



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI  
DESTEKLEME KURUMU  
2016 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2017



## **İÇERİK**

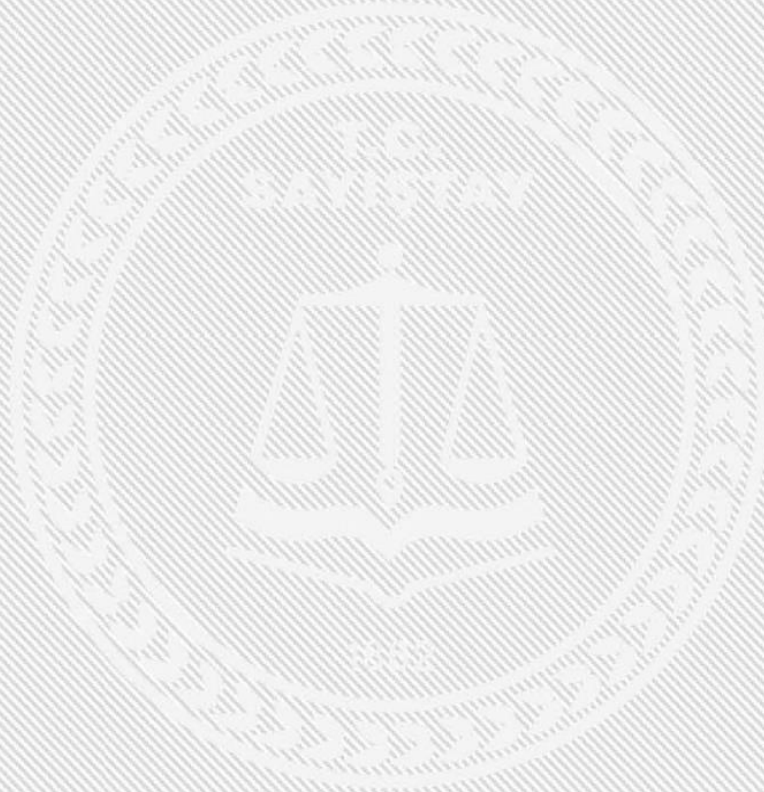
<b>TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>FON (İPARD) BÜTÇESİ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>15</b>



**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI  
DESTEKLEME KURUMU**

**2016 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.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	7
7.	EKLER.....	11





## **KISALTMALAR**

**TKDK** : Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu



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

### **Mali Yapı:**

İdari ve mali özerkliği bulunan özel bütçeli bir kamu kurumu olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir. Maliye Bakanlığının 28.01.2008 tarih ve 878 sayılı görüşü ile de Kurumun 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadığı teyit edilmiştir.

Kurumun işletme bütçesi ile merkez ve taşra (il koordinatörlükleri) göz önüne alınarak stratejik planın, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması gibi görevler İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünün sorumluluğundadır. Merkezde ve il koordinatörlüklerinde harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri bulunurken, muhasebe yetkilileri sadece merkezde bulunmaktadır.

İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünde görevli personel; bütçe, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamak ve harcamaları gerçekleştirmek, bunlarla ilgili hesap evrakını düzenlemek, kesin hesabı ve diğer mali belge ve raporları hazırlamakla yetkilendirilmiştir.

Kurumun mali iş ve işlemlerine esas teşkil etmek üzere “Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar” hazırlanmıştır. Mevcut düzenleme Başkanlık Makamının 28.03.2012 tarih ve 5490 sayılı onayı ile yürürlüğe girmiştir. TKDK'nın mali yönetim, bütçe ve muhasebe işlemleri bu Usul ve Esaslara tabidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, faaliyet raporu ve hesapların işleyişine ilişkin benzer hükümlere, Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar'da da yer verildiği görülmektedir.

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

Mali işlemlerde kullanılacak ve ödeme evraklarına bağlanacak belge ve dokümanlar için Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, taşınır mal ve malzemelerin kayıt işlemlerinde ise Taşınır Mal Yönetmeliğine göre işlem yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Kurum bütçe teklifi gelecek iki yılın bütçe tekliflerini içerecek şekilde hazırlanmaktadır. Kurum bütçe teklifi hazırlandıktan sonra TKDK, Kurum olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) ile ilişkilendirildiği için bütçe teklifini bu birime göndermekte ve TKDK'nın bütçesi TRGM bütçe teklifi içinde transferler hesap kodu içerisinde bütçeleştirilmektedir. Bütçe Kanunu Mecliste kabul edildikten sonra da Maliye Bakanlığının serbest bıraktığı limitler dâhilinde TRGM bütçesi içine konulan ödenekler TKDK'nın banka hesabına transfer edilmektedir. TKDK da gönderilen ödeneklerden harcamalarını gerçekleştirmektedir.

TKDK'nın 2016 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 1 no'lu tabloda yer almaktadır.

**Tablo 1: Bütçe Gerçekleştirmeleri Tablosu**

Gider Türleri	2016 Bütçe Ödeneği(TL)	2016 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşme % Oranı
01 Personel Giderleri	203.387.634,00	169.636.247,00	83,41
02 Sos. Güv. Kur. Dev. Primi Gid.	36.451.447,00	30.792.738,00	84,48
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	138.250.018,00	75.577.885,00	54,67
05 Cari Transferler	1.275.000,00	65.977,00	5,17
06 Sermaye Giderleri	8.339.110,00	2.256.805,00	27,06
<b>Toplam</b>	<b>354.181.356,00</b>	<b>263.124.353,00</b>	<b>71,79</b>

**Muhasebe ve Raporlama:**

TKDK'nın Kuruluş Kanununun 15'inci maddesine göre kurum bütçesi mali yıl itibari ile Kurum tarafından hazırlanır ve Bakan onayıyla yürürlüğe girer. Kurum harcamaları “Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar” çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Kurum bütçesinin hazırlanması ve uygulanması, bütçenin hangi cetvellerden oluşacağı, kesin hesabın çıkarılması, kesin hesabın hangi cetvellerden oluşacağı, mali anlamda sorumluların kimler olacağı, kullanılacak defterler ve kayıt düzeninin ne şekilde oluşturulacağı ve kurum hesap planının neleri içereceği bu Usul ve Esaslarda düzenlenmiştir.

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 93' üncü maddesinde TKDK

Muhasebe Birimince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu belirtildikten sonra aynı Esasların 98 inci maddesinde, bu Usul ve Esaslarda hüküm bulunmayan hâllerde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin muhasebe ilke ve kuralları ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğindeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 93'üncü maddesinde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Muhasebe Birimince hesap dönemi sonunda düzenlenecek belgeler sayılmıştır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

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

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.



## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması**

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 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"nda ve "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı"nda izlenmediği anlaşılmıştır.

Kurumun çıkardığı "Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar"ın 98'inci maddesinde, bu Usul ve Esaslarda hüküm bulunmayan hâllerde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin muhasebe ilke ve kuralları ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğindeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

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

"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'üncü, 285'inci, 331'inci ve 332'inci maddelerinde, 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının niteliği ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

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

**Kamu idaresi cevabında;** 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 3'üncü maddesine göre çalışanların kıdem tazminatı hakkının olmadığını belirtmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan ihaleler kapsamında ise alt işverenler tarafından işçi çalıştırıldığı ve ilgili hizmet alımlarının üç yıllık olarak ihale edildiği belirtilmiştir. İlgili ihalelerin, 8 Şubat 2015 tarih ve 29261 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik” çıkmadan önce gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda kıdem tazminatına hak kazanacak personel sayısının hesabında kullanılan hizmet cetvelleri gibi kişisel belgelerin Kurum nezdinde ve alt işverende bulunmadığı belirtilmiştir. Kıdem tazminatları karşılıklarının izleyebilmesi için, 2017 yılında yapılması planlanan ve 2018-2020 yıllarını kapsayacak olan ihalelerde çalıştırılacak işçilerden kıdem tazminatı hakkına sahip olacakların sayısı ile ilgili evrakların temini için ihale şartnamelerinde gerekli düzenlemelerin yapılacağı hususu da Kurum cevabında yer almaktadır.

**Sonuç olarak** Kurum,4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihaleler kapsamında ise alt işverenler tarafından işçi çalıştırıldığı ve ilgili hizmet alımlarının 3 yıllık olarak ihale edildiği belirtilmiştir. İlgili ihalelerin “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik” çıkmadan önce gerçekleştiği ve bu kapsamda kıdem tazminatına hak kazanacak personel sayısının hesabında kullanılan hizmet cetvelleri gibi kişisel belgelerin Kurum nezdinde ve alt işverende bulunmadığı belirtilerek ilgili hesapların kullanılmadığı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik, 08.02.2015 tarihinde yayınlanmasına rağmen 11.09.2014 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Savunmada üç yıllık yapıldığı belirtilen ihalelerin tarihi, adı geçen Yönetmeliğin geçerlilik tarihinden öncedir. Ne var ki Yönetmelik, ihalelerin gerçekleşmesinden sonra yayınlanmıştır. Örneğin 600 Kişi ile Malzemesiz ve Muhtelif Personel Hizmet Alımı işinin ihalesi 27.11.2014 tarihinde yapılmıştır. Dolayısıyla Kurum ihale dökümanlarında kıdem tazminatı ile bilgiler yer almamaktadır (Kurum bu bilgileri istememiştir). “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı

Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmeliğin 12'inci maddesi uyarınca oluşturulması gereken özlük dosyaları da Kurum tarafından oluşturulmamıştır. Bu sebeplerden 2016 yılında 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesapları kullanılmamıştır

Kurum hesaplarında 2016 yılında 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının kullanılmamasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

## **BULGU 2: Kurumun Merkez Teşkilatında Kanunda Öngörülenin Üzerinde Personel İstihdam Edilmesi**

Merkez teşkilatında, Ankara İl Koordinatörlüğünde görev yapan personelden, uzun süreli görevlendirmeler yapılarak Kuruluş Kanunu uyarınca merkezde istihdam edilebilecek azami personel sayısının aşıldığı görülmüştür.

5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 'Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmaları' başlıklı 14'üncü maddesinde, "*Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.*" hükmü yer almaktadır.

Kurumdan alınan verilere göre Merkez teşkilatında, 2016 yılı sonu itibariyle, geçici görevlendirmelerle birlikte toplam 256 personel çalışmaktadır. Bu duruma göre Kanunda öngörülmüş olan istihdam sayısının (180 kişi) neredeyse bir buçuk katı personelin Merkezde çalıştığı açıkça söylenebilir. Merkezde kadrolu çalışanlar dışındakiler, Ankara İl Koordinatörlüğü personeli olup geçici görevlendirmeler ile Merkez teşkilatında çalışmaktadır. Bu durumun nedeni araştırıldığında, Merkez teşkilatında iş yükünün fazlalığı ve mevcut merkez teşkilatı personeli sayısının iş yükü karşısında yetersiz olması gerekçe olarak belirtilmiştir.

5648 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde yer alan Merkezde azami 180 personel çalıştırılacağına ilişkin hüküm karşısında, geçici görevlendirmelerle birlikte Merkezde 256 adet personelin çalışmasının yasal dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kuruluş Kanununun yayınlandığı tarihten sonraki dönemde İl Koordinatörlüklerinin sayısının artması, proje sayısının çoğalması, prosedürlerin fazlalığı gibi nedenlerden dolayı merkez teşkilatında, Kanunda ön görülenin fazla personele ihtiyaç

duyulduğu belirtilmiştir. IPARD kapsamında da iş yükünün arttığı ve Avrupa Komisyonun iç denetçi ve uzman olmak üzere belirli sayıda personelin merkezde görevlendirilerek rapor yazılması talebinde bulunduğu da ifade edilmiştir. Sayılan bu nedenlerle Merkezde istihdam edilen personel sayısının 180'i geçtiği, bu fazlalığın Ankara İl Koordinatörlüğü ile merkez teşkilatı arasında harcırahsız olarak geçici görevlendirilmeden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Merkez teşkilatı için öngörülenden fazla sayıda personel istihdam edilmesinin gerekçesi olarak proje sayısının artması, iş ve işlemlerin yoğunluğu olduğu ifade edilmiştir. Merkezde 180 kişiden fazla personel çalıştıramayacağı Kanunda açıkça ifade edildiğinden iş yoğunluğu gibi gerekçelerle bu sayının artırılmasının uygun olmayacağı, ancak Kanunda yapılacak değişikliklerle belirtilen sayının üzerine çıkılmasının mümkün olacağı değerlendirilmiştir. Merkezde çalışan personel sayısının artırılması için Kuruluş Kanununda değişiklik yapılmasına yönelik çalışma yapılması önerilir.

**7. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****2016 YILI BİLANÇO**

<b>AKTİF</b>		<b>PASİF</b>	<b>CARİ YIL (2016)</b>
<b>1-Dönen Varlıklar</b>	<b>137.245.143,59</b>	<b>3-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>	<b>11.970.795,45</b>
10-Hazır Değerler	124.262.320,57	33-Emanet Yab.Kaynaklar	4.899.539,20
12-Faaliyet Alacak.	14.892,00	36-Ödenecek Diğer Yüküm.	7.026.660,11
14-Diğer Alacaklar	925.251,68	39-Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	44.596,14
15-Stoklar	5.604.509,51	<b>5-Öz Kaynaklar</b>	<b>126.334.368,20</b>
16-Ön Ödemeler	6.438.169,83	50-Net Değer	25.671.152,76
<b>2-Duran Varlıklar</b>	<b>1.060.020,06</b>	57-Geçmiş Yıl.Olumlu Faa. Sonuçları	61.227.743,71
24-Maddi Duran Varlıklar	1.057.647,06	58-Geçmiş Yıl. Olumsuz Faa.Sonuçları	-4.728.761,17
25-Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	59-Dönem Faaliyet Sonuçları	37.787.678,66
26-DiğerDuran Var.	2.373,00		
<b>Aktif Toplamı</b>	<b>138.305.163,65</b>	<b>Pasif Toplamı</b>	<b>138.305.163,65</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>138.305.163,65</b>	<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>138.305.163,65</b>

**Bilanço Dipnotları :**

900	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	109.373.555,07
901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	387.703.209,33
904	ÖDENEKLER HESABI	0,00
905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	278.329.654,26
906	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEK HESABI	0,00
907	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	0,00
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	6.887.880,80
911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	6.887.880,80
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	0,00
921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	0,00

## 2016 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (TL)

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	CARİ YIL (2016)
630	01	Personel Giderleri	169.519.574,07
630	02	Sos.Güv.Kurum Devlet Primi Gid.	30.792.738,08
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	68.593.212,05
630	05	Cari Transferler	65.977,87
630	12	Gelirlerin ret ve iade. kay. giderler	976,32
630	13	Amortisman Giderleri	4.516.464,74
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	2.398.685,58
630	30	Proje kapsamında cari transfer	0,00
630	99	Diğer Giderler	826,00
<b>GİDERLER TOPLAMI (A)</b>			<b>275.888.454,71</b>
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.005,00
600	04	Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gel.	308.311.967,58
600	05	Diğer Gelirler	5.363.160,79
<b>GELİRLER TOPLAMI (B)</b>			<b>313.676.133,37</b>
<b>FAALİYET SONUCU [A-B] (+ / -)</b>			<b>37.787.678,66</b>

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>

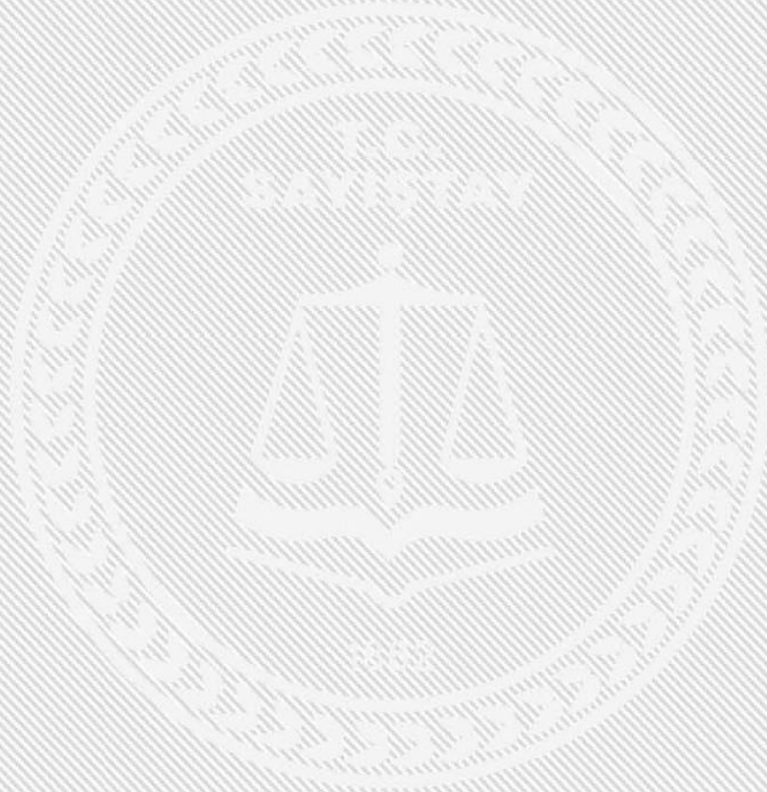




**FON (IPARD) BÜTÇESİ**

**2016 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	15
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	25
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	28
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	29
7.	EKLER.....	31



## KISALTMALAR

<b>ÇYFA</b>	: Çok Yıllı Finansman Andlaşması (MFA)
<b>ÇYİFÇ</b>	: Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve (MIFF)
<b>FGK</b>	: Finansman Genel Koordinatörlüğü
<b>IPA</b>	: Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Yardım Aracı)
<b>IPARD</b>	: IPA Rural Development (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile Desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Programı)
<b>IPSAS</b>	: International Public Sector Accounting Standards (Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları)
<b>MK</b>	: Muhasebe Koordinatörlüğü
<b>PYK</b>	: Proje Yönetim Koordinatörlüğü
<b>TK</b>	: Tahakkuk Koordinatörlüğü
<b>TKDK:</b>	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
<b>UF</b>	: Ulusal Fon
<b>UYG</b>	: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi



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

TKDK'nın genel faaliyet alanı, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların, tarım ve kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik kullandırılmasıdır. Kurum hâlihazırda 25.02.2008 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen IPARD uygulamaktadır.

IPARD Programı ile; tarım sektöründe ve kırsal alanda faaliyet gösteren üreticilerin, özel sektörün ve potansiyel yatırımcıların Tarım ve Kırsal Kalkınma alanında desteklenmesi amacı ile 2007–2013 döneminde uygulamaya konulacak ve AB hibe fonları kırsal kesimde yaşayan halka, çiftçilere, üretici birliklerine ve tarım sektöründe faaliyet gösteren firmalara projeler karşılığında ve sözleşmelerine uygun olarak kullandırılmaktadır.

Türkiye için IPARD Programı Öncelik ve Tedbirleri kapsamında, 3 öncelik ekseninde 7 tedbir ile 17 alt tedbir öngörülmüştür. Ancak Haziran 2013 tarihi itibarıyla, AB komisyonundan 2.Faz illerin altısı için şartlı yetki devri olmak üzere 42 il koordinatörlüğünün tamamı ve tüm tedbir alt tedbirler için yetki devri kararı, yani akreditasyon alınmıştır. TKDK, akredite olmadıkça proje uygulayamamaktadır. IPARD Programı kapsamında uygulanacak sektörler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: Türkiye için IPARD Öncelik ve Tedbirleri Tablosu**

Öncelik Eksen	Tedbir Kodu / Adı	Alt Tedbir
Eksen 1	Tedbir 101. Tarımsal İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılmasına Yönelik Yatırımlar	1- Süt üreten tarımsal işletmeler 2- Et üreten tarımsal işletmeler
	Tedbir 103. Tarım ve balıkçılık ürünlerinin	1- Süt ve süt ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
	İşlenmesi ve pazarlanmasının yeniden yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına ulaştırılmasına yönelik yatırımlar	2-Et ve et ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması 3-Sebze ve meyvenin işlenmesi ve pazarlanması

		4-Balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
	Tedbir 102. Üretici gruplarının kurulmasına destek	
	Tedbir 201. Çevreye ve kırsal peyzajın gelişmesine yönelik faaliyetler	1- Erozyon Kontrolü 2- Su Kaynaklarının Korunması 3- Biyolojik Çeşitlilik
Eksen 2	Tedbir 202. Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması	1- Yetenek kazandırma, harekete geçirme ve yerel kalkınma 2- Yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması stratejisinin hazırlanması
		3- Yerel Eylem Gruplarının faaliyet giderleri
		4- İşbirliği projelerinin uygulanması
		1- Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi
Eksen 3	Tedbir 302. Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi	2- Yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi
		3- Kırsal turizm
		4- Kültür balıkçılığı(Yetiştiricilik)
	Tedbir 501. Teknik Destek	

### IPARD-I Programı ve Bütçesine İlişkin Mali Yapı

Türkiye için IPARD Programı (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı) dönemdeki kırsal kalkınma öncelikleri gözönünde bulundurularak tasarlanmıştır. Bu çerçevede 2007–2013 yıllarını içeren Dokuzuncu Kalkınma Planı ve Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi'nin yanı sıra Avrupa Birliği Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nin stratejik öncelikleri de dikkate alınmıştır. Program 2007–2013 yıllarını içeren yedi yıllık bir süreci içermekte olup, mali çerçevesi üç yıllık dönem için belirlenmiştir.



AB tarafından IPARD Programı kapsamında, 2007-2013 yılları arasında AB katkısı 789.633.030,00 Avro AB katkısı ve Ulusal katkı olarak da 279.666.478,00 Avro olmak üzere toplam bütçe 1.052.844.040,00 Avro olarak öngörülmüştür. 2007-2013 yılları AB katkı miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Yıllar itibarıyla ülkemize tahsis edilmiş olan Çok Yıllı Finansman Anlaşması (ÇYFA) limitleri 2 no'lu tabloda yer almaktadır.

**Tablo 2: Çok Yıllı Finansman Anlaşması Limitleri Tablosu**

Yıl	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Avro	20.700.000	53.000.000	20.560.939	131.300.000	172.500.000	187.387.295	204.184.796

Bu miktarlar gösterge mahiyetinde olup, ÇYFA'nın imzalanması ile birlikte rakamlar netleşmektedir.

IPARD Programının uygulanması için illerde çağrıya çıkılarak faydalanıcıların proje ve başvurularını yapması istenmekte, bunlardan prosedürlere uygun olarak başvurusunu yapanların projeleri incelenerek sözleşme imzalanmakta ve sözleşmede öngörülen işler yapıldıktan sonra da ödemeleri yapılmaktadır. Çağrı ilanına çıkılması, proje ve başvuruların alınması ve durumu uygun olanlarla sözleşme imzalanması Proje Genel Koordinatörlüğü, yapılan sözleşmelere uygun olarak işlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği yine yerinde yapılan kontrollerle Finansman Genel Koordinatörlüğü tarafından yapılarak ödemeler, iadeler ve geri almalarda bu birim altında faaliyet gösteren Ödeme Koordinatörlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Finansman Genel Koordinatörlüğü altında görev yapan Muhasebe Koordinatörlüğü tarafından da IPARD bütçesinin muhasebe kayıt ve işlemleri gerçekleştirilmekte, mali rapor ve tabloları hazırlanmaktadır.

Çağrıya çıkılması, başvuruda bulunulması, başvuruda bulunanların hangi şartları taşıması gerektiği, başvuruda hangi belgelerin aranacağı, başvuruda bulunanların bu işi yapmaları için ilgili kurumlarla ve bankalarla anlaşmalar-protokoller yapılması, projelerin gerçekleştirilmesine ilişkin sözleşmelerin hazırlanması ve imzalanması ve daha sonra işin bitirilmesi ve öngörülen ödemelerin taksitli bağlanarak veya peşin ödenmesi dâhil her şey prosedürler ve yapılan kontroller çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

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

3.000.000 Avro arasında değişen miktarlarda belirlenebilmektedir. Ancak bu miktarlar, faydalanıcıların yaptığı yatırım ve AB'den sağlanan hibe desteği olmak üzere toplam yatırım miktarını ifade etmektedir.

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

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon olarak hem ulusal bütçeden hem de AB'den gelen nakit akışlarının kontrolünü sağlamakla yükümlüdür. IPARD kapsamında yapılan işlerin bedellerinin ödeme emrine bağlandıktan sonra üç iş günü içinde ödenmesi zorunludur.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG) ve TKDK nihai faydalanıcıların ödeme taleplerini zamanında değerlendirmek durumundadır. Ödemenin yapılması için gerekli destekleyici dokümanların alınması ile ödeme emrinin çıkarılması arasında geçen süre 3 ayı aşmayacaktır.

Topluluk katkısının faydalanıcıdan geri alınmasından itibaren, UF IPARD Transfer Hesabından UF IPARD Avro Hesabına aktarılması Banka Protokolüne uygun olarak 3 işgünü içinde tamamlanmalıdır.

Borçlu defterine kaydedilmesinden itibaren iki sene içinde geri alınamayan usulsüzlükten kaynaklı borçlar silinir. Borçların silinmesi durumunda, ilgili topluluk katkısı miktarı IPARD Ulusal Eş-finansman Hesabından UF IPARD Avro Hesabına 3 işgünü içerisinde aktarılır.

Hem IPARD bütçesinden, hem de Avrupa Yatırım Bankası ve benzeri Avrupa kurumlarından sağlanan hibe ve kredi desteklerinin sadece verildikleri IPARD Programı kapsamında kullanılması, bunun dışındaki başka sektör projeler için kullanılmamasını sağlamaktan Yönetim Otoritesi olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü sorumludur.

IPARD Programının bir diğer özelliği de, IPARD Programı kapsamında sağlanacak hibe desteğinin % 25'i kadar bir tutar ulusal eş finansman olarak baştan Milli Bütçeden karşılanacağı kabul edilmektedir. IPARD Programının uygulanmasında gerek AB'den gelen fonların gerekse milli bütçeden yapılan katkının hibe olarak dağıtımında AB mevzuatı ve kuralları geçerlidir.

Diğer bir husus ise, tarımda bu hibe desteğinden faydalanılabilmesi için faydalanıcının talepte bulunduğu hibe desteği miktarı kadar bir yatırım yapmayı kabul etmiş olması gerekir. Yani bir birim yatırım yapacaksa bunun yarısını kendi imkânlarıyla gerçekleştirecek ancak diğer yarısı için hibe desteğinde bulunabilecektir. Sadece dağlık alanlarda ve 40 yaşın altında olan yatırımcılara sağlanan hibe desteği miktarı % 65'e kadar çıkabilmektedir.

AB tarafından sağlanan hibe desteği 2007-2013 yılları arasını kapsamakla birlikte her yıla ilişkin hibe desteği miktarları ve bu hibe desteğinin kullanımı o yılın 1 Ocak - 31 Aralık arasındaki süreyi içermektedir. Prosedürler çerçevesinde o yılki hibe miktarının kullanımına ilişkin n+3 formülü benimsenmiş olup, mesela 2007 yılına ilişkin hibe desteğinin en geç 2010 yılı sonuna kadar kullanılması gerekmektedir. Eğer o yıl için n+3 formülüne göre dönem sonuna kadar kullanılmayan miktarlar varsa bu miktarlar ertesi yıla devretmemekte AB'ye iade edilmektedir.

IPARD Programı kapsamında ülkelere kaynak olarak aktarılması planlanan bütçe tahsisatlarında AB Komisyonu tarafından değişikliğe gidilebilmektedir. IPARD Programı kapsamında AB Komisyonu tarafından 2007-2013 yılları arasında ülkemize yapılan bütçe tahsislerinde de değişikliğe gidilmiştir. IPA kapsamında ülkeler için tahsis edilmesi planlanan tutarlar Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve (MIFF) belgesinde gösterge niteliğinde belirtilmektedir. Ancak kesin tahsisat tutarları Çok Yıllı Finansman Anlaşmasının (MFA) imzalanması ile netleşmektedir. Ülkemiz için ilk olarak 2007-2010 tahsisatlarını içeren MFA imzalanmış ve daha sonra söz konusu anlaşma 2011 yılı tahsisatlarını da içerecek şekilde 2012 yılında revize edilmiştir. Daha sonra imzalanan MFA'lar ile gösterge rakamları revize edilmiştir.

IPARD-I bütçesi, 2016 yılı sonu itibarıyla bitmiştir. IPARD-I'in bütçe kullanım rakamları; çağrı dönemleri, öncelik ekseni ve yıllara göre aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 3: Çağrı dönemlerine göre IPARD-I**

<b>Çağrı Dönemi</b>	<b>Ödemeler (AB+TC) (TL)</b>	<b>Ödemeler (AB+TC) (Avro)</b>
<b>0*</b>	2.714.579,03	777.685,99

1	964.881,70	412.101,83
2	25.525.855,89	10.417.393,55
3	50.057.478,08	20.485.147,33
4	20.666.315,67	8.499.023,34
5	20.558.418,39	8.541.466,69
6	19.471.796,01	7.280.548,25
7	23.765.939,34	8.581.480,53
8	51.905.706,40	18.797.698,84
9	240.153.652,26	87.175.341,34
10	71.656.098,24	26.003.576,43
11	622.685.532,93	220.301.318,60
12	769.796.474,51	263.134.992,73
13	401.911.722,57	123.429.598,99
14	555.581.130,08	164.583.862,29
15	270.285.212,10	77.138.161,21
<b>Toplam</b>	<b>3.147.700.793,20</b>	<b>1.045.559.397,94</b>

(\*) Çağrı dönemi olarak ifade edilen ödemeler, teknik destek için yapılan ödemeleri göstermektedir.

Not: Avro cinsinden ödemeler toplamı, AB'nin Türkiye için belirlediği döviz kuru üzerinden, her bir ödemenin karşılığı olan işlem bazlı avro ödemenin karşılığıdır.

**Tablo 4: Öncelik eksenine göre IPARD-I**

Tebdir	Ödemeler	Ödemeler
	(AB+TC) (TL)	(AB+TC) (Avro)
101.1	1.265.035.180,28	402.551.554,49
101.2	805.970.896,48	285.149.915,03
103.1	167.034.683,60	56.423.135,04
103.2	162.858.492,48	52.419.881,66
103.3	163.101.925,22	53.877.428,33
103.4	22.501.413,36	7.900.893,22
302.1	276.672.945,57	96.322.476,55
302.2	121.767.242,62	39.688.163,47
302.3	154.021.105,43	48.489.569,77
302.4	6.022.329,13	1.958.694,39
501	2.714.579,03	777.685,99
<b>Toplam</b>	<b>3.147.700.793,20</b>	<b>1.045.559.397,94</b>

Not: Avro cinsinden ödemeler toplamı, AB'nin Türkiye için belirlediği döviz kuru üzerinden, her bir ödemenin karşılığı olan işlem bazlı avro ödemenin karşılığıdır.

**Tablo 5: Yıllara Göre IPARD-I**

Bütçe Yıllık	Yıl (n+3)	Ödemeler	Ödemeler
		(AB+TC) (TL)	(AB+TC) (Avro)
2007-2008- 2009	2012	41.286.162,34	17.761.251,31
2010	2013	480.687.151,31	178.282.715,91
2011	2014	948.716.597,66	339.973.122,20
2012	2015	674.923.935,13	218.013.448,48
2013	2016	1.002.086.946,76	291.528.860,04
<b>Toplam</b>		<b>3.147.700.793,20</b>	<b>1.045.559.397,94</b>

Not: Avro cinsinden ödemeler toplamı, AB'nin Türkiye için belirlediği döviz kuru

üzerinden, her bir ödemenin karşılığı olan işlem bazlı avro ödemenin karşılığıdır.

### **2016 Yılı IPARD Programı Uygulaması**

Ülkemizde uygulanması öngörülen IPARD Programı AB Komisyonunca 2008 yılı Şubat ayında onaylanmıştır. TKDK'nın kurum olarak Hazine Müsteşarlığınca gerçekleştirilen ulusal akreditasyonu 2010 yılı Temmuz ayında ve AB Komisyonunca gerçekleştirilen akreditasyonu ise 2011 yılı Ağustos ayında tamamlanmıştır. Ancak 2012 yılı Ağustos ayından itibaren bilgilendirme ve tanıtımlar yapılarak, çağrıya çıkılmış ve IPARD Programının uygulamasına girişilebilmiştir.

AB tarafından 2007-2013 yılları arasında AB katkısı 789.633.030 Avro ve Ulusal katkı 263.211.010 Avro olmak üzere toplam miktar 1.052.844.040 Avro olarak öngörülmüştür.

IPARD Programı kapsamında 2016 yılı sonuna kadar 15 defa başvuru çağrı ilanına çıkmıştır. 2016 yılı sonuna kadar (15'inci çağrı döneminde imzalanan 473 adet sözleşme de dâhil olmak üzere) toplam 11.289 adet sözleşme imzalanmıştır. İmzalanan 11.289 adet sözleşmeden 682 tanesi fesih edilmiştir. Feshedilen sözleşme sayısı 682 olmakla beraber, fesih listesinde görülen bazı sözleşmeler varisleri tarafından devralındığından imzalanan sözleşmeler de yeni bir sözleşmeymiş gibi yinelenmemiştir. Buna göre feshedilen 682 adet sözleşme düşüldükten sonra kalan 10.629 adet sözleşmeye sağlanan toplam destek miktarı 3.328.610.740 TL/ 1.145.802.786,7 Avrodur ( Toplam Avro tutarına, her bir sözleşmenin imzalandığı tarihte geçerli olan, AB'nin Türkiye için belirlemiş olduğu aylık döviz kuru kullanılarak ulaşılmıştır.) Bu miktarın 859.396.721,13 Avro'su AB topluluk katkısı, 286.406.065,57 Avro'su Ulusal katkıdır.

2015 yılındaki 15'inci çağrı dönemi de dâhil olmak üzere imzalanan 10.6671 adet (fesihler hariç) sözleşme karşılığı fiilen gerçekleşen ödeme (Ödeme tutarlarına ödemesi yapıp feshedilen projeler dâhildir) 3.147.700.793 TL'dir (1.045.559.397,9 Avro). Bu miktarın 2.360.988.949 TL'si (784.231.405,5 Avro) AB topluluk katkısı ve 786.711.844 TL'si de (261.327.992,4 Avro) ulusal katkı olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında n+3 kuralı gereği harcanması gereken asgari AB Katkısı tutarı 2013 bütçesi olan 204.184.796 Avro'dur.

2016 yılında harcanan AB Katkısı 218.704.236,52 Avro olmuştur. (2016 yılında harcama tutarı ile IPARD Programındaki bütçe limiti arasındaki 19.921.065,5 Avro fark Komisyondan alınan ön-finansmandan kaynaklanmaktadır.) 198.783.171 Avro 2013 yılı

bütçesinden harcanmıştır.

### **Muhasebe ve Raporlama**

IPARD Programı Muhasebe Sistemi:

TKDK'nın IPARD Bütçesini yürütmek üzere uyguladığı muhasebe sistemi, Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak Estonyalı bir muhasebe uzmanından yardım almak suretiyle geliştirilmiştir. Muhasebe sistemi, hesap planı, kayıtlar, mali rapor ve tabloların neleri içereceği, ne şekilde hazırlanacağı vb. hususlar Sektörel Anlaşma kurallarına uygun olarak AB Komisyonu ile bu amaçla yürütülen görüşmeler ve akreditasyonu sonucu kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

IPARD Programının muhasebe işlemleri, Finansman Genel Koordinatörlüğü altında görev yapan Muhasebe Koordinatörlüğü tarafından gerçekleştirilmekte ve IPARD bütçesinin muhasebesi tutulmakta mali rapor ve tabloları hazırlanmaktadır.

Muhasebe sistemi ve dayandığı ilkeler:

TKDK'nın muhasebe prosedürleri, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları'na (IPSAS) dayalı olarak hazırlanmıştır. Sektörel Anlaşma'da çerçevesi çizilen IPARD kayıtlarının özel gereklilikleri de (Sektörel Anlaşmanın 45'inci maddesinde belirtilen döviz kuruyla ilgili gereklilikler gibi), prosedürlere eklenmiştir.

TKDK muhasebe işlemleri çift taraflı kayıt, analitik ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayanır.

Muhasebe sisteminde hem Avro hem de Türk Lirası olarak işlem yapılır.

Finansal yıl 1 Ocak'ta başlar ve 31 Aralık'ta sona erer.

Hesap planının özellikleri:

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

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

gerekli olduğu hallerde, hesaplar finansmanın kaynağını da belirtir. (topluluk veya ulusal katkı) Hesap planı hesap kodu, tedbir kodu, alt tedbir kodu, bütçe kalemi kodu gibi kodları içermektedir. Bu kodlar, hesapların sınıf, tip, kategori, grup ve alt gruplarını belirler.

Muhasebe sistemine kayıt için 6 haneli hesaplar kullanılır (tedbir, alt tedbir, il, sözleşme, faydalanıcı kodu ve taksit kodları ile birlikte).

Örnek; 104111.103.103-1.25.00001.00001.1/2

Kurum tarafından hazırlanan finansal tablolar:

Kurum tarafından hazırlanan finansal tablolar; 1-Bilanço, 2-Gelir Tablosu, 3-Nakit Akış Tablosu, 4-Net Varlıklarda Değişim Tablosu ve 5-Finansal Tablo Notlarından oluşmaktadır.

Finansal tablolar yıllık hesapların bir parçası olarak yıllık olarak hazırlanır ve bütün bir finansal yılı kapsar (1 Ocaktan 31 Aralığa uzanan 12 aylık zaman dilimi). Yıllık hesaplar Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından onaylanarak, ilgili oldukları mali yılı izleyen yılda en geç 30 Nisan'a kadar Avrupa Komisyonuna iletilmelidir.

Finansal Tablolar, *Sektörel Anlaşmanın ve Uluslararası Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri*'nin gerekliliklerine uygun olarak hazırlanır.

Kurum tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolar:

-Aylık Raporlar: -Defteri Kebir, -Mizan

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

-Yıllık Raporlar: TKDK ve Ulusal Fon arasında imzalanmış Mutabakat Zaptına uygun olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fona her yıl 31 Ocak'tan geç olmamak üzere hazırlanır.

Finansman Genel Koordinatörlüğünde Muhasebe Koordinatörlüğü, IPARD Programına ilişkin bütçenin uygulamasını "Bütçe İzleme Formu" ile izlemektedir.

IPARD Programı kapsamında AB'yle karşılıklı olarak imzalanan Sektörel Antlaşma'ya göre kurum tarafından hazırlanan 2016 yılı finansal tabloları; bilanço, gelir tablosu, nakit akış tablosu, net varlıklarda değişim tablosu ve finansal tablo notları ile Giderlerin ve Gelirlerin Deklarasyonu (D-1) ve Hesapların Yıllık Deklarasyonudur (D-2).



## **IPARD- II**

İpard II Programı, 2015 yılında uygulamaya girmiştir. Bu programla ilgili çalışmalar henüz tamamlanmamıştır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı Altında Tarım ve Kırsal Kalkınma Politika Alanı Kapsamında Türkiye Cumhuriyetine Yapılacak Olan Birlik Mali Yardımının Yönetimi ve Uygulanmasına İlişkin Hükümleri Tesis Eden Sektörel Anlaşmanın onaylanması 9 Kasım 2015 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır. Aynı şekilde, Avrupa Komisyonu ve IPA II yararlanıcılarının (Türkiye Cumhuriyeti) mali yardım uygulanması hakkında Çerçeve Anlaşma 28 Nisan 2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2014 – 2020 döneminde uygulanacak IPARD II programı 20 Nisan 2015 tarih ve Ares (2015) 1662628 referanslı Avrupa Komisyonu resmi yazısı ile Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasında İmzalanan Türkiye için yıllık Aksiyon Programına ait ekli Finansman Anlaşmasına ilişkin notaların onaylanması, 14.12.2015 tarihinde Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır. Bu Karar, 19.12.2015 tarihli ve 29567 sayılı Resmî Gazete (Mükerrer)'de yayınlanmıştır. IPARD- II kapsamında 2016 yılında bir defa çağrı ilanı yayınlanmış ve başvuru talepleri alınmıştır.

2016 yılı denetimi IPARD mevzuatı uyarınca düzenlenmiş belgelerden aylık raporlar, üç aylık raporlar, bilanço, gelir tablosu, nakit akış tablosu, net varlıklarda değişim tablosu ve finansal tablo notları ile Giderlerin ve Gelirlerin Deklarasyonu (D-1) ve Hesapların Yıllık Deklarasyonu (D-2) ile diğer belgeler denetime sunulmuş olup denetim bunlar dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Hesapların Yıllık Deklarasyonu (D-2)- Bilanço (Balance Sheet) tablosuna verilmiştir.

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

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabii olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge

ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

IPARD 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi iğerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: IPARD-I İşlemlerinde Yoğun Bürokrasinin Bulunması**

IPARD-I işlemlerinde yoğun bir evrak kullanımı ve bürokrasinin olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır. Başvuru sahibinden çok fazla belge istenmesinin, proje hazırlama konusunda yatırımcılarının isteğini azalttığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Bütçesi büyük ve karmaşık projeler için istenen evraklar, neredeyse aynı şekliyle küçük bütçeli ve basit/sade projeler için de istenmektedir.

IPARD-I'de başvuru sahiplerinden üç teklif alma kuralı, hem başvuru sahibinin hem kurumun iş yükünü artıran işlemlerdendir. Yapım işlerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı /TKDK tarafından açıklanan poz numaraları kullanılmakta ve tekliflerin fiyatlandırılmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı/TKDK tarafından her bir poz numarasına göre belirlenen birim fiyatlar tavan fiyat olarak alınmaktadır. Yapım işleri için alınacak üç teklifte de her bir poz için verilecek fiyatların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı/TKDK güncel fiyatlarını geçmemesi gerekmektedir. Bu şekilde başvuru sahibi üç teklif arasından tavan fiyatlarına göre en fazla indirim yapan yükleniciye yapım işi yaptırılmaktadır. Bu uygulama, faydalanıcıların iş yükünü artırdığı gibi kurumun yoğun bir iş gücü kullanmasını gerektirmektedir. Yüzlerce pozun kontrol edilmesi ve manipülasyon ilgili kontroller Kurumun iş yükünü çoğaltmaktadır. Yapım işleri kamu idarelerinin birim fiyatları baz alınarak gerçekleştirildiğinden IPARD-II'de bu uygulama yerine projelerdeki yapım işinin tamamı için, TKDK tarafından belirlenmiş tek indirim/kırım oranına göre, faydalanıcının tek teklif almasının ve işin gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmesi yapılmıştır. Sabit indirim/kırım oranının belirlenmesinde IPARD-I'deki yapım işlerinin istatistik bilgileri kullanılabilir. IPARD-I'deki her bir çağrı dönemindeki yapım işlerinin indirim oranları ortalamaları toplamının 15'e (çağrı dönemleri sayısı) bölünmesiyle bulunan miktar, IPARD II'de sabit indirim/kırım oranı olarak uygulanabilir. Alternatif olarak IPARD kapsamına giren illerin kalkınmada öncelikli yöreler listesinde yer alıp almamasına göre farklı indirim/kırım oranlarının uygulanması da mümkündür. IPARD kapsamına giren illerden kalkınmada birinci derecede öncelikli olanlar (Ağrı Ardahan, Tokat gibi) için daha yüksek, diğer iller için daha düşük indirim/kırım oranı belirlenerek kalkınmakta öncelikli illere avantaj sağlanabilir.

2014-2020 arasında uygulanacak IPARD-II'de bürokratik işlemlerin azaltılmasının kurumun iş yükünün azaltılmasına katkıda bulunacağı değerlendirilmiştir. IPARD-II işlemlerinde projelerin evraklarında sadeleşme yapılması ve küçük bütçeli projeler için daha az evrak istenmesi, başvuru sayısının artmasına yol açacağı gibi başvuru sahiplerinin ve kurumun işlerini kolaylaştıracaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** IPARD programında yer alan uygunluk kriterlerinin tedbir bazında belirlenmiş olduğundan, bu kriterlerin kontrolünü sağlayan belgelerde proje büyüklüğüne göre ayırım yapmak mümkün olmadığı belirtilmiştir. Buna rağmen, başvuru aşamasında sunulan iş planlarında proje büyüklüğüne göre ayırma gidildiği ifade edilmiştir. Örneğin küçük ölçekli olan ve uygun harcama tutarı 150.000 TL'nin altında olan '302-çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi tedbiri' projelerinde oldukça basit bir iş planı sunabildiği ve yine bu tedbir kapsamında iş planı ve teknik projenin birleştirilerek daha basit bir format haline getirilmesi konusunda çalışmaya başlandığı belirtilmiştir. Faydalanıcıların yapım işlerinde tek teklif almasına ilişkin prosedür değişikliği Hazine Müsteşarlığı'na sunulduğu ve prosedür değişikliğinin Avrupa Komisyonu tarafından onaylanması durumunda, yapım işleri için Çevre Şehircilik Bakanlığı poz fiyatlarından %10 indirim yapılarak tavan fiyatın uygulanacağı da Kurum cevabında yazılıdır. Kurum cevabında IPARD I programının uygulanmasından IPARD II programına geçiş aşamasında, prosedürlerde, belgelerin azaltılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı da belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum, bulguda tespit edilen hususlara katılmış ve gerekli düzenlemelerin ve değişikliklerin mevzuatın/bürokratik sistemin elverdiği ölçüde IPARD II döneminde yapılacağını ifade etmiştir.

**7. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****BALANCE SHEET (Kısa)****Ext.Rate:3,6267**

	31.12.2016		31.12.2015	
	TRY	EURO	TRY	EURO
<b>1-ASSETS</b>	63.259.548,20	17.442.729,81	218.943.307,68	70.935.787,36
<b>10-CURRENT ASSETS</b>	23.461.087,21	6.468.990,32	204.085.637,64	66.122.027,42
<b>15. NON-CURRENT ASSETS</b>	39.798.460,99	10.973.739,48	14.857.670,04	4.813.759,94
<b>19- OTHER ASSETS</b>	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL ASSETS</b>	63.259.548,20	17.442.729,81	218.943.307,68	70.935.787,36
<b>2-LIABILITIES</b>	63.436.359,17	17.491.482,39	222.972.596,89	72.241.243,12
<b>20-CURRENT LIABILITIES</b>	23.637.898,17	6.517.742,90	208.114.926,84	67.427.483,18
<b>21-NON-CURRENT LIABILITIES</b>	39.798.461,00	10.973.739,49	14.857.670,05	4.813.759,94
<b>29. OTHER LIABILITIES</b>	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>8- NET ASSETS</b>	-176.810,97	-48.752,58	-4.029.289,21	-1.305.455,76
<b>80. ACCUMULATED SURPLUSES (DEFICITS)</b>	-176.810,97	-48.752,58	-4.029.289,21	-1.305.455,76
<b>TO. LIABILITIES</b>	<b>63.259.548,20</b>	<b>17.442.729,81</b>	<b>218.943.307,68</b>	<b>70.935.787,36</b>





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>