



SAYI : 94019529-101.07.04-E.7678
BAŞVURU NO : 2017/15042
KARAR TARİHİ : 04/05/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE :

BAŞVURUNUN KONUSU :

BAŞVURU TARİHİ :

:

:

1. Gıda, Tarım ve Hayvancılık
Bakanlığı 2. Sungurlu İlçe Gıda, Tarım
ve Hayvancılık Müdürlüğü, İlçe
Tahkim Komisyonu

Toprak analizi desteğinin geri alınması
işlemi hakkındadır.

5.12.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran özetle, babası merhum ...'nın Çorum ili, Sungurlu ilçesi, ... köyünde Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) kayıtlı olarak çiftçilik yaptığı sırada 2012 yılına ait Gübre ve Toprak Analizi Desteği için 2012 üretim yılında ... Toprak Analiz Laboratuvarınca düzenlenen toprak analiz raporuna istinaden 968,44TL destekleme ödemesi aldığını; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan Soruşturma Raporuna istinaden “haksız ve yersiz destekleme ödemesi aldığı” gerekçesiyle söz konusu ödemenin faiziyle birlikte 1.393.42 TL olarak geri istendiğini; bu konuya ilişkin Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile Sungurlu İlçe Tahkim Komisyonuna yaptığı başvuruların reddedildiğini iddia ve ifade ederek, kendilerine atfedilebilecek bir kusur olmadığından bahisle söz konusu geri ödemenin ilgili Laboratuvara rücu edilmesi konusunda karar verilmesini talep etmiştir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 01/03/2018 tarihli ve E.650427 ve 08/03/2018 tarihli ve E.717808 sayılı yazılarında özetle,

2.1. Toprak analizi destekleme ödemelerinin, çiftçilerde toprak analizine dayalı gübre kullanım bilinci oluşturmak amacıyla yapıldığı; söz konusu desteklemenin 2005 yılında başladığı ve 2015 yılına kadar devam ettiği; 2016 yılında kaldırılan uygulamaya 2017 yılında Bakanlıklarınca yetkilendirilmiş laboratuvarlara ödemenin yapılacağı yeni bir modelle tekrar başlanıldığı;

2.2. 2005-2015 döneminde uygulanan toprak analizi destekleme ödemesinden yararlanılabilmesi için çiftçilerin; üretim yılı Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı olması; Bakanlıkça yetkilendirilmiş Laboratuvarlara analiz yaptırmış olması ve Laboratuvar Bilgi Sisteminde analizinin onaylanmış olması koşullarını bir arada sağlamasının gerektiği;

2.3. Haksız yapılan destekleme ödemelerinin geri alınması ile ilgili olarak 18.04.2006 tarihli 5488 sayılı Tarım Kanununun 23. maddesi ve 2012 üretim yılı için 15.06.2012 tarih ve 28324 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çiftçi Kayıt Sistemine Dâhil Olan Çiftçilere Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair 2012/40 sayılı Tebliğin 18. maddesi hükmünün uygulandığı;

2.4. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının, ... Toprak Analiz Laboratuvarı ile ilgili olarak, 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporunun İdari Yönden, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce yapılması yararlı görülen işlemler başlığı altında, Genel Müdürlüklerine tevdi edilen görev gereğince, laboratuvarları elemanlarından bir komisyon oluşturulduğu, Komisyonun söz konusu laboratuvarda incelemelerde bulunduğu, laboratuvardan tutanak ile alınan evrak ve dokümanların büro çalışmasında değerlendirildiği;

2.5. Yapılan değerlendirme sonucunda, Genel Müdürlükleri teknik elemanları tarafından düzenlenen raporda yer alan bulgular dikkate alınarak, (örneğin, analiz veya raporlama tarihinin, toprak teslim tarihinden önce olması vb. gibi) bir kısım toprak analiz raporlarının sahte belge durumuna düştüğünün belirlendiği;

2.6. Bu tespitten sonra, 04/02/2016 tarihli ve 55.03/752 sayılı yazıları ile, listede belirtilen çiftçilere yapılan 2012 yılına ait destekleme ödemeleri için, 6183 sayılı Kanun gereğince işlem yapılması konusunda İlçe Tahkim Komisyonlarına görev tevdi edildiği;

2.7. Söz konusu Teftiş raporunda, başvurana isnat edilen, herhangi suçlamanın olmadığı, Bakanlıklarının çiftçide herhangi bir kusur görmediği, başvuranın laboratuvara toprak numunesi verdiğini ispatlamasının, ilgili laboratuvar tarafından düzenlenen analiz raporunun, sahte olduğu gerçeğini ortadan kaldırmadığı; başvuran ve başvuranın durumunda olan diğer kişilerin bu fiile iştirakleri olmasa da, İlçe Tahkim Komisyonlarınca sahte belge ile destekleme alınamayacağına karar verildiği ve geri ödemenin çiftçilere rücu ettirildiği;

2.8. Bu uygulamanın ve şikâyete konu talebin muhatabının Bakanlıkları olmadığı, sahte belge düzenleyen ... Toprak Analiz Laboratuvarı olduğu; Teftiş Raporuna göre, aynı durumda olan çok sayıdaki çiftçinin, mağduriyetlerine sebep olan ... Toprak Analiz Laboratuvarını mahkemeye verdikleri, başvuranın da mağduriyetine sebep olan ... Toprak Analiz Laboratuvarı sahibi hakkında, mahkemeye dava açarak hukuki yollarla hakkını araması gerektiği;

Açıklamalarına yer verilmiştir.

3. Bakanlıkları Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından düzenlenen 10.04.2015 tarih ve 1142015/1 sayılı Soruşturma Raporuna istinaden Bakanlık Makamından alınan 05.06.2015 tarih ve 105 sayılı Olur'da özetle,

3.1. Bakanlık Makamının 26.03.2013 tarih ve 63 sayılı Olur'ları çerçevesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının 04.02.2015 tarih ve 2015-17/447 sayılı yazıları ile müfettiş görevlendirmesinin yapıldığı; **3.2.** Müfettişçe düzenlenen 10.04.2015 tarih ve 114-2015/1 sayılı Soruşturma Raporunun Sonuç Bölümünde; ... Laboratuvarın 2012 yılında Bala İlçe Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğüne Toprak Analizi ve gübre desteğinden yararlanmak üzere başvuran çiftçilerin Toprak Analizlerini yapmak üzere daha önce bu İlçe Müdürlüğünde Tekniker olarak çalışan ve 2009 yılında emekli olan ... ile anlaştıkları, şahsın Bala'daki çiftçilerin toprak analizlerini ... Laboratuvara yaptırdığı, ne bahse konu şahıs ile çiftçiler arasında, ne de ... Laboratuvar ile bahse konu şahıs arasında herhangi bir yazılı sözleşme bulunmadığı, şahsın Bala çiftçileri ile ... Laboratuvar arasında aracılık yaparak bundan menfaat elde ettiği, bunu yaparken ... Laboratuvara bazı Toprak Analiz raporları için herhangi bir toprak numunesi götürmediğini beyan ettiği, ... Laboratuvar sorumlularınca bu iddianın kabul edilmediği, ancak ilgili kişilerin beyanları, bir günde yapılabilecek analiz sayısının çok üzerinde analiz yapılması, bazı analiz raporlarının mükerrerlik arz etmesi, bazı analiz raporlarında analiz parametrelerinin (7 parametreden 5 parametrenin) aynı olması ve Teknik Bilirkişi Raporundaki analiz raporlarının gerçek analiz sonuçlarına dayanmadığı yönünde oluşan kanaat vb. tespitlerin analiz yapılmadan rapor düzenlendiği şeklindeki iddiaları teyit eder nitelikte olduğunun anlaşıldığı; **3.3.** Adli yönden, ... Laboratuvarın, ortaya çıkan gerçeğe aykırı toprak analiz raporlarından ve bu raporlara dayanılarak ödenen 27.161.06 TL tutarındaki haksız Toprak Analizi ve Gübre Desteği ödemesinden sorumlu olduğu, bu nedenle gerçeğe aykırı ve mükerrer Toprak Analiz Raporlarında isim ve imzaları bulunan ilgili Laboratuvar çalışanlarının sorumluluk durumlarının yürütülen Adli Soruşturma sonucunda belirlenmesi gerektiği,

3.4. İdari yönden,

3.4.1. ... Laboratuvar tarafından gerçeğe aykırı olarak düzenlenen Toprak Analiz Raporlarına istinaden Çiftçilere ödenen toplam 27.161.06 TL tutarında haksız Toprak Analizi ve buna bağlı gübre desteği ödemesinin, Toprak-Bitki Analiz Laboratuvarlarının Yetkilendirilmeleri ve Denetimleri Genelgesinin (Genelge No:2009/1, bu genelge 25/09/2013 tarihine kadar yürürlükte kalmış (Mülga) bu tarihte 2013/1 Nolu Genelge ile yürürlükten kaldırılmış) Sorumluluk başlıklı 14. Maddesinde düzenlenen "Laboratuvar sahibi ve sorumlu yönetici, bu Genelge hükümlerinin yerine getirilmesinden Bakanlığa karşı ortaklaşa sorumludur. Analiz sonuçlarının hatasından doğabilecek her türlü zarardan Laboratuvar sahibi ve sorumlu yöneticisi sorumludur ve bu hatadan doğan zararlar, hukuken sabit görülmesi halinde söz konusu Laboratuvardan tazmin edilir. Destekleme ödemesinden yararlanmak üzere sahte veya içeriği itibariyle gerçek dışı belge düzenleyen Laboratuvarlar hakkında gerekli cezai ve diğer kanuni işlemler yapılır..." hükmü gereğince,

3.4.2. 2012 yılı üretim dönemine ilişkin "Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) Dahil Olan Çiftçilere Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğde (Tebliğ No: 2012/40): Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti başlıklı 18. maddesinde düzenlenen "...(2) Haksız yere yapılan destekleme ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte geri alınır. Haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, geri alınacak tutarların

tahsilinde müştereken sorumlu tutulurlar.” hükümleri gereğince, ... Laboratuvarından ve raporları imzalayan ... ve ...’dan müşterek ve müteselsilen hesaplanacak yasal faizi ile birlikte 6183 Sayılı Yasa gereğince istenmesi gerektiği, bu haksız ödemenin yapılmasında, ... Laboratuvarın gerçeğe aykırı ve hatalı düzenlediği raporlara ilişkin ödemenin yapıldığı çiftçilerin toprak numunelerini analizlerini yaptırmak üzere T.Ç’ye verdikleri yönündeki beyanlarının aksine herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığından gerçeğe aykırı düzenlenen raporlar ile ilgili herhangi bir sorumluluklarının tespit edilemediği,

3.5. Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce Yapılması Yararlı Görülen İşlemler yönünden,

3.5.1. ... Laboratuvarın 2012 yılında yapmış olduğu tarımsal desteklemeye yönelik Toprak Analizlerine ilişkin olarak düzenlediği Toprak Analiz Raporlarının, oluşturulacak bir komisyon marifetiyle (Bala İlçesi 2012 yılı Aralık Ayı incelendi) gerçek toprak numunesi kullanılmadan rapor düzenlenip düzenlenmediği, düzenlenen raporların bilimsel verilere, laboratuvarın teknik sistemine, işleyiş kurallarına ve talimatlara uygun olup olmadığı hususları yönünden, laboratuvarın fiziki şartları, kullanılan malzeme, teknik alet, ekipman durumu, personel sayısı ve yeterliliği ile gerçekleştirilen zaman dilimi de göz önüne alınarak, laboratuvar belgeleri ve mahallinde incelenmesi ve sonucundan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bilgi verilmesinin uygun olacağı,

3.5.2. Destekleme ödemesinden yararlanan çiftçiler ile müşteki ...’nın ifadesinin örtüştüğü, çiftçilerin gerçekten bu toprak numunelerinin analizlerini yetkili laboratuvarında yaptırıp yaptırmadıklarının takibini yapmadıkları, sadece devletten alınacak destek miktarını almak için analiz yaptırdıkları, bu şekli ile Toprak Analiz Desteği uygulamasında Bakanlıkça hedeflenen uygun gübre kullanımının sağlanması amacına hizmet etmeyen bir uygulamanın gelişip yerleştiği ve halen devam ettiğinin anlaşıldığı, bu nedenle Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Tarımsal Desteklemeye yönelik Toprak Analiz Raporlarının Bakanlıklarının Toprak Analiz Desteği uygulamasında hedeflemiş olduğu ve Bakanlar Kurulunun 07.05.2012 tarih ve 28285 Sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 2012 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin 2012/3106 Sayılı Kararının “Mazot, gübre ve toprak analizi desteği” başlıklı 2. Maddesinde: “ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca belirlenecek büyüklükte ve Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizi yaptırılması zorunludur.” şeklinde belirlenen “uygun gübre kullanımının sağlanması amacına” yönelik uygulamalar geliştirmesinin uygun olacağı;

3.5.3. Toprak-Bitki Analiz Laboratuvarlarının Yetkilendirilmeleri ve Denetimleri Genelgesinin (2009/1 sayılı Genelgenin değiştirilmesi üzerine yürürlüğe giren 2013/1 sayılı Genelgenin), laboratuvarların ve personelinin Genelge hükümlerine ve Bakanlığın ilgili mevzuatına aykırı davranmaları halinde uygulanacak, hukuki sorumluluğun belirlendiği, ancak, yetki iptali dışında uygulanabilecek idari yaptırımlara ilişkin hükümler içermediği, ayrıca İl Müdürlüklerince her yıl düzenli olarak yapılmakta olan laboratuvar denetimlerinde denetimi yapacak personelin yetki ve sorumluluklarının ve denetimlerde nelere dikkat edeceklerine ilişkin usul ve esasların Genelge içeriğinde açık biçimde yer almadığı, bu hususun uygulamada bazı aksaklıklara ve laboratuvarlar arası farklı denetim biçimlerinin uygulanmasına sebebiyet verdiği, laboratuvarların harcadığı elektrik ve su faturalarına bakılarak yaptıkları analiz sayısının kontrol edilip edilemeyeceği gibi hususlarda, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce mevzuat geliştirilmesi, bu mevzuatın, Genelge ile düzenlenemeyen idari yaptırımları da içermesinin yerinde olacağı;

Tespit ve açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının,

4.1. “Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması” başlıklı 45 inci maddesinde, “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer’aların 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...”;

4.2. “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. ”;

5. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. ”;

6. 18/04/2006 tarihli ve 5488 sayılı Tarım Kanununun,

6.1. “Tarımsal destekleme araçları” başlıklı 19 uncu maddesinde, Tarımsal destekleme araçları şunlardır: “a) Doğrudan gelir desteği: ...b) Fark ödemesi: ...c) Telif edici ödemeler: ... ç) Hayvancılık destekleri: d) Tarım sigortası ödemeleri: ... e) Kırsal kalkınma destekleri: ... f) Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri: ...g) Diğer destekleme ödemeleri: ...”;

6.2. “Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti” başlıklı 23 üncü maddesinde, “Haksız yere yapılan destekleme ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte anılan Kanun hükümlerine göre geri alınır. Haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, geri alınacak tutarların tahsilinde müştereken sorumlu tutulurlar. Bu Kanunla belirlenen destekleme ödemelerinden, idarî hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere yararlandığı tespit edilen üreticiler, beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmazlar.”;

7. 07/05/2012 tarihli ve 28285 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin 2012/3106 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

7.1. “Mazot, gübre ve toprak analizi desteği” başlıklı 2 nci maddesinde, “(1) 2012 Yılı Çiftçi Kayıt Sistemine dâhil olan çiftçilere alan bazlı olarak mazot, gübre ve toprak analizi destekleme ödemesi yapılır. (2) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca belirlenecek büyüklükte ve Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için Gıda, Tarım ve

Hayvancılık Bakanlığınca yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizi yaptırılması zorunludur. Belirlenecek büyüklüğün altındaki tarım arazileri için toprak analizi şartı aranmaz... ”;

7.2. “Denetim, haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti” başlıklı 13 üncü maddesinde, *“(1) Destekleme ödemelerinin denetimini sağlayacak tedbirleri almaya Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilidir... (2) Uygulama tebliğinde belirlenen ilgili merciler, kendilerine ibraz edilen belgelerin kontrolünden ve kendi hazırladıkları belgelerden sorumlu olacaktır. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyerek haksız yere ödemeye neden olanlar ile haksız yere ödemelerden yararlanmak üzere sahte veya içeriği itibarıyla gerçek dışı belge düzenleyen ve kullananlar hakkında gerekli cezai, hukuki ve idari işlemler yapılır. (3) Haksız yere yapılan destekleme ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte geri alınır. Haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, geri alınacak tutarların tahsilinde müştereken sorumlu tutulurlar. (4) Bu Kararla belirlenen destekleme ödemelerinden, idarî hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere yararlandığı tespit edilen üreticiler, beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmazlar.”;*

7.3. “Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar” başlıklı 14 üncü maddesinde, *“(1) Bu Kararın yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından çıkarılacak tebliğlerle belirlenir.”*

8. 15/06/2012 tarihli ve 28324 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çiftçi Kayıt Sistemine Dâhil Olan Çiftçilere Mazot, Gübre Ve Toprak Analizi Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğin (Tebliğ No: 2012/40)

8.1. “Ödeme miktarı” başlıklı 7 inci maddesinde, *“(3) ÇKS’ye kayıtlı 50 dekar ve üzeri her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için, her 50 dekarlık alan için bir analiz olmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş laboratuvarlarda 1/1/2012 tarihi ile 31/12/2012 tarihi arasında toprak analizi yaptırılması zorunludur. 50 dekarın altındaki tarım arazisi için bu şart aranmaz.”;*

8.2. “Tahkim komisyonlarının görevleri” başlıklı 14 üncü maddesinde, *(1) Tahkim komisyonları, Yönetmelikte belirtilmiş olan görevlerine ilave olarak aşağıdaki görevleri yapar. Bu Tebliğ hükümlerinin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek ihtilaflı konuları çözmeye ve karar almaya yetkilidir. İl tahkim komisyonu; merkez ilçede, ilçe tahkim komisyonunun görevlerini de yapar.*

a) Gerçeğe aykırı beyanda bulunanlar hakkında gerekli hukuki işlemlerin yapılması için karar alır ve ilgili mercilerce uygulanması yönünde girişimde bulunur. Gerçeğe aykırı beyanda bulunan çiftçilerin mazot, gübre ve toprak analizi destekleme ödemelerinden faydalandırılmamasını değerlendirir ve karara bağlar. Eğer, mazot, gübre ve toprak analizi destekleme ödemesi yapılmış ise yapılan ödemenin tamamı geri alınır. Ayrıca, gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tespit eden merci ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunur.... ”;

8.3. “Uygulamaların denetimine ilişkin görev ve yetkiler” başlıklı 15 inci maddesinde, *(1) Mazot, gübre ve toprak analizi desteği uygulamasının denetimini sağlayacak tedbirleri almaya Bakanlık*

yetkilidir. Mazot, gübre ve toprak analizi desteği uygulamasına ilişkin yapılacak ön denetim ve denetimler Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılır. (2) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, mazot, gübre ve toprak analizi desteği müracaatları başladıktan sonra uygun göreceği tarihte ön denetime başlar. (3) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca görevlendirilecek müfettişler tarafından örnekleme yöntemiyle ön denetim yapılır.... Ön denetim yapılan veya yapılmayan illerde/ilçelerde daha sonra tespit edilecek usulsüz işlemlere ilişkin sorumluluklar ortadan kalkmaz. Uygulamalar, ön denetimin yanı sıra mevzuatın öngördüğü her türlü denetime de tâbidir...”;

8.4. “Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti” başlıklı 18 inci maddesinde, “(1) Uygulama tebliğinde belirlenen ilgili merciler, kendilerine ibraz edilen belgelerin kontrolünden ve kendi hazırladıkları belgelerden sorumlu olacaktır. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyerek haksız yere ödemeye neden olanlar ile haksız yere ödemelerden yararlanmak üzere sahte veya içeriği itibarıyla gerçek dışı belge düzenleyen ve kullananlar hakkında ilgili mevzuatta öngörülen yaptırımlar uygulanır. (2) Haksız yere yapılan destekleme ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte geri alınır. Haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, geri alınacak tutarların tahsilinde müştereken sorumlu tutulurlar. (3) Destekleme ödemelerinden, idari hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere yararlandığı tespit edilen üreticiler, beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmazlar.”;

9. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğünün ToprakBitki Analiz Laboratuvarlarının Yetkilendirilmeleri ve Denetimleri Genelgesinin (Genelge No:2009/1) “Sorumluluk” başlıklı 14 üncü maddesinde, “Laboratuvar sahibi ve sorumlu yönetici, bu Genelge hükümlerinin yerine getirilmesinden Bakanlığa karşı ortaklaşa sorumludur. Analiz sonuçlarının hatasından doğabilecek her türlü zarardan laboratuvarın sahibi ve sorumlu yöneticisi sorumludur ve bu hatadan doğan zararlar, hukuken sabit görülmesi halinde söz konusu laboratuvardan tazmin edilir. Destekleme ödemesinden yararlanmak üzere sahte veya içeriği itibarıyla gerçek dışı belge düzenleyen laboratuvarlar hakkında gerekli cezai ve diğer kanuni işlemler yapılır. Yetkilendirilen laboratuvar, yetkisini herhangi bir kuruluşa veya şahısa devredemez.”; Düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

10. Kamu Denetçisi, 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporu ve ilgili idare bünyesinde oluşturulan Komisyon marifetiyle yapılan inceleme neticesinde Bakanlıkça görev tevdi edilen İlçe Tahkim Komisyonlarınca “bir kısım toprak analiz raporlarının sahte belge durumuna düştüğü” belirlenerek sahte belge ile destekleme alınamayacağına karar verilmesi sonucunda geri ödemenin, haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişilere rücu ettirilmesi gerekirken, kusurlu olduğu tespit edilemeyen çiftçilere rücu ettirilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu değerlendirmiş, başvuran açısından da, haksız destekleme ödemesinin yapılmasında başvurana isnat edilen herhangi bir fiilin olmaması ve haksız ödemeye neden olan fiile iştirak iradesinin de ortaya konulamaması karşısında, idareye mağduriyetlerin giderilmesi yönünde tavsiyede bulunulması gerektiği kanaati ve sonucuna varmıştır.

11. Bu doğrultuda Kamu Denetçisi, (1) 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporuna

ve Bakanlık bünyesinde oluşturulan Komisyon incelemesine istinaden, haksız ödemenin yapılmasında kusuru tespit edilemeyen üreticilerden 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesinde hükümlerine göre geri alınan Toprak Analizi ve Gübre Desteği Ödemelerinin tesis edilecek yeni bir işlem ile ilgililerine iadesi; (2) Haksız Toprak Analizi ve Gübre Desteği Ödemesinin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişilerden söz konusu tutarların tahsil edilmesi; (3) Benzer mağduriyetlerin önüne geçmek için ilgili mevzuatında Laboratuvarların denetimine ilişkin usul ve esasların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde idareye tavsiyede bulunulmasını önermiştir.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

12. Başvuran özetle, babası merhum ...'nın Çorum ili, Sungurlu ilçesi, ... köyünde Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) kayıtlı olarak çiftçilik yaptığı sırada 2012 üretim yılı için ... Toprak Analiz Laboratuvarınca düzenlenen toprak analiz raporuna istinaden aldığı 968,44 TL destekleme ödemesinin, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığının Soruşturma Raporu sonucunda “haksız ve yersiz destekleme ödemesi aldığı” gerekçesiyle faiziyle birlikte 1.393.42 TL olarak geri istendiğini belirterek, kendilerine atfedilebilecek bir kusur olmadığından bahisle, söz konusu geri ödemenin ilgili Laboratuvara rücu edilmesi konusunda karar verilmesini talep etmiştir.

13. Anayasanın 45 inci maddesinde tarım ve hayvancılıkla uğraşan kesimin ‘tarımsal üretim planlama ilkelerine uygun olarak yapacakları bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak’ için ihtiyaç duydukları işletme araç ve gereçleri ile diğer girdilerin sağlanması noktasında Devletin kolaylık sağlayacağı belirtilerek, “tarımsal destekleme” anayasal güvence altına alınmış, 5488 sayılı Tarım Kanunu ile de Anayasanın bu amir hükmüne uygun olarak tarım politikalarının öncelikleri arasında “destekleme ve yönlendirme tedbirlerinin alınması”na yer verilmiştir.

14. Tarımsal destekleme yöntemleri, 5488 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiş, haksız yere yapılan destekleme ödemelerine ilişkin uygulanacak idari yaptırımlara ise Kanunun “Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti” başlıklı 23 üncü maddesinde yer verilmiştir. Şikâyete konu işlemin kanuni dayanağını oluşturan bahse konu madde incelendiğinde, haksız yere yapılan destekleme ödemelerinin, ödeme tarihinden itibaren 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte anılan Kanun hükümlerine göre geri alınacağını; haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişilerin, geri alınacak tutarların tahsilinde müştereken sorumlu olduklarının ve idarî hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere destekleme ödemelerinden yararlandığı tespit edilen üreticilerin ise beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmayacaklarının kural altına alındığı görülmektedir.

15. 2012/3106 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca belirlenecek büyüklükte ve Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizini yaptırmasının zorunlu olduğu düzenlenmiş; Kararın 13 üncü maddesinde 5488 sayılı Kanunun 23 üncü maddesinde yer verilen yaptırımlar tekrar edilmiş ve 14

üncü maddesinde ise Kararın yürütülmesine ilişkin usul ve esasların, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından çıkarılacak tebliğlerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

16. Bu doğrultuda 5488 sayılı Kanun ile tarım politikalarının amaç ve yöntemleriyle destekleme programları ve haksız yararlanma konularına ilişkin genel bir çerçeve çizilmiş olup, tarımsal faaliyette bulunan çiftçilere mazot, gübre ve toprak analizi destekleme ödemesi yapılması 2012/3106 sayılı BKK ile hüküm altına alınmış, söz konusu ödemelerin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ise 2012/40 sayılı Tebliğ ile düzenlenmiştir. Tebliğde ÇKS'ye kayıtlı 50 dekar ve üzeri her bir tarım arazisinin gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için, her 50 dekarlık alan için bir analiz olmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş laboratuvarlarda 1/1/2012 tarihi ile 31/12/2012 tarihi arasında toprak analizi yaptırılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmış, Tebliğin "Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti" başlıklı 18 inci maddesinde de 5488 sayılı Kanunun 23 üncü maddesinde yer verilen yaptırımlar aynen tekrar edilmiştir.

17. Toprak analizi yaptırarak destekleme ödemesi almak isteyen ÇKS'ye dâhil çiftçilerin, toprak analizlerini yapmak ve talep formlarını tasdik etmek üzere yetkilendirilecek gerçek ve tüzel kişilerin yetkilendirilmeleri ile denetimlerine ait usul ve esaslar ise 2009/1 sayılı Genelge ile belirlenmiş olup, Genelgenin 14 üncü maddesinde, analiz sonuçlarının hatasından doğabilecek her türlü zarardan laboratuvarın sahibi ve sorumlu yöneticisinin sorumlu olduğu ve bu hatadan doğan zararların, hukuken sabit görülmesi halinde söz konusu laboratuvardan tazmin edileceği, destekleme ödemesinden yararlanmak üzere sahte veya içeriği itibarıyla gerçek dışı belge düzenleyen laboratuvarlar hakkında gerekli cezai ve diğer kanuni işlemler yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

18. Dosyasında mevcut bilgi ve belgelerden, çiftçilerde 'toprak analizine dayalı gübre kullanım bilinci oluşturmak' amacıyla toprak analizi destekleme ödemelerine Bakanlık bünyesinde 2005 yılında başladığı ve 2015 yılına kadar aynı yöntemle ile devam edildiği; 2005-2015 döneminde uygulanan toprak analizi destekleme ödemesinden yararlanılabilmesi için çiftçilerin, üretim yılı ÇKS sistemine kayıtlı olması, Bakanlıkça yetkilendirilmiş Laboratuvarlara analiz yaptırmış olması ve Laboratuvar Bilgi Sisteminde analizinin onaylanmış olması koşullarını bir arada sağlamalarının gerektiği; haksız yapılan destekleme ödemelerinin geri alınması ile ilgili olarak ise 5488 sayılı Kanunun 23 üncü maddesi, 2012/3106 sayılı BKK'nın 13 üncü maddesi ve 2012/40 sayılı Tebliğin 18 inci maddesi hükmünün uygulanması gerektiği hususları tespit edilmiştir.

19. Şikâyete konu işlemin dayanağı olan Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığının ... Toprak Analiz Laboratuvarı ile ilgili olarak 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporu ve ilgili belgeler incelendiğinde ise, söz konusu raporun ... Laboratuvarın 2012 yılında "Bala İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğüne Toprak Analizi ve Gübre Desteğinden yararlanmak üzere başvuran çiftçilerin" yararlandığı desteğin haksız ödeme kapsamında olup olmadığına yönelik inceleme, sonuç ve bulguları içerdiği; ... Laboratuvar tarafından gerçeğe aykırı olarak düzenlenen Toprak Analiz Raporlarına istinaden Çiftçilere ödenen toplam 27.161.06 TL tutarında haksız Toprak Analizi ve buna bağlı gübre desteği ödemesinin, 2012/40 sayılı Tebliğin 18. maddesi ve 2009/1 sayılı Genelgenin 14. maddesi ile hükümleri gereğince ... Laboratuvarından ve raporları imzalayan kişilerden müşterek ve müteselsilen hesaplanacak yasal faizi ile birlikte 6183 Sayılı Yasa gereğince istenmesi gerektiğinin belirtildiği; haksız ödemenin yapılmasında çiftçilerin, 'toprak numunelerini analizlerini yaptırmak üzere ...'ya (evrakta sahtecilik suçundan hakkında soruşturma yürütülen kişi) verdikleri' yönündeki beyanlarının aksine aleyhlerine herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığından

gerçeğe aykırı düzenlenen raporlar ile ilgili herhangi bir sorumluluklarının olmadığına ortaya konduğu tespit edilmiştir.

20. Bu doğrultuda özetle, idare tarafından başvuranın şikâyetine konu talebinin dayanağı olarak gösterilen Soruşturma Raporu, Bala ilçesinde ÇKS'ye kayıtlı çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinin haksız olup olmadığına ilişkin tespitleri içermekle birlikte Soruşturma raporunda haksız yapılan destekleme ödemelerinin ilgili Tebliğ ve Genelgeye atıfla, Laboratuvar dan ve raporları imzalayan kişilerden müşterek ve müteselsilen hesaplanacak yasal faizi ile birlikte 6183 Sayılı Yasa gereğince istenmesi gerektiğinin belirtilmesine ve haksız ödemenin yapılmasında çiftçilerin, herhangi bir sorumluluklarının tespit edilememesine karşın, Bakanlık tarafından görev tevdi edilen İlçe Tahkim Komisyonlarınca sahte belge ile destekleme alınamayacağına karar verilerek geri ödemenin çiftçilere rücu ettirildiği tespit edilmiştir.

21. Öte yandan raporun 'Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne yapılması yararlı görülen işlemler' başlığı altında, ... Laboratuvarın 2012 yılında yapmış olduğu tarımsal desteklemeye yönelik Toprak Analizlerine ilişkin olarak düzenlediği Toprak Analiz Raporlarının, oluşturulacak bir komisyon marifetiyle gerçek toprak numunesi kullanılıp kullanılmadığı, bilimsel ve teknik kriterlere uygun olarak raporların düzenlenip düzenlenmediği ile ilgili çalışma yapılması ve sonucundan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının bilgilendirilmesi yönünde ilgili Genel Müdürlük talimatlandırılmış, Genel Müdürlük tarafından yürütülen çalışma sonucunda ise, bir kısım toprak analiz raporlarının sahte belge durumuna düştüğü belirlenerek çiftçilere yapılan 2012 yılına ait destekleme ödemeleri için, 6183 sayılı Kanun gereğince işlem yapılması konusunda İlçe Tahkim Komisyonlarına görev tevdi edilmiş, bu doğrultuda başvurudan da "isnat edilen fiile iştirakının olmadığına şikâyetine konu idare tarafından da kabul edilmesine karşın" destekleme ödemesinin geri alınması yoluna gidilmiştir.

22. Bu bağlamda, gerek 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporu neticesinde gerekse de ilgili idare bünyesinde oluşturulan Komisyon marifetiyle yapılan inceleme neticesinde Bakanlıkça görev tevdi edilen ilçe tahkim komisyonlarınca bir kısım toprak analiz raporlarının sahte belge durumuna düştüğü belirlenerek sahte belge ile destekleme alınamayacağına karar verilmesi sonucunda geri ödemenin, haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişilere rücu ettirilmesi gerekirken, kusurlu olduğu tespit edilemeyen çiftçilere rücu ettirilmesi işleminin hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmiş, öte yandan başvuran açısından da, haksız destekleme ödemesinin yapılmasında başvurana isnat edilen herhangi bir fiilin olmaması ve haksız ödemeye neden olan fiile iştirak iradesinin de ortaya konulamaması karşısında, idareye benzer mağduriyetlerin giderilmesi yönünde tavsiyede bulunulması gerektiği kanaati ve sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk Yönünden Değerlendirme

23. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin Kurumumuzun bilgi ve belge talebine ilişkin cevabi yazılarının süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği değerlendirildiğinden idarenin iyi yönetim ilkelerinden "*dürüstlük*", *makul* "*sürede karar verme*" "*nezaket*", "*şeffaflık*", "*hesap verilebilirlik*" ilkelerine uygun davrandığı öte

yandan “karara karşı başvuru yollarının gösterilmediği” tespit edilmiş olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uygun hareket etmesi beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

24. 6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, Çorum İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜ İLE,**

1. 10.04.2015 tarihli ve 2015-114/1 sayılı Soruşturma Raporuna ve Bakanlık bünyesinde oluşturulan Komisyon incelemesine istinaden, haksız ödemenin yapılmasında kusuru tespit edilemeyen başvuran ve diğer üreticilerden 6183 sayılı Kanununun 51 inci maddesinde hükümlerine göre geri alınan Toprak Analizi ve Gübre Desteği Ödemelerinin tesis edilecek yeni bir işlem ile ilgililerine iadesi;

2. Haksız Toprak Analizi ve Gübre Desteği Ödemesinin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişilerden söz konusu tutarların tahsil edilmesi;

3. Benzer mağduriyetlerin önüne geçmek için ilgili mevzuatında Laboratuvarların denetimine ilişkin usul ve esasların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi; hususlarında **GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI'NCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin veya eylemin 30 (otuz) gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın, BAŞVURANA ve GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI'NA tebliğine;

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi