



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

2022 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	30

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kadrolar ve Personel Sayıları Tablosu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu	6
Tablo 3: 2022 Yılı Sonu İtibarıyla Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri.....	6
Tablo 4: Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro).....	6

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
CNS	Computer Numerical Control
GZFT	Güçlü ve Zayıf Yönler Fırsatlar ve Tehditler
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IPARD	Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TRGM	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Zanaatkârlık ve Katma Değerli Ürünler Desteği Kapsamında Endüstriyel Üretimlerin de Desteklenmesi
2. Avro Olarak Verilen Desteklere İlişkin Avro TL Kurunun Başvuru Çağrı Rehberlerinde Belirlenmesi
3. Feshedilen Sözleşmelerde Verilmiş Olan Avansların Çok Uzun Süreler Sonunda Cezai Şart Uygulanmadan Tahsil Edilmesi
4. Kırsal Turizm ve Rekreatyonel Faaliyetler Kapsamında Desteklenen Yatırımlarda Kırsal Tanımının Dışına Çıkılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

"(1) Kurumun görev ve yetkileri ise şunlardır:

a) *Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.*

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

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

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

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

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

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

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

ğ) *Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.*

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Kurumun insan kaynakları ise şu şekildedir:

Tablo 1: Kadrolar ve Personel Sayıları Tablosu

UNVANLAR / TEŞKİLAT	Başkan	Genel Koordinatör	İç Denetim Koordinatörü	I. Hukuk Müşaviri	Koordinatör	İl Koordinatörü	Denetçi	Uzman	Mütercim	Kısmi Zamanlı Uzman	Destek Personeli	Sürekli İşçi	TOPLAM
Merkez Teşkilatı	1	2	1	1	7	-	11	185	1	10	23	199	441
Taşra Teşkilatı	-	-	-	-	-	41	-	1211	-	42	230	562	2086
GENEL TOPLAM	1	2	1	1	7	41	11	1396	1	52	253	761	2527

Kurumun merkez ve taşra teşkilatında toplam 2527 personel istihdam edilmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 502'nci maddesi gereğince, Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüz seksen kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez. Taşra personeli için ise böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Yukarıda yer verilen tabloda, merkez teşkilatı için öngörülen personel sayısı aşılmış gibi görünse de, gerçekte merkez teşkilatı için tahsis edilmiş olan 180 kadronun 46'sı boş olup, geçici görevlendirilen personel nedeniyle bu sayıya ulaşıldığı anlaşılmıştır.

04.10.2019 tarihli ve 30908 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi" konulu 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre, IPA yönetimine ilişkin sorumlulukları bulunan kurumlar ile TKDK'nın bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu kamu idareleri aşağıda gösterilmiştir.

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

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

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

3- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO): Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı görevlendirilmiştir. Türkiye'ye IPA II altında sağlanacak fonların mali yönetiminden, işlemlerin mevzuata uygun ve düzenli olarak yapılmasından, iç kontrol sisteminin etkin olarak çalışmasından, IPA çerçevesinde oluşturulan sistemin izlenmesinden genel olarak sorumludur.

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

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

6- Yönetim Otoritesi (MA): Bakanlık TRGM'ye (Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) bağlı Avrupa Birliği Yapısal Uyum Yönetim Otoritesi Daire Başkanlığı olup, IPARD Programını etkin, etkili ve doğru bir şekilde yönetmekten sorumludur.

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

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

TKDK'nın 2022 yılı bütçe gerçekleştirmeleri 2 numaralı tabloda, 2022 yılı itibarıyla IPARD-II bütçe ve fon kullanımı ise 3 ve 4 nolu tablolarda yer almaktadır.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

GİDER KODU	GİDER TÜRÜ	2022 Bütçe Ödeneği (TL)	2022 Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Gerçekleşen Giderlerin Bütçedeki % Payı
01	PERSONEL GİDERLERİ	662.469.781	628.413.033	74,50
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	134.353.219	126.681.102	15,02
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	103.076.869	83.547.796	9,91
05	CARİ TRANSFERLER	1.762.000	1.447.202	0,17
06	SERMAYE GİDERLERİ	3.386.000	3.379.567	0,40
	TOPLAM	905.047.869	843.468.700	100,00

Tablo 3: 2022 Yılı Sonu İtibariyle Tedbir Bazlı Gerçekleşen Destek Ödemeleri

31.12.2022 İTİBARIYLA GERÇEKLEŞEN ÖDEMELER (TL ve Avro)						
TEDBİR	AB KATKISI (TL)	AB KATKISI (AVRO)	ULUSAL KATKI (TL)	ULUSAL KATKI (AVRO)	KAMU KATKISI (TL)	KAMU KATKISI (AVRO)
101	1.112.282.488,63	126.127.844,49	370.723.342,78	42.035.167,41	1.483.005.831,41	168.163.011,66
103	1.268.658.297,47	117.920.419,77	422.886.103,93	39.306.807,07	1.691.544.401,40	157.227.227,20
201	10.087.163,29	870.929,75	1.780.087,71	153.693,46	11.867.251,00	1.024.623,25
202	34.849.465,19	2.407.211,41	23.040.250,12	1.754.302,87	57.889.715,31	4.161.514,28
302	2.811.294.278,23	236.150.715,97	937.098.135,50	78.716.909,86	3.748.392.413,73	314.867.626,24
501	13.552.136,00	1.360.109,66	2.391.553,39	240.019,34	15.943.689,39	1.600.129,02
TOPLAM	5.250.723.828,81	484.837.231,05	1.757.919.473,43	162.206.900,01	7.008.643.302,24	647.044.131,65

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

Tablo 4'de görüldüğü üzere, 2022 yılı itibariyle IPARD-II bütçe ve fon kullanımı özetle şu şekildedir:

Tablo 4: Tedbir Bazlı Bütçe ve Fon Kullanım Durumu (Avro)

TEDBİRLER	2014-2020 BÜTÇE	ÖDEME	ÖDEME SONRASI KALAN BÜTÇE	DEVAM EDEN SÖZLEŞME*	KALAN BÜTÇE
101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	155.740.000	126.127.844	29.612.156	8.621.541	20.990.615
103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar	153.100.000	117.920.420	35.179.580	13.783.847	21.395.733
201-Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım Tedbiri	3.720.000	870.930	2.489.070	82.811	2.766.259
202-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı	21.960.000	2.407.211	19.552.789	5.731.913	13.820.875
302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirmesi	258.800.000	236.150.716	22.649.284	138.608.164	-115.958.880
501-Teknik Destek	7.680.000	1.360.110	6.319.890	501.459	5.818.431
TOPLAM	601.000.000	484.837.231	116.162.769	167.329.735	-51.166.966

* Devam eden sözleşme tutarları 2022 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur (19,934) baz alınarak hesaplanmıştır.

2014-2020 dönemini kapsayan IPARD II AB Katkısı bütçesi 601 milyon avro olup, bütçenin son kullanım tarihi 31.12.2023'tür. 2022 sonu itibariyle ödemesi yapılan tutar ise yaklaşık 484 milyon avrodur. Ayrıca 2022 yılı sonu itibariyle yaklaşık 167 milyon avro ödemesi planlanan devam eden sözleşme bulunmaktadır. IPARD II bütçesinden ödenen tutar düşüldüğünde yaklaşık 116 milyon avro, bu tutardan da ödenmesi planlanan devam eden sözleşme tutarları düşüldüğünde ise yaklaşık 64 milyon avroluk bütçenin 2023 yılında sözleşmeye bağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda sözleşme imzalama süreci devam eden 11. Başvuru Çağrı İlanı kapsamında 2023 yılında 23.03.2023 tarihi itibarıyla imzalanan ve AB Katkısı bütçesi yaklaşık 33 milyon Avro tutarındaki 917 adet sözleşmeyle birlikte toplam 1.390 adet ve AB Katkısı bütçesi 52 milyon Avro tutarında sözleşme imzalanması öngörülmektedir. (2023 yılında imzalanan ve imzalanması öngörülen sözleşmelerin tutarları 2022 Aralık ayı için Komisyon tarafından Türkiye için yayımlanan kur (19,934) baz alınarak hazırlanmıştır. Sonuç itibarıyla, 2022 yılında kullanılmayan fon bulunmamaktadır.

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

TKDK'nın kuruluş amacı, AB ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi çerçevesinde IPARD Programı fonlarını kullandırmaktır. IPARD Programı, AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere destek olmak amacıyla oluşturulan, Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın Kırsal Kalkınma bileşenidir. Bu program, AB'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlamaktadır.

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

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

2021-2027 yılları arasında uygulanacak IPARD III Programı da Avrupa Komisyonu

tarafından alınan kararlar kabul edilerek onaylanmış olup, Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve Finansal Anlaşmanın imzalanması ile birlikte uygulanmaya başlanacaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finansal tablolar yıllık olarak hazırlanıp, bütün bir finansal yılı kapsamakta ve yıllık hesaplar TKDK Başkanı tarafından onaylanmaktadır.

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

Kurumun mali raporlama sistemi iki şekildedir:

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

- Aylık Raporlar: Defteri Kebir, Mizan

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları,

Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

1. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.
2. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.
3. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
4. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5. Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve

zamanında yayımlanmıştır.

7. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.
10. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.
11. İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.
12. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.
13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.
14. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

15. İlgili İdare 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmamakla birlikte İdare Faaliyet Raporu hazırlanmış olup anılan Kanun'un 41'inci maddesine nazaran eksiklikleri bulunmaktadır.
16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

17. 5018 sayılı Kanun'a ve dolayısıyla Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine tabi olunmaması nedeniyle Kamu İdaresinin birimleri tarafından iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi söz konusu değildir.
18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 20 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 11'i doludur.
19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Zanaatkârlık ve Katma Değerli Ürünler Desteği Kapsamında Endüstriyel Üretimlerin de Desteklenmesi

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

İdare tarafından söz konusu desteklerin verildiği alt sektörün adının IPARD-II Programı'nda değiştirilerek, "Zanaatkârlık ve Katma Değerli Ürünler" yapıldığı belirtilmişse de zaten bu husus bulgumuzda da bu adla yer almaktadır. Aslında IPARD-II Programı incelendiğinde, gerek İngilizce metninde gerekse bu metinle uyumlu Türkçe

tercümesinde ifade edilen kapsam, hem mevcut uygulamadan hem de ilgili idarenin tespitimize getirdiği açıklamalarda belirttiği hususlardan çok daha dar bir çerçeveye işaret etmektedir. Nitekim, Program'ın 8.2.7.3 maddesinde “Tarımsal ürünlere dayalı el sanatları ve zanaatkar elinden çıkmış katma değerli ürünlerin desteklenmesi...” (Supporting crafts and artisanal added value products based on agricultural products...) denilmek suretiyle, gerek el sanatları ve gerekse zanaatkâr elinden çıkmış katma değerli ürünlerin, tarımsal ürünlere dayalı olması gerektiği belirtilmiştir. Böyle olmakla birlikte, buradaki ifadenin kastı aşan, özensiz seçilmiş bir ifade olduğu ve Program'ın bütünü ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir. Bu sebeple buradaki mütalaamız, bu tanımdan ari olarak geçmiş yıl raporumuzda yer verilen çerçevede olacaktır.

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

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

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

Dokumacılık alanında, örneklem seçilerek ziyaret edilen firmaların kahir ekseriyetinin Denizli Organize Sanayi Bölgesinde yer alan firmalar olduğu ve bu firmaların, aldığı destek ile temin ettiği ve çoğunluğu yabancı menşeli olan makinalarda, çözümlü levendi de denilen büyük bobinlerde yer alan iplikten kumaş dokumakta olup, nihai ürün üretmediği ve yarı mamul madde üreterek dokunmuş bu kumaşa ihtiyaç duyan havlu ve bornoz üreticilerine tedarik sağladığı anlaşılmıştır. Burada yapılan üretimin, tüm yönleri ile endüstriyel bir üretim olduğunu söylemekte hiçbir beis bulunmamaktadır.

Bu konudaki hatalı uygulamaların yalnızca Denizli ilinde verilen desteklerle sınırlı olmadığı, bu sektör kapsamında verilen desteklerin hemen hepsinin büyük işletmelerde gerçekleştirilen fabrikasyon üretimler için verildiği, faydalanıcıların daha ziyade büyük markalara fason üretim gerçekleştirdiği yerinde yapılan incelemelerde müşahade edilmiştir.

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

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

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

Yine IPARD-I programı'nın "Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve

geliştirilmesi" başlıklı 1.2.4.3 bölümünde, “*Geleneksel Türk El Sanatları, Anadolu’da binlerce yıl yaşamış olan çeşitli medeniyetlerin kültürel miraslarını orijinal ve özgün değerlerle bir araya getirmiştir.*” denilerek, IPARD Programı'nın amacına yönelik uygun el sanatlarına dair tanımların, el sanatlarının onaylanmasından sorumlu kurum olan Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yayımlanan resmi belgelendirmeye dayalı bir şekilde Yönetim Otoritesi tarafından hazırlandığı ifade edilmiştir ki bu husus, hem söz konusu destek ile toplumsal ve kültürel sonuçlar da hedeflendiği yönündeki tespitimizi hem de “el sanatı” kavramından ne anlaşılması gerektiği yönündeki düşüncemizi doğrular niteliktedir.

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

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

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

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

Zaten, “Zanaatkarlık Ve Katma Değerli Ürünler” bağlamında TKDK tarafından hazırlanan "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilmiş tanımlar bir vakıyken, “Uygun Harcamalar Listesi”nde CNC takım tezgâhı başta olmak üzere endüstriyel üretim

makinalarına yer verilmiş olması, kaynakların yanlış yerde kullanılması bağlamında maliyeti yüksek bir çelişkidir. Hiç kuşku yok ki burada kastedilen maliyet, bahse konu tezgahların maliyeti değil yapılan hatanın devlete olan maliyetidir. Zira CNC tezgâh, sadece anlamı itibarıyla bile bu yaklaşımımızı doğrular mahiyettedir. Nitekim CNC kısaltmasının açılımı, "Computer Numerical Control" olup, emek yoğun bir imalat sürecini değil, insan faktörünün etkin olmadığı bir imalat sürecini ifade eder. Hatta CNC tezgâhları, bilgisayara yüklenmiş tasarımların, üretim esnasında insan müdahalesi söz konusu olmaksızın seri ve hassas biçimde üretilmesinin sağlandığı araçlardır.

Raporumuza idarece verilen cevaplarda yer alan "CNC tezgâh kullanımı özel bir eğitim, bilgi ve tecrübe gerektirmekte olup klasik anlamda bir zanaatkârlık olarak görülmesi de yakınlık göstermektedir." ya da "sanayi üretiminde hammaddenin mamul ve/veya yarı mamul maddeye dönüştürülmesinde CNC teknolojisi kullanımı artık tercih konusu olmak bir yana zaruret halini almıştır." veya "...uygun harcamalar başlığı altındaki makine ekipmanların CNC gibi teknolojik makineleri de kapsadığı yönünde program değişikliği talebi IPARD III Programı modifikasyonlarına dâhil edilmek üzere Yönetim Otoritesi'ne iletilmiştir." ifadeleri, adeta desteklerin kullanılması konusunda düşülen hatanın ikrarı mahiyetindedir.

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

Konuya bu yönüyle baktığımızda ve "Uygun El Sanatları Listesi"nde yer verilen tanımları da dikkate aldığımızda, zanaat sözcüğünün itibar edilmesi gereken anlamının, el ustalığı isteyen işler olması gerekir ki geleneksel mimariye yapılan atıflar da bu yaklaşımı destekler mahiyettedir. Özetle, bulgudaki değerlendirmemiz, insan faktörünün etkin olmadığı bir imalat sürecini ifade eden bu makinaların, zanaatkârlık ve el sanatlarına ilişkin bir desteğe konu olmaması gerektiği yönündedir.

Aynı sorunla, Denizli'de "Cam eşya" alanında faaliyet gösteren işletmede de karşılaşılmış, web sayfası ya da katalogları bulunmayan firmanın belli bir ürün

çalışmadığı ve/fakat sipariş usulü çalışarak 16 bin çeşit ürüne ilişkin siparişleri karşıladığı ve hâlihazırda üretilen ürünlerin şarap kadehi, viski şişesi, vazo tarzındaki ürünler olduğu görülmüştür. Firmanın hammaddeden üretim yapmadığı, üretilmiş cam eşya üzerinde kesme, rodaj, marka basımı ve en nihayet parlatma gibi işlemler yaptığı; müşteri profili incelendiğinde ise -ki müşteri listesi “İş Planı”nda da yer almaktadır- aralarında ülkenin bu konuda öncü ve lider kuruluşunun da olduğu büyük markalara fason üretim gerçekleştirdiği anlaşılmıştır. Burada bahsi geçen fason üretimin, malzemesi marka sahibi tarafından karşılanarak başka firmaya yaptırılan üretim olduğunu da ifade etmek gerekir. Söz konusu bu işletmede de, yapılan üretimin endüstriyel üretim olduğu tereddüde yer bırakmayacak ölçüde açıktır.

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

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

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

Bu çerçevede, yapılan hatayı bahse konu kavrama yeni bir anlam yazarak “zanaatkârlığı geniş anlamıyla yorumlamak gerekli olup, bu sektörde ekonomik anlamda kârlı ve sürdürülebilir olan ve ülkeye katkı sağlayacak projelere destek verilmesi

zaruridir” biçiminde izah etmek de olası değildir.

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

Oysaki Program'ın uygulanmasındaki sapma tam da burada ortaya çıkmakta ve belli alt sektörlerde Organize Sanayi Bölgelerinde sürdürülen endüstriyel üretim tarzının bile desteklenmesi, IPARD-II Programı'nda yer alan “kırsal alanlarda hanehalkı gelirlerini doğrudan artırarak, ekonomik ve sosyal bakımdan daha iyi bir bölgesel dengeye katkı sağlamak” ve “kırsal nüfusun azalmasının tersine çevrilmesi” amaçlarından çok uzak düştüğü gibi, tersine bir etki ortaya çıkmasına da sebep olmaktadır.

Kamu İdaresince verilen cevap olumlu bir yaklaşım içerse de bulguda yer verilen hususun yalnızca "Uygun El Sanatları Listesi"ne dayandırıldığı düşünülmesi temel bir hatadır ve bu hata hiç kuşku yok ki alınacak kararlar ve izlenecek yolu da hatalı kılacaktır ve yukarıda işaret edilen sapmayı süregelen hâle getirecektir.

Gerçekten de, bulguda üretim ve faaliyet bağlamında Uygun El Sanatları Listesi'nde yer alan tanımlara yer verilmişse de söz konusu bu Liste'nin kaynağı IPARD Programı'dır ve bu Liste'de somutlaşan ihtiyaçlar IPARD Programı'nın perspektifi çerçevesinde yapılan GZFT analizine dayalı olarak tespit edilmiştir.

IPARD Programı'yla hedeflenen amacın ne olduğunu açıkça ortaya koyan pek çok ifadeye Program'da yer verilmiştir. Bu bağlamda, Program'ın "Kırsal Ekonomi ve Yaşam Kalitesi" bahsinin ele alındığı 3.4 numaralı bölümünde "El sanatları ve el emeği gerektiren katma değerli ürünler" başlığı altında yer alan açıklamalar bu bahisten ne anlamamız gerektiğini açıkça ortaya koymakta ve bölüm başlığından da anlaşılacağı üzere "el emeği gerektiren katma değerli ürünler" desteğin konusu olarak belirlenmektedir. Şu hâlde Kamu İdaresinin ifade ettiği şeyi yaparak Program ekinde yer alan Uygun El Sanatları Listesi'nin revize edilmesi sorunu çözmeyecektir. Zira söz konusu Liste, Program amaçlarına uygun ve/fakat uygulama hatalıdır ve listenin revize edilerek hatalı uygulamaya mütenasip hâle getirilmesi, bu defa listenin ve uygulamanın IPARD Programı'na aykırı olması sonucunu doğuracaktır. Nitekim, yukarıda da belirtildiği gibi Program, yapılmış GZFT analizine dayalı olarak tespit edilmiş ihtiyaçlar

dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Öte yandan IPARD II Programının bu tedbir bağlamında temel düsturu sayılabilecek; “...yeni işler yaratmak suretiyle istihdamın desteklenmesi ve iş faaliyetlerinin geliştirilmesi yoluyla mevcut işlerin korunması, bu şekilde kırsal alanlarda ekonomik faaliyet düzeyinin yükseltilmesi ve kırsal nüfusun azalmasının tersine çevrilmesi...” amacınının gerçekleşmesinin temel şartınının, kırsal olan alanla kırsal olmayan alanın, kesin fakat gerçekçi bir yaklaşımla ayrılması gerektiğine bağlı olduğu da unutulmamalıdır.

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

Yukarıda verilen tüm örnekler ve açıklamalar bağlamında endüstriyel üretimin desteklenmesi, üçüncü dönem için daha da azalmış olan IPARD bütçesinin, çerçeve mevzuat ile öngörülmüş alanlara ve doğru seçilmiş faydalanıcılara daha fazla sayıda yönlendirilmesini de imkânsız kılmaya devam edecektir.

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

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

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

İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar” Tedbiri kapsamında da yine seçilen faaliyet alanına göre farklılık göstermekle birlikte en az 30.000 ve en fazla 3.000.000 avrodur.

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

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

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

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

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

Rastgele seçilmiş tarihler üzerinden, örneğin 16.12.2021 tarihindeki 17.1957 Türk lirası olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası avro alış kuru ya da 9’uncu çağrı döneminde başvuru son teslim tarihinden bir yıl sonrası olan 05.07.2021 tarihindeki 10.2870 Türk lirası olan avro alış kuru ve kurdaki bu artışın yatırım maliyetlerine etkisi dikkate alındığında, destek

ödemesine esas olarak belirlenen kurun faydalanıcı yönüyle nasıl bir sorun teşkil ettiği kolaylıkla fark edilebilecektir.

Faydalanıcıların, kurdaki hızlı ve kalıcı değişikliklerden en az düzeyde etkilenmesi ve kura dayalı kaygılarının bertaraf edilebilmesi için, belirtilen alt ve üst limitlerin hesaplanmasında kullanılan avro kurunun, devletçe döviz cinsinden verilen diğer desteklerde olduğu gibi, ödeme belgesi tarihindeki “Gösterge Niteliğindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kurları” listesinde yer alan döviz alış kurlarının esas alınarak ödenmesi, yukarıda yer verilen olumsuzlukları büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

İlgili Kamu İdaresince, faydalanıcılara yapılan ödemelerin Türk lirası olarak yapıldığı ve bunun da Sektörel Anlaşma'nın 41'inci maddesinin birinci fıkrasındaki “*Türkiye Cumhuriyeti alıcılara yapılan ödemelerin;*

(a) ulusal para birimi cinsinden yapılmasını ve uygun bir şekilde IPARD II avro hesabına borç kaydedilmesini sağlar” hükmünün gereği olduğu ifade edilmişse de bu hususun, kurun birkaç yıl geçerli olacak bir şekilde Başvuru Çağrı Rehberi'nde belirlenmesi gerektiği ve bunun da söz konusu Anlaşma'nın hükmü ve Avrupa Komisyonu'nun kararıymış gibi anlaşılması ve tarafımıza iletilmesi gerçekçi değildir.

Hatta anılan Sektörel Anlaşma'nın "Döviz Kuru ve Faiz" başlıklı 42'inci maddesinin birinci fıkrasında, “*Türkiye Cumhuriyeti, avro ve ulusal para birimi arasında kayıt altına alınan dönüşüm oranının Komisyon'un Türkiye Cumhuriyeti için, harcamanın program otoritesinin hesaplarına kaydedildiği ay itibarıyla belirlediği aylık avro muhasebe oranı olmasını temin eder.*” denildikten sonra anılan fıkranın birinci bendinde, “*...yapılan ödemelerde, hesaplarda gösterilen tarih, alıcıya ödeme emrinin düzenlendiği tarihtir.*” denilmek suretiyle kurun belirlenmesinde harcamanın program otoritesinin hesaplarına kaydedildiği ve alıcıya ödemenin yapıldığı tarihe atıf yer almaktadır.

Diğer yandan ilgili İdarece, “Bulguda bahsi geçen kur bilgisi, sektör alt ve üst limitlerinin TL bazında belirlenmesi haricinde herhangi bir aşamada kullanılmamaktadır.” denilse de bu ifadenin ne anlama geldiğini anlamak güçtür. Zira alt ve üst limitler dâhilindeki hesaplamalar, faydalanıcıların Kuruma sunduğu ve ödemeye esas hak ediş diyebileceğimiz Ödeme Talep Paketi'nde yer alan ve uygun bulunan harcamalar esas alınarak hesaplanacak tutarla ilgilidir. Yani bir faydalanıcının IPARD II'nin 11'inci Çağrı Döneminde limit dâhilinde yaptığı 500 bin avro harcamanın tamamının uygun bulunduğunu düşünürsek, kendisine

yapılacak ödemede esas alınacak kur, 14,3166 Türk lirası olacaktır. Bu çağrı dönemi için yatırım süresinin 12 ay olarak belirlendiği ve IPARD II Uygulama dönemi 31 Aralık 2023 tarihi itibarıyla tamamlanacağından ödemelerin en geç bu tarih itibarıyla tamamlanmış olması gerektiğinin faydalanıcılara Başvuru Çağrı İlanı ve Rehberi ile duyurulduğu dikkate alındığında, konunun güncel kurla bağlantısı daha iyi anlaşılacaktır. Bu bağlamda, yatırımcı hâlâ tamamlayamamış olan yatırımcı örneğinin 10.07.2023 tarihinde Ödeme Talep Paketini kuruma ilettiğinde avro kuru kabaca 28,30 Türk lirası olsa da harcaması 14,3166 liralık kur üzerinden hesaplanmış olacaktır.

Kamu İdaresince ileri sürülen güncel kurdan ödeme yapılması hâlinde, faydalanıcının kayıp yaşanmayacağı düşüncesi ile yatırımlarını sözleşmenin izin verdiği en uzun sürelerde tamamlamaya çalışması gibi bir durumun ortaya çıkacağı varsayımı da gerçekçi ve makul değildir. Kurdaki yükseliş nedeniyle finansman imkânı azalan faydalanıcının, yatırımcı zaten izin verilen en uzun sürede gerçekleştirmek zorunda kaldığı bir vakıadır. Kaldı ki, "en uzun süre" denilen süre TKDK tarafından belirlenen süre olup, şayet bu süreler gerçekçi bulunmuyorsa, değiştirmek ve sürelere uyulmasını sağlamak yine ilgili Kamu İdaresi'nin uhdesindedir.

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

BULGU 3: Feshedilen Sözleşmelerde Verilmiş Olan Avansların Çok Uzun Süreler Sonunda Cezai Şart Uygulanmadan Tahsil Edilmesi

IPARD Programı kapsamında sözleşme yapılmış faydalanıcılara verilen avanslarda, toptan geri alım kararı neticesinde geri alınan avanslar için faiz uygulanmadığı ve bunun da, kimi faydalanıcılar tarafından istismar edildiği ve avansın

kendisinin adeta bir yatırıma dönüştürüldüğü anlaşılmıştır.

Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından birlikte finanse edilen destek programı IPARD kapsamında verilen mali destekler kapsamında yararlanıcılara, 2020 yılı sonu itibarıyla Kurum ile geçerli bir sözleşmesi bulunması durumunda kamu katkısının azami %50'si oranında avans ödemesi yapılmasına başlanmıştır.

Bu çerçevede, 1966 adedi 2021 ve 2022 yıllarında olmak üzere toplamda 2362 adet proje için 2,46 milyar Türk lirası avans ödemesi yapılmıştır. Bunlardan yalnızca 396 adedi 2020 yılı öncesini de kapsayan avanslardır ve 202 Tedbiri kapsamında LEADER Yaklaşımı-Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması için verilmiştir. Bu kapsamda verilen avanslar zaten daha önceden de verilmekte olup sözleşmeye esas toplam bütçenin %10'unu geçmeyen tutardadır.

2020 yılı sonu itibarıyla ödenen 1966 avanstan 226 adedi, projeler yatırıma başlanmadığı için sözleşmeleri feshedilerek söz konusu bu avanslar için toptan geri alım kararı verilmiştir. Bahse konu bu avansların toplam tutarı ise 243.117.927,05 Türk lirası olup, verilen tüm avansların %10'u gibi yüksek bir orana tekabül etmektedir.

Bu avansların ödenmesi ile geri alınması arasında geçen süreler birbirinden farklı olmakla birlikte ortak yanı, tüm sürelerin çok uzun olmasıdır. Gerçekten de, toptan geri alıma konu olan 226 adet avansın sadece 25'i 100 günün altında olup, bunların 17 adedi 60-99 gün arasındadır ve yalnızca 4 adedi 20 günün altındadır.

Diğer 201 avansın verilmesi ile geri alınması arasında geçen süreler ise 100 ile 713 gün arasında değişmekte olup, ortalaması 257 gündür.

Söz konusu avans uygulaması, şekli ve yapısı bakımından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde yer alan bütçe dışı avansa (ön ödeme) benzemektedir. 5018 sayılı Kanun'un anılan 35'inci maddesinde düzenlenen avans bahsi, Ön Ödeme Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile ayrıntılı olarak ele alınmış ve 7'inci maddesinde, sözleşmelerinde belirtmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla yüklenicilere yapım işlerinde yüklenme tutarının % 15'ine kadar bütçe dışı avans verilebileceği; bu oranın üzerinde avans verilmesini zorunlu kılan durumlarda ise T.C. Merkez Bankasının kısa vadeli avanslara uyguladığı oranda faiz alınmak kaydıyla, yüklenme tutarının yüzde 30'unu aşmamak üzere belirlenecek oranda bütçe dışı avans verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Her ne kadar Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi değilse de söz konusu örnek, kamunun verdiği avanslarda, değil avansın mahsubunda gecikme yaşanmasının bir cezai şartının bulunması, avans ödemesinin bile faiz ile bedellendiğine vurgu yapmak için verilmiştir.

IPARD kapsamında AB kaynakları ve eşfinanman ile ulusal bütçeden bu kaynaklara eklenmek suretiyle verdiği desteklerde kurum zararına yol açmayacak bir tutum izleyerek, faydalanıcı ile yapılan sözleşmelerde avansın mahsup süresi ve uygulanacak cezai şarta ilişkin düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler Kapsamında Desteklenen Yatırımlarda Kırsal Tanımının Dışına Çıkılması

Yapılan incelemede, "Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler" kapsamında desteklenen yatırımlarda, kırsal alan tanımı dışına çıktığı anlaşılmıştır.

Kırsal kalkınma destekleri kapsamındaki en temel sorunlardan birisi bugüne kadar, kırsal alan kavramından ne anlaşılması gerektiği yönünde belirgin ve net bir çerçevenin çizilmemesi ve kırsal alan tanımının, coğrafi ve sosyoekonomik koşullar ile gelişmişlik düzeyi başta olmak üzere konuya etki eden tüm parametreler dikkate alınarak güncellenmemiş olmasından kaynaklanması olup diğeri de ana akım turizm ile kırsal turizm kavramları arasındaki farkın tefrik edilememesi olduğu görülmektedir.

2019 yılından itibaren raporladığımız bu hususta ilgili Kamu İdaresi tarafından nihayet harekete geçilmiş ve Türkiye İstatistik Kurumu, Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile görüşmeler yapılarak, Türkiye İstatistik Kurumunun 04.07.2023 tarihli yazısında ifade edildiği gibi "...uluslararası standartlara uygun, sürdürülebilir bir yapının geliştirilmesi ve bu düzeyde istatistik üretilmesi amacıyla fiili kent-kır yapısını daha doğru yansıtan 'Yoğun kent, orta yoğun kent ve kır' ayrımında bir sınıflama çalışması yapılmıştır."

Bu gelişme nedeniyle söz konusu desteklerin bundan sonra bu ölçüye uygun olarak yapılacağını kabul etsek de, ana akım turizm ile kırsal turizm kavramları arasındaki farkın tefrik edilememesi, kaynakların hatalı kullanımına yol açacak bir başka etken olarak varlığını sürdürmektedir.

Kamu İdaresinin cevabında yer verilen "Bulguda bahsi geçen ve IPARD II Programında

yer alan 'Kıyılar ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye'nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerinin tanıtılması gerekmektedir.' ifadesi, ana akım turizm faaliyetlerinin kapsam dışı bırakılması gerekliliğini ifade etmemektedir. Bunun yanında, bulguda ana akım turizm ile ilişkilendirilen yatırımın ana akım turizm faaliyeti olduğunu belirleyecek somut bir unsur da bulunmamaktadır." yaklaşımı, IPARD Programı ile mütenasip değildir.

Nitekim, Kamu İdaresinin "...ana akım turizm ile ilişkilendirilen yatırımın ana akım turizm faaliyeti olduğunu belirleyecek somut bir unsur da bulunmamaktadır." şeklindeki yaklaşımı, zaten hemen öncesinde zikredilen ve IPARD Programında yer alan metin ile tekdüz edilmektedir. Zira Program'ın yukarıda yer verilen ve "Kırsal Ekonomi ve Yaşam Kalitesi" başlıklı 3.4. numaralı bölümünde bulunan bu düzenleme ile ana akım turizmden ne anlaşılması gerektiği açıkça ortaya konulmakta olup ana akım turizm kavramından, "kıyılar ve başlıca turizm beldeleri" ile özdeşleşmiş turizm faaliyetinin anlaşılması gerektiğinin altı çizilmektedir.

Öte yandan Program'ın anılan bölümünün "Kırsal Turizm ve Rekreasyon Faaliyetleri" başlıklı kısmını bir bütün olarak görmek hangi kavramdan neyin kastedildiğini anlamak ve kapsamı belirlemek için önem arz etmektedir. Bu bölüm tam olarak şu düzenlemeyi içermektedir: *"Ülkenin arkeolojik, tarihî ve doğal kaynaklarına; yerel özelliklere ve kırsal turistik mekanların çokluğuna rağmen halen Türkiye'de kırsal turizm yaygın ve profesyonelleşmiş düzeyde değildir. Alternatif mekan arayan insanların değişen talepleri ile kırsal turizm Türkiye'nin kırsal kalkınmasında önemli bir rol oynayabilir. Kıyılar ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye'nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerini tanıtması gerekmektedir. Bunu, bahsi geçen yerlerdeki altyapıyı geliştirmeden başarmak olanaksızdır. Yeni konaklama tesisleri ve rekreasyonel alanlara ihtiyaç olduğu gibi hâli hazırda mevcut olan tesislerin de yenilenmeleri gerekmektedir."*

Söz konusu bölümün ifadesi gayet açık olup buradan çıkartılacak sonuç, taşıdığı potansiyele rağmen Türkiye'de kırsal turizmin yaygın ve profesyonelleşmiş düzeyde olmadığı ve kırsal kalkınmada önemli bir rol oynayabilecek bu yerlerin tanıtıma ve altyapısının geliştirilmesine ihtiyacı olduğudur.

Burada yer alan "Kıyılar ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye'nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerini tanıtması gerekmektedir." ifadesinin, bahsi geçen yüksek potansiyele ve bu potansiyelin ihtiyaç duyduğu ilgiye işaret etmek için

kullanıldığı oldukça açıktır. Bunu, kıyıları ve başlıca turizm beldelerinde kırsal turizm desteği verilebilir ama kırsal bölgelerin gelişmesini sağlayacak alternatif turizm faaliyetlerine de destek olunmalıdır, şeklinde anlamak hem IPARD Programının ruhuna hem de Program'da yer alan sayısız ifadeye aykırı olacaktır.

Nitekim Program'da birçok yerde geçen kırsal turizmin geliştirilmesi kavramı, "Konaklama, yemek hizmeti ve rekreasyon tesisleri oluşturulması ve mevcut tesislerin koşulları ve kapasitelerinin iyileştirilmesi"ne bağlı olarak, kırsal alanlarda yaşam koşullarının kalitesinin iyileşmesi, yeni iş alanları oluşması, kültürel ve doğal varlıkların tanıtımı ve korunması amacı ile birlikte ele alınmaktadır.

Zaten Kültür ve Turizm Bakanlığınca hazırlanan "Türkiye Turizm Stratejisi de benzer kavramlar üzerine kurulu olup, yer verilen *"Ülkemiz kıyı turizmi yanı sıra, alternatif turizm (sağlık ve termal turizm, kış sporları dağ ve doğa turizmi, yayla turizmi, kırsal ve eko turizm, kongre ve fuar turizmi, kruvaziyer ve yat turizmi, golf turizmi, v.b.) gibi turizm türleri açısından da eşsiz imkanlara sahip bulunmaktadır."* ifadesinde "kıyı turizmi" ile alternatif turizm kategorisinde sayılan "kırsal ve eko turizm" ayrı tutulmuştur.

Bu anlayışın sürdürülmesi, söz konusu desteklerin anayasası kabul edilebilecek IPARD Programı'nın ihlali anlamına gelecektir. Örnekle seçilen tüm illerde aynı durumla karşılaşılsa da, somut bir örnek vermek gerekirse, Trabzon Yomra'da finansal destek sunulan otel çarpıcı bir örnektir. IPARD programındaki "Kıyıları ve başlıca turizm beldelerindeki ana akım turizme ek olarak Türkiye'nin yüksek doğal, arkeolojik, kültürel değerlerinin tanıtılması gerekmektedir." vurgusunun, bu otelin web sayfasında kendi tanıtımını yaptığı şu satırlarla boşa çıkartıldığını söylemek çok da yanlış olmayacaktır: "Otelimiz, Trabzon'da mavi ile yeşilin en mükemmel noktada bulunduğu turistik bölgesi Kaşüstü'nde konumlandırılmış olup plaj ve restoranlarına çok yakın bir mesafededir."

Burada yol açılan çelişki, tüm çıplaklığı ile zuhur etmekte ve Program hedefinden ne kadar uzaklaşıldığı ve sonuçta gelinen yerin, ana akım turizm ile şehir oteli kavramının bir harmanı olduğu çarpıcı biçimde görülmektedir.

Buradaki örnek, yaygın olan bir durumun misali olarak verilmiş olup, ne yazık ki benzer örneklere ziyaret edilen diğer illerde de sıkça rastlanmış ve kırsal turizm destekleri bağlamında doğru uygulama örneklerinin yanlış uygulama örneklerine nazaran istisna teşkil ettiği görülmüştür.

Özetle, Tedbir kapsamında verilen desteklerin, az sayıdaki istisna dışında, deniz tatilini hedefleyen oteller ile şehir oteli niteliğindeki otellere verildiği, yatırımlar arasında “yeme içme tesisi” adı altında yapılan fakat düğün salonu olarak faaliyet gösteren yatırımlar da bulunduğu yaptığımız tespitlerle anlaşılmıştır.

Her ne kadar ilgili Kamu İdaresi "Kurumumuz tarafından düğün salonlarına herhangi bir destek verilmemekte olup, başvuru aşamasında sunulan teknik proje kapsamında gerçekleştirilen incelemelerde, yeme-içme tesisi olarak düğün salonu amacı ve ismi taşıyan ve gelin-damat odası ve benzeri mahal adlarıyla planlanan yatırımlar uygun görülmemektedir." demiş olsa da, Malatya ve Elazığ ili Karakovan ilçesinde yapılan kimi yatırımların, düğün organizasyon hizmeti vermek amacıyla projelendirildiği yerinde yapılan incelemelerle anlaşılmıştır.

Farklı illerden seçilen örneklem üzerinden yapılan incelemeyle elde edilen sonuçlar, bu kapsamda verilen desteklerin, politika belgelerine aykırılığını ve başvuruların, desteğin amacına uygun olmayan faaliyet gösterdiğini açıkça ortaya koymakta olduğundan, verilen desteklerin IPARD Programı'na uygun bir anlayışla yalnızca kırsal turizmi destekleyecek şekilde kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

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

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
302-3 Sektör Kodlu "Zanaatkârlık Ve Katma Değerli Ürünler" Desteği Kapsamında Endüstriyel Üretimlerin de Desteklenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Gereği yapılmadığı için yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Avro Olarak Verilen Desteklere İlişkin Avro/TL Kurunun Başvuru Çağrı Rehberlerinde Belirlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Gereği yapılmadığı için yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Kısmi Zamanlı Uzman Çalıştırılmasının Mevzuatıyla Belirlenmiş İlke ve Hükümlerin Dışında Gerçekleşmesi ve Bu Uzmanların Sınavsız Olarak Kamu Görevine Girişinin Sağlanması	2021	Yerine Getirilmedi	Gereği yapılmadığı için yeniden bulgu konusu yapılmıştır.