



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI
DESTEKLEME KURUMU**

2012 YILI

DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇERİK

A- TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

(AB FONU HESABI) (1-9)

B- TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

(İŞLETME HESABI) (12-17)



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI
DESTEKLEME KURUMU (AB FONU)**

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	1
TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU HAKKINDA BİLGİ	2
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI	4
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
DENETİM GÖRÜŞÜ	7
VURGULANACAK HUSUSLAR	7

KISALTMALAR

TKDK: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Yardım Aracı)

IPARD: IPA Rural Development (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı)

UYG: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

UF: Ulusal Fon

ÇYFA: Çok Yıllı Finansman Andlaşması

IPSAS: International Public Sector Accounting Standards (Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları)

PYK: Proje Yönetim Koordinatörlüğü

MK: Muhasebe Koordinatörlüğü

TK: Tahakkuk Koordinatörlüğü

FGK: Finansman Genel Koordinatörlüğü

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU HAKKINDA BİLGİ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), Avrupa Birliği (AB) ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların ülkemizde kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerde kullanılmasını sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği IPARD Programı kapsamında kurulmuştur. Bu çerçevede, 4 Mayıs 2007 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5648 sayılı “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” 18.05.2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan kanunla kurulan kurum, 25 Şubat 2008 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Programını (IPARD) uygulamaktadır. TKDK’nın amacı; tarım sektöründe ve kırsal alanda faaliyet gösteren üreticilerin, özel sektörün ve potansiyel yatırımcıların desteklenmesi amacı ile 2007–2013 döneminde uygulamaya konulan AB hibe fonlarını projeler karşılığında ve sözleşmelerine uygun olarak kullanıdır.

Avrupa Birliği, aday ülkelere destek amacıyla, 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü çerçevesinde Katılım Öncesi Yardım Aracı’nı (Instrument for Pre-Accession Assistance- IPA) oluşturmuştur. Aracın beş bileşeni bulunmakta, beşincisi Kırsal Kalkınma bileşeni olup kısaca IPARD (IPA Rural Development) olarak adlandırılmaktadır.

Avrupa Birliği aday ülkelerden, fonların kimler tarafından, hangi koşullarda ve hangi alanlarda kullanılacağı gibi konuları gösteren IPARD Planı hazırlamasını ve bu planı uygulayacak idari mekanizmaları kurmasını ön şart olarak ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliğinin 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü, IPA’yı kuran 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü’nün uygulama kurallarına ilişkindir. Komisyon Tüzüğü’nün ikinci bölümü olan ve “yönetim ve kontrol sistemleri” adını taşıyan hükümler, merkezi olmayan yönetim, akreditasyon ve yönetim yetkisinin devrine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Buna göre; AB Komisyonu bir bileşene ilişkin olarak yönetim yetkisinin devri kararını vermeden önce, sözkonusu ülkenin 1605/2002 sayılı Tüzükte yer alan şartları karşılayıp karşılamadığına bakmaktadır. Bunun için yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulmuş olması ve gerekli akreditasyon kararlarının verilmiş ve yürürlükte olması gereklidir.

718/2007 sayılı Tüzüğü’nün 7 nci maddesine göre, Çerçeve Anlaşma bir veya birden fazla sektörel anlaşma ile tamamlanabilir. IPA’nın beşinci bileşeni olan kırsal kalkınma için de sektörel anlaşma imzalanmıştır. Sektörel Anlaşma, Komisyon ve faydalanıcı ülke arasında imzalanan, ilişkin olduğu IPA bileşenine özgü olan ve Çerçeve Anlaşmada ya da Finansman Anlaşmalarında

düzenlenmeyen konuları ele alan anlaşmadır. Sektörel anlaşma da dahil tüm anlaşmalar imzalandıklarında, IPARD mali yardımlarının uygulanması için yasal çerçeve oluşmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun yapısı ve işlevi IPARD Programı anlaşmalarında öngörülmüştür.

Avrupa Birliği, bu uygulama ile, IPA’nın diğer bileşenlerinden farklı olarak, IPARD fonlarının tüm mali kontrolünü aday ülkeye devretmekte, Merkezi Olmayan Yönetim Sistemini getirmekte ve konuya ilişkin özerk bir kurum kurulmasını istemektedir.

Bu çerçevede kurulan TKDK, 5648 sayılı Kanununun 3’üncü maddesine göre; *“Bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olmak üzere”* kurulmuş bir kurumdur.

TKDK, Avrupa Birliği IPARD Programını uygulamaktadır. IPARD Programı, 30 Aralık 2009 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak, Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. AB’nin 2007-2013 yıllarını içeren IPARD Programı kapsamında verdiği hibenin n+3 kuralı gereği 2007–2016 yılları arasında kullanılması planlanmıştır.

Kurum IPARD Programını akredite olmuş belli sektörler için uygulamaktadır. Bunlar üç ana başlıkta gruplanmıştır. Sektörler sırasıyla; Tarımsal İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılmasına Yönelik Yatırımlar, Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasının Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılmasına Yönelik Yatırımlar ve Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesine Yönelik Yatırımlardır.

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

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

IPARD Programı Muhasebe Sistemi:

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

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

Muhasebe sistemi ve dayandığı ilkeler:

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

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

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

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

Hesap planının özellikleri:

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

Hesap planı, toplam maliyet, taahhüt edilmiş harcama, taksitler ve son ödemelerin her il, tedbir ve alt tedbir ile proje (sözleşme) için üretilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ayrıca, gerekli olduğu hallerde, hesaplar finansmanın kaynağını da belirtir. (topluluk veya ulusal katkı) Hesap planı hesap kodu, tedbir kodu, alt tedbir kodu, bütçe kalemi kodu gibi kodları içermektedir. Bu kodlar, hesapların sınıf, tip, kategori, grup ve alt gruplarını belirler.

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

Örnek; 104111.103.103-1.25.00001.00001.1/2

Kurum tarafından hazırlanan finansal tablolar:

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

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

Kurum tarafından hazırlanan raporlar:

Aylık Raporlar: Defteri Kebir, Mizan.

Üç Aylık Raporlar: Bilanço, Gelir Tablosu, Giderlerin ve Gelirlerin Deklarasyonu (D1).

Yıllık Raporlar: Hesapların Yıllık Deklarasyonu (D-2), TKDK ve Ulusal Fon arasında imzalanmış Mutabakat Zaptına uygun olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fona her yıl 31 Ocak'tan geç olmamak üzere hazırlar.

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

Sunulan finansal tablolar her ne kadar "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5 inci maddesinde sayılan mali tablo, defter ve belgelerle bire bir örtüşmemekte ise de, Kurumun yapısal özelliği nedeniyle finansal tabloları, Sektörel Anlaşmanın ve Uluslararası Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri'nin gerekliliklerine uygun olarak hazırlanmaktadır. Söz konusu mali tablo ve raporlar denetim esnasında kurum tarafından tarafımıza teslim edilmiştir.

Kurumun denetimi, tarafımıza sunulan mevcut defter, mali tablo, belge ve bilgiler ile Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Kanundaki tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Kanunda hüküm

bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olan bir kurumdur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Kurumun 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığına dair Maliye Bakanlığının 28.01.2008 tarih ve 878 sayılı görüşü de bulunmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde “*kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar*” kamu kaynağı sayılmıştır. Aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) bendinde Sayıştayın, “*Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını*” ve (ç) bendine göre ise, “*Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini*” denetleyeceği hükme bağlanmıştır.

5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 19 uncu maddesinin (1) bendinde “*Kurumun dış denetimi, 16 ncı madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla Sayıştay tarafından gerçekleştirilir*” hükmünü içermektedir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteleme Kurumu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa tabi olmamakla beraber, hem yurt içinden hem yurt dışından sağladığı kaynaklar, bunların kullanımı ve faaliyetleri bakımından Sayıştay denetimine tabi bulunmaktadır.

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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri çerçevesinde Sayıştay, yürütülen denetimler 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 tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek ve mali yönetim sistemini değerlendirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, TKDK hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür.

Kurum (AB Fonu) bütçesinin 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.

Denetimin kapsamını, Kurum (AB Fonu) bütçesinin 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) oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda ulaşılan denetim görüşünü destekleyen yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu AB Fonu Hesabının 2012 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Denetim görüşünü etkilememekle birlikte aşağıdaki hususun TBMM'nin dikkatine sunulmak üzere belirtilmesine gerek görülmüştür:

1-2012 yılında AB tarafından ülkemize tahsis edilen 78.260.000-Euro kaynağı, kurum tarafından % 17'lik kısmı kullanılabildiği görülmüştür. AB fonu proje başvurusu için aranan şartların ağır olması ve ulusal mevzuatın AB müktesebatına uyumundaki gecikmeler nedeniyle, proje başvurusunda bulunmanın yatırımcılara cazip gelmediği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresinin cevabi yazısında, Ülkemizdeki değişik Kurumların AB Müktesebatına uyumlarında yaşanan gecikmelerin doğal olarak Kurumun yetki alanının dışında olduğu, ancak bu konu bütün toplantılarda gündeme getirildiği, başvuru aşamasında gereken belgeleri ve yatırımın sonunda alınması zorunlu AB Standartları belgelerini düzenleyecek olan 22 Kurumla protokoller imzalandığı ve ilgili diğer kurumlarla ortak çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

2- AB Komisyonu tarafından fonun kullanımına ilişkin il ve alt tedbir bazında öngörülen yetki devirlerinin (akreditasyonu) yaklaşık %50'sinin alınabildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, %50'lik oranın 2012 yılı sonu itibariyle gerçekleşen bir oran olduğu, Haziran 2013 tarihi itibariyle proje kapsamında bulunan 42 ilden 39 unda yetki devrinin alındığını, akredite edilmeyen alt tedbir sayısının ise 7 olduğu belirtilmiş ve yıllar itibariyle proje sayısında artış olduğu ifade edilmiştir.

3- AB'ye aday ve yeni üye ülkelere uygulanmayan prosedürlerin ülkemizden istendiği ve prosedür değişikliklerinin komisyon tarafından zamanında karara bağlanmadığı görülmüştür

Kamu idaresi cevabında, söz konusu hususun AB uygulamalarından kaynaklandığı, işlemlerin daha hızlı yürümesi için gerekli girişimlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Sayıştay tarafından 2013 yılı Haziran ayında ülkemizde gerçekleştirilen denetimler sırasında da söz konusu problemlerin gündeme geldiği, uygulama prosedürlerinin çok katı olduğunun Avrupa Sayıştay Denetçileri tarafından da belirtildiği ve kurum prosedürlerinin basitleştirilmesi konusundaki önerilerin Avrupa Komisyonuna sunulmasının tavsiye edildiği ifade edilmiştir.

4- Hibe desteği başvurusu kabul edilen ve sözleşmeye bağlanan işletme sahiplerinden, ödeme aşamasında yerine getirilmesi teknik olarak mümkün olmayan mali tablo rasyoları arandığı görülmüştür.

Kurum cevabında, prosedürde kullanılan versiyonda değişiklik yapıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca faydalanıcıların yeni yatırım yaptıkları göz önüne alınarak başvuru aşaması ile ödeme öncesi aşamasındaki oranların %25 faydalanıcının lehine esnek tutulduğu; herhangi bir oranının negatif çıkması durumunda faydalanıcıdan gerekçe istenmekte olduğu ve gerekçenin ilgili uzman tarafından makul bulunması halinde ilgili oranın olumsuz sayılmadığı belirtilmiş ise de, yapılan prosedür değişikliklerinin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI
DESTEKLEME KURUMU**

(İŞLETME)

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütülen düzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU (TKDK)HAKKINDA BİLGİ	12
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI	14
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	15
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	16
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	17
DENETİM GÖRÜŞÜ	17

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU **(TKDK) HAKKINDA BİLGİ**

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), Avrupa Birliği (AB) ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların ülkemizde kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerde kullanılmasını sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği IPARD Programı kapsamında kurulmuştur. Bu çerçevede, 4 Mayıs 2007 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5648 sayılı “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” 18.05.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Aynı Kanununun 4 üncü maddesine göre; Kurumun görev ve yetkileri şunlardır:

a) (Değişik: 26.11.2008-5818/2 md.) 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, görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

(3) Kurum, ödemenin gerçekleştirilmesi (1) 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.

Aynı kanunun 5 inci maddesine göre; Kurum, merkez ve taşra teşkilâtından oluşur.

TKDK (İşletme) Mali Yapısı

İdari ve mali özerkliği bulunan özel bütçeli bir kamu kurumu olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde de yer almamaktadır. Kurumun 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadığına ilişkin Maliye Bakanlığının 28.01.2008 tarih ve 878 sayılı görüşü de bulunmaktadır.

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

İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünün bütçe ve stratejiyle ilgili servisi tarafından 5 temel stratejik amaç, bu amaçlar çerçevesinde hedefler ve faaliyetler tespit edilmiştir.

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

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

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

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

Kurumun 2012 yılı bütçe teklifi 200.000.000 TL olduğu halde Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından çiftçilere yapılacak destek miktarının aynı miktarda artırılmasının öngörülmesi üzerine TKDK'nin bütçe teklifi 130.150.000 TL'ye düşürülmüştür.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TKDK'nın kuruluş kanununun 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan “Kurum bütçesi mali yıl itibari ile Kurum tarafından hazırlanır ve Bakan onayıyla yürürlüğe girer.” hükmüne istinaden Kurumun 2012 mali yılı bütçesi 19.01.2012 tarih ve 1106 sayılı Bakanlık Makamı onayıyla yürürlüğe konulmuştur. Kurum harcamaları “Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar” çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğünde bütçe, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamak ve harcamaları gerçekleştirmek, bunlarla ilgili hesap evrakını düzenlemek, kesin hesabı ve diğer mali belge ve raporları hazırlamakla yetkili kişiler tespit edilmiştir.

Kurumun mali iş ve işlemlerine esas teşkil etmek üzere “Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Esas ve Usuller” hazırlanmıştır. En sonuncusu Başkanlık Makamınının 28. 03. 2012 tarih ve 5490 sayılı onayı ile yürürlüğe girmiştir. TKDK'nın mali yönetim, bütçe ve muhasebe işlemleri bu usul ve esaslara tabidir.

TKDK tarafından yürürlüğe konulan Bütçe ve Muhasebe İşlemleri incelendiğinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve bu kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuata ilişkin bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, faaliyet raporu ve hesapların işleyişi gibi bazı düzenlemelere bu usul ve esaslarda yer verilmiştir.

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

Kurum bütçe teklifinin gelecek iki yılın bütçe tekliflerini içerecek şekilde hazırlanacaktır. Kurum bütçe teklifi hazırlandıktan sonra TKDK Kurum olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) ile ilişkilendirildiği için bütçe teklifini bu birime göndermekte ve TKDK'nın bütçesi TRGM bütçe teklifi içinde transferler hesap kodu

içerisinde bütçeleştirilmektedir. Bütçe Kanunu Mecliste kabul edildikten sonra da Maliye Bakanlığının serbest bıraktığı limitler dâhilinde TRGM bütçesi içine konulan ödenekler TKDK'nın banka hesabına transfer edilmektedir. TKDK'da gönderilen ödeneklerden harcamalarını gerçekleştirmektedir.

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

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

Bütçe ve Muhasebe İşlemlerine İlişkin Usul ve Esasların 93 üncü maddesinde TKDK Muhasebe Birimince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu belirtildikten sonra aynı Esasların 98. maddesinde, bu usul ve esaslarda hüküm bulunmayan hâllerde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin muhasebe ilke ve kuralları ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğindeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı hükme bağlanmıştır. TKDK Muhasebe Birimince de bu çerçevede kurumun yönetim dönemi hesabı, mali rapor ve tabloları hazırlanarak Sayıştaya sunulmuştur.

Kurum tarafından denetim esnasında tarafımıza sunulan mali rapor ve tabloların, “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5 inci maddesi gereğince Sayıştaya sunulması gereken mali rapor ve tabloları karşıladığı anlaşılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Kanundaki tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olan bir kurumdur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Kurumun 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığına dair Maliye Bakanlığının 28.01.2008 tarih ve 878 sayılı görüşü de bulunmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2 inci maddesinin (I) bendinde “*kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar*” kamu kaynağı sayılmıştır. Aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) bendinde

Sayıştayın, “*Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını*” ve (ç) bendine göre ise “*Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini*” denetleyeceği hükme bağlanmıştır.

5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 19 uncu maddesinin (1) bendinde “*Kurumun dış denetimi, 16 ncı madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla Sayıştay tarafından gerçekleştirilir*” hükmünü içermektedir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteleme Kurumu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa tabi olmamakla beraber, hem yurt içinden hem yurt dışından sağladığı kaynaklar, bunların kullanımı ve faaliyetleri bakımından Sayıştay denetimine tabi bulunmaktadır.

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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri çerçevesinde Sayıştay, yürütülen denetimler 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 tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek ve mali yönetim sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ile mali yönetim ve iç kontrol sistemini 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.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu İşletme Bütçesi Hesabının 2012 yılına ilişkin yukarıda belirtilen mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.