



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	32

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu.....	6
Tablo 2: 2021 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri.....	6
Tablo 3: Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro).....	6

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
CNS	Computer Numerical Control
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

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. 302-3 Sektör Kodlu "Zanaatkârlık Ve Katma Değerli Ürünler" Desteği Kapsamında Endüstriyel Üretimlerin de Desteklenmesi
2. Avro Olarak Verilen Desteklere İlişkin Avro/TL Kurunun Başvuru Çağrı Rehberlerinde Belirlenmesi
3. IPARD Kapsamındaki Hibe Destek Programının Ülke Geneline Yaygınlaştırılmaması
4. Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

TKDK daha önce, mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ilgili kuruluşu iken, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince, Bakanlığın (Tarım ve Orman Bakanlığı) 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 kaynakları 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	-	9	187	1	11	22	201	444
Taşra Teşkilatı	-	-	-	-	-	42	-	1212	-	48	234	578	2114
GENEL TOPLAM	1	3	1	1	7	42	9	1399	1	59	256	779	2558

Kurumun merkez ve taşra teşkilatında toplam 2558 personel istihdam edilmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 502'nci maddesi gereğince, Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez. Taşra personeli için ise böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Yukarıda yer verilen tabloda, merkez teşkilatı için öngörülen personel sayısı aşılmış gibi görünse de, gerçekte merkez teşkilatı için tahsis edilmiş olan 180 kadronun 46'sı boş olup, geçici görevlendirilen personel nedeniyle bu sayıya ulaşıldığı anlaşılmıştır.

04.10.2019 tarihli ve 30908 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi" konulu 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre, IPA yönetimine ilişkin sorumlulukları bulunan kurumlar ile TKDK'nın bağlı, ilgili veya ilişkili 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 Müdürlüğü'nün 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 Müdürlüğü'nün 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 sektörlere 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 TRGM'ye (Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) bağlı Avrupa Birliği Yapısal Uyum Yönetim Otoritesi Daire Başkanlığı olup, IPARD Programını etkin, etkili ve doğru bir şekilde yönetmekten sorumludur.

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

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

TKDK'nın 2021 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 1 numaralı tabloda, 2021 yılı itibariyle IPARD-II bütçe ve fon kullanımı ise 2 ve 3 nolu tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

GİDER KODU	GİDER TÜRÜ	2021 Bütçe Ödeneği (TL)	2021 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşen Giderlerin Bütçedeki % Payı
01	PERSONEL GİDERLERİ	387.584.726	386.824.118	74,95
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	77.258.275	76.663.745	14,85
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	57.604.149	49.826.460	9,65
05	CARİ TRANSFERLER	389.000	316.371	0,06
06	SERMAYE GİDERLERİ	3.000.000	2.507.774	0,49
TOPLAM		525.836.150	516.138.468	100,00

Tablo 2: 2021 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri

31.12.2021 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	885.219.435	112.541.587	295.035.656	37.506.415	1.180.255.092	150.048.002
103	965.584.912	100.169.967	321.861.641	33.389.989	1.287.446.554	133.559.957
302	1.401.960.951	159.813.165	467.320.350	53.271.059	1.869.281.301	213.084.224
501	7.095.001	964.811	1.252.059	170.261	8.347.059	1.135.072
201	6.091.666	663.894	1.075.000	117.158	7.166.666	781.051
202	11.998.742	1.112.477	10.294.170	1.071.727	22.292.912	2.184.205
TOPLAM	3.277.950.707	375.265.901	1.096.838.876	125.526.609	4.374.789.584	500.792.511

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, 2021 yılı itibarıyla IPARD-II bütçe ve fon kullanımı özetle şu şekildedir:

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

TEDBİRLER	2014-2020 BÜTÇE	ÖDEME	ÖDEME SONRASI KALAN BÜTÇE	DEVAM EDEN SÖZLEŞME*	KALAN BÜTÇE
101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	200.740.000	112.541.587	88.198.413	56.659.857	31.538.556
103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin	153.100.000	100.169.967	52.930.033	63.414.417	-10.484.384

İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar					
201-Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım Tedbiri	3.720.000	663.894	3.056.106	180.173	2.875.933
202-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı	21.960.000	1.112.477	20.847.523	5.495.796	15.351.727
302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirmesi	213.800.000	159.813.165	53.986.835	25.715.493	28.271.342
501-Teknik Destek	7.680.000	964.811	6.715.189	499.115	6.216.074
TOPLAM	601.000.000	375.265.901	225.734.099	151.964.851	73.769.248

* Devam eden sözleşme tutarları 2021 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur (14,3166) baz alınarak hesaplanmıştır.

2014-2020 dönemini kapsayan IPARD II AB Katkısı bütçesi 601 milyon avro olup, bütçenin son kullanım tarihi 31.12.2023'tür. 2021 sonu itibariyle ödemesi yapılan tutar ise yaklaşık 375 milyon avrodur. Ayrıca 2021 yılı sonu itibariyle yaklaşık 152 milyon avro ödemesi planlanan devam eden sözleşme bulunmaktadır. IPARD II bütçesinden öden tutar düşüldüğünde yaklaşık 226 milyon avro, bu tutardan da ödenmesi planlanan devam eden sözleşme tutarları düşüldüğünde ise yaklaşık 74 milyon avroluk bütçenin 2022 ve 2023 yıllarında sözleşmeye bağlanması gerekmektedir. Bu minvalde sözleşme imzalama süreci devam eden 10. Başvuru Çağrı İlanı kapsamında 2022 yılında yaklaşık 17 milyon avro daha sözleşme imzalanması öngörülmektedir. Ayrıca 2022 Ocak ayında 40 milyon avro bütçeli 11. Başvuru Çağrı İlanı ve 9 milyon avro bütçeli 12. Başvuru Çağrı İlanı yayımlanmıştır. Sonuç itibarıyla, 2021 yılında kullanılmayan fon bulunmamaktadır.

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

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

Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır.

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

2014-2020 dönemi IPARD II Programı ise, 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından resmen onaylanmıştır. IPARD II Finansal Anlaşması, AB ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılıklı imzalanmış ve 06.05.2017 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2021-2027 yılları arasında uygulanacak IPARD III Programı da Avrupa Komisyonu tarafından alınan kararlar kabul edilerek onaylanmış olup, Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve Finansal Anlaşmanın imzalanması ile birlikte 2022 yılının son çeyreğinde uygulanmaya başlanacaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurumun muhasebe ve raporlama sistemi: TKDK Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi'nde muhasebe yetkilisince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu sayılmıştır. Yönerge'de hüküm bulunmayan hâllerde, ilgili mevzuat hükümleri incelenerek yapılan değerlendirme sonucunda Başkanlık Makamından alınan Olur'a göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kurumun mali raporlama sistemi iki şekildedir:

1) 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) Kurumun cari faaliyetlerini yürütmek üzere ulusal bütçeden verilen ödeneklerle yapılan harcamalar ile ilgili olarak Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi gereğince yıllık konsolide yönetim dönemi ve eki tabloların hazırlanması ve yıllık Yönetim Dönemi Hesabının ilgili yerlere verilmesi de mali raporlama sisteminin diğer yönünü oluşturur.

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,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

b) Kurumun iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

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

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

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

olarak sayılmıştır.

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

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

Sektörel Anlaşma ile öngörülen iç denetim gereksinimleri birkaç yılı kapsayan dinamik bir planın geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda, İç Denetim Koordinatörlüğü Uygulama Rehberi, AB tüzükleri ile anlaşmaları, TKDK Uygulama Rehberi, ulusal ve

uluslararası denetim standartları göz önünde bulundurularak risk değerlendirmesi temelli (TKDK'nın bütün faaliyetlerini kapsayan) 3 yıllık ve yıllık denetim planının hazırlanmasını öngörmektedir. İç Denetim Koordinatörlüğünde, denetçi kadro sayısı 20 olmakla birlikte, 2021 yılı sonu itibariyle toplam 9 denetçi görev yapmaktadır.

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

İç Kontrol mevzuatı çerçevesinde yapılan incelemede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- Kurum personelinin görev, yetki ve sorumlulukları, personel iş tanımları halinde belirlenip, ilgililer tarafından imzalanmıştır.
- Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi işe yeni başlayan personel dâhil olmak üzere tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.
- Stratejik Plan mevzuata uygun olarak 5 yılı (2019-2023) kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.
- Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi olmamakla birlikte yılı bütçesi, stratejik planda yer alan öncelikler ve hedefler dikkate alınarak yapılmaktadır. Kurum stratejik planında İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergelerini de içerecek şekilde hazırlanmıştır.
- Kurumsal risk yönetim çalışmaları, Kurumsal Risk Yönetimi prosedürleri çerçevesinde düzenli, sistematik bir şekilde, kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak tanımlanmakta, risklere karşı gerekli kontroller belirlenmekte ve izlenmektedir.
- Kurum ön mali kontrolü, 5018 sayılı Kanun'a uyumlu şekilde çıkarılan TKDK Cari Bütçe ve Muhasebe İşlemleri Yönergesi çerçevesinde yapılmaktadır.
- Kurum 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata tabi olmadığından, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır. Ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da kurulmamıştır.
- 5018 sayılı Kanun'a tabi olunmadığı için, üst yönetici ve harcama birimleri tarafından, İç Kontrol Güvence Beyanı imzalanmamaktadır.

- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları, iş akış şemaları ile iş süreçleri AB tarafından onaylanmış uygulama rehberleri ve prosedürlere uygun şekilde hazırlanmıştır.

- Kurumda yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Kurum, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına belirli raporları sunabilecek, ayrıca yönetim, denetim ve diğer paydaşların ihtiyaç duyduğu gerekli analiz, kontrol ile izlemeye dönük sürdürülebilir raporlama yapabilecek veri tabanlarına sahiptir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 302-3 Sektör Kodlu "Zanaatkarlık Ve Katma Değerli Ürünler" Desteği Kapsamında Endüstriyel Üretimlerin de Desteklenmesi

İl Koordinatörlükleri nezdinde yapılan incelemelerde, özellikle "Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme" adlı 302 No.lu Tedbir kapsamında verilen 302-3 Sektör Kodlu "Zanaatkarlık ve Katma Değerli Ürünler" desteği uygulamasında ciddi hatalar yapıldığı ve AB fonları ile birlikte eş finansman modeli gereğince ulusal bütçeden verilen desteklerin, amacı dışındaki alanlarda yapılan yatırımlarda kullanıldığı anlaşılmıştır.

İdare tarafından söz konusu desteklerin verildiği alt sektörün adının IPARD-II Programında değiştirilerek, “Zanaatkârlık ve Katma Değerli Ürünler” yapıldığı belirtilmişse de, bu husus bulgumuzda da bu adla yer almıştır. Aslında IPARD-II Programı incelendiğinde, gerek İngilizce metninde gerekse bu metinle uyumlu Türkçe tercümesinde ifade edilen kapsam, hem uygulamadan hem de ilgili idarenin bulgu cevabı olarak belirttiği hususlardan çok daha dar bir çerçeveye işaret etmektedir. Nitekim, Programın 8.2.7.3 maddesinde “Tarımsal ürünlere dayalı el sanatları ve zanaatkar elinden çıkmış katma değerli ürünlerin desteklenmesi...” (Supporting crafts and artisanal added value products based on agricultural products...) denilmek suretiyle, gerek el sanatları ve gerekse zanaatkâr elinden çıkmış katma değerli ürünlerin, tarımsal ürünlere dayalı olması gerektiği belirtilmiştir. Böyle olmakla birlikte, buradaki ifadenin kastı aşan, özensiz seçilmiş bir ifade olduğu ve Programın bütünü ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir. Bu sebeple buradaki mütalaamız, bu tanımdan ari olarak bulguda yer verilen çerçevede olacaktır.

Bu noktadan hareketle, IPARD-II Programının genel ve özel amaçlarını belirleyen 8.2.7.4 maddesinde “Zanaatkarlık ve yöresel ürün işletmeleri; geleneksel el sanatları, yerel tarımsal (gıda-gıda olmayan) ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması.” demek suretiyle, el sanatları vurgusu yapılmış olup bu vurgu, Programın yukarıda işaret edilen VIII numaralı ekine de uygundur. Öte yandan, kırsal alanlar için yapılan genel GZFT analizinde de çeşitli geleneksel yerel ürünler ve el sanatlarının kırsal alanlarının güçlü yönleri olarak öne çıkmıştır.

Öte yandan, en başa döndüğümüzde IPARD-I Programı yazılırken, 302 Tedbir Kodlu “Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi” bahsinin gerekçesinde, kırsal alanlarda yöresel el sanatları üreten işletmeler bulunduğu işaret edilerek, kırsal alanda yaşayan insanlara ek gelir kaynağı ve istihdam fırsatları sunmak için bu faaliyetlerin daha fazla desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Söz konusu Tedbir bağlamında, Denizli ve Afyonkarahisar illerinde, "Zanaatkârlık ve Katma Değerli Ürünler" ürettiği belirtilen ve "dokumacılık", "taş işleme", "cam eşya" üretimi alanında faaliyet gösteren işletmelerden bir kısmı yerinde görülmüştür.

Dokumacılık alanında, örnekleme seçilerek ziyaret edilen firmaların kahir ekseriyetinin Denizli OSB'de yer alan firmalar olduğu ve bu firmaların, aldığı destek ile temin ettiği ve çoğunluğu yabancı menşeli olan makinalarda, çözümlü levendi de denilen büyük bobinlerde yer alan iplikten kumaş dokumakta olup, nihai ürün üretmediği ve yarı mamul madde üreterek, dokunmuş bu kumaşa ihtiyaç duyan havlu ve bornoz üreticilerine tedarik sağladığı anlaşılmıştır.

Burada yapılan üretimin, tüm yönleri ile endüstriyel bir üretim olduğunu söylemekte hiçbir beis bulunmamaktadır.

Oysaki TKDK tarafından hazırlanan "Uygun El Sanatları Listesi"nde "dokumacılık" sanatı, "Mendil, puşu, Trabzon giysisi, peştemal, el yazmalı başörtüsü, Vezirköprü giysisi gibi yün, pamuk ve ipek iplikleri kullanarak bir tezgâhta kumaşın yaratılması." olarak tanımlanmış olup, burada bahsi geçen "Uygun El Sanatları Listesi", aynı zamanda IPARD-II Programının aynı adlı VIII numaralı ekidir.

Aslında burada yapılmış tanımdan da anlaşılmaktadır ki söz konusu destek türü ile sadece ekonomik değil, toplumsal ve kültürel sonuçlar da hedeflenmiştir. Bu yönüyle bakıldığında, hem o kırsal bölgede öteden beri üretilen ve toplumun kültürel mirası olma niteliğiyle önem arz eden ve o bölgeyle özdeş, hatta belki bu yönüyle çoğunlukla coğrafi işarete konu ürünlerin yok olmasının önlenerek gelecek nesillere aktarılmasının sağlanması hem de bunun, söz konusu faaliyetlerin ekonomik bir değere dönüştürülerek gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

İlgili İdare tarafından "...bu alt sektörde verilen hibe desteklerinin temel amacı el sanatlarının geliştirilmesi değil, el sanatları üretimi de dâhil olmak üzere kırsal alanlarda 'mikro işletmeler' tarafından yapılacak yatırımlara destek sağlamak koşuluyla ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve istihdam olanaklarının geliştirilmesidir." denilmiş olsa da, bu açıklama ile bulgumuzda ifade edilen ve yine ilgili İdare tarafından hazırlanan "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilen ifadeler birbiri ile tutarlı değildir. Aynı şekilde, ilgili İdare tarafından desteklerin temel amacına dair yukarıda yer verilen ifadenin aksine, IPARD-I Programının 302 Tedbir Kodlu "Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi" bahsinde alt tedbir gerekçesi olarak, "*Tarım sektörünün GZFT analizi, nesilden nesile uygulama yoluyla aktarılan zengin yerel ürünler ve geleneksel teknik bilginin mevcut olduğunu göstermiştir.*" denilmek suretiyle, 302 Tedbiri bağlamında genel bir değerlendirme yapılmış ve bu değerlendirme içerisinde ürün, üretim ve bunlar için gerekli teknik bilginin sonraki kuşaklara aktarılması hususunda önemle durulmuştur.

Yine IPARD-I Programının "Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi" başlıklı 1.2.4.3 bölümünde, "*Geleneksel Türk El Sanatları, Anadolu'da binlerce yıl yaşamış olan çeşitli medeniyetlerin kültürel miraslarını orijinal ve özgün değerlerle bir araya getirmiştir.*" denilerek, IPARD Programının amacına yönelik uygun el sanatlarına dair tanımların, el sanatlarının onaylanmasından sorumlu kurum olan Kültür ve Turizm Bakanlığı

tarafından yayımlanan resmi belgelendirmeye dayalı bir şekilde Yönetim Otoritesi tarafından hazırlandığı ifade edilmiştir ki bu husus, hem söz konusu destek ile toplumsal ve kültürel sonuçlar da hedeflendiği yönündeki tespitimizi hem de “el sanatı” kavramından ne anlaşılması gerektiği yönündeki düşüncemizi doğrular niteliktedir.

Yine aynı şekilde IPARD-II Programı içerisinde yer alan GZFT analizinde, “El sanatları ve yerel ürünler konusunda yetenekli olan Türk kadınları” olgusu, “Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi” Tedbirinin güçlü yönü olarak vurgulanmıştır.

IPARD-II Programının yine “Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme” Tedbirinin amaçları belirlenirken, geleneksel el sanatları bahsinde Türk Patent Enstitüsünün Coğrafi İşaret programı kapsamında lisanslı olan ürünler değerlendirme sürecinde daha yüksek önceliğe sahip olacağı vazedilmiştir.

Bu çerçeveden bakıldığında, TKDK tarafından yapılmış söz konusu bu tanım ile verilen destekle kurulmuş tesis ve o tesiste yapılan üretim arasında en küçük bir benzerlik bulmak ya da illiyet bağı kurmak mümkün değildir.

Aynı tespitler, gerek Denizli gerekse Afyonkarahisar illerinde taş işleme alanında örneklem olarak seçilen ve yerinde incelenen işletmeler için de söz konusudur. Tesisler yerinde görüldüğünde ne tür bir üretimin söz konusu olduğu fark edilse de, yararlanıcıdan da üretimleri ve ürün çeşitleri hakkında bilgi alınmış ve sonuç itibarıyla yapılan işin, ocaktan gelmiş tonlarca ağırlığındaki büyük mermer ve traverten blokların kesilerek, bunların inşaatlarda yer ve duvar kaplaması olarak kullanılan mermer ve traverten plakalara dönüştürüldüğü ya da CNC takım tezgâhlarında, başta geometrik tasarımlar olmak üzere pek çoğu yurt dışından alınan, villa ya da otel inşaatlarına özel siparişler için çalışıldığı anlaşılmıştır.

Zaten, “Zanaatkârlık Ve Katma Değerli Ürünler” bağlamında TKDK tarafından hazırlanan "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilmiş tanımlar bir vakıyken, “Uygun Harcamalar Listesi”nde CNC takım tezgâhı başta olmak üzere endüstriyel üretim makinalarına yer verilmiş olması, kaynakların yanlış yerde kullanılması bağlamında maliyeti yüksek bir çelişkidir. Zira CNC tezgâh, sadece anlamı itibarıyla bile bu yaklaşımımızı doğrular mahiyettedir. Nitekim CNC kısaltmasının açılımı, “Computer Numerical Control” olup, emek yoğun bir imalat sürecini değil, insan faktörünün etkin olmadığı bir imalat sürecini ifade eder. Hatta CNC tezgâhları, bilgisayara yüklenmiş tasarımların, üretim esnasında insan müdahalesi söz konusu olmaksızın seri ve hassas biçimde üretilmesinin sağlandığı araçlardır.

Oysaki TKDK "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilen "taş işleme" bahsinde, "Taş işleme sanatında kullanılan taş, oyma, röliyef ve kazıma gibi farklı inşaat tekniklerine göre sınıflandırılabilir. Süsleme unsurları genelde bitkiler, geometrik tasarımlar ve yazıdır. Geleneksel mimaride, taş işleme iç ve dış duvarların inşaat ve dekorasyonunda önemli rol oynar. Diğer yaygın kullanım mezar taşları, el değirmeni ve mozaik taş sanatıdır." tanımı yapılmakta olup, burada da bu tanım ile verilen destekle kurulmuş tesis ve o tesiste yapılan üretim arasında bir benzerlik kurmak olası değildir.

Konuya bu yönüyle baktığımızda ve "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilen tanımları da dikkate aldığımızda, zanaat sözcüğünün itibar edilmesi gereken anlamının, el ustalığı isteyen işler olması gerekir ki geleneksel mimariye yapılan atıflar da bu yaklaşımı destekler mahiyettedir.

Aynı sorunla, Denizli'de "Cam eşya" alanında faaliyet gösteren işletmede de karşılaşılmış, web sayfası ya da katalogları bulunmayan firmanın belli bir ürün çalışmadığı ve/fakat sipariş usulü çalışarak 16 bin çeşit ürüne ilişkin siparişleri karşıladığı ve hâlihazırda üretilen ürünlerin şarap kadehi, viski şişesi, vazo tarzındaki ürünler olduğu görülmüştür. Firmanın hammaddeden üretim yapmadığı, üretilmiş cam eşya üzerinde kesme, rodaj, marka basımı ve en nihayet parlatma gibi işlemler yaptığı; müşteri profili incelendiğinde ise, -ki müşteri listesi "İş Planı"nda da yer almaktadır- Paşabahçe'nin de aralarında olduğu büyük markalara fason üretim gerçekleştirdiği anlaşılmıştır. Burada bahsi geçen fason üretimin, malzemesi marka sahibi tarafından karşılanarak başka firmaya yaptırılan üretim olduğunu da ifade etmek gerekir. Söz konusu bu işletmede de, yapılan üretimin endüstriyel üretim olduğu tereddüde yer bırakmayacak ölçüde açıktır.

Kaldı ki, TKDK'ca hazırlanan ve yukarıda da işaret edilen "Uygun El Sanatları Listesi"nde "cam eşya" bahsinde, "Ham madde olarak camı kullanarak mavi boncuk ve gaz lambası, lale vazosu, şeker kâseleri, mozaik cam panolar, kadehler gibi aksesuarlar ve aletlerin üretimi. Üflelemeli cam eşya, kakmacılık, boyalı ve mozaik cam kullanılan tekniklerden bazısıdır." denilmek suretiyle, camın hammadde olarak kullanıldığı bir üretim tekniğine vurgu yapılmakta ve bu kapsamda desteklenecek üretimlerin niteliğine işaret edilmektedir.

Buradaki tanımda zanaatkârlık ve el sanatları vurgusu çok belirgin olup, ham madde değil yarı mamul madde kullanılmak suretiyle endüstriyel üretimin yapıldığı bu türden işletmelerin, 302-3 Tedbiri kapsamında desteklenmesi mümkün değildir.

İdare tarafından “Kurumun amacının küçük ve orta ölçekli işletmelerin AB standartlarında üretim yapması için bunları desteklemek...”tir denilmiş olmakla birlikte, bu hususla ilgili değerlendirme genel bir değerlendirme olup, tedbirin hangi alt sektörünün söz konusu olduğu önem arz etmektedir. Bu bağlamda standart yükseltme vurgusu ancak, ilgili sektör için belirlenmiş kriterlere uygun bir destek söz konusu ise yapılabilecektir. Değilse, IPARD Programı ve eklerinde öngörülmüş, niteliği ve kapsamı belirlenmiş destek türlerinde, bu belirlemenin dışında bir yaklaşımda bulunulması ve bunun da “küçük ve orta ölçekli işletmelerin AB standartlarında üretim yapması”nın sağlanması olarak açıklanması mümkün değildir.

Bu çerçevede, yapılan hatayı bahse konu kavrama yeni bir anlam yazarak “zanaatkârlığı geniş anlamıyla yorumlamak gerekli olup, bu sektörde ekonomik anlamda kârlı ve sürdürülebilir olan ve ülkeye katkı sağlayacak projelere destek verilmesi zaruridir” biçiminde izah etmek de olası değildir. Aynı şekilde, “CNC tezgâh kullanımı özel bir eğitim, bilgi ve tecrübe gerektirmekte olup klasik anlamda bir zanaatkârlık olarak görülmesi de yakınlık göstermektedir.” ya da “sanayi üretiminde hammaddenin mamul ve/veya yarı mamul maddeye dönüştürülmesinde CNC teknolojisi kullanımı artık tercih konusu olmak bir yana zaruret halini almıştır.” ifadeleri, adeta desteklerin kullandırılması konusunda düşülen hatanın ikrarı mahiyetindedir. İlgili İdarenin bulgumuzdan yanlış sonuçlar çıkardığı da görülmekte olup bu bahiste, “CNC tezgâhların yüksek maliyetli olmasından dolayı uygun harcama kapsamında olmaması” gerektiğine ilişkin bir değerlendirme söz konusu olmayıp, ilgili bölümde yapılan hatanın devlete olan maliyetinden bahsedilmektedir. Özetle, bulgudaki değerlendirme, insan faktörünün etkin olmadığı bir imalat sürecini ifade eden bu makinaların, zanaatkârlık ve el sanatlarına ilişkin bir desteğe konu olmaması gerektiği yönündedir.

Kavramlara yüklenen anlam, en başta IPARD Programı yazılırken “kırsal alanlarda ekonomik faaliyet düzeyinin yükseltilmesi ve kırsal nüfusun azalmasının tersine çevrilmesi” amacına ters düşmeyecek şekilde tasarlanarak, Program, bu tasavvur ile AB’nin de onaylayacağı bir metin hâline getirilip sonraki süreçte, Program ile uygulama arasında farkların oluşması kuşkusuz ki önlenebilirdi.

Oysaki Programın uygulanmasındaki sapma tam da burada ortaya çıkmakta ve belli alt sektörlerde Organize Sanayi Bölgelerinde sürdürülen endüstriyel üretim tarzının bile desteklenmesi, IPARD-II Programında yer alan “kırsal alanlarda hanehalkı gelirlerini doğrudan artırarak, ekonomik ve sosyal bakımdan daha iyi bir bölgesel dengeye katkı sağlamak” ve

“kırsal nüfusun azalmasının tersine çevrilmesi” amaçlarından çok uzak düştüğü gibi, tersine bir etki ortaya çıkmasına da sebep olmaktadır.

Burada yapılan hatada çarpan etkisine yol açan şey, hiç kuşku yok ki raporumuzun bir başka bulgusunda yer verilen kırsal alan kavramı konusundaki uygulamadır. Desteğe konu faaliyetlerin sürdürüldüğü alanların önemli bir bölümü, raporumuzda belirttiğimiz gibi gerçek anlamda kırsal alan olmayıp, kent kavramı içerisinde sayılacak yerlerdir. İşte bu sebeple, şehir merkezi vasfı taşıyan yerlerde bulunan, verilen bu desteklerle de geliştirilen iş faaliyeti ve arttırılan istihdam ile gerçek anlamda kırsal sayılacak yerlerdeki nüfusun buralara kaymasına yol açıldığını söylemek hatalı bir tespit olmayacaktır.

Yukarıda verilen tüm örnekler bağlamında endüstriyel üretimin desteklenmesi, zaten sınırlı olan IPARD bütçelerinin, çerçeve mevzuat ile öngörölmüş alanlara ve doğru seçilmiş faydalanıcılara daha fazla sayıda yönlendirilmesini de imkânsız kılmaktadır.

BULGU 2: Avro Olarak Verilen Desteklere İlişkin Avro/TL Kurunun Başvuru Çağrı Rehberlerinde Belirlenmesi

Avro olarak verilen desteklere uygulanacak döviz kurunun, sürecin en başında Başvuru Çağrısı ile belirlenmesinin, kurda meydana gelen değişiklikler nedeniyle faydalanıcılar bakımından ciddi mahzurlar teşkil ettiği anlaşılmıştır.

Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından birlikte finanse edilen destek programı IPARD kapsamında verilen mali destekler, uygun harcamalar esas alınarak hesaplanan parasal tutar üzerinden ödenmekte olup, destek tutarları avro olarak ifade ve ilan edilmekte, bu tutarlar yatırım konusuna göre değişmektedir. Örnekleme gerekirse, “101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar” Tedbiri kapsamında verilen destekler, seçilen faaliyet alanına göre farklılık gösterse de, alt ve üst uygun harcama limiti, en az 5.000 en fazla 500.000 avrodur. Yine aynı şekilde, “103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar” Tedbiri kapsamında da yine seçilen faaliyet alanına göre farklılık göstermekle birlikte en az 30.000 ve en fazla 3.000.000 avrodur.

Çağrı ilanı ile duyurulan her “Çağrı Dönemi” için hazırlanan “Başvuru Çağrı Rehberi”nde o çağrı ilanı çerçevesinde, yukarıda örnek olarak verilen alt ve üst limitlerin hesaplanmasında kullanılacak avro kuru da belirtilmektedir.

Örneğin, 2020 yılında “9’uncu Başvuru Çağrı İlanı”na 11 Mayıs 2020 tarihinde çıkılmış ve başvuruların son teslim tarihi ise, 302 Tedbirinden yapılacak yatırımlar için 26.06.2020 ve 101 Tedbirinden yapılacak yatırımlarda da 03.07.2020 olarak belirtilmiştir. Bu çağrı dönemine ait Başvuru Çağrı Rehberi’nin “Destek “Bilgisi” başlıklı 3’üncü bölümünde 9’uncu çağrı ilanı çerçevesinde, belirtilen alt ve üst limitlerin hesaplanmasında avro kurunun 7,2475 TL olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

Benzer bir şekilde, 7 Ocak 2021 tarihinde “10’uncu Başvuru Çağrı İlanı”na çıkılmış ve başvuruların son teslim tarihi ise, 101 Tedbirinden yapılacak yatırımlar için 19.03.2021 ve 103 Tedbirinden yapılacak yatırımlarda da 26.03.2021 olarak belirtilmiştir. Bu çağrı dönemine ait Başvuru Çağrı Rehberi’nin “Destek “Bilgisi” başlıklı 3’üncü bölümünde 10’uncu çağrı ilanı çerçevesinde, belirtilen alt ve üst limitlerin hesaplanmasında avro kurunun 9,3286 TL olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

Her iki çağrı ilanında da, başvurularda yatırım sürelerinin en fazla 12 ay olarak planlanması gerektiğine yer verilmiş olmakla birlikte, Başvuru Çağrı Rehberlerinde, makul bir gerekçeye dayanması halinde, yatırımın toplam uygulama süresinin son Ödeme Talep Paketi’nin teslimi de dâhil olmak üzere 24 ayı geçemeyeceği belirtilerek, bir yatırımın 24 aya varan sürelerde tamamlanması kabul edilebilir bulunmuştur.

Kurun sürekli değişiklik gösterdiği ve “dalgalı kur rejimi”nin uygulandığı bir ekonomik yapıda, 24 aya varan sürelerde devam edecek yatırımlar için, faydalanıcıya avro olarak verilen desteklere uygulanacak döviz kurunun daha işin başında belirlenmesi, hiç şüphe yok ki faydalanıcılar açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Rastgele seçilmiş tarihler üzerinden, örneğin 16.12.2021 tarihindeki 17.1957 Türk lirası olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası avro alış kuru ya da 9’uncu çağrı döneminde başvuru son teslim tarihinden bir yıl sonrası olan 05.07.2021 tarihindeki 10.2870 Türk lirası olan avro alış kuru ve kurdaki bu artışın yatırım maliyetlerine etkisi dikkate alındığında, destek ödemesine esas olarak belirlenen kurun faydalanıcı yönüyle nasıl bir sorun teşkil ettiği kolaylıkla fark edilebilecektir.

Faydalanıcıların, kurdaki hızlı ve kalıcı değişikliklerden en az düzeyde etkilenmesi ve kura dayalı kaygılarının bertaraf edilebilmesi için, belirtilen alt ve üst limitlerin hesaplanmasında kullanılan avro kurunun, devletçe döviz cinsinden verilen diğer desteklerde olduğu gibi, ödeme belgesi tarihindeki “Gösterge Niteliğindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez

Bankası Kurları” listesinde yer alan döviz alış kurlarının esas alınarak ödenmesi, yukarıda yer verilen olumsuzlukları büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Her ne kadar ilgili İdare, Sektörel Anlaşma’da gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle faydalanıcılara ödenecek avans oranlarının, projelerin uygun harcama tutarlarının % 10’undan, % 50’sine çıkarılarak faydalanıcıların ön finansman ihtiyaçlarının karşılandığı ve Avrupa Komisyonu ile yapılan müzakereler sonucunda, faydalanıcıların piyasadaki fiyat dalgalanmalarından etkilenmelerini önlemek amacıyla başvuru tarihi ile projelerin desteklenmek üzere seçildikleri tarih arasında geçen süreler için “fiyat farkı uygulaması” başlatıldığını belirtmiş olsa da, bu uygulamalar gerçek anlamda birer çözüm olmaktan uzaktır. Üstelik bu uygulamalar, faydalanıcıları kura bağlı maliyet artışlarından korumayacağı gibi, önceki çağrı dönemlerinde desteklenmiş faydalanıcılar ile cari dönem arasında da aleyhte bir fark ve eşitsizlik, yardımlarla sağlanan faydanın ölçülebilen yanı bağlamında da adaletsizlik ortaya çıkartacaktır.

BULGU 3: IPARD Kapsamındaki Hibe Destek Programının Ülke Geneline Yaygınlaştırılmaması

Yapılan incelemede, IPARD kapsamında sürdürülen hibe programının yalnızca 42 ilde uygulandığı ve diğer illerde bu program kapsamında fon kullanılmadığı anlaşılmıştır.

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.”, vizyonu ise; “Türkiye’nin kırsal kalkınmasında öncü, güçlü kurumsal kapasitesiyle yenilikçi, ulusal ve uluslararası alanda saygın ve güvenilir bir ödeme ajansı olmak.” olarak 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.

Kırsal kalkınma IPARD Programının hedeflerinden olup, bu bağlamda temel amaçlarından birisi de hiç kuşku yok ki verilen desteklerle hem bölgelerarası hem de bölge içi gelişmişlik farklarının azaltmasıdır. Ne var ki, bu hâliyle sınırlı bir alanda uygulanan program, matuf olduğu amacın tam tersine bir etki oluşturmakta, belli yatırımların belli bölgelerde yoğunlaşmasına katkı sunarken, kendi ili IPARD Programı kapsamında olmayan yatırımcıları ilave maliyetlere katlanarak başka illerde yatırım yapmaya yöneltmekte ve bu da sermaye göçü diyebileceğimiz bir olguya neden olmaktadır.

IPARD-II Programının “Programın Kapsadığı Coğrafi Alan” başlıklı 2.1 maddesinde, 2014-2020 programının ilk başta İBBS Düzey 3 bölgelerine karşılık gelen ve IPARD-I’i uygulandığı 42 ili kapsayacağı ve/fakat UKKS, IPARD Programının 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 yöneltilen 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 ile merkez teşkilatı kiralık binalarda hizmet vermekte olup, buralar için ödenen yıllık kira tutarı, toplam 15.919.179,00 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, 2558 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 amacına 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 içesindeki 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.

Bulgu konusu husus 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmaması nedeniyle Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

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 Kararnemesi'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 misyonuna uygun bir şekilde, iller arası ayırım yapmadan ülke genelinde kullandırması gerektiği, bunun kalkınma ve kırsal kalkınma politika belgelerinde belirlenen ilke ve amaçlara daha uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması

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

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

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği'nin, 18/2 maddesi ile de gerekli görülen hallerde, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde yerli ve yabancı uzmanlarla istisna veya hizmet akdiyle kısmi zamanlı sözleşme yapılabileceği düzenlemiş ve 20'nci maddesinde ise kısmi zamanlı uzman çalıştırılmasında uygulanacak kriterler belirlenmiştir. Bu maddeye göre; "*Kurum, desteklenecek proje ve faaliyetler konusunda proje başvurularının değerlendirilerek analizlerinin yapılması, ihale ve uygulamalar ile izleme, değerlendirme, duyuru ve tanıtımların yapılması, faydalanıcılara yönelik eğitim ve danışmanlık ile benzeri özellikli işler için hizmet verilmesi amacıyla; özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde yerli ve yabancı uzmanlar çalıştırabilir. Bu uzmanlar sınava tabi*

tutulmaksızın Kurumun merkezinde veya il koordinatörlüklerinde istihdam edilirler. Bunların görevlendirilmesinde; hizmet verecekleri konularda asgari üç yıllık iş tecrübesine sahip bulunması, kırsal kalkınma veya Kurumun faaliyetleri konusundaki eğitimlere katılmış veya bu konularda eğitici formasyonuna sahip olması kıstas olarak alınır.”

Yukarıda yer verilen madde hükmünde, kısmi zamanlı uzman çalıştırılması bahsinde temel kriterin, uzman olarak çalıştırılacak kişinin özel bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulması olduğuna dikkat çekilmişse de, sayısı 61 olan kısmî zamanlı uzmanların hemen hiçbirisinin, ilgili Yönetmelik'in 20'nci maddesinde öngörülmüş olan şartları, gerek eğitim gerekse iş tecrübesi yönüyle taşımadığının anlaşıldığı tespitlerimiz arasında yer almaktadır.

Diğer yandan, kısmi zamanlı uzman kavramının, süreklilik arz eden bir istihdam biçimi olmadığını, gerek 4 sayılı Kararname gerekse de söz konusu Yönetmelik'te yer alan hükümlerin bütününden anlaşıldığı belirtilerek, bu hükümler çerçevesinde özel bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulduğu için çalıştırılan kısmi zamanlı uzmanların görevinin, işin tamamlanmasıyla birlikte son bulması gerektiği halde, kısmî zamanlı olmaktan çıkarak süreklilik kazandığı ve bunun da anılan düzenlemelerin hem lafzı hem de ruhuna aykırı olduğu hususu 2019 yılı Denetim Raporunda yer almıştı.

O dönemde uygulanmasına devam edilen Personel Yönetmeliği, 20.01.2021 tarih ve 31370 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bir Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği aynı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Yönetmelik'in Geçici 3'üncü maddesi hükmü ile söz konusu kısmi zamanlı çalışanlar, "idari uzman" unvanlı pozisyonlara sınav yapılmaksızın atanması sağlanmıştır.

Ne var ki bu durum, başlangıçta var olan mevzuata aykırılığı ortadan kaldırmak bir yana ağırlaştırmıştır. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş bir hususun, Yönetmelik ile bu şekilde değiştirilemeyeceği açıktır.

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

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

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

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

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

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

Belirtmek gerekir ki, alt normun üst norma uygunluğu koşulu gereğince, söz konusu Yönetmelik ile üst normda, yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilenden başkası yapılamayacak ve Yönetmelik'te yer alan hükümler, bu Kararname'ye aykırı ihdas edilemeyecek ve buradaki hükümlere aykırı kural konulamayacaktır. Normlar hiyerarşisinde “numerus clausus” ilkesi geçerli olup, bu ilke gereğince üst normda yani Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi'nde saptanan konular aşılamayacak, tipin içeriğine bağı kalınacaktır. Zira, norm olarak kabul edeceğimiz söz konusu Yönetmelik, üst normdan yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden yürürlüğünü değil, geçerliliğini alır ve alt normlar üst normların izin verdiği ölçüde belirlenip şekillendirilebilirler.

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

Hiç kuşku yok ki Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun personel yapısı, 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin Ek 2'nci maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelden oluşsa ve bu personel 657 sayılı Kanun'a tabi bulunmasa da, Kurum Personel Yönetmeliği'nin "Personelde aranacak şartlar"ı düzenleyen 7'inci maddesine göre, istihdam edilecek personel için "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" uyarınca yapılan Kamu Personel Seçme Sınavına girmek ve belirlenmiş puanı almak zorunluluğu bulunmaktadır. Öte yandan söz konusu personel, yiyecek yardımından da 657 sayılı Kanun'a tabi memurlar hakkında uygulanan Yönetmelik hükümleri çerçevesinde faydalandırılmakta olup, bulguda 657 sayılı Kanun'a yapılan atıflar bu durumlara dayandırılmıştır.

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

Zira, türevsel bir yetki mahiyetinde olan, idarelerin kanunla getirilmiş kuralları uygulama ve bu çerçevede idari düzenleme yapma yetkisinin, yasama organının çizdiği sınırlar içinde ve üst hukuk normlarına aykırı olmamak, onları daraltıp genişletmemek yani onları aşmamak ve değiştirmemek kayıt ve şartına bağı olarak gerçekleştirilebileceği muhakkaktır ki bu,

İdare Hukuku'nun temel prensiplerinden birisidir. “Genel kurallar, usulü dairesinde değiştirilinceye veya kaldırılıncaya kadar, düzenleyici işlem tesis etme yetkisi olan makam ve kurumları da bağlar.” prensibi yine İdare Hukuku'nun temel prensiplerindedir. Bu bağlamda, Anayasa'nın 123'üncü maddesiyle teminat altına alınan “kanuni idare ilkesi”, idarelerin görev ve yetkilerini, hukuki öngörülebilirlik temin edecek bir temele ve kanunilik kriterine tâbi kılmış olup, bu hâl hukuk devletinin bir gereğidir de.

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

Anayasa'nın söz konusu bu hükmü, normlar hiyerarşisini temel alan bir yaklaşımla yönetmeliklerin, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın bu hükmünden de anlaşılacağı üzere, üst norma aykırılığı söz konusu olan alt normun hukuksal dayanağı bulunduğundan söz edilemez. Çıkarılan yönetmeliklerin normlar hiyerarşisine uygun olması zorunluluğu, hiç kuşku yok ki aynı zamanda hukuki istikrar ve hukuk güvenliği ilkesinin de bir gereğidir. Dayanağı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanun'a aykırı hüküm içeren söz konusu Yönetmelik'in bu hâliyle, Anayasa'nın 124'üncü maddesine ve normlar hiyerarşisine aykırılığı bir vakıadır.

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

Bulgu konusu husus, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almışsa da İdare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

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

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Yine Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması	2020	İdare tarafından bu hususta herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.	Bahse konu hususta herhangi bir işlem yapılmadığı için, bulgu 2021 Sayıştay Denetim Raporu'na yeniden alınmıştır.