla harcanacağı da yine kanunla düzenlenmiştir. Bu sebeple kanuni bir düzenleme olmadan özel hesaptaki gelirin Bakanlığımız bütçesi içine alınamayacağı düşünülmektedir.

2 - b - "At Yarışları Yönetmeliği" nin 6 ncı maddesinde Genel Koordinatör, koordinatör ve Genel Koordinatörlük personelinin, Yüksek Komiserler Kurulu Başkan Yardımcısının teklifi ve Başkanın uygun görüşü ile Bakan tarafından atanacağı, Yüksek Komiserler Kurulu Genel Koordinatörlüğünde çalışan personel ve müşavirlerin ücretleri ile Yüksek Komiserler Kurulu Genel Koordinatörlüğünün giderlerinin yarış gelirlerinden

karşılanaacağı, Yüksek Komiserler Kurulu Genel Koordinatörlüğünün çalışma usul ve esasları ile organizasyon şeması, çalışacak personelin sayısı ve niteliklerinin Yönerge ile düzenleneceği hükümleri yer almaktadır.

Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzunda; özel hesabın ita amirinin Bakan olduğu, özel hesabın muhasebe hizmetlerinin Bakanın görevlendireceği personel tarafından yürütüleceği, özel hesap muhasebe hizmetlerinin Yüksek Komiserler Kurulu Genel Koordinatörlüğü bürosundan yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelerde özel hesabın muhasebe hizmetlerinin kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

3 - 6132 sayılı Kanununun Ek İnci maddesine göre Bakanlığımız emrine açılacak özel hesabın işletilmesiyle ilgili usul ve esaslar “Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzu” ile belirlenmiş ve Bakanlık Makamının 19.04.2011 tarih ve 49 sayılı Oluru ile uygulamaya konulmuştur. Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzunun “Özel hesabın denetimi” başlıklı 10 uncu maddesinde “özel hesabın hesap dönemi, takvim yılı olup hesap ve işlemlerinde idari, mali ve teknik yönden Bakan tarafından yaptırılacak denetime tabidir” hükmü yer almaktadır. Belirtilen düzenlemeye dayalı olarak Bakanlık Makamının oluru ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca özel hesabın en son yapılan denetim tarihlerinden, teftişin başlatıldığı tarihe kadar olan dönemdeki iş ve işlemlerinin denetimine başlanmıştır.

4 - 6132 sayılı Kanununun 5. Maddesinde, “Tarım Vekaleti bu derneğin bilümun muamelat, kayıt ve hesabatını her zaman teftiş ve murakabe etmeye, direktifler vermeye salahiyetlidir.” hükmüne yer verilmektedir.

At Yarışları Düzenleme ve Yarışlar Üzerine Müşterek Bahis Kabul Etme Hak ve Yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne Devrine İlişkin 22 Kasım 2013 tarih ve 2013/5596 sayılı B.K.K'nın 1. maddesinde de Türkiye Jokey Kulübünün denetiminin Bakanlık tarafından uygun veya gerekli görülecek tarihlerde yerine getirileceği açıkça belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Türkiye Jokey Kulübü Genel Müdürlüğünün iş ve işlemleri, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca 2010 yılında denetlenmiş ve yapılan denetim sonucu 11.10.2010 tarih ve 38-2010/4 numaralı İnceleme Raporu düzenlenmiştir. Ayrıca, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca Ekim 2013'te normal denetim programı dahilinde Türkiye Jokey Kulübüne bağlı 8 hipodrom müdürlüğünün idari, mali ve teknik yönden yürüttüğü iş ve işlemler, görevlendirilen sekiz müfettiş heyeti tarafından eş zamanlı olarak denetlenmiş ve yapılan

denetimlere ilişkin İnceleme Raporları düzenlenmiştir.

5 - Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Ekim 2011 tarihinde Van İlinde meydana gelen deprem sonrası bölgede bulunan yetiştiricilerin barınaklarının yıkılması nedeniyle damızlık ve besilik hayvan yetiştiricilerinin mağduriyet yaşadığı belirtilmiş, acil önlem olarak giderleri 6132 sayılı Kanun gereği özel hesaptan karşılanmak üzere, hayvanların barınak ihtiyaçlarının temini için proje hazırlandığı, bahse konu hizmetlerin yapılabilmesi için geri ödemek şartıyla 1.500.000,00 TL avans verilmesi talep edilmiştir. Bu talep Bakanlık Makamınca uygun görülerek kullandırılmıştır. İhtiyaç duyulan işin yapılması için kullanılan tutar daha sonradan özel hesaba iade edilmiştir.

Bakanlık Makamının 19.04.2011 tarih ve 49 sayılı Oluru ile uygulamaya konulan, Özel hesabın işletilmesiyle ilgili usul ve esasları belirleyen Özel Hesaba Ait Kullanım Kılavuzununun 16 ncı maddesinde, özel hesabın giderleri arasında; Bakanlıkça hazırlanacak hayvancılığın geliştirilmesi ile ilgili her türlü proje için özel hesaptan harcama yapılacağı belirtilmiştir. Kaldı ki, Van İli hayvancılığı için özel hesaptan kullandırılan tutar yaşanan bir afet sonrası zorunlu olarak ihtiyaç duyulan ülke hayvancılığının ihtiyacı doğrultusunda kullanılmış ve kullanılan tutar özel hesaba intikal ettirilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak; 1- Bakanlığın at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis organizasyonu yapmak hak ve yetkisi, 6132 sayılı Kanuna dayanılarak 1953 yılından itibaren, bedelsiz olarak Bakanlar Kurulu Kararlarıyla Türkiye Jokey Kulübüne devredilmektedir.

6132 sayılı Kanunda bu hakkın devrinin bedelli mi yoksa bedelsiz mi yapılacağına ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Konuyla ilgili Kurum cevabında, 6132 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki "...at yetiştirme ve ıslahını teşvik gayesi ile kurulmuş ve amme menfaatine çalıştığı usulen onanmış derneklerden uygun görülecek bir veya bir kaçına muayyen şartlarla.. devredileceği..." hükmüne dayanılarak bedelsiz olarak devredildiği belirtilmekte ise de; bu hükmün, bir hakkın amme menfaatine çalışan bir derneğe mutlaka bedelsiz devredileceği anlamına gelmemektedir. Diğer yandan, aynı maddede yer alan "...muayyen şartlarla.... devredileceği...." hükmünün göz ardı edildiği anlaşılmaktadır. Muayyen şartlar ifadesi Kanunda tanımlanmamış olmakla birlikte, muayyen şartlar ifadesinin bedelli devir şartını da kapsamayacağı şeklinde yorumlanmasının uygun olmayacağı düşünülmektedir.

6132 sayılı Kanunda bedel alınmayacağına ilişkin açık bir hükmün bulunmaması ve kamuya ait gelir getirici benzer hakların devri veya kiralanması durumlarında ihale

edilmesinin genel bir uygulama olması da dikkate alındığında, at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis organizasyonu yapmak hakkının ihale yoluyla bedelli olarak devrinin Hazine menfaati bakımından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

2-a- Özel Hesap, 5018 sayılı Kanunun uyarınca bir kamu kaynağı olup, aynı zamanda Bakanlığın özel geliri niteliğindedir. Kanunun Tanımlar kısmında Özel gelir; "... idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ... sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirler" şeklinde tanımlanmış olup, özel hesaba aktarılan kaynak Bakanlığın 6132 sayılı Kanunda belirtilen faaliyetlerden kaynaklanan bir gelir olması nedeniyle, bu gelirin Özel Gelir olduğu aşikardır. Aynı Kanun'un 13 üncü maddesine göre Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçesinde gösterilmesi, 39 uncu maddesinde ise özel gelirler karşılığında tahsis edilen özel ödenek miktarlarının Bakanlığın bütçesine kaydedilmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun uyarınca özel hesaptaki kaynağın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanması ve tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolün sağlanması için özel gelirin Bakanlık bütçesi içinde yer almasının uygun olacağı ve bunun için her hangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmadığı değerlendirilmektedir.

2-b- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 62 nci maddesi uyarınca, muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen şartları taşıması gerekmekte olup, ayrıca bunların muhasebe yetkilisi setifikalı olmaları gerekmektedir. Ayrıca, Özel Hesap Kullanım Kılavuzundaki, "özel hesabın muhasebe hizmetlerinin Bakanın görevlendireceği personel tarafından ve muhasebe hizmetlerinin Yüksek Komiserler Kurulu Genel Koordinatörlüğü bürosundan yürütüleceği hükmünden de bu hizmetin Bakanlık personeline yürütüleceği açık olduğu değerlendirilmektedir.

3- Kurum cevabında; Bakanlık Makamının oluru ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca özel hesabın en son yapılan denetim tarihlerinden, teftişin başlatıldığı tarihe kadar olan dönemdeki özel hesabın iş ve işlemlerinin denetimine başlandığı ifade edilmiştir. Bulguda da belirtildiği üzere, 2009 yılından 2015 yılına kadar geçen 6 sene içinde Bakanlık tarafından özel hesap üzerinde denetim yapılmadığı anlaşılmaktadır. *Kullanım Kılavuzu gereğince*, özel hesabın iş ve işlemlerinin Bakanlık tarafından denetiminin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4- Türkiye Jokey Kulübünün 6132 sayılı Kanun gereğince Bakanlık tarafından teftiş ve denetiminin yapıldığına dair hazırlanmış rapor sunulmamıştır. Kurum cevabında her ne kadar 2010 yılında bir inceleme raporu düzenlendiği belirtilmekte ise de bu rapor cevap ekinde sunulmamıştır. Türkiye Jokey Kulübünün Bakanlık tarafından 6132 sayılı Kanun gereğince gerekli teftiş ve denetiminin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

5- 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun' un Ek 1 inci maddesinde, özel hesapta biriken paranın, at ıslahı ve tesisleri ile hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça sarf edileceği veya yarış müessesesine sarf ettirileceği belirtilmektedir. Kanun hükmünde bu hesaptaki paradan özel veya kamu kurum ve kuruluşuna borç verileceğine ilişkin her hangi bir hüküm bulunmaması nedeniyle, yapılan bu borç verme uygulamasının Kanuna uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 16:

Kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılması gereken 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının kullanılmaması;

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesi uyarınca, kıdem tazminatı alma hakları bulunan personelin kıdem yılları esas alınarak, İdare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemleri olmak üzere, vadelerine göre ayrılıp ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" ve "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" nda izlenmediği anlaşılmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "*Temel Kavramlar*" başlıklı 5 inci maddesinde;

"Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür: ...

b) Dönemsellik: Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır. ...

i) İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz" ...denilmektedir.

Ayrıca Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 284, 285, 331 ve 332'inci maddelerinde "372- 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları"na ilişkin olarak hesabın

niteliği ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, kıdem tazminatının hesaplanarak kayıtlarda takip edilip karşılık ayrılması İş Kanunu, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereğidir.

Mali tabloların eksik bilgi üretmesini önlemek için 372 - 472-Nolu Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının çalıştırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu hakkında Bakanlık merkez ve taşra birimlerine 12 Mayıs 2015 tarihli ve 1906 sayılı uyarı yazısı gönderilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin tesis edilebilmesi için Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarına uyarı yazıları gönderildiği belirtilmiştir.

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

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

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIĞI
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	57
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	58
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	58
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	58
5. GENEL DEĞERLENDİRME	59
6. DENETİM BULGULARI.....	66

1. ÖZET

Bu rapor, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ,
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın hazırladığı üç temel belge olan 2013-2017 Stratejik Planı, 2014 Mali Yılı Performans Programı ve 2014 Mali Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planının mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı; Performans Programının mevcudiyet ve sunum kriterlerini karşıladığı, zamanlılık kriterini karşılamadığı görülmüştür. Faaliyet Raporunun ise; mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterini kısmen karşıladığı belirlenmiştir.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, kriterlere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge

açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve

bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıdaki Tablo-1, Tablo-2 de görülmektedir:

Tablo 1: Stratejik Plan ve Performans Programının Değerlendirme Kriterleri

Mevcudiyet: Stratejik planın yayımlanmış olması.
Zamanlılık: Stratejik planın yasal süreler içerisinde hazırlanması.
Sunum: Stratejik planın şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması.
İlgililik: Amaçlar ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olması.
Ölçülebilirlik: Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması.
İyi tanımlanma: Hedeflerin açık ve net bir tanımının olması.

Tablo 2: Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri

Mevcudiyet: Faaliyet raporunun yayımlanmış olması.
Zamanlılık: Faaliyet raporunun yasal süreler içerisinde hazırlanması.
Sunum: Faaliyet raporunun şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması.
Tutarlılık: Performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması.

Doğrulanabilirlik: Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması.

Geçerlilik/ İkna edicilik: Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması.

STRATEJİK PLAN

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın 2013-2017 Stratejik Planında altı (6) adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu altı amaca ulaşmak için de 17 stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için de 143 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Stratejik Plan ile ilgili olarak Tablo-1'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planının mevcut olduğu,

Zamanlılık;

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Stratejik Planının mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

Sunum;

Kalkınma Bakanlığının hazırladığı "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu", stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Stratejik Planının Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere uygun olduğu,

İlgililik;

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Stratejik Planında yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla, performans göstergelerinin de belirlenen stratejik hedeflerle ilgili olduğu, tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik;

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Stratejik Planındaki 17 adet stratejik hedef için belirlenen 143 adet göstergesinin 141 adedi için ölçülebilir ifadeler ve ölçmeye imkan verecek sayı, tarih, oran vb. belirlenmiş iken, 2 göstergenin performans programında yer almadığı görülmüş olup bu nedenle kıyaslama yapmaya imkan verecek herhangi bir sayı, oran da bulunmamaktadır.

İyi Tanımlanma;

İlgililik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olduğu tespit edilen performans göstergelerinin ve bu göstergelerin ilgili olduğu hedeflerin iyi tanımlandığı kanaatine varılmıştır.

PERFORMANS PROGRAMI

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programında 17 adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de 150 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Performans Programı ile ilgili olarak Tablo-1'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet;

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programının mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Zamanlılık;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre; Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderirler ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen sürede hazırlanmadığı ve kamuoyuna açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Sunum;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehber’de ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Performans Programının Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri ile Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlandığı tespit edilmiştir.

İlgililik;

- Performans Hedefinin İlgililiği;

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği 17 adet performans hedefinin tamamının çıktı/sonuç odaklı olduğu tespit edilmiştir.

- Performans Göstergesinin İlgililiği;

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2014 Mali Yılı Performans Programında yer alan 150 adet performans göstergesinin tamamının performans hedefiyle ilgili olduğu tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik;

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgililik kriterine göre ilgili olmadığı tespit edilen göstergeler ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Performans Programında belirlenmiş olan 150 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

İyi Tanımlanma;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans programlarında yer alan performans hedef ve göstergelerinin sade ve anlaşılır olması esastır.

Ölçülebilirlik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olmadığı tespit

edilen göstergeler iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmaz. Dolayısıyla ölçülebilir olduğu tespit edilen 150 adet performans göstergesinin tamamının iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak Tablo-2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet;

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi hükümleri çerçevesinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

Zamanlılık;

Bakanlığın Faaliyet Raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinin 2'nci fıkrasında belirtilmiş olan sürelerde yayımlandığı görülmüştür. Aynı maddede Faaliyet Raporunun kamuoyuna açıklandığı tarihte bir örneğini Sayıştay'a göndermesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak Faaliyet Raporunun yayımlanmış olduğu tarihte Sayıştay'a gönderilmediği belirlenmiştir.

Sunum;

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yayımlanan 2014 yılı Faaliyet Raporunun "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yapılan incelemede "Genel Bilgiler" bölümünde yer alması gereken iç ve dış denetim raporlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere değinilmediği; ayrıca "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alması gereken "Mali Denetim Sonuçları" başlık ve değerlendirme kısmının da yer almadığı tespit edilmiştir.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Faaliyet Raporunun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre sunum kriterini kısmen karşıladığı görülmüştür.

Tutarlılık;

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler (iyi tanımlanma kriterini sağlayıp sağlamadığına bakılmaksızın) tutarlılık kriteri değerlendirmesine tabi tutulmuştur. Tutarlılık kriteri değerlendirmesi, performans programlarında ve faaliyet raporlarında sunulan

performans hedefleri ve göstergeler arasındaki tutarlılığın gözden geçirilmesi vasıtasıyla gerçekleştirilmiş olup Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporunun tutarlılık kriterini karşıladığı görülmüştür.

Doğrulanabilirlik;

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmiş ve Faaliyet Raporunun doğrulanabilirlik kriterini karşıladığı görülmüştür.

Geçerlilik/İkna Edicilik;

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Faaliyet Raporunun geçerlilik/ikna edicilik kriterini karşıladığı tespit edilmiştir.

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Kamu idaresinin 2014 Yılı Performans Programında yer alan performans hedeflerini ve bu hedeflere ait gerçekleşmeyi ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Yapılan performans denetimi sonucunda Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleşmeleri

ölçtüğü değerlendirilmiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın hazırlayacağı stratejik yönetim unsurlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri ve bulgular çerçevesinde yeniden gözden geçirilmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1:

2014 Yılı Performans Programının mevzuatta belirtilen sürede kamuoyuna açıklanmaması, Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına gönderilmemesi;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans Programının İlgili İdarelere Gönderilmesi ve Kamuoyuna Açıklanması” başlıklı 7'nci maddesinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanan performans programlarını en geç Mart ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına göndermeleri gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Kurumun Performans Programını mevzuatta öngörülen sürede hazırlamayıp 28.03.2014 tarihinde kamuoyuna açıkladığı ve 25.03.2014 tarihinde Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığına gönderdiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında: *"5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri çerçevesinde Bakanlığımız 2013-2017 Stratejik Planına bağlı olarak performans programları hazırlanmakta ve izleme ve değerlendirmeleri yapılmaktadır. Mevzuat çerçevesinde hazırlanan performans programları bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmektedir.*

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre Performans Programlarına nihai halinin verilmesi Ocak ayı içerisinde olmaktadır. Bakanlığımız tarafından mevzuatta belirtilen sürede hazırlanan ve nihai hali verilen performans programlarının, dizgi ve baskı aşamasındaki gecikmelerden dolayı 2014 Yılı Performans Programının kamuoyuna açıklanmasında ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına gönderilmesinde gecikme yaşanmıştır.

Söz konusu mevzuat kapsamında bundan sonra hazırlanacak performans programları nihai hali verilince Ocak ayı içerisinde kamuoyu ile paylaşılacak ve ilgili Bakanlıklara gönderilmesi hususlarında yasal sürelerle dikkat edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak: İdare tarafından verilen cevapta 2014 Yılı Performans Programının kamuoyuna açıklanmasında ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına gönderilmesinde dizgi ve baskı aşamasındaki gecikmelerden dolayı gecikme yaşandığını kabul etmişlerdir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9 uncu maddesi ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri çerçevesinde bundan sonra hazırlanacak performans programları nihai hali verilince Ocak ayı içerisinde kamuoyu ile paylaşılarak ve ilgili Bakanlıklara gönderilmesi hususlarında yasal sürelerle dikkat edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2:

Bakanlığın hazırlamış olduğu İdare Faaliyet Raporunun sayıştay'a zamanında gönderilmemesi;

Bakanlığın hazırlamış olduğu Faaliyet Raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte belirtilmiş olan sürelerde yayımlanmıştır. Ancak Faaliyet Raporunun kamuoyuna açıklandığı tarihte bir örneğini Sayıştay'a gönderilmediği belirlenmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi, İlgili İdarelere Verilmesi ve Bu İşlemlere İlişkin Süreler" başlıklı 11'inci maddesinin (2) numaralı bendinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporlarının üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı ve bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderileceği hükme bağlanmıştır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından hazırlanan 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu 27.02.2015 tarihinde kurum web sitesi aracılığıyla yayımlanmıştır. Ancak, 2014 yılı İdare Faaliyet Raporunun bir örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştay'a gönderilmediği

anlaşlmıştır.

Anılan mevzuat hükmü çerçevesinde; üst yöneticiler tarafından kamuoyuna açıklanan İdare Faaliyet Raporunun bir örneğinin en geç Şubat ayı sonuna kadar Sayıştay'a gönderilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: *"Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 11. maddesinde "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç (Değişik ibare:RG-22/11/2014-29183) Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Bakanlığa gönderilir." denilmektedir.*

Bakanlığımız 2014 yılı Faaliyet Raporu mevzuatta belirtilen süresi içerisinde hazırlanarak 27 Şubat 2015 tarihinde kamuoyuna duyurulmuştur. Ancak dizgide oluşan gecikmeden dolayı Faaliyet Raporu süresi içerisinde Sayıştay Başkanlığına gönderilememiştir.

Bundan sonraki dönemlerde Faaliyet Raporlarının mevzuatta belirtilen tarihlerde Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi hususunda gerekli tedbirler alınacaktır" denilmiştir.

Sonuç olarak: İdare tarafından verilen cevapta Bakanlığın hazırlamış olduğu faaliyet raporunun dizgide oluşan gecikmeden dolayı süresi içerisinde Sayıştay Başkanlığına gönderilemediği belirtilmiş olup bundan sonraki dönemlerde Faaliyet Raporlarının mevzuatta belirtilen tarihlerde Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi hususunda gerekli tedbirler alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Bakanlığın hazırlamış olduğu 2014 yılı Faaliyet Raporunda yer alması gereken bazı başlık ve değerlendirmelere yer verilmemesi;

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yayımlanan 2014 yılı Faaliyet Raporunun "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yapılan incelemede "Genel Bilgiler" bölümünde yer alması gereken iç ve dış denetim raporlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere değinilmediği; ayrıca "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alması gereken "Mali Denetim Sonuçları" başlık ve değerlendirme kısmının yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinin (a) fıkrasında iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere "Genel Bilgiler" bölümünde kısaca yer verilir denilmiş, "Faaliyete İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" in yer alacağı bölümün düzenlendiği (c) fıkrasında ise iç ve dış denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere bu başlık altında yer verilir denilerek denetim sonuçlarının Faaliyet Raporunda yer alması gerekliliği vurgulanmıştır. Ancak Bakanlığın 2104 yılı Faaliyet Raporunda yukarıda belirtilmiş olan bölüm ve değerlendirmelere yer verilmediği görülmüştür.

Anılan mevzuat hükmü çerçevesinde; üst yöneticiler tarafından kamuoyuna açıklanan İdare Faaliyet Raporunda Mali Denetim Sonuçları başlık ve değerlendirilmesi kısmına yer verilmesi ve Genel Bilgiler bölümünde dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere değinilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: *"Bakanlığımız 2015 yılı Faaliyet Raporunda, Genel Bilgiler Bölümünde İç ve Dış Denetim Raporlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere, faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde ise Mali Denetim Sonuçlarına yer verilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak: İdare tarafından verilen cevapta da kabul edildiği üzere, yıllık faaliyet raporlarının genel bilgiler bölümünde iç ve dış denetim raporlarına ilişkin tespit ve değerlendirmeler ile faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde ise mali denetim sonuçlarına yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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