



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	20

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 2019 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu	6
Tablo 2 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri.....	7
Tablo 3 Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro).....	7

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IPARD	Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TRGM	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
UKKS	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İl Düzeyinde Teşkilatlanılmış Olması Nedeniyle 39 İldeki Faaliyetlerin Desteklerden Mahrum Kalması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

"(1) Kurumun görev ve yetkileri ise şunlardır:

a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım,

bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.

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

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

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

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

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

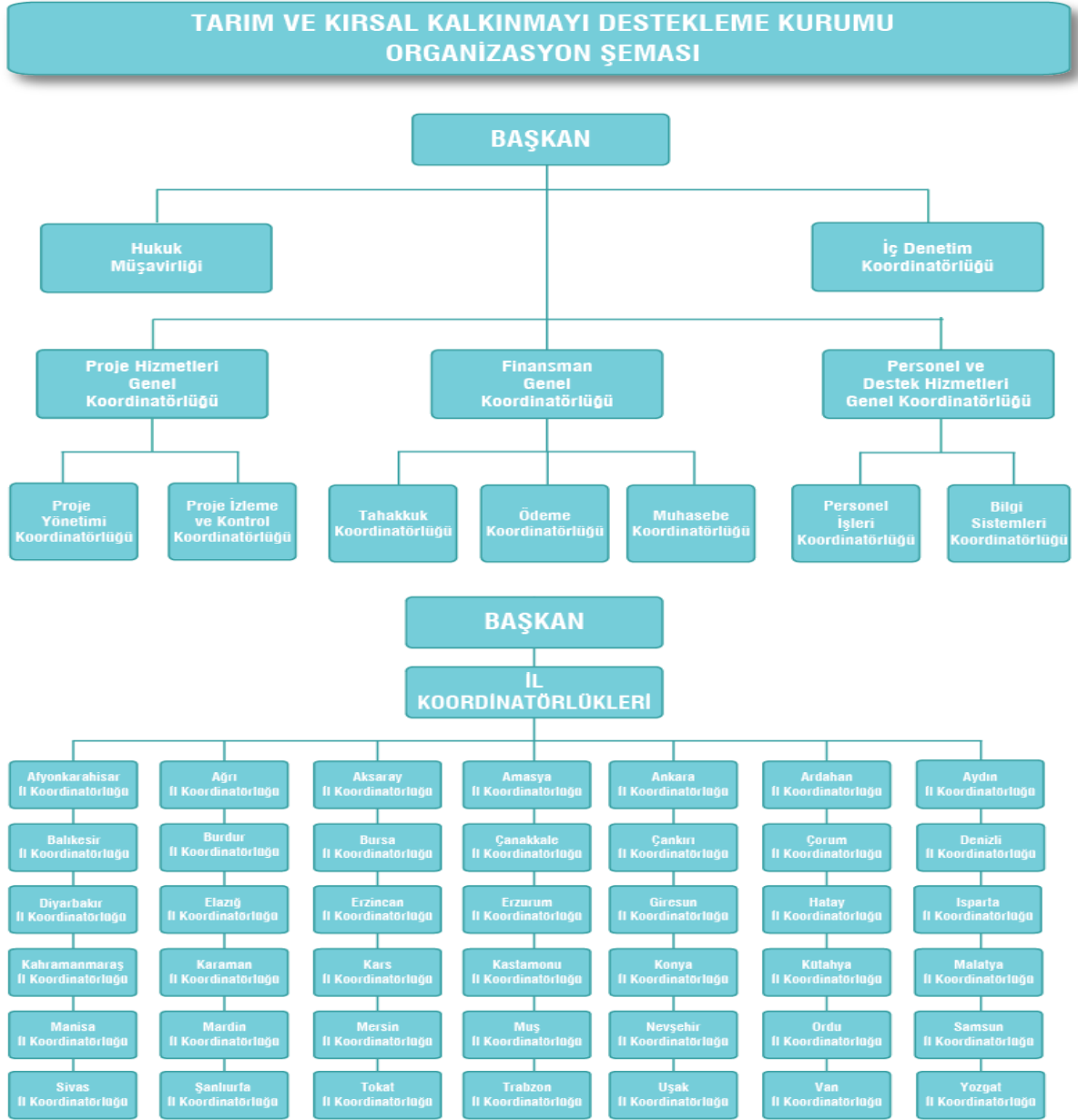
f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek.

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

ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları



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

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

Kurumun insan kaynaklarına ilişkin veriler ise şu şekildedir:

UNVANLAR / TEŞKİLAT	Başkan	Genel Koordinatör	İç Denetim Koordinatörü	I. Hukuk Müşaviri	Koordinatör	İİ Koordinatörü	Denetçi	Uzman	Mütercim	Kısmi Zamanlı Uzman	Destek Personeli	Sürekli İşçi	TOPLAM
Merkez Teşkilatı	1	3	1	1	7	-	17	181	1	12	20	206	450
Taşra Teşkilatı	-	-	-	-	-	42	-	1232	-	50	237	590	2151
GENEL TOPLAM	1	3	1	1	7	42	17	1413	1	62	257	796	2601

Kurumun merkez ve taşra teşkilatında toplam 2601 personel istihdam edilmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 502'nci maddesi gereğince, Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez. Taşra personeli için ise böyle bir sınırlama bulunmamaktadır.

IPA yönetimine ilişkin sorumlulukları bulunan kurumlar ile TKDK'nın bağıllık, ilgililik veya ilişkililik halinde olduğu kamu idareleri aşağıda gösterilmiştir.

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

Bakanlık çatısı altındaki Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kuruluna, 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun 17'nci maddesi gereğince, her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif etmek, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek, desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak görevi verilmiştir.

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

3- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO): Dış Ekonomik İlişkiler Genel

Müdürlüğünün bağlı bulunduğu Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı görevlendirilmiştir. Türkiye'ye IPA II altında sağlanacak fonların mali yönetiminden, işlemlerin mevzuata uygun ve düzenli olarak yapılmasından, iç kontrol sisteminin etkin olarak çalışmasından, IPA çerçevesinde oluşturulan sistemin izlenmesinden genel olarak sorumludur.

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

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

6- Yönetim Otoritesi (MA): Bakanlık Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne (TRGM) bağlı Kırsal Kalkınma Daire Başkanlığı olup, IPARD Programının etkin, etkili ve doğru bir şekilde yönetmekten sorumludur.

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

8- Denetim Otoritesi (AA): Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir.

9- Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesi: Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesinin oluşumu ve görevleri, Sektörel Anlaşma'nın ilgili hükümleri esas alınarak belirlenir. Komitenin sekretarya hizmetleri TRGM tarafından yürütülür.

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

1.3. Mali Yapı

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

TKDK'nın mali yönetim, bütçe ve muhasebe işlemleri kurum tarafından çıkartılan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

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

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

TKDK'nın 2019 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 1 numaralı tabloda, 2019 yılı itibariyle IPARD-II bütçe ve fon kullanımını ise 2 ve 3 nolu tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Gerçekleştirmeleri Tablosu

GİDER KODU	GİDER TÜRÜ	2019 Bütçe Ödeneği (TL)	2019 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşen Giderlerin Bütçedeki % Payı
01	PERSONEL GİDERLERİ	316.566.724,33	294.469.998,42	74,2
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	59.730.065,17	57.825.393,24	14,57
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	103.315.977,54	43.583.692,07	10,98
05	CARİ TRANSFERLER	242.000	183.151,48	0,05
06	SERMAYE GİDERLERİ	1.500.000	778.281,13	0,2
TOPLAM		481.354.767,04	396.840.516,34	100,00

Tablo 2: 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri

31.12.2019 İTİBARIYLA GERÇEKLEŞEN ÖDEMELER (TL ve Avro)						
TEDBİR	AB KATKISI (TL)	AB KATKISI (AVRO)	ULUSAL KATKI (TL)	ULUSAL KATKI (AVRO)	KAMU KATKISI (TL)	KAMU KATKISI (AVRO)
101	314.140.550	58.141.634	104.676.023	19.373.097	418.816.573	77.514.730
103	156.668.764	26.287.510	52.222.922	8.762.504	208.891.687	35.050.014
302	249.846.370	43.895.629	83.282.133	14.631.878	333.128.502	58.527.507
501	3.706.720	610.922	654.127	107.810	4.360.847	718.732
201	1.866.538	294.050	329.389	51.891	2.195.928	345.941
202	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	726.228.942	129.229.744	241.164.594	42.927.179	967.393.536	172.156.923

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

Tablo 3'de görüldüğü üzere, 2019 yılı itibarıyla IPARD II bütçe ve fon kullanımı özetle şu şekildedir:

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

TEDBİRLER	2014-2019 BÜTÇE	ÖDEME	ÖDEME SONRASI KALAN BÜTÇE	DEVAM EDEN SÖZLEŞME *	KALAN BÜTÇE
101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	221.350.000	58.141.634	163.208.366	40.457.659	122.750.707
103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar	124.100.000	26.287.510	97.812.490	26.707.658	71.104.832
201-Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım Tedbiri	3.720.000	294.050	3.425.950	1.166.018	2.259.932
202-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı	15.420.000	0	15.420.000	0	15.420.000
302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirmesi	155.490.000	43.895.629	111.594.371	24.057.171	87.537.200
501-Teknik Destek	5.920.000	610.922	5.309.078	438.946	4.870.132
TOPLAM	526.000.000	129.229.744	396.770.256	92.827.452	303.942.803

* Devam eden sözleşme tutarları 2019 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur (6,3477) baz alınarak hesaplanmıştır.

IPARD II 2014-2019 bütçesi 526 milyon avro olup ödemesi yapılan tutar ise yaklaşık 129,2 milyon avrodur. Ayrıca 2014-2019 bütçe dönemine ait 50,6 milyon avro ödemesi planlanan devam eden sözleşme bulunmaktadır. Ödenen sözleşmelere göre 396,8 milyon avro, devam eden sözleşmeler de hesaba katıldığında 2014-2019 bütçesinden yaklaşık 346,1 milyon avro bütçe kaldığı görülmektedir. Kalan bu tutarın kullanılması için 2019 yılında yayımlanan başvuru çağrılarında yaklaşık 160 milyon avro sözleşme imzalanması öngörülmektedir. Bununla birlikte 2014-2019 bütçesi yıl bazlı olarak 2022 yılı sonuna kadar kullanılabilir.

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 41'inci maddesinde TKDK muhasebe birimince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu belirtilmiş, aynı Esaslar'ın 39'uncu maddesinde muhasebe işlemleri, dönem sonu işlemleri ve yönetim dönemi hesabı işlemleri hakkında Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin kıyasen uygulanacağı ifade edilmiştir.

IPARD Programı, AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere destek olmak amacıyla oluşturulan, Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın Kırsal Kalkınma bileşenidir. Bu program, AB'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır. TKDK'nın kuruluş amacı, Avrupa IPARD Programı fonlarını kullandırmaktır.

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

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

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurumun muhasebe ve raporlama sistemi: TKDK Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar'da, Muhasebe Birimince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu sayılmıştır. Usul ve Esaslar'da hüküm bulunmayan hâllerde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin muhasebe ilke ve kuralları ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

Finansal tablolar yıllık olarak hazırlanıp, bütün bir finansal yılı kapsarmakta ve yıllık

hesaplar Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından onaylanarak, ilgili oldukları mali yılı izleyen yılda en geç 30 Nisan'a kadar Avrupa Komisyonuna iletilmektedir.

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

Kurumun mali raporlama sistemi iki şekildedir:

1) Kurumun cari faaliyetlerini yürütmek üzere milli bütçeden verilen ödeneklerle yapılan harcamalar ile ilgili olarak Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar gereğince yıllık konsolide yönetim dönemi ve eki tabloların hazırlanması ve yıllık Yönetim Dönemi Hesabının ilgili yerlere verilmesi, bunların ilkidir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 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,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ile Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

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

- Aylık Raporlar: Defteri Kebir, Mizan

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

b) Kurumun iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

- c) Hesap ve işlemlerin doğru, tam ve zamanında yapılıp yapılmadığını kontrol etmek,
- ç) Kurumun işlemlerinin mali anlaşmalar ve programlara uygunluğunu kontrol etmek ve raporlamak,
- d) Başkan tarafından denetimle ilgili verilecek diğer görevleri yerine getirmek,
- olarak sayılmıştır.

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

Bununla birlikte, 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un mülga 8'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca, Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından düzenlenen İç Denetim Standartları gereği İç Denetim Koordinatörlüğünün işleyişi ve yönetimi ile iç denetçilerin ve Kurum Başkanının iç denetime ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik esas ve usulleri düzenleyen İç Denetim Koordinatörlüğü Yönergesi, Başkanın Onayı ile yürürlüğe girmiş olup, hâlihazırda yürürlüğü devam etmektedir.

Sektörel Anlaşma ile öngörülen iç denetim gereksinimleri birkaç yılı kapsayan dinamik bir planın geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda, İç Denetim Koordinatörlüğü Uygulama Rehberi, AB tüzükleri ile anlaşmaları, TKDK Uygulama Rehberi, ulusal ve uluslararası denetim standartları göz önünde bulundurularak risk değerlendirmesi temelli (TKDK'nın bütün faaliyetlerini kapsayan) 3 yıllık ve yıllık denetim planının hazırlanmasını öngörmektedir. İç Denetim Koordinatörlüğünde, mevcut kadro sayısı 20 olmakla birlikte, 2019 yılı itibariyle toplam 17 adet iç denetçi görev yapmaktadır.

İç Denetim Koordinatörlüğü, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti, denetim ve eğitim faaliyetleri görevini yerine getirmektedir.

İç Kontrol mevzuatı çerçevesinde yapılan incelemede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- Kurum personelinin görev, yetki ve sorumlulukları, personel iş tanımları halinde belirlenip, ilgililer tarafından imzalanmıştır.

• Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi işe yeni başlayan personel dâhil olmak üzere tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.

• Stratejik Plan mevzuata uygun olarak 5 yılı (2017-2021) kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

• Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi olmamakla birlikte yılı bütçesi, stratejik planda yer alan öncelikler ve hedefler dikkate alınarak yapılmaktadır. Kurum stratejik planında İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergelerini de içerecek şekilde hazırlanmıştır.

• Kurumsal risk yönetim çalışmaları, Kurumsal Risk Yönetimi prosedürleri çerçevesinde düzenli, sistematik bir şekilde, kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak tanımlanmakta, risklere karşı gerekli kontroller belirlenmekte ve izlenmektedir.

• Kurum ön mali kontrolü, 5018 sayılı Kanun'a uyumlu şekilde çıkarılan TKDK Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yapılmaktadır.

• Kurum 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata tabi olmadığından, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır. Ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da kurulmamıştır.

• 5018 sayılı Kanun'a tabi olunmadığı için, üst yönetici ve harcama birimleri tarafından, İç Kontrol Güvence Beyanı imzalanmamaktadır.

• Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları, iş akış şemaları ile iş süreçlerine ilişkin her hangi bir mevzuat hazırlanmamıştır.

• Kurumda yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Ancak sistem yönetim, denetim ve diğer paydaşların ihtiyaç duyduğu gerekli analiz, kontrol ile izlemeye dönük sürdürülebilir raporlama yapabilecek veri tabanına sahip değildir.

Kurumun, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, İç Kontrol Sisteminin, tam anlamıyla tamamlanmadığı, bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin ise devam ettiği görülmüştür. Kurumun iç kontrol sisteminin gelişiminin düşük seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının yerleşmediği, uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İl Düzeyinde Teşkilatlanılmış Olması Nedeniyle 39 İlerdeki Faaliyetlerin Desteklerden Mahrum Kalması

TKDK, katılım öncesi dönemde, AB mevzuatına uyum sağlanması ve uyumlaştırılan mevzuatın uygulanması için gerekli idari ve kurumsal altyapının oluşturulması ihtiyacına binaen 2007 yılında kurulmuş olup, IPA Kırsal Kalkınma Bileşeni olan IPARD Programı çerçevesinde hayvancılık, gıda, balıkçılık, alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmeler ile kırsal turizm ve rekreasyonel faaliyetlerinde üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlamaktadır.

Kurumun “Misyon”u; *“Ulusal kalkınma plan ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, kırsal kalkınma programlarını etkin bir şekilde uygulayarak, ülke genelinde sürdürülebilir kırsal kalkınmaya katkı sağlamak.”* olarak, vizyonu ise; *“Türkiye’nin kırsal kalkınmasında öncü, güçlü kurumsal kapasitesiyle yenilikçi, ulusal ve uluslararası alanda saygın ve güvenilir bir ödeme ajansı olmak.”* şeklinde belirlenmiştir.

Kurumun organizasyon yapısı incelendiğinde, merkez ve taşra teşkilatları şeklinde bir oluşum arz ettiği; merkez teşkilatı haricinde, 42 ilde kurulmuş koordinatörlükleri bulunduğu görülmektedir. Bu durum, aynı zamanda IPARD Programlarının sadece 42 ilde uygulandığı yani, hibe şeklinde verilen desteklerin, yalnızca bu illerde kullandırıldığı anlamına gelmektedir.

Bu hususun, “ülke genelinde sürdürülebilir kırsal kalkınmaya katkı sağlamak” misyonu ve “Türkiye’nin kırsal kalkınmasında...” oynamayı taahhüt ettiği rol ile bağdaşmadığı aşikâr olup, Kurumun kuruluş umdelerinden daha en başta uzak düştüğü görülmektedir.

IPARD-II Programı’nın “Programın Kapsadığı Coğrafi Alan” başlıklı 2.1 maddesinde, 2014-2020 programının ilk başta İBBS Düzey 3 bölgelerine karşılık gelen ve IPARD-I’in uygulandığı 42 ili kapsayacağı, bununla birlikte UKKS’de IPARD Programı’nın 81 ilin tamamının katılımını öngördüğünden, eldeki bütçe, fon emilim eğilimleri ve maliyet/kâr analizi ile yönetim maliyetleri göz önünde bulundurularak IPARD 2014-2020 program kapsamının tüm illere genişletilmesinin gündeme gelebileceği ifade edilmişse de, böyle bir genişleme gerçekleşmemiştir.

Burada, Kurumun kendisi için tanımladığı misyon ve vizyona uygun biçimde, ülke genelinde faaliyet göstermiyor oluşuna dair yöneltilecek eleştiri, hiç kuşku yok ki IPARD Programı gereğince 81 ilin tamamında koordinatörlük kurulması gibi bir sonucu kastetmeyecektir. Zira bu, hem çok yüksek maliyetli bir tercih olacak hem de hantal bir yapı ortaya çıkartacaktır.

Böyle bir yaklaşımın yüksek maliyetli olacağına dair vurgu, hâlihazırdaki duruma atfen yapılmaktadır. Nitekim, faaliyetine devam eden 42 il koordinatörlüğünün tamamı kiralık binalarda hizmet vermekte olup, buralar için ödenen yıllık kira tutarı, 1.932.000,00 TL’si merkez hizmet binasına ait olmak üzere, toplam 14.226.146,01 TL’dir.

81 ilde koordinatörlük açarak faaliyetlerin ülke sathına teşmili, sadece yukarıda anıldığı gibi mekânsal bir maliyet oluşturmayacak, aynı zamanda gereğinden fazla istihdama da sebep olacaktır ki bu husus, hem yüksek maliyetli bir seçime hem de hantal bir kurumsal yapıya işaret edecektir. Nitekim, bugünkü durum itibarıyla bile 42 il koordinatörlüğündeki çalışan sayısı, 2202 kişidir.

Vazedilen misyon ve vizyon ile Kurumun gerçek durumu arasındaki sarsıcı farkın, organizasyon yapısı oluşturulurken bölgesellik kavramına odaklanılmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Oysaki, gerek Kırsal Kalkınma Planı ile Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejilerinde gerekse Kalkınma Planlarında, kırsal kalkınma kavramının çerçevesi belirlenirken bölgesel gelişme politikalarına vurgu yapılmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında, il düzeyinde teşkilatlanmak yerine bölge düzeyinde bir teşkilatlanma yapısının

tercih edilmesi, hem düşük maliyetli hem de daha kontrol edilebilir bir yapı sunması bakımından değerlendirilmelidir.

Söz konusu yaklaşım bağlamında gösterilebilecek en yakın örnek, ifa ettiği fonksiyonun da benzer olması nedeniyle Kalkınma Ajanslarıdır. Yapısı ve üstlendiği misyon ile TKDK'ye benzerliği tartışılmaz olan Kalkınma Ajansları, TKDK gibi 81 ili kapsayacak şekilde İBBS Düzey 3'e göre değil, 26 alt bölgeyi kapsayacak şekilde İBBS Düzey 2'ye göre kurumsal yapılanmayı tercih etmiş ve 26 alt bölgede kurulan Ajanslar ile 81 ildeki Yatırım Destek Ofisleri eliyle bölgesel gelişmenin sağlanması amacıyla yönelik görev icra etmektedir.

Kuşkusuz ki burada, söz konusu modelin aynen uygulanması gerektiğine dair bir fikrin izhar edildiğini söylemek mümkün değildir. Bu modelin de, bölgenin kapsadığı coğrafi alanın genişliği, bölge içindeki sosyoekonomik farklılıklar, bölge içindeki kimi illerin, diğer illerden büyük olmasının, ötekileri aleyhine oluşturduğu handikaplar vb. nedenlerle tartışılan yönleri olabilecektir.

Buradaki örnek gösterme, Kurumun misyon ve vizyonuna uygun bir şekilde ülke genelinde faaliyet göstermesi gerekliliğine istinaden, Kurumsal yapının, mekânsal bir bütünlük oluşturacak şekilde yeniden tasarlanması gerektiği gerçeğinden yola çıkılarak yapılmış kurgusal bir değinmedir. Kurumun, ilgili kuruluş olarak organik bağı bulunan ve aslında tüm kırsal kalkınma politikalarını belirleyen ve aynı zamanda IPARD Yönetim Otoritesi olan Tarım ve Orman Bakanlığının, ülke genelinde kurulu bulunan 81 il ve 15 bölge müdürlüğü, bu bağlamda gerek hizmet binaları gerekse personel bakımından önemli bir avantaj da sunmaktadır.

Kurum, gerek Programın uygulanması konusunda edindiği tecrübe gerekse uzman personel yapısı itibarıyla IPARD Programını ülke genelinde uygulamaya hazır olduğunu, ne var ki IPARD Programının hazırlanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli hallerde değişikliklerin yapılması görevinin, "Yönetim Otoritesi" olarak tanımlanmış Bakanlığa ait olduğunu ifade etse de, Bakanlığın yanında, "Program Otoritesi"sinin iki ayağından birisini oluşturan Kurum, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 489'uncu maddesine göre, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere kurulmuştur ve anılan Kararname'ye göre, *"Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek."* Kurumun görevlerinden biridir.

Kurumun, söz konusu kaynakları amaç ve vizyonuna uygun bir şekilde, iller arası ayırım yapmadan ÷lke genelinde kullandırması gerektiği, bunun kalkınma ve kırsal kalkınma politika belgelerinde belirlenen ilke ve amaçlara daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kurumun Merkez Teşkilatında İstihdam Edilen Personel Sayısının Yasa İle Belirlenen Üst Limiti Aşması	2018	İşlem yapılmamıştır.	Bulgu konusu husustaki personel, istihdam değil geçici görevlendirme nedeniyle merkez teşkilatında bulunduğu için rapora alınmamıştır
Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Bütçesinden Bakanlık Özel Kalem Müdürlüğü İçin Yabancı Menşeli Binek Arazi Aracı Kiralanması	2018	Kiralama sona erdirildi.	Yapılacak işlem kalmamıştır.