



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI

**2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2018

İÇERİK

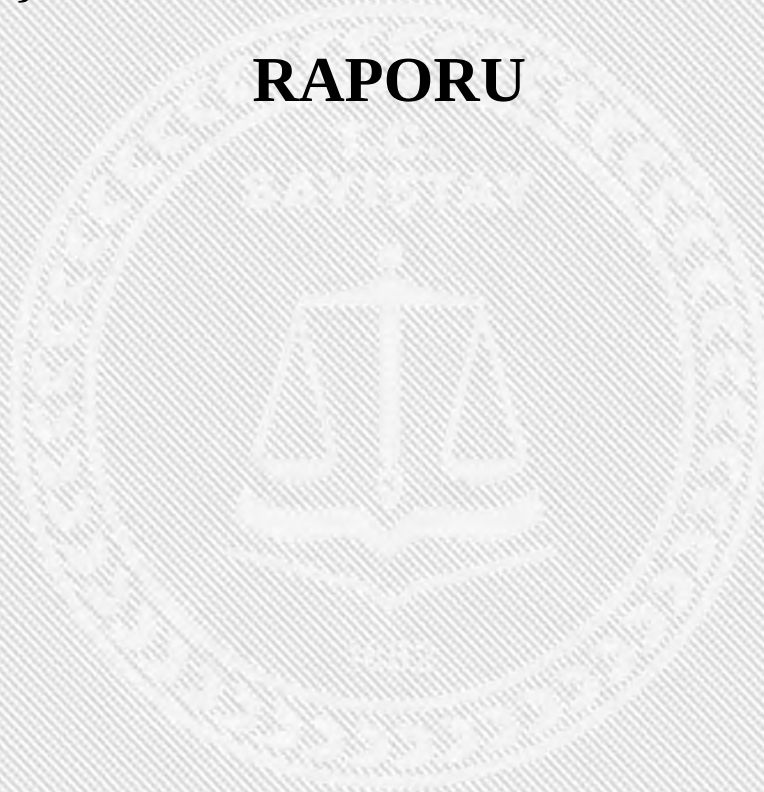
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	48
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	68

**GIDA TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIğI**

2017 YILI

SAYIşTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	15
8.	EKLER.....	45

KISALTMALAR

BÜGEM: Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

CBS: Coğrafi 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

KDV: Katma Değer Vergisi

KBÖ: Kesintili Başlangıç Ödeneği

KİK: Kamu İhale Kurumu

KKKS: Koyun Keçi Kayıt Sistemi

KGM : Karayolları Genel Müdürlüğü

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

TDSYMB: Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği

TJK: Türkiye Jokey Kulübü

TRGM: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

TÜKAS: Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi

TÜRKVET: Türk Veteriner Bilgi Sistemi

OHAL: Olağanüstü Hal

USKS: Ulusal Süt Kayıt Sistemi

YİKOB: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı	1
Tablo 2: Ana Destek Kalemlerine Göre Desteklemelerin Dağılımı Tablosu.....	18
Tablo 3: 31/12/2017 Tarihi İtibariyle Yapılandırılan Borçlar.....	23
Tablo 4: Kooperatiflere Kullandırılan, Tahsil Edilen Ve Muaccel Hale Gelen Kredi Tutarları 25	
Tablo 5: 4342 Sayılı Mera Kanunu Kapsamındaki Mera, Yaylak Ve Kışlak Alanlarda Tesbit Edilen İşgaller	28
Tablo 6: 1998-2017 Bölge Bazında GTHB Yapılan Tespit, Tahdit Ve Tahsis Çalışmaları....	34
Tablo 7: Özel Hesap Tutarının Net Yarış Gelirine Oranı	39

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. 2017 yılı Bütçesiyle Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Bakanlığına 19.537.920.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 3,08'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında sağlanan fonlarla ilgili kaynak kullanılamamıştır.

Ancak Bakanlıkça yürütülen dört adet proje için 2017 Yılı içerisinde AB Hibesi olarak Toplam 2.139.056,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi merkez hissesinden, yapılan harcamalar nedeniyle 22.115.010,59 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı

Eko. Kod	Açıklama	2017 Yılı Kullanılabilir Toplam Ödenek(TL)	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	3.381.792.000	3.364.071.206	99
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	611.116.000	591.379.097	97
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	499.524.000	452.365.729	91
05	CARİ TRANSFERLER	13.111.759.000	13.087.781.277	100

06	SERMAYE GİDERLERİ	1.787.313.686	1.436.531.707	80
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	222.753.000	222.740.155	100
08	BORÇ VERME	76.271.000	57.398.958	75
TOPLAM		19.690.528.686	19.212.268.129	98

Not: 2017 yılında İçişleri Bakanlığı (YİKOB) için aktarılan 243.622.098 TL ödenek toplam ödeneğe dahil edilmiş ve 2018 yılına devredilmiştir.

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.

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 defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a 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,
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Bakanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

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 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.

Denetim çalışmaları sırasında; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlik, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

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 yer verilmesini temin etmesi gerekirken bu işlemleri gerçekleştirmemiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 5'inci maddesinin son fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilceği, Yönetmeliğin 6'ıncı maddesinde ise taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 7'inci 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 ve bu birim tarafından konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacağı 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'inci 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 verilmekte olup “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 grubu 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.

Yapılan incelemede konunun önceki yıllar Sayıştay denetim raporuna alındığı, Kurum tarafından taşınmazların envanteri ile ilgili “Taşınmaz Bilgi Sistemi” kurularak kayıt altına alınması, çalışmalarının devam etmesine rağmen henüz tamamlanamadığı bu nedenle yönetmenliğin Geçici 1'inci Maddesinin 2'inci bendinde 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gereken tahsisli taşınmazların envanterinin çıkarılamadığı ve “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınamadığı anlaşılmaktadır. Bu durumun kamu idaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmaz miktarlarının tespit ve takibini zorlaştırmaktadır.

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 kurulan “Taşınmaz Bilgi Sistemi”nin kısa zamanda tamamlanarak idarenin mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazların fiili envanter çalışmaları bitirilerek “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Bakanlığa tahsisli taşınmazların envanter kayıtlarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için “Taşınmaz Bilgi Sistemi” oluşturulması çalışmaları kapsamında, Bakanlıkça yaptırılan yazılımın kullanımı konusunda İl ve Enstitü Müdürlüklerinde görevli personele gerekli eğitimin verildiği, envanter girişlerinin 31 Ekim 2018 tarihine kadar yapılarak Taşınmaz Bilgi Sistemi yazılımı ile Yönetmelikte belirtilen icmal cetvellerinin düzenlenmesi ve taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasının sağlanacağını, bildirmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin olarak Kurum tarafından Taşınmaz Bilgi Sistemi yazılımı ile Yönetmelikte belirtilen envanter girişlerinin ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi ve taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasının sağlanacağını, bildirilmişse de tahsisli taşınmazların envanterinin çıkarılması ve “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına alınması konusunda eksiklik ve gecikmeler olduğu bu nedenle, Yönetmenlikte belirtilen 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gereken tahsisli taşınmazların envanterinin çıkarılamadığı ve

“Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına alınamadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin” 5 inci maddesine göre yapılması gereken. Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrollerinin tamamlanarak formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi, fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe birimlerine verilmesi ve muhasebe birimlerince de kayıtlı taşınmazların fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Binaların İyileştirilmesi, Ömrünün Uzatılması veya Veriminin Artırılması Amacıyla Yapılan Giderlerin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Kurumun muhasebe kayıtları ve ödeme emirlerinin incelenmesinde; Kurum envanterinde yer alan binaların Döner Sermaye gelirleri ile veya merkezi bütçe ödeneği kullanılarak iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacıyla yapılan giderlerin muhasebeleştirilmesinde “252 Binalar Hesabı” yerine “630 Giderler Hesabı” nen kullanıldığı, tespit edilmiştir.

27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin;

“252 Binalar Hesabı” başlıklı 175 inci maddesi gereğince kamu idarelerine ait her türlü binalar ile bunların bütünleyici parçaları ve eklentilerinin izlenmesinde “252 Binalar Hesabı” kullanılması gerektiği,

176 inci maddesi gereğince de; Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceğine,

Yine aynı yönetmeliğin 401 inci maddesinde “630 Giderler Hesabı”, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk ettirilen ve ***bilanço hesabını ilgilendirmeyen*** her türlü giderlerin kaydında kullanılacağına, hükmedilmiştir.

Oysa duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan “252 Binalar Hesabı” maddede de

belirtildiği üzere bir bilanço hesabıdır. Binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacıyla yapılan tadilat onarım v.s giderleri işin doğası gereğince binanın değerini arttırıcı unsurlardır.

Bu nedenle bu tür giderlerin muhasebeleştirilmesinde Binalar hesabının kullanılması gerekirken gider hesabının kullanılması maddi duran varlıkların tam ve doğru olarak muhasebe kayıtlarına ve mali tablolara yansıtılmadığı düşünülmektedir

Kamu idaresi cevabında; “Bundan sonraki konuya ilişkin işlemlerde bulguda belirtilen öneriler dikkat edilecektir.” denilmiştir

Sonuç olarak Binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması ve veriminin artırılması amacıyla yapılan tadilat onarım giderlerinin muhasebeleştirilmesinde "Binalar Hesabının" kullanılması gerekirken "Gider Hesabının" kullanılması sonucu maddi duran varlıkların tam ve doğru olarak muhasebe kayıtlarına ve mali tablolara yansıtılmadığı görülmüştür.

BULGU 3: At Yarışları Özel Hesaba İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesi

Özel hesaba ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi, muhasebeleştirme belgesi, belgelerin muhafazası ve kullanılacak kanıtlayıcı belgeler hususunda mevzuata aykırı işlemler yapıldığı tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerince kullanılan özel hesapların tahakkuk esaslı muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirilmesi, kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla, “Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik” hazırlanmış ve 17.10.2017 tarih ve 30213 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak 1 Ocak 2017 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Buna ilişkin olarak da Muhasebat Genel Müdürlüğü’ nce 25.12.2017 tarih ve 27753 sayılı bir Genelge de yayımlanmıştır.

Yayımlanan Yönetmelik ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin özel hesaplarına ilişkin tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, muhasebeleştirme belgesi ve belgelerin muhafazası, kullanılacak kanıtlayıcı belgeler, özel hesapta kalan tutarlar ve mevcut özel hesapların devrine yönelik bir düzenleme yapılmıştır.

Bu düzenlemeye göre; Özel hesaba aktarılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan

kullanımların muhasebeleştirilmesi ilgili kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimi tarafından yapılacağı, özel hesabın bulunduğu banka hesabından yaptırılacak ödeme ve göndermeler gönderme emri veya çek düzenlenme suretiyle yapılacağı, özel hesaplara aktarılan tutarlardan yapılacak kullanımlarda muhasebeleştirme belgesi olarak muhasebe işlem fişinin kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle özel hesaplara ilişkin iş ve işlemlerin 17.10.2017 tarihinden itibaren Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik ve yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde yapılması gerekirken bunların hiç birinin uygulanmayarak Yönetmeliğe aykırı işlemlerin yapıldığı;

Yönetmeliğin “*Özel Hesaba İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesi*” başlıklı 6 ncı maddesinin altıncı fıkrasında yer alan; “*Özel hesaplara ilişkin mali işlemler kamu idaresi hesapları kapsamında ayrı bir mali tablo oluşturulmaksızın kullanıcı kamu idaresinin mali raporları içerisinde gösterilir.*” Hükmü gereğince de özel hesaba ilişkin mali işlemlerin kamu idaresi hesapları kapsamında ayrı bir mali tablo oluşturulmaksızın kullanıcı kamu idaresinin mali raporları içerisinde gösterilmesi gerekirken gösterilmediği görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca ilgili mevzuatın uygulanmasını sağlamak için gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız emrine açılan özel hesabın, Maliye Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne devredilmesi gerekmektedir. Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesi gereğince, Bakanlığımız emrine açılan özel hesabın, Maliye Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne devredilmesi ve söz konusu özel hesabın tahakkuk işlemlerinin Bakanlığımız Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca yürütülmesi hususunda 29/05/2018 tarih ve 94307197-020-39 sayılı Bakanlık Oluru alınmış olup, söz konusu devir işlemi yapılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlığın cevabında; “Bakanlığımız emrine açılan özel hesabın, Maliye Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne devredilmesi ve söz konusu özel hesabın tahakkuk işlemlerinin Bakanlığımız Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca yürütülmesi hususunda Bakanlık Oluru alınmış olup, söz konusu devir işlemi yapılacaktır” denilmekteyse de;

Söz konusu Yönetmeliğe göre 01 Ocak 2017 tarihinden geçerli olmak üzere; Özel hesaba aktarılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan kullanımların muhasebeleştirilmesinin ilgili

kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimi tarafından yapılması, özel hesabın bulunduğu banka hesabından yaptırılacak ödeme ve göndermelerin gönderme emri veya çek düzenlenme suretiyle yapılması, özel hesaplara aktarılan tutarlardan yapılacak kullanımlarda muhasebeleştirme belgesi olarak muhasebe işlem fişinin kullanılması, ayrıca özel hesaba ilişkin mali işlemlerin kamu idaresi hesapları kapsamında ayrı bir mali tablo oluşturulmaksızın kullanıcı kamu idaresinin mali raporları içerisinde gösterilmesi gerekirken gösterilmediği görülmüştür.

Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına ilişkin devir işlemlerinin 29 Mayıs 2018 tarihinde alınan olurla ancak başlayabildiği görülmektedir.

2017 mali yılı boyunca özel hesapla ilgili olarak yapılan harcamalarda Yönetmelik hükümlerinin hiç uygulanmamasının, özel hesaba ilişkin mali işlemlerin kullanıcı kamu idaresinin mali raporları içerisinde gösterilmemesinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Kurumun 2017 yılı mali raporları bu haliyle gerçeği yansıtmamaktadır.

BULGU 4: Kurumun Mali Tablolarında Yer Alan 242 No.lu “Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının” bakiyesi ile Kurumun Döner Sermayeler Konsolide Bilançosunda Yer Alan “500 No.lu Sermaye Hesabı” nın Bakiyesinin Eşit Olmaması

Kurumun 2017 yılı mali tablolarının incelenmesinde, "242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" nın bakiyesinin, Kurumun Döner Sermayeler Konsolide Bilançosunda yer alan "500 Sermaye Hesabı" nın bakiyesiyle eşit olmadığı ve 242 Hesapla karşılıklı çalışması gereken "247 Sermaye Taahhütleri Hesabı" nın ise hiç çalıştırılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin döner sermayeli kuruluşlara yatırdıkları sermayelerin nasıl izlenmesi gerektiği 27.12.2014 tarih ve 29218-mükerrer sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 162, 163 ve 164’üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

İlgili Yönetmeliğin 162’nci maddesinde; *Kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri ayni ve nakdi sermayelerin "242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı’nda izlenmesi”* gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 163 ncü maddesinde ise; *“Döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdi ve gerekse ayni sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba*

kaydedileceği ve sermaye katılım tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ve döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların da bu hesaba kaydedilmesi” gerektiği hükme bağlanmıştır.

Hesabın işleyişi başlıklı 164 ncü maddesinde ise döner sermayeli kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir. Buna göre;

“1) Döner sermayeli kuruluşlara taahhüt edilen sermaye tutarları 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilir.

2) Ödeneğine dayanılarak nakden verilen sermaye tutarları bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Yönetmeliğin 165 nci maddesinde ise 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının; *“Kamu idarelerinin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı”* belirtilmektedir. 166 ncı maddesinde de hesaba ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir. Buna göre; *“Sermaye taahhüt tutarları bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedilir.”*

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’ nün 17.04.2015 tarih ve 3898 Sayılı Genelgesi’nde ise;

“01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ nin 163 üncü maddesinin ikinci fıkrasıyla; “Döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgeler ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgeler muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderilir ve muhasebeleştirme işlemleri yerine getirilir. Sermaye hareketlerine ilişkin belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir.” şeklinde değiştirildiği,

Yapılan bu değişiklik nedeniyle, döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgelerin ilgili kamu idarelerine gönderilmesi ve kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgelerin döner sermaye işletmesinin bağlı olduğu kurumun muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderilerek, muhasebeleştirme işlemlerinin bu muhasebe birimince

yerine getirilmesi gerektiği,

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ait döner sermaye işletmelerine tahsis edilen ve Hazine Müsteşarlığına bağlı İç Ödemeler Muhasebe Biriminde kayıtlı sermaye kayıtlarının, Merkez Muhasebe Birimlerinde 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına alacak yazılmak suretiyle kayıtlara alınacağı ve bundan böyle sermaye kayıtlarının ilgili merkez muhasebe birimlerinde takip edileceği” belirtilmektedir.

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında yer alan “242 no.lu Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın borç bakiyesinin 100.430.198,28.-TL olduğu,

Kurumun 2017 yılı “Döner Sermayeler Konsolide Bilançosu”nda ise “500 Sermaye Hesabı” alacak bakiyesinin 103.019.049,55.-TL olarak yer aldığı,

Hesaplar arasında 2.588.851,27.-TL menfi fark bulunduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca, ödenmemiş sermaye tutarının “247 Sermaye Taahhütleri Hesabı”na alacak yazılmak suretiyle kayıtlara alınmadığı ve bu hesabın kullanılmadığı görülmüştür.

- Buna göre, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 163 ncü maddesinde ifade edildiği üzere, kurumca döner sermayeli kuruluşlara tahsis edilen sermaye katılım tutarlarının bakiyesinin (242 No.lu Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı), döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarların bakiyesiyle (500 no.lu Sermaye Hesabı) eşit olması gerektiğinden, söz konusu kayıtların Yönetmeliğe uygun şekilde düzeltilmesinin,

- Anılan Yönetmeliğin 164 ve 166 ncı maddelerinde ifade edildiği üzere sermaye taahhüt tutarının (Ödenmemiş Sermaye Tutarı) 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında takip edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğü ile gerekli yazışmalar yapılarak, 500- Sermaye Hesabı ile 242 – Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı arasındaki farkın giderilmesi için gerekli muhasebe kayıtları yapılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurumun 2017 yılı mali tablolarında yer alan “242 no.lu Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın borç bakiyesinin 100.430.198,28.-TL olduğu, “Döner Sermayeler Konsolide Bilançosu”nda ise “500 no.lu Sermaye Hesabı”

alacak bakiyesinin 103.019.049,55.-TL olarak yer aldığı, hesaplar arasında 2.588.851,27.-TL fark bulunduğu tespit edilmiştir.

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında 2.588.851,27.-TL eksiklik/hata vardır. Bu eksikliğin/hatanın nereden kaynaklandığı kurumdan alınan cevapta belirtilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği' nin 5 inci maddesinde; “Muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılması”, 8 inci maddesinde ise; “Kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasının bilanço ilkelerinin amacı” olduğu ifade edilmiştir.

Bu nedenle Kurumun 2017 yılı mali tablolarında “Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” nın muhasebeleştirilmesinde tam ve doğru olarak muhasebe kayıtlarına ve mali tablolara yansıtılmadığı, dolayısıyla mali tablolarının hatalı olduğu Kurumun 2017 yılı mali raporlarının bu haliyle gerçeği yansıtmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.”

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Tarımsal Destekleme Ödemelerine İlişkin Etki Analizi Yapılmasına ve Sağladığı Katkıların İzlenmesine ve Raporlanmasına Yönelik Bir Sistemin Bulunmaması

5018 sayılı Kamu Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlıklı 9'uncu maddesi gereğince Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak,

performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

5018 sayılı Kanunun genel prensipleri ve ilgili maddeleri gereğince kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere kamu kurumlarında performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

5488 sayılı Tarım Kanunu' nun 4'üncü maddesi gereğince de 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; tarımsal üretimin sürdürülebilirliğini sağlamak, tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan tarımsal politikaların etkinliğini artırmak ve sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak amaçlanmaktadır.

Kanunun 19'uncu maddesinde ise sekiz grupta tarımsal destekleme araçları sayılmış olup, destek türleri için ayrı ayrı kayıt ve takip sistemi geliştirilmiştir. Kanun gereği her yıl çıkarılmakta olan Bakanlar Kurulu Kararı ve çok sayıda tebliğ ile uygulamaya yön verilmektedir

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 2017 yılında Bakanlıkça ödenen tarımsal destek ödemeleri **12.899.337.000,00TL** olup Bakanlık bütçesinin % 66'sına tekabül etmektedir.

Tarım politikalarının nihai amaçlarının gerçekleştirilmesi için kurum bütçesine konulan ödeneklere istinaden, kamu kaynakları kullanılarak verilen tarımsal desteklemelerin ekonomik ve sosyal etkinliği ile verimlilik koşullarının ne ölçüde sağlandığı, ülke ekonomisi ile tarımsal politikaların amaçlarına ne derece etki ve hizmet ettiği, çiftçi nezdinde desteklemelerden memnuniyet derecesinin ölçümü, gibi etki analizlerinin raporlanamadığı görülmüştür.

Etki analizi genel anlamda; Kurumun görev ve faaliyet alanı ile ilgili olarak mevcut veya yeni bir düzenleme ve uygulamanın, muhtemel fayda, maliyet ve etkilerini ölçmek, değerlendirmek ve buradan elde edilen veriler ışığında, plan ve programlar oluşturularak yönetim süreçlerinin gerçekleştirilmesi, uygulanması ve izlenmesi konusunda karar vericilere yardımcı olmak amacıyla yapılan sistematik ve analitik analizler ve bunların raporlanması şeklinde tanımlanabilir.

16 Şubat 2015 tarihli ve 2015/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla resmîyet kazanmış ve uygulama safhası başlamış olan “Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı”nın "16 nolu eylemi" Destekleme uygulamalarının etki analizinin yapılmasına ve etki analizi sonuçlarının raporlanmasına yönelik altyapı oluşturma görevi Aralık /2016 tarihine kadar bitirilmek üzere Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına verilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planında yer alan etki analizinin yapılmasına ve etki analizi sonuçlarının raporlanmasına yönelik altyapının amaca uygun şekilde kurumca oluşturulmadığı incelenmiştir. Ayrıca çiftçilere ödenen ürün ve alan bazlı tarımsal destek kalemlerinin sayı ve çeşitkenlik olarak çok fazla olması, desteklerin mahiyetleri ve özellikleri gereğince destek ödemelerine ilişkin iş ve işlemler ile ödemelerinin Bakanlığın muhtelif birimlerince yapıldığı (BÜGEM, HAYGEM, TAGEM, TRGM, BALIKÇILIK ve SU ÜRÜNLERİ GEN. MÜDÜRLÜĞÜ) geçmiş yıllarda münferit olarak birimlerce kendi bünyelerinde veya üniversitelerle işbirliği içinde yapılan araştırma ve incelemelerin tek başına etki analizinden hedeflenen sonuca ulaşamadığı ve yine kurumca gerçekleştirilmesi hedeflenen Tarımsal Desteklerin İzleme ve Değerlendirilmesi Projesinin de tamamlanamadığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle tarımsal desteklerin kısa orta ve uzun vadede etki analizlerinin yapılması, analizlerden elde edilen verilerin belli bir eylem planı çerçevesinde takibi izlenmesi ve raporlanmasının desteği veren birim tarafından yapılması, birimlerce yapılan etki analizleri ve sonuçlarının, bir yazılım programı yardımıyla belli bir sistematik içinde entegre edilerek Bakanlık ve tüm paydaşlarca güncel olarak izlenmesi, takibi, raporlanması, değerlendirilmesi ve arşivlenmesi gerekir. Böylece etki analizi ile elde edilen veriler 5488 sayılı Tarım Kanununun da belirtilen amaçlara ulaşma adına yapılan, tarımsal destekleme politikalarının oluşturulmasında büyük katkı sağlayacak hem de kurum hafızasının güncellenmesine katkıda

bulunacaktır.

Bu nedenle yapılan destek ödemelerinin, ülkenin kalkınma planları ve programları çerçevesinde, kamu kaynaklarının verimli etkili ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda tarımsal destekleme etki analizlerinin yapılarak veri tabanı oluşturulması, sağlanan bilimsel veriler ışığında karar destek mekanizmaları kurularak tarım politika süreçlerinin kısa orta ve uzun vadede takip, analiz ve raporlanmasının sağlanması, desteklerin verim ve kaliteyi teşvik ediciliği şekilde tarım alt sektörleri bazında dağılımının yapılması, tarım politikalarının amaçlarına ulaşması, tarımın yapısal problemlerinin çözümüne katkıda bulunması ve sürdürülebilir tarımın sağlanabilmesi için gereken çalışmalarının yapılarak idari ve kontrol sisteminin hayata geçirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 2: Ana Destek Kalemlerine Göre Desteklemelerin Dağılımı Tablosu

DESTEKLEME KONUSU	TUTAR (1000 TL)
1-Alan Bazlı Destekler	2.696.054
2 Fark Ödemeleri	3.927.947
3-Hayvancılık Destekleri	3.847.098
4-Tarım Sigortaları	853.518
5-Telafi Edici Ödemeler Kapsamındaki Tar.	197.712
6-Kırsal Kalkınma Desteği	222.102
7-Kırsal Kalkınma GAP	90.713
8-KIRSAL KALKINMA KURUMU (IPARD)	81.000
9-Genç Çiftçi Proje Desteği	483.303
10-Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler	499.891
Toplam	12.899.337

Not: 7- Kırsal Kalkınma GAP 90.731 TL destekleme bütçesine dahil olmamakla birlikte Bakanlık tarafından desteklemelere benzer bir çerçevede ödenip, desteğe yönelik bilgi destek tablolarına dahil edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Tarımsal Ekonomi ve Politika Araştırmaları

çerçevesinde, Bakanlığın uyguladığı destek ve politikaların etki analizleri ile ilgili olarak, 2011 yılından bu güne kadar 32 adet Etki Analizi projesi yürütüldüğü, bitirilen projelerin ise Bakanlığın ilgili birimleri ile paylaşıldığı,

Avrupa Birliği fonları ve Ulusal kaynaklarından sağlanan eş finansman ile yürütülen IPARD (AB Kırsal Kalkınma) Programı uygulamalarını takip etmek, etkisini değerlendirmek için 2012 yılından beri her yıl izleme raporu ve yıllık uygulama raporu hazırlandığı,

2015 yılında “Türkiye’de Tarım-Çevre Politikalarının Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi” Projesi yürütüldüğü,

Organik Tarım ve İyi Tarım Uygulamaları Desteklemelerinin Etki Değerlemesi çalışmasının yapıldığı, sonuç Raporunun Ocak 2018 tarihinde yayımlandığı,

Mazot ve gübre destekleme ödemeleri ile ilgili etki analizi çalışması yaptırılmakta olduğu,

Hayvancılık desteklemelere ilişkin izleme ve değerlendirmelerin kayıt yapılan sistemleri üzerinden takip edilmekte ve etki analizi yapılmakta olduğu,

Destekleme ödemelerine ilişkin etki analizi çalışmalarına Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğünce başlandığı, projeye ilişkin sahada veri toplama çalışmaları devam ettiği,

Biyolojik ve Biyoteknik Mücadele Desteklemelerinin Etki Analizi” projesi hazırlandığı,

bu çerçevede destekleme ile ulaşılmak istenen hedefler ve buna ilişkin göstergeler sayısallaştırılarak açık, net ve ölçülebilir bir şekilde belirlenebilmesi için hedef ve göstergeler çerçevesinde anketler yapılarak etki analizi ortaya konulmaya çalışıldığı ve Projenin 31.12.2017 tarihi itibarıyla tamamlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda kamu kaynaklarının verimli etkili ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere tarımsal destekleme ödemelerinin etki analizlerinin yapılarak veri tabanı oluşturulması, sağlanan bilimsel veriler ışığında karar destek mekanizmaları kurularak tarım politika süreçlerinin kısa orta ve uzun vadede takip, analiz ve raporlanmasının sağlanması, desteklerin verim ve kaliteyi teşvik ediciliği şekilde tarım alt sektörleri bazında

dağılımının yapılması, tarım politikalarının amaçlarına ulaşması, tarımın yapısal problemlerinin çözümüne katkıda bulunması ve sürdürülebilir tarımın sağlanabilmesi için gereken çalışmalarının yapılarak idari ve kontrol sisteminin hayata geçirilmesinin gerekli olduğu belirtilmektedir.

Kurum cevabının incelenmesinde; Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM) tarafından AR-GE destek projeleri de dahil 32 adet konusu etki analizi, değerlendirme ve bu kapsamda sayılabilecek rapor üretildiği bu raporların 26 adetinin sonuçlandığı 5 adetinin devam ettiği 1 adetinin ise hazırlık aşamasında olduğu belirtilmiştir. Ayrıca IPARD programı, *ÇATAK projesi*, Mazot ve gübre desteklemeleri, Hayvancılık desteklemeleri ile Biyolojik ve Biyoteknik Mücadele Desteklemelerine ilişkin çalışmaların yapıldığı belirtilmiştir. Yapılan bu çalışmaların önemli bir kısmı geçmiş yıl Sayıştay raporunda da ifade edilmiştir.

Ancak kurumca yürütülen tüm bu çalışmalara rağmen henüz tarımsal destekleme ödemelerinin ülke ekonomisi açısından muhtemel fayda-maliyet hesaplarının yapılması, ekonomik ve sosyal etkilerinin ölçülmesi, değerlendirilmesi ve buradan elde edilen veriler ışığında, plan ve programlar oluşturularak yönetim süreçlerinin gerçekleştirilmesi ve izlenmesi amacıyla sistematik ve analitik analizler ve bunların raporlanması için Düzenleyici Etki Değerlendirme kapasitesinin tam anlamıyla oluşturulamadığı, bunun sonucunda da tarımsal desteklemelere ilişkin genel analiz verilerinin sağlanamadığı, veri tabanının oluşturulamadığı, dolayısıyla tarımın yapısal problemlerinin çözümü ve sürdürülebilir tarımın sağlanabilmesi için gereken karar süreçlerinden yeterince fayda sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle tarımsal desteklemelerin Tarım Kanununda belirtilen amaçların gerçekleşmesine; ne derece etki ve hizmet ettiği, tarımsal ürün artışı ve ürün kalitesi açısından katkısı, çiftçi nezdinde memnuniyet derecesinin ölçümüne (v.b) ilişkin olarak ödenen bütün tarımsal desteklemelere yönelik etki analizi çalışmalarının ivedilikle yapılması için idari karar ve işlemlerin uygulanması ve gerekiyorsa yasal düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilere Ait Geri Ödemelerin Etkin Bir Şekilde Takip Edilememesi

Yapılan incelemede; Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere 1998-2017 yılları arasında 1.133.446.165,00 TL tarımsal kredi kullandırıldığı, bu tutarın 764.031.991,00 TL sinin

anapara ve faiz olarak tahsil edildiği, tahsil edilemeyen ve muaccel hale gelen 773.015.818,00 TL sınırı ise 2018 yılına devredildiği görülmüştür.

Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan sabit yatırım ve işletme sermayesi niteliğindeki kredi geri dönüşlerinin (tahsilatlar) Ziraat Bankası'na takip edilerek her ayın sonunda Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne topluca aktarıldığı, aktarılan tutarın da Merkez Saymanlığınca, bütçeye gelir kaydının yapılarak "232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında" takip edildiği, 31.12. 2017 tarihi itibarıyla 232.14.1 alt kodunda takip edilen kredi anaparasının 2018 yılına devrinin 484.275.613,86 TL olduğu görülmüştür.

26.07.2001 tarih ve 24474 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan "Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik' in 22'inci maddesinde,

"Tahsil edilen kredi taksit ve faizleri ile muacceliyet hükümlerine göre alınacak diğer paralar mahalli bankada kooperatif adına açılan hesapta toplanarak bekletilmeksizin Merkez Saymanlığının T.C. Ziraat Bankası nezdinde bu amaçla açtırılan hesabına aktarılır. Bu hesapta toplanan tutarlar her ayın sonunda Merkez Saymanlığının T.C. Merkez Bankasındaki hazine hesabına aktarılır ve Saymanlıkça T.C. Merkez Bankasından gelen ekstrelerle dayanılarak bütçeye gelir kaydını müteakip ilgili tertiplere ödenek kaydı yapılmak üzere belgelerin birer nüshası Bütçe Dairesi Başkanlığına gönderilir.

Tahsilatın takibi ve Merkezdeki hesaba intikalinden Banka sorumludur. Ayrıca bu konu İl Müdürlüğüne de takip edilir". Hükümü getirilmiştir.

18'inci maddesinin (a) bendinde ise borcun tamamına borçlanma tarihinden vade tarihine kadar geçen günler için borçlanma sözleşmesindeki faiz oranı üzerinden faiz tahakkuk ettirileceği, taksit miktarıyla, tüm alacağa tahakkuk ettirilmiş olan faiz ve diğer masraflar toplamının vadesinde tahsil edileceği belirtilmiştir.

26.04.2004 tarihinde mülga Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ile Ziraat Bankası arasında düzenlenen protokolün Bankanın Görev ve Sorumlulukları bölümünün 4. Maddesinde banka tarafından, kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleneceği, 6'ncı maddesinde ise kooperatiflere ve ortaklara kullandırılan kredilerin kurum tarafından takip edileceği ve tahsili konusunda bankaya yardımcı olunacağı ifade edilmiştir.

Tarımsal amaçlı kooperatifler ve ortaklarına kullandırılan kredi tahsilatlarının takibi ve Merkez Saymanlık Müdürlüğündeki hesaba intikalinden Ziraat Bankası sorumlu olmakla birlikte Bakanlığa il müdürlükleri vasıtasıyla takip yükümlülüğü getirilmiştir.

A-Yapılan denetimde Ziraat Bankası'na kredi borçlularından yapılan tahsilat dekontlarının Bakanlığın ilgili birimine (Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) gönderildiği, bu

birimin ise tahsilat bilgilerini manuel olarak kayıtlara aldığı, Bakanlığın kayıt ve arşivlerinde kredinin kimlere, ne zaman, ne amaçla hangi vadede ne tutarda kredi verildiği konusunda yeterli bilgi bulunmadığı anlaşılmıştır

Bu nedenle kredi tahsilatlarına ilişkin anapara ve faiz ayrımının yapılamadığı, idari alacakların zaman aşımı, tahsilat ve takip ve yapılandırılmasına ilişkin bilgi ve belgelerinin manuel olarak farklı kişi ve birimler tarafından yapıldığı. Bu nedenle kredi dönüşleri konusunda; kurumca etkin, takip, tahsilat ve kontrol yapılamadığı yeterli veri sağlanamaması nedeniyle de kurumca rapor üretilemediği görülmüştür.

Bu amaçla geçmiş yıl denetimlerinde de konu edildiği üzere söz konusu kredilerin geri dönüşlerine ilişkin uygulama ve kontrollerin etkin, verimli ve kurumlar arası koordineli şekilde yapılabilmesi için manuel sistem yerine tüm bu ihtiyaçları karşılayacak ve raporlama sağlayabilecek banka sistemi ile entegre olacak şekilde elektronik veri takip ve kontrol sisteminin kurulması kuruma önerilmesine rağmen bu güne kadar önemli bir gelişmenin olmadığı ancak borçların yapılandırılması ile ilgili bilgisayar programı yapıldığı fakat bu programın takip ve raporlamada yetersiz kaldığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere ve ortaklarına kullandırılan kredilerin etkin bir şekilde takibinin sağlanması, raporlanması ve tahsilatı ile ilgili olarak banka ile koordineli çalışılması ilgili mevzuat çerçevesinde Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının görev ve sorumluluğu altındadır.

Bu nedenle kurumun verilen kredilerin takip ve tahsilini etkin, verimli, sürdürülebilir ve aynı zamanda Ziraat Bankası ile koordineli şekilde yapılabilmesi için manuel sistem yerine tüm bu ihtiyaçları karşılayabilecek ve raporlama sağlayacak elektronik veri sisteminin kısa zamanda kurularak hayata geçirilmesi muaccel hale gelen kamu alacaklarının tahsili açısından büyük önem arz ettiği düşünülmektedir

B-Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca, tarımsal amaçlı kooperatiflere veya bu kooperatiflerin ortaklarına kullandırılan ve muaccel hâle gelen krediler ile ilgili muhtelif tarihlerde borçların yapılandırması ile ilgili yasal düzenleme yapılmış olup halen uygulaması devam eden yasal düzenlemler ise şu şekilde sayılabilir.

-13.02 2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,

-03.04.2013 tarih ve 6456 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

-03.08 2016 tarih ve 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun,

-18.05 2017 tarih ve 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

Yukarıda belirtilen Kanunlar ile yapılandırmaların uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Ancak yapılan incelemede; aşağıdaki tablo-1 de görüleceği üzere yapılandırılan kamu alacağının tahsilat tutarı yapılandırılan toplam miktara göre ortalaması % 10.4 gibi düşük bir oranda gerçekleşmiştir. Buda göstermektedir ki yapılandırma kanunlarından beklenen tahsilat gerçekleşmediği gibi muaccel olan kredi alacağı her geçen yıl daha da artmıştır.

Yılları itibariyle verilen kredinin toplamı bazında ise; tablo-2 de görüleceği üzere ödenen kredinin / ödenmesi gereken krediye oranı %57, Muaccel olan kredinin/tahsis edilen krediye oranı ise %62 gibi yüksek bir tutar olduğu kurumca tarafımıza ibraz edilen bilgi ve belgelerden anlaşılmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere tarımsal amaçlı kooperatiflere veya bu kooperatiflerin ortaklarına kullandırılan kredilerin tahsili ile ilgili olarak, çok sayıda yasal düzenleme yapılmasına rağmen 1998-2017 yılları içinde yeterli tahsilat yapılamadığı bu nedenle de faiz ve masraflar hariç muaccel hale gelen kredi borç ana paralarının arttığı ve borç yönetiminin zor bir hale geldiği dolayısıyla kamu alacağının tahsilinin riske girdiği anlaşılmaktadır.

Bu nedenle tarımsal amaçlı kooperatiflere veya bu kooperatiflerin ortaklarına kullandırılan ve muaccel hâle gelen kredi alacaklarından yapılandırılanların uygulamasının Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre titizlikle takip edilmesi gerekir.

Tablo 3: 31/12/2017 Tarihi İtibariyle Yapılandırılan Borçlar

Kanun maddesi	Yapılandırılan Tüzel+Ortak Sayısı	Yapılandırılan Toplam Miktarlar	Yapılan tahsilat Miktarları	Ödenmeyen Miktarlar	Tahsilat Oran
6111	8.387	203.213.344,65	41.359.840,38	161.853.504,27	%20.3
6456	11.302	412.044.744,85	11.043.975,08	401.000.769,77	%2.6
6736	11.099	388.038.000,00	33.007.000,00	355.031.000,00	%8.50
7020	2.835	228.519.958,00	İlk taksit 2018/Kasım	228.519.958,00	

			ayında yapılacaktır.		
--	--	--	----------------------	--	--

Tablo 4: Kooperatiflere Kullandırılan, Tahsil Edilen Ve Muaccel Hale Gelen Kredi Tutarları

YILLAR	TAHSİL EDİLEN KREDİ (1)	TENKİS EDİLEN KREDİ (2)	KULLANDIRILAN KREDİ (3)	ÖDENMESİ GEREKEN KREDİ (4)	ERTEL EMESİ YAPILAN KREDİ (5)	ERTEL EMESİ DÜŞÜKTEN SONRA ÖDENMESİ GEREKEN KREDİ (6)	GERİ ÖDENEN MİKTARLAR (7)	TENKİS EDİLEN KREDİ (8)	TENKİS DÜŞÜKTEN SONRA GERİ ÖDENEN (8)	(8)/(6)	MUACCEL OLAN KREDİ (9)	(9)/(1)
1998	2.427.436,00	17.402,00	24.100.340,0	1.656.453,64	10.592,00	1.645.841,62	218.695,00	17.402,00	193.293,00	12%	138.160,59	6%
1999	4.967.744,34	77.520,50	4.890.223,74	2.930.772,49	12.125,00	2.918.647,49	695.000,00	77.520,50	617.479,50	27%	308.903,12	6%
2000	19.655.383,00	235.351,43	19.420.031,57	4.021.669,08	123.725,60	3.897.943,48	1.300.000,00	235.351,43	1.064.648,57	27%	612.966,73	3%
2001	36.463.914,00	685.808,00	35.798.106,00	8.390.751,93	158.447,90	8.232.304,03	5.205.656,00	685.808,00	4.519.848,00	55%	1.869.174,21	5%
2002	26.286.368,00	1.248.790,44	25.037.577,56	10.236.058,47	34.560,00	10.201.498,47	6.659.798,74	1.248.790,44	5.411.008,30	53%	2.913.401,07	11%
2003	23.978.050,00	1.821.199,99	22.156.850,01	23.777.081,72	877.355,39	22.899.726,33	9.585.256,63	1.821.199,99	8.164.056,66	36%	5.704.437,42	24%
2004	79.681.847,00	999.201,47	78.682.645,53	33.191.038,42	2.211.776,31	30.979.262,11	17.206.926,50	999.201,47	16.207.725,03	52%	10.101.026,72	13%
2005	89.671.908,00	6.617.682,95	83.054.225,05	33.200.131,22	3.082.611,13	30.117.520,09	25.776.957,64	6.617.682,95	19.159.274,69	64%	11.082.648,6	12%
2006	94.475.000,00	4.350.880,59	90.124.119,41	24.517.993,52	1.670.177,27	22.847.816,25	30.046.767,89	4.350.880,59	25.696.887,30	112%	19.238.061,88	20%
2007	78.900.000,00	5.948.930,65	72.951.069,35	24.517.993,52	4.003.665,07	20.514.328,45	36.567.103,95	5.948.930,65	30.618.173,30	149%	18.743.046,20	24%
2008	94.216.000,00	4.774.713,37	89.441.286,63	45.434.147,26	5.599.359,89	39.834.787,37	38.478.686,90	4.774.713,37	33.703.973,53	85%	29.776.691,73	32%
2009	125.221.816,00	9.259.260,06	115.962.555,94	48.204.428,82	8.352.903,04	39.851.525,78	42.573.530,30	9.259.260,06	33.314.270,24	84%	50.066.868,41	44%
2010	138.963.000,00	19.080.928,44	119.882.071,56	56.382.435,99	3.298.956,42	53.083.479,57	52.193.733,16	19.080.928,44	33.112.804,72	62%	45.629.831,07	33%
2011	171.525.000,00	11.122.380,93	160.402.619,07	73.547.539,36	3.095.652,30	70.451.887,06	84.179.866,97	11.122.380,93	73.057.486,04	104%	56.323.899,65	33%
2012	153.300.000,00	9.866.998,82	143.433.001,18	90.578.152,62	14.342.733,20	76.235.419,42	74.829.984,08	9.866.998,82	64.962.985,26	85%	65.944.650,63	43%
2013	76.902.914,00	15.494.899,34	61.407.614,66	105.535.422,61	7.858.750,58	97.676.672,03	57.870.811,79	15.494.899,34	42.375.912,45	43%	122.227.482,50	159%
2014	15.142.280,00	11.080.478,66	4.061.801,34	128.673.939,05	9.154.019,61	11.919.919,44	58.404.481,58	11.080.478,66	47.324.012,92	40%	96.948.927,93	640%
2015	5.120.270,00	1.533.421,38	3.586.848,62	149.367.550,40	6.612.016,45	14.275.533,95	65.654.683,49	1.533.421,38	64.121.262,11	45%	81.876.903,54	1599%
2016	0,00	1.193.350,87	-1.193.350,87	141.518.930,47	4.604.972,54	13.691.957,93	82.786.403,64	1.193.350,87	81.593.052,77	60%	106.572.383,08	
2017	1.980.000,00	43.164,41	1.936.835,59	132.336.338,92	2.417.359,44	12.918.979,48	73.405.635,31	43.164,41	73.362.470,90	56%	46.836.125,96	
2018	0,00	0,00	0,00	87.138.999,96	0,00	87.138.999,96	0,00	0,00	0,00	0%	98.211,20	
TOPLAM	1.238.898.530,34	105.452.364,30	1.133.446.165,94	1.224.507.809,46	77.521.759,16	1.147.036.050,30	764.031.991,59	105.452.364,30	658.079.627,29	57%	773.013.818,50	62%

1- Geri ödeme miktarları aylar itibarıyla bankadan alınan ödeme bilgilerinden oluşmaktadır.

2- Ödenmesi gereken miktarlar kooperatif ve ortaklar tarafından 3, 7 ve 12 aylık vadelerin yıllık faizleri ile birlikte hesaplanmış durumunu göstermektedir.

3- % değerleri, yıllar itibarıyla geri ödenen miktarların erteleme düşüldükten sonra ödenmesi gereken miktara oranıyla muaccel olan kredilerin tahsis edilen kredilere oranını göstermektedir.

4- Yukarıdaki tablo Genel Müdürlüğümüz kayıtlarına göre düzenlenmiştir. Ortak bazında sağlıklı kayıt tutulabilmesi için Ziraat Bankası Genel Müdürlüğüne ortak program yapılması için talepte bulunulmuş, Bankaca program yazılımına başlanılmış olup bitirilmesi beklenmektedir.

5- Muaccel durumda bulunan ortaklardan 6736 Sayılı Kanundan faydalanan ortakların aksit indirilme ile ait bankaca gönderilen tablo ektedir. (EK_1)

5- Muaccel durumda bulunan ortaklardan 7020 Sayılı Kanundan faydalanan ortaklara ait yazılım banka tarafından yapılmış olup şubat-2018 aylarında faaliyete geçeceği bildirilmiştir. Bu Kanundan faydalananların ilk aksit ödemeleri Kasım 2018 ayıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Bakanlığımız kayıt ve arşivinde kredinin kimlere, ne zaman, ne kadar, hangi vadede ve ne amaçla verildiği konusunda yeterli bilgi bulunduğu,

İdari alacaklarla ilgili icra takibi ve yapılandırma işlemleri İşlemler Bakanlığı, il gıda tarım ve hayvancılık müdürlükleri ve banka arasında yapılan koordineli yazışmalarla gerçekleştirildiği,

Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredilerin geri dönüşlerine ilişkin etkin işleyen bir sistemin kurulması ve Merkez Muhasebe Müdürlüğü ile Ziraat Bankası kayıtlarının karşılıklı doğrulanabilir bir sistemle takip edilmesi gerektiği,

Yapılandırılmış ya da normal süreçte devam eden kredi geri ödemelerinin takiplerinde etkinliğin artırılması amacıyla kredi geri dönüşlerinin etkin, verimli ve koordineli şekilde yapılabilmesi Bankanın yazılımı tamamlaması ile gerçekleşeceği,

Belirtilmiştir

Sonuç olarak Tarımsal amaçlı kooperatiflere kullandırılan kredilerin geri dönüşlerine ilişkin etkin işleyen bir sistemin kurulması ile Merkez Muhasebe Müdürlüğü ve Ziraat Bankası kayıtlarının karşılıklı doğrulanabilir bir sistemle takip edilmesi, yapılandırılmış ya da normal süreçte devam eden kredi geri ödemelerinin takiplerinde etkinliğin artırılması amacıyla Ziraat Bankasının yazılımı tamamlaması ile gerçekleşeceği belirtilmiştir.

Ancak konuya geçmiş yıl raporunda da yer verilmesine rağmen benzer cevap verilmiş olup geçen zaman içinde tarımsal amaçlı kooperatiflere veya bu kooperatiflerin ortaklarına kullandırılan ve muaccel hâle gelen kredi alacaklarının Ziraat Bankası ile koordineli şekilde takip ve raporlamaya ilişkin elektronik veri sisteminin kurulmadığı ve borçların takip ve tahsilatı konusunda istenilen düzeye ulaşamadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle muaccel hâle gelen kredi alacaklarının tahsili hem Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının hem de Ziraat Bankasının görev ve sorumluluğu altındadır. Kredilerin (kamu alacağının) tahsilatına ilişkin etkin takip ve kontrol ve tahsilatının kurum ve banka arasında koordineli şekilde yapılabilmesi ve sonuçların raporlanmasına yönelik bir yazılım sisteminin kısa zamanda kurulması için gerekli idari çalışmaların yapılarak muaccel hale gelen kamu alacaklarının tahsili ve bütçeye kaydı kamu zararının oluşma riski açısından büyük önem arz ettiği düşünülmektedir.

BULGU 3: 4342 Sayılı Mera Kanunu Kapsamındaki Çayır,Mera,Yaylak ve Kışlaklarda Kaçak Yapılaşma Ve Mera Dışı Amaçlarla Kullanımı Suretiyle İşgale Uğraması

Yapılan incelemede yerleşim yeri içinde veya dışında çayır, mera yaylak ve kışlakların kaçak yapılaşma ve mera dışı amaçlarla kullanılmak üzere işgale uğradığı incelenmiştir.

Anayasanın 45. maddesinde; "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır" denilmektedir. Bu madde ile Devletin meraları koruma görevinin olduğu vurgulanmıştır. Nitekim madde gerekçesinde bu husus daha açık biçimde; "Madde, Devlete, tarım arazilerinin ve çayırlerle meraların amaç dışı kullanılmasını önleme görevini yüklemektedir" şeklinde ifade edilmiştir.

4342 sayılı Mera kanunun “Mera, Yaylak ve Kışlakların Hukuki Durumu” başlıklı 4. maddesinde meraların kullanma hakkının bir veya birden çok köy veya belediyeye ait olduğu, bu yerlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, özel mülkiyete geçirilemeyeceği, amacı dışında kullanılamayacağı, meralarda zamanaşımının uygulanmayacağı sınırlarının daraltılamayacağı, ancak kullanım hakkının kiralanabileceği,

14. maddesinde; tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaklardan bu kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamayacağı,

19. maddesinde; “muhtarlar ve belediye başkanları, mera, yaylak ve kışlaklara tecavüz olduğu takdirde durumu derhal Bakanlık, il veya ilçe müdürlüğüne, il ve ilçe müdürlükleri de valilik veya kaymakamlığa bildirmekle yükümlü oldukları, bu makamlarca 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun veya 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi uyarınca gerekli işlemlerin yapılacağı, tecavüz veya müdahalede bulunanlar hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 154. maddesi uyarınca cezai işlem yapılmak üzere durumun valilik ve kaymakamlıkça Cumhuriyet Savcılığına bildirileceği, Hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere mera yaylak ve kışlakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, bu alanların özel mülkiyete geçirilemeyeceği, Mera Kanunun 14 maddesinde sayılan haller istisna olmak üzere amacı dışında kullanılamayacağı, sınır aşımı ve işgale uğratılamayacağı, mevzuata aykırı şekilde kaçak yapılaşmanın yapılamayacağı aşıkardır.

Ancak uygulamada GTHB verilerine dayanan ve aşağıdaki tabloda ayrıntıları ile belirtildiği üzere iller bazında toplam 107.816,27 hektar (toplam mera alanını %073 ü)mera yaylak ve kışlak alanlarının bina, ahır, taşocağı, turizm alanı, konut, fabrika vb. kaçak yapılaşma yapıldığı ayrıca tarla, zeytinlik, bahçe, sera gibi tarımsal araziye dönüştürülerek ve tarımsal faaliyetlere konu edildiği böylece mera yaylak ve kışlakların amacı dışında kullanılmak üzere işgale uğradığı anlaşılmıştır.

Türkiye genelinde işgale konu Mera yaylak ve kışlak alanlarının tespit edilerek gerekli yasal, idari ve hukuki tedbirlerin alınarak bu alanlar üzerindeki tecavüzlerin kaldırılması kaçak yapıların yıktırılması meralarımızın milli ekonomiye kazandırılması ve korunması açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca mera kullanımlarının denetlenerek işgalin

önüne geçilmesi gerekir

Mera Kanunun 19 maddesi ile Mera, Yaylak ve Kışlakların Korunması görevi kapsamında Muhtarlar ve belediye başkanlarına, yaylak ve kışlaklara tecavüz olduğu takdirde durumu derhal Bakanlık il veya ilçe müdürlüğüne, il ve ilçe müdürlükleri de valilik veya kaymakamlığa bildirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede bildirimlerin takibi ve ne tür idari yasal ve cezai işlem yapıldığı ve işin takibi konusunda Bakanlık valilik/ kaymakamlıklar arasında bir koordinasyon olmadığı anlaşılmıştır. Bu durum mera, yaylak ve kışlakların korunması konusunda çeşitli zafiyetler ve hukuki ve yönetsel sorunlar oluşturulabilmektedir.

Bu nedenle 639 sayılı Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. Maddesi gereğince Çayır, mera, yaylak ve kışlakları korumak ve gerekli tedbirleri almakla görevli olan kurumun belirli bir eylem planı çerçevesinde, Bakanlık İl veya İlçe Müdürlükleri ile Valilik veya Kaymakamlıklar arasında koordinasyonun sağlanarak gerekli idari tedbirlerin alınması, gerekiyorsa yasal ve idari mevzuat çalışmalarının yapılmasının uygun olacağı, Düşünülmektedir.

Tablo 5: 4342 Sayılı Mera Kanunu Kapsamındaki Mera, Yaylak Ve Kışlak Alanlarda Tesbit Edilen İşgaller

	TOPLAM MERA ALANI (ha)	İŞGAL EDİLEN ALAN (ha)	İŞGAL EDİLEN ALANIN TOPLAM ALANA ORANI %	PARSEL SAYISI (Ad.)	ALAN (%)	PARSEL SAYISI (%)	İŞGAL TÜRÜ
ADANA	49.837,10	307,40	0,617%	1.054	0,29%	2,47%	Bina,tarla,bahçe
ADİYAMAN	87.990,00		0,000%		0,00%	0,00%	
AFYONKARAHİSAR	331.766,00	4.614,61	1,391%	0	4,28%	0,00%	Bina,tarla
AĞRI	542.731,00	87,00	0,016%	422	0,08%	0,99%	Tarla, bina
AMASYA	51.940,00	169,90	0,327%	171	0,16%	0,40%	Tarla,ahır,bina
ANKARA	461.947,00	104,87	0,023%	94	0,10%	0,22%	Bina,tarla,taşocağı
ANTALYA	81.637,00	744,00	0,911%	206	0,69%	0,48%	Bina,bahçe,tarla,sera,turizm alanı,kum alınması
ARTVİN	169.473,00	3.795,00	2,239%	91	3,52%	0,21%	Bina

AYDIN	30.330,00	4.498,91	14,833%	745	4,17%	1,75%	Zeytinlik,orman,yol.futbol sahası,bina,bahçe, bağ,köy yerleşim yeri
BALIKESİR	132.230,00	529,28	0,400%	0	0,49%	0,00%	Bina
BİLECİK	21.397,00	83,02	0,388%	132	0,08%	0,31%	Bina,tarla,konut,fabrika,bahçe
BİNGÖL	313.771,00	67,90	0,022%	296	0,06%	0,69%	Bina,tarla
BİTLİS	219.840,00	203,64	0,093%	30	0,19%	0,07%	Ev,tarla,maden ocağı
BOLU	90.716,00	1.203,00	1,326%	469	1,12%	1,10%	Bina, okul,yol,cami
BURDUR	66.717,00	51,70	0,077%	61	0,05%	0,14%	Bina,tarla
BURSA	78.012,00	470,70	0,603%	3	0,44%	0,01%	Bina, zeytinlik
ÇANAKKALE	66.626,00	11,07	0,017%	20	0,01%	0,05%	Bina,ahır,tarla
ÇANKIRI	232.689,00	457,44	0,197%	53	0,42%	0,12%	Tarla
ÇORUM	180.666,00	1.210,69	0,670%	1.758	1,12%	4,12%	Taria.bahçe.bina.yol,ağaç
DENİZLİ	68.057,00	767,78	1,128%	681	0,71%	1,60%	Tarla
DİYARBAKIR	181.803,00	382,58	0,210%	120	0,35%	0,28%	Tarla,bina,kum alınması,bahçe,ekme,sürme
EDİRNE	88.087,00	11,70	0,013%		0,01%	0,00%	Bina
ELAZIĞ	268.912,00	962,99	0,358%	365	0,89%	0,86%	
ERZİNCAN	449.432,00	35,00	0,008%	14	0,03%	0,03%	Bina,tarla
ERZURUM	1.448.466,00	221,45	0,015%	89	0,21%	0,21%	Tarla,bina,taş ocağı,hafriyat
ESKİŞEHİR	343.880,00	414,13	0,120%	241	0,38%	0,56%	Tarımsal faaliyette bulunmak
GAZİANTEP	86.683,00	1.317,42	1,520%	335	1,22%	0,79%	Tarla,konut,bahçe,ağaç,okul,maden
GİRESUN	120.086,00	7.339,20	6,112%	1.226	6,81%	2,87%	Bina, çevirge
GÜMÜŞHANE	167.947,00	2.879,40	1,714%	13.539	2,67%	31,73%	Bina,çevirme
HAKKARİ	166.559,00	174,05	0,104%	8	0,16%	0,02%	Baina,tarla,bahçe
HATAY	11.564,00	609,35	5,269%	82	0,57%	0,19%	Bina, zeytin, tarla
ISPARTA	54.557,00	135,50	0,248%	55	0,13%	0,13%	Tarla, bina
MERSİN	98.342,00	427,39	0,435%	35	0,40%	0,08%	Tarımsal faaliyet,bina,ahır,madenciliki
İSTANBUL	26.207,00	627,14	2,393%	460	0,58%	1,08%	Tarla,bina,bahçe,park,yol,futbol sahası
İZMİR	109.722,00	604,75	0,551%	108	0,56%	0,25%	Tarla,bina,ağaç,zeytinlik
KARS	312.898,00	7,11	0,002%	17	0,01%	0,04%	Tarla,bahçe duvarı
KASTAMONU	89.965,00	730,87	0,812%	1.215	0,68%	2,85%	Tarla,yol,ağaçlandırma,mezarlık,bina
KAYSERİ	539.818,00	968,10	0,179%	592	0,90%	1,39%	Bina,tarla,ahır,bahçe
KIRKLARELİ	64.809,00		0,000%		0,00%	0,00%	
KİRŞEHİR	129.220,00	107,63	0,083%	63	0,10%	0,15%	Bina,tarla,bahçe
KOCAELİ	8.234,00	29,00	0,352%	2	0,03%	0,00%	Bina,sanayi atığı
KONYA	736.852,00	2.125,00	0,288%	487	1,97%	1,14%	Bina,tarla
KÜTAHYA	92.447,00	3.882,90	4,200%	4.106	3,60%	9,62%	Bina,tarla
MALATYA	363.449,00	432,08	0,119%	101	0,40%	0,24%	Ev,bahçe,tarla

T.C. Sayıştay Başkanlığı

MANİSA	93.375,00	324,19	0,347%	51	0,30%	0,12%	Zeytinlik,tek yıllık bitkisel üretim,bağ
K.MARAŞ	285.846,00	13.075,00	4,574%	470	12,13%	1,10%	Tarla,bina,bahçe
MARDİN	75.682,00	297,33	0,393%	56	0,28%	0,13%	Ev,tarla,bina,hafriyat,fidan dikimi,kazı
MUĞLA	17.878,00	235,42	1,317%		0,22%	0,00%	Tarla,zeytinlik,sera,yol
MUŞ	371.635,00	110,74	0,030%	46	0,10%	0,11%	Ev,ahır,tarla,bahçe,tarımsal üretim,kazı
NEVŞEHİR	56.821,00	0,00	0,000%	0	0,00%	0,00%	
NİĞDE	289.115,00	431,48	0,149%	266	0,40%	0,62%	Tarla
ORDU	69.728,00	7.155,00	10,261%	244	6,64%	0,57%	Bina,tarla,çevrik
RİZE	76.403,00	61,00	0,080%	0	0,06%	0,00%	
SAKARYA	16.972,00		0,000%		0,00%	0,00%	
SAMSUN	46.773,00		0,000%	670	0,00%	1,57%	
SIİRT	119.228,00	104,48	0,088%	34	0,10%	0,08%	Tarla
SİNOP	21.445,00	17,16	0,080%	33	0,02%	0,08%	Bina,tarla,bahçe
SİVAS	1.114.998,00	384,80	0,035%	117	0,36%	0,27%	Tarla
TEKİRDAĞ	63.984,00	0,00	0,000%	0	0,00%	0,00%	
TOKAT	126.020,00	403,80	0,320%	182	0,37%	0,43%	Bina,tarla
TRABZON	154.630,00	685,86	0,444%	742	0,64%	1,74%	Bina,bahçe,çit
TUNCELİ	126.741,00	88,61	0,070%	38	0,08%	0,09%	Bina,tarla, bahçe
ŞANLIURFA	88.292,00	14.801,00	16,764%	1.484	13,73%	3,48%	Bina,tarla,fıstıklık,bağ,EİH.Tarfo,ağaçlandırma baraj gövde ve göl alanı
UŞAK	59.305,00	12.393,00	20,897%	4.200	11,49%	9,84%	Bina,tarla
VAN	532.862,00	344,80	0,065%	1.152	0,32%	2,70%	Tarla, bahçe
YOZGAT	162.762,00	124,90	0,077%	78	0,12%	0,18%	Tarla,bina,malzeme alımı,ev
ZONGULDAK	7.856,00	67,15	0,855%	89	0,06%	0,21%	Fındıklık,bina,bahçe
AKSARAY	213.459,00	5.622,12	2,634%		5,21%	0,00%	Tarla,bina
BAYBURT	110.708,00	5,33	0,005%	7	0,00%	0,02%	Tarla,bina
KARAMAN	216.740,00	467,04	0,215%	369	0,43%	0,86%	Bina,tarla1.1,210.69
KIRIKKALE	71.881,00	5.063,70	7,045%	2.001	4,70%	4,69%	Bina,tarla,yol, baraj
BATMAN	41.896,00	242,97	0,580%	51	0,23%	0,12%	Tarla, bahçe
ŞIRNAK	314.656,00	829,80	0,264%	45	0,77%	0,11%	Tarımsal alan,ev, ahır
BARTIN	5.425,00	103,33	1,905%	205	0,10%	0,48%	Bina,bahçe,yol,tarla,bahçe
ARDAHAN	245.823,00		0,000%		0,00%	0,00%	
IĞDIR	122.331,00	425,00	0,347%	392	0,39%	0,92%	Bina,tarla,ev, bahçe
YALOVA	3.076,00	4,78	0,155%	2	0,00%	0,00%	Bina,şantiye sahası
KARABÜK	19.478,00	2,28	0,012%	22	0,00%	0,05%	Tarla,bina,bahçe
KİLİS	16.346,00	16,72	0,102%	13	0,02%	0,03%	Bina,tarla
OSMANİYE	10.834,00	103,30	0,953%	38	0,10%	0,09%	Bina,tarla,bahçe
DÜZCE	7.372,00	21,55	0,292%	22	0,02%	0,05%	Bina,tarla,fındıklık
TOPLAM	14.616.687,10	107.816,27	0,738%	42.665	100,00%	100,00%	

Not: -Veriler Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığından alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi uyarınca Bakanlık taşra teşkilatına, sadece işgalleri önlemekle yükümlü olan mülki amirlere bildirme sorumluluğu verildiği,

Mera alanlarında hukuken hiçbir müdahillik durumu söz konusu olmayan Bakanlığın işgaller ile ilgili koordinasyon sağlayarak yasal ve idari mevzuat çalışması yapılabilmesi zor olacağı, yapılacak olan bu yönlü çalışmaların 3091 ve 2886 sayılı Kanunları yürütmekle yükümlü olan kurumların yapmasının uygun olacağı,

4342 sayılı Mera Kanununda cezai müeyyide bulunmamakla beraber, içeriğinde atıfta bulunulan diğer kanunlarla (3091, 2886) çözüm üretilmeye çalışıldığı, başka kurumların yönettiği bu müeyyidelerin hızlı ve etkili uygulanmasında sıkıntılar yaşandığı, bu sebeple 4342 sayılı Mera Kanununa ceza hükümlerinin eklenmesine dair, Hukuk Müşavirliği ile de istişare edilerek, kanuna eklenmek üzere mevzuat taslağı hazırlandığı ancak kanuni düzenleme yapılamadığı,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mera, yaylak ve kışlaklara karşı yapılan tecavüzleri muhtarlar ve belediye başkanlıklarının Bakanlık il veya ilçe Müdürlüklerine, il ve ilçe Müdürlükleri de gereği yapılmak üzere Valilik veya Kaymakamlığa bildirmekle yükümlü oldukları açıktır.

639 sayılı Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. Maddesi gereğince Çayır, mera, yaylak ve kışlakları korumak ve gerekli tedbirleri almakla görevli olan kurumun görevinin sadece bildirimle sınırlı olduğunun düşünülmesi kanunun lafzına ve ruhuna aykırıdır. Bu nedenle belirli bir eylem planı çerçevesinde, Bakanlık İl veya İlçe Müdürlükleri ile Valilik veya Kaymakamlıklar arasında koordinasyonun sağlanarak mera, yaylak ve kışlakların amacı dışında kullanılmaması ve korunması amacıyla gerekli idari ve yasal tedbirler alınarak idari işlemlerin ivedilikle yapılmasının uygun olacağı,

Düşünülmektedir.

BULGU 4: Çayır, Mera, Yaylak Ve Kışlak Alanlarında Yürütülen Tespit ve Tahdit Çalışmalarının Yetersizliği

Genel Değerlendirme: Türkiye genelinde Çayır, mera, yaylaklar ve kışlak alanlarının Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK) 2017 yılı verilerine göre, 14.616.687,00 hektar olduğu açıklanmasına rağmen, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca yapılan tespit ve envanter çalışmaları sonucunda aynı dönemde bu rakamın 10.984.566,00 hektar olduğu incelenmiştir.

Bir yerin mera, yaylak ve kışlak arazisi olup olmadığının resmi evrakla ve bilirkişi ifadeleri ile belgelendirilerek yapılan tespit çalışmaları sonucunda mera, yaylak ve kışlak olarak tespit edilen 10.984.566,00 hektar alanın 6.812.771,00 hektarlık kısmının “ülke nirengi sistemine dayalı 1/5000 ölçekli haritalar üzerinde belirlenerek bu sınırların arazi üzerinde kalıcı işaretlerle işaretlenmesi işleminden” oluşan tahdit çalışmaları sonuçlandırılarak tapu tescillerinin yapılması için ilgili Tapu Sicil Müdürlüklerine bildirilmiştir.

Yine yapılan incelemede tespit edilen Çayır, mera, yaylak ve kışlakların 4.098.904,00 hektarının köy ve belediyelere tahsisinin yapıldığı, 2.650.919,96 hektar mera alanının hayvancılık yapan özel ve tüzel kişilere kiralandığı 18.834,51 hektar mera alanının da Mera Kanunun 14. Maddesinde sayılan nedenlerle tahsis amacının değiştirildiği kurum verilerinden anlaşılmıştır.

4342 sayılı Mera Kanununun 6. Maddesinde Mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi (mülga Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığınca yapılacağı bu amaçla valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında maddede sayılan kişilerden oluşan mera komisyonu kurulacağı ihtiyaç halinde çalışmaları yapmak üzere "Teknik Ekipler" oluşturulacağına hükmedilmiştir.

639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. Maddesinin (d) bendinde Bakanlığa “Çayır, mera, yaylaklar ve kışlakların ıslah ve muhafazasını sağlamak, korumak ve gerekli tedbirleri almak görevi verilerek, bu kapsamda Bakanlık Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Daire Başkanlığına

- Çayır, mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait otlak ve çayırların tespit, tahdit ve tahsisi ile ilgili programlar hazırlamak, hazırlatmak ve uygulanmalarını sağlamak, Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya mülkiyetinde bulunan çayır ve meraların geliştirilmesi amacıyla imar, ıslah ve ihya tedbirlerini almak, mevzuata uygun kullanımını temin etmek için gerekli program ve projeleri hazırlamak, hazırlatmak ve uygulanmasını sağlamak, görevleri tevdi

edilmiştir.

Ancak Mera Kanunun yürürlüğe girdiği 28.02.1998 tarihinden bu güne kadar çayır, mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsis işlemlerinin yeteri kadar alanda yapılamadığı, 2017 yılı sonu itibariyle toplam mera alanının ancak %46.60 da tahdit işlemlerinin sonuçlandırıldığı, %28.04 alanın ise münferiden ve müştereken yararlanılmak

üzere köy ve belediyelere tahsisinin yapıldığı anlaşılmıştır.

Meraların Tahdit, tescil ve tahsis işlemlerinin yaklaşık 20 yıllık bir sürede bitirilememesi ve çalışmaların ağır ilerlemesi mera, yaylak ve kışlakların tam anlamıyla kayıt altına alınamamasını ve buna bağlı olarak bu alanların verimliliğini artırılması, hayvansal üretimde en önemli girdiyi oluşturan kaliteli kaba yemin temin edilmesi amacıyla hayvancılığın hizmetine sunulması, tarımsal kaynak olarak sürdürülebilirliğinin sağlanmasında negatif etki yapmakta ve büyük risk oluşturmaktadır.

Ayrıca tahdit, tescil ve tahsislerin zamanında yapılmayarak hukuki bir alt yapıya oturtulmaması sonucunda; meraların imara açılarak kentsel dönüşüm projeleri kapsamında toplu konut alanına dönüştürülmesini, mera ıslahının zamanında yapılmaması nedeniyle verimsizleşmesini, kişi ve kurumların değişik amaçlarla işgali gibi , amaç dışı kullanımı cazip hale gelmekte ve hızla mera alanları yok olmaktadır.

Dolayısıyla Çayır, mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsis işlemlerinin istenen ölçüde yapılamaması nedenleri arasında; uygulanabilir ve sürdürülebilir bir mera eylem planının olmaması, 3402 sayılı Kadastro Kanunu uyarınca yapılması gereken kadastro çalışmalarının tamamlanamaması, Mera gelirlerinin doğrudan genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve Mera işlemleri için GTHB bütçesine belli miktarda ödenek konulması ancak bu ödeneğin yetersiz olması, bürokrasinin fazla olması, gibi nedenlerden kaynaklandığı müşahade edilmiştir.

Bu nedenle Mevcut Çayır, mera, yaylak ve kışlak alanlarının tespiti, tahdidi ve tahsis işlemlerinin bir an önce bitirilmesi, belirlenecek kurallara uygun kullanımının sağlanması, mera alanlarının bakım ve ıslahlarının yapılarak, verimliliklerinin artırılması, kullanımlarının denetlenmesi, bu alanların korunarak amaç dışı kullanımının engellenerek, bu alanların tam anlamıyla hayvancılığın hizmetine sunularak ülkede yetersiz olan kaba ot yem ihtiyacının sürdürülebilir şekilde karşılanması ülkemizin tarımsal politikaları ve gelişimi açısından Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanılması büyük öneme sahiptir.

Ayrıca Mera kanunu gereğince tahsil edilen gelirlerin GTHB bütçesi içerisinde oluşturulacak özel hesap veya benzeri bir hesaba gelir kaydedilerek sadece Çayır, mera, yaylak ve kışlak alanlarının bakım ve ıslah ve giderlerinde kullanılmasında önemli bir mali kaynak oluşturacağı ve böylece yetersiz ödenek nedeniyle zamanında ve yerinde yapılamayan iş işlemlerin ve projelerinin daha hızlı yapılması sağlanacaktır.

Bu nedenle - Çayır, mera, yaylak ve kışlakların ıslah ve ihya tedbirlerini alarak, mevzuata uygun kullanımını temin etmek amacıyla gerekli tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarını İlgili paydaşlarla koordinasyon içerisinde ve belirli bir eylem planı çerçevesinde

gerekli idari iş ve işlemler ile eğer gerekiyorsa yasal mevzuat çalışmalarının yapılarak kısa zamanda çayır, mera, yaylak ve kışlakların amacı dışında kullanılmasının engellenerek tarıma kazandırılmasının gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 6: 1998-2017 Bölge Bazında GTHB Yapılan Tespit, Tahdit Ve Tahsis Çalışmaları

BÖLGELER	TESPİTİ YAPILAN ALAN (HEKTAR)	TAHDİTİ YAPILAN ALAN (HEKTAR)	TAHSİSİ YAPILAN ALAN (HEKTAR)
AKDENİZ BÖLGESİ	540.956	383.223	176.723
DOĞU ANADOLU BÖLGESİ	4.198.046	2.359.407	1.447.280
EGE BÖLGESİ	394.429	236.423	158.806
GÜNEY DOĞU ANADOLU BÖLGESİ	10.189	8.710	8.315
İÇANADOLU BÖLGESİ	3.939.337	2.665.736	1.904.465
KARADENİZ BÖLGESİ	1.069.505	640.075	115.936
MARMARA BÖLGESİ	286.012	248.987	204.463
GENEL TOPLAM	10.984.566	6.812.771	4.098.904

-Tespit: Bir yerin mera, yaylak ve kışlak arazisi olup olmadığının resmi evrakla ve bilirkişi ifadeleri ile belgelendirilmesidir.

-Tahdit : Çayır, mera, yaylak ve kışlak arazisi olduğuna karar verilen yerlerin sınırlarının usulüne uygun olarak ülke nirengi sistemine dayalı 1/5000 ölçekli haritalar üzerinde belirtilmesini ve bu sınırların arazi üzerinde kalıcı işaretlerle işaretlenmesidir.

-Tahsis: Çayır, mera, yaylak ve kışlakların kullanımlarının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun şekilde düzenlenerek, münferiden ya da müştereken yararlanılmak üzere bir veya birkaç köy ya da belediyeye bırakılmasıdır.

-Veriler Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığından alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili tüm iş ve işlemlerin tek elde toplanarak daha planlı ve hızlı bir şekilde yapılabilmesi için 22.01.2018 tarihinde İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlükleri bünyesinde Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Şubesi kurulduğu,

Tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarında Mera Mevzuatı gereği ilgili duyuruların yapılması, meraların sınırlarının kalıcı işaretlerle işaretlenmesi ve haritaların yapılması, askı ilanlarına çıkılması, askı ilanlarına yapılan itirazlar ile bu itirazların değerlendirilmesi ve

karara bağlanması, ihtiyaç tespitlerinin yapılması vs. konular zaman, işgücü ve bütçe gerektiren konular olduğu. Bu bağlamda mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarında yeterli işgücü ve bütçe sağlanmış olsa dahi Mera Mevzuatı gereği bu çalışmaların tamamlanmasının uzun süreçler alabildiği,

Mera, yaylak ve kışlaklarda daha fazla alanda ıslah, tespit, tahdit ve tahsis çalışmasının yapılamamasında ödenek yetersizliğinin önemi büyük olduğu. Bu nedenle Mera Kanunu gereğince tahsil edilen gelirlerin Mera Ödeneğine gelir kaydedilmesi mera, yaylak ve kışlaklarda daha çok alanda ıslah, tespit, tahdit ve tahsis çalışmasının yapılmasına büyük katkı sağlayacağı,

Bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum bulgumuzda belirtilen konularla ilgili olarak tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarının tamamlanmasının uzun süreçler alabildiğini bulgumuzda da önerildiği üzere Mera Kanunu gereğince tahsil edilen gelirlerin Mera Ödeneğine gelir kaydedilmesi mera, yaylak ve kışlaklarda daha çok alanda ıslah, tespit, tahdit ve tahsis çalışmasının yapılmasına büyük katkı sağlayacağını ifade ederek bu işlemlerin planlı ve hızlı bir şekilde yapılabilmesi için Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Şubesi kurulduğunu belirtmişlerdir. Bu durumda konunun çözümü için gerekli işlemlerin yapılacağı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle - Çayır, mera, yaylak ve kışlakların ıslah ve ihya tedbirlerini alarak, mevzuata uygun kullanımını temin etmek amacıyla gerekli tespit, tahdit ve tahsis ve mera gelirlerinin kurum bütçesine kaydı konusunda çalışmaların ilgili paydaşlarla koordinasyon içinde ve belirli bir eylem planı çerçevesinde, gerekli idari ve yasal çalışmaların yapılarak kısa zamanda çayır, mera, yaylak ve kışlakların amacı dışında kullanılmasının engellenerek daha verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasının gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 5: İdare Aleyhine Sonuç Doğuran Kesinleşmiş İlam Hükümlerinin Tahsili İçin Doğrudan İcra Müdürlüklerine Başvurulması Nedeniyle İcra Vekâlet Ücreti Ödenmesi ve İcra Masraflarına Neden Olunması

Yapılan incelemede Hukuk davalarında kesinleşen mahkeme ilamları ile Bakanlık aleyhine doğan borçların ödenmesi için, alacaklılar Bakanlığa başvuruda bulunmadan doğrudan icra takip işlemleri başlatmak üzere icra dairelerine başvurdukları görülmüştür.

Mahkeme kararları mahkemelerde davalı ve davacının huzurunda okunmakta, ilamı

düzenlenerek taraflara tebliğ edilmektedir.

Hukuk davalarında idarenin ilamda belirtilen borçları ödeyebilmesi için ilamın idarece tebellüğ edilmiş olması, alacaklının banka hesap numarasını idareye bildirmesi veya alacaklının ilam sureti ve banka hesap numarası ile birlikte idareye müracaat ederek idareden alacağını talep etmesi gerekir. Zira ilamın tebliğ yoluyla idareye ulaşmaması veya alacaklının ilam ile idareye müracaat ederek banka hesap numarası bildirmemesi hallerinde idarenin ilamda belirtilen borcu alacaklısına ödeme olanağı yoktur.

Bu hususta idari yargı davalarında Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin ilamlarında idare aleyhine doğan borçların ifasında idareye başvurulmadan İcra Dairelerine müracaat konusunda hukuki düzenleme bulunmaktadır. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “Kararların Sonuçları” başlıklı 28. Maddesinin 1.fıkrasına göre Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Anılan maddenin 2. fıkrasına göre ise konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılır. Birinci fıkrada belirtilen süreler içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

Hukuk davalarında, idari yargılama davalarında olduğu gibi bir düzenlemenin olmaması alacaklıların, ilamdan doğan alacaklarının tahsili için öncelikle Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığına baş vurmak yerine, doğrudan avukatları aracılığıyla İcra Müdürlüklerine baş vurmalarına neden olmakta, bu durum idarenin %12 ye varan oranda icra vekalet ücreti ve gereksiz diğer icra masrafları ödemesine neden olmaktadır.

2004 Sayılı İcra Ve İflas Kanunu’nu 82/1 maddesi gereğince Kamu mallarının haczi mümkün değildir. 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu idarelerinin icra hukuku açısından devlet tanımının içinde yer aldığı ve bu nedenle bu idarelerin kamu hizmetine özgülenmiş taşınır ve taşınmaz malları ile kamu geliri (vergi, harç gibi) niteliğindeki nakit mevcutları ve alacakları devlet malı niteliğinde olduğundan bu idareler ve mallarına karşı haciz takibi yapılamayacağı açıktır.

Haciz yolu ile tahsil imkanı bulunmayan icra takip işlemi idareyi gereksiz icra vekalet ücreti, icra masrafı ödemesi ile karşı karşıya bırakmakta, ayrıca icra dairelerinin iş yükünü

arttırarak kesinleşmiş mahkeme ilamlarının gereklerinin yerine getirilmesini geciktirmektedir.

Açıklanan nedenlerle Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı aleyhine hukuk davaları sonucu kesinleşmiş mahkeme ilamları ile Bakanlık aleyhine doğan borçların, ödenmesinde İcra Dairelerine başvurmadan önce, alacaklıların; öncelikle kuruma başvurmalarının sağlanması gerekmektedir. Bu durumda Bakanlığın süresi içerisinde borçlarını ödemesi halinde, kurum bütçesinden gereksiz yere icra vekâlet ücreti ve icra masrafı ödenmesine neden olunmayacağı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Hukuk davaları ile idareler aleyhine karara bağlanan meblağların ödenmesinde alacaklıların öncelikle idarelere başvuru zorunluluğu bulunmamaktadır. Kanuni bir zorunluluk bulunmamasından dolayı Bakanlığımızca veya diğer idarelerce takiplere yapılacak itirazlar icra mahkemelerince reddedilecektir. Bulguda yer alan hususun gerçekleşebilmesi için kanun değişikliği gerekmektedir.”Denilmiştir

Sonuç olarak Kurum cevabında Hukuk davaları ile idareler aleyhine karara bağlanan meblağların ödenmesinde alacaklıların öncelikle idarelere başvuru zorunluluğu bulunmadığı, bulguda yer alan hususun gerçekleşebilmesi için kanun değişikliği gerektiği belirtilmiştir. Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı aleyhine hukuk davaları sonucu kesinleşmiş mahkeme ilamları ile Bakanlık aleyhine doğan borçların, ödenmesinde İcra Dairelerine başvurmadan önce, alacaklıların; öncelikle kuruma başvurmalarının sağlanması gerekmektedir. Bu durumda Bakanlığın süresi içerisinde borçlarını ödemesi halinde, kurum bütçesinden gereksiz yere icra vekâlet ücreti ve icra masrafı ödenmesine neden olunmayacağı değerlendirilmiştir.

BULGU 6: At Yarışları Düzenleme Hakkının Türkiye Jokey Kulübü’ne Verilmesinde Kamu Kaynaklarının Etkin ve Verimli Kullanılmaması

5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’nun 10 uncu ve 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun’un 1 nci maddelerinde; “*Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın hayvan yarışları düzenlemeye, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen hayvan yarışları üzerine müşterek bahis kabul etmeye yetkili olduğu,*”

6132 Sayılı Kanunun 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında ise; “*Bakanlığın bu yetkisini at yetiştirme ve ıslahını teşvik gayesi ile kurulmuş ve amme menfaatine çalıştığı usulen*

onanmış derneklerden uygun görülecek bir veya bir kaçına Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile “muayyen şartlarla devredebileceği” ve Bakanlığa tahsis edilmiş bulunan arazilerin at yarışı düzenleme yetkisi devredilen kuruluşa bedelsiz olarak kullandırılabilceği,” hüküm altına alınmıştır.

Bakanlık tarafından at yarışları düzenlemek, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine müşterek bahis kabul etme hak ve yetkisi, Kanun'un 5 inci maddesinde belirtilen hükümlere göre 1953 yılından itibaren Bakanlar Kurulu Kararı ile “ Türkiye Jokey Kulübü (TJK) Derneği” ne devredilmektedir. TJK ile Bakanlık arasında bu amaçla ilk olarak 03.10.1953 tarihinde bir sözleşme yapılmıştır. Bu sözleşme ile TJK’ ne at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis organizasyonu yapmak hususunda yetki verilmiştir.

En son 2016/9603 sayılı BKK ile, at yarışları düzenleme ve müşterek bahis kabul etme hak ve yetkisinin TJK’ne devredilmesine ilişkin sürenin 31.12.2017 tarihine kadar uzatılması kararlaştırılmıştır.

680 Sayılı OHAL Kararnamesi’ nin 77 nci maddesi ile (Resmî Gazete: 06.01.2017-29940 (Mükerrer)); “At yarışları düzenleme yetkisi 01.01.2018 tarihinden itibaren 49 yıllığına Türkiye Varlık Fonu A.Ş.’ne devredilmiştir. Ayrıca, at yarışları düzenleme amacına yönelik olarak tahsis edilmiş veya fiilen bu amaçla kullanılan taşınmazlar ile üzerlerindeki yapı ve tesisler de 49 yıl süre boyunca ilgili şirketin kullanımına verilmiştir. Lisans konusu faaliyetlerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesini izlemeye ve denetlemeye Bakanlık yetkili olmaya devam edecektir.” denilmiştir.

Türkiye Varlık Fonu A.Ş. ile TJK ve Bakanlık arasında 29.12.2017 tarihinde bir Protokol imzalanmıştır. Bu Protokolde;“ Bakanlıği ile TJK Derneği arasında imzalanmış olan ve süresi 31.12.2017 tarihinde son bulacak olan, at yarışları düzenleme ve müşterek bahis kabul etme yetkisinin TJK Derneği' nce kullanılmasına ilişkin sözleşmenin süresinin, Şirketin lisans üzerindeki hak ve yetkilerini yükleniciye ya da üçüncü bir kişiye devredeceği, yahut başka surette tasarrufla bulunacağı zamana kadar uzatılması konusunda mutabık kalınmıştır. Bakanlık ile TJK Derneği arasında imzalanmış olan sözleşmede yer alan koşullar geçerliliğini sürdürecektir. Bakanlığın sözleşmedeki denetime ilişkin tüm hak ve yetkileri Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. tarafından da kullanılabilircektir. İşbu protokol taraflardan biri feshedinceye kadar geçerliliğini koruyacaktır.” denilmektedir.

23.10.1950 tarihinde kurulan TJK derneği, Bakanlığın belirli sürelerle yenilediği sözleşmeden aldığı yetkiyle Türkiye’de at yarışları düzenleme ve müşterek bahis kabul etme hususunda yetkili tek dernektir. Bakanlığın at yarışları düzenlemek ve müşterek bahis

organizasyonu yapmak hak ve yetkisi 1953 yılından itibaren kesintisiz 64 yıldır TJK'ne devredilmektedir.

Bakanlık at yarışlarını düzenleme hakkını TJK' ne devretmesi karşılığında; 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun' un Ek 1 inci maddesinde düzenlenen; “*Cari yıldaki yarış geliri toplamının bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından fazla olması halinde, aradaki farkın yüzde kırklık kısmı Bakanlığın emrine açılacak özel hesaba aktarılır.*” düzenlemesinde ifade edildiği şekilde bir gelir elde etmektedir.

Bakanlığa verilen bu paraların TJK' nün elde ettiği yarış gelirleriyle kıyaslandığında çok cüzzı kaldığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda; 2010-2016 yılları arası son 7 yıllık dönemde “TJK' nün elde ettiği net yarış gelirleri toplamı ” ile “ TJK tarafından özel hesaba yatan tutarlar ” ve özel hesaba yatan tutarın net yarış gelirine oranı gösterilmiştir.

Tablo 7: Özel Hesap Tutarının Net Yarış Gelirine Oranı

GELİR	TJK	ÖZEL HESABA	ORANI
YILI	NET YARIŞ GELİRİ	YATAN TUTAR	(%)
	(a)	(b)	(b/a*100)
2010	495.044.039	20.614.327	4,1641
2011	595.969.155	40.370.046	6,7738
2012	652.952.680	22.793.410	3,4908
2013	736.119.342	33.266.665	4,5192
2014	816.202.608	32.033.306	3,9247
2015	916.715.066	40.204.983	4,3858
2016	983.573.024	26.743.183	2,7191
TOPLAM	5.196.575.914	216.025.920	4,1571

2010 – 2016 yıllarını kapsayan 7 yıllık dönemde net yarış gelirleri açısından; TJK 5.196.575.914.-TL net yarış geliri elde etmiş olmasına rağmen Bakanlığa bu dönemde 216.025.920.-TL ödemede bulunmuştur. Ödemenin net yarış geliri'ne oranı ise sadece % 4' tür. Net yarış gelirinin % 96' sı Türkiye Jokey Kulübü' ne kalmıştır.

Buna ilaveten 6132 Sayılı Kanun'un 5 inci maddesinde yer alan; “ *Bakanlığa tahsis edilmiş bulunan araziler, at yarışı düzenleme yetkisi devredilen kuruluşa bedelsiz olarak*

kullandırılabilir” hükmü gereğince, Bakanlığa tahsis edilmiş bulunan tüm araziler de (hipodromlar, haralar vs.) takdiren bedelsiz olarak TJK’ ne kullandırılmakta karşılığında hiç bir bedel alınmamaktadır.

Bunun yanında Bakanlık özel hesabına yatırılan söz konusu tutarlar Bakanlık tarafından yeni hipodromlar, haralar yapımında ve bunların onarımlarında kullanılmakta olup bu tesisler yine TJK’ nün emrine bedelsiz olarak verilmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ nun 8 inci maddesinde;“ *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”*

11 inci maddesinde;“ *Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.”*

48 inci maddesinde;“ *Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.”*

68 inci maddesinde;“*Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.”* denilmektedir.

Açıklanan sebeplerle; Bakanlığın (01.01.2018’den itibaren Türkiye Varlık Fonu AŞ.) uhdesinde bulunan at yarışları düzenleme, düzenlenen yarışlar üzerine müşterek bahis kabul etme yetkisinin TJK’ ne devredilmesi sonucu oluşan büyük bir kamu kaynağından Bakanlığın çok önemsiz bir pay alması nedeniyle kamunun önemli bir gelirden mahrum bırakıldığı ve günümüzün ekonomik piyasa şartlarının çok gerisinde kalmakta olduğu açıktır. Ayrıca bu durum kamu kaynağının etkili, verimli ve ekonomik şekilde kullanılma ilkesini

karşılamamaktadır.

Bu nedenle 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun' un Ek 1 inci maddesinde düzenlenen hükmün günümüz ekonomik şartlarına uygun şekilde revize edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “ 680 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (R.G. 06.01.2017 tarih ve 29940 sayılı Mükerrer) 77 inci maddesi ile 10/7/1953 tarihli ve 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun'a aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Ek Madde 2- Yurt içinde at yarışları düzenleme, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içinden ve yurt dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisanslar, topluca 1/1/2018 tarihinden itibaren 49 yıl süreyle 19/8/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri uyarınca kurulan Fona verilmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına at yarışları düzenleme amacına yönelik olarak tahsis edilmiş veya fiilen bu amaçla kullanılan taşınmazlar ile üzerlerindeki yapı ve tesisler, 49 yıl süre boyunca lisans sahibi Fonun kullanımına verilir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, lisans süresince yurt içinde at yarışları düzenleyemez, düzenletemez, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içinden ve yurt dışından müşterek bahis kabul edemez.

Lisans konusu faaliyetlerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesini izlemeye ve denetlemeye Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilidir.”

Bakanlığımıza ait at yarışları düzenleme hakkının kullanılmasına ilişkin, “At Yarışları Düzenleme ve Yarışlar Üzerine Müşterek Bahis Kabul Etme Hak ve Yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne Devrine İlişkin Esaslar” ve düzenlenen sözleşmenin yeniden gözden geçirilerek bu kapsamda idari karar veya mevzuat değişikliklerinin yapılması söz konusu değildir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlığın cevabi yazısında; “At yarışları düzenleme, düzenlenen at yarışları üzerine müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisansların ve at yarışları düzenleme amacına yönelik olarak Bakanlığa tahsis edilmiş veya fiilen bu amaçla kullanılan taşınmazlar ile üzerlerindeki yapı ve tesislerin, 1/1/2018 tarihinden itibaren 49 yıl süreyle

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketine verildiği, Bakanlığın, lisans süresince yurt içinde at yarışları düzenleyemeyeceği, düzenletemeyeceği, düzenlenen at yarışları üzerine müşterek bahis kabul edemeyeceği, bu nedenle, at yarışları düzenleme hakkının kullanılmasına ilişkin, “At Yarışları Düzenleme ve Yarışlar Üzerine Müşterek Bahis Kabul Etme Hak ve Yetkisinin Türkiye Jokey Kulübüne Devrine İlişkin Esaslar” ın ve düzenlenen sözleşmenin yeniden gözden geçirilerek bu kapsamda idari karar veya mevzuat değişikliklerinin yapılması söz konusu olamayacağı” ifade edilmekteyse de;

Yukarıya alınan bulguda 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun’ un Ek 1 inci maddesinde düzenlenen hükmün günümüz ekonomik şartlarına uygun şekilde revize edilmesi gerektiği konu edilmiştir. Dolayısıyla verilen cevabın bulgu konusuyla bir ilgisi bulunmamaktadır. Şöyle ki;

6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun’ un Ek 1 inci maddesinde düzenlenen; “Cari yıldaki yarış geliri toplamının bir evvelki takvim yılındaki yarış geliri toplamından fazla olması halinde, aradaki farkın yüzde kırklık kısmı Bakanlığın emrine açılacak özel hesaba aktarılır.” düzenlemesinde ifade edildiği şekilde Bakanlık, düzenlenen at yarışlarından bir gelir elde etmektedir. 680 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 77 inci maddesindeki düzenleme ise at yarışlarının yapılması, yaptırılması ve müşterek bahis kabul edilmesiyle ilgili hak ve yetkilerin FON’ a geçmesiyle ilgilidir. 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun’ un Ek 1 inci maddesindeki düzenleme hala yürürlüktedir. Dolayısıyla Bakanlık düzenlenen at yarışlarından bir gelir elde etmeye devam etmekte ve bu gelir Bakanlık Özel Hesabına yatmaktadır. Bulguda da ifade edilen husus Bakanlığın özel hesabına yatan bu gelirle ilgilidir.

TJK Derneği tarafından Bakanlığın özel hesabına yıllık yatırılan bu gelirin TJK Derneğinin elde ettiği yarış geliriyle kıyaslandığında çok cüz’i kaldığı görülmektedir. Bu durum yukarıya alınan bulguda ifade edilmiştir.

2010 – 2016 yıllarını kapsayan 7 yıllık dönemin incelenmesinde net yarış gelirleri açısından; TJK 5.196.575.914.-TL net yarış geliri elde etmiş olmasına rağmen Bakanlığa bu dönemde 216.025.920.-TL ödemede bulunmuştur. Ödemenin net yarış geliri’ ne oranı ise sadece % 4’ tür. Net yarış gelirinin % 96’ sı Türkiye Jokey Kulübü’ ne kalmıştır.

Ayrıca, Bakanlığa tahsis edilmiş bulunan tüm araziler de (hipodromlar, haralar vs.) bedelsiz olarak TJK’ ne kullandırılmakta, karşılığında hiç bir bedel alınmamaktadır.

Bunun yanında Bakanlık özel hesabına yatırılan söz konusu tutarlar Bakanlık tarafından yeni hipodromlar, haralar yapımında ve bunların onarımlarında kullanılmakta olup bu tesisler yine TJK’ nün emrine bedelsiz olarak verilmektedir.

Açıklanan sebeplerle; Bakanlığın büyük bir kamu kaynağından çok önemsiz bir pay alması nedeniyle kamunun önemli bir gelirden mahrum bırakıldığı ve günümüzün ekonomik piyasa şartlarının çok gerisinde kalmakta olduğu açıktır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ nun 8 inci maddesinde; “ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” denilmektedir.

Bu nedenle 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanun’ un Ek-1 inci maddesinde düzenlenen hükmün kamunun menfaatine uygun uygun şekilde revize edilmesi için gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği Tarafından Kullanılan E-İslah Bilişim Sistemiyle İlgili Kontrol Sisteminin Geliştirilmemesi

Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği tarafından yazılımı yapılan; E-İslah, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliğinin (TDSYMB) ortaklaşa yürüttükleri Sığırlarda Soy Kütüğü ve Ön Soy Kütüğü Sistemleri ile Döl Kontrolü Projesinin veri tabanıdır.

Yapılan incelemede; Kurumca E-İslah veri tabanı bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmalarının geliştirilmediği görülmüştür.

26.12.2017 Tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin, Bilgi sistemleri kontrolleri başlıklı 12.nci standardında “*İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir.*

Bu standart için gerekli genel şartlar:

12.1. Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.” Hükmü bulunmaktadır.

Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliğine E-İslah veri tabanı ile ilgili olarak kurumdan alınan bilgi ve belgelerin incelenmesinde;

- *Bilişim sistemi ile ilgili beklenmedik ve acil durumlar karşısında kullanılmak üzere hazırlanan bir plan (acil durum planı) olmadığı*
- *Bilişim sistemi için kullanılan ana merkez dışı depolama ünitesi/birimi olmadığı*
- *Ana merkez depolama biriminin Kurumun (birliğin) bulunduğu il dışında bir ilde olduğu,*
- *Sistem yedeklemesinin yapıldığı ancak bu yedeklemenin de yine ana merkezin bulunduğu ilde aynı binada olduğu ”Anlaşılmıştır.*

E –İslah veri tabanında meydana gelebilecek risklere karşı bir önlem planının bulunmadığı, yedekleme sisteminin de aynı sistemin(e-İslah) verilerinin saklandığı binada yer aldığı ve bu durumda da fiziksel koşulların yüksek oranda risk içerdiği görülmektedir.

Bu nedenle Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin, Bilgi sistemleri kontrolleri başlıklı 12 nci standardına göre bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak iş ve işlemler ile gerekli kontrollerin kurumca yapılması ve E-İslah veri tabanının Tarım Bilgi Sistemi içinde entegrasyonun sağlanmasının gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen e-ıslah sisteminin güvenlik tedbirleri alınmıştır. Ancak, lüzum görülmesi halinde bir eylem planı oluşturularak, gerekli tedbirler alınacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, e-ıslah sisteminin güvenlik tedbirlerinin zaten alındığı, lüzum görülmesi halinde ise bir eylem planı oluşturulacağı belirtilmiştir.

Ancak E–İslah veri tabanı ile ilgili olarak lüzum görülmesi beklenilmeden muhtemel risklere karşı bir önlem planının oluşturulmasının ve E-İslah veri tabanının Tarım Bilgi Sistemi içinde entegrasyonun sağlanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 30.0		Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI		Yıl : 2017	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		225.524.216,31		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZİR DEĞERLER		4.405.039,76		32 FAALİYET BORÇLARI	
102 BANKA HESABI		3.769.093,38		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-35.729,78		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	
104 PROJE ÖZEL HESABI		671.676,16		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	
12 FAALİYET ALACAKLARI		1.430.508,69		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		410.547,84		333 EMANETLER HESABI	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		219.266,26		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		800.694,49		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	
14 DİĞER ALACAKLAR		5.929.858,54		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		5.929.858,54		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	
15 STOKLAR		85.592.424,26		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		85.591.763,46		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
157 DİĞER STOKLAR HESABI		660,80		397 SAYIM FAZLALARI HESABI	
16 ÖN ÖDEMELER		128.108.272,66		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		128.108.272,66		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		58.112,50		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		58.112,50		5 ÖZ KAYNAKLAR	
				50 NET DEĞER	
				500 NET DEĞER HESABI	
				51 DEĞER HAREKETLERİ	
				519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	
				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	
				591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	

AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		2.312.576.638,23			
22 FAALİYET ALACAKLARI		818.592,48			
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		818.592,48			
23 KURUM ALACAKLARI		573.583.173,86			
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		573.583.173,86			
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		100.430.198,28			
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		100.430.198,28			
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.637.465.397,49			
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		1.274.613.981,29			
252 BİNALAR HESABI		97.065.089,22			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		440.149.457,67			
254 TAŞITLAR HESABI		90.447.997,19			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		313.026.866,19			
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-720.254.315,95			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		142.416.321,88			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		39.999,00			
260 HAKLAR HESABI		90.556.641,19			
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI		6.352.382,09			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-96.869.024,28			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		239.277,12			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		33.864.611,59			
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-33.625.334,47			
AKTİF TOPLAMI		2.538.100.854,54		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				2.538.100.854,54	
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		498.377.611,92			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		498.377.611,92			
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI		833.311.536,52			
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		833.311.536,52			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		114.838.195,64			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES		114.838.195,64			
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI		702,31			
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI		702,31			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 30.0		Adı : GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI		Yılı : 2017				
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630		GİDERLER HESABI	19.346.082.905,14	600		GELİRLER HESABI	665.793.033,85	
630	01	Personel Giderleri	3.384.098.081,67	600	01	Vergi Gelirleri	384.960.856,78	
630	01	01 Memurlar	2.417.207.408,64	600	01	01 Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	302.192.180,57	
630	01	02 Sözleşmeli Personel	143.624.457,42	600	01	03 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	44.222.703,64	
630	01	03 İşçiler	767.083.732,02	600	01	05 Damga Vergisi	38.544.628,97	
630	01	04 Geçici Personel	54.093.649,18	600	01	06 Harçlar	1.343,60	
630	01	05 Diğer Personel	2.088.834,41	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	35.043.613,01	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	591.498.325,45	600	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	3.558.975,71	
630	02	01 Memurlar	416.482.885,14	600	03	04 Kurumlar Hasılatı	158.368,87	
630	02	02 Sözleşmeli Personel	22.269.499,08	600	03	06 Kira Gelirleri	31.325.870,08	
630	02	03 İşçiler	143.076.695,56	600	03	09 Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	398,35	
630	02	04 Geçici Personel	9.578.558,21	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	60.001.456,59	
630	02	05 Diğer Personel	1.435,52	600	04	01 Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.237.158,54	
630	02	99 Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	89.251,94	600	04	02 Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	272.478,54	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	395.252.005,85	600	04	03 Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	6.942.954,95	
630	03	01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.384.822,69	600	04	04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	3.731.708,07	
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	256.457.066,63	600	04	05 Proje Yardımları	47.817.156,49	
630	03	03 Yolluklar	33.396.330,84	600	04	06 Özel Gelirler	0,00	
630	03	04 Görev Giderleri	6.410.817,55	600	05	Diğer Gelirler	178.786.169,06	
630	03	05 Hizmet Alımları	78.552.975,15	600	05	01 Faiz Gelirleri	1.707.605,33	
630	03	06 Temsil ve Tanıtma Giderleri	7.764.090,52	600	05	02 Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	14.766,79	
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	7.679.584,97	600	05	03 Para Cezaları	47.595.064,62	
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	2.606.317,50	600	05	09 Diğer Çeşitli Gelirler	129.468.732,32	
630	05	Cari Transferler	13.087.835.583,09	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	315.067,29	
630	05	01 Görev Zararları	5,73	600	11	01 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	299.145,15	
630	05	02 Hazine Yardımları	311.166.000,00	600	11	03 Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Farklar	12.272,00	
630	05	03 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	7.930.959,37	600	11	08 Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişimi Kaynak. Gelir	160,00	
630	05	04 Hane Halkına Yapılan Transferler	12.721.871.892,21	600	11	99 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	3.490,14	
630	05	06 Yurtdışına Yapılan Transferler	46.866.725,78	600	15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	891.850,70	
630	07	Sermaye Transferleri	237.995.241,08	600	15	04 Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	891.850,70	
630	07	01 Yurtiçi Sermaye Transferleri	237.995.241,08	600	25	Kamu İd. Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	5.794.020,42	
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	544.091,50	600	25	01 Gen BütKap Kamu İd.Bedelsiz Olarak Al. Mali Olmayan VEİEd Gel	2.794.924,04	
630	11	01 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	531.819,50	600	25	02 Özel BütKap Kamu İd. Bedelsiz Ol. Al. Mali Olmayan VEİEd Gel	3.826,65	
630	11	03 Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumsuz Farklar	12.272,00	600	25	05 Mahallî İd. Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.995.269,73	
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	115.270.523,72	NET GELİR TOPLAMI :				665.793.033,85
630	12	01 Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	113.983.507,40					
630	12	03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	75.594,24					
630	12	04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	222,03					
630	12	05 Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	1.211.200,05					
630	13	Amortisman Giderleri	133.045.389,59					
630	13	01 Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	117.679.598,89					
630	13	02 Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	14.865.150,47					
630	13	03 Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	500.640,23					
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	210.216.683,20					
630	14	01 Kırtasiye Malzemeleri	18.996.999,57					
630	14	02 Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	521.006,40					
630	14	03 Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	61.050.268,73					
630	14	04 Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	33.715.838,70					
630	14	05 Temizleme Ekipmanları	5.004.925,48					
630	14	06 Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	8.668.202,90					
630	14	07 Yiyecek	551.462,46					
630	14	08 İçecek	232.959,59					
630	14	09 Canlı Hayvanlar	4.981.633,46					
630	14	10 Zirai Maddeler	27.971.772,45					
630	14	11 Yem	7.799.699,29					
630	14	12 Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	23.688.011,50					
630	14	13 Yedek Parçalar	13.795.898,99					
630	14	14 Nakil Vasıtaları Lastikleri	793.518,87					
630	14	15 Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	580.222,20					
630	14	16 Spor Malzemeleri Grubu	2.892,00					
630	14	17 Basınçlı Ekipmanlar	335.256,09					
630	14	99 Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	1.526.114,52					
630	15	Karşılık Giderleri	24.776.717,32					
630	15	04 Kıdem Tazminatı Karşılıkları	24.776.717,32					
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	44.629.141,96					
630	20	01 Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	3.814,68					

630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	44.623.871,32
630	20	03	Kurum Alacaklarından Silinenler	1.455,96
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.652.233,94
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.195.785,86
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	456.448,08
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.117.776.328,08
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.117.776.328,08
630	99		Diğer Giderler	1.492.558,69
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	1.492.558,69

GİDERLER TOPLAMI : 19.346.082.905,14

GİDERLER TOPLAMI(A)	19.346.082.905,14				
GELİRLER TOPLAMI(B)	665.793.033,85				
İNDİRİM :İADE:İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	665.793.033,85	FAALİYET SONUCU D- A	-18.680.289.871,29

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

2017 YILI

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	48
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	50
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	50
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	50
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	51
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	51
7.	EKLER.....	63

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Sermaye Tablosu.....	48
Tablo 2: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Gelirler Tablosu	49
Tablo 3: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Giderler Tablosu	49

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.

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

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün 2017 yılı bilançosunun incelenmesinde ödenmiş sermaye 101.357.040,87TL, döner sermaye gelir toplamı 202.456.052,63TL, giderler toplamı 377.335.179,67TL ve dönem karının ise 202.456.052,63TL olduğu görülmüştür.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün 2017 yılı konsolide mali tablolarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Sermaye Tablosu

<i>Tahsis Edilen Sermaye (TL)</i>	<i>Ödenmemiş Sermaye (TL)</i>	<i>Ödenmiş Sermaye (TL)</i>
103.019.049,55	1.662.008,68	101.357.040,87

Tablo 2: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Gelirler Tablosu	2017 (TL)
	547.427.237,77
A- BRÜT SATIŞLAR	2.943.435,19
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	544.483.802,58
C- NET SATIŞLAR	98.085.627,12
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	446.398.175,46
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	273.614.236,26
E- FAALİYET GİDERLERİ	172.783.939,20
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	30.844.186,96
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	1.231.444,83
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	0,00
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	202.396.681,33
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	4.463.242,76
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	4.403.871,46
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	202.456.052,63
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)	
J- DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	202.456.052,63

Tablo 3: Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılı Konsolide Giderler Tablosu

	2017 yılı Gider Gerçekleşmeleri (TL)
Satışların Maliyeti	98.085.627,12
Faaliyet Giderleri	273.614.236,26
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar	1.231.444,83
Olağan Dışı Gider Ve Zararlar	4.403.871,46
Giderler Toplamı	377.335.179,67

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.

- Bilanço
- Gelir tablosu

•Gider Tablosu

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

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.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeleri 2017 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 ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Döner Sermaye İşletmelerince Verilen Hizmetler ile Bu Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirlerin Karşılaştırılamaması ve Raporlanamaması

969 Sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının (Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı) Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun 2'inci maddesinin (c) fıkrasına göre, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kar'lar 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 Yönetmeliğinin 5'inci maddesinde işletmelerin faaliyet alanları, 8'inci maddesinde ise gelirleri sayılmış olup *İşletmelerin faaliyet alanlarıyla ilgili mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirler* döner sermaye işletmelerinin en büyük gelir kalemini oluşturmaktadır.

2017 yılı birim fiyatları tarifeleri Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından, İlgili yönetmelik hükmü gereğince Veteriner Kontrol ve Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri, Merkez Döner Sermaye İşletmesi Müdürlükleri ve İl Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri hizmetleri için hazırlanarak yayımlanmıştır.

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

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

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığın hizmetler karşılığı elde ettiği gelirler, Maliye Bakanlığınca belirlenen hesap planındaki Gelir Hesabına kaydedilmek suretiyle Maliye Bakanlığının DMİS sistemi üzerinden raporlanabilmesi mümkündür.

Ayrıca Bakanlığımız Döner Sermaye İşletmelerince verilen hizmetlerin bedeli, konularına göre birim fiyat tarifelerine uygun şekilde tahsil edilmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak kurum cevabında Maliye Bakanlığının DMİS sistemi üzerinden raporlama yapılabildiği, tahsilatlarında birim fiyat tarifelerine uygun şekilde yapıldığı belirtilmekte ise de; yapılan incelemelerde DMİS sistemi yapılan hizmetler ile bu hizmetler karşılığı tahsil edilen gelirlerin etkin bir şekilde kontrolüne imkan vermemektedir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerinin ve bakanlık birimlerinin fiyat tarifelerinde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında etkin bir kontrol sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: 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.

Söz konusu husus 2016 yılı denetimine de konu edilmiş olup kurum Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uyulması sağlanacağını belirtmiştir. Ancak 2017 yılında mevzuata aykırı uygulamaya devam edilmiştir.

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; “Bakanlığımız Döner Sermaye İşletmeleri, Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında olup, yine Maliye Bakanlığının DMİS sisteminin “Taşınır Modülü” kullanmak suretiyle taşınırın muhasebeleştirme ve raporlama imkânı bulunmaktadır. Bakanlığımız Döner Sermaye İşletmelerine, 29.05.2018 tarihli ve 35044229-679-E.1630943 sayılı yazımız ile Yönetmelik hükümlerine uyulması ve DMİS sisteminde yer alan Taşınır Modülünün etkin şekilde kullanılması yönünde talimatlandırılmıştır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak kurum cevabında Maliye Bakanlığının DMİS sisteminin “Taşınır Modülü” kullanmak suretiyle taşınırın muhasebeleştirme ve raporlama imkânı bulunduğu, Döner Sermaye İşletmelerinin, 29.05.2018 tarihli ve 35044229-679-E.1630943 sayılı yazı ile Yönetmelik hükümlerine uyulması ve DMİS sisteminde yer alan Taşınır Modülünün etkin şekilde kullanılması yönünde talimatlandırıldığı belirtilerek bulgu konusu hususun düzeltilmesine çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu 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.

BULGU 3: 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 işletmeler de sayılmıştır.

Anılan maddenin 1’inci fıkrası “Kültür ve Eğitim Amacı Taşıyan İstisnalar” 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’inci maddesinin 2’inci 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 ve 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 Yönetmelik’in” 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’inci maddesi gereği, ithale mani bitki zararlısı organizmaların belirlenmesi, bitki, bitkisel ürün ve zararlı organizma taşınması 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 KDV istisnası uygulanarak vergi 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; “Konuya ilişkin Maliye Bakanlığından 29.05.2018 tarihli ve 35044229-679-E.1631843 sayılı yazımız ile 2017 Yılı Sayıştay Raporunda yer alan öneriler doğrultusunda işlem yapılması hususunda Bakanlığımız Enstitü Müdürlükleri talimatlandırılmıştır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak Sonuç olarak kurum cevabında ilgili Enstitü Müdürlüklerine talimat verildiği bildirilmek suretiyle bulgu konusu tespit kabul edilmiştir. 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 4: Resmi Veteriner Hekim Ücretlerinin Tahakkuk Ve Tahsilinin Sistemli Bir Şekilde Gerçekleştirilememesi

5996 sayılı “Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun “*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 alabilmekte, hangi faaliyetlerden ve resmî kontrollerden ne miktarda ücret alınacağını da her yıl Aralık ayında belirlemektedir.

Bu Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerden 969 sayılı “Gıda, Tarım ve Hayvancılık 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 listelerinde; Kesimhanelerde Resmi Kontrol Ücreti ve Parçalama Tesislerinde Resmi Kontrol Ücreti belirlenmiş bulunmaktadır. Yapılan incelemede hizmet satın alan firmalarca bu ücretlerin düzenli olarak yatırılmadığı, saymanlıklarca alacaklar hesabına alınmadığı, etkili bir takip ve tahsilat sisteminin kurulamadığı görülmektedir.

Söz konusu husus 2016 yılı denetimine de konu edilmiş olup kurum Döner Sermaye İşletmelerine gerekli talimatın verildiğini söz konusu alacaklarla ilgili tahsilatların yapılacağı belirtilmiştir. Ancak 2017 yılında mevzuata aykırı uygulamaya devam edilmiştir.

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 değerlendirilmektedir.

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 değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kesimhanelerde ve parçalama tesislerinin resmi kontrol ücretinin tahsilinde, 6183 sayılı Kanun kapsamında döner sermaye işletmeleri tahsil dairesi olarak görevlendirilmediğinden, tahsilat konusunda herhangi bir yaptırım uygulanamamaktadır. Hizmetler karşılığı alacaklar Şüpheli Alacaklar Hesabında izlenmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak kurum cevabında 6183 sayılı Kanun kapsamında döner sermaye işletmeleri tahsil dairesi olarak görevlendirilmediğinden, tahsilat konusunda herhangi bir yaptırım uygulanmadığı, hizmetler karşılığı alacakların Şüpheli Alacaklar Hesabında izlendiği belirtilmekte ise de; 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 yatırmaları sağlanarak idare ile firmalar arasındaki alacak ihtilaflarının önlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: 366 No.lu Merkez Hissesi Hesabından Yapılan Demirbaş Malzeme Harcamalarında 255 no.lu Demirbaşlar Hesabının Kullanılması Gerektiği

969 Sayılı “Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun” un “Döner Sermayenin Faaliyet Alanları” başlıklı 3. maddesinin 3. fıkrasında; “*Döner sermaye işletmelerince, Bakanlıkça yapılacak giderlere iştirak etmek amacıyla aylık gayrisafi hâsılatı aylık tahsil edilen tutarın yüzde beşini geçmemek üzere Bakanlıkça belirlenecek oranı Bakanlık Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimi Hesabına aktaracakları, bu hesapta toplanacak tutarların harcanmasına ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça belirleneceği*” belirtilmiştir.

Söz konusu fıkra da belirtilen “Esas ve Usuller” Maliye Bakanlığının uygun görüşleri alınarak 30.11.2011 tarihinde 511 sayılı Bakan oluruyla yürürlüğe girmiştir.

"Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinden Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimi Hesabına Aktarılabacak Tutarların Tespiti ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usuller' in 7 nci maddesinde ise; “*Mal ve hizmet alımı ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale*

Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine göre yapılır. Diğer iş ve işlemlerde, döner sermaye işletmelerinin tabi olduğu mevzuat hükümleri uygulanır." denilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 210 ve 211. maddelerinde 255 nolu demirbaşlar hesabının niteliği ve hesabın işleyişi yer almaktadır. Buna göre; Demirbaşlar hesabı, işletme faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makinesi ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır. Hesabın işleyişine ilişkin borç ve alacak kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Buna göre; Satın alınan demirbaşlar maliyet bedeli ile bu hesaba, bu değer üzerinden ödenen katma değer vergisi 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına borç, yapılan ödeme ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilir. Satılması veya işletmenin mülkiyetinden çıkması halinde ise bu hesabın alacağına kaydedilir. Demirbaşların muhasebeleştirilmesinde alış maliyeti esas alınır.

255 Demirbaşlar Hesabı, işletme faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makinesi ve cihazları ile kasa, hesap makineleri, bilgisayarlar, evrak dolapları, masa, sandalye döşeme, koltuk, dolap, mobilya gibi eşyaların izlendiği hesaptır.

Bu nedenle 366 no.lu merkez hissesi hesabından yapılan demirbaş malzeme alımlarında 255 no.lu Demirbaşlar Hesabının kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “01 Ocak 2018 tarihinden itibaren “366 - Merkez Hissesi Hesabı” işletmenin faaliyet hesabından ayrılarak, ayrı bir hesapta izlenmeye başlanmıştır. Merkez Hissesi Hesabından satın alınan demirbaşlar, anılan tarihten itibaren “255 - Demirbaşlar Hesabı” na kaydedilerek işlem yapılmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin cevabi yazısında "01 Ocak 2018 tarihinden itibaren Merkez Hissesi Hesabından satın alınan demirbaşların, Demirbaşlar Hesabı' na kaydedilerek işlem yapılacağı" ifade edilmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Kurumun Döner Sermayeler Konsolide Bilançosunda Yer Alan “500 no.lu Sermaye Hesabı” ile Bakanlık Merkez Saymanlığı Mali Tablolarında Yer Alan 242 No.lu “Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” nın Eşit Olmaması

Kurumun 2017 yılı Döner Sermayeler Konsolide Bilançosunun incelenmesinde; “500 Sermaye Hesabı” nın bakiyesinin, Kurumun Merkez Saymanlığı 2017 yılı mali tablolarındaki “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” nın bakiyesiyle eşit

olmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin döner sermayeli kuruluşlara yatırdıkları sermayelerin nasıl izlenmesi gerektiği “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ nin (RG: 01.05.2007 / 26509) 365 ve 366 ncı maddelerinde düzenlenmiştir.

İlgili Yönetmeliğin 365’nci maddesinde sermaye hesabının, işletmeye tahsis edilen sermaye tutarları ile öz kaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanıldığı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 366 ncü maddesinde ise hesabın işleyişi yer almıştır. Buna göre;

a) Alacak

1) Taahhüt edilen veya artırılan sermaye tutarları bu hesaba alacak, bunlardan yerine getirilen kısım ilgili aktif hesaplara, yerine getirilmeyen kısım ise 501 Ödenmemiş Sermaye Hesabına borç kaydedilir.

2) Sermayeye ilave edilen geçmiş yıl kârları bu hesaba alacak, 570 Geçmiş Yıllar Kârları Hesabına borç kaydedilir.

3) Sermayeye eklenen maddi duran varlıklar yeniden değerlendirme artışları bu hesaba alacak, 522 Maddi Duran Varlıklar Yeniden Değerleme Artışları Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Tahsis edilen sermayeden yapılan indirimler bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.” denilmektedir.

27.12.2014 tarih ve 29218-mükerrer sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 163 ncü maddesinde ise; “Döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdi ve gerekse aynı sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı’ na kaydedileceği ve sermaye katılım tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği” hükme bağlanmıştır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’ nün 17.04.2015 tarih ve 3898 Sayılı Genelgesi’ nde ise;

“ 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ nin 163 üncü maddesinin ikinci fıkrasıyla, “Döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgeler ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve

eki belgeler muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderilir ve muhasebeleştirme işlemleri yerine getirilir. Sermaye hareketlerine ilişkin belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir.” şeklinde değiştirildiği,

Yapılan bu değişiklik nedeniyle, döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgelerin ilgili kamu idarelerine gönderilmesi ve kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgelerin döner sermaye işletmesinin bağlı olduğu kurumun muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderilerek, muhasebeleştirme işlemlerinin bu muhasebe birimince yerine getirilmesi gerektiği,

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ait döner sermaye işletmelerine tahsis edilen ve Hazine Müsteşarlığına bağlı İç Ödemeler Muhasebe Biriminde kayıtlı sermaye kayıtlarının, Merkez Muhasebe Birimlerince 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına alacak yazılmak suretiyle kayıtlara alınacağı ve bundan böyle sermaye kayıtlarının ilgili merkez muhasebe birimlerince takip edileceği,” belirtilmektedir.

Kurumun 2017 yılı “Döner Sermayeler Konsolide Bilançosu” nda yer alan “500 Sermaye Hesabı” nın alacak bakiyesinin 103.019.049,55 TL olduğu,

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında ise “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” nın borç bakiyesinin 100.430.198,28 TL olarak yer aldığı,

Hesaplar arasında 2.588.851,27 TL menfi fark bulunduğu görülmüştür.

Buna göre, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 163 ncü maddesinde ifade edildiği üzere, kurumca döner sermayeli kuruluşlara tahsis edilen sermaye katılım tutarlarının bakiyesinin (242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı), döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarların bakiyesiyle (500 Sermaye Hesabı) eşit olması gerektiğinden, söz konusu kayıtların Yönetmeliğe uygun şekilde düzeltilmesinin gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğüne yazılan 28.05.2018 tarihli ve 35044229-679-E.1623020 sayılı yazımız ile söz konusu hesaplar arasındaki farkın bağış ve yardımlardan kaynaklandığı belirtilerek, hesaplar arasındaki farkın yapılacak muhasebe kaydıyla eşitlenmesi istenilmiştir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurumun 2017 yılı mali tablolarında yer alan “242 no.lu Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın borç bakiyesinin 100.430.198,28.-TL olduğu, “2017 yılı Döner Sermayeler Konsolide Bilançosu”nda ise “500 no.lu Sermaye Hesabı” alacak bakiyesinin 103.019.049,55.-TL olarak yer aldığı, hesaplar arasında 2.588.851,27.-TL fark bulunduğu tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 5 inci maddesinde; “Muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılması”, 8 inci maddesinde ise; “Kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasının bilanço ilkelerinin amacı” olduğu ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 163 ncü maddesinde ifade edildiği üzere, kurumca döner sermayeli kuruluşlara tahsis edilen sermaye katılım tutarlarının bakiyesinin (242 No.lu Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı), döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarların bakiyesiyle (500 no.lu Sermaye Hesabı) eşit olması gerektiğinden, söz konusu kayıtların Yönetmeliğe uygun şekilde düzeltilmesinin gerektiği, tam ve doğru olarak muhasebe kayıtlarına ve mali tablolara yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Döner Sermaye İşletmeleri 2017 Yılı Konsolide Bilançosu

1. DÖNEN VARLIKLAR	2016	2017
A- Hazır Değerler	241.424.695,66	281.305.085,66
1- Kasa Hesabı	1.692.449,58	392.547,82
2- Alınan Çekler Hesabı		50.000,00
3- Bankalar Hesabı	239.820.703,36	281.076.168,12
4- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	88.457,28	214.236,52
5- Döviz Hesabı		606,24
6- Diğer Hazır Değerler Hesabı		
B- Menkul Kıymetler	0,00	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	12.652.068,73	17.393.927,07
1- Alıcılar Hesabı	11.070.175,10	14.095.682,77
2- Alacak Senetleri Hesabı	32.200,00	33.946,00
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)		0,00
4- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	926.049,05	2.584.162,40
5- Verilen Depozito ve Teminatlar	108.781,28	141.939,18
6- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı		635,20
7- Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı	3.118.642,68	3.649.638,62
8- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	2.603.779,38	3.112.077,10
D- Diğer Alacaklar	3.137.264,59	2.072.880,17
1- İşletmeler Arası Mâli Borçlardan Alacaklar Hesabı	1.950.000,00	885.000,00
3- Personelden Alacaklar Hesabı	933.688,86	988.848,07
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	192.765,17	154.590,81
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabı	93.918,44	77.549,17
5- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	33.107,88	33.107,88
E- Stoklar	19.921.990,54	24.376.413,20
1- İlk Madde ve Malzeme Hesabı	6.782.170,74	6.662.527,88
2- Yarı Mamuller-Üretim Hesabı	2.862.675,82	2.821.389,26
3- Mamuller Hesabı	3.157.879,28	2.558.023,00
4- Ticari Mallar Hesabı	6.642.916,46	11.871.314,94
5- Diğer Stoklar Hesabı	107.177,78	6.400,38
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)		
7- Verilen Sipariş Avansları Hesabı	369.170,46	456.757,74
F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri Hesabı		
2- Taşeronlara Verilen Avanslar Hesabı		
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	231.236,49	294.864,31
1- Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	226.628,20	294.864,31
2- Gelir Tahakkukları Hesabı	4.608,29	0,00
H- Diğer Dönen Varlıkları	12.652.730,68	11.817.101,88
1- Devreden KDV Hesabı	12.523.609,80	11.688.334,30
2- İndirilecek KDV Hesabı		
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı		0,00
4- İş Avansları Hesabı	5.660,00	6.551,42

5- Personel Avansları Hesabı	9.246,80	500,00
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları Hesabı	114.214,08	121.716,16
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar Hesabı		
8- Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)		
DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI	290.019.986,69	337.260.272,29

II-DURAN VARLIKLAR	2016	2017
A- Ticari Alacaklar	111.963,94	135.750,16
1- Alıcılar Hesabı		
2- Alacak Senetleri Hesabı		
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)		
4- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	121.121,02	135.750,16
5- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı		
6- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	9.157,08	0,00
B- Diğer Alacaklar	11.152,16	8.071,67
1- İşletmeler Arası Malî Borçlardan Alacaklar Hesabı		0,00
2- Personelden Alacaklar Hesabı	3.087,49	7,00
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	8.064,67	8.064,67
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)		
C- Mali Duran Varlıklar	0,00	0,00
1- Diğer Mali Duran Varlıklar Hesabı		
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)		
D- Maddi Duran Varlıklar	51.630.360,43	35.790.153,86
1- Arazi ve Arsalar Hesabı	187,27	182,73
2- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	647.200,05	606.396,13
3- Binalar Hesabı	2.434.762,17	2.433.799,46
4- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	48.609.701,18	48.767.367,26
5- Taşıtlar Hesabı	33.423.830,14	34.053.344,25
6- Demirbaşlar Hesabı	62.908.193,60	61.274.138,01
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	6.383.807,61	6.265.287,21
8- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	102.916.729,00	117.738.218,00
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı		0,00
10- Verilen Avanslar Hesabı	139.407,41	127.856,81
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar	138.839,11	93.808,68
1- Haklar Hesabı	273.709,22	273.709,22
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı	280.685,67	280.685,67
3- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	420.415,78	465.296,21
4- Verilen Avanslar Hesabı	4.860,00	4.710,00
F- Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	0,00	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	2.700,00
1- Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	640,00	2.700,00
2- Gelir Tahakkukları Hesabı		
H- Diğer Duran Varlıklar	6,22	6,13
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV Hesabı		
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar Hesabı		
3- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar H.	430.021,30	259.105,73
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı		
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	1.350,00	0,00
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)		
7- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	431.365,08	259.099,60

DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	51.892.961,86	36.030.490,50
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	341.912.948,55	373.290.762,79
ALINAN TEMİNATLAR HESABI	14.179.904,41	15.505.971,66
VERİLEN TEMİNATLAR HESABI	0,00	0,00
DEMİRBAŞ GİDERLERİ HESABI	1.001.883,79	1.022.425,49
KONSİNYE MALLAR HESABI	4.650.948,39	6.247.238,11
GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	33.572.653,13	5.697.140,46

PASİF (KAYNAKLAR)	2016	2017
1- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A- Mali Borçlar	1.775.000,00	845.000,00
1- İşletmeler Arası Mali Borçlar	1.775.000,00	845.000,00
B- Ticari Borçlar	14.861.206,57	10.172.075,57
1- Satıcılar Hesabı	13.381.193,27	8.629.263,45
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	853.992,20	1.386.727,12
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı	626.021,10	156.085,00
C- Diğer Borçlar	3.181.411,02	3.065.334,36
1- Personeler Borçlar Hesabı	1.496.558,93	1.240.699,36
2- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	1.684.852,09	1.824.635,00
D- Alınan Avanslar	9.497.112,73	9.014.809,73
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	9.441.559,63	8.869.110,06
2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı	55.553,10	145.699,67
E- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	0,00	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri Hesabı		
F- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	68.626.155,98	30.686.705,37
1- Ödenecek Vergi ve Fonlar	5.595.373,71	6.481.747,19
2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	222.172,23	215.304,71
3- Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	17.204.304,49	21.715.677,57
4- Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	628.083,22	2.063.083,40
5- İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler		
6- İstihkaklardan SGK Prim Borç. Karşılık Yapılan Kesintiler		
7- Merkez Hissesi	44.795.889,83	0,00
8- Ödenecek Katma Değer Vergisi Tevkifatları		
9- Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taks. Vergi ve Diğer Yük.	0,00	0,00
10- Ödenecek Diğer Yükümlülükler	180.332,50	210.892,50
G- Borç ve Gider Karşılıkları	4.938.147,99	3.146.840,78
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	4.938.147,99	3.146.840,78
4- Maliyet Giderleri Karşılığı Hesabı		
5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		
H- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	293.699,23	409.974,77
1- Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	252.543,00	369.286,84
2- Gider Tahakkukları Hesabı	41.156,23	40.687,93
I- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.760.839,51	2.066.379,57
1- Hesaplanan KDV Hesabı		0,00
2- Merkez ve Şubeler Cari Hesabı Hesabı		142,50
3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları Hesabı	1.760.839,51	2.031.910,07
4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar Hesabı		34.327,00

KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	104.933.573,03	59.407.120,15
--	-----------------------	----------------------

II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	2016	2017
A- Mâli Borçlar	325.000,00	0,00
1- İşletmeler Arası Mâli Borçlar Hesabı	325.000,00	0,00
B- Ticari Borçlar	25.632,96	6.434,99
1- Satıcılar Hesabı	21.952,96	464,99
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	3.680,00	5.970,00
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı		
C- Diğer Borçlar	15.085,12	15.097,12
1- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	15.085,12	15.097,12
2- Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar H.		0,00
D- Alınan Avanslar	16.302,30	17.178,30
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	16.302,30	17.178,30
2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı		0,00
E- Borç ve Gider Karşılıkları	10.080.331,46	15.620.017,30
1- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	10.080.331,46	15.620.017,30
F- Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	2.241.703,29	9.004.588,14
1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	2.241.703,29	9.004.588,14
2- Gider Tahakkukları Hesabı		0,00
UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	12.704.055,13	24.663.315,85

III- ÖZKAYNAKLAR	2016	2017
A- Ödenmiş Sermaye	101.079.574,89	101.357.040,87
1- Sermaye Hesabı	103.013.472,35	103.019.049,55
2- Ödenmemiş Sermaye Hesabı (-)	1.933.897,46	1.662.008,68
B- Sermaye Yedekleri	0,00	0,00
1- M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları Hesabı		
C- Kâr Yedekleri	0,00	0,00
1- Özel Fonlar Hesabı		
D- Geçmiş Yıllar Kârları		0,00
E- Geçmiş Yıllar Zararları (-)	5.615.082,67	14.592.766,71
F- Dönem Net Kârı (Zararı)	128.810.828,17	202.456.052,63
1- Dönem Net Kârı Hesabı	138.484.377,36	204.206.718,31
2- Dönem Net Zararı Hesabı (-)	9.673.549,19	1.750.665,68
ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI	224.275.320,39	289.220.326,79

PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	341.912.948,55	373.290.762,79
ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	14.179.904,41	15.505.971,66
VERİLEN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	0,00	0,00
DEMİRBAŞ GİDERLERİ ALACAKLI HESABI	1.001.883,79	1.022.425,49
KONSİNYE MALLAR ALACAKLI HESABI	4.650.948,39	6.247.238,11
GİDER TAAHHÜTLERİ ALACAKLI HESABI	33.572.653,13	5.697.140,46

GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Döner Sermaye İşletmeleri 2017 Yılı Konsolide Gelir Tablosu

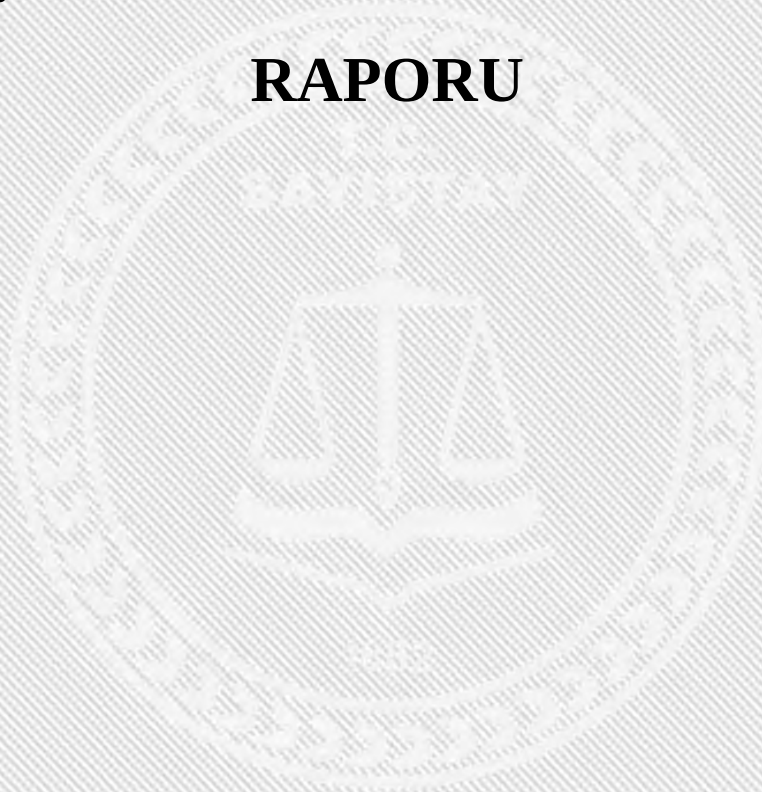
	2016	2017
A- BRÜT SATIŞLAR	468.025.513,00	547.427.237,77
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.169.306,06	2.943.435,19
C- NET SATIŞLAR	465.856.206,94	544.483.802,58
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	94.418.530,38	98.085.627,12
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	371.437.676,56	446.398.175,46
E- FAALİYET GİDERLERİ	257.776.720,85	273.614.236,26
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	113.660.955,71	172.783.939,20
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	25.249.273,00	30.844.186,96
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	951.269,92	1.231.444,83
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	137.958.958,79	202.396.681,33
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	1.157.845,89	4.463.242,76
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	10.305.976,51	4.403.871,46
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	128.810.828,17	202.456.052,63
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
J- DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	128.810.828,17	202.456.052,63

**GIDA TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIğI**

2017 YILI

SAYIşTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET	68
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	68
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	69
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	69
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	70
6.	DENETİM BULGULARI.....	72

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2013-2017 Stratejik Planın Bütçe Gerçekleşme Tablosu	71
---	----

1. ÖZET

Bu rapor, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 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,
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu raporlama gereklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve yapılan bu inceleme sonucunda;

Stratejik Plan Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı belirlenmiştir.

Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama açısından değerlendirilmiş olup kriterlere kısmen uygun olduğu, Faaliyet Raporunun ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ ikna edicilik açısından kriterlere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile ilgili olarak, performans veri kayıt sisteminin değerlendirmesi sonucunda, sistemin hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu, faaliyet sonucuna ilişkin veri kayıt sisteminin önemli riskler içermediği, faaliyet gerçekleştirmelerine ait ölçümlerin yapıldığı, değerlendirilmiştir..

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 yansıtmassından; 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 gerçekleştirilir.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın 2017 yılı Performans Programı, İdare Faaliyet Raporu ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı ayrıca Sayıştay Başkanlığınca yayınlanan Performans Denetimi Rehberinin (Versiyon No 2014/2) 2.1 maddesi gereğince Kurumun 2013-2017 stratejik planın 5 yıllık gerçekleşmesine ilişkin yapılan genel değerlendirmede aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

2017 yılı Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporu ile faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığına ilişkin olarak yapılan değerlemede Performans Programı ile Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri çerçevesinde raporda yer alan bulgular dışında bulguya raslanmamıştır.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Plan'ında 5 stratejik alan, 6 amaç ve 17 hedef ve 28 faaliyet belirlenmiştir. Beş yıl boyunca Stratejik Planın uygulama dilimleri olan Performans Programları hazırlanmış, performans hedeflerine ulaşmak için belirlenen faaliyetler uygulanarak, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını veya ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için belirlenen performans göstergeleri üçer aylık dönemler halinde SGB.net ve e-bütçe sistemleri üzerinden takip edilmiştir.

2013-2017 yıllarında toplamda 17 performans hedefi için belirlenen performans göstergelerinin %38'inin hedef değerlerini aştığı, %33'ünün hedef değerlerine ulaştığı, %13'ünün hedef değerlerine kısmen ulaştığı, %16'sının ise hedef değerinin altında kaldığı anlaşılmış olup, toplamda %84 oranında hedef değerlerine ulaşıldığı görülmüştür.

2013-2017 Stratejik Plan döneminde Sayıştay Performans Bilgisi Denetimi sonucu düzenlenen denetim raporlarında yer alan bulgular da dikkate alınarak kurumca;

- ✓ Performans programlarının hazırlanması ve kamuoyu ile paylaşılması için mevzuatta belirlenen sürelerle ilgili uyarılar dikkate alınmış,

- ✓ Performans gösterge sayısının gerekenden fazla olması ile ilgili bulgular 2018-2022 Stratejik Plan döneminde dikkate alınarak gösterge sayısı 143'ten 110'a düşürülmüş,
- ✓ Performans göstergeleri ile hedefler arasında ilgililik kriterinin bulunmaması ile ilgili bulgular dikkate alınarak bazı performans göstergeleri bir sonraki program döneminde çıkarılmış, bazı performans göstergeleri de ilgili hedeflere taşınmış,
- ✓ Performans göstergelerinin bazılarının ölçülebilir olmaması ile ilgili bulgular dikkate alınarak, özellikle oran ile ifade edilen göstergelerin açıklamalarında bir önceki yıla ait gerçekleşme değerleri verilmiş,
- ✓ Performans göstergelerinin gerçekleşme oranlarındaki sapmalara karşı yapılan açıklamaların ikna edici olmaması ile ilgili bulgular dikkate alınarak, sapmalara karşı yapılan açıklamalar geçerli ve ikna edici olacak şekilde geliştirilmiş,
- ✓ Stratejik plandaki performans göstergesi değerleri ile performans programındaki performans gösterge değerlerinin farklı olması ile ilgili bulgular dikkate alınarak 2018-2022 Stratejik Plan döneminde plan ve programdaki göstergelerde aynı değerler kullanılmış,
- ✓ Performans göstergelerinin bazılarının iyi tanımlanmamış olmaması ile ilgili bulgular dikkate alınarak, gösterge tanımları geliştirilmiştir.

2013-2017 stratejik planın beş yıllık dönem için planlanan bütçe hedefleri ve bütçe gerçekleştirmeleri aşağıda belirtilmiştir Yapılan değerlendirmede herhangi bir bulguya rastlanmamıştır.

Tablo 1: 2013-2017 Stratejik Planın Bütçe Gerçekleşme Tablosu

Yılı	Yılı Bütçe Ödeneği (1.000 TL)	Yılı Bütçe Gideri (1.000 TL)	Harcama Oranı
2013	2.112.648	2.198.821	%104
2014	2.378.139	2.417.578	%102
2015	2.567.682	2.691.414	%105
2016	3.027.995	3.073.679	%102
2017	3.356.651	3.364.071	%100
GENEL TOPLAM	13.443.115	13.745.563	%102

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmamış Olması

Kurumun 2017 yılı Performans Programında yer alan bazı hedefler için belirlenen göstergelerin iyi tanımlanmamış olduğu görülmüştür.

a)- (1) nolu performans hedefinin (8) nolu performans göstergesi “Havza bazlı çalışılan ürün sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için “Tarım havzalarında çalışılan/planlanan/ihyaslaştırılan yıllık yeni ürün sayısını ifade eder” yönünde açıklama yapılmıştır. Ancak açıklamada yer alan yeni ürünlerin niteliği ve çeşidi belirtilmediğinden İyi tanımlanma kriterine uymadığı değerlendirilmektedir

b)- (13) nolu performans hedefi Tarım ürünlerinin yerinde değerlendirilmesini ve katma değerinin artırılmasını sağlamak“ kapsamında (3) nolu performans göstergesi “Tarımsal örgütlerin pazarlama kabiliyetlerinin geliştirilmesine yönelik olarak programa alınan il sayısı / Adet” şeklinde belirlenmiştir. Ancak açıklamada tarımsal amaçlı örgütlerin bulunduğu illerden programa alınanların iller tanımlanmamıştır. Bu nedenle iyi tanımlanma kriterine uymadığı değerlendirilmektedir

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin 4 üncü bendinde performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esas olduğu belirtilmiştir. Burada vurgulanan, idarelerin başarmak istedikleri hedefleri açık ve net ortaya koymalarıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamasının idarelerin hedefe yönelik başarılarını yanlış raporlama olasılığını artıracığı düşünülmektedir.

Bu kapsamda kurumun hedef ve göstergelerinin açık ve anlaşılır olması için bahsi geçen göstergeler için iyi bir tanımlama yapmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir

Kamu idaresi cevabında; Özetle,

a) 2018 yılı performans programı hali hazırda uygulanmakta olup, 2019 yılı için performans programı hazırlık çalışmaları kapsamında açıklama bölümünde değişiklik yapılarak Havza bazlı çalışılacak ürünlerin niteliği, çeşidi ve sayısı belirtilerek yazılacaktır.

b) Performans programlarının hazırlandığı yıl içerisinde değişme ihtimali bulunduğundan il isimleri yazılamamıştır.

2015 yılından itibaren uygulanmakta olan “Tarımsal Örgütlerin Pazarlama Kabiliyetlerinin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında Amasya, Ankara, Erzurum, Kayseri, Kahramanmaraş, Kayseri, Manisa pilot iller olarak belirlenmiş; 2017 yılında 7 coğrafi bölgenin temsilinin sağlanabilmesi amacıyla Tekirdağ ve Şanlıurfa illeri de söz konusu projeye dahil edilerek il sayısı 9’a çıkarılmıştır. Demişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara katılmakta olup, bulgunun; (a) bendi ile ilgili olarak 2019 yılı için performans programı hazırlık çalışmaları kapsamında açıklama bölümünde değişiklik yapılarak Havza bazlı çalışılacak ürünlerin niteliği, çeşidi ve sayısının belirtileceği, (b) bendi ile ilgili olarak da Performans programlarının hazırlandığı yıl içerisinde değişme ihtimali bulunduğundan il isimleri yazılamadığı, “Tarımsal Örgütlerin Pazarlama Kabiliyetlerinin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında Amasya, Ankara, Erzurum, Kayseri, Kahramanmaraş, Kayseri, Manisa pilot iller olarak belirlenmiş; 2017 yılında 7 coğrafi bölgenin temsilinin sağlanabilmesi amacıyla Tekirdağ ve Şanlıurfa illeri de söz konusu projeye dahil edilerek il sayısının 9’a çıkarıldığı, ifade edilmiştir.

Yapılan açıklamalar olumlu görülmekte olup, bu kapsamda kurumun hedef ve göstergelerinin açık ve anlaşılır olması için Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin iyi tanımlama kriterine uygun yapmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması

Kurumun 2017 yılı Performans Programında yer alan bazı hedefler için belirlenen göstergelerin hedefe ulaşıp ulaşılamadığını ölçmeyi, mümkün kılacak şekilde tespit

edilmediği görülmüştür.

a)- (1) nolu performans hedefi “Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak” kapsamında, (6) nolu performans göstergesi “Yüzey ve yeraltı sularında nitrat ve ötrofikasyon izlemesi yapılan istasyonlarda analizin gerçekleştirilme oranı (%)” şeklinde belirlenmiştir. Yapılan açıklamada göstergede verilen yüzdelik oranın “planlanmış olan sayıda analizin gerçekleştirilme oranını ifade ettiği belirtilmesine rağmen baz alınan analiz hakkında herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Dolayısıyla göstergenin ölçülebilirlik kriterine uymadığı değerlendirilmektedir.

b)- (4) nolu performans hedefi “Gıda ve yem kontrol hizmetlerinin etkinliğini artırmak” kapsamında, (1) nolu performans göstergesi “Geliştirilen ürün / metot / teknoloji sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Gösterge ile ilgili yapılan açıklamada ise ürün / metot / teknoloji sayısı göstergenin hangi ürünleri kapsadığı hangi metotların uygulanacağı ve ne tür teknolojilerin hedeflendiği konusunda net bir açıklama getirilmemiştir. Bu nedenle gösterge ölçülebilir kriterine uymadığı değerlendirilmektedir.

c)- (10) nolu performans hedefi “Hayvan hastalık ve zararlıları ile mücadele hizmetlerini geliştirmek” kapsamında, (2) nolu performans göstergesi “Programlı hayvan sağlık taraması gerçekleşme oranı (%)”

(5) nolu performans göstergesi “Programlı büyükbaş şap aşılması gerçekleşme oranı (%) ”

(10) nolu performans göstergesi “Programlı kedi-köpek kuduz aşılması gerçekleşme oranı (%) ”

(11) nolu performans göstergesi “Programlı küçükbaş brusella aşılması gerçekleşme oranı (%) ”

12) nolu performans göstergesi “Programlı büyükbaş brusella aşılması gerçekleşme oranı (%) ”

Şeklinde belirlenmiştir.

Göstergelerle ilgili yapılan açıklamalarda göstergede verilen yüzdelik oranın sağlık tarama programı ve aşılama programına alınan hayvanların oranını ifade ettiği belirtilmesine rağmen baz alınan göstergeye esas programa alınan veri ve hayvan sayısı hayvan hakkında herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Dolayısıyla göstergenin ölçülebilirlik kriterine uymadığı değerlendirilmektedir.

d)-(11) nolu performans hedefi “Hayvan refahının sağlanması için gerekli standart ve

sistemleri oluşturmak” kapsamında (2) nolu performans göstergesi “Hayvan refahı konusunda planlanan eğitim programının gerçekleştirme oranı (%) ” şeklinde belirlenmiştir.

Bahsi geçen gösterge için hayvan refahı ile ilgili personel, nakliyeciler, satıcı ve üreticilerin eğitilmesinin hedeflendiği yönünde açıklama yapılmıştır. Ancak hedeflenen eğitimin hangi konularda olacağı ve yüzdelik göstergeye baz alınan veri hakkında herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Dolayısıyla göstergenin ölçülebilirlik kriterine uymadığı değerlendirilmektedir

Yukarıdaki bulgulardan da anlaşılacağı üzere İdareler için Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir. Bu kapsamda idarenin performans hedeflerine ne ölçüde yaklaştığını göstermede önemli bir araç olan performans göstergelerinin ölçülebilir, açık ve güvenilir veri sunacak şekilde belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

" a) Toprak ve su kaynaklarının; tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan kirliliğe karşı korunması ve tarım alanlarında su kalitesinin izlenmesi amaçlanmaktadır.

Yerüstü ve yeraltı sularında nitrat kirliliğinin izlenmesi amacıyla bu gün itibarıyla 1.967 yerüstü suyu istasyonu, 1.753 yeraltı suyu istasyonu olmak üzere toplam 3.720 aktif istasyondan alınan numuneler analizler gerçekleştirilmektedir. Yerüstü sularında ayda bir kez (nitrat, toplam azot, ortofosfat, toplam fosfor, sıcaklık, pH, çözünmüş oksijen, EC.), yeraltı sularında üç ayda bir kez (nitrat, sıcaklık, pH) olmak üzere analizler yapılmaktadır. Elde edilen analiz sonuçları Nitrat Bilgi Sistemine kayıt edilmektedir.

Performans göstergesi hesaplanırken aşağıdaki formül kullanılmaktadır:

Perf. Göst. Gerçekleşmesi (%)

$$= \left[\frac{\text{Ocak ayı yapılan analiz sayısı}}{\text{Ocak ayı yapılması gereken analiz sayısı}} + \frac{\text{Şubat ayı yapılan analiz sayısı}}{\text{Şubat ayı yapılması gereken analiz sayısı}} + \dots + \frac{\text{Aralık ayı yapılan analiz sayısı}}{\text{Aralık ayı yapılması gereken analiz sayısı}} \right] * 100$$

Aylık yapılması gereken analiz sayısı o aydaki aktif istasyon sayısından, aylık yapılan analiz sayısı ise o ay içinde nitrat bilgi sistemine kayıt edilen analiz sayısından faydalanılarak belirlenmektedir.

Numune alınan aktif istasyon sayısı yıl içerisinde değişiklik gösterdiğinden performans programına analiz sayısı yazılamamaktadır.

b) Genel Müdürlüğe bağlı Enstitü Müdürlükleri ile araştırma yetkisi verilmiş olan İl Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüklerinde görevli araştırmacı personel tarafından yıl içerisinde, Tarımsal Araştırma Master Planı doğrultusunda yürütülen gıda ve yem araştırma projelerinde genel anlamda yem ve üzüm, incir, zeytinyağına, ceviz, kayısıya, zeytine, et ve et ürünleri ile süt ve süt ürünlerine kadar her yıl farklı gıdaları kapsayan projelerle fiziksel ve kimyasal özelliklerin belirlenmesi; hedef ürüne göre değişen metotlar uygulayarak farklı hedef teknolojilerle kalite ve gıda güvenliği çerçevesinde ürün kalite kriterlerinin ve risk unsurlarının belirlenerek önleyici faaliyetler geliştirilmesi; gıda ve yem sanayi atık ve artıklarının değerlendirilmesi, yeni ürünler geliştirilmesi, yeni üretim teknolojilerinin geliştirilerek hem gıda ve yem kontrol hizmetlerinin etkinliğinin artırılması hem de ülke ekonomisine katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Bu hedef doğrultusunda 2017 Performans Programı kapsamında tamamlanmış projeler:

1- Kinoa Ununun Ekmek Üretiminde Kullanılabilirliğinin Araştırılması
Geleceğin en büyük problemlerinden biri olarak görülen kuraklığa dayanıklı, protein ve lif oranı yüksek, karbonhidrat oranı düşük bir bitki olan kinoanın kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilmiştir.

2- Ülkemizde Farklı Bölgelerde Üretilen Naturel Sızma Zeytinyağlarının Yağ Asidi Etil ve Metil Esterleri ile Minör Bileşenlerinin Belirlenerek Veri Tabanının Oluşturulması

Yıllar içerisinde farklı bölgelerden toplanan farklı çeşitlere ait zeytinyağlarının izlenebilirliğini sağlamak için veri tabanı tasarlanmıştır.

3- Yenilebilir Kaplama Tekniğinin Kontrollü Şartlar Altında Kurutulmuş Kükürtsüz Kayısıya Uygulanması

4- Isı ve hava akış kontrollü bir kabin ortamında kurutulan kükürtsüz kayısı örneklerine, farklı yenilebilir kaplama uygulaması yaparak kükürtsüz bir kayısı işleme tekniği çalışılmıştır.

5- Doğrudan Tüketime Uygun Olmayan Ceviz Çeşitlerinin Reçel Yapımına Uygunluğunun Araştırılması düşük kaliteli cevizlerin olgunlaşmamış meyvelerinin ceviz reçeli yapımında kullanılarak ekonomiye kazandırılma olanakları irdelenmiştir.

6- İncirde Farklı Kurutma Tekniklerinin Araştırılması Yeme olgunluğunda ağaç üzerinde hasat edilen taze incir meyvelerine kurutma süresini kısaltmak için farklı ön işlemler uygulandıktan sonra iki farklı ortamda kurutulmak suretiyle ortaya çıkan nihai üründe meyve kalite özellikleri ve aflatoksin varlığı araştırılmıştır)

7- Organik Sofralık Zeytin Ürünlerinin Geliştirilmesi Sınırlı sayıda olan ve tüketicilerin yeni ürün isteklerine cevap veremeyen zeytin ürünlerine yenilerini ekleyerek zeytin üretim ve tüketimini artırmak hedefiyle yürütülmüştür.

8- Marmara Bölgesi Geleneksel Gıdalar Envanterinin Oluşturulması Marmara Bölgesine ait geleneksel gıdaların envanterinin oluşturulması amaçlanmış, elde edilen verilerin paylaşılması amacıyla projedeki gıdaların yayınlanacağı bir internet sitesi tasarımı yapılmıştır.

9- Ulusal Gıda Kompozisyon Veri Tabanı (TürKomp) İçin Gıda Besin Öğeleri Bileşimlerinin Belirlenmesi Ülkemiz coğrafyasında üretilmekte ve tüketilmekte olan işlenmiş ve işlenmemiş tarımsal (bitkisel-hayvansal kaynaklı) ürünlerin bileşimlerine erişilebilirlik sağlanmıştır.

2018 yılı performans programı hali hazırda uygulanmakta olup, 2019 yılı performans programı çalışmaları kapsamında performans göstergesinin açıklama bölümüne değişiklik yapılarak ürün/metot/teknoloji sayısının hangi ürünleri kapsadığı, hangi metotların uygulanacağı ve ne tür teknolojilerin hedeflendiği yazılacaktır.

c) Gösterge belirlenirken, hayvan sayısının bir sonraki yıl hedefinde rakamsal olarak belirlemek mümkün olmayacağı ve durumun değişkenlik göstermesi nedeniyle oransal ifadelerin kullanılması tercih edilmektedir. Ayrıca bu performans göstergelerinin tümünün açıklama bölümlerinde performans programının hazırlandığı 2016 yılında güncel veri olarak 2015 yılı verilerine ulaşılmış, 2015 yılında toplam sağlık taramasından geçirilen ve aşılama yapılan hayvan sayısı belirtilmiştir.

“Programlı büyükbaş şap aşılması gerçekleşme oranı(%)” göstergesi dışında bulguda bahsi geçen tüm performans göstergeleri 2018 yılı Performans Programından çıkarılmıştır. “Programlı büyükbaş şap aşılması gerçekleşme oranı(%)” ise 2018 yılı Performans Programı hazırlandığından, 2019 yılı Performans Programında içinde bulunan yıl için güncel veriye ulaşıldığında bu rakam gösterge açıklamalarında belirtilecektir.

d) Gösterge kapsamında takip edilen faaliyetler Bakanlığımızca her yıl “Hayvan Hastalıkları ile Mücadele ve Hayvan Hareketleri Kontrolü Programı” Genelge şeklinde yayınlanmaktadır. Söz konusu Genelge tüm paydaşlara gönderilmekte, Bakanlığımız web sitesinde yayınlanmakta ve her yıl kitap haline getirilerek (5000 adet) dağıtımı gerçekleştirilmektedir. Genelgenin içerisinde İl/ilçe ve hastalık bazlı aşılama programları ve sağlık tarama sayıları bulunmaktadır. Aşılama programının sonunda ise Ülkesel bazlı aşılama ve sağlık tarama sayıları bulunmaktadır. 13.02.2017 tarih ve 2017/01 sayılı “Hayvan Hastalıkları ile Mücadele ve Hayvan Hareketleri Kontrolü Genelgesi” içerisinde Ülkesel bazlı aşılama ve sağlık tarama sayıları bulunmaktadır.

2018 yılı performans programı hali hazırda uygulanmakta olup, 2019 yılı için performans programı hazırlık çalışmaları kapsamında açıklama bölümünde gerekli düzenlemeler yapılacaktır." Demişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza katılmış ve 2019 yılı Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin bulguda yer alan hususlar doğrultusunda düzenleneceğini belirtmişlerdir. Yapılan açıklamalar olumlu görülmekte olup, bu kapsamda idarenin performans hedeflerine ne ölçüde yaklaştığını göstermede önemli bir araç olan performans göstergelerinin ölçülebilir, açık ve güvenilir veri sunacak şekilde belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.