



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIĞI**

2015 YILI

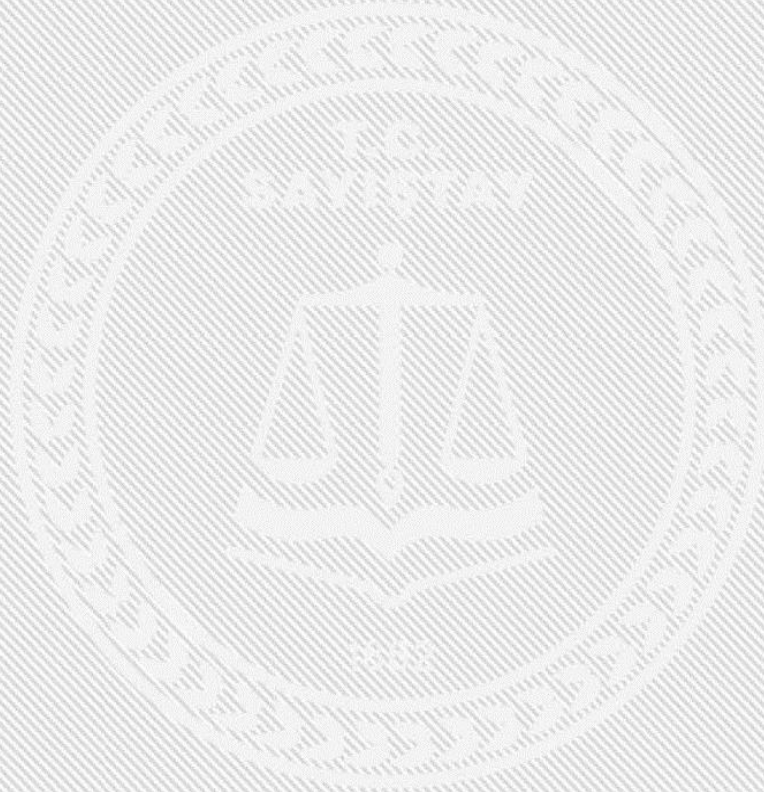
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	63
GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	105

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIğI
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	57

KISALTMALAR

BÜGEM: Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü

CBS: Coğragi Bilgi Sistemi

ÇKS: Çiftçi Kayıt Sistemi

DAKBİS: Damızlık Koyun Keçi Bilgi Sistemi

DSİ: Döner Sermaye İşletmesi

ESK: Et Süt Kurumu

EYYDB: Eğitim Yayım ve Yayınlar Dairesi Başkanlığı

GGBS: Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi

GTHB: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

HAYGEM: Hayvancılık Genel Müdürlüğü

KBÖ: Kesintili Başlangıç Ödeneği

KKKS: Koyun keçi kayıt sistemi

NVİ: Nüfus ve Vatandaşlık işleri

SGB: Strateji Geliştirme Başkanlığı

TAGEM: Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü

TAKBİS: Tapu Kadastro bilgi Sistemi

TARGEL: Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi

TBS: Tarım Bilgi Sistemi

TRGM: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

TÜKAS: Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi

TÜRKVET: Türk Veteriner Bilgi Sistemi

USKS: Ulusal Süt Kayıt Sistemi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı Bütçesiyle GTHB Bakanlığına 14.977.428.280, TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 3,16 sına tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2015 yılında sağlanan fonlarından 122.455.782, EURO kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dahil diğer yerlerden temin edilen 451.248.891,63 TL ve özel hesaptan 3.596.494,32 TL kaynak kullanılmıştır.

Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: 2015 yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı

Eko. Kod	Açıklama	2015 Yılı Toplam Ödenek	2015 Yılı Gerçekleşmesi	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	2.724.935.600	2.691.414.899	98,8
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	487.891.800	478.926.823	98,2
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	372.873.900	358.714.142	96,2
05	Cari Transferler	10.323.981.500	10.276.419.509	99,5
06	Sermaye Giderleri	933.364.480	905.654.256	97,0
07	Sermaye Transferleri	98.820.000	98.522.976	99,7
08	Borç Verme	35.561.000	30.375.625	85,4
TOPLAM		14.977.428.280	14.840.028.230	99,1

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde

yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu, kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibarıyla konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamalarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1:

Bakanlığın Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Olan Taşınmazların Tümünün Fiili Envanterlerinin Tamamlanmaması, Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması ve Mali Tablolarda Gösterilmemesi

5018 sayılı Kanunun 44 üncü maddesinde, taşınır ve taşınmazların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların yönetmeliklerle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Genel bütçeli bir kurum olan GTHB, kendisine tahsis edilmiş olan taşınmazların, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre envanterini çıkarması, “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınmasını ve kurum mali tablolarında görünmesini temin etmesi gerekirken bu işlemleri güncelleyerek gerçekleştirmemiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 5 inci maddesinin son fıkrasına göre, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilceği, Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 7 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmazların kaydedildiği formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 45 inci maddesine göre, genel bütçeli kamu idarelerine ait taşınmazlar hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise kendi adlarına tapuya tescil edilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre 250 hesap kodunda arazi ve arsalar, 252 hesap kodunda ise binalar değer olarak yer almaktadır. Bu hesaplar, kamu idarelerinin muhasebe yetkililerince düzenlenen yılsonu mizanlarında ve bilançolarında duran varlıklar olarak gözükmektedir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin,

130, 131 ve 132 nci maddelerinde;

“250 Arazi ve arsalar hesabı

MADDE 130 – (1) Bu hesap, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı

MADDE 131 – (1) Bu hesap, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

252 Binalar hesabı

MADDE 132 – (1) Bu hesap, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”, denilmekte,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin,

“25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 169’uncu maddesinde;

“(1) Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır...” ifadelerine yer verilmektedir.

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” ise aynı Yönetmeliğin 170 inci maddesinde belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuatta belirtildiği üzere, kendisine taşınmaz (bina, arsa, arazi, yer altı - yer üstü düzenleri, sınırlı aynî haklar gibi) tahsis edilen kurumların öncelikle bu taşınmazları, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre kayıt altına alması, müteakiben de ilgili muhasebe birimine bildirerek “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlaması gerekmektedir. Analitik genel bütçe detaylı hesap planında;

01-Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar

02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar

03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, olarak sınıflandırılmıştır.

GTHB tahsis edilmiş olan ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin yukarıda açıklanan envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin güncellenmemesi nedeniyle

Bilançonun “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunun gerçek durumu yansıtmamaktadır.

639 sayılı KHK'nin 18 inci maddesi ile Bakanlığın taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek görevi Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına verilmiştir. 178 sayılı KHK gereği olarak Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının kullanımında olan Bakanlığa tahsisli taşınmazların tapu kayıt bilgilerinin il bazında mülkiyet sahibi kurum olan Maliye Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) tarafından bilgilerin güncellenmesi gerekmektedir.

06.01.2006 tarihli Strateji Geliştirme Biriminin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Taşınır ve taşınmaz kayıtlarının tutulması” başlıklı 19 uncu maddesi uyarınca taşınmazların kayıt ve takibini yapmak üzere Taşınmaz bazında bir yazılım programının kullanılması ve aynı Yönetmeliğin 5/n maddesinde de belirtildiği üzere idarenin mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin (örnek 7/A-B) icmal cetvelleri düzenlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “639 sayılı KHK'nin 18 inci maddesi ile Bakanlığın taşınır ve taşınmazlara ilişkin işlemlerini, ilgili mevzuat çerçevesinde yürütme görevi Bakanlık Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına verilmiştir.

Bakanlık Merkez Teşkilatı Görev Yönergesinin 67/e maddesinde Strateji Geliştirme Başkanlığı Bütçe Daire Başkanlığının görevleri arasında “Bakanlık taşınır mal hesaplarının konsolide edilmesini sağlamak, taşınır malların devir, terkin, tahsis ve hurdaya ayırma işlemlerini yapmak,” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönergenin Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığının görevlerini düzenleyen 78 inci maddesinde;

a) Bakanlığa tahsisli taşınmaz malların envanter kayıtlarını tutmak,

b) Merkez ve taşra kuruluşlarının arazi ve bina tahsis talepleri ile ilgili işlemleri yapmak, atıl durumdaki taşınmaz malların hazineye devrini sağlamak” görevleri yer almaktadır.

Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca; Bakanlığımıza tahsisli taşınmazların envanter kayıtları için “Taşınmaz Bilgi Sistemi” oluşturulması çalışmaları kapsamında, Bakanlığımızca yaptırılan yazılımda kullanılmak üzere İl, İlçe ve Müessese Müdürlüklerimize tahsisli taşınmazlara ait bilgiler; 27.04.2015 tarih ve 4096 sayılı yazımızla Maliye Bakanlığından (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) istenmiştir. Konu Maliye

Bakanlığına 2015 yılı Sayıştay Raporu ilgi tutularak tekrar iletilecektir.

Merkez Saymanlık Müdürlüğünce Bakanlığın mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin 18.12.2014 tarihli ve 24778768- 210.05.02/663 ve 26.12.2014 tarihli ve 64564738-240-16464 sayılı yazıları ile Bakanlık birimlerinden bilgi istenilerek gerekli işlemler yapılmıştır. Merkez Saymanlık Müdürlüğü mizanında 250- Arazi ve Arsalar Hesabında 4.725.154,72 TL tutar olduğu, 252 Binalar Hesabında ise veri bulunmadığı görülmektedir. 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı borç bakiyesi 91.714.898,27-TL olduğu Merkez Saymanlık Mizanında görülmektedir.

Strateji Geliştirme Başkanlığınca; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 7 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmazların kaydedildiği formlar, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığından yazı ile talep edilmiş olup, icmal tablolar buna göre düzenlenecektir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında da belirtildiği üzere, Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik kapsamında 30/09/2014 tarihine kadar tümünün emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerinin tamamlanmadığı, muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu altında Mali Tablolarda tam olarak gösterilmediği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde yapılan açıklamalar çerçevesinde ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı “25 Maddi duran varlıklar” hesap alanı hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilere Ait Geri Ödemelerin Etkin Bir Şekilde Takip Edilememesi

a) Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan sabit yatırım ve işletme sermayesi niteliğindeki kredilerin geri dönüşlerinin Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gereği banka tarafından takip edildiği, yapılan tahsilatların Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne topluca bildirildiği, kredi geri dönüşlerinin kooperatifler ve ortaklar bazında, anapara, faiz vb. ayrıntılı tahsilat bildirimi yapılamadığından etkin takip edilemediği görülmüştür.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ve Bütçe Kanunlarının ilgili hükümleri gereğince tarımsal amaçlı kooperatiflerin ve üst kuruluşlarına 1967 yılından beri düşük faizle uzun vadeli kredi kullandırılmaktadır.

26.07.2001 tarihli “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik’ in 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı, ayrıca konunun İl Müdürlüklerince de takip edileceği; 18 inci maddesinde borcun tamamına borçlanma tarihinden vade tarihine kadar geçen günler için borçlanma sözleşmesindeki faiz oranı üzerinden faiz tahakkuk ettirileceği, taksit miktarıyla, tüm alacağı tahakkuk ettirilmiş olan faiz ve diğer masraflar toplamının vadesinde tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri yanında, Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokol hükümlerinde bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleneceği öngörülmüştür. Tahsilat konusunda İdarece de bankaya yardımcı olunacağı ifade edilmiştir. Diğer taraftan verilen krediler ile bu kredilerden yapılan bütün banka tahsilatları Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu hesapta takip edilmektedir. Banka, Merkez Muhasebe Müdürlüğüne ve Bakanlığa toplu tahsilat rakamı bildirdiğinden verilen kredilerin ve yapılan tahsilatların ayrıntısı hesaplara yansıtılamamaktadır.

Zamanaşımına uğrayan alacakları, yeniden yapılandırmadan yararlanan kooperatif üyeleri, vadesinde tahsil edilemeyen kredilerden takibe düşen kurum alacakları, terkin veya tecil edilen tutarlar ile terkin veya tecilin iptalinden doğan tutarlar, vadesi bir yılın altına düşen alaklardan takip edilmesi gerekenlerin olup olmadığı bilgilerine, Ziraat Bankası

tarafından uygun sistem kurulamadığı için ulaşılamamaktadır.

Bu bağlamda, Merkez Muhasebe Müdürlüğü rakamlarına göre, Bakanlıkça 2001-2015 yılları arasında toplam 1.209.867.967,00 TL kredi verilmiş olup, buna karşın 2015 yılı sonu itibarıyla toplam 605.634.257,64 TL tahsilat yapılmıştır.

Tarımsal amaçlı kooperatiflerin desteklenmesi amacıyla verilen kredilerden yapılan tahsilatların ayrıntılı olarak kooperatifler itibarıyla takibini sağlayacak şekilde sisteme girişi sağlanarak, 232 nolu hesapta takibinin yapılması bütçe ilkeleri gereği olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 2: Kooperatiflere Kullandırılan ve Tahsil Edilen Kredi Tutarları (31.12.2015 itibarıyla İdare Verilerine Göre 2001-2015)

<i>Yılı</i>	<i>Verilen Kredi Tutarı</i>	<i>Kredi kullandırılan koop. sayısı</i>	<i>Tahsil Edilen Kredi Tutarı</i>
2001	36.483.914	260	5.205.656
2002	26.286.368	314	6.659.799
2003	23.978.050	199	9.985.257
2004	79.681.847	321	17.206.926
2005	89.671.908	338	25.776.958
2006	94.475.000	384	30.046.768
2007	78.900.000	296	36.567.104
2008	94.216.000	258	38.478.687
2009	125.221.816	260	42.573.530
2010	138.963.000	229	52.193.733
2011	171.525.000	203	84.179.868
2012	153.300.000	117	74.830.020
2013	76.902.514	153	57.870.812
2014	15.142.280	13	58.404.491
2015	5.120.270	5	65.654.683
	1.209.867.967		605.634.257

b) 25.02.2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6111 sayılı Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırılmasından 12199 ortak ve 193 tüzel kişinin, 18.04.2013 tarih ve 28622 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6456 sayılı Kanuna göre Muaccel Borçların Yeniden Yapılandırılmasından 377 Kooperatif, 123 tüzel kişinin ve 6630 ortağın yararlandığı görülmüş olup, erteleme yapılan kredi tutarının 785.122.689,51.-TL olduğu görülmüştür.

6111 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyeler muaccel olan borç toplamı

205.017.536,57 TL iken, 2015 yılı sonuna kadar tahsil edilen tutar 38.651.027,56 TL olarak gerçekleşmiş olup, tahsilat oranı %18,85’lerde kalmıştır.

6456 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyeler muaccel olan borç toplamı 412.628.633,37 TL iken, 2015 yılı sonuna kadar tahsil edilen tutar 5.114.828,53 TL olarak gerçekleşmiş olup, tahsilat oranı %1,23’lerde kalmıştır.

2011 ve 2013 yıllarında çıkarılan kanunlarla yürürlüğe konulan kredi borçlarının yapılandırılmasına ilişkin takibin etkin bir şekilde yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredilere ait geri ödemeler Merkez Saymanlık Müdürlüğüne toplu olarak kayda alınmıştır.

Yapılandırılmış yada normal süreçte devam eden kredi geri ödemelerinin takiplerinde etkinliğin artırılması amacıyla, Ziraat Bankası tarafından hazırlık çalışmaları devam eden yazılımın tamamlanarak; Bakanlık ile işbirliği içerisinde bir an önce faaliyete geçirilmesine çalışılacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince de kabul edildiği üzere, Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmeliğin 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı, konunun İl Müdürlüğüne de takip edileceği; ayrıca Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokolde de bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleyeceği hükmüne rağmen, bu görevin Ziraat Bankası tarafından gereği gibi yapılmaması nedeniyle, Merkez Muhasebe Müdürlüğünde 232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun borçlu bazında (kooperatif) alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda anapara-faiz geri ödemesi olarak izlenebilmesine imkan vermemektedir.

Tarımsal amaçlı kooperatiflere verilen kredilerden yapılan tahsilatların, 232 nolu hesapta takip edilen alacak stokunun, borçlu kooperatif ve ortakları bazında alt kodlarda ve yardımcı hesaplarda ayrıntılı olarak izlenmesini sağlayacak şekilde hesaplara intikal ettirilmesi ve etkin olarak izlenmesini sağlayacak kayıt ve takip sistemi kurulmasının gerekli olduğu ve 6111 ve 6456 sayılı kanunlarla yapılandırılan kredi borçları tahsilatının etkin yürütülmesi için uygun tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Çiftçilere Haksız Yere Yapılan Destekleme Ödemelerinin Geri Alınmasına İlişkin Verilerin Önceki ÇKS'de Bırakılması, Eksi İcmallerin Takip ve Tahsilatına İlişkin Verilerin Eksiksiz Olarak Ortaya Konulamaması ve Bunların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Çiftçilere haksız yere yapılan destekleme ödemelerinin takip ve tahsilatının 2015 yılına kadar ÇKS 2015 yılından sonra –TBS/ÇKS sistemi olarak iki ayrı sistem üzerinden yürütülmesi nedeniyle, borçlu çiftçilerin borç bilgilerinin düzenli olarak güncellenmediği, takip ve tahsilata ilişkin taşra teşkilatından bilgi akışının sağlıklı olmadığı, Kurumun bu nedenle merkezde tarımsal faaliyetlerden doğan nihai tutarları sağlıklı ortaya koyamadığı, eksi icmaller konusunda ÇKS ve İl Müdürlükleri bilgilerinin uyumsuz olduğu anlaşılmıştır.

Kurumun çiftçilerden geri alacağı toplam tutar, çiftçilerin kendi istekleriyle yaptıkları iadeler, yasal takip sonucu çiftçilerden yapılan tahsilatlar ile 6495 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi ile 5488 sayılı Tarım Kanunu'na eklenen Geçici 3'üncü maddenin uygulanması nedeniyle değişiklik göstermiştir. Eksi icmallerin takip ve tahsilatının ÇKS üzerinden sağlıklı yürütülememesi borçlu çiftçilerin borç bilgilerinin düzenli olarak güncellenememesi, takip ve tahsilata ilişkin taşra teşkilatından bilgi akışının sağlıklı olmaması ya da haksız ödeme söz konusu olmadığı halde sistemden kaynaklanan eksi icmallerin mevcut olduğu ve Kurumun çiftçilerden geri alacağı toplam tutar, çiftçilerin kendi istekleriyle yaptıkları iadeler, yasal takip sonucu çiftçilerden yapılan tahsilatların BÜGEM'ce raporlanaması nedeniyle bu konuda sağlıklı tespit yapılamamaktadır.

31.12.2013 tarihi itibarıyla haksız ödemelerden geri alınması gereken toplam tutar 549.749.629,76.-TL olduğu anlaşılmış olup, bu tutarın güncellenmediği ve takibini yapılamadığı, verilerin eski ÇKS sisteminde kaldığı tespit edilmiştir.

ÇKS Yönetmeliğinin amacı, sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması için kurulan Çiftçi Kayıt Sisteminin güncellenmesi, geliştirilmesi ve tarımsal desteklemelerin denetlenebilir, izlenebilir bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. İl Müdürlüklerinde haksız ödemelere ilişkin oluşan eksi icmallerin düzenli olarak güncellenmesi ile haksız destekleme ödemeleri stokunun, sene sonu itibarıyla ortaya konması TRGM ve BÜGEM'in eşgüdümlü çalışması ile mümkün olduğu alacakların tahsil ve takibine yönelik de İç Denetim Birimi Başkanlığı ile Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığının yapacağı sistemsel bir denetimin uygulamaya yön vereceği düşünülmektedir.

ÇKS’de alacaklardan ne kadar tahsil edildiği veya ne kadarının takip edildiği veya ne kadarının amme alacaklarının tahsiline ilişkin yönetmelik hükümlerine göre takip ve tahsil edildiği hususlarında takip ve tahsilat bilgilerinin il ve ilçe müdürlükleri kanalıyla güncellenmesinin tamamlanması ve doğan alacakların Merkezi Yönetim Muhasebesi Yönetmeliği hükümlerine göre Kurumun çiftçilerden alacağının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilmesi ve mizanda yer almasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 3: Haksız Ödemeler Tablosu

31.12.2012 Tarihine Kadar	Tutarı
Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2008	9.022.210,07
Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2010	246.785.648,12
Sertifikalı Tohumluk Üretimi 2011	85.937.546,26
Fark Ödeme Desteği (Baklagiller) 2011	110.473.208,61
Kuraklık Desteği 2007	25.347.842,37
Mazot-Gübre-Analiz Desteği	2.692.422,44
Yem Bitkileri Desteği	3.751.366,90
Çatak Desteği (2011)	15.875.130,90
Diğer Destekler	9.932.740,33
Toplam	509.818.116,00
Not: 31.12.2012 itibariyle Çiftçilere Yapılan Haksız Ödeme Toplamı Olup Destekleme Türüne Göre Geri Alınacak Tutarların İcmali Verilmiştir.	
31.12.2013 Tarihine Kadar	Tutarı
Çatak Desteği 2012	23.133.680,00
Fark Öd.Desteği 2011 (Hub.Bakla)	8.061.821,00
Fark Öd.Desteği 2012 (Hub.Bakla)	6.920.360,00
Diğer Destekler	1.815.652,00
Toplam	39.931.513,00
Genel Toplam	549.749.629,76

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımızca tarımsal desteklemelere ilişkin eksi icmallerin kontrolünün sağlanabileceği bir platform oluşturulması amacıyla, TBS/ÇKS sisteminde gerekli yazılımın yapılması çalışmalarına başlanılmış olup, çalışmaların tamamlanmasını müteakip, eksi icmallerin takip ve tahsilatına ilişkin veriler elde edilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresince de kabul edildiği üzere, bitkisel üretimle ilgili desteklemelerin 2014 yılı ortalarından itibaren yeni TBS sisteminde yürütülmesi nedeniyle,

önceki yıllardan gelen çiftçilere haksız yere yapılan destekleme ödemelerinden kaynaklanan kurumun alacak bilgilerinin önceki sistemde bırakılarak yeni ÇKS'ye aktarılmaması sonucunda alacakların takip ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Söz konusu idare alacaklarının güncellemelerinin yapılarak yeni sistemde eksiksiz olarak takibinin sağlanması yanında, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilerek tahsilinin yapılmasının gerekli olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

ÇKS Sisteme İlişkin Olarak Desteklemelerde Olumsuzluğa Yol Açacağı Değerlendirilen Tespitler

2014 yılında yayımlanan yeni ÇKS Yönetmeliği ve TÜKAS Yönetmeliği çerçevesinde Türkiye'de tarımsal amaçla kullanılan tüm tarım arazilerinin kayıt altına alınması hedeflenmiştir.

TAKBİS ile sağlanan entegrasyon ile kayıt altına alınan arazilerin mülkiyet ve büyüklüklerinin yanı sıra ulusal koordinat sistemine göre sayısal değerleri de kayıt altına alınmıştır. NVİ sistemi ile sağlanan entegrasyon ile üreticilerin kimlik ve ikametgah bilgileri doğrudan diğer sistemlerden çekilmektedir. Bitkisel üretim desteği olarak ÇKS'den 2015 yılında 2.151.063 işletmeye 149.295.095 dekar alan için 5.825.894.410,58 TL destekleme ödemesi yapılmıştır.

Sisteme ilişkin olarak desteklemelerde olumsuzluğa yol açacağı düşünülen tespitler;

ÇKS' ye 86.114 parsel için, başvuru merkezi ile arazinin bulunduğu yer farklı olarak kayıt yapılmıştır. Destek ödemelerinde (il dışında arazisi olan) farklı illerin çiftçilerinin ya da aynı çiftçinin ikinci bir ilçeden yapacağı talebe ilişkin ÇKS'de sistem açığı olmaması için tedbir alınması gerektiği,

Ölen çiftçi adına ölüm tarihinden sonra kiralama yapılması gibi işlemlerin sistemden engellenmesi, sahibi değişen arazilerde sistemin mükerrer kayda izin vermesi, iki ayrı sistemde de kayıtlı olan çok yıllık yem bitkisi desteği ödemelerinin her iki ÇKS den takibinin yapılmasında zafiyet olduğu, hissedar sayısı fazla olan parsellerin kaydının yapılamadığı, kira sözleşme tarihi biten arazilerin kişiler üzerinden düşürülmediği, kira tarihi bittiğine dair sistemin uyarı vermediği, sistemde yer alan tasarruf şekli sekmesi seçeneklerinin ÇKS

yönetmeliğine göre çeşitlendirilmemesi nedeniyle raporlama yapılmasına imkan vermediği anlaşılmıştır.

Örneğin; tapulu arazilerin yanı sıra kullanılan orman arazisi, davalı alan üzerinde kira sözleşmesi ile muvaffakatname, fiili kullanım sözleşmesi ile üretim yapan işletme sayısı ve kullandığı alan, destekleme ödemesi ilişkisi içinde raporlama yapılmasına sistem imkan vermelidir. Ayrıca, köy tüzel kişiliği, hazine arazisi mülkiyeti kamulaştırılan araziler ile toplulaştırma kapsamına alınan arazilere ilişkin bilgilerin raporlanması sağlanmalıdır.

ÇKS de bakanlık sistem sunucularının kapasitesi ve hızı artırılarak İl sistem sorumluları il ve ilçe bazlı kullanıcı listelerine erişiminin sağlanmasının temini ile sistemin sağlıklı seri ve etkin çalışması için tedbir alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca ÇKS de Bitkisel üretime destek ödemesi yapılmasına dair 2015/21 sayılı Tebliğin Desteklemeden Yararlanamayacaklar başlıklı 17 nci maddesinde yer alan hükümlerin bir kısmının sistemden kontrolü yerine il ve ilçe müdürlüklerince sahada ve dosya üzerinde kontrollere bırakıldığı görülmüştür. Sahada ve dosyadan yapılması zorunlu olanların dışında Sistemden kontrolü mümkün olabileceklerin BÜGEM ile TRGM arasında eşgüdüm sağlanmamasından ötürü, yararlanamayacak olanlara da destek ödemesi yapılmasına imkan verilmektedir.

Tablo 4: ÇKS Ödemelerinde Kontrol Sistemi

Desteklemeden Yararlanamayacaklar	ÇKS'de Sistemden Kontrol	İl/İlçe Müdürlüğünce Sahada/Dosyada Kontrol
ç) Kamu kurum ve kuruluşları, Kamu tüzel kişiliği ile ortak üretim yapanlar bu Tebliğde anılan destekleme ödemelerinden faydalanamaz.	X (Kamu kurum ve kuruluşları)	X (Kamu tüzel kişiliği ile ortak üretim yapılan parseller)
d) Gerçeğe aykırı beyanda bulunan ve/veya gerçeğe aykırı belge ibraz edenler, 5488 sayılı Tarım Kanununun 23.maddesi gereği haklarında beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmamaları yönünde karar verilenler bu Tebliğde anılan destekleme ödemelerinden faydalanamaz.	Sistem kontrol etmeli	
e) Üretim yılı içerisinde herhangi bir üretim ya da üretim gayesiyle toprak işleme yapılmamış olan boş araziler ile birbirini takip eden iki ve daha fazla üretim yılında nadasa bırakılan araziler bu Tebliğde anılan destekleme ödemelerinden faydalanamaz.	Boş araziler ile 2 yıl üstüste tamamı nadas olanları sistem kontrol etmeli onay vermemeli	Bir kısmı nadas bir kısmı ekili olanlar

f) Tapuda tescilli bulunmayan mülkiyeti ihtilaflı olan arazilerde, askı süresince taraflardan birinin destekleme ödemesine ilişkin itirazının yazılı olarak ilgili birime iletilmesi halinde bu arazi için bu Tebliğde anılan destekleme ödemelerinden faydalanılmaz.		X
g) Destekleme kapsamındaki arazilerde ara ziraati yapıldığının tespiti halinde ara ziraatı ürününe bu Tebliğde anılan destekleme ödemelerinden hiç birisi yapılmaz.	X	X
ğ) Sertifikalı fidan/fide ve standart fidan kullanımı destekleme uygulamasında başvuru tarihinden veya tesis tarihinden itibaren 5 yıl süreyle ara ziraatı yapılamaz. Yapılan kontrollerde ara ziraatı yapıldığı tespit edilen araziler destekleme kapsamına dışına alınır. Bu arazilere daha önce bu konuda destekleme ödemesi yapılmış ise yapılan ödemelerin tamamı yasal faizi ile birlikte geri alınır.	Ekili ürün ara ziraatse sistem uyarmalı	X
ı) Kendine ait arazilerde tohum üretimi yapan yetkilendirilmiş tohumculuk kuruluşları, bu alanlar için sertifikalı tohum kullanım desteklemesinden faydalanamazlar.	Sistem uyarı vermelidir	X
İ) Yem bitkisi ekilişlerini sigorta yaptıran herhangi bir nedenden dolayı zarar gören ürünleri için sigorta ödemesi alanlar, ödeme aldıkları alan oranında yem bitkileri üretimi desteklemesinden faydalanamaz. (Bu maddede yer alan tarsim le ilgili husus fark ödemelerinde uygulanmalı ve parsel atanan verim tarsim hasar oranı üzerinden sistem tarafından düşürülmelidir)	Tarsim veri tabanı ile on line bağlantıyla hasar oranında destek alan miktarı otomatik düşürülmelidir.	X (TARSİMDen alınan liste il müdürlüklerine sistemden raporlanarak)
n) Özel mülkiyet statüsünde olup da tapu kayıtlarında vasfı çayır, mera ve otlakiye olan parseller üzerinde ekiliş yapanlar yem bitkileri üretimi desteklemesinden faydalanamaz.	Vasfına göre destek sayfasına düşmesi engellenebilir	X
ş) İTÜ sertifikası iptal edilen araziler, İTÜ desteklemesinden faydalanamaz.	Sistem kontrol etmeli	X
t) Organik tarım desteğinden yararlandırılan araziler İTÜ desteğinden, İTÜ desteğinden yararlandırılan araziler OTD'den faydalanamaz.	Sistem kontrol etmeli	X
u) Bu Tebliğin 19 uncu maddesi 6 ncı fıkrasındakiler hariç, OTBİS'de ve ÇKS'de 2015 üretim yıllarında kayıtlı olmayan çiftçiler ve araziler OTD'den faydalanamaz.	X	
ü) Kamu arazileri üzerinde yapılan doğadan toplama alanları ve ekiliş yapılmayan çayır vasıflı alanlar OTD'den faydalanamaz.	X (Doğadan toplama alanları)	X (Çayır vasıflı alanlar)

Bakanlığın destek politikalarının belirlenmesine katkıda bulunmak, tarımsal desteklerin dağıtımı ve ödemelerin doğruluğunu sağlamak, desteklemelerin koordinasyonu esnasında ortaya çıkabilecek aksaklıkların giderilmesini sağlamak, tarımsal desteklerin doğru

olarak kullanılmasına ilişkin değerlendirmelerde bulunmak, destekleme politikalarının uygulanmasına proje çıktılarıyla katkıda bulunmak, eksiksiz bir veri tabanı oluşturularak, desteklemelere ilişkin etkinliğin değerlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin dağıtımı ve ödemelerinin doğruluğunu sağlamak üzere oluşturulmuş olan ÇKS nin mevzuatın getirdiği uygulamaların sağlıklı yürütülmesi ve sistemsal kontrollerin sağlanabilmesi ve sistemin ihyası/iyileştirmesi için bitkisel üretim mevzuatını düzenleyen ve ÇKS'yi kullanan bütçe sahibi BÜGEM'e devredilmesi ya da sistemin TRGM tarafında yürütülmesi yönünde bir irade varsa TRGM İle BÜGEM'in işbirliği içinde çalışması yönünde tedbir alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan tabloda ÇKS sisteminden kontrol edilmesi gerektiği belirtilen tespitler sistemde yapılacak düzenlemeler ile kontrol edilebilecektir. 5488 sayılı yasa gereği bitkisel üretime yönelik tarımsal desteklemeler ÇKS sistemi kayıtları esas alınarak yürütülmektedir.

Belirtilen konularla ilgili çalışmalar başlatılmıştır. Ancak kamulaştırılan ve toplulaştırma yapılan arazilere ilişkin TAKBİS'den eski ve yeni bilgileri içeren veriler birlikte alınamadığından TAKBİS tarafında gerekli düzenleme yapıldığında sisteme entegrasyonu için gerekli çalışmalar başlatılacaktır.

Tablo 18 de yer alan ç maddesi için BÜGEM tarafından gönderilen yönergeler doğrultusunda sistemde düzenleme yaptırılmıştır. Tabloda yer alan d maddesinde belirtilen hususlarla ilgili olarak eski ÇKS sisteminde 5 yıl süre ile destekleme dışı bırakılan işletmelere ilişkin bilgiler TBS de yer alan ÇKS alt modülüne aktarılmıştır. Yeni ÇKS de kayıtlı üreticilerle ilgili olarak gerçek kişiler için destek dışı bırakılması işlemleri 2015 üretim yılında tamamlanmış olup, tüzel kişiliklerle ilgili sorunların çözümü Nisan 2016 tarihinde tamamlanmıştır.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Verilen cevapta da belirtildiği üzere, bitkisel üretimle ilgili desteklemelerin takip edildiği TBS/ÇKS sistemi; Bakanlığın destek politikalarının belirlenmesine katkıda bulunmak, tarımsal desteklerin dağıtımı ve ödemelerin doğruluğunu sağlamak, desteklemelerin koordinasyonu esnasında ortaya çıkabilecek aksaklıkların giderilmesini sağlamak, tarımsal desteklerin doğru olarak kullanılmasına ilişkin değerlendirmelerde bulunmak, destekleme politikalarının uygulanmasına proje çıktılarıyla katkıda bulunmak, eksiksiz bir veri tabanı oluşturularak, desteklemelere ilişkin etkinliğin değerlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin dağıtımı ve ödemelerinin doğruluğunu sağlamak

üzere oluşturulmuştur.

Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) kapsamında yürütülen hizmetin, 5018 sayılı Kanunun 31-32 nci maddeleri gereğince, mevzuata uygun ve daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi, sistemsel kontrollerin yapılabilmesi ve sistemin ihyası/iyileştirmesi için kendisine ödenek tahsis edilen ve bitkisel üretim mevzuatını düzenleyen ve sistemi kullanan BÜGEM'in ÇKS yönetiminde daha etkin hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

Tarımsal Destekleme Ödemelerine İlişkin Olarak, Tarım Kanununda Hedeflenen Amaçlara Ne Ölçüde Ulaşıldığı Hususunda Etki Analizi Yapılmasına ve Sağladığı Katkıların İzlenmesine ve Raporlanmasına Yönelik Bir Sistemin Bulunmaması

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

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

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

Yapılan destek ödemelerinin ekonomik ve sosyal etkinlik ve verimlilik koşullarını ne ölçüde sağladığı ve tarımsal politikalarının amaçlarına ne kadar ulaşıldığının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. 2015 yılında yapılan destekleme ödemelerine ilişkin temel veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tarımsal destekleme uygulamalarının destek türleri, desteklenen çiftçi sayısı, destek tutarı bilgilerinin yanı sıra bu desteklerin tarımsal politika amaçlarına ne derece hizmet ettiğinin anlaşılmasına, ölçülmesine, üretim planlamasından pazarlamaya kadar olan sürecin takibine ve analizine, etki değerlendirmelere ve raporlanmaya imkan verecek şekilde

düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında desteklerin tarım alt sektörleri arasında dağılımı, verim ve kaliteyi teşvik ediciliği, tarım politikalarının amaçlarına ulaşması ve tarımın yapısal problemlerinin çözümüne katkıda bulunmasını temin için idare ve kontrol sisteminin hayata geçirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

2015 yılında yapılan destekleme ödemelerine ilişkin temel veriler:

Tablo 5: 2015 yılı Tarımsal Destekleme Ödemeleri

DESTEK KONUSU	2015 Yılı (000 TL)
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	2.605.154
Fark Ödemesi Destekleri	2.726.892
Hayvancılık Destekleri	2.932.187
Telafi Edici Ödemeler Kapsam Destek	139.438
Tarımsal Sigorta Hizmetleri	528.718
Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler	415.981
Kırsal Kalkınma Amaçlı Destekler	300.987
Kırsal Kalkınma Yatırımları (Gap İlleri) (Sermaye Transferi)	27.720
Kırsal Kalkınma Kurumu (İpard)	326.640
Hayvancılık GAP-DAP İlleri (Sermaye Transferi)	40.616
GENEL TOPLAM	10.044.333
2015 yılı ödemeleri 08.01.2016 tarihine kadar yapılan ödemeleri kapsamaktadır.	

Tablo 6: ÇKS den Yapılan Bitkisel Üretim Desteklemelerinin Bölgelere Dağılımı

BÖLGELER	Toplam destek(TL)	Toplam destek(Alan)	Toplam başvuru
Akdeniz Bölgesi	612.683.238,12	62.288.021,39	316.334,00
Doğu Anadolu Bölgesi	288.762.298,19	29.379.779,40	332.165,00
Ege Bölgesi	678.182.827,43	42.907.550,31	508.684,00
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	1.470.008.093,81	130.731.389,44	400.637,00
İç Anadolu Bölgesi	974.703.016,86	260.705.530,88	726.010,00
Karadeniz Bölgesi	1.034.345.076,46	30.200.641,79	1.033.381,00
Marmara Bölgesi	767.209.859,72	108.698.784,94	514.043,00
Genel Toplam	5.825.894.410,58	664.911.698,14	3.831.254,00

Not; Alan bilgisi her destek türü için ayrı ayrı girildiğinden katlamalıdır.

Tablo 7: 2015 yılı Bitkisel Üretim Destekleme Tutar Gruplarına Göre Dağılımı

<i>Destekleme Tutarı Grupları (TL)</i>	<i>Toplam Kişi Sayısı</i>	<i>Dağılımı (%)</i>	<i>Toplam Aldıkları Destekleme Tutarı (TL)</i>	<i>Dağılımı (%)</i>
0-500	1.619.992	43,5	388.892.522,1	6,5
501-1.000	818.138	22	589.709.200,3	10
1.001-5.000	1.097.986	29,5	2.289.293.672,50	38,9
5.001 - 10.000	119.405	3,2	805.420.617,33	13,6
10.001-20.000	38.768	1,0	528.422.423,27	9
20.001-50.000	19.322	0,5	588.290.446,56	10
50.001-üstü	7.837	0,23	708.687.998,19	12
Toplam	3.721.448	100,00	5.898.716.880	100,00

Tablo 8: Tarımsal Danışmanlık Desteklemeleri

<i>İşletme Başına Ödeme Miktarı (TL)</i>	<i>Tarımsal İşletme Sayısı (adet)</i>	<i>Toplam Destekleme Ödemesi (TL)</i>	<i>Kişi/kuruluş Sayısı</i>	<i>Danışman Sayısı</i>
600	156.115	54.433.200	825	2603

Tablo 9: Yetiştiricilere Yapılan Hayvancılık Desteklemeleri

<i>Destekleme</i>	<i>İlçe Sayısı</i>	<i>Yetiştirici Sayısı</i>	<i>Destek Tutarı (TL) (-%0,02)</i>
Anaç Koyun Keçi	923	209.593	476.882.543,56
Sığır ve Buzağı	909	135.740	501.628.553,36
Besi	814	125.395	148.356.740,91
Süt	764	370.673	578.134.806,31
Arı	940	44.576	60.489.977,60
Toplam			1.765.492.621,74
Su ürünleri desteği			97.919.852,34

Tablo 10: Halk Elinde Islah Projesi Desteklemeleri

<i>Proje adı</i>	<i>Tarımsal İşletme Sayısı</i>	<i>Toplam Destekleme Ödemesi (TL)</i>
Anadolu mandası ıslahı projesi	3735	22.528.450TL
Halk elinde genetik kaynakların korunması projesi	800	4.093.000TL
Halk elinde küçük baş hayvan ıslahı projesi	7400	51.000.000

Kamu idaresi cevabında; “Etki değerlendirme çalışmaları, her bir destek konusu için ayrı ayrı yapılmaktadır.

Bakanlığımızın vermiş olduğu tarımsal desteklerle ilgili olarak uygulanan politikaların gözden geçirilmesine imkan sağlayacak etki analizleri hem Bakanlığımız ilgili enstitülerinde, hem de tamamı hibe şeklinde verilen Bakanlığımız Ar-Ge destekleri kapsamında bağımsız kurum ve kuruluşlara (Üniversiteler, STK’lar) yaptırılmaktadır.

Bakanlık Ar-Ge Desteği kapsamında yürütülen etki analizi projeleri;

Bakanlık Ar-Ge Destek Programı kapsamında Politika ve Desteklerin Etki Analizi için yıllar itibariyle desteklenen projeler aşağıda özetlenmiştir. Bu kapsamda;

2008 yılında 1 proje, 2011 yılında 2 proje, 2014 yılında 12 proje, 2015 yılında 2 proje, olmak üzere toplam 17 proje desteklenmiştir. 2016 yılında ise çıkılan çağrıda toplam 2 proje başvurusu alınmıştır.

Bu projelerin toplam bütçesi 781.068 TL dir. 2016 yılındaki 2 proje için talep edilen bütçe ise 246.747 TL’dir.

2014 yılında sadece Tarım Ekonomisi başlığı altında özel bir çağrıya çıkmış olup, 19 proje desteklenmiştir. Bunlardan 12 tanesi desteklemelerin etki analizine yöneliktir. Bu projeler raporlama aşamasında olup, Haziran 2016 yılı itibariyle raporlanacaktır.

Bakanlık Enstitülerince yürütülen etki analizi Projeleri;

Enstitülerinde yer alan Tarım Ekonomisi Bölümleri aracılığıyla yıllar itibariyle yürütülen etki analizi projeleri;

2011 yılında: 4 proje, 2012 yılında: 2 proje, 2015 yılında: 2 Entegre Proje bitirilmiştir.

Bu projeler kapsamında önemli olarak;

“Tarım Arazilerinin Bölünmesinin Önlenmesine Yönelik Düzenleyici Etki Analizi” çalışması 2012 yılında yapılmış olup bu projenin sonucu olarak Miras Hukukunda değişikliğe gidilmiştir.

Türkiye’de “Fark Ödemesi Desteklerinin” etki analizi 2015 yılında yapılmış olup bu desteğin toplam destek içerisindeki payı %30’dur.

Fark Ödemesi Desteklerinin % 90’ını oluşturan 3 ürün grubunda;

Buğday-Çeltik-Dane Mısır,

Pamuk-Ayçiçeği-Soya,

Kuru Fasulye-Nohut-Kırmızı Mercimek

27 ilde toplam 2.562 anket uygulanarak yürütülmüştür.

Yem Bitkileri Desteklerinin Yem Bitkisi Üretimi ve Sürdürülebilirliğine Etkisi projesi

yapılmış olup toplam destek içerisindeki payı yaklaşık % 4'tür.

Bakanlık Ar-Ge Destek Programının değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yapılmış ve bu çalışmanın sonuçları 3-5 Eylül 2014 tarihlerinde Samsun'da yapılan XI. Tarım Ekonomisi Kongresinde paylaşılmıştır.

Halk Elinde Hayvan Islahı Projesi desteklemeleri, Proje raporlarının değerlendirmesi, her yıl yapılmakta olan ve tüm paydaşların katıldığı Danışma Kurulu toplantıları ve sahadaki gözlemler neticesinde etki analizi yapılmaktadır. Bunların yanında Bakanlık Ar-Ge destek programı kapsamında üniversitelere etki analizi yaptırılmaktadır.

Sonuç Olarak; TAGEM ve Bakanlık AR- GE Destek Programı kapsamında toplam 34 projede etki Analizi projesi yürütülmektedir. Detayları ekteki tabloda sunulmuştur.(Ek-3)

Su ürünleri yetiştiriciliği desteklemelerinde üretim maliyetleri, sektörün gelişmesi ve mevcut piyasa şartları göz önünde bulundurularak değerlendirme analizi yapılmaktadır. Bu analiz sonucunda elde edilen bulgular neticesinde, su ürünleri yetiştiricilik desteklemelerinde politika değişiklikleri yapılmaktadır. Örneğin;

Önceki yıllarda destek kapsamında olan yavru balık desteği ülke içerisinde yeteri yavru balık üretim kapasitesinin oluşması sonucunda 2012 yılında kaldırılmıştır.

2016 yılında çipura ve levrek balıkları üretimine verilen destek ülke içerisinde yeterli üretim kapasitesinin oluşması ve dış pazarlarda olabilecek olumsuz etkileri nedeniyle kaldırılmıştır.

Ayrıca, Tarımsal Desteklerin İzlenme ve Değerlendirilmesi Projesi devam etmekte olup, proje tamamlandığında tüm desteklemelere yönelik etki analizi çalışmaları yapılacaktır." denilmiştir.

(Ek-3) AR-GE DESTEK PROGRAMI ETKİ ANALİZİ PROJELERİ

Sıra	Projenin Adı	Yılı	Projenin Durumu
1	Ayçiçeği Tarımında Verimlilik ve Destekleme Politikalarının Etkinliğinin Belirlenmesi.	2008	Raporlandı
2	AB'ye Üyeliliğinin Türkiye Şekerpancarı Tarımı ve Şeker Sektörü Üzerine Sosyo-Ekonomik Etkisinin Analizi	2012	Raporlandı
3	TR 83 Bölgesi İçin Geliştirilebilir [yi Tarım Uygulamaları ve Swot Analizi	2012	Raporlandı
4	Türkiye'deki Hayvancılık Destekleme Politikalarının Kısa ve Uzun Dönem Etkileri ve TR 83 İlleri Hayvancılık İşletmeleri Açısından Değerlendirilmesi	2014	Rapor Aşamasında
5	Turuncgillerde İhracat Yapısının Hedef Ülkeler Açısından İncelenmesi ve İhracat Desteklerinin Uluslararası Rekabet Gücüne Etkilerinin Değerlendirilmesi	2014	Rapor Aşamasında
6	Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesimin İdari, Nüfus, Tarımsal Yapı Ve Üretimine Olası Etkilerinin Belirlenmesi Ve Alınması Gereken önlemler	2014	Rapor Aşamasında
7	Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programının Etkisinin Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Olası Çözüm Önerileri	2014	Rapor Aşamasında

8	Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islah Ülkesel Projelerinin Etkinliğinin Değerlendirilmesi. Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Marmara Bölgesi Örneği	2014	Rapor Aşamasında
9	Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projelerinin Etkinliğinin Değerlendirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri	2014	Rapor Aşamasında
10	Tarım Sigortaları ve Tarımda Doğal Afet Yönetiminin Etkinliğinin Değerlendirilmesi	2014	Rapor Aşamasında
11	Tarımsal Sulama Politikaları, Sulama Yönetimi ve Sulama Etkinliğinin Değerlendirilmesi	2014	Rapor Aşamasında
12	Türkiye'de Arazi Toplulaştırması Uygulamalarının Ekonomik Etkinliği, Sorunları ve Çiftçi Memnuniyet Analizi	2014	Rapor Aşamasında
13	Türkiye'de Tarımsal Destek, Ar-Ge ve Yatırım Harcamalarının Etki Analizi	2014	Rapor Aşamasında
14	Tarım Piyasalarında Vergilendirme ve Vergilendirmenin Fiyat Oluşumuna Etkileri: Antalya ili Örtüaltı Üretim Örneği	2014	Rapor Aşamasında
15	Türkiye'de Tarım-Çevre Politikalarının Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması(ÇATAK) Uygulamaları Çerçevesinde değerlendirilmesi	2014	Rapor Aşamasında
16	Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetleri Desteklemelerinin Uygulamadaki Etkinliği Üzerine Bir Araştırma: TRA1 Bölgesi Örneği	2015	Rapor Aşamasında
17	IPARD Programı Kapsamında Kullandırılan Hibelerin Etkinliğinin Belirlenmesi Üzerine Bir Çalışma; Erzurum, Kars ve Ağrı İlleri Örneği	2015	Rapor Aşamasında
18	Türkiye' de Bitkisel Üretime Yönelik Uygulanan Destekleme Politikası Araçlarının Farklı Bölgelerde Etkilerinin ve Yararlanma Olanaklarının Araştırılması (TR 83 ve TR 71 Bölgeleri Karşılaştırmalı Analizi)	2016	Değerlendirme Aşamasında
19	Süt Üreten İşletmelere Yönelik TKDK Desteklerinin Denizli İli Etki Analizi	2016	Değerlendirme Aşamasında
20	Tarımsal Desteklerin Yem bitkisi Üretimi ve Sürdürülebilirliğine Etkisi	2011	Raporlandı
21	(ÇATAK) Uygulama Alanında Üreticilerin Sosyo-Ekonomik Yapısındaki Değişimler ve Projenin Etkinliğinin Saptanması	2011	Raporlandı
22	Üreticilerin İyi Tarım Uygulamalarına Yaklaşımı ve Uygulamaların Ekonomik Analizi	2011	Raporlandı
23	Yeni Fındık Stratejisinin Sosyo-ekonomik Etki Analizi	2012	Raporlandı
24	Tarım Arazilerinin Bölünmesinin Önlenmesine Yönelik Düzenleyici Etki Anlizi	2012	Raporlandı
25	Seçilmiş Ürünlerde (9 Üründe) Fark Ödemesi Desteklerinin ' Etkisi	2015	Raporlandı
26	Yem Bitkileri Desteklerinin Yem Bitkisi Üretimi ve Sürdürülebilirliğine Etkisi	2015	Raporlandı
27	Türkiye'de Dane Mısır, Pamuk, Ayçiçeği, Soya Üreten Tarım İşletmelerinde Yoksulluk Analizi	2016	Rapor Aşamasında
28	Bölgesel ve Serbest Ticaret Anlaşmalarının Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticaretine Olası Etkilerinin Analizi Projesi	2017	Uygulama Aşamasında
29	Karadeniz Bölgesinde Kültür Balıkçılığı Yapan İşletmelerin Ekonomik Sürdürülebilirliği ve Devlet Desteklemelerinin Sürdürülebilirliğe Etkisi	2017	Uygulama Aşamasında
30	Hastalıktan Ari İşletme Desteklerinin Etkilerinin Belirlenmesi: TR3 Düzey Bölgesi Projesi	2017	Uygulama Aşamasında,
31	Akdeniz Bölgesinde Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetlerinin ve Bu Hizmetlerin Desteklenmesinin Etkilerinin Değerlendirilmesi Projesi	2017	Uygulama Aşamasında

32	Kırsal Alanda Girişimciliği Etkileyen Finansal ve Üretime Dayalı Faktörler ve Girişimciliği Geliştirmeye Yönelik Politika Yaklaşımları Projesi	2017	Uygulama Aşamasında
33	Bağcılık Yönetmeliğinin Uygulama Etkinliğinin Belirlenmesi	2017	Uygulama Aşamasında
34	TR 63 Bölgesinde Ve Ulusal Bazda Mısır Üretiminin Rekabet Edebilirliği	2017	Uygulama Aşamasında

Sonuç olarak; Bulguda tüm tarımsal destekleme uygulamalarının etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinin yapılarak raporlanması gerektiği belirtilmektedir.

Verilen Kurum cevabında; tarımsal desteklemelerin etki analizleri, Ar-Ge destekleri kapsamında; Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü Müdürlüğü ve Üniversiteler ve STK’lar aracılığı ile yapıldığı ifade edilmiştir. Cevapta etki analiz projeleri için ayırdıkları bütçeler anlatılmaktadır ARGE destek programı etki analizi projeleri spesifik konular olup 24 tanesi rapor ve uygulama aşamasındadır. 10 tanesi raporlandığı belirtilmiş ise de görüleceği üzere bu projeler, mevzuatın öngördüğü tüm tarımsal desteklemelerin Etki Analizini kapsamamaktadır.

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

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

Ayrıca, aynı Kanunun 5 inci maddesi ise ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasını öngörmektedir. Diğer taraftan; bulgumuzda yer alan hususlar 2015 yılını kapsayan orta vadeli programlarda da öngörülmüştür.

Toplam destekler içindeki paylar değerlendirilerek desteklemelerin, pazara yeterince ürün sunamayan ve yeterli gelire ulaşamayan çiftçi ailelerinin de üretici kayıtlarının sağlıklı tutulmasının yanında verim ve kaliteyi teşvik edici mahiyette ki desteklemelerin kısa, orta ve

uzun vadeli etkilerinin tespitinin yapılması ve geri bildirimlerin raporlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Tarım Kanununda belirtilen amaçların gerçekleşmesine, ürün artışı ve kalitesi bakımından katkısının izlenmesine ilişkin tüm desteklemelere yönelik olarak etki analizi çalışmalarının yapılması ve raporlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

Hatalı ve ya Haksız Yere Yapılan Destekleme Ödemelerinin Geri Alınmasına İlişkin Bilgilerin Sistemlerde İzlenememesi ve Bu Tahsilatların Mali Tablolara Yansıtılmaması

a) 5488 sayılı Tarım Kanunun 23 üncü maddesinde haksız yere yapılan destekleme ödemelerinin, ödeme tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanuni faizi ile birlikte geri alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun, "Hazine birliği" başlıklı 6 ncı maddesinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakil planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütüleceği ve bu idarelerin özel vezne açamayacağı belirtilmiştir.

Bu hükümler çerçevesinde; Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan GTHB nın, genel bütçe kaynaklarını kullanmak sureti ile finanse ettiği tarımsal desteklerden haksız yapıldığı anlaşılan ve 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilen destekleme ödemelerinin, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan veya yapılacak bu tahsilatların etkin bir şekilde izlenmesine ve denetimine imkan verecek şekilde, belirtilen alacaklara ilişkin işlemlere destekleme sistemlerinde yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Haksız yapılan desteklemelerinin hak sahiplerince rızaen ya da daha sonra yapılan incelemeler ve araştırmalar sonucunda çeşitli nedenlerle iade ettikleri tutarların bankadaki destekleme hesaplarına yatırıldığı görülmüştür.

Haksız yere yapılan destek ödemeleri iadelerinin, 5018 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, bankadaki destekleme hesaplarına yatırılması yerine, Kurumun geliri niteliğinde olan bu tutarların, kurumsal kod kullanılarak bütçeye gelir kaydı yapılması ve mali tablolarda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo-11: 2015 yılı içinde haksız yere yapılan destek ödemelerinden yapılan iadeler

Hesap numarası	İade edilen tutarlar (TL)
6633	1.744.001,52
6634	3.272.500,60
6635	1.614.796,25
6636	10.438,68
6637	599.531,81
6638	1.276.255,41
6641	100.545,09
Toplam	8.618.069,36

Kamu idaresi cevabında; “a) Tarımsal desteklerden haksız yere yararlandığı tespit edilen üretici ve yetiştiriciler için, 6183 Sayılı Kanun hükümleri uygulanmakta, tahsilat işlemleri Maliye Bakanlığı birimlerince yapılmakta ve genel bütçeye gelir kaydedilmektedir. Ancak, bazı birimlerimizce tahsil edilen tutarların bankadaki destek hesaplarına gönderildiği belirlenmiş olup, konuya ilişkin Gelir İdaresi Başkanlığına görüş sorulmuş, alınan 13.01.2016 tarihli ve 87893753-110(3660-32534)-E.2832 sayılı görüşte bu tahsilatların gelir kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna istinaden; destek iadesi olarak Bankaya gönderilen bu tutarların, ilgili hesaba alınmayarak, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiği için gönderen birime iade edilmesi konusunda Banka bilgilendirilmiştir.

Eksi icmallerin kontrolünün sağlanabileceği bir platform oluşturulması amacıyla gerekli yazılımın yapılması çalışmalarına başlanmıştır.

b) Tarımsal desteklemelerde idari hata sonucu fazla ödeme yapıldığı belirlenen ve yasal süresi içerisinde iade etmeyi kabul eden üretici ve yetiştiricilerin faiz ödeyerek mağdur olmaması için Bakanlığımızın tarımsal destekleme hesaplarına iade ettirilmektedir. Bu yolla yapılan iadelerin gelir kaydının yapılabilmesi için, Bakanlık Makamından alınan Olur’a istinaden çalışmalar devam etmektedir.

Bundan sonraki süreçte hatalı yapılan destekleme ödemesi; 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilecek, genel bütçeye gelir kaydedilmesi sağlanacak ve ilgili bulgu değerlendirmesi çerçevesinde işlem yapılacaktır.”denilmektedir.

Sonuç olarak; Kurumca da kabul edildiği üzere, tarımsal destekleme ödemeleriyle ilgili olarak Ziraat Bankasında açılmış olan muhtelif destekleme hesaplarından hak sahiplerine ödeme yapıldıktan sonra, çeşitli nedenlerle fazla ödendiği anlaşılarak banka

hesaplarına iade edilen tutarların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği esaslarına göre Bütçeye gelir kaydının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6:

Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetlerine Destekleme Ödemesinde Uygulamadaki Sorunlar İle Sistemlerde Kaydı Bulunmayan Ya Da Cezalı İşletmelere Hizmet Veren Hizmet Sunucularına Tarımsal Danışmanlık Destekleme Ödemesi Yapılması

Kamu dışı yayım hizmetleri faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelik hükümlerinden bir kısmının hayata geçirilmediği, hizmetlerin izlenebilmesi, değerlendirilebilmesi ve destekleme ödemelerinin sağlıklı takip edilmesi için diğer kayıt sistemleri ile entegre edilen kayıt sisteminin oluşturulmadığı hiçbir sistemde kaydı olmayan ya da cezalı işletmelere hizmet veren hizmet sunucularına destekleme ödemesi yapıldığı tarımsal potansiyeli yüksek olan bölgelerde yayım ve danışmanlık sisteminin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılarak Desteğin işletmeye ürün artışı ve kalitesi bakımından katkısının izlenmediği görülmüştür.

Tarım politikalarının önceliklerinden biri de tarımsal faaliyetlerde bilgi ve uygun teknolojilerin kullanılmasının yaygınlaştırılmasıdır

5488 sayılı Tarım Kanununun 9 uncu maddesinde “*Bakanlık; tarım, çiftçi eğitimi ve yayım faaliyetlerinde, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları ve serbest danışmanların görev almasını sağlamak için gerekli düzenlemeler yapar, bu kuruluş ve kişileri teşvik eder, çalışma esaslarını belirler ve denetler. Çiftçi eğitimi, özel yayım ve danışmanlık hizmetleri çalışma esas ve usûlleri ile ilgili diğer şartlar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.*” Denilmek suretiyle yayım ve danışmanlık hizmetlerinin kamu dışındaki sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları ve serbest danışmanlarca da yapılmasını sağlamayı ve teşvik etme görevini bakanlığa vermiştir. Tarım Kanunu’nun bu hükmüne dayanılarak Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetlerinin Düzenlenmesine Dair Yönetmelik hazırlanarak 08/09/2006 tarihli resmi gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ardından Yönetmelik kapsamında ilk olarak Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetleri Uygulama Esasları ile Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Eğitimi Hizmetleri Uygulama Esasları 2007 yılında yürürlüğe girmiştir. Tarımsal Yayım Ve Danışmanlık Hizmetlerinin Düzenlenmesine Dair Yönetmeliğin Tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde;

“d) *Kamu dışı yayım hizmetleri: Sivil toplum örgütleri tarafından tarımsal işletmelerin; tarımsal bilgi, teknik ve yöntemler konusundaki ihtiyaçlarının zamanında ve yeterli düzeyde karşılanmasına yönelik olarak herhangi bir ücret talep edilmeksizin yürütülen*

tarımsal yayım hizmetleri,

e) Kamu yayım hizmetleri: İlgili mevzuat çerçevesinde Bakanlık merkez teşkilatı, bağlı kuruluşlar ve taşra teşkilatları tarafından tarımsal işletmelerin; tarımsal bilgi, teknik ve yöntemler konusundaki ihtiyaçlarının zamanında ve yeterli düzeyde karşılanmasına yönelik olarak yürütülen tarımsal yayım hizmetleri” şeklinde tanımlanmıştır.

Tablo 12: Mevzuat Çerçevesinde Faaliyetlerin Karşılaştırılması

Kamu Yayım Hizmetleri	Kamu Dışı Yayım ve Danışmanlık Hizmetleri
Bakanlığın Köy birimi (Tar-gel), İlçe, İl Müdürlüğü elemanları ile kısmen araştırma enstitüleri elemanları tarafından yürütülür.	Bakanlıkça Yetkilendirilen kişi ve kuruluşlar tarafından hizmet sunulmaktadır. Yetkilendirilen kişi ve kuruluşlarda Bakanlıkça yapılan merkezi sınav ile sertifikalandırılan tarım danışmanları istihdam edilir. Tarım danışmanlarının üç yıl içerisinde tarımla ilgili iki eğitime katılması zorunludur.
Yayım Programları çerçevesinde belirlenen problemler ve programlar kapsamında yapılır.	Belirlenen çiftçi grupları için mevcut durum analizi yapılarak problemler tespit edilir ve faaliyet programı oluşturulur.
Kırsal alanda yaşayan tüm kişilere hizmet verilir.	Tarım Danışmanları çiftçilere bireysel olarak hizmet sunar ve bir tarım danışmanının hizmet sunacağı çiftçi sayısı sınırlıdır. Her çiftçi için dosya oluşturulur ve işletmenin durumu takip edilir. Tarım danışmanları hizmet sunduğu tarımsal işletmenin tarımsal üretimini de kontrol eder.
Hizmet sunumunda daha çok kitle ve grup yayım metodları kullanılır.	Kitle ve grup yayım/danışmanlık metodları kullanılmakla beraber yoğun olarak bireysel yayım ve danışmanlık metodları kullanılır Faaliyetler İl/İlçe Müdürlüğüne raporlanır.
Hizmet sunumundaki projeler Kalkınma Bakanlığının tahsis ettiği yatırım bütçeleri ile yürütülür	Bakanlıkça destekleme ödemesi yapılır. Kişi ve kuruluşlar İl/İlçe Müdürlüğüne denetlenir ve cezai işlemler uygulanır.

2015 yılı Tarımsal Destekleme Ödemelerine ilişkin BKK' nın Tarımsal Yayım Ve Danışmanlık Hizmetlerinin Desteklenmesi başlıklı 8 inci maddesinde;

“1)-Ülkenin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin çoğulcu, etkin ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla, tarımsal danışmanlık sistemine dahil olup kriterleri taşıyan her tarımsal işletme için destekleme ödemesi yapılır.

2)-Destekleme ödemesi kapsamına alınan her tarımsal işletme için yıllık 600 TL ödenir.

3)-Destekleme kapsamında tarımsal danışmanlık hizmeti alabilecek tarımsal

işletmeler, tarımsal işletme katkı payı olarak, tarımsal yayım ve danışmanlık hizmeti verecek kişi ve kuruluşlar, destekleme ödemesi kriterleri destekleme ödemesi yapılacak kişi ve/veya kuruluşlar, uygulama alanı ve diğer hususlar bakanlık tarafından belirlenir.” Denilmiştir.

Tarımsal Yayım Ve Danışmanlık Hizmetlerine Destekleme Ödemesi Yapılması Hakkında 2015/19 sayılı Tebliğin

"Tanımlar" başlıklı 4 ncü maddesinde;

“aa) Tarımsal işletme katkı payı (TİKP): TYDD kapsamında tarımsal danışmanlık hizmeti alan tarımsal işletmelerin, hizmet karşılığı olarak tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşların hesabına yatırdığı ve miktarı her bir tarımsal işletme için elli (50) Türk Lirası olan bedel olarak tanımlanmıştır.

bb) Tarımsal yayım ve danışmanlık desteği (TYDD): Tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşlara tarımsal danışmanlık hizmeti sunduğu her tarımsal işletme için ödenen destek” olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu BKK ve tebliğ çerçevesinde 50 TL'si tarımsal danışmanlık hizmeti alan tarımsal İşletmeden, 600 TL'si bakanlığın bütçesinden karşılanmak üzere tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşlara işletme başına 650 TL olarak ödeme yapıldığı ancak tespiti Bakanlığa bırakılmış olan Tarımsal işletme katkı payının BKK da üst sınırının belirlenmesi gerekmekte olduğu ve tarımsal yayım ve danışmanlık merkez teknik komitesi yanında bakan onayına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Aynı tebliğin "Desteklemeden yararlanamayacaklar" başlıklı 13 ncü maddesinde;

“a) Çiftçi kayıt sistemine ve/veya hayvan kayıt sistemine ve/veya örtü altı kayıt sistemine ve/veya arıcılık kayıt sistemine ve/veya koyun keçi kayıt sistemine ve/veya su ürünleri kayıt sistemine ve/veya Organik Tarım Bilgi Sistemine (OTBİS) kayıtlı olmayan her bir tarımsal işletme için,

e) Men edilen bir tarımsal işletmenin men edildiği süre boyunca, bu tarımsal işletmeye hizmet sunan kişi ve kuruluşların...”

TYDD ödemesinden faydalanamayacağı belirtilmişken 2015 yılına ilişkin olarak Desteklemelerden faydalanamayacak olarak belirlenen iki kritere ilişkin olarak yapılan incelemede 184 tane cezalı tarımsal işletmeye 32 adet hizmet sunucusunun yayım ya da danışmanlık hizmeti verdiği hizmet talep eden 290 tarımsal işletmenin ise hiçbir sistemde kaydının olmadığı görülmüştür.

Tablo 13: Tarımsal Danışmanlık Destekleme Ödemeleri

YILLAR	İşletme Başına Ödeme Miktarı (TL)	Tarımsal İşletme Sayısı (adet)	Toplam Destekleme Ödemesi (TL)	Tarımsal İşletme artış oranı (%)	Kişi/kuruluş Sayısı	Danışman Sayısı
2009	225	3.145	707.625	-	42	100
2010	500	21.772	10.886.000	592,27	266	471
2011	500	33.424	16.712.000	53,78	314	751
2012	600	63.266	37.755.800	88,96	376	1.270
2013	600	111.958	65.720.700	76,87	606	2.101
2014	600	141.059	83.585.100	27,22	765	2.379
2015*	600	156.115	54.433.200	9,64	825	2.603

2015 yılı Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Desteklemesi Ödemesi için 53.000.000,00 TL bütçe ayrılmış ve ayrılan bütçe ödeme için yeterli gelmediğinden Bakanlığın Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünün Fark Ödemesi Destekleme Ödemeleri kapsamında 30.01.31.00-04.2.1.24-1-05.4.6.19 (Buğday Desteği) bütçe tertibinden 36.000.000 TL ek bütçe aktarılmıştır.

2015 yılında gerçekleşen ceza kesinti tutarı 322.800,00TL dir. Tarım Kanunu 23 ncü maddesi gereğince 6183 sayılı kanuna göre Maliye Birimlerinde tahsil edilmiştir.

Yönetmelik maddelerinde yer alan hükümler çerçevesinde;

a)-Tarımsal danışmanlık hizmeti sunacak kişi ve kuruluşlar için ulusal yayım politika ve stratejisi ile öncelikli çalışma alanı belirlenemediği,

b)-İl yayım/danışmanlık programı ile tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşların entegre edilemediği, etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulamadığı, şirket ve üniversitelerin çiftçi eğitim merkezi kurabileceği hükmünün hayata geçirilmediği, düzenlenen sınava katılan tarımla ilgili lise , ön lisans ve lisans mezunlarının aynı sınava tabi tutulduğu bu durumun sağlıklı değerlendirilme yapılmasını engellediği,

c)-Tarımsal danışmanlık hizmeti verecek kişi ve kuruluşların faaliyetleri Çiftçilerle ilgili mevcut durum analizi çalışması yapılmadığı ve her hizmet yılının sonunda değişimin izlenmediği, tarımsal danışmanlık hizmeti veren kişi ve kuruluşların yıllık faaliyetlerinin yılda bir kez il/ilçe müdürlüğü personeli tarafından değerlendirilmediği,

d)-Mevzuatın gerektirdiği bakanlıkta konu ile ilgili çalışanlar ile danışmanlar için teknik bilgileri artırıcı eğitimlerin yapılmadığı, sistemde görev alacak insan kaynaklarının

sürekli geliştirilmesine yönelik etkinlikler yapılmadığı dolayısıyla yayımcı ve danışmanların etkin eğitim programlarıyla desteklenmelerinin sağlanmadığı

e)-Tarımsal danışmanlık hizmeti kapsamında lisans, ön lisans ve lise mezunlarının görev alanlarının belirlenmediği, mezuniyet bölümlerine göre işletmelerle çalışmasının sağlanmadığı, uzmanlaşma olmadığı tarımsal potansiyeli yüksek olan bölgelerde yayım ve danışmanlık sisteminin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılarak Desteğin işletmeye ürün artışı ve kalitesi bakımından katkısının izlenmediği tarımsal danışmanlık hizmet maliyetlerine üreticilerin katılımının sağlanarak yapılacak Denetimin standart, objektif, etkin olmasının sağlanamadığı, yayım ve danışmanlık birimlerinin ihtiyaç duyacağı araştırmaların yapılması ve elde edilen bulguların üreticilere ulaştırılmasına yönelik düzenleyici önlemlerin alınması yönünde çalışılmadığı anlaşılmıştır.

Sistemin gelişmesi ve yerleşmesi bakımından ulusal tarım politikalarıyla uyumlu bir gelişmenin sağlanmasına yönelik olarak orta ve uzun vadede, esnek ve uygun bir teşvik ve destek sistemi geliştirilmesi yönünde tedbirler alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulguda; Kamu dışı yayım hizmetleri faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelik hükümlerinden bir kısmının hayata geçirilmediği, hizmetlerin izlenebilmesi, değerlendirilebilmesi ve destekleme ödemelerinin sağlıklı takip edilmesi için diğer kayıt sistemleri ile entegre edilen kayıt sisteminin oluşturulmadığı, hiçbir sistemde kaydı olmayan ya da cezalı işletmelere hizmet veren hizmet sunucularına destekleme ödemesi yapıldığı tarımsal potansiyeli yüksek olan bölgelerde yayım ve danışmanlık sisteminin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılarak Desteğin işletmeye ürün artışı ve kalitesi bakımından katkısının izlenmediği belirtilmektedir.

Bakanlık Yönetmelik hükümlerini uygulamakta olup oluşan aksaklıklar değerlendirilmekte ve yeni kararlar alınmaktadır. Bu kapsamda, bütçe imkanları doğrultusunda 2016 yılında tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin etki, verimlilik, istihdam vb. hususlar dikkate alınarak yeniden değerlendirilmesi planlanmaktadır.

Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülmesi, işlemlerin izlenmesi, raporlanması ve analizlerin yapılması için Bakanlığın diğer kayıt sistemleri ile entegre olmuş bir kayıt sisteminin oluşturulması amacı ile Bakanlık “Kamu Dışı Kişi ve Kuruluşlarca Yürütülen Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Hizmetlerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi” hazırlanmış ancak proje Kalkınma Bakanlığınca onaylanmadığından yürürlüğe konulamamıştır. Konuya ilişkin olarak Bakanlığın kendi imkanları kullanılarak çalışmalara başlanılmıştır.

Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri ülke genelinde uygulanmakta olup, değerlendirme çalışmaları ülke genelinde yapılmaktadır. Bakanlık 2012 yılında paydaşların geniş katılımı ile Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Çalıştayı'nı gerçekleştirmiştir. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmeti alan 20.514 çiftçi ile anket yöntemi kullanılarak "Tarımsal Danışmanlık Hizmeti Çiftçi Etki Analizi Araştırması" 2014 yılında gerçekleştirmiş ve uygulamaya ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Bu yöndeki geniş katılımlı çalışmalar bütçe imkanları doğrultusunda periyodik olarak gerçekleştirilecektir.

Tebliğ hükümleri gereğince, tarımsal yayım ve danışmanlık desteği başvuru dosyaları İl/İlçe Müdürlüğünce alınmakta ve incelenmektedir. Başvuru dosyalarında tarımsal işletmelerin Bakanlık kayıt sistemlerine kayıtlı olduğuna dair belgeler ibraz edilmektedir. İl/İlçe Müdürlüklerince uygun olan başvurular kabul edilmektedir. İcmaller askıya çıkarılarak kesinleşmektedir. Ancak bilindiği üzere Bakanlık kayıt sistemleri belirli tarihlerde güncellenmektedir. Sayıştay Başkanlığınca düzenlenen Raporda, Bakanlık kayıt sistemlerinde hangi dönemler esas alınarak inceleme yapıldığı tespit edilememiştir. Desteklemelerden men edilen 184 işletme ile Bakanlık kayıt sistemlerinde kaydı olmadığı bildirilen 290 işletmenin bilgileri, Sayıştay Başkanlığınca Bakanlığa bildirildiğinde, bahse konu il/ilçe müdürlüklerindeki başvuru evrakları üzerinden inceleme yapılacaktır.

Bakanlık, ilgili mevzuatı 2006 yılında yürürlüğe koymuş olup, 2009 yılından itibaren tarımsal yayım ve danışmanlık desteği vermektedir. Uygulamada elde edilen verilere göre mevzuatta ve her yıl uygulama tebliğinde değişikliğe gidilmiştir. Yeterli kaynak temin edildiğinde 2016 yılında genel bir değerlendirme yapılması planlanmaktadır. 2016 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, 2016 yılında sadece ziraat odası ve üretici örgütlerine, istihdam edilen her bir tarım danışmanı için 20.000 TL olmak üzere en fazla iki tarım danışmanı için tarımsal yayım ve danışmanlık desteği ödemesi yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak; söz konusu BKK ve Tebliğ çerçevesinde 50 TL'sı tarımsal danışmanlık hizmeti alan tarımsal İşletmeden 600 TL'sı Bakanlığın bütçesinden karşılanmak üzere tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşlara işletme başına 650 TL olarak ödeme yapıldığı; ancak tespiti Bakanlığa bırakılmış olan tarımsal işletme katkı payının, mali konularda düzenleme olması nedeniyle BKK tarafından üst sınırının belirlenmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

2015 yılı Tebliğinin "Desteklemeden yararlanamayacaklar" başlıklı 13 ncü maddesine aykırı olarak; 184 tane cezalı tarımsal işletmeye 32 adet hizmet sunucusunun yayım ya da

danışmanlık hizmeti verdiği, hizmet talep eden 290 tarımsal işletmenin ise hiçbir sistemde kaydının olmadığı görülmüştür.

Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülmesi, işlemlerin izlenmesi, raporlanması ve analizlerin yapılması için Bakanlığın diğer kayıt sistemleri ile entegre olmuş bir kayıt sisteminin oluşturularak ödemelerin bu sistem üzerinden yapılması için gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7:

Hayvan Genetik Kaynaklarının Yerinde Korunması ve Geliştirilmesi Amacıyla Uygulamaya Konulan Projeler Kapsamında Tebliğde Belirtilen Şartları Taşımayan Küçükbaş Hayvanlara Destekleme Ödemesi Yapılması, Çiftçilerden Alınan Muvafakatnamelerle BKK'da Sınırları Belirlenmeden Kesinti Yapılması ve Bu Kesintinin Birliklerin Kullanımına Bırakılması; Ayrıca Bu İşlemlerin Müsteşarlık Onayıyla Uygulamaya Konulan Talimatlarla Yürütülmesi

Hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla uygulamaya konulan projeler kapsamında yapılan destek ödemeleri üzerinden, çiftçilerden alınan muvafakatnamelerle sınırları belirlenmeden kesinti yapılması ve bu kesintinin birliklerin kullanımına bırakılması; ayrıca bu işlemlerin Müsteşarlık onayıyla uygulamaya konulan Talimatlar ile yürütülmesi; tebliğde belirtilen şartları uymayan küçükbaş hayvanlara destekleme ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Bakanlıkça, hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla, “*Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi*”, “*Halk Elinde Manda Islahı Ülkesel Projesi*” ve “*Genetik Kaynakların Yerinde Korunması Ülkesel Projesi*” yürütülmektedir.

Bu projelerde yerli koyun, keçi ve manda gibi hayvanların; et, süt, yapağı, kıl, tiftik ve döl veriminin artırılması, damızlıkçı işletmelerin kurulması, hayvancılıkta nitelikli damızlık ihtiyacının karşılanması, birlik ve yetiştiricilere hayvan ıslahı organizasyonunun ve ıslah uygulamalarının öğretilmesi amaçlanmaktadır. Projenin paydaşları TAGEM koordinatörlüğünde GTHB İl/İlçe Müdürlükleri, Üniversite ve Araştırma Enstitüleri, Koyun Keçi ve Manda Yetiştiricileri Birlikleridir.

“Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi” 2005/8503 sayılı BKK çerçevesinde 2005 yılında, “Halk Elinde Anadolu Mandası Islahı Projesi” 2011 yılında başlatılmıştır.

2012, 2015 yıllarında Müsteşarlık Makamından alınan “Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatı” oluru çerçevesinde proje yürütülmektedir. Bu Talimat, 5996 sayılı Kanun, 639 sayılı KHK ile her yıl yayınlanan Tarımsal Desteklemelere ilişkin BKK ile bu karara ilişkin çıkarılacak hayvancılık desteklemeleri hakkında uygulama esasları Tebliğine dayandırılmıştır.

2015 yılı Tarımsal Desteklemelere İlişkin BKK’nın, Hayvancılık desteklemeleri başlığı altında düzenlenen maddenin 4/16 fıkrasında;

“Hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça uygulanan proje kapsamındaki yetiştiricilere, koruma ve geliştirme sürüleri için büyükbaş ve küçükbaş hayvanlarda farklı olmak üzere hayvan başına, arıcılıkta ise kovan başına aşağıda belirtilen miktarlarda ödeme yapılır. Bu desteklemeden yararlanan mandalar için birinci fıkra da belirtilen ödemeler, sığırlar için birinci ve dördüncü fıkralarda belirtilen ödemeler yapılmaz.” denilmektedir.

Hayvancılık desteklemeleri uygulama esaslarını düzenleyen 2015 yılı 2015/17 sayılı Tebliğin 23 üncü maddesinde ise halk elinde hayvan ıslahı ülkesel projesine dahil olan proje yükümlülüklerini yerine getiren yetiştiricilerin hayvanları için destekleme ödeneceği, bu hayvanların proje gereği olan DAKBİS’e girilmesi zorunlu olduğu belirtilmiştir.

DAKBİS (Damızlık Koyun Keçi Bilgi Sistemi), Bakan onayı ya da herhangi bir protokole dayandırılmadan, Merkez üst birliği tarafından satın alınan TAGEM’ce verilerin takibine imkan veren, kısaca Bakanlığa ait olmayan tek bir veri tabanı yerine, veri tabanları topluluğudur. Tek bir veri tabanı üzerinden takibi gerekirken her ilin veri tabanı farklıdır. KKKS (Koyun Keçi Kayıt Sistemi)’den belli tarihlerde yedek liste çekilerek hayvan ve işletme kontrolü yapılmaktadır. Çekilen veriler destekleme ödemesine esas küpe numarası, işletme sahibi, hayvanın ırkı, cinsiyeti, yaşı v.b destekleme ödemesine esas bilgilerden oluşmaktadır.

Hakediş ve ödemeler için Tebliğde; Proje lideri, desteklemeye esas müracaat formunu düzenleyerek il müdürlüğüne teslim eder. İl müdürlükleri tarafından işletmeler ve hayvanlara ait bilgiler yerinde ve Bakanlık kayıt sisteminde (Türkvat, KKKS, DAKBİS) ulusal küpe bazında kontrol edilerek hazırlanan proje destekleme il icmali, elektronik ortamda ve yazılı olarak TAGEM’e gönderilir, denilerek ödeme sürecinin nasıl yürütüleceği belirlenmiştir.

Tüm iller üzerinden yapılan incelemede; DAKBİS ve KKKS ile HAYGEM (Hayvancılık Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülen Anaç Koyun Keçi Desteği verilerinin

çapraz karşılaştırılması sonucunda, DAKBİS'te kayıtlı hayvanlar ile KKKS deki kayıtlarda yer alan hayvanların küpe numaralarının eşleştiği, ancak işletme sahibi, hayvanın ırkı, cinsiyeti ve doğum tarihi bilgilerinin eşleşmediği tespit edilmiştir. KKKS'de önceki yıllarda doğmuş görülen hayvanların, DAKBİS kayıtlarında 2015 olarak görülmektedir. Halk elinde ıslahta destek ödemesi yavrulara ve/veya erkek küçükbaşlara yapılmaktadır. Ayrıca hayvanların doğum tarihleri dışında ırkı ve cinsiyetleri de destek ödemeleri için kriter olarak alınması nedeniyle verileri farklı kayıt edilmiş hayvanların da sistemde var olduğu görülmüştür.

2012 ve 2015 tarihli Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatında;

Proje Bütçesi: Ödenen desteklemelerden muvaffakatname karşılığı proje masraflarını karşılamak üzere yetiştiriciler tarafından yapılan ödemeler ile oluşturulan bütçeyi, yetiştirici temsilcisinin ise Projeye katılan yetiştiricileri temsilen Bakanlık ile ilişkileri yürüten tüzel kişileri ifade edeceği belirtilmiştir.

2012 Talimatında, Birliğin Görevleri; *“Projeye dahil olan yetiştiricilerden aldığı proje taahhüdüne istinaden oluşturduğu ve ayrı bir hesapta tuttuğu proje bütçesini, projenin sağlıklı bir biçimde sürdürülmesi amacıyla proje liderinin onayı ve TAGEM’ in denetimine açık olmak üzere yine talimatta belirtilen harcama kalemlerinde kullanılmasını sağlamaktır.”* ifadesine; 2015 yılı Talimatında *“Yetiştirici Temsilcisinin, Proje bütçesini ayrı bir hesapta tutacağı Proje lideri tarafından teknik özellik ve miktarı belirtilerek hazırlanan yazılı talebi çerçevesinde harcama yapacağı, Altışar aylık harcama raporlarını düzenleyeceği, proje lideri ile birlikte imzalar ve kontrol edilmek üzere il müdürlüğüne teslim eder. Harcamalara ilişkin tüm belgeleri yasal süresi kadar muhafaza edeceği”* şeklinde ifadeye yer verilmiştir.

Ödeme başlıklı 28 nci maddesinde de;

“(1) Proje lideri tarafından destekleme tebliğine uygun olarak hazırlanan desteklemeye esas müracaat formu, il müdürlüğüne, il müdürlükleri tarafından düzenlenen proje destekleme il icmali TAGEM’e gönderilir. TAGEM destekleme ödemeleri için ödemeye esas evrakları Bakanlığın ilgili birimine gönderir.

(2) Yetiştiriciler, birim hayvan başına yapılan destekleme ödemelerinden, projenin uygulanabilmesi için muvafakatnamede (ek-3) belirtilen orana karşılık gelen miktarı ayrı tutulan proje hesabına yatırır” denilmektedir.

Bu bilgiler ışığında;

“Halk Elinde Manda Islahı Ülkesel Projesi” uygulaması;

- Mandaların Islahı ile mandacılıktan elde edilen gelirin artırılması,
- Üstün damızlık manda boğası yetiştirilmesi,
- Sürdürülebilir manda yetiştiriciliğinin sağlanmasıdır,
- Yerli manda varlığımızın ve yetiştiriciliğinin yeniden canlandırılması ve azalışının önlenmesi, amaçlanmaktadır.

“Halk Elinde Hayvan Genetik Kaynaklarını Koruma Projesi” uygulaması;

- Yüzlerce yıldır Anadolu'da yetiştirilen, yok olma tehdidi altında bulunan evcil hayvan ırklarının küçük koruma sürüleri halinde halk elinde korunması,
- Irkı tanımlayıcı çalışmalar yapılması ve kamuoyunu bilinirliğinin artırılması,
- Sürdürülebilir kullanımının sağlanması, amaçlanmaktadır.

Tablo 14: Yıllar İtibariyle Anadolu Mandası Islahı Ülkesel Proje Bilgileri

Yıl	İl Sayısı	İrk/Tip Sayısı	Proje Sayısı	Yetiştirici Sayısı	Destekleme Tutarı (TL)
2011	8	Anadolu Mandası	8	1.473	5.623.000
2012	14		14	3.337	11.902.150
2013	16		16	3.675	15.577.700
2014	16		16	3.738	17.736.500
2015	17		17	3.735	22.528.450
Toplam					73.370.450

Tablo 15: Halk Elinde Hayvan Genetik Kaynaklarını Koruma Projesi Bilgileri

Yıl	İl Sayısı	İrk/Tip Sayısı	Yetiştirici Sayısı	Destekleme Tutarı (TL)
2005	16	17	179	326.450
2006	18	19	202	391.855
2007	18	19	202	423.660
2008	18	19	202	442.865
2009	18	20	272	482.597
2010	18	20	309	556.870
2011	23	23	498	1.830.840
2012	23	24	593	2.350.725
2013	25	24	663	3.338.585
2014	25	24	763	3.818.520
2015	25	25	800	4.093.000
Toplam				18.056.787

“Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi” uygulaması:

- Saf yetiştirme ve seleksiyonla yerli ırkların veriminin artırılması,
- Yerli ırkların genetik potansiyellerinin ortaya konması ve korunması,
- Damızlıkçı nüve işletmelerin kurulması,
- Birlik ve yetiştiricilere hayvan ıslahı organizasyonun öğretilmesi, amaçlanmaktadır.

Tablo 16: Yıllar İtibariyle Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Proje Bilgileri

Yıl	İl Sayısı	Proje Sayısı	Yetiştirici Sayısı	Materyal Sayısı (Baş)	Destekleme Tutarı (TL)
2005	2	2	20	8.300	166.000
2006	12	12	461	69.668	1.811.368
2007	12	12	466	71.414	2.184.260
2008	12	12	466	71.362	2.497.670
2009	12	12	438	71.672	2.550.697
2010	13	13	472	75.824	2.936.640
2011	42	81	3.068	488.278	16.528.010
2012	54	139	4.899	746.698	31.901.400
2013	58	148	5.787	871.251	38.902.725
2014	59	149	5.934	912.461	44.836.960
2015	59	172	6.748	1.034.806	46.772.515
Toplam					191.088.245

5018 sayılı Kanunun “Gelirlerin dayanakları” başlıklı 57 nci maddesinde; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” hükmü yer almaktadır. Müsteşarlık Onaylı Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatına dayandırılarak, muvafakatnamelerle yetiştiricilere yapılan ödemelerden birlikler tarafından (sınır konulmadan) kesinti yapılması ve bu kesintiler yoluyla bütçe oluşturulup, harcamalarının birliklere bırakılması uygulamasının mevcut mali sistemle örtüşmediği değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki tablolarda gösterildiği üzere; yıllar itibariyle belirtilen projelerle ilgili olarak toplam yetiştiricilere 286.246.815 TL ödenmiştir. Söz konusu destekleme ödemelerinin her yıl tarımsal desteklemeye ilişkin BKK da yetiştiricilere yapılması belirtilmişken, projeye ilişkin yetiştiricilerden kesinti yapılması yoluyla birliklerce ayrı bir bütçe oluşturulması yönünde bir hükme BKK’da yer verilmemiştir.

Yetiştirici/üretici örgütleri Genel Kurul Kararı ve üyelerinin her bir ödeme için yazılı muvafakatlari olmadan destekleme ödemelerinden kesinti yapamaz hükmü çerçevesinde, yetiştiricilerden muvafakatnamelerle kesinti yapılmasında, kesintinin üst sınırının ne kadar

olacağı ve bu belirlemede kimin yetkili olduğu Talimatlarda da açık değildir. Yetiştiricilerden yapılan bu kesintinin ve bu kesintiler yoluyla bütçe oluşturularak harcamaların birliklere bırakılması yönündeki TAGEM koordinatörlüğünde yürütülen bu uygulamanın; Müsteşarlık Onaylı Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatına dayandırılarak yürütülmesi, TAGEM'in denetimi öngörülmek suretiyle hukuki ve mali açıdan sorumluluk üstlenilmesi mümkün görülmemektedir.

Ayrıca, hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça uygulanan ve önemsenen proje kapsamındaki yetiştiricilere, koruma ve geliştirme sürüleri için destek öngörülmüşken, 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu hükümleri uyarınca söz konusu büyükbaş ve küçükbaş hayvanların sigorta ettirilmeleri hususunda da yılı tebliğlerine hüküm konulmaması da eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç itibariyle;

Hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça uygulanan “*Halk Elinde Manda Islahı Ülkesel Projesi*”, “*Halk Elinde Hayvan Genetik Kaynaklarını Koruma Projesi*” ve “*Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi*” kapsamında yapılan destek ödemeleri üzerinden çiftçilerden alınan muvafakatnamelerle sınırları belirli olmadan kesinti yapılmasının ve bu kesintinin birlikler tarafından kullanılmasının; 80 ilde ayrı ayrı yazılımlarla takibi nedeniyle TAGEM'in izleme ve denetim görevini etkin yürütememesi; birlikler tarafından yapılan veri girişlerinde destekleme ödemesine imkan veren küpe numaraları cinsiyet ve ırk en önemlisi de doğum tarihlerinin KKKS ile uyumsuzluklar göstermesinin destekleme ödemelerinde risk taşıması; projelerin Müsteşarlık onayıyla uygulamaya konulan “*Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatı*” ile yürütülmesinin, mevcut mali düzenlemelere uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “a) Yetiştiricinin ödeme konusunda muvafakat vereceği miktar ve proje gideri, coğrafi bölge, işletmelerin her birine mesafesi gibi nedenlerle çok değişken olmaktadır. Proje giderleri için yetiştiricilerin ödediği para ayrı bir hesapta tutulmakta, proje teknik elemanı, araç yakıt giderleri belirli kriterlere bağlandığından farklı yerlere de harcama söz konusu olmamaktadır. Bu hesaptan harcamalar en az yılda iki defa İl Müdürlüğünün denetimine de tabidir. Bununla birlikte öneri doğrultusunda bir üst limit önerilebilecektir. Bu durumda tüm birliklerin otomatik olarak üst limit kullanmaları söz

konusu olacaktır ve üreticiden daha fazla para kesebileceklerdir. Bununla birlikte gerekli görülmesi halinde her ödeme öncesi yetiştiricilerden alınan muvafakatnamelerde üst limit belirtilecektir.

b) Projedeki hayvan ve işletmeler Bakanlığın kayıt sistemlerinde (KKKS-TürkVet) kayıtlı değil ise bu işletme ve hayvanlara herhangi bir ödeme işlemi yapılmamaktadır.

DAKBİS Damızlık Koyun Keçi Yetiştiricileri Birliğince yazılım masrafları ödenmiş, kontrolü TAGEM'de olan bir veri kayıt sistemidir. Tek başına ödemeye esas kayıt sistemi olmayıp; ıslaha yönelik kayıtların girildiği bir yazılım sistemidir. Bakanlığın ulusal ıslah kayıt sistemi işler hale gelinceye kadar sadece proje kapsamındaki verilerin ıslah amacı için kullanılan bir sistem olup ödemeye herhangi bir şekilde tek başına esas teşkil etmemektedir.

DAKBİS'te kayıtlı hayvan, işletme ve sahiplik bilgileri Bakanlığın Koyun Keçi Kayıt Sisteminde (KKKS) uyumlu değilse, bu işletme veya sahiplerine kati surette bir ödeme yapılmamaktadır. Kayıtların uyumlu, doğru olup olmadığı ve hayvanların işletmede fiilen bulunup bulunmadığı ise; öncelikle proje teknik elemanları ve proje liderleri tarafından daha sonra ise İl Müdürlüklerince yerinde ve ulusal sistemle karşılaştırılması yapılarak kontrol edilip uygun olanlar için ödeme icmali son kez kontrol edilmek üzere TAGEM'e gönderilmekte olup TAGEM'in kontrolünden sonra son ödeme merciine gönderilmektedir.

c) Proje kapsamındaki hayvan ve işletme bilgilerinin KKKS'de güncel olmasını sağlamak yetiştirici ve birliğin sorumluluğundadır. 2. Maddede açıklandığı üzere güncelleme yapılmamış, bilgi farklılığı veya fiilen işletmelerdeki hayvanlarda farklılık var ise bunlar mevzuat gereği İl Müdürlüğünce icmal listesine dahil edilmemektedir.

d) Tüm destekleme ödemeleri önce Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu'nun (TDYK) Kararı, sonra Bakanlar Kurulu Kararı'nda (BKK) belirtilir. Uygulamaya ilişkin detaylar tebliğde ve/veya talimat ile açıklanır.

Söz konusu proje TAGEM ile beraber diğer bazı birimleri de ilgilendirdiğinden (küpeleme, kimliklendirme, Bakanlık kayıt sistemlerine kayıt, hayvan hareketlerinin kontrolü, koruyucu sağlık hizmetleri vb.) Müsteşarlık Makamınca onaylanan talimat ile detaylandırılmaktadır.

Bununla birlikte uygulamaya esas öneriler ve eleştiriler dikkate alınarak gerekli birimleri uyarmak, denetimi daha etkin hale getirecektir.

e) Projede ödenen destekler; taban sürülerde kuzular için 35 TL/baş, elit sürülerde

kuzular için 70 TL/baş'dır. Ek'li çizelgeden anlaşılağı üzere Geniş Kapsamlı Sigorta işlemlerinde sadece yetiştirici tarafından ödenmesi gereken prim miktarı 22.50- 27.00 TL/baş arasında değışmektedir. Üreticinin (taban sürüde) aldığı desteğın (35 TL/baş) yaklaşık %64'ü, elit sürüde ise %32 sine karşılık gelmektedir. Yetiştiricinin eline geçecek destek miktarı önemli ölçüde azalacağından yetiştirici tarafından olumlu karşılanmayacak olup, destek miktarlarının artması veya prim miktarlarının düşmesi durumunda uygulanabilecektir.

f) Bakanlar Kurulu Kararı'nın 4 üncü Maddesinin 18 inci fıkrasının "Proje kapsamında, ıslah verilerinin alınmasına ilişkin giderler; projede bulunan üyelerin katkısıyla Birlik tarafından karşılanır." şeklinde değıştirilmesi için 2016 yılı için öneri yapılması planlanmıştır. Ancak her yıl BKK konusunda görüş alınırken bu yıl (2016) görüş alınmadığı için değışiklik yapılamamış olup, önümüzdeki yıl ilgili maddede söz konusu değışiklik önerisi yapılacaktır." Denilmiştir.

Sonuç olarak; Hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Bakanlıkça uygulanan "Halk Elinde Manda Islahı Ülkesel Projesi", "Halk Elinde Hayvan Genetik Kaynaklarını Koruma Projesi" ve "Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi" kapsamında yapılan destek ödemelerinin her yıl tarımsal desteklemeye ilişkin BKK da yetiştiricilere yapılması öngörülmüşken, projeye ilişkin yetiştiricilerden kesinti yapılması yoluyla birliklerce ayrı bir bütçe oluşturulması yönünde bir hükme BKK'da yer verilmemiştir., Müsteşarlık onayıyla uygulamaya konulan "Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatı" ile yetiştiricilerden alınan muvafakatnamelerle sınırları belirlenmeden kesinti yapılmasının ve bu kesintinin birlikler tarafından kullanılmasının bulgumuzda belirtilen mevzuat çerçevesinde uygun olmadığı düşünülmektedir.

80 ilde ayrı ayrı yazılımlarla, Islah edilmiş ırkların popölasyon anlamında takibine imkan vermeyen ve hafıza oluşturmayan (DAKBİS) Sistem üzerinden TAGEM'in izleme ve denetim görevini etkin yürütememesi; birlikler tarafından yapılan veri girişlerinde destekleme ödemesine imkan veren küpe numaraları cinsiyet ve ırk en önemlisi de doğum tarihlerinin KKKS ile uyumsuzluklar göstermesinin, destekleme ödemelerinde risk taşıması; projelerin Müsteşarlık onayıyla uygulamaya konulan "Halk Elinde Hayvan Islahı Ülkesel Projesi Uygulama Esasları Talimatı" ile yürütülmesinin, mevcut mali düzenlemelere uygun olmadığı; böyle önemsenen bir projenin güvenilir /teyid edilebilir bir şekilde yürütülmesi için de söz konusu proje için hedefin ne olduğu ve ne zaman nihayetleneceğı hususları da belirlenmesi gerektiğı düşünülmekle birlikte projenin önemine binaen 5363 sayılı Tarım Sigortaları

Kanunu hükümleri uyarınca söz konusu büyükbaş ve küçükbaş hayvanların sigorta ettirilmeleri hususunun da idarece göz önünde bulundurması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8:

Ulusal Süt Kayıt Sisteminin, Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğine Ait Olması ve Bakanlık Tarafından Kullanılması

Kayıt dışı üretimi engellemeye yönelik olarak tarımsal üretici birlik üyelerinin ürettiği ve fatura karşılığı işletmelere verdiği çiğ süt karşılığı verilen devlet desteğinin kayıt altına alındığı Ulusal Süt Kayıt Sistemi, Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğine ait olup, Bakanlık tarafından kullanılmaktadır.

5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanununa istinaden, hayvansal üretimin kayıt altına alınması ve artırılması amacıyla çıkarılan 2010/13 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Uygulama Esasları'nın Tanımlar başlıklı 3 ncü maddesinde;

“pp) Ulusal Süt Kayıt Sistemi (USKS): Üreticilerin sattığı süt ve kendileri ile ilgili bilgilerin merkezi bir veri tabanında kayıt altına alındığı ve destekleme ödemelerinin uygulandığı, izlendiği, raporlandığı, Bakanlık ile Süt Üreticileri Birliklerince ortak tutulan kayıt sistemini” ifade edeceği;

USKS’de görev yapacak Bakanlık personeline sistem şifrelerinin tahsisi Bakanlıkça, birlik personeline şifre tahsisi ise Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğince yapılacağı, personelin eğitimine ilişkin diğer tedbirler Bakanlık ve Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliği tarafından alınacağı, USKS ile ilgili olarak yapılacak çalışmalara yönelik olarak Bakanlık ile Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliği arasında protokol düzenleneceği belirtilmiştir.

14.06.2010 tarihli Protokol, 14.06.2010 tarih ve 164 sayılı Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliği yönetim kurulu kararı ile kabul edilmiş ve Protokolün amacı, kayıt sisteminin kamunun denetiminde sağlıklı bir biçimde yürütülmesi ve kayıtların düzgün bir şekilde USKS’ye girilmesinin sağlanması olarak belirtilmiştir. Bu protokol gereğince Süt Kayıt Sistemi Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğine ait olup, Bakanlık tarafından kullanılmaktadır. Protokol hükümleri gereği 2010 yılından beri Bakanlık USKS yazılımına ilişkin düzenleme, değişiklik ve iyileştirme taleplerini Merkez birliğine bildirmekte Merkez birliği tarafından Bakanlığa teslim edilen Server ve ekipmanların sadece USKS için kullanılmasından ve korunmasından Bakanlığın sorumlu olduğu bir uygulama yürütülmektedir.

Bakanlıkça Tarım Bilgi Sistemi bünyesinde oluşturulan süt kayıt sisteminin 2015 yılında da kullanılmaya başlanmadığı, çalışmaların devam ettiği, destek ödemelerinin USKS üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Uygulanmakta olan hayvancılık politikalarının sonuçlarının değerlendirilmesinde ve gelecekte uygulanacak politikaların planlanmasında bilgilerin doğru şekilde tespiti sonuçlarının rasyonel değerlendirilmesini sağlayacak yeni politikaların hangi alanlarda ne şekilde uygulanacağının tespiti kayıtların sağlıklı tutulmasına bağlı olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca, 4342 sayılı Mera Kanunun 30 uncu maddesi gereği tahsil edilen mera gelirlerinden üreticilerden satın alınan sütün satın alma bedelinin % 01'i oranında süt işleyen kuruluşlardan sağlanan beyana dayalı gelir 2015 yılında 6.591.275 TL olarak gerçekleşmiştir. uygulamada söz konusu mera gelirini yatıran mükellef dekontunu il müdürlüklerine göndermektedir.

Beyan esasına dayalı gelir tahsilatında mevzuat uyarınca süt işleyen firmaların yatırması gereken tutarlar Bakanlıkça bilinemediğinden, yatırılan miktarların doğruluğu teyid edilememektedir. Yeni kayıt sisteminde Bakanlıkça gelirin teyidine imkan verecek tedbirler alınarak, hükmün gereği gibi yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

Süt işleyen tesislerin almış oldukları süt miktarlarını aylık olarak il/ilçe müdürlüğüne bildirmeleri sağlanarak bu konudaki gelir kaybının engelleneceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Çiğ Süt desteklemelerinde 2009 yılından bu yana Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğinin sahibi olduğu Ulusal Süt Kayıt Sistemi ilk yıl protokol kapsamında sonraki yıllarda Tarımsal Desteklemelere ilişkin Bakanlar Kurulu Kararları ve Tebliğler de belirlenen kurallar çerçevesinde kullanılmıştır.

Tarım Bilgi Sistemi (T.B.S) veri tabanının alt bileşeni olarak kurulması planlanan Süt Kayıt Sistemi veri tabanının oluşturulması çalışmaları 22.08.2013 tarih ve 4811 sayılı yazıyla başlatılmış olup, henüz tamamlanamamıştır. İl Müdürlükleri müstahsiller, süt işleme tesisleri, kooperatifler ve birlikler gibi temel verilerin söz konusu Sisteme girişlerinin yapılması için 26.11.2015 tarih ve 2026 sayılı yazımızla talimatlandırılmıştır. Söz konusu girişlerinin tamamlanmasından sonra il sistem sorumluları ve veri giriş yapma yetkisine sahip süt birliklerindeki elemanlara 21-25 Mart 2016 tarihleri arasında Süt Kayıt Sisteminin tanıtılması ile ilgili eğitim verilmiştir. 2016 yılından itibaren Çiğ Süt Destekleme

uygulamalarının TBS kapsamındaki Bakanlık Süt Kayıt Sistemi üzerinden yapılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

*Yazılım çalışmaları test aşamasında olan Bakanlık Süt Kayıt Sistemi üzerinden mera fonu kesintilerinin takip edilmesi ile ilgili çalışma tamamlanmıştır".*Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumca da kabul edildiği üzere, Çiğ Süt desteklemelerinde 2009 yılından bu yana Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliğinin sahibi olduğu Ulusal Süt Kayıt Sistemi ilk yıl protokol kapsamında, sonraki yıllarda Tarımsal Desteklemelere ilişkin Bakanlar Kurulu Kararları ve Tebliğler de belirlenen kurallar çerçevesinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Tarım Bilgi Sistemi (T.B.S) veri tabanının alt bileşeni olarak kurulması planlanan Süt Kayıt Sistemi veri tabanının oluşturulması çalışmaları başlatıldığı henüz tamamlanamadığı belirtilmiştir.

Tarım politikalarının planlanması için bilgilerin doğru, sonuçlarının rasyonel değerlendirilmesi, birbirlerini görebilen sistemlerle mümkün olacağından Bakanlıkça bütünsel anlamda bu kayıt sistemini de kendi sistemleri içine dahil etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9:

Fark Ödemesi Desteğine Esas Ürünlerde, Çiftçilerden Uydu Tabanlı Parsel Tanımlama Modelinde Belirlenen Verime Göre Müstahsil Makbuzu veya Fatura Talep Edilmesi

2014 Yılı Ürünü Yağlı Tohumlu Bitkiler, Hububat ve Baklagil Fark Ödemesi Desteğine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Uygulama Tebliği (Tebliğ No: 2014/25) nin 5 inci maddesinin 6/ç fıkrasında; yağlık ayçiçeği, kütlü pamuk (yurt içerisinde üretilip sertifikalandırılan tohumları kullananlar), soya fasulyesi, kanola, dane mısır, aspir, zeytinyağı, buğday, arpa, çavdar, yulaf, tritikale, çeltik, kuru fasulye, nohut ve mercimek ürünlerine Bakanlık Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından tarımsal veriler ve uydu görüntüleri kullanılarak oluşturulan Uydu Tabanlı Parsel Tanımlama Modeli'nde belirlenen verimlere göre destekleme ödemesi yapılacağı belirtilmiştir

Anılan tebliğin “*Fark ödemesi desteği için üreticilerden istenecek belgeler ve yapılacak işlemler*” başlıklı 6 (1)/ b maddesinde ise; üretim sezonuna ilişkin hasat tarihi ile son başvuru tarihi arasındaki süreyi içeren alım satım belgesi (müstahsil makbuzu veya fatura) ve desteklemeye tabi ürüne yönelik borsa altyapısı mevcut il ve ilçelerde zorunlu,

diğer il ve ilçelerde ise il/ilçe komisyonlarının gerekli gördüğü durumlarda borsa tescil beyannamesi, fark ödemesi desteği için istenecek belgeler olarak belirlenmiştir.

213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 229 ncu maddesinde faturanın tarifi, *“fatura; satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesikadır”* şeklinde yapılmıştır.

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

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

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

Aynı konu, 2014 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmış olmakla birlikte, uygulamanın devam etmesi nedeniyle 2015 yılı Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

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

Kamu idaresi cevabında; *“Konuya ilişkin gerekli çalışmalar; Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından yapılacaktır.”*Denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında konuya ilişkin gerekli çalışmaların; Bitkisel Üretim

Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağı bildirilmektedir. Söz konusu bulguya Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş olmasına rağmen, 2015 yılında da uygulama sürdürülmektedir. Her parsel için belirlenen ortalama verim değerinin altında veya üstünde gerçek üretim söz konusu olabilir. Bu nedenle destek ödemelerinde müstahsil makbuzu ve fatura istenmesi gerçek alım ve satım halinde düzenlenmesi gereken fatura ve müstahsil makbuzlarının bir kısmının, ürün fark desteği alabilmek için gerçek alım satım olmadan düzenlenmesine, dolayısıyla 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen belge düzeninin bozulmasına sebep olabileceği değerlendirilmiştir.

BULGU 10:

Meydana Gelen Don ve Kuraklık Nedeniyle Çiftçilere Yapılan Destek Ödemelerinden, Haksız Ödendiği Anlaşıp Geri Alınanların Bankada Açılan Hesaplarda Tutulması İle Bakiye Yetersizliğinden Dolayı Banka Hesapları Arasında Yapılan Aktarmalarda Bakan Oluruna Uyulmaması

a) 2010 yılında meydana gelen don afeti nedeniyle zarar gören çiftçilere telafi edici destek yapılması hakkındaki 2010/418 sayılı BKK'nın 4 ncü maddesi uyarınca yapılan ödemelerden, yapılan kontroller sonunda haksız yere ödeme alanların rızaen yatırdıkları paraların, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü nezdinde 6640 nolu destekleme ödemesi hesabında tutulduğu görülmüştür.

2010/418 sayılı BKK kapsamında yapılan telafi edici desteklemelerle ilgili olarak, 04.04.2012 tarihinde bakiye aktarımı açıklamasıyla 37.188.10 TL lık tutarla 6640 nolu hesap açılmış olup, o tarihten itibaren hesap hareketleri incelendiğinde, hesabın sadece destekleme iadesi olarak alacak çalıştığı ve 14.10.2014 tarihinde bakiyesinin 598.949,08 TL'ye ulaştığı anlaşılmıştır.

b) Önceki yıllarda kuraklık nedeniyle zarar gören üreticilere nakdi hibe desteği verilmesine ilişkin 2007/12339 ve 2008/13881 sayılı BKK ile yapılmış olan ödemelerden, haksız ödemelerden dolayı iade edilerek 6639 nolu hesaba yatırılan tutarın 2015 yılında 37.843 TL olduğu, yılı içinde sadece iade niteliğinde alacak çalışarak bakiyesinin 115.105 TL'ye ulaştığı görülmüştür. 14.10.2014 tarihinden sonra hiçbir işlem görmeyen 6640 nolu hesapta 598.949,08 TL bakiye ile 6639 nolu hesapta biriken 115.105 TL bakiye bulundurulmasının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili muhasebe yönetmeliklerine göre bütçeye gelir kaydının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

c) Diğer yandan, Tarımsal Desteklemeler ile ilgili olarak, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü nezdinde açılan hesaplardaki bakiyelerin, uzun süre beklememesi ve öncelikli ödemelerin gerçekleştirilebilmesi için bilahare yerine koymak kaydıyla, hesaplar arası nakit aktarımının yapılarak kullanılması hususunda 25.08.2011 tarih ve 8.12.0."TRG.0.18.00 -99 sayılı Bakan Oluru bulunmaktadır.

Söz konusu Olur'a istinaden BÜGEM'in 27.08.2015 tarih ve 72077724-501 sayılı yazısı ile fark ödemesi desteklerine ait 6634 no'lu hesaptan Diğer Tarımsal Amaçlı Desteklemelerin ödenmesinde kullanılan 6637 no'lu hesaba 8.000.000 TL aktarıldığı; yine BÜGEM'in 29.07.2015 tarih 72077724-507 sayılı yazısı ile alan bazlı destekleme ödemelerine ait 6633 no'lu hesaptan telafi edici ödemeler kapsamındaki desteklere ait 6636 nolu hesaba 150.000 TL aktarıldığı görülmüştür. Ancak Bakan oluruna istinaden gerçekleştirilen bu aktarmaların, yeterli bakiye söz konusu olduğunda, ilgili olduğu hesaplara iade edilmesi şartının yılı içinde yerine getirilmediği, söz konusu miktarların BÜGEM'ce takibinin yapılarak ilgili olduğu hesaplara iadesinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “a) Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü nezdinde 6640 nolu Don Afeti destekleme ödemesi hesabında, iadelerden kaynaklı bakiyeler oluşmaktadır. Bakanlık Makamından alınan 14.04.2016 tarihli Olur'a istinaden bu hesap kapatılarak bakiyesinin genel bütçeye gelir kaydının yapılması sağlanacaktır.

b) Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü nezdinde 6639 nolu Kuraklık destekleme ödemesi hesabında, iadelerden kaynaklı bakiyeler oluşmaktadır. Bakanlık Makamından alınan 14.04.2016 tarihli Olur'a istinaden bu hesap kapatılarak bakiyesinin genel bütçeye gelir kaydının yapılması sağlanacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumca da kabul edildiği üzere, meydana gelen don ve kuraklık nedeniyle çiftçilere yapılan destek ödemelerinden, haksız ödendiği anlaşıp geri alınarak bankadaki hesaplarda biriken tutarların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili muhasebe yönetmeliği hükümlerine göre bütçeye gelir kaydı yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Ayrıca ilgili olduğu hesaplara iade edilmesi şartıyla Bakan oluruna istinaden hesaplar arasında yapılan aktarmaların, yeterli bakiye söz konusu olduğunda, yılı içinde ilgili hesaba iadesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11:

Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Kişi Borcu ile Bu Borca Dahil Olan Sayıştay İlamları Tutarlarının Tahsil Edilmemesi

Hazine lehine doğan ilamlı veya ilamsız bütün alacaklar saymanlıklarca, sorumluları veya borçluları adına borç kaydedilecek ve özel kanunlarındaki hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla takip ve tahsil edilecektir. Borç kayıtları yapılan bu tutarlardan tahsil edilenler ile af veya tahsil olanağı kalmaması nedeniyle silinecek olanların ise, hesaplardan usulüne göre çıkarılması gerekmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 1 inci maddesinin ilk fıkra hükmü ile akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakların takip ve tahsili, Kanunun kapsamı (özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla) dışında bırakılmıştır. Bu nedenle, 6183 sayılı Kanun uygulamasına girmeyen kişilerden alacaklara ilişkin alacakların genel hükümlere göre takip ve tahsili için hazırlanan dosyaların mahallin muhakemat müdürlüğü veya hazine avukatlığına gönderilmektedir.

Bakanlığın merkez muhasebe kayıtlarında 2001 yılında gelen kişi borcu olduğu, 3.075.841,55 TL lık kişi borcunun tahsil edilmediği, 63 dosyanın 2.254.892,44 TL lık alacak için hükmen tahsil edilmek üzere Hukuk birimine gönderildiği anlaşılmıştır. Memur veya diğer ücretlilerin saymanlık kayıtlarında yer alan borçlarına karşılık ücretlerinden rızaen veya özel kanunları gereğince re'sen yapılacak kesintiler de, yerine göre İcra ve İflas Kanununda veya özel kanunlarında belirlenen oranlar dikkate alınmak suretiyle kesinti yapılması suretiyle tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

2009 ve 2012 yılları ile ilgili Sayıştay ilamlarına ilişkin sorumlular adına tazmin hükmedilen kararların 2014 yılında kesinleştiği halde tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunun İlamların infazına ilişkin 64 üncü maddesinde; Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45 inci madde gereğince yerine getirileceği; ilamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumlu olduğu; ilamlarda gösterilen tazminlerin hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Sayıştay dışında diğer mahkemelerce verilip kuruma tebliğ olunan ilamlarla da kişilerden alacaklar meydana gelmektedir. Tebliği yapılan bu alacakların kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gerekmektedir. Sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarlar bu hesaba borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600-Gelirler Hesabına alacak

kaydedilmesi gerekmektedir. 2009 yılından beri süregelen tutarların tahsiline ilişkin bu şekilde işlem yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Muhasebe kayıtlarında yer alan kişi borcu dosyaları ile bu borca dahil olan Sayıştay ilamları tutarları hakkında gerekli işlemler Merkez Saymanlık Müdürlüğünce yapılmakta ve söz konusu tutarların tahsiline devam edilmektedir.”denilmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta da belirtildiği üzere, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda kişi borcu dosyaları ile bu borca dahil olan Sayıştay ilamları tutarları hakkında gerekli işlemlerin Merkez Saymanlık Müdürlüğünce yapılması ve söz konusu tutarların tahsilinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12:

Toplulaştırma Kapsamında Çiftçilere Yapılan Zarar Ziyan Ödemeleri İle 3083 Sayılı Kanun Kapsamında Çiftçilere Kiraya Verilen Arazilerin Kira Gelirlerine İlişkin Verilere ÇKS De Yer Verilmemesi

1) Bakanlıkça çiftçilere yapılan zarar ziyan ödemelerine ÇKS de yer verilmemesi

Bakanlar Kurulu tarafından uygulama alanı ilan edilen ve toplulaştırma çalışmaları yapılan yerlerde, 3083 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin 7 nci fıkrası ve 659 sayılı KHK'nın anlaşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri gereğince Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından ilgililere zarar-ziyan ödemeleri yapılmaktadır.

Mevcut uygulamada, bu ödemeler yapılmadan önce il müdürlüklerince düzenlenen zarar ziyan evrakları Genel Müdürlüğe gönderilmekte, Genel Müdürlük tarafından da 659 sayılı KHK'nın ilgili hükümlerine göre hukuk müşavirliğinden görüş alındıktan sonra ödenmektedir.

Bakanlar Kurulu Kararıyla “Tarım Reformu Uygulama Alanı” ilan edilen alanlar, Devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde olup kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmemiş araziler uygulama kararının Resmi Gazete'de yayımı ile uygulayıcı kuruluş olan Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün tasarrufuna geçmektedir.

TRGM Türkiye çapında 1986 yılından bu yana arazi toplulaştırma projesi yürütmektedir. 2015 yılı içinde yürütülen 149 projeye ilişkin olarak toplulaştırma süreci içinde uygulamanın yürütüldüğü yerlerin ÇKS de ve TUKAS’da (Türkiye Tarım Parselleri

Coğrafi Veri Tabanı) bilgi olarak yer verilmemesi kontrol eksikliği olarak değerlendirilmektedir.

ÇKS den yapılacak destekleme ödemelerinin TARSİM’den yapılacak sigorta ödemeleri ile kontrollerinin yapılması önemli olmakla birlikte, ancak Bakanlıkça yapılan zarar ziyan ödemelerine sistemde yer verilmediği için zarar ziyan ödemelerinin TARSİM’den yapılan sigorta ödemeleri ile kontrolüne imkan olmadığı, bu nedenle destekleme ödemelerinin çapraz kontrollere imkan vermediği görülmüştür.

2) 3083 sayılı Kanun kapsamında kiraya verilen arazilerin kira gelirlerinin takibi, tahsili ve izlenmesi

3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği’nin “Kiralama” başlığı altında yer alan 60 ıncı maddesi “*Genel Müdürlüğün tasarrufuna geçen arazi, dağıtım, toplulaştırma, tahsis, değiştirme, iskan gibi işlemler tamamlanıncaya kadar, dağıtımda hak sahiplerinde aranacak şartlara sahip çiftçilere, çiftçilik yapmak şartıyla kiralanabilir.*” Denilmektedir.

“3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin” 60, 62, 63 ncü maddelerinde; Genel Müdürlüğün tasarrufuna geçen arazi, dağıtım, toplulaştırma, tahsis, değiştirme, iskan gibi işlemler tamamlanıncaya kadar, dağıtımda hak sahiplerinde aranacak şartlara sahip çiftçilere, çiftçilik yapmak şartıyla, kiracılara varsa kendi toprağı da dikkate alınarak, bölge için tespit edilen dağıtım normu kadar toprak kiralanabileceğı, kiralama süresinin bir yıl olduğı, kiracının, izinsiz olarak arazi üzerinde sabit tesis kuramayacağı, kiraladığı araziyi hiç bir şekilde tamamen veya kısmen başkasına kiralayamayacağı veya ortağı veremeyeceğı belirtilmiştir.

Kiralama yıllık olarak yapılmakta ve il müdürlüklerince tespit edilen kiralama dönemi süresinde çiftçiler kira bedellerini hesaba yatırmaktadırlar.

Çiftçilere, çiftçilik yapmak şartıyla, varsa kendi toprağı da dikkate alınarak, bölge için tesbit edilen dağıtım normu kadar toprak kiralanabileceğı bu yolla ÇKS sistemine kaydı yapılan çiftçilerin desteklemelerden de yararlanacağı göz önüne alındığında, kira tahsilatının yapılıp yapılmadığının takibinin de sağlanabileceğı/teyid edilebileceğı yanında, ÇKS de sistemsal olarak da takibinin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, TRGM nin ayrı ayrı daire başkanlıklarında yürütülen bu görevlere ilişkin bilgilerin paylaşılmasında da koordinasyona ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Tablo-17: 01.01.2015-31.12.2015 Dönemi Kiralama İcmali

İl Müdürlüğü	Kiracı Sayısı	Köy Sayısı	Kiralanan Hazine Arazisi (Dekar)	Kira Tutarı (TL)
Şanlıurfa	9 498	476	537.593	10.185.805,00
Ankara	51	2	5.489	90.935,00
Aydın	5	1	110	2.316,00
Edirne	753	7	20.617	824.709,00
Diyarbakır	598	69	36.431	616.971,00
Konya	2	1	169	4.056,00
Mardin	447	28	79.996	475.932,00
Toplam	11 354	584	680.405	12.200.724,00

Kamu idaresi cevabında; “ÇKS ile kira bedellerinin yatırılması arasında sistemsel olarak kontrol ve teyidinin ilişkilendirilmesi gerekli görülmektedir. Bulgu çerçevesinde çalışma başlatılması hususu değerlendirilecektir. “ denilmektedir.

Sonuç olarak; ÇKS ile Çiftçilerle kiralanan tarım arazilerinin kira bedellerinin yatırılması arasında sistemsel olarak kontrol ve teyidinin ilişkilendirilmesi nin gerekli olduğu idarece kabul edilmektedir.

TRGM Türkiye çapında 1986 yılından bu yana arazi toplulaştırma projesi yürütmektedir. 2015 yılı içinde yürütülen 149 projeye ilişkin olarak toplulaştırma süreci içinde uygulamanın yürütüldüğü yerlerin ÇKS de ve TUKAS’da (Türkiye Tarım Parselleri Coğrafi Veri Tabanı) bilgi olarak yer verilmemesi kontrol eksikliği olarak değerlendirilmektedir.

ÇKS den yapılacak destekleme ödemelerinin TARSİM’den yapılacak sigorta ödemeleri ile kontrollerinin yapılması önemli olmakla birlikte, Bakanlıkça yapılan zarar ziyan ödemelerine sistemde yer verilmediği için bakanlık bütçesinden yapılan ödemelerin çapraz kontrollerinin yapılamadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 13:

At Yarışları Özel Hesabının Bakanlık Bütçesine Dâhil Edilmemesi Ve Mevcut Mali Sistem Dışında Tutulması

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca, kamu kaynağı niteliğindeki özel hesaplar da dahil olmak üzere tüm kaynakların Bakanlık bütçesi içinde yer alması, gelir ve harcamaların bütçe içinde bir bütün olarak takip edilmesi, analitik bütçe sınıflandırma sistemine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

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

Söz konusu Özel Hesap, Bakanlık bütçesinden tamamen ayrı, Yüksek Komiserler Kurulu’nun sorumluluğunda gelirleri toplanan ve harcamaları yapılan bir sistemle yürütülmektedir.

2014 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılan bu uygulama 2015 yılında da devam ettiğinden yeniden rapor konusu edilmiştir.

Özel hesapta toplanan bu para, 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi (g) bendi uyarınca bir kamu kaynağı niteliğinde olup; aynı Kanunun Özel Gelirler başlıklı 39 uncu maddesinde; özel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarlarının ilgili idarelerin bütçelerinde gösterileceği; malî yıl içinde kullanılabilecek özel ödenek miktarının tahsil edilen özel gelir tutarını geçemeyeceği, tahsil edilen özel gelirlerin ödenek tutarını aşması halinde ödenek eklenemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yine aynı Kanunun Bütçe İlkeleri başlıklı 13 üncü maddesinden, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi gerektiği anlaşılmakta, kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî

işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektedir.

31.12.2015 tarihi itibarıyla özel hesaba ait banka hesaplarında 105.474.095,76 TL mevcut olduğu; 2015 yılı içerisinde özel hesaptan toplam 3.596.494,32 TL harcama yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu kaynağı olan özel hesaptaki paranın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanması için, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin, raporlanmasının ve malî kontrolü sağlamak için özel hesaba ilgili yapılacak tüm işlemlerin 5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılması gerektiğinden, özel hesabın Bakanlık bütçesi içinde özel gelir olarak yer almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Raporda; 6132 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesi ile Bakanlık özel hesabına aktarılan gelirin, 5018 sayılı Kanunla tanımlanan "Özel gelir" niteliğinde olduğu ifade edilerek söz konusu gelirin Bakanlık bütçesine alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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

At yarışları düzenleme yetkisi, 6132 sayılı kanunla Bakanlığımıza verilen bir kamu görevi olup, aynı kanunun Ek-1 inci maddesi ile Bakanlığımız özel hesabına aktarılan gelir, "Carî yılda yarış gelirinin bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından az olması halinde yarış ikramiyelerinin açığı bu hesaptan kapatılır." denilmektedir. Söz konusu madde ile yapılan düzenlemenin asıl amacı yarış ikramiyeleri açığının önüne geçmektir. Ayrıca özel hesap 6132 sayılı Kanunla kurulmuş olup, özel hesabın hangi amaçla harcanacağı da yine aynı Kanunla düzenlenmiştir."denilmiştir.

Sonuç olarak; Özel Hesap 5018 sayılı Kanun uyarınca bir kamu kaynağı olup, aynı zamanda Bakanlığın özel geliri niteliğindedir. Söz konusu Kanunun tanımlar kısmında özel gelir; "... idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirler" şeklinde tanımlanmış olup, özel hesaba aktarılan kaynak da Bakanlığın 6132 sayılı Kanunda belirtilen faaliyetlerden kaynaklanan bir gelir olması nedeniyle, bu gelirin özel gelir olduğu aşıkardır. Aynı Kanun'un 13 üncü maddesine göre Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçesinde gösterilmesi, 39 uncu

maddesinde ise özel gelirler karşılığında tahsis edilen özel ödenek miktarlarının Bakanlığın bütçesine kaydedilmesi gerekmektedir.

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

BULGU 14:

Özel Hesap Gelir Tahakkukunun Mevzuatına Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

Özel hesaba aktarılacak tutarın ne şekilde hesaplanacağına ilişkin kurallar 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun ile belirlenmesine rağmen tahakkuk hesaplamalarının 2007' den bu yana 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre yapıldığı görülmüştür.

Özel hesaba aktarılacak paranın ne şekilde olacağına ilişkin düzenleme 6132 sayılı Kanun'un Ek 1 inci maddesinde yer almıştır. Buna göre; *“Cari yılda, yarış gelirlerinin bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından fazla olması halinde, aradaki farkın yüzde kırklık kısmı Kamu Haznedarlığı Sistemine dâhil bir kamu bankasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı emrine açılacak özel hesaba aktarılır. Bu hesapta biriken para, at ıslahı ve tesisleri ile hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca sarf edilir veya yarış müessesesine sarf ettirilir.”* denilmektedir.

Söz konusu yasa hükmüne göre özel hesabın tahakkuk işlemlerinde “yarış geliri” temel alınmaktadır. Yarış gelirinin ne şekilde hesaplanacağı ise 6132 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde sayılmış olup, buna göre;

- 1- Bu Kanun hükümlerine tabi at yarışlarının kapı hasılatının tamamı,
 - 2- Açık ve vadeli koşuların taksit, kaydiye ve pişmancalıkları "forfeleri" hariç, diğer koşuların kaydiyeleri,
 - 3- Müşterek bahis biletleri satış yekûnunun azami % 25'i,
 - 4- İnzibati ceza olarak alınan paraların yekûnu,
- Yarış gelirini oluşturmaktadır.

Ancak, özel hesaba aktarılacak tutarın tahakkuk hesaplamalarının 2007' den bu yana 5602 sayılı Kanuna göre yapıldığı tespit edilmiştir.

01.04.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5602 sayılı “Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile TJK' nın ve diğer şans oyunları sektöründeki kurumların düzenledikleri şans oyunları hasılatından alınacak vergi, fon ve kamu payları düzenlenmiştir. 5602 Sayılı Kanun ile "Yarış Gelirleri” tanımı farklılaşmış olup, Kanunun Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde;

“c) Hasılat: Şans oyunlarının oynatılması karşılığı iştirakçilerden tahsil edilen tutardan Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutarı,

e) Kamu payı: İlgili kurum ve kuruluşların net hasılatı ile at ıslahı faaliyetlerine ilişkin gelirleri hariç olmak üzere, her ne ad altında olursa olsun elde ettikleri diğer gelirler toplamından; her türlü yatırım ve işletme giderleri düşüldükten sonra kalan tutarı,

g) Net hasılat: Hasılattan şans oyunları vergisi ve eğlence vergisi ile oyun planlarına göre hesaplanan ve süresi içinde iştirakçilere ödenen ikramiyeler düşüldükten sonra kalan tutarı,”

Olarak tanımlanmıştır.

5602 sayılı Kanunun yukarıdaki tanımlamaları sonrasında Fona Esas Yarış Gelirleri: Net Hizmet Satışlarından, Kazançlı Bilet Bedelleri + Satış Vergileri ve Fonlar + Şans Oyunları Vergisi + Belediye Eğlence Vergisi + Kamu Payı düşüldükten sonra kalan kısım olarak tanımlanmıştır. **6132 sayılı Kanunda ise Fona Esas Yarış Gelirleri: Net Hizmet Satışlarının % 25 olarak tanımlanmıştır.**

5602 sayılı Kanun ile 6132 sayılı Kanun arasında " Fona Esas Yarış Gelirleri” tanımlamaları farklılaşmış olup, özel hesap tahakkuk hesaplamaları 2007 yılından beri 5602 sayılı Kanuna göre yapılmıştır. Bu şekilde yapılan hesaplama ile 2015 yılı itibarıyla Özel Hesaba **4.816.477,00.-TL** eksik para yatırılmıştır.

Özel hesap tahakkuku ile ilgili kanun düzenlemesi yukarıda belirtildiği şekilde 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Bu nedenle özel hesap tahakkuk hesaplamalarının 5602 sayılı Kanuna göre yapılmasının uygun olmadığı 6132 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Özel hesap gelir tahakkukunun hesaplamaları, 2007 yılından itibaren 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre yapılmıştır.

Raporda, söz konusu bu hesaplama nedeniyle 2015 yılı itibarıyla 4.816.477,-TL eksik

yatırıldığı bildirilmiştir.

2015 yılı için, tahakkuk hesaplaması 5602 sayılı Kanuna göre yapıldığında özel hesaba 40.204.983,-TL yatırılacağı, fakat 6132 sayılı Kanuna göre hesaplama yapılır ise 20.980.350,-TL yatırılması gerektiği, böylece aradaki farkın ise 19.224.633,-TL olacağı görülmektedir. Bu durumda, Raporda tespit edilen tutar düşüldüğünde 14.408.156,-TL'lik fazlalık özel hesap lehine oluşmaktadır. Bu nedenle tahakkuk hesaplamalarının mevcut uygulama olan, 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.”

Denilmiştir.

Sonuç olarak; Özel hesap gelir tahakkukunun hesaplamaları, 2007 yılından itibaren 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre yapılmaktadır. Ancak, 6132 sayılı Kanunun amir hükmü gereği 6132 sayılı Kanuna göre hesaplama yapılmalıdır. Özel hesaba 2016 yılı içinde daha fazla bir meblağ yatırılacak diye 6132 sayılı Kanuna aykırı işlem yapılması doğru değildir. Bu durum bir sonraki sene tersine dönebilir. İleride oluşabilecek hukuki ihtilaflara yol açılmaması için hesaplamanın 6132 sayılı Kanunda belirtildiği şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 30.0		Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		28.931.186,89		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZIR DEĞERLER		-127.292.701,39		32 FAALİYET BORÇLARI	
102 BANKA HESABI		3.982.988,53		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-132.561.892,19		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	
104 PROJE ÖZEL HESABI		1.306.202,27		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	
12 FAALİYET ALACAKLARI		242.937,33		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		35.003,84		333 EMANETLER HESABI	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		100.598,78		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		107.334,71		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	
14 DİĞER ALACAKLAR		5.467.096,46		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		5.467.096,46		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
15 STOKLAR		50.128.145,04		397 SAYIM FAZLALARI HESABI	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		50.128.145,04		5 ÖZ KAYNAKLAR	
16 ÖN ÖDEMELER		100.330.248,45		50 NET DEĞER	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		99.683.426,10		500 NET DEĞER HESABI	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		666.822,35		51 DEĞER HAREKETLERİ	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		55.461,00		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		55.461,00		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	
				570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (	
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	
				590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	
				591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 30.0		Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		1.006.778.279,57		N Yılı 2015	
22 FAALİYET ALACAKLARI		39.947,15			
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		39.947,15			
23 KURUM ALACAKLARI		704.593.213,09			
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		704.593.213,09			
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		100.430.198,28			
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		100.430.198,28			
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		201.450.191,20			
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		9.809.658,32			
252 BİNALAR HESABI		789.123,81			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		323.880.268,17			
254 TAŞITLAR HESABI		78.155.578,12			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		210.217.050,91			
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-516.308.556,74			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		94.927.068,61			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00			
260 HAKLAR HESABI		56.566.597,51			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-56.566.597,51			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		264.729,85			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		23.629.385,80			
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-23.364.655,75			
AKTİF TOPLAMI		1.035.709.466,46		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				1.035.709.466,46	
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H		666.822,35			
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI		666.822,35			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		417.823.574,63			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		417.823.574,63			
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		789.779.293,43			
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		789.779.293,43			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		88.436.379,13			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES		88.436.379,13			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 30.0				Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI				Yılı : 2015			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		14.885.656.125,40	600			GELİRLER HESABI		604.201.272,43
630	01		Personel Giderleri		2.692.116.119,25	600	01		Vergi Gelirleri		302.144.417,33
630	01	01	Memurlar		1.971.897.974,08	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		237.694.412,55
630	01	02	Sözleşmeli Personel		19.089.708,93	600	01	02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler		1.825,28
630	01	03	İşçiler		654.838.918,27	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		34.440.905,19
630	01	04	Geçici Personel		46.420.385,91	600	01	04	Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergi		573.286,37
630	01	05	Diğer Personel		69.134,08	600	01	05	Damga Vergisi		29.219.751,58
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		478.671.191,30	600	01	06	Harçlar		212.136,32
630	02	01	Memurlar		337.813.522,90	600	01	09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler		2.100,04
630	02	02	Sözleşmeli Personel		5.059.285,79	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		104.929.367,29
630	02	03	İşçiler		128.158.089,37	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		2.235.631,10
630	02	04	Geçici Personel		7.734.223,99	600	03	03	KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri		0,00
630	02	05	Diğer Personel		589,95	600	03	04	Kurumlar Hasılatı		29.565,57
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		105.479,30	600	03	05	Kurumlar Karları		59.421.649,18
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		299.418.498,71	600	03	06	Kira Gelirleri		43.242.291,65
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		987.335,98	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		229,79
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		197.082.532,22	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		55.348.149,41
630	03	03	Yolluklar		32.713.659,12	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		2.178.888,74
630	03	04	Görev Giderleri		6.025.164,88	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		1.168.397,58
630	03	05	Hizmet Alımları		52.708.540,43	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		6.689.928,05
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		1.807.248,34	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		40.513.215,57
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		5.168.244,89	600	04	05	Proje Yardımları		4.797.719,47
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		2.925.417,41	600	05		Diğer Gelirler		131.810.160,00
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		355,44	600	05	01	Faiz Gelirleri		914.098,72
630	05		Cari Transferler		10.276.462.061,00	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		85.434,66
630	05	01	Görev Zararları		6,66	600	05	03	Para Cezaları		35.419.304,00
630	05	02	Hazine Yardımları		276.000.000,00	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		95.391.322,62
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		6.115.444,79	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		730.946,79
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		9.973.096.314,65	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur		730.829,79
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		21.250.294,90	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişim Kaynak. Gelir		117,00
630	07		Sermaye Transferleri		103.298.063,85	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		9.238.231,61
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		103.298.063,85	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel		6.548.294,81
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		634.381,48	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd		32.966,78

18/03/2016 10:30

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 30.0				Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI				Yılı : 2015			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku					634.381,48			
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler					79.845.745,82			
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan					78.198.265,03			
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde					52.143,07			
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid					1.595.337,72			
630	13		Amortisman Giderleri					97.276.501,12			
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri					79.966.287,37			
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle					16.563.944,00			
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri					746.269,75			
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri					179.799.591,51			
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri					14.006.841,02			
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme					372.056,47			
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri					47.080.251,25			
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar					60.393.418,12			
630	14	05	Temizleme Ekipmanları					3.121.679,12			
630	14	06	Giyecok, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri					6.508.094,66			
630	14	07	Yiyecok					382.369,82			
630	14	08	İçecok					172.132,11			
630	14	09	Canlı Hayvanlar					2.525.029,46			
630	14	10	Zirai Maddeler					15.013.419,61			
630	14	11	Yem					3.312.944,13			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri					17.281.304,56			
630	14	13	Yedek Parçalar					8.153.441,21			
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri					677.873,95			
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar					312.345,01			
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu					9.549,57			
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar					140.820,66			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler					336.020,80			
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler					101.199,80			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler					101.199,80			
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid					132.159,93			
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid					88.313,63			
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid					43.846,30			

NET GELİR TOPLAMI : 604.201.272,43

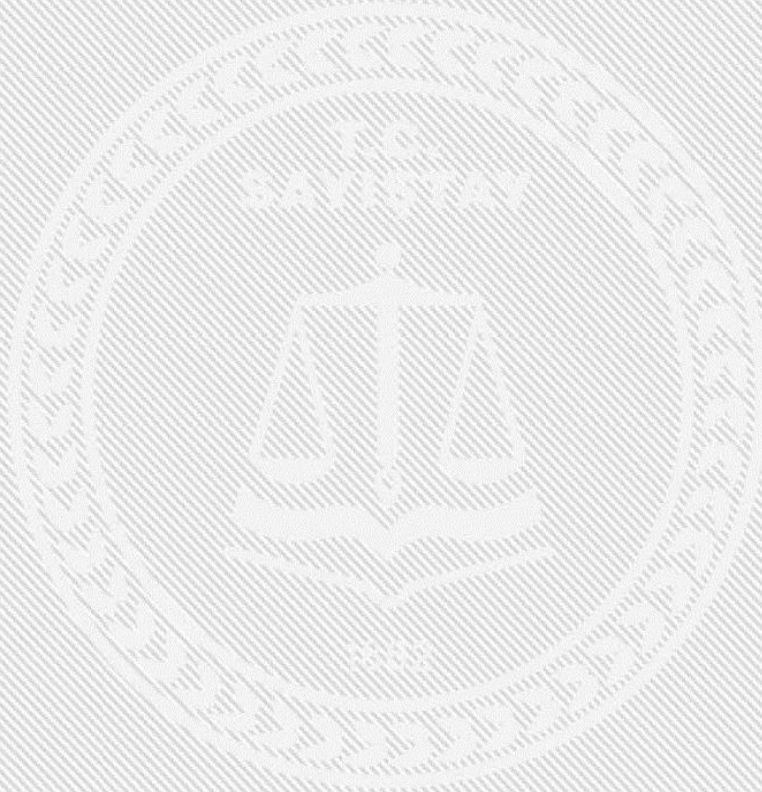
TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 30.0			Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI			Yılı : 2015		
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		
						GELİRİN TÜRÜ		
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	676.816.220,53				
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	676.816.220,53				
630	99		Diğer Giderler	1.084.391,10				
630	99	99	Yukanda Tanımlanmayan Diğer Giderler	1.084.391,10				
GİDERLER TOPLAMI :				14.885.656.125,40				
GİDERLER TOPLAMI(A)				14.885.656.125,40				
GELİRLER TOPLAMI(B)				604.201.272,43				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)				0,00				
NET GELİR (D= B- C)				604.201.272,43				
						FAALİYET SONUCU D- A		
						-14.281.454.852,97		

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIğI DÖNER SERMAYE
İŞLETMELERİ**

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	67
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	69
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	69
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	69
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	70
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	71
7.	EKLER.....	99

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün, hesap ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile mali rapor ve tabloları, “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 565 ve 573’üncü maddelerinde düzenlenen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Saymanlığın muhasebe kayıt işlemleri, Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

2015 yılı bilançosunda sermayesi 103.013.472,35 TL olup, toplam Döner sermaye gelir toplamı 451.248.891,6 TL, gider toplamı 318.733.102,00 kar ise 132.515.789,63 TL dir.

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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Satışların maliyeti tablosu
- Sermaye hareketleri tablosu
- Nakit akım tablosu
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Envanter defteri
- İşletme bütçesi

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

Tablo 1: İşletmelerin Konsolide Bütçe Tablosu

Kodu	Açıklama	2015 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2015 Yılı Ek Bütçesi (TL)	Toplam (TL)
01	Personel Giderleri	23.789.427,00	8.800,00	23.798.227,00
02	Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi Gider.	4.315.322,00		4.315.322,00
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	313.005.173,00	2.524.161,00	315.529.334,00
05	Cari Transferler	126.709.427,00	2.520.722,00	129.230.149,00
06	Sermaye Giderleri	45.035.057,00	297.728,00	45.332.785,00
	Giderler Toplamı	512.854.406,00	5.351.411,00	518.205.817,00
	Ticari Mal Alımları	25.111.337,00	4.974.238,00	30.085.575,00
	Amortisman Giderleri	24.914.232,00	81.432,00	24.995.664,00
	Genel Toplam	562.879.975,00	10.407.081,00	573.287.056,00

İşletmelerin Konsolide Bütçe Gelirleri;

Kodu	Açıklama	2015 Yılı Gelir Bütçesi (TL)	2015 Yılı Ek Bütçesi (TL)	Toplam (TL)
03	Mal Ve Hizmet Gelirleri	580.602.046,00	12.128.261,00	592.730.307,00
06	Sermaye Gelirleri	5.000,00		5.000,00
09	Diğer Gelirler	16.252.588,00	59.700,00	16.312.288,00
	Gelirler Toplamı	596.859.634,00	12.187.961,00	609.047.595,00

Tablo 2: İşletmelerin Konsolide Sermaye Tablosu

	Tahsis Edilen Sermaye	Tahsis Edilen Sermayeye İlave Edilen	Toplam Sermaye	Ödenmemiş Sermaye	Ödenmiş Sermaye Toplamı
TOPLAM	99.940.000,00	3.073.472,35	103.013.472,35	2.533.696,38	100.479.775,97

Tablo 3: 2015 yılı Konsolide Uygulama Sonuçları Tablosu

Açıklama	2015 yılı Gider Gerçekleşmeleri	Açıklama	2015 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri
Satışların Maliyeti	80.501.497,25	Brüt Satışlar	428.611.044,2
Faaliyet Giderleri	234.805.170,06	Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir Ve Karlar	23.623.026,63
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider Ve Zararlar	415.624,47	Olağan Dışı Gelir Ve Karlar	1.057.208,94
Olağan Dışı Gider Ve Zararlar	3.010.810,22	Brüt Gelirler Toplamı	453.291.279,8
		Brüt Gelirlerden İndirilecek Tutarlar	2.042.388,16
Giderler Toplamı	318.733.102,00	Gelir Toplamı	451.248.891,6

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın Döner Sermaye İşletmelerine ait 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Döner Sermaye İşletmelerinin Muhasebe Kaydının Tutulduğu DMİS (Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi) Programıyla İlgili Değerlendirmeler

Maliye Bakanlığınca uygulanmakta olan DMİS (Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi), gelirle ilgili olarak, gerek muhasebe yetkilisi mutemedi gelir tahsilatlarında, gerekse vezne gelir tahsilatlarında, sadece ilgili tahsilatların manuel olarak muhasebeleştirilmesi işleminde kullanılmaktadır. Gelirlerin kimden tahsil edildiği (T.C. Kimlik numarası veya vergi numarası ile) hangi gelir türünün ne kadar tahsil edildiği gibi işlemlerin DMİS'ten yapılabilmesi, mutemetlik birimi olan işletmelerde mümkün bulunmamaktadır. Ana gelir kalemi hesapları bazında veri girişi ve raporlamalara cevaz vermektedir. Döner Sermaye İşletmelerinin mali konularda hesap verebilirlik bağlamında ayrıntılı ve sağlıklı bilgi üretebilmesi mümkün değildir.

DMİS'le ilgili sorunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

1)-Taşınırın detaylarının tutulmaması, vezne, ambar, taşınır, personel, muhasebe mutemetleri programlarının çalışmaması

2)-Bütçenin DMİS ile uyumlu halde olmaması, bütçe ödenek aktarmalarında DMİS 'in önceki verileri saklamaması

3)-Bütçede harcanan paranın sistemde görülmesi ancak bakiyenin manuel takibinin yapılması

4)-DMİS de hesapların kapatılma esnasında sağlıklı olarak işlememesi, DMİS Hesap planı çerçevesinde kapanış hesaplarının yeni yıla aktarılması ile bilanço ve ekleri ile otomatik olarak yapılamaması

5)-153-Ticari hesapların 800 lü hesaplarda görülmesi

6)-Gelir Tablosunun gider tablosunun yapılamaması

7)-Yevmiye defteri ve defteri kebirin çıktılarının hazırlanamaması

8)-Firma bazında ayrıntılı rapor görülememesi (120 hesaplar)

9)-DMİS Bakanlıkça satışı yapılan mal ve hizmetler için programda fiyatlandırılmasının olmaması

10)-Örnek sertifikasyon, muayene, analiz, dosya inceme, kurs eğitim vs Bunların faturalandırılmasının yapılamaması

11)-Memur, işçi, sicil bordrolarının hesaplanarak bordro şeklinde çıktılarının alınamaması

12)-Malzeme ve demirbaşın hangi kalemlerden alınabileceği listesinin yapılmaması (üretimi mi yoksa tüketimi mi dahil v.s)

Söz konusu sistemin; Bütçe, gelir, gider ve diğer tüm mali işlemleri, ilgili mevzuatları gereği, ilgili modüller ve bu modüllerde oluşturulacak süreçler halinde kaynağından başlayacak şekilde, tahakkuk, tahsilat veya ödemeler ile ilgili tüm bu işlemlerin muhasebeleştirilmesi işlemlerini kapsamaması beklenmektedir.. Mevcut haliyle DMİS sonuç odaklı çalıştığından bakanlığın bu alanda sistem ihtiyacı bulunmaktadır.

GTHB Döner Sermaye İşletmelerinin tüm mali işlemlerinin elektronik ortama aktarılmasını sağlayacak, gelirin kimden alındığı, giderlerin kimlere yapıldığının T.C. Kimlik numarası veya vergi numaraları ile takip edilebilecek, yapılan işlemlerde insan müdahalesi en aza indirgenip olası hesaplama ve veri giriş hataları önlenebileceği bir sistem ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sistemle Mutemet ve veznelerin kontrolü sağlanacak, kasa defterleri standart hale getirileceği, belgelerin çıktısı alınarak suretlerinin sistemde saklanabileceği, gelirin, kasaya girdiği andan itibaren cinsi, gelir kalemi, KDV'si vb. bilgileri ile izleyip muhasebe kayıtlarına alınacak Giderler de süreçler halinde harcama talimatı/onay belgesinden, giderin çeşidine göre mevzuatta istenilen tüm belgelerin düzenlendiği bir yapıda izlenebileceği sistem ihtiyacı bulunmaktadır

Bu sistemden mevzuat gereği denetimlerde her türlü istatistiksel veri ve raporlamaların alınması sağlanmalıdır.

Ayrıca; 969 Sayılı Kanun ve bu çerçevede Bakanlık Döner Sermaye Uygulama Yönetmeliğinin günün şartlarına ve Bakanlığın vizyonuna uygun olarak düzenlenmesi, bu düzenlemede işletmelerin bağlı bulunduğu birimin tanımlanması, hem bu birimin hem de işletmelerin yeterli sayı ve nitelikte personel ile işlevsel hale getirilmesi, mümkünse döner sermaye işletmelerinin muhasebe yetkilisi mutemedi, veznesinden başlayan gelir ve giderlere ilişkin tüm işlemlerin sağlıklı yürütülebilmesi için bakanlığın ilgili otomasyon sistemleriyle entegre çalışabilmesine imkan verecek şekilde ilişkilendirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “969 sayılı Kanun ve bu Kanuna bağlı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinde gerekli değişikliğin yapılması düşünülmektedir.

Öncelikle DMİS programının istenilen verileri karşılayabilecek şekilde tamamlanması Maliye Bakanlığında istenilecektir.

Maliye Bakanlığınca eksikliklerin giderilmemesi halinde DMİS programıyla entegre çalışabilecek program temin edilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmektedir.

Döner sermayelerin kurulmasındaki başlıca amaçlar; işletmelere daha fazla idari ve mali özerklik sağlanabilmesi, ekonomik atıl kapasitenin kullanılması ve belirli bir talebin karşılanması ile Devlete ek gelir sağlanmasıdır.

Döner sermaye işletmelerinin gelir ve giderlere ilişkin tüm işlemlerin sağlıklı yürütülebilmesi, mevzuat gereği her türlü istatistiksel veri ve raporlamaların alınmasına imkan veren sistem ihtiyacı bulunduğu, bu sistemin Bakanlığın ilgili otomasyon sistemleriyle entegre çalışabilmesine imkan vererek, mevzuatında belirtilen tüm belgelerin düzenlendiği bir yapıda yürütülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

5996 Sayılı Kanun Kapsamındaki Tahsil Edilemeyen Döner Sermaye İşletme Gelirlerinin 6183 Sayılı Kanun Hükümlerine Göre Tahsil Ve Takibinin Yapılamaması

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununun 35 inci maddesinin 1 inci fıkrasında “Bakanlık, bu Kanun kapsamında yürütülen faaliyetler ve yapılan resmî kontrollerin karşılığı olarak ücret alabilir. Hangi faaliyetlerden ve resmî kontrollerden ne miktarda ücret alınacağı her yıl Aralık ayında Bakanlıkça belirlenir”; 2 nci fıkrasında ise “Bu Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerden 21.12.1967 tarihli ve 969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun ile ilgili olan faaliyet gelirleri, döner sermaye bütçelerine gelir olarak kaydedilir” hükmüne yer verildiği görülmüştür.

5996 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; “(1) Resmî kontroller, gerçekleştirilir. Bu kontroller, izleme, gözetim, doğrulama, tetkik, denetim, numune alma ve analiz gibi uygulamaları da kapsar. Kontroller, Bakanlıkça kontrol yetkisi verilen personel tarafından gerçekleştirilir....” resmi kontrollerin tanımı yapılmıştır.

5996 sayılı Kanunun 42 nci maddesinin 5 inci fıkrasında, aynı Kanunun 31-35 üncü maddesinde düzenlenen resmi kontroller karşılığı sağlanan gelirlerin süresi içinde ödenmemesi durumunda 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği hükmüne bağlanmıştır.

Bu tür gelirlerin takibi gibi konular başta olmak üzere Bakanlık ile Maliye Bakanlığı arasında geri bildirimye yönelik sağlıklı veri akışının sağlanamaması, hem tahakkuk ve tahsilat noktasında hesaplar açısından hem de Bakanlığın görev alanına giren konularda alacakların takip ve tahsiline ilişkin olarak risk oluşturmaktadır.

5996 sayılı Kanun kapsamındaki döner sermaye gelirlerinin 6183 sayılı Kanun kapsamında ilgili vergi dairelerince tahsilinin yapılması hususunda bir birlik sağlanamadığı gibi gelirlerin takip ve tahsilinde de etkili olunamadığı anlaşılmıştır.

Bir gelirin takip ve tahsilinin, 6183 sayılı Kanun kapsamında olduğu, ilgili kanunla atıf yapılarak düzenlenmiş ise 6183 sayılı Kanun dışında her hangi bir yol ve yöntem aranmaması gerekmektedir. 6183 sayılı Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığına Kanunla verilen yetkilerin başka bir Bakanlığa verilmesi ancak yine kanunla mümkün bulunmaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 2 inci maddesinde, “Muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur.” hükmüne yer verilmiştir. 5996 sayılı Kanunun 42 nci maddenin 5 inci fıkrasında da, bu Kanunda verilen süreler içinde ödenmeyen tutarların takip ve tahsilinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yerine getirileceği belirtilerek, bahse konu alacaklar için 6183 sayılı Kanunun tatbiki mümkün hale getirilmiştir.

5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplama görevi Gelir İdaresi Başkanlığına verilmiştir. Tahsilat Genel Tebliği Seri: A-Sıra No: 1’de; Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak görevinin, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Gelir İdaresi Başkanlığına verildiği; ayrıca özel kanunlarında alacakları 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği yönünde hüküm bulunan idarelerin alacaklarının da bu Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla; 5996 sayılı Kanunun 42 nci maddesinin 5 inci fıkrasında belirtilen, “Bu Kanunda verilen süreler içinde ödenmeyen tutarlar (resmî kontrollerin karşılığı alınan ücretler

de dahil) 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.” hükmü gereği, bu alacakların 6183 sayılı Kanun çerçevesinde, idari para cezalarının takip ve tahsilinde olduğu gibi, 6183 sayılı Kanunla kurulan mevcut sistem işletilerek takip ve tahsilinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5996 sayılı Kanunun 42 nci maddesinin beşinci fıkrası gereğince, bu Kanunda verilen süreler içinde ödenmeyen tutarlar, 6183 sayılı Kanun kapsamında ilgili vergi dairelerince tahsilinin yapılması için Maliye Bakanlığı ile temasa geçilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin tesis edilebilmesi için çalışma yapılacağı belirtilmektedir.

5996 sayılı Kanun kapsamındaki tahsil edilemeyen döner sermaye işletme gelirlerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsilinin ilgili vergi dairelerince yapılmasının mevzuat gereği olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Döner Sermaye İşletmelerince Verilen Hizmetler İle Bu Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirlerin Karşılaştırılamaması ve Raporlanamaması

969 Sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin c fıkrasına göre, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek karlar döner sermayenin kaynaklarından sayılmıştır. Aynı Kanunun 3 üncü maddesinde ise döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanı, bitkisel üretim, hayvansal üretim, su ürünleri, gıda, yem, kooperatifçilik, el sanatları ve hayvan hastalıklarıyla ilgili olarak üretim, ıslah, araştırma, yetiştirme, koruma, muayene, analiz, kontrol, deneme, öğretim, eğitim, yayım, yayın ve karantina ile ilgili faaliyetler olarak belirtilmiştir.

969 sayılı Kanuna göre çıkarılan Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği 5 inci maddesine göre işletmelerin faaliyet alanları, 8 inci maddesine ise gelirleri sayılmıştır.

Yönetmelikte sayılan “a) İşletmelerin faaliyet alanlarıyla ilgili mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirler” döner sermaye işletmelerinin en büyük gelir kalemini oluşturmaktadır.

İlgili yönetmelik hükmü gereğince 2015 Yılı Birim Fiyat Listesi, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığınca 614 kalem hizmeti için, Veteriner Kontrol ve Araştırma Enstitüsü Müdürlüklerinin 732 kalem hizmeti için, Merkez Döner Sermaye İşletmesinin 154 kalem hizmeti için, İl Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmelerinin 186 kalem hizmeti için olmak üzere toplam 1686 kalem hizmet için yayımlanmıştır.

Verilen hizmetler ile elde edilen gelirin karşılaştırılması, hizmet verilmeden tarifiede belirtilen gelirin yatırılıp yatırılmadığının takibi gerekir. Anılan karşılaştırmaların ve takibin yapılmaması halinde bedeli alınmadan hizmet verilmesi ve işletmelerin tahsili gereken gelirlerden mahrum kalmaları söz konusu olabilecektir.

Yukarıda belirtilen kanun, yönetmelik ve tarifeler gereği Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerinin ve bakanlığın diğer birimlerinin tarifelerde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında etkin bir kontrol sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Döner sermaye işletmelerinin tarifelerinde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında etkin bir kontrol sisteminin kurulması için gerekli çalışmalar yapılacaktır.”denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda Döner sermaye işletmelerinin tarifelerinde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında etkin bir kontrol sisteminin kurulması için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle kanun, yönetmelik ve tarifeler gereği Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerinin ve bakanlığın diğer birimlerinin tarifelerde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında karşılaştırma ve raporlamalara olanak sağlayacak etkin bir kontrol sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

Mevzuatı Gereği Döner Sermaye İşletmeleri Adına Edinilmiş Taşınmazların Hazine Adına Tescilinin Yapılmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44 ve 45 inci maddeleri ve bu maddeler kapsamında uygulamaya konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların kaydına ilişkin Yönetmelik hükümleri gereğince, ayrı tüzel kişiliği bulunmayan döner sermaye

işletmeleri kendi adlarına taşınmaz edinemezler. Döner sermaye işletmelerinin kuruluşuna dayanak teşkil eden 969 sayılı kanunun 3 ncü maddesi uyarınca Önceden edindikleri de dahil, kullanımlarında bulunan taşınmazlar içinde Bakanlığın tabi olduğu mevzuata göre işlem yapılması gerekmektedir. Bu nedenle, Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazlar Hazine adına tapuya tescil edildiğinden, aynı şekilde ayrı Tüzel Kişiliği olmayan döner sermaye işletmelerinin bilançolarında yer alan taşınmazların da Hazine adına tescil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Tablo 4: Bakanlığın 2015 Yılı Konsolide Bilançona Göre Döner Sermaye İşletmeleri Adına Kayıtlı Taşınmazlar (TL)

Sıra No	İşletme Adı	25- Maddi Duran Varlıklar		
		250- Arazi ve Arsalar Hesabı	251- Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı	252- Binalar Hesabı
	Döner Sermaye İşletmesi			
1	Adana Doğu Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			962,56
2	Adana Ziraî Üretim İşl. Tar. Yayım Ve Hizmetiçi Eğt. Mer. Müd.			0,01
3	Adana Biyolojik Mücadele Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			0,15
4	Afyonkarahisar İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			55.500,00
5	Ankara Merkez İkmal Müdürlüğü			0,01
6	Ankara Tarım Alet Ve Makine Test Merkezi Müdürlüğü		0,76	0,08
7	Ankara Ziraî Mücadele Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü		146.399,15	
8	Ankara Şap Enstitüsü Müdürlüğü			697.408,13
9	Ankara/Lalahan Uluslararası Hayvancılık Araştırma ve Eğitim Merkezi Müd.			77.194,07
10	Ankara Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			152.545,43
11	Antalya Batı Akdeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müd.	0,05	0,90	6,14
12	Artvin İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			18.697,40
13	Aydın/Erbeyli İncir Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			4,46
14	Aydın/Söke Ziraî Üretim İşl. Tarımsal Yayım Ve Hiz. Eğt. Mer. Müd.		1,58	
15	Aydın/Nazilli Pamuk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	4,54	0,11	594,35
16	Balıkesir İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü	0,01		859.865,67
17	Balıkesir/Edremit Zeytincilik Üretme İstasyonu Müdürlüğü			1,54
18	Balıkesir/Bandırma Koyunculuk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	0,12	242,73	957,63

19	Bursa İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			5,33
20	Çanakkale İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			110.901,89
21	Çankırı İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			245.625,13
22	Denizli İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			1.624,23
23	Diyarbakır Gap Uluslararası Tarımsal Arş. Ve Eğt. Mer. Müd.			13,05
24	Edirne Trakya Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	11.861,00		3,00
25	Elazığ Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü			0,05
26	Erzincan Bahçe Kültürleri Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	5.738,00		
27	Eskişehir İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü	0,40		
28	Gaziantep İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			0,04
29	Gaziantep Antepfıstığı Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	37,00		1,48
30	Giresun Fındık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			0,41
31	Mersin Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlüğü			13.500,00
32	İstanbul Ziraî Karantina Müdürlüğü	97.273,00		
33	İstanbul/Pendik Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü	80.236,53		7.011,47
34	İzmir İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü	24.150,00		
35	İzmir/Bornova Zeytincilik Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			0,06
36	İzmir/Bornova Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü	0,08		1,34
37	İzmir Uluslararası Tarımsal Araştırma Ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü	41.364,00		
38	Kayseri İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			0,94
39	Kırşehir İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			50.847,19
40	Kocaeli İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			1,39
41	Konya Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü	15.552,00		1,79
42	Konya Bahri Dağdaş Tarımsal Arş. Ens. Müdürlüğü	28.762,00		34.486,86
43	Kütahya İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			0,05
44	Malatya Kayısı Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			1,31
45	Manisa Beydere Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü	2.600,59		0,94
46	Niğde Patates Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			0,05
47	Sakarya Mısır Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			19.197,44
48	Samsun Karadeniz Tarımsal Arş. Ens. Müdürlüğü			0,10
49	Samsun Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü			1,03
50	Tekirdağ İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			40.684,35
51	Tekirdağ Bağcılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			0,45
52	Tokat İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			0,14

53	Bartın İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü			0,09
54	Yalova Atatürk Bahçe Kültürleri Mer. Arş. Ens. Müdürlüğü			41.511,02
55	Düzce İl Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Müdürlüğü	181,90	493.293,38	5.604,45
Toplam		187,32	493.293,38	2.434.764,70

Kamu idaresi cevabında; “Arazi ve arsaların hazine adına tescilinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

969 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında, "İşletmeler, 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen; bitkisel üretim, hayvansal üretim, su ürünleri, gıda, yem, kooperatifçilik, el sanatları ve hayvan hastalıklarıyla ilgili olarak üretim, ıslah, araştırma, yetiştirme, koruma, muayene, analiz, kontrol, deneme, öğretim, eğitim, yayım, yayın ve karantina ile ilgili döner sermaye faaliyetlerini yürütürler. Bu faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan her türlü ahır, ağıl, kümes, sera, imalathane, depo, ambar, hangar, işçi evi, atölye, tesis ve bina yapılması ve yaptırılması ile gerekli hallerde taşıt edinme faaliyetlerinde bulunurlar." 5/a maddesinde de, "Ahır, depo, kümes, ambar, hangar, işçi evi, sıcak yastık, sera, atelye ve imalathane gibi bina ve tesislerin yapım ve onarımı," hükmüne yer verilmiştir.

Madde hükmü gereğince 251 ve 252 nolu hesapların çalıştırılması gerektiği düşünülmektedir.”denilmiştir.

Sonuç olara; İdarece verilen cevapta da belirtildiği üzere, 969 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında; döner sermaye işletmelerinin faaliyetlerini yürütebilmesi için gerekli olan her türlü ahır, ağıl, kümes, sera, imalathane, depo, ambar, hangar, işçi evi, atölye, tesis ve bina yapılması ve yaptırılması ile gerekli hallerde taşıt edinebilecekleri belirtilmiştir. Bu Hükme istinaden işletmeler geçmişte taşınmaz edinmişlerdir.

Döner sermaye işletmelerinin bilançolarında yer alan taşınmazların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44 ve 45 inci maddeleri gereğince Hazine adına tescil edilmesi ve ilgili hesaplara kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 5:

Resmi Veteriner Hekim Ücretlerinin Tahakkuk Ve Tahsilinin Sistemli Bir Şekilde Gerçekleştirilememesi

5996 sayılı “Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunun” “Resmî kontrollerin, veteriner ve bitki sağlığı hizmetlerinin finansmanı ve harcamalar” başlıklı 35 inci maddesine göre, Bakanlık, bu Kanun kapsamında yürütülen faaliyetler ve yapılan resmî kontrollerin karşılığı olarak ücret alabilir. Hangi faaliyetlerden ve resmî kontrollerden ne miktarda ücret alınacağı her yıl Aralık ayında Bakanlıkça belirlenir.

Bu Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerden 969 sayılı “Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun” kapsamında olan faaliyet gelirleri, döner sermaye bütçelerine gelir olarak kaydedilir ve bu gelirler öncelikli olarak bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılır. Diğer gelirler genel bütçeye gelir kaydedilir.

Anılan Kanun hükmü çerçevesinde yayımlanan birim fiyat listelerine göre; 2013 listesinin 163, 164 sırasında; 2014 yılı listesinin 171, 172 nci Sırasında; 2015 yılı listesinin 152, 153. Sırasında Kesimhanelerde Resmi Kontrol Ücreti ve Parçalama Tesislerinde Resmi Kontrol Ücreti belirlenmiş bulunmaktadır. Belirlenen bu ücretlerin firmalarca düzenli olarak yatırılmadığı, belirlenen ücretlerin saymanlıklarca alacaklar hesabına alınmadığı, etkili bir takip ve tahsilat sistemi kurulamadığı görülmektedir.

Tablo 5: Resmi Veteriner Hekim Ücret Alacakları Tablosu
(İl müdürlükleri verilerine göre)

Sıra No	İşletme Adı	Alacak Miktarı
1	Adana İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	186.588,02 TL
2	Adana Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	2.788,20 TL
3	Adıyaman İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	30.000,00 TL
4	Afyonkarahisar İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	367.202,19 TL
5	Amasya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	14.540,10 TL
6	Ankara Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	251.891,00 TL
7	Ankara Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü	74.111,00 TL
8	Antalya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	134.713,05 TL
9	Aydın İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	910.166,80 TL
10	Balıkesir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	802.714,90 TL
11	Bilecik İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	35.195,85 TL
12	Bingöl İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	13.300,00 TL
13	Bitlis İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	12.829,00 TL
14	Bolu Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	8.342,00 TL
15	Bursa İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	235.627,52 TL
16	Bursa Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	18.944,00 TL
17	Çanakkale İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	135.546,49 TL
18	Çanakkale Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	2.050,00 TL
19	Çorum İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	53.154,90 TL
20	Denizli İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	84.711,92 TL
21	Denizli Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	3.639,80 TL
22	Diyarbakır İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	378.971,54 TL
23	Diyarbakır Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	21.786,00 TL

24	Erzincan İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	2.395,30 TL
25	Erzurum İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	75.812,64 TL
26	Erzurum Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	1.352,00 TL
27	Eskişehir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	146.856,56 TL
28	Eskişehir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	25,00 TL
29	Giresun İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	25.756,40 TL
30	Hakkari İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	38.075,00 TL
31	Hatay Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	2.304,00 TL
32	Isparta İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	159.629,30 TL
33	İstanbul Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	15.078,00 TL
34	İzmir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	1.549.778,42 TL
35	İzmir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	244.157,34 TL
36	İzmir/Bornova Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü	2.296,50 TL
37	Kayseri İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	68.609,76 TL
38	Kırklareli İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	84.753,76 TL
39	Kırşehir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	5.141,30 TL
40	Kocaeli İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	5.960,00 TL
41	Konya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	51.494,80 TL
42	Konya Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	14.597,60 TL
43	Kütahya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	1.823,80 TL
44	Malatya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	40.801,31 TL
45	Manisa İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	78.055,45 TL
46	Muğla İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	6.971,04 TL
47	Muş İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	171.593,00 TL
48	Nevşehir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	69.631,42 TL
49	Sakarya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	49.858,75 TL
50	Samsun İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	49.158,46 TL
51	Siirt İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	29.650,00 TL
52	Sinop İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	31.616,49 TL
53	Sivas İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	184.255,70 TL
54	Tokat İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	176.210,03 TL
55	Trabzon Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	14.296,50 TL
56	Uşak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	13.054,98 TL
57	Van Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	79.408,70 TL
58	Yozgat İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	198.566,31 TL
59	Zonguldak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	18.297,20 TL
60	Aksaray İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	8.150,99 TL
61	Kırıkkale İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	135.165,60 TL
62	Batman İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	61.204,60 TL
63	Bartın İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	63.635,80 TL
64	Ardahan İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	12.799,90 TL
65	Karabük İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	46.240,00 TL
TOPLAM		7.813.333,99 TL

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere 65 döner sermaye işletmesinin toplam 7.813.333,99 TL döner sermaye alacağının işletmelerin alacaklar hesabına ya kısmen alındığı ya da hiç alınmadığı, alacaklar hesabına alınarak veya alınmadan kurum avukatlarına intikal eden alacaklar nedeniyle çok sayıda firma ile Bakanlığın ihtilaflı duruma geldiği görülmektedir. İşletmelerin bu alacaklarının 6183 sayılı kanun hükümlerinin uygulanarak tahsilinin sağlanması yönünde tedbir alınmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Konu hakkında, 81 İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü döner sermaye işletmelerine gerekli talimat verilecektir.

Söz konusu alacakların, 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanarak tahsilinin sağlanması için Maliye Bakanlığı ile temasa geçilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, 81 İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü döner sermaye işletmelerine gerekli talimatın verileceği, söz konusu alacakların, 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanarak tahsilinin sağlanması için Maliye Bakanlığı ile temasa geçileceği belirtilmiştir.

Döner Sermaye İşletmelerinin; Kesimhanelerde ve Parçalama Tesislerinde şimdiye kadar birikmiş olan Resmi Kontrol Ücreti alacaklarının “alıcılar hesabına” kaydedilerek mali tablolara yansıtılması, yeni dönemler için ise kesim ve parçalama firmalarına hizmet verilmeden önce anılan hizmetlerin ücretini döner sermaye işletmelerine veya işletmelerin banka hesaplarına zamanında ve eksiksiz yatırımları sağlanarak idare ile firmalar arasındaki alacak ihtilaflarının önlenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 6:

Araştırma Enstitüleri İslahçı Haklarının, “Haklar Hesabında”, Sözleşmelerle Devredilen Hakların İse “Alacaklar Hesabında” Muhasebeleştirilmemesi

969 sayılı Tarım Ve Köyişleri Bakanlığının Merkez Ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun’un 3 üncü maddesin birinci fıkrasına göre, döner sermaye işletmeleri, bitkisel üretim, hayvansal üretim, su ürünleri, gıda, yem, kooperatifçilik, el sanatları ve hayvan hastalıklarıyla ilgili olarak üretim, ıslah, araştırma, yetiştirme, koruma, muayene, analiz, kontrol, deneme, öğretim, eğitim, yayım, yayın ve karantina ile ilgili faaliyetleri yürütmektedirler.

5042 sayılı Yeni Bitki Çeşitlerine Ait İslahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun, 5488 sayılı Tarım Kanunu, 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu ve 639 sayılı KHK hükümleri gereği, bitki çeşit, çeşit adayı ve ıslah materyalinin tohumculuk kuruluşlarına devri, tohumluk üretimi ve pazarlama hakkı satışı mümkün bulunmaktadır.

25.09.2014 tarihli “Bitki Çeşit, Çeşit Adayı Ve İslah Materyalinin Tohumculuk Kuruluşlarına Devri, Tohumluk Üretimi Ve Pazarlama Hakkı Satışı Hakkında Yönetmelik”, meyve ağaçları hariç olmak üzere, tarla ve bahçe bitkilerinden araştırma kurumları tarafından geliştirilen bitki çeşitleri, çeşit adayları ve ıslah materyallerinin tohumculuk kuruluşlarına

satışı veya lisans yoluyla devri, tohumluk üretimi ve pazarlama haklarının satışı ile çeşit geliştirme amacıyla kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemiş bulunmaktadır.

Yapılan denetimlerde, bu esas ve usuller çerçevesinde Tarımsal Araştırma Enstitüleri Döner Sermaye İşletmelerince tohumluk üretim hakkı (ıslahçı hakkı payı) Satış Sözleşmeleri ile tohumculuk firmalarına 5, 6, 7, 10 yıl gibi değişik sürelerle satışı yapıldığı halde, ıslah işleminin gerçekleşmesiyle oluşan haklar ile satış işlemi sözleşmeleri dolayısıyla tohumculuk firmalarından elde edilecek alacakların muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

“Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliğinin” 36 ncı maddesinde muhasebe işlemi tanımlanmıştır. Buna göre, bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi muhasebe işlemidir. Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşir.

Anılan Yönetmeliği 222 nci maddesi gereğince, ıslahçı hakkının kesinleşmesi ile birlikte 260 Haklar Hesabına kaydı gerekmektedir. Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Araştırma Enstitüleri Islahçı Haklarının hakların kesinleşmesiyle 260 Haklar Hesabında, sözleşmelerle devredilen bu haklar dolayısıyla doğan işletme alacaklarının ilgili Alacak Hesaplarında muhasebeleştirilmek suretiyle takibi gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 222 nci maddesinde, "Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır." denmektedir.

Islahçı hakkı döner sermaye işletmelerinin bir gelirdir. Bu nedenle, yıllara yaygın ıslahçı hakkı gelirinin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında takip edilmesinin gerektiği

düşünülmektedir” denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabının ilk bölümünde bulguda yer verilen haklar hesabının tanımı yapılmış, ikinci bölümünde ıslahçı hakkının döner sermaye işletmelerinin bir geliri olduğu, bu nedenle, yıllara yaygın ıslahçı hakkı gelirinin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında takip edilmesinin gerektiği ifade edilmiş ise de 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabının niteliği Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 357 nci maddesine belirtilmiştir. Buna göre bu hesap peşin tahsil edilen ve cari dönem içinde ilgili gelir hesaplarına kaydedilmemesi gereken gelecek yıllara ait gelirlerin izlenmesi için kullanılır. Açıklanan nedenlerle Araştırma Enstitülerinde oluşan Islahçı Haklarına ilişkin ekonomik değerın kesinleşmesi halinde bir taraftan bu değer 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilirken diğer taraftan sözleşmelerle devredilen bu haklar dolayısıyla doğan işletme alacaklarının ilgili Alacak Hesaplarında muhasebeleştirilmek suretiyle takibi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 7:

5996 Sayılı Kanun Kapsamında Hizmet Alımı Yoluyla Çalıştırılan Yetkilendirilmiş Veteriner Hekimlerin Maaş Ödemelerinin Döner Sermaye İşletmelerince Karşılanması

5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı Gıda ve Yem Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3 ncü maddesi 53 ncü paragrafında resmi veteriner hekim, 81 nci paragrafında da yetkilendirilmiş veteriner hekim tanımı yapılmıştır.

"53) Resmî veteriner hekim: Bu Kanun kapsamında verilen görevleri Bakanlık adına yapan Bakanlık personeli veteriner hekimi,"

"81) Yetkilendirilmiş veteriner hekim: Bakanlıkta görevli veteriner hekimler dışında, verilecek resmî görevleri yürütmek üzere Bakanlık tarafından, Yetkilendirilmiş veteriner hekimi,"

İfade edeceği belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Yedinci Kısım, Resmi Kontroller, Birinci Bölüm, Resmi Kontroller, İtiraz Hakkı, Resmi Sertifikalar, Resmi Kontrol Sonucu Uygun Olmayan Canlı Hayvan ve Ürünler ile Laboratuvarlar Resmi kontroller, itiraz hakkı ve resmi sertifikalar” başlıklı 31 nci maddesi 8 nci fıkrasında;

"(8) Bakanlık, kesimhanelerde, kesim öncesi ve sonrası muayeneler ile et parçalama işlemi yapılan yerlerde muayeneleri ve diğer resmi kontrolleri yapmak üzere, resmî veteriner

hekim veya yetkilendirilmiş veteriner hekim görevlendirir." İfadesi bulunmaktadır.

Kanunda yapılan resmi veteriner hekim tanımı, özellikle belediye kesimhanelerinde belediyelerde devlet memuru olarak çalışmakta olan veteriner hekimleri resmi kontrol yapamaz hale getirdiğinden Bakanlığın kadrolu veteriner hekim, sayısı yetersiz olduğundan taşeron firma üzerinden veteriner hekim çalıştırılmaya yönelinmiştir. Belediyelerde çalışmakta olan devlet memuru veteriner hekimlerin üzerinde taşeron veteriner hekimler yetkili kılınmıştır.

Tablo 6: Hizmet Alımı Yoluyla Çalıştırılan İşletme Bazında Yetkilendirilmiş Veteriner Hekimler Tablosu

SIRA NO	İL MÜDÜRLÜKLERİ	KADROLU GÖREVLİ VETERİNER HEKİM SAYISI	TARGET (VETERİNER HEKİM) PERSONELİ SAYISI	DÖNER SERMAYEDEN MAAŞ ÖDEMESİ YAPILAN YETKİLENDİRİLMİŞ PERSONEL SAYI	YETKİLENDİRİLMİŞ VETERİNER HEKİM PERSONEL GİDER TOPLAMI	KESİMHAANELERDEN VE MEZBAHALARDAN ELDE EDİLEN GELİR TOPLAMI
1	Afyonkarahisar İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	56	78	15	854.991,00	278.269,96
2	Ağrı İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	33	63	1	51.919,67	25.004,00
3	Amasya İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	22	33	2	116.844,02	64.482,19
4	Balıkesir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	86	84	15	979.054,37	561.887,48
5	Bolu İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	21	26	6	388.662,60	385.379,78
6	Burdur İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	30	41	2	160.225,48	76.722,56
7	Edirne İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	28	18	4	79.767,00	38.750,00
8	Elazığ İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	51	56	3	128.196,50	81.245,47
9	İzmir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	126	87	9	597.061,53	378.160,17
10	Kahramanmaraş İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	46	61	3	181.864,08	83.120,23
11	Muğla İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	41	49	5	274.000,00	94.476,00
12	Nevşehir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	17	26	3	171.419,25	7.603,20
13	Samsun İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	47	79	3	158.281,19	179.009,08

Taşeron firma aracılığı ile yetkilendirilmiş veteriner hekimlerin hangi koşullarda çalışacağı, ücretlerinin ne olacağı, nereden temin edileceği konularında bir açıklık bulunmadığından, hizmet alımı yolu ile yetkilendirilmiş veteriner hekim (taşeron) personel istihdamına yönlendirilen Bakanlık birimlerinde sorunlar olduğu ilgili yerlerdeki veteriner hekimler odası tarafından özellikle ücret ve çalışma, izin belgeleri yönlerinde davalar açıldığı görülmüştür.

Yetkilendirilmiş veteriner hekimlerin giderlerinin döner sermaye işletmelerinden karşılanması nakit sıkıntısı olan işletmeler için zorluk yarattığı gibi resmi kontrollerden alınması gereken döner sermaye ücretlerinin hesabında da yetkilendirilmiş veteriner hekim ücretleri nedeni ile bir maliyet hesaplama sıkıntısına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu hakkında il müdürlüklerine gerekli talimat verilecektir". Denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda çalışma yapılacağı, Bakanlıkça işletmelerin talimatlandırılarak uygulamaya yönelik tedbir alınacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8:

Döner Sermaye İşletmesinde Çalışan Personele Ödenen Üretimi Teşvik Primi Uygulamasının Gözden Geçirilmesi

969 sayılı Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesi uyarınca, elde edilen kârın en fazla %80 inin Üretimi Teşvik Primi (ÜTP) olarak, işletme bünyesinde çalışan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi personele katkıları oranında, Kanun ve Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinin 40, 41 ve 42 nci maddelerinde belirtilen kriterlere göre ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Döner sermaye işletmelerinde ÜTP ödemesiyle ilgili yapılan denetimlerde, bazı işletmelerde aşağıda belirtilen mevzuata aykırı uygulamalar tespit edilmiştir;

- Üretimi teşvik primi dağıtımında esas alınan iş hacmi, görev mahalli, personelce fiilen yürütülen görev, çalışılan gün sayısı, görevin önem ve güçlüğü kriterlerine ilişkin puanlamalarda, Yönetmelik hükümlerine yeteri kadar uyulmadığı,
- Bazı işletmelerde alınan primler banka hesabına yatırılmayıp, mutemet tayin edilerek kasadan dağıtıldığı,
- Sayman maaşlarının genel bütçeden ödemek suretiyle döner sermaye giderlerinin azaltıldığı,
- Memurlara verilen üretimi teşvik primi ödemesi yapıldıktan sonra, 375 sayılı KHK'nin Ek Madde 9'da değişiklik yapılmasına dair 666 sayılı KHK hükümleri gereğince ek ödemeyle ilgili yapılacak mahsuplaşma ve matrah tespiti için işletmelerce memurun maaş aldığı muhasebe birimine bildirim yapılmadığı ya da geç yapıldığı, bu suretle muhasebe birimlerince ÜTP alan personelin maaş ödemelerinde, prim ödemelerinin gelir vergisi matrahına hiç dahil edilmediği ya da (aylar sonra) üst vergi dilimine ulaşılması beklenerek hem geç hem de net tutar üzerinden ya da eksik tutar üzerinden vergi matrahına dahil edildiği,
- Bu kapsamda bazı işletmelerde ÜTP alan personelin maaş hesaplarında ek ödemeyle ilgili mahsuplaşmaları taksitlere bölünerek ay ay yapıldığı,
- Yıl sonunda mahsuplaşmanın tamamlanamadığı, mahsuplaşma tamamlanmadan ek ödeme verilmeye başlanıldığı,
- Bir kısım personelin aldıkları ÜTP nin tamamını maliye veznesine iade ederek, ek

ödeme almayı tercih ettiği, tespit edilmiştir.

Yapılan bu uygulamalarla, hem belirtilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerine aykırılıkların oluşmasına hem de 375 sayılı KHK (değişik 666 sayılı KHK)'de belirtilen ek ödemeden mevzuata uygun mahsup işlemlerinin yapılamamasına neden olduğu değerlendirilmiştir.

Tablo 7: 2015 yılına ilişkin Konsolide Bilançoda ÜTP'ye ilişkin bilgiler						
Dönem Kârı	Geçmiş Yıllar Zararı	Dağıtılan Üretim Teşvik Primi	Sermayeye İlave Edilen	Hazineye Yatan	Ekstra Hazineye Yatan	Pers. Sayısı
150.673.645,62	1.955.933,80	97.698.352,54	331.037,31	35.978.663,49	15.816.639,33	39.223

969 sayılı Kanun uyarınca ödenmekte olan Üretimi Teşvik Primi, 375 Sayılı KHK karşısında “teşvik” olmaktan çıkmış, vergi matrahı ve dilimini yükseltmesi nedeniyle cazip tarafı kalmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca, 375 Sayılı KHK de yapılan düzenleme ile işletme müdürleri üretimi teşvik priminden yararlanmayıp ek ödemeyi tercih etmektedirler.

Bakanlık Döner Sermaye Uygulama Yönetmeliğinin günün şartlarına ve Bakanlığın vizyonuna uygun olarak gözden geçirilerek, Üretimi Teşvik Priminin amacına uygun hale getirilmesi, işletmelerin bağlı bulunduğu birimin tanımlanması, işletmelerin yeterli sayı ve nitelikte personel ile işlevsel hale getirilmesi, diğer kurumlardaki uygulamalarla yeknesaklık sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “969 sayılı Kanun ve bu Kanuna bağlı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinde gerekli değişikliğin yapılması düşünülmekte olup, söz konusu öneriler dikkate alınacaktır.”denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda çalışma yapılacağı belirtilmektedir.

969 Sayılı Kanun uyarınca ödenmekte olan Üretimi Teşvik Primi, 375 Sayılı K.H.K. ile “teşvik” olmaktan çıkmış, vergi matrahı ve dilimini yükseltmesi nedeniyle cazip tarafı kalmamış ek ödeme tercih edilir duruma gelmiştir. Çalışma hayatında huzur ve barışı etkileyen önemli bir unsur olması nedeniyle mevzuatın gözden geçirilerek Üretimi Teşvik Primi ödemelerinin de bu çerçevede yeniden dengeli, sade ve günün şartlarına uygun bir şekilde düzenlenmesi gerektiği ve diğer kurumlardaki uygulamalarla yeknesaklık sağlanmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9:

Döner Sermaye İşletmelerince Kültür Ve Eğitim Amacı İle Sosyal Amaç Taşımayan Mal Ve Hizmet Teslimlerinde KDV İstisnası Uygulanmak Suretiyle Vergi Kaybına Neden Olunması

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun “Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar” başlıklı 17/1 maddesinde, belirtilen nitelikteki hizmetleri üreten kurum ve kuruluşlar arasında döner sermayeli işletmeleri de sayılmıştır.

Anılan maddenin 1 inci fıkrası “Kültür ve eğitim amacı taşıyan istisnalar” başlığı altında düzenlenmiş olup (a) bendinde; ilim, fen ve güzel sanatları, tarımı yaymak, ıslah ve teşvik etmek amacıyla yaptıkları teslim ve hizmetler belirtilmiştir;

Aynı maddenin “Sosyal Amaç Taşıyan İstisnalar” 17/2(a) bendinde “Yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların veteriner, bakteriyoloji, seroloji ve distofajin laboratuvarları gibi kuruluşların teslim ve hizmetleri istisna kapsamında sayılmıştır.

Kanunun madde başlığının “Kültür ve Eğitim Amacı Taşıyan İstisnalar” olması ve kanun başlığının kanun metnine dâhil olması dolayısıyla, kanun maddesi yorumlanırken bir bütün olarak başlığıyla birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre ilim, fen ve güzel sanatları, tarımı yaymak, ıslah ve teşvik etmek amacıyla yapılan teslim ve hizmetlerin kültür ve eğitim amacı taşıması gerekir.

Yine 17 nci maddesinin 2 nci fıkrasının başlığı “Sosyal Amaç Taşıyan İstisnalar” olması nedeniyle, maddenin altında sayılan kurumlar tarafından verilen hizmetler ve teslimlerin KDV den istisna olabilmesi için sosyal amaç taşıyan mal ve hizmet teslimi olması gerekir.

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının 8.8.2011 tarih 60 Seri Nolu KDV Sirkülerinin 3.6.3. sırasında “Tarımı yaymak ıslah ve teşvik etmek”; toprak analizleri, tarla denemeleri, zirai araştırmaların yapılması, hububat sebze ve meyve üzerine yapılan araştırma, inceleme ve ıslah çalışması, zirai mahsullerin muayene edilmesi, fumigasyona tabi tutulması; damızlık tohum ve hayvan yetiştirilmesi, orman yollarının yapılması, damızlık hayvan, damızlık fide, fidan, bağ çubuğu, tohum ve faydalı böcekler gibi teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmaktadır.

“Gıda Kontrol Laboratuvarlarının Kuruluş, Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarının Belirlenmesine Dair Yönetmeliğin” 9 uncu maddesinde

Laboratuvarın görevi; bu Yönetmelik kapsamında belirtilen ürünlerde Bakanlık il müdürlüklerince ithalat, ihracat, denetim ve benzeri amaçlar için gönderilen numunelerin analizlerini, diğer kamu kurumlarından gönderilen numunelerde resmi istek analizlerini, üniversiteler gibi kurum ve kuruluşların, şahıs veya firmaların özel istek analizlerini, araştırma geliştirme ve proje analizlerini raporlarında belirtmek kaydı ile yapmaktır.

“Zirai Karantina Döner Sermaye İşletmelerince Uygulanmakta Olan Zirai Karantina Yönetmeliğinin” 2 nci maddesi gereği, ithale mani bitki zararlısı organizmaların belirlenmesi, bitki, bitkisel ürün ve zararlı organizma taşıması ihtimali bulunan diğer maddelerin serbest bölgeler dâhil olmak üzere Ülkemize giriş, çıkış ve transit geçişlerinde tabi olacakları şartları ve yapılacak resmi kontroller zirai Karantina Müdürlükleri laboratuvarlarında yapılmaktadır.

Oysa, Kültür ve Eğitim Amacı ile Sosyal Amaç Taşımayan ve istisna kapsamında bulunmayan diğer mal ve hizmet teslimlerinin bir kısmına istisna uygulanarak gelir kayıplarına neden olduğu görülmektedir.

Döner Sermaye İşletmelerince verilen tüm hizmet ve teslimler KDV istisnası kapsamında olmayıp sadece Kültür ve Eğitim Amacı ile Sosyal Amaç Taşıyan, mal ve hizmet teslimlerine Katma Değer Vergisi istisnası uygulanması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Konu hakkında Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığından görüş istenecektir.”

Sonuç olarak; İdare cevabında bulgumuzla ilgili olarak Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığından görüş isteneceği belirtilmiştir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na bağlı Döner Sermaye İşletmelerince verilen tüm hizmet ve teslimler KDV istisnası kapsamında olmayıp sadece Kültür ve Eğitim Amacı ile Sosyal Amaç Taşıyan, mal ve hizmet teslimlerine Katma Değer Vergisi istisnası uygulanması gerektiği değerlendirilmiştir

BULGU 10:

Elektrik, Su Ve Doğalgaz Abonelikleri İçin Ödenen Depozitoların 226 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 36 ncı maddesinde, bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi muhasebe işlemi olarak tanımlanmıştır.

Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşir.

Anılan yönetmeliğin 178 ve 179 uncu maddelerinde ise 226 kodlu verilen depozito ve teminatlar hesabının, işletmece üçüncü kişilere karşı bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere verilen bir yıldan uzun süreli depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Bu hesaba sadece nakit olarak verilen depozito ve teminatlar kaydedilir.

Yapılan denetimlerde, Elektrik, Su ve Doğalgaz Abonelikleri Dolayısıyla Ödenen Depozitoların 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmediği görülmüştür.

Yönetmeliğin anılan hükmü gereği Elektrik, Su ve Doğalgaz abonelikleri için ödenmekte olan abonelik bedellerinin 226 verilen depozito ve teminatlar hesabında muhasebeleştirilerek takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Konu hakkında, Bakanlığımız döner sermaye işletmelerine gerekli talimat verilecektir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında bulguya itirazda bulunulmamış olup, konu hakkında, Bakanlık döner sermaye işletmelerine, gerekli talimatın verileceği belirtilmiştir. Bu nedenle Elektrik, Su ve Doğalgaz abonelikleri için ödenmekte olan abonelik bedellerinin 226 verilen depozito ve teminatlar hesabında muhasebeleştirilerek takip edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 11:

İş Kanununa Tabi Çalışan Personel İçin Kıdem Tazminatları Karşılıklarının Ayrılmaması Ve İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi

Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14 üncü maddesi uyarınca kıdem tazminatı alma hakları bulunan personelin kıdem yılları esas alınarak, idare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemleri olmak üzere, vadelerine göre ayrılıp ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının “372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı” ve “472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı” nda izlenmediği görülmüştür.

Kıdem tazminatı karşılığı hesabı, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 311 inci maddesinde, kıdem tazminatı karşılığı hesabı, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 354 üncü maddesinde ise hesabın niteliği, kıdem tazminatı karşılığı hesabı, belirlenecek esaslar dâhilinde ayrılan bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin " *Temel Muhasebe Kavramları* " başlıklı 29 uncu maddesinde; döner sermayeli işletmelerin muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramlara göre yürütüleceği belirtilmiştir. Dönemsellik; *"İşletmelerin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır."*; İhtiyatlılık; *"Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayırlamaz."* şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, 1475 sayılı Kanun kapsamında çalıştırılan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılarak, 372 ile 472 no.lu Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bakanlığımız döner sermaye işletmelerine gerekli talimat verilecektir."*denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin tesis edilebilmesi için Bakanlığın döner sermaye işletmelerine gerekli talimatın verileceği belirtilmiştir. Takip eden denetim yılında da gerçekleştirilecek eylemlerin izlenmesi gerektiği bu itibarla; Bulgu 19'un Ek-5: İzlenecek Hususlar bölümüne alınması uygun olur.

BULGU 12:

İşletmelerce Edinilen Taşınırın Kayıtlara Alınmasında, Verilmesinde Ve İzlenmesinde Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerine Uyulmaması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunun 44 üncü maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi,

trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında düzenlenir. Bu malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

Anılan madde hükmüne dayanılarak 28/12/ 2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Taşınır Mal Yönetmeliği 18.01.2007 tarihli 26407 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir.

Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinin 49 uncu maddesine göre, bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlarda Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uygulanacaktır. Bu nedenle Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri, işletmelerce edinilen taşınırın kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde 28/12/ 2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamındadır.

Yapılan denetimlerde, işletmelerce edinilen taşınırın kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde anılan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Açıklanan nedenlerle, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırın bedelsiz devrine ilişkin Taşınır Mal Yönetmeliğinde belirlenen esas ve usullere uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında, " Kapsamdaki idarelerin bünyesinde bulunan fabrika, imalathane ve benzeri üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddeler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz. Bunlar hakkında kendi düzenleyici işlemlerinde belirlenen esas ve usuller uygulanır." hükmüne yer verilmiştir."* Denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kapsamdaki idarelerin bünyesinde bulunan fabrika, imalathane ve benzeri üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve

mamul maddeler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz. Bunlar hakkında kendi düzenleyici işlemlerinde belirlenen esas ve usuller uygulanır." hükmüne yer verildiği belirtilmiştir. Bulgu konunu husus ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddelerle ilgili olmayıp, Döner Sermaye İşletmeleri'nce edinilen taşınırın kayıtlara alınması, verilmesi ve izlenmesi ile ilgilidir.

Açıklanan nedenlerle kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırın bedelsiz devrine ilişkin Taşınır Mal Yönetmeliğinde belirlenen esas ve usullere uyulması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 13:

Teminat Mektuplarının Güncel Olarak Kayıtlara Yansıtılmaması, Teminatların Sözleşme Tutarlarındaki Artışa Paralel Güncellenmemesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nu 61 inci maddesinde; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olduğu, aynı Kanunun 1 inci maddesinde ise hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 36 ıncı maddesinde ise bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlem muhasebe işlemidir. Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşir.

Aynı Yönetmeliğin 524, 525, 526, 527 ve 528. maddelerinde 900 Alınan Teminatlar Hesabı düzenlenmiştir.

“90 Teminat alınan değerler

MADDE 524 - (1) Teminat alınan değerler hesap grubu; teminat ve depozito olarak geçici, kesin ve avans teminatı karşılığı alınan banka teminat mektupları, hazine bonosu ve devlet tahvili gibi nakit dışındaki değerlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir. Teminat Mektuplarının 900 Alınan Teminatlar Hesabına güncel olarak yansıtılması sağlanmalıdır.

Diğer taraftan 84/8213 Sayılı Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 47. maddesi gereğince Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınmaktadır. İslah hakkı satış sözleşmeleri birden fazla yılı kapsamakta olup, ıslah hakkı tohumluk satış tutarları üzerinden belirli bir yüzde şeklinde belirlenmektedir. Sözleşmenin yapıldığı yılı takip eden yıllarda tohumluk birim fiyatı yükseldiği için ihale bedeli artış göstermektedir. İhale bedelindeki bu artış nedeniyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 54 ve Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 47 ve 70. maddeleri gereğince artan ihale bedeli üzerinden ilave %6 kesin teminat alınmalıdır.

Açıklanan nedenlerle Teminat Mektuplarının 900 Alınan Teminatlar Hesabına güncel olarak yansıtılması, İslahçı Hakkı Satış Sözleşmeleri Dolayısıyla Alınan Kesin Teminat Mektuplarının sözleşme tutarlarındaki artışa paralel güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu hakkında, Bakanlığımız döner sermaye işletmelerine gerekli talimat verilecektir."denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında bulgumuza katılmış olup, konu hakkında, Bakanlık döner sermaye işletmelerine gerekli talimatın verileceği belirtilmiştir.

Açıklanan nedenlerle Teminat Mektuplarının 900 Alınan Teminatlar Hesabına güncel olarak yansıtılması, İslahçı Hakkı Satış Sözleşmeleri dolayısıyla Alınan Kesin Teminat Mektuplarının sözleşme tutarlarındaki artışa paralel güncellenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 14:***Zarar Eden Döner Sermaye İşletmelerinin Zarar Etmelerini Önleyecek Tedbirlerin Alınmaması***

Döner Sermaye İşletmelerinin 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları kar/zarar hesaplarının incelenmesinde, 191 Döner Sermaye İşletmesinin 37 adedinin son dört yılda toplam 10.008.104,63 TL zarar ettikleri görülmüştür. Zarar eden işletmelerin zarar tutarları yıllar itibariyle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinden 2012, 2013, 2014, 2015 Mali Yılında Zarar Edenlerin Karşılaştırılması

Sıra	İşletme Adı	2012 Yılı Zararı	2013 Yılı Zararı	2014 Yılı Zararı	2015 Yılı Zararı
1	Ankara Şap Enstitüsü Müdürlüğü	15.142,98	461.585,93	438.681,23	205.662,56
2	Ankara Tavukçuluk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	272.533,18			
3	Ankara Uluslararası Tarımsal Eğitim Merkezi Müdürlüğü			10.792,90	8.223,07
4	ARTVİN İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü				10.651,89
5	Aydın/Erbeyli İncir Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	27.970,05		13.421,08	
6	AYDIN/Nazilli Pamuk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü				61.887,15
7	Balıkesir/Bandırma Koyunculuk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	393.175,82			
8	BİLECİK El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü				2.078,90
9	BOLU Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü				43.556,51
10	Bursa Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	189.617,61			
11	ÇANAKKALE Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü				92.714,94
12	DENİZLİ Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü				9.429,52
13	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı			3.364.141,49	
14	Diyarbakır GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü	352,11		10.231,05	
15	Diyarbakır İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	15.258,68			
16	DÜZCE İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü				227.943,21
17	Erzurum Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü		9.162,55		
18	Eskişehir Geçit Kuşağı Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	413.188,90		271.242,03	
19	Eskişehir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	12.276,97			
20	İğdır İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	19.107,06			

21	İzmir Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	940.156,76			
22	İzmir/Menemen Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			219.741,44	67.066,85
23	İzmir/Menemen Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü	15.637,83		15.107,51	
24	Kastamonu El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü	15.303,22		3.130,42	2,14
25	Kilis İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü		36.059,69		
26	Konya Bahri Dağdaş Uluslararası Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü		210.263,73		1.250.177,72
27	Konya Toprak Su ve Çölleşme ile Mücadele Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			4.045,83	
28	Konya Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü		62.040,13	6.487,64	
29	Manisa Bağcılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			19.499,92	
30	Manisa Beydere Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü	26.541,17			
31	Samsun Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü			60.295,17	
32	Samsun Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlüğü		73.573,03	12.983,49	
33	Sivas El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü			1.742,33	1.235,16
34	Şanlıurfa GAP Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü		49.304,38		
35	Şırnak İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	62.012,02	217.171,64		
36	Tekirdağ Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	33.448,88			
37	Trabzon Su Ürünleri Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	5.047,16			
	Toplam	2.456.770,40	1.119.161,08	4.451.543,53	1.980.629,62

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği' nin Tasfiye ve Devir İşlemleri başlıklı 50 nci maddesinde, çeşitli nedenlerle 3 yıl üst üste devamlı zarar eden ve birikmiş zararların tutarı ödenmiş sermaye limitinin iki katını aşmış bulunan işletmeler ile 2 yıl üst üste faaliyette bulunmayan işletmelerin durumlarının bir raporla tespit edilerek, faaliyetine Bakan Oluru ile son verilebileceği belirtilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, yukarıdaki tabloda belirtilen zarar eden işletmelerin zarar etmelerini önleyecek önlemlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Araştırma enstitülerin bazı yıllar itibariyle zarar ediyor gibi görünme sebepleri; mevsimsel hava ve iklim şartlarının beklenen değerlerin üzerinde olması üretimi olumsuz etkilemektedir ve döner sermayeden çalıştırılan kadrolu ve hizmet

alımı yöntemi ile çalıştırılan işçilerin maaşlarının döner sermayeden ödenmesinden kaynaklanmaktadır. Durumun düzeltilebilmesi için Maliye Bakanlığı nezdinde söz konusu personelin maaşlarının genel bütçeden ödenmesi için girişimlerde bulunulmuştur. Döner sermayeden çalıştırılan işçilerin genel bütçeden çalıştırılması halinde her hangi bir zarar söz konusu olmayacaktır.

İşletmelerin zarar etmemesi için gerekli tedbirler alınacaktır.”Denilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında Araştırma enstitülerin bazı yıllar itibariyle zarar ediyor gibi görünme sebeplerinin; mevsimsel hava ve iklim şartlarının beklenen değerlerin üzerinde olmasından ve döner sermayeden çalıştırılan kadrolu ve hizmet alımı yolu ile çalıştırılan işçilerin maaşlarının döner sermayeden ödenmesinden kaynaklandığını belirtmektedir. zaten bu işçilerin ücretlerini döner sermayeden almaları 969 Sayılı Kanun gereğidir.

Döner sermaye işletmeleri eliyle yürütülen hizmetlerin önemi de dikkate alınarak, bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi esas alınmalı ve bu amaçla zarar etmemeleri için gerekli tedbirler alınmalıdır.

BULGU 15:

İdari Düzenlemelere Dayanılarak Döner Sermaye İşletmelerinin Bazı Hizmetleri 4736 Sayılı Kanuna Aykırı Olarak Bedelsiz Vermeleri;

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal Ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1 nci maddesinde;

“Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.... Bakanlar kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları belirlemeye yetkilidir” denilmektedir.

Bu Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerden 969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun ile ilgili olan faaliyet gelirleri, döner sermaye bütçelerine gelir olarak kaydedilmekte ve bu gelirler öncelikli olarak bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılmaktadır.

Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin, 63 ncü maddesinde; “,, Üretilen mal ve hizmetler maliyet bedelinin altında olmamak kaydıyla kuruluşlar tarafından tespit edilecek bedelle ticari usullere göre satılır.”, 64 ncü maddesinde ise; “Maliyetten aşağı satış yapmak zorunlu olduğu takdirde durum kuruluşun bağlı olduğu idareye bildirilir. İlgili idarenin birinci derece amiri itasının uygun görüşünden sonra bu Yönetmeliğin 9 uncu maddesi gereğince kurulacak komisyon tarafından tespit edilecek yeni fiyattan satışı yapılır.” denilmektedir.

GTHB Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinin 8 nci maddesinde; (1) İşletmelerin gelirlerinin öncelikle işletmelerin faaliyet alanlarıyla ilgili mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirlerden oluşacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelikte; “Üretimi yapılan aşı, serum, biyolojik ve kimyasal maddeler ile tahlil, analiz, muayene, kontrol ve sertifika hizmet satış bedeli ilgili Genel Müdürlüğün görüşü alınmak kaydıyla Başkanlıkça belirlenir. Çiftçi kayıt sistemi belgesi, bitkisel ve hayvansal üretime verilen desteklemeler ile teşvik primleri ödemelerinde düzenlenen dosya ve basılı evrak bedelleri Başkanlıkça belirlenir. Fiyatlar mali yılın başından önce yayımlanır. Bu fiyatlar maliyetin altında olamaz....”denilmektedir.

Bu itibarla, idari düzenlemelerle döner sermaye işletmelerinin bazı hizmetleri bedelsiz vermekte olduğu ve bu hizmetlerin muhasebeleştirilmedikleri görülmüş olup, yapılan bu uygulamanın yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Döner sermaye işletmelerinin bedelsiz hizmet vermemesi için gerekli talimatlar verilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, Bakanlıkça işletmelerin talimatlandırıldığı belirtilmiştir.

Döner sermaye işletmelerinin, idari düzenlemelere dayanılarak bedelsiz hizmet vermelerinin 4736 sayılı Kanuna uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Döner Sermaye İşletmeleri 2015 Yılı Konsolide Gelir Tablosu

	2014	2015
A- BRÜT SATIŞLAR	389.951.117,06	428.611.044,22
1- Yurt İçi Satışlar	387.246.726,12	426.007.846,39
2- Yurt Dışı Satışlar	30.000,00	24.500,00
3- Diğer Gelirler	2.674.390,94	2.578.697,83
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.131.712,90	2.042.388,16
1- Satıştan İndeler (-)	909.100,59	753.980,25
2- Satış İskontoları (-)	41.930,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	1.180.682,31	1.288.407,91
C- NET SATIŞLAR	387.819.404,16	426.568.656,06
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	67.451.894,19	80.501.497,25
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)	19.873.669,96	19.872.765,03
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	13.756.047,95	18.551.772,90
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	33.422.923,79	41.803.097,36
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	399.252,49	273.861,96
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	320.367.509,97	346.067.158,81
E- FAALİYET GİDERLERİ	215.818.519,40	234.805.170,06
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	283.987,17	94.524,74
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	642.340,65	469.576,14
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	214.892.191,58	234.241.069,18
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	104.548.990,57	111.261.988,75
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	30.418.659,00	23.623.026,63
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Faiz Gelirleri	9.337.637,51	8.962.253,74
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar	325.183,77	218.585,77
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambyo Karları		0,00
8- Reeskont Faiz Gelirleri		0,00
9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	20.755.837,72	14.442.187,12
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	2.716.111,61	415.624,47
1- Komisyon Giderleri (-)		
2- Karşılık Giderleri (-)	1.953.093,96	41.608,75
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
4- Kambyo Zararları (-)		0,00
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	763.017,65	374.015,72
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	0,00	0,00
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞANKAR VEYA ZARAR	132.251.537,96	134.469.390,91
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	774.601,01	1.057.208,94
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	9.844,29	108.134,40
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	764.756,72	949.074,54
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	1.342.867,79	3.010.810,22
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	468.458,60	2.542.298,79
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	874.409,19	468.511,43
DÖNEMKARI VEYA ZARARI	131.683.271,18	132.515.789,63
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
J- DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	131.683.271,18	132.515.789,63

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI Döner Sermaye İşletmeleri 2015 Yılı Konsolide Bilançosu

1. DÖNEN VARLIKLAR	2015
A- Hazır Değerler	194.436.610,38
1- Kasa Hesabı	310.165,23
2- Alınan Çekler Hesabı	27.625,00
3- Bankalar Hesabı	194.217.220,47
4- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	119.247,78
5- Diğer Hazır Değerler Hesabı	847,46
B- Menkul Kıymetler	0,00
1- Hisse Senetleri Hesabı	
2- Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabı	0,00
3- Diğer Menkul Kıymetler Hesabı	0,00
4- Menkul Kıymet. Değ. Düş. Karşılığı Hesabı (-)	
C- Ticari Alacaklar	9.475.393,56
1- Alıcılar Hesabı	8.755.400,33
2- Alacak Senetleri Hesabı	112.580,00
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)	0,00
4- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	268.498,44
5- Verilen Depozito ve Teminatlar	134.210,04
6- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı	0,00
7- Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı	2.402.510,01
8- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	2.197.805,26
D- Diğer Alacaklar	3.411.443,85
1- İşletmeler Arası Mâli Borçlardan Alacaklar Hesabı	2.065.000,00
3- Personelden Alacaklar Hesabı	609.203,16
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	693.928,13
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabı	77.120,44
5- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	33.807,88
E- Stoklar	21.541.725,38
1- İlk Madde ve Malzeme Hesabı	5.082.167,37
2- Yarı Mamuller-Üretim Hesabı	5.573.568,23
3- Mamuller Hesabı	2.647.275,55
4- Ticari Mallar Hesabı	8.051.954,14
5- Diğer Stoklar Hesabı	1.448,05
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)	
7- Verilen Sipariş Avansları Hesabı	185.312,04

PASİF (KAYNAKLAR)	2015
1- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
A- Mali Borçlar	2.536.236,00
1- İşletmeler Arası Mali Borçlar	2.536.236,00
B- Ticari Borçlar	10.005.012,20
1- Satıcılar Hesabı	8.669.473,05
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.133.606,55
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı	201.932,60
C- Diğer Borçlar	1.507.277,57
1- Personele Borçlar Hesabı	1.112.014,01
2- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	395.263,56
D- Alınan Avanslar	6.252.670,43
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	6.202.213,52
2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı	50.456,91
E- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri Hesabı	
F- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	55.743.533,73
1- Ödenecek Vergi ve Fonlar	4.897.070,96
2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	237.404,55
3- Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	17.874.316,86
4- Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	465.398,32
5- İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler	0,00
6- İstihkaklardan SGK Prim Borç. Karşılık Yapılan Kesintiler	
7- Merkez Hissesi	32.230.311,27
8- Ödenecek Katma Değer Vergisi Tevkifatları	
9- Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taks. Vergi ve Diğer Yük.	0,00
10- Ödenecek Diğer Yükümlülükler	39.031,77
G- Borç ve Gider Karşılıkları	72.234,62
1- Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları Hesabı	
2- Dönem Kârının Peşin Ödenen Vergi ve Diğer Yüküm. H. (-)	
3- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	72.234,62
4- Maliyet Giderleri Karşılığı Hesabı	
5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	
H- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	9.002,67
1- Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00

F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri Hesabı	
2- Taşeronlara Verilen Avanslar Hesabı	
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	242.990,23
1- Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	142.269,92
2- Gelir Tahakkukları Hesabı	100.720,31
H- Diğer Dönen Varlıkları	11.723.787,50
1- Devreden KDV Hesabı	11.591.523,51
2- İndirilecek KDV Hesabı	
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı	0,00
4- İş Avansları Hesabı	5.540,00
5- Personel Avansları Hesabı	12.070,50
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları Hesabı	114.653,49
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar Hesabı	
8- Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)	
DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI	240.831.950,90
II-DURAN VARLIKLAR	
A- Ticari Alacaklar	66.177,84
1- Alıcılar Hesabı	
2- Alacak Senetleri Hesabı	
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)	
4- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	66.177,84
5- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı	
6- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	
B- Diğer Alacaklar	142.858,67
1- İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı	80.000,00
2- Personelden Alacaklar Hesabı	0,00
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	62.858,67
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	
C- Mali Duran Varlıklar	0,00
1- Diğer Mali Duran Varlıklar Hesabı	
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)	
D- Maddi Duran Varlıklar	63.414.346,54
1- Arazi ve Arsalar Hesabı	187,32
2- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	493.293,38
3- Binalar Hesabı	2.434.764,70

2- Gider Tahakkukları Hesabı	9.002,67
I- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	53.286,82
1- Hesaplanan KDV Hesabı	0,00
2- Merkez ve Şubeler Cari Hesabı Hesabı	
3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları Hesabı	43.286,82
4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar Hesabı	10.000,00
KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	76.179.254,04
II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
A- Mâli Borçlar	385.000,00
1- İşletmeler Arası Mâli Borçlar Hesabı	385.000,00
B- Ticari Borçlar	1.680,00
1- Satıcılar Hesabı	0,00
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.680,00
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı	
C- Diğer Borçlar	14.360,12
1- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	14.360,12
2- Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar H.	0,00
D- Alınan Avanslar	208.026,55
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	208.026,55
2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
E- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00
1- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	
F- Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	724.254,28
1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	724.254,28
2- Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	1.333.320,95
III- ÖZKAYNAKLAR	2015
A- Ödenmiş Sermaye	100.810.121,62
1- Sermaye Hesabı	103.013.472,35
2- Ödenmemiş Sermaye Hesabı (-)	2.203.350,73
B- Sermaye Yedekleri	0,00
1- M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları Hesabı	
C- Kâr Yedekleri	0,00
1- Özel Fonlar Hesabı	
D- Geçmiş Yıllar Kârları	0,00

4- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	43.627.166,88	E- Geçmiş Yıllar Zararları (-)	6.227.122,59
5- Taşıtlar Hesabı	32.798.377,08	F- Dönem Net Kârı (Zararı)	132.515.789,63
6- Demirbaşlar Hesabı	62.590.558,98	1- Dönem Net Kârı Hesabı	134.496.419,25
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	6.002.262,71	2- Dönem Net Zararı Hesabı (-)	1.980.629,62
8- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	85.290.728,05	ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI	227.098.788,66
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	315.596,00		
10- Verilen Avanslar Hesabı	442.867,54		
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar	155.183,57		
1- Haklar Hesabı	293.379,22		
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı	263.185,67		
3- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	406.241,32		
4- Verilen Avanslar Hesabı	4.860,00		
F- Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	0,00		
1- Arama Giderleri Hesabı			
2- Hazırlık ve Geliştirme Giderleri Hesabı			
3- Birikmiş Tükenme Payları Hesabı (-)			
4- Verilen Avanslar Hesabı			
G- Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	640,00		
1- Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	640,00		
2- Gelir Tahakkukları Hesabı			
H- Diğer Duran Varlıklar	206,13		
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV Hesabı			
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar Hesabı			
3- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar H.	184.326,39		
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı			
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı			
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)			
7- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	184.120,26		
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	63.779.412,75		
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	304.611.363,65	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	304.611.363,65
ALINAN TEMİNATLAR HESABI	13.288.267,30	ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	13.288.267,30
VERİLEN TEMİNATLAR HESABI	0,00	VERİLEN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	0,00
DEMİRBAŞ GİDERLERİ HESABI	1.002.124,49	DEMİRBAŞ GİDERLERİ ALACAKLI HESABI	1.002.124,49
KONSİNYE MALLAR HESABI	4.787.742,06	KONSİNYE MALLAR ALACAKLI HESABI	4.787.742,06
GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	46.126.190,18	GİDER TAAHHÜTLERİ ALACAKLI HESABI	46.126.190,18

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIğI
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET.....	109
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	110
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	110
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	110
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	112
6.	DENETİM BULGULARI.....	113

1. ÖZET

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

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

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

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ,
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın hazırladığı üç temel belge olan 2013-2017 Stratejik Planı, 2015 Mali Yılı Performans Programı ve 2015 Mali Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

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

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiştir ve bu incelemelerin sonucunda, Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından kriterlere uygun olmadığı, Faaliyet Raporunun ise doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından yeterli olmadığı ,bu kriterlere tam olarak uygun olmadığı belirlenmiştir.

İncelenen veri kayıt sistemleri açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıtmadığı, göstergelerin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili hususları içerdiği fakat performans bilgisi için gerekli sağlıklı ve doğru verileri üretilmediği belirlenmiştir. Bu nedenle incelenen veri kayıt sistemlerinin, hedef ve göstergeler açısından performansın doğru ölçülmesi ve raporlanması için uygun durumda olmadığı ,Çiftçi Tanıma Sistemi ve Türkvet veri kayıt sistemlerinin gözden geçirilerek iyileştirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin

performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

Tablo 1: Stratejik Plan ve Performans Programının Değerlendirme Kriterleri

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

Tablo 2: Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri

Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri
Mevcudiyet: Faaliyet raporunun yayımlanmış olması.
Zamanlılık: Faaliyet raporunun yasal süreler içerisinde hazırlanması.
Sunum: Faaliyet raporunun şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması.
Tutarlılık: Performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması.
Doğrulanabilirlik: Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması.
Geçerlilik/ İkna edicilik: Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1:

Performans Göstergesayısının Gerekenden Fazla Olması

Performans Programında yer alan göstergelerin gerekenden fazla sayıda (150 adet) belirlendiği görülmüştür. Performans göstergeleri, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlar olduğundan; ölçüm yapmaya uygun nitelik ve nicelikte olmalıdırlar. Nitekim, Performans Programı Hazırlama Rehberinde de performans hedef ve göstergelerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik’de ise Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle ölçüm kriterleri, varoluş amacına uygun olarak ölçümü zorlaştırmayacak sayıda tespit edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “2013-2017 Dönemi Stratejik Planı Bakanlığımız tarafından 2011 ve 2012 yıllarında hazırlık çalışmaları yapılan ve 2010-2014 Dönemi Stratejik Planından sonra hazırlanan ikinci plandır. 2013-2017 Stratejik Planının hazırlanmış olduğu dönem 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu’nun kamu idarelerine getirmiş olduğu stratejik yönetim anlayışının henüz yeni yerleşmekte olduğu dönemlerdir. Bakanlığımızın teşkilat yapısı nedeniyle aynı hedefe yönelik farklı birimler tarafından çeşitli faaliyet ve projeler uygulanmaktadır. Dolayısı ile stratejik yönetim anlayışı içerisinde Bakanlığımızı amaç ve hedeflerine götürececek faaliyetlerin izleme ve değerlendirmesini yapabilmek için her birim kendi göstergesini oluşturmuştur.

Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan 2015 Yılı Performans Bilgisi Denetim Raporundaki bulgular içerisinde; Stratejik Planda bulunan ancak performans programında yer almayan iki göstergemiz için açıklama istenmiştir. Söz konusu Denetim Raporu da dikkate alınarak Stratejik Planda yer alan göstergelerimiz korunmaya çalışılmış ve 10. Kalkınma Planı ve diğer yeni faaliyetler dikkate alınarak bazı göstergeler ilave edilmiştir. Ancak, Bakanlığımız 2018-2022 Dönemi Stratejik Plan hazırlık çalışmaları başlamış olup, hazırlık

çalışmalarında Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan Performans Bilgisi Denetim Raporlarında belirtilen hususlar dikkate alınacaktır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabından da anlaşılacağı üzere, bulgumuzda belirtilen hususların mevcut olduğu Kurum tarafından da kabul edilmektedir. Bakanlığın 2018-2022 Dönemi Stratejik Plan hazırlık çalışmaları başlamış olup, hazırlık çalışmalarında Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan Performans Bilgisi Denetim Raporlarında belirtilen hususlar dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması gerekliliği Performans Programı Hazırlama Rehberinde de açıkça belirtildiğinden, performans gösterge sayısının gerekenden fazla olmasının belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Performans Göstergelerinden Bazıları İle Stratejik Hedefler Arasında İlgililik Kriterinin Bulunmaması

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yayımlanan 2013-2017 yıllarına ilişkin Stratejik planda belirlenen stratejik hedeflere ilişkin 2015 Performans Programında yer verilen performans göstergelerinden bazılarının bu hedefler ile ilgili olmadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri Performans Programı Hazırlama Rehberinde performans hedef ve göstergelerinin stratejik hedeflerle ve dolayısıyla stratejik amaçla ilgili olması gerektiği belirtilmiştir. Performans bilgisi denetim kriterlerinden ilgililik kısaca hedefler ve göstergeler arasında mantıksal bağlantı olması demektir. Bu bağlamda Performans hedeflerinin stratejik hedefle, performans göstergelerinin de performans hedefleriyle ilgili olması gerekir. Stratejik hedef 1 ve Performans hedefi 1 e ilişkin seçilen Performans göstergesi 18 "Denetlenen Balıkçı Barınağı sayısı" arasında ilgililik bulunmamaktadır, bu göstergenin "İyileştirilen balıkçı barınağı sayısı" olarak belirlenmesi ilgililik kriterine uygun olur. İlgili olmayan gösterge aşağıda tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Birim	GIDA KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ,
Stratejik Amaç:1	Tarımsal üretim kaynaklarını koruyarak kaliteli tarım ürünlerine erişilebilirliği ve gıda güvenliğini sağlamak
Stratejik Hedef:1	Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak
Performans Hedefi 1	Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak
Performans Göstergesi 18	Denetlenen balıkçı barınağı sayısı (Adet) - 367 Balıkçı barınaklarının mevzuat hükümlerine uygun olarak işletilmesini sağlamak amacıyla denetimler yapılacaktır. Balıkçı gemileri tarafından avlanan su ürünlerinin karaya çıkartıldığı, balıkçı gemilerinin barındığı ve kötü hava şartlarında sığındığı, balıkçı gemilerinin ve av takımlarının bakım ve onarımlarının yapıldığı yerler olan balıkçı barınaklarında yapılacak yıllık denetim sayısını ifade eder

Kamu idaresi cevabında; “Bazı performans göstergelerinin hedeflerle ilgisi olmadığı belirtilmektedir.

Örnek olarak verilen Performans Hedefi 1’in altında yer alan 18 nolu gösterge “Denetlenen balıkçı barınağı sayısı” göstergesinin hedef ile bağlantısının olmadığı vurgulanmıştır.

“Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak” hedefi altında denetlenen balıkçı barınağı sayısının performans göstergesi olarak belirlenmesinin nedeni; Bakanlığımız görev alanına giren su ürünleri kaynaklarının ve balıkçılık altyapılarının mevzuat hükümlerine uygun olarak kullanılması, altyapı imkanlarından daha iyi faydalanılması, su ürünlerinin yaşam alanlarının ve kaynakların korunması, kullanım dengesinin sağlanması amacıyla etkin bir denetim yapılması hedeflenmektedir. Ayrıca yapılan denetimler dönemler arasındaki olumlu ya da olumsuz hususların belirlenmesine ve raporlanmasına yöneliktir.

Ancak bulguda istenen “Denetlenen Balıkçı Barınağı” göstergesinin yerine “İyileştirilen Balıkçı Barınağı Sayısı”nın performans göstergesi olarak belirlenmesi hususu ise sadece Bakanlığımız tarafından yerine getirilecek bir husus olmayıp, bu konudaki yapılması gereken iş ve işlemler ilgili mevzuat gereği başta Ulaştırma Denizcilik ve

Haberleşme Bakanlığı olmak üzere diğer bazı bakanlıkların görev sahalarıyla da ilişkilidir.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında yapılan açıklamalar, bulgu konusu ile doğrudan ilgili bulunmayıp sistemin genel işleyişine ilişkindir. Bulguda da ifade edildiği gibi performans bilgisi denetim kriterlerinden ilgililik, kısaca hedefler ve göstergeler arasında mantıksal bağlantı olması demek olup, bu bağlamda Performans hedeflerinin stratejik hedefle, performans göstergelerinin de performans hedefleriyle ilgili olması gerekir. Bu itibarla, yapılan denetimler sonucunda bulgumuzda belirtilen göstergenin ilgililik kriterini yerine getirmediği değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Performans Göstergelerinden Bazılarının Ölçülebilir Olmaması

Performans Programında yer alan göstergelerin bazılarının ölçülebilir olmadığı görülmüştür. Performans Programı Hazırlama Rehberinde Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergelerinin belirleneceği ifade edilmektedir. Performans göstergeleri: *"performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır."* Denilmektedir.

Bakanlığın performans programında gösterge olarak seçtiği verilerin bazılarının sadece oran olduğu, karşılaştırılabilir veriler olmadığı tespit edilmiştir. Göstergelerin ölçülebilir verilere dayandırılması gerekmektedir, performans göstergelerinin yıllar arasındaki değişiminin oran olarak ifade edilebilmesi için önceki yıllar verilerinin rakamsal büyüklüklerinin Performans programı göstergelerinde belirtilmesi gerekir. Ölçülebilir olmayan göstergelerden örneklere aşağıda yer verilmiştir.

PERFORMANS GÖSTERGELERİ 2	2013	2014	2015
Kontrol edilen üretici örgütü sayısı (Adet)	0.01	0.01	0.01
Bitki ve bitkisel ürün ihracatında ihraç edilen ancak karantina sorunlarından dolayı alınan bildirim sayısının ihracatı yapılan işlem sayısına oranıdır. İhraç edilen ancak zararlı organizmalar nedeniyle alınan bildirim sayısının ihracatı yapılan işlem sayısına oranı, yapılan kontrollerin etkinliğini ifade etmektedir.			
PERFORMANS GÖSTERGELERİ 2	2013	2014	2015

Hayvan refahı konusunda planlanan eğitim programının gerçekleştirme oranı (%)	100	90	90
Hayvan refahı ile ilgili personel, nakliyeciler, satıcı ve üreticilerin eğitilmesi hedeflenmektedir. Çiftlik hayvanlarının refahı ve nakillerinde hayvan refahı konusunda 2015 yılı içerisinde üretici, satıcı, nakil aracı sürücüsü ve hayvan nakline eşlik edecek hayvan bakıcılarının eğitilmesine devam edilecektir. İlgili belgelere sahip olmayan nakliyeciler, sürücüler ve bakıcıların hayvan nakli yapmalarına müsaade edilmeyecektir.			

Kamu idaresi cevabında; “2015 yılı Performans Programı hazırlık çalışmaları 2014 yılı Nisan ayı içerisinde başlamış ve taslak performans programı Temmuz ayı içerisinde Kalkınma ve Maliye Bakanlıklarına gönderilmiştir. Hazırlık çalışmalarının yapıldığı dönemde henüz 2014 yılı gerçekleştirmeleri belli olmamış ve 2013 yılı değerleri kullanılmak durumunda kalmıştır.

Bakanlığımız faaliyetleri ile ilgili bazı istatistikler “Ulusal Veri Yayımlama Takvimi” uyarınca TÜİK tarafından açıklanmaktadır. Hedeflere ait kesin sonuçların açıklanması bir sonraki yılın Şubat-Mart-Nisan ayları içerisinde olmaktadır. Bu nedenle Bakanlığımız faaliyetleri açısından önemli olan ve Stratejik Plan ve Performans Programlarında olması gerektiği düşünülen bazı verilere ancak bir sonraki yıl içerisinde ulaşılabilen veya açıklanabilmektedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2014-2018 Stratejik Planında da Bakanlığımız performans programında olduğu gibi oransal değerler performans göstergesi olarak kullanılmıştır. Ancak karşılaştırma açısından bazı göstergelerimizde bulunmayan önceki yıllara ait değerlerin kullanılmasına bundan sonra hazırlanacak Stratejik Plan ve Performans Programlarında dikkat edilecektir.

Ayrıca birinci örnek olarak verilen göstergede, göstergenin açıklaması ve yıllık verileri dikkate alındığında Performans Hedefi 9’un 2. Göstergesi “İhracatta karantina sorunlarından dolayı alınan bildirim sayısının ihracatı yapılan parti sayısına oranı (%)” olduğu görülmüştür.

Bakanlığımız 2018-2022 Dönemi Stratejik Plan çalışmaları kapsamında hedef ve göstergeler belirlenirken özellikle bu hususlara dikkat edilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgumuzda belirtilen hususların mevcut olduğu Kurum tarafından da kabul edilmekte olup, Bakanlığın 2018-2022 Dönemi Stratejik Plan hazırlık çalışmaları başlatıldığı, hazırlık çalışmalarında bulgumuzda belirtilen hususların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Bakanlığın performans programında gösterge olarak seçtiği verilerin bazılarının sadece oran olduğu, karşılaştırılabilir veriler olmadığı tespit edilmiştir. Göstergelerin ölçülebilir verilere dayandırılması gerekmektedir, performans göstergelerinin yıllar arasındaki değişiminin oran olarak ifade edilebilmesi için önceki yıllar verilerinin rakamsal büyüklüklerinin Performans programı göstergelerinde belirtilmesi gerektiğinden belirlenen verilerin ölçülebilir olarak düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4:

2015 Yılı Faaliyet Raporu'nda Yer Alan Bazı Performans Hedeflerinin Gerçekleşme Oranlarındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların İkna Edici Olmaması

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yayımlanan 2015 yılı Faaliyet Raporu'nun “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde yapılan incelemesinde , 2015 yılı Faaliyet Raporunun Performans sonuçlarının değerlendirilmesi bölümünün alt başlığı olan Hedef Değerlerin Altında Kalan Performans Göstergelerinde yer verilen bazı performans hedeflerinin gerçekleşme oranlarındaki sapmalarına ilişkin açıklamaların ikna edici olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğinin 18 inci maddesinin 2 nci fıkrasında “*Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*” Denilmektedir.

Faaliyet raporunda gösterilen performans hedeflerinin gerçekleşme oranlarındaki sapmalara ilişkin açıklamaların yeterli olarak yapılması ve gerçekçi nedenlere dayandırılması gerekir. Sapma nedenine ilişkin açıklamaların ikna edici bulunmadığı bazı örneklerle aşağıda yer verilmiştir.

Örnek 1:

Stratejik Amaç	Hızlı, etkin ve kaliteli hizmet sunmak için kurumsal mükemmeliyeti sağlamak.				
Stratejik Hedef	Teknolojik ve fiziksel altyapıyı geliştirmek, sosyal imkanları iyileştirmek				
Performans Göstergesi	Hedef	Yıl Sonu Gerçekleşmesi	Hedefin Gerçekleşme Oranı	Hedefin Sapma Oranı (%)	Hedefe Ulaşma Derecesi
	45,00	14	31,11	-68,89	Hedefe Ulaşılamamış
Tanım	Merkez birimlerinden başlamak üzere dosya paylaşımı ve evrak akışı Elektronik Doküman Yönetim Sistemi (EDYS) ile yapılacaktır. Yıllar itibariyle EDYS kullanan merkez ve taşra birimleri sayısını ifade eder				
Sapmanın nedeni /Sapmaya karşı alınacak önlemler	Program taşra birimlerinde idare yapısına uygun olmaması nedeniyle kullanılamamaktadır. Teknik şartname hazırlanmış olup programın taşra ara yüzünün yeniden ele alınması sağlanacaktır.				

Örnek 2:

Stratejik Amaç	Üretimden tüketime kadar, uluslararası standartlara uygun gıda güvenilirliğini sağlamak.				
Stratejik Hedef	Güvenilir gıda konusunda toplumda duyarlılığı artırmak				
Performans Göstergesi	Hedef	Yıl Sonu Gerçekleşmesi	Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)	Hedefin Sapma Oranı (%)	Hedefe Ulaşma Derecesi
	3,00	1,00	33.33	-67.67	Hedefe ulaşılmamış
Tanım	Gıda ve yem güvenilirliği konularında tüketici ve üreticilerin bilincini artırmak amacıyla hazırlanan ve yayımlanan kamu spotu sayısıdır. Hazırlanan ve yayımlanması sağlanan kamu spotları ile gıda güvenilirliği konusunda farkındalığın artırılması amaçlanmaktadır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından yürürlüğe konulan Kamu Spotları Yönergesi gereğince yayımlanabilecek kamu spotu sayısı normal hallerde 3 olarak belirlenmiştir.				
Sapmanın nedeni /Sapmaya karşı alınacak önlemler	2015 yılı için RTÜK düzenlemesi göz önünde bulundurularak hedef belirlenmiştir. Ancak Kamu spotunun hazırlanması uzun çalışma gerektirmektedir. İlgili konular hakkında kamu spotu çalışmalarının devam etmesi nedeniyle sapma görülmüştür. 2015 yılında devam eden çalışmalar 2016 yılında tüm hızıyla devam edecektir.				

Örnek 3 :

Stratejik Amaç	Tarımsal üretim kaynaklarını koruyarak kaliteli tarım ürünlerine erişilebilirliği ve gıda güvenliğini sağlamak.				
Stratejik Hedef	Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak.				
Performans Göstergesi	Hedef	Yıl Sonu Gerçekleşmesi	Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)	Hedefin Sapma Oranı (%)	Hedefe Ulaşma Derecesi
Mera tahsis alanı	350.000,00	43.866,00	12,53	-87,47	Hedefe Ulaşılamamış
Tanım	Meraları kayıt altına almak, verimliliğini artırmak, hayvancılığın hizmetine sunmak, tarımsal kaynak olarak sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla tahdit çalışması tamamlanan mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait otlaklar ve çayırların tahsislerinin yapılması hedeflenmektedir. Yıllık olarak tahsis edilen mera alanını ifade eder.				
Sapmanın nedeni /Sapmaya karşı alınacak önlemler	İl Müdürlüklerinin son 6 aya ait verileri ulaşmamıştır. Verilen değer ilk altı aya ait olup verilerin şubat ayı sonuna kadar ulaşması beklenmektedir. Verilerin tamamı ulaşmadığından sapma oluşmuştur. Verilerin daha erken gönderilmesi konusu İl Müdürlükleri ile paylaşılacaktır.				

Örnek 4 :

Stratejik Amaç	Tarımsal üretim kaynaklarını koruyarak kaliteli tarım ürünlerine erişilebilirliği ve gıda güvenliğini sağlamak.				
Stratejik Hedef	Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak.				
Performans Göstergesi	Hedef	Yıl Sonu Gerçekleşmesi	Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)	Hedefin Sapma Oranı (%)	Hedefe Ulaşma Derecesi
Kayıt altına alınan örtü altı bitkisel üretim işletme sayısı adet	50.000,00	33.634,00	67,27	-32,73	Hedefe Ulaşılamamış
Tanım	Üretim mevsiminin uzatılması, devamlılığının sağlanması için örtüaltı üretim önem kazanmıştır. Örtüaltı bitkisel üretimde kayıt altına alınan ve izlenen işletme sayısını ifade eder.				
Sapmanın nedeni /Sapmaya karşı alınacak önlemler	Yazılım firmasından sistemden sağlıklı bir raporun alınarak Genel Müdürlüğümüze iletilmesi beklenmektedir. Uygulama kümülatif olarak devam ettiği için üçüncü dönem gerçekleşme rakamları geçerlidir. Dördüncü dönem verileri alındığında yeniden değerlendirme yapılacaktır. Örtü altı Kayıt Sistemi raporlama fonksiyonunun iyileştirilmesine yönelik yazılım firmasıyla çalışmalar devam etmektedir.				

Kamu idaresi cevabında; 5018 Sayılı Kanun'un yayımlanmasından sonra Bakanlığımız ilk Stratejik Planı 2010-2014 yılları için hazırlanmış ve performans programlarının hazırlanarak uygulamaya konmasından sonra izleme ve değerlendirme çalışmaları başlamıştır. Halen yürürlükte olan Stratejik Plan ise Bakanlığımızın ikinci Stratejik Planı olup 639 sayılı KHK'nın yayımlanması ile Bakanlığımızın yeniden yapılanmasından sonra 2011-2012 yıllarında hazırlanmıştır. 2013-2017 Stratejik Planının hazırlanmış olduğu dönem 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu'nun kamu idarelerine getirmiş olduğu stratejik yönetim anlayışının henüz yeni yerleşmekte olduğu dönemlerdir. Bakanlığımızın çalışma alanı ve dolayısı ile teşkilat yapısının kapsamlı ve geniş olması nedeniyle her Genel Müdürlük kendi görev alanı ile ilgili göstergeler oluşturmuştur. Bu dönemde oluşturulan göstergeler ile ilgili eksiklikler uygulama dönemleri içerisinde tespit edilmeye ve görülmeye başlanmıştır. Ancak Stratejik Plandaki göstergelerin muhafaza edilmesi amacıyla eksiklik görülen göstergelerin düzeltilmesinin yeni hazırlanacak olan 2018-2022 dönemi Stratejik Plan çalışmaları esnasında yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Bu dönemde kontrolü Bakanlığımız dışında olan, verilerinin elde edilmesinde problem yaşanan, sade ve herkes tarafından kolay anlaşılır olmayan göstergeler tekrar gözden geçirilecek ve ihtiyaç olmayanlara yeni planda yer verilmeyecektir.

Sayıştay Performans Bilgisi Denetim Rehberinin yayımlanmasını müteakip denetim kriterlerinin neler olduğu, denetimin nasıl ve ne zaman yapılacağı uygulayıcı birimlerle paylaşılmıştır. Ayrıca her üç ayda bir yapılan izleme değerlendirme için Genel Müdürlükler ile yapılan yazışmalarda Performans Bilgisi Denetim Rehberindeki denetim kriterleri ve özellikle saptamalara ilişkin açıklamaların geçerli ve ikna edici olması gerektiği ekte sunulan yazılarda olduğu şekilde hatırlatılmaktadır. (EK-9)denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabından da anlaşılacağı üzere, bulgumuzda belirtilen hususların mevcut olduğu Kurum tarafından da kabul edilmektedir. Bakanlığın 2018-2022 Dönemi Stratejik Plan hazırlık çalışmaları başlamış olup, hazırlık çalışmalarında bulgumuzda belirtilen hususların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

2015 yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan bazı performans hedeflerinin gerçekleşme oranlarındaki saptamalara ilişkin açıklamaların yeterli olmaması Faaliyet Raporunun kamuoyunu aydınlatmada da yeteriz kaldığını göstermekte olduğundan, Faaliyet Raporu Hazırlama Rehberine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

Bakanlığın Hazırlamış Olduğu 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nda Yer Alması Gereken Bazı Başlık Ve Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yayımlanan 2015 yılı Faaliyet Raporunun “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde yapılan incelemede “Genel Bilgiler” bölümünde yer alması gereken iç denetim raporlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere değinilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesinin (a) fıkrasında iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere “Genel Bilgiler” bölümünde kısaca yer verilir denilmiş, “Faaliyete İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler” in yer alacağı bölümün düzenlendiği (c) fıkrasında ise iç ve dış denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere bu başlık altında yer verilir denilerek denetim sonuçlarının Faaliyet Raporunda yer alması gerekliliği vurgulanmıştır.

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

Kamu idaresi cevabında; “İç Denetim Birimince 2016 yılına kadar danışmanlık faaliyetleri kapsamında İnceleme Raporlarına ağırlık verilmiş olup, bu yıldan itibaren Denetim Faaliyetlerine öncelik ve önem verilecek ve gerçekleştirilen denetimlere ait tespitlere Birim Faaliyet Raporunda yer verilecektir.”denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, bu güne kadar yeteri kadar ağırlık verilmeyen iç denetim raporlarına gereken önemin verilmesi ve birim faaliyet raporlarında gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6:

Veri Kayıt Sistemlerinin Yeteri Kadar Güvenilir Veri Üretememesi

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı veri kayıt sistemine ilişkin kurum yetkilileri ile yapılan görüşmeler ve 2015 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda Bakanlıkta Çiftçi Kayıt Sistemi ve Türkvat adlı canlı hayvan kayıtlarının tutulduğu iki önemli veri kayıt sisteminin kullanmakta olduğu tespit edilmiştir. Stratejik planda yer alan

hedefler için belirlenen performans göstergelerindeki rakamların ve yıl sonu faaliyet raporunda yer alan gerçekleşme oranlarının 2015 yılı gerçekleşme rakamları ile örtüşmediği, güncel olmayan önceki yıl verilerine Faaliyet raporunda yer verildiği tespit edilmiştir. Bu sistematik güncel olmayan veri kullanımının da seçilen ana iki veri kayıt sisteminden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Yapılan açıklamalar çerçevesinde, kurumun Çiftçi Kayıt Sistemi ve Türkvat veri kayıt sistemlerini güncel ve doğru rakamlara erişmeyi sağlayacak şekilde iyileştirilmesi gerekmektedir

Kamu idaresi cevabında; *“Türkvat ve Koyun, Keçi Kayıt Sisteminin (KKKS) nin güncel ve doğru rakamlara erişmeyi sağlayacak şekilde iyileştirilmesi, sistemin yazılım ve donanımdan kaynaklanan sorunların giderilmesi ve teknik alt yapının güçlendirilmesi amacıyla, TBS çatısı altında yer alan HBS kapsamında tek sistemde birleştirilmesine yönelik yazılım çalışmaları devam etmektedir.”denilmiştir.*

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabından da anlaşılağı üzere, bulgumuzda belirtilen hususların mevcut olduğı Kurum tarafından da kabul edilmektedir. Türkvat ve Koyun, Keçi Kayıt Sisteminin (KKKS) nin güncel ve doğru rakamlara erişmeyi sağlayacak şekilde iyileştirilmesi, sistemin yazılım ve donanımdan kaynaklanan sorunların giderilmesi ve teknik alt yapının güçlendirilmesi amacıyla, TBS çatısı altında yer alan HBS kapsamında tek sistemde birleştirilmesine yönelik yazılım çalışmalarının devam etmekte olduğı ifade edilmiştir.

Stratejik planda yer alan hedefler için belirlenen performans göstergelerindeki rakamların ve yılsonu faaliyet raporunda yer alan gerçekleşme oranlarının 2015 yılı gerçekleşme rakamları ile örtüşmediğı, güncel olmayan önceki yıl verilerine Faaliyet Raporunda yer verildiğı tespit edilmiştir. Kurumun Çiftçi Kayıt Sistemi ve Türkvat veri kayıt sistemlerini güncel ve doğru rakamlara erişmeyi sağlayacak şekilde iyileştirilmesi gerektiğı değerlendirilmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>