

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

**Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008
Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi**

İşbu Raporun; araştırma, inceleme ve denetleme kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi nedeniyle sadece Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 17 / 02 / 2010

Sayısı : 2010 / 8

Eki : 3 (12 sayfa)

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLolar	V
ŞEKİLLER.....	VIII
KISALTMALAR.....	IX
GİRİŞ.....	1
ÇALIŞMAYA İLİŞKİN BİLGİLER.....	1
I. ÇALIŞMANIN KONUSU VE DAYANAĞI	1
II. ÇALIŞMANIN KAPSAM VE YÖNTEMİ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
TÜTÜN VE ALKOL SEKTÖRÜNE İLİŞKİN DÜZENLEME VE.....	3
DENETLEME UYGULAMALARI	3
I. TÜTÜN VE ALKOL SEKTÖRÜNÜN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI.....	4
A. TÜTÜN SEKTÖRÜNE İLİŞKİN UYGULAMALAR.....	4
B. ALKOL SEKTÖRÜNE İLİŞKİN UYGULAMALAR	17
C. ULUSLARARASI KURULUŞLAR	26
II. TÜRKİYE UYGULAMASI VE PİYASALARA İLİŞKİN BİLGİLER.....	46
A. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	46
B. TÜTÜN VE TÜTÜN MAMULLERİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİLGİLER	53
C. ALKOL VE ALKOLLÜ İÇKİLER SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİLGİLER.....	59

İKİNCİ BÖLÜM	65
DÜZENLEME VE DENETLEME FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	65
I. TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURULU.....	66
II. TÜTÜN PİYASASI DAİRE BAŞKANLIĞI.....	73
A. GÖREV VE SORUMLUKLAR	73
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	75
C. TÜTÜNÜN ÖZEL ÜRÜN STATÜSÜNE ALINMASININ GEREKLİLİĞİ	102
D. TÜTÜN FONU VE TÜTÜN FONUNA İLİŞKİN TESPİTLER	104
E. ULUSAL TÜTÜN KONTROL PROGRAMI VE EYLEM PLANI UYARINCA YÜRÜTÜLEN FAALİYETLER ..	108
F. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	112
III. TÜTÜN MAMULLERİ PİYASASI DAİRE BAŞKANLIĞI	114
A. GÖREV VE SORUMLULUKLAR	114
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	115
C. TÜTÜN MAMULLERİ ÜRÜN STANDARTLARI VE ETİKETLEME.....	125
D. TÜTÜN MAMULLERİNİN VERGİLENDİRİLMESİ.....	136
E. ULUSAL TÜTÜN KONTROL PROGRAMI VE EYLEM PLANINA GÖRE YERİNE GETİRİLMESİ GEREKEN FAALİYETLER	143
F. SAHTE VE KAÇAK TÜTÜN MAMULLERİ TİCARETİ	146
G. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	154
IV. ALKOL PİYASASI DAİRE BAŞKANLIĞI.....	155
A. GÖREV VE SORUMLUKLAR	155
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	157
C. FAALİYET KONUSU ÜRÜNLER.....	175
D. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	181
V. ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI DAİRE BAŞKANLIĞI	182
A. GÖREV VE SORUMLULUKLAR	182
B. FAALİYET KONUSU ÜRÜNLER	184
C. FAALİYET VE İŞLEMLER	187
D. ALKOLLÜ İÇKİLERİN VERGİLENDİRİLMESİ	208
E. KAÇAK VE SAHTE ALKOLLÜ İÇKİ TİCARETİ	216
F. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	224

VI. SEKTÖREL REKABET VE TÜKETİCİ HAKLARI DAİRE BAŞKANLIĞI	225
A. GÖREV VE SORUMLULUKLAR	225
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	228
C. BANDROL TAKİBİ VE UYGULAMASI.....	239
D. ULUSAL TÛTÛN KONTROL PROGRAMI VE EYLEM PLANINA GÖRE YÛRÛTÛLEN FAALİYETLER	243
E. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	244
VII. TÛTÛN VE ALKOL KONTROLÛ DAİRE BAŞKANLIĞI	246
A. GÖREV VE SORUMLULUKLAR	246
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	247
C. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	272
VIII. DENETİM DAİRE BAŞKANLIĞI	278
A. GÖREV VE SORUMLULUKLAR	278
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	278
C. DENETİM ÇALIŞMALARİ	282
D. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	284
ÛÇÛNCÛ BÛLÛM	286
İNŞAN KAYNAKLARI VE MALİ KARAR VE İŞLEMLERE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	286
I. İNŞAN KAYNAKLARI MÛDÛRLÛĐÛ	288
A. İSTİHDAM USULÛ	288
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	290
II. DESTEK HİZMETLERİ MÛDÛRLÛĐÛ	314
A. FAALİYETLER VE İŞLEMLER.....	314
B. İHALE İŞLEMLERİ VE SONUÇLARI	316
III. MALİ İŞLER MÛDÛRLÛĐÛ	325
A. KURUM GELİR VE GİDERLERİ	326
B. FAALİYET VE İŞLEMLER	336
IV. İNŞAN KAYNAKLARI VE MALİ İŞLEMLERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	346

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	358
KURUMUN DİĞER FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	358
I. AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER DAİRE BAŞKANLIĞI	358
A. FAALİYET VE İŞLEMLER	359
B. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	366
II. HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ.....	368
A. FAALİYET VE İŞLEMLER	368
B. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	374
III. BASIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜŞAVİRLİĞİ.....	376
A. FAALİYET VE İŞLEMLER	376
B. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	378
IV. BİLİŞİM DAİRE BAŞKANLIĞI.....	378
A. FAALİYET VE İŞLEMLER	379
B. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	380
V. DİĞER BİRİM VE HİZMETLER	380
A. BAŞKANLIK MÜŞAVİRLİĞİ	380
B. KURUL ÖZEL BÜRO MÜDÜRLÜĞÜ	383
BEŞİNCİ BÖLÜM	384
GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	384
I. KURUMSAL YAPI VE MEVZUATA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER.....	389
II. UYGULAMA İŞ VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER	403
III. İNSAN KAYNAKLARI İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER	417
IV. MALİ KARAR VE İŞLEMLERE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER.....	422
SONUÇ	428
EKLER DİZİNİ.....	445

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatlarına istinaden ve Devlet Denetleme Kurulunun 05.02.2009 tarih ve 397 sayılı Kararı gereğince yürütülen işbu çalışmada; tütün ve alkol piyasası ile ilgili düzenleme ve denetleme uygulamaları, diğer ülke örneklerini de kapsayacak şekilde ayrıntılı olarak ele alınmış ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleştirdiği faaliyet ve işlemlerin denetlenmesi yapılmıştır.

Dünyada büyük bunalıma kadar savunulan, devletin müdahalesi olmayan serbest piyasa ekonomisi görüşü büyük bunalım ile birlikte yerini daha çok devlet müdahalesini kabul eden görüşlere bırakmış ve devletin doğrudan müdahale ettiği piyasalar oluşmuştur. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde bu sistemin verimli işlemediği, özellikle kamunun mülkiyetinde doğrudan üretim yapan şirketlerin verimsiz çalıştığı görülmüş ve özelleştirme ile ekonomide serbestleştirme uygulamaları tüm dünyada hız kazanmıştır.

Ancak, tam serbest bırakılan piyasalarda firmaların aşırı kâr dürtüleri veya başka saiklerle kolayca kamu yararının aleyhine durumlar oluşabilmektedir. Tekelleşme veya kartel oluşturma, yeterli ve gerekli hizmetin tüm vatandaşlara ve ülkenin tüm alanlarına götürülememesi, finans piyasalarında iflaslar ve ekonomik krizler, bilgi ve haberin tek veya birkaç kanaldan yanlış aktarılma ihtimali bu durumlara örnek olarak gösterilmektedir. Dolayısı ile tam serbest piyasa uygulaması, bu sapmalarla istenen tam rekabet piyasasına ulaşılmasına engel olabilmektedir.

Ekonomiyi gerçek dünyada ulaşılması mümkün olmayan tam rekabet piyasasına yakın bir noktada tutabilmek için geliştirilen düzenleyici ve denetleyici devlet modeli; düzenleme yaparak, kuralları belirleyerek piyasaları serbest bırakmakta, ancak bu kurallara uyulup uyulmadığını sürekli denetlemektedir.

Bu süreçte oluşturulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 03.04.2008 tarihinde kabul edilen 5752 sayılı Kanun ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun adı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" (TAPDK) olarak değiştirilmiştir.

Tütün, Amerika kıtasının keşfinden sonra, önce Avrupa'ya getirilmiş, daha sonra bütün dünyaya yayılmıştır. Tütün anavatanında, başlangıçta dini törenlerde tütsü olarak ve ağızda çiğnenerek kullanılmış, daha sonra çeşitli usullerle tüketilmeye başlanmıştır. Amerika'ya gelenler tarafından da kullanılan tütün, gemiciler tarafından bitki olarak 1518'de Avrupa'ya getirilmiştir. Avrupa'da ve götürüldüğü diğer ülkelerde önceleri bir süs ve şifa bitkisi olarak tanınmıştır. Daha sonraları pipo, puro, nargile, enfiye, çiğneme tütünü ve sigara şeklinde keyif verici madde olarak kullanılmaya başlanmıştır. Keyif verici özelliğinden ötürü, zamanla tütün kullanımı bütün dünyaya yayılmıştır.

Alkolün tarihi ise neredeyse insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanlığın yerleşik hayata geçmesiyle alkol üretimi de başlamıştır. İlk bira bundan 8 bin yıl önce Mezopotamyalılar tarafından yapılmıştır. Sümerlerin 6 bin yıl önce Godin Tepelerinde (Batı İran ve Anadolu) bira ve şarap içtiği bilinmektedir. Daha sonra fermente edilmiş meyve, tahıl ve baldan alkol elde edilerek alkollü içki insan hayatına girmiştir. Alkol kimi zaman kutsal sayılıp, dini törenlerde kullanılmış, kimi zaman eğlencenin ayrılmaz bir parçası olmuştur.

Alkolün icat edilmesiyle birlikte, alkol alışkanlığı da ortaya çıkmıştır. Alkol alışkanlığının insan sağlığı ve toplum hayatında medyana getirdiği olumsuz etkiler nedeni ile zaman zaman bazı toplumlarda alkol kullanımı kısıtlanmış ve/veya yasaklanmıştır.

Dünya uygulamalarında tütün ve alkol sektörleri gerek yüksek vergi gelirleri ile devletlere gelir kaynağı olması, gerekse kamu sağlığında oluşturduğu olumsuz ve zararlı etkileri nedeni ile daima devletlerin düzenleme ve kontrolü altında yer almıştır.

Söz konusu sektörlerin düzenlenmesi, denetlenmesi ve kontrol edilmesine dair Dünya örnekleri incelendiğinde aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır.

1. Tütün sektörünün halk sağlığı boyutu ile sağlık bakanlıkları ve/veya tütün kontrolüne mahsus olarak teşkil olunmuş düzenleyici kurullar sorumlu kılınmıştır.

2. Tütün sektörünün ulusal-global refah artışına tekabül eden ekonomik boyutuyla ilgili olarak tarım, sanayi ve ticaret, hazine otoriteleri ve/veya bu sektörün teşvik edilerek düzenlenmesine olanak tanıyan düzenleyici otoriteler sorumlu kılınmıştır.

3. Alkol sektörünün düzenlenmesi hususunda 3 temel yaklaşım bulunmaktadır;

a. Perakende, toptan satış ve/veya ithalatta uygulanan devlet monopolleri vasıtasıyla sıkı kontrol altında tutmak (İskandinav-İsviçre Modeli),

b. Halk sağlığını tehdit etme potansiyelini haiz bir diğer unsur olan kumar ve şans oyunlarıyla birlikte eyalet seviyesinde düzenleyici kamu otoriteleri teşkil olunarak düzenlemek (ABD-Kanada modeli),

c. Sektör aktörleriyle yapılan gönüllülük esasına dayalı protokoller, vergi politikaları, piyasa gözetim ve denetim araçları kullanılarak serbest piyasa ekonomisi kriterleri kapsamında düzenlemek (Avrupa Birliği Ülkeleri geneli).

Bu açıdan, tütün ve alkol sektörlerini “halk sağlığı”, “kamu düzeni” ve “serbest piyasa ekonomisi” ilkeleri kapsamında “teşvik etmeden” ve “tek bir çatı altında” düzenleyen, denetleyen, kontrol eden yegane kurum 2002 yılından bu yana Ülkemizde faaliyet göstermekte olan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’dur.

TAPDK, bu yönüyle alkol ve tütün piyasasının düzenlenmesinde, ilgili sektörleri tek kurum altında düzenlemek, denetlemek ve kontrol etmek yaklaşımını uygulamak isteyen bir yapılanma içindedir.

Tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler konusunda düzenleme ve denetleme görev ve yetkisi ile donatılmış Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun amacı; tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkilerin üretimi, iç ve dış alımı, satımı ve dağıtımının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikli her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenleme ve kontrolleri yapmaktır.

Kurumun organları, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir. Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır.

Ülkemizde de dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980 sonrasında düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmaya başlanmış, 2000 yılından sonra ise bu uygulamalar hız kazanmıştır. Anayasal dayanağı olmayan düzenleyici kurumların kamu yönetiminin içerisindeki konumları ve statülerinin ne olduğu uzun süre tartışılmıştır. Farklı kanunlar ile farklı statülerde kurulan düzenleyici kurumların bu yapıları ve mevzuatları; Anayasa Mahkemesi kararlarında da eleştiri konusu yapılmış, bazı kanun hükümleri iptal edilmiştir. 5018 sayılı Kanun ile merkezi bütçe kapsamında ayrı bir başlık verilerek bir statü belirlemesi yapılmış, yargı kararları ile uygulamalar ve mevzuat tadil edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinde “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” merkezi yönetim içinde ve farklı bir bütçe başlığı altında tanımlanmıştır. Genel bütçe içerisindeki kurumlar genellikle Cumhurbaşkanlığı, TBMM, yüksek yargı organları, bakanlıklar ve onlara bağlı kurumlardan oluşurken, özel bütçeli kuruluşlar genellikle ilgili

bakanlıkla hiyerarşik bir ilişkisi olan genel müdürlük, başkanlıklar gibi kamu kurumlarından oluşmaktadır. Düzenleyici kurumlar ise bunların da dışında bir bakanlıkla ilişkisi olan, ancak bu ilişkisi hiyerarşik bir yapı arz etmeyen, buna karşın kamu merkezi yönetimi içinde yer alan kuruluşlardır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu da söz konusu düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarında da bu kurumlar; idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan ve genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren kurumlar olarak tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un hükümleri de bu kararlara paralel olarak düzenleyici kurumları, merkezi yönetim bütçesi içinde saymıştır. Sonuç olarak Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, kamu merkezi yönetimi içinde yer alan bir düzenleyici kurumdur ve ilişkili bakanlık , Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanlığı'dır.

İdare hukukunda idari denetim, idari teşkilat içindeki bir organ, birim, makam ve kişinin, yine idari teşkilat içindeki başka bir organ, birim, makam ve kişi üzerinde hukuksal sonuç doğuran bir takım kararlar alabilme yetkisidir. İdari denetim esas olarak idarenin bütünlüğünü sağlamak için gerçekleştirilir ve hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi olarak iki farklı türü bulunur. Aynı kamu tüzel kişiliği içindeki üst bir organ, birim, makam ve kişinin alt bir organ, birim, makam ve kişi üzerinde uyguladığı idari denetim türüne hiyerarşik denetim; bir kamu tüzel kişisinin ve genellikle de Devlet tüzel kişiliğinin diğer bir kamu tüzel kişisi üzerinde icra ettiği idari denetim türüne ise idari vesayet denetimi denir. İdari vesayet denetiminin en önemli özelliği, bu denetime olanak sağlayan açık bir yasal iznin bulunması ve bu izinde, kullanılacak denetim yetkisinin açıkça belirlenmesi zorunluluğudur.

Üst kurulların kuruluş kanunları incelendiğinde, idarenin bütünlüğüne yönelik bir eylem olarak "Başbakanlık veya görevlendireceği bir devlet bakanı" veya icracı "ilgili bir bakanlıkla" ilişkilendirildikleri görülmektedir. TAPDK, BDDK ve SPK Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı ile ilişkilendirilmiş, RTÜK'ün Hükümet ile ilişkilerini Başbakanın yürüteceği öngörülmüş, diğer kurumlardan ise Rekabet Kurumu, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, Kamu İhale Kurumu, Maliye Bakanlığına, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ulaştırma Bakanlığına örneklerinde olduğu gibi ya bir devlet bakanlığı ya da icracı bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir.

Bu ilişkinin boyutları, bütün kurumlar için aynı düzeyde öngörülmemiş olup bir boyutu üyelerin atama sürecine ilişkin iken diğer bir boyutu faaliyet raporlarının sunulması, bazı konularda uygun görüş alma, kurum personelinin ve üyelerinin özlük haklarının belirlenmesi gibi konulara ilişkindir. Ancak, hepsinde ortak olan bir nokta ise idari ve mali özerkliğin bir

unsuru olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların idari denetim sistemlerinden muaf tutulmaları olmuştur.

Üst kurulların mali denetimi hususunu ise, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırarak incelemek mümkündür. 5018 sayılı Kanun'un öncesinde, her bir bağımsız idari otorite, Sayıştay veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu gibi farklı kurumlar tarafından denetleniyordu. Bu dağınık yapının giderilmesi ve tüm bağımsız idari otoritelere (üst kurul) ilişkin tek tip bir denetim modelinin geliştirilmesi için 2002 yılı başında "4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu Kanun'un 7. maddesiyle, "Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları, Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir." hükmü getirilmiş; bunların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve bu kurul ve kuruluşların faaliyetleri konusunda, yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirecekleri öngörülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından, düzenleyici kurumların da Anayasa'nın 160 ve 161. maddeleri çerçevesinde "genel ve katma bütçeli idareler" kapsamına girdikleri, dolayısıyla Anayasa'nın 160 ve 165. maddeleri uyarınca Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği gerekçesi ile 4743 sayılı Kanun ile getirilen bu üçlü denetim modeli iptal edilmiştir.

Üst kurulların mali denetimi konusundaki son yasal gelişme, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun kabulü olmuştur. Bu Kanun ile söz konusu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay görevli ve yetkili kılınmıştır.

Bu nedenle, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla yapılacak hem idari hem de mali denetim anlamında bütüncül tek denetim müessesesi olarak Anayasa'nın 108. maddesi uyarınca sadece Devlet Denetleme Kurulunca yapılan denetim kalmıştır.

Bu itibarla, işbu denetim çalışmasında geniş bir çerçeve içerisinde hareket edilerek; kurumsal/mevzuat etkinlik ve verimliliğe yönelik tespitlerin yanı sıra, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunca yürütülen tüm faaliyet ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi de yapılmıştır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007, 2008 yılları faaliyet ve işlemlerinin denetlenmesi sonucunda hazırlanan işbu Rapor, beş ana bölümden oluşmaktadır.

Raporun Birinci Bölümünde, tütün ve alkollü içkiler sektöründe dünya uygulamaları, ülkemizdeki tarihsel süreci, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun kuruluşu ile tütün ve tütün mamulleri piyasası ile alkol ve alkollü içkiler piyasasının ekonomik büyüklüğü, türü vb. özellikleri hakkında sektör analizlerine yer verilmiştir.

Raporun İkinci Bölümünde, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun teşkilat yapısı ile kurum ve Kurulun görev ve yetkileri ayrıntılı olarak incelenmiş ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ile kurulun yapısı, görevleri ve işlemleri ile ilgili tespit, değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir. Söz konusu bölümde, düzenleme ve denetleme faaliyet ve işlemlerini yürüten ana hizmet birimlerinin iş ve işlemleri ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, tütün ve tütün mamullerinin tanımı, çeşidi, üretim yöntemleri ve tütün yerine geçen maddelerden üretilen ürünler ve alkol ve alkollü içkiler hakkında bilgiler verilmiş, akabinde de, söz konusu hususlarla ilgili olarak yürütülen tüm iş ve işlemler her bir daire başkanlığı bazında ayrıntılı olarak tetkik edilmiş ve karşılaşılan sorunlar ele alınmıştır.

Raporun Üçüncü Bölümünde, insan kaynakları ile ilgili iş ve işlemler ile mali işlem ve uygulamaları yürüten İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının, Dördüncü Bölümde ise Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Bilişim Daire Başkanlığı ve diğer hizmet birimlerinin görev, yetki ve faaliyetleri ayrıntılı olarak incelenmiş ve bu birimlere ilişkin tespit, değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

Raporun son bölümü ise genel değerlendirme ve önerilere tahsis edilmiştir. Raporun "Genel Değerlendirme ve Öneriler" başlığı taşıyan Beşinci Bölümünde, yürütülen denetleme çalışması sonucunda; gerek mevzuat ve kurumsal yapıdan gerekse uygulamadan kaynaklanan sorunlar ile tespit edilen hata ve eksikliklere ve bu durumlara ilişkin çözüm önerilerine ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Bu kapsamda, Raporun ilk dört bölümünde yapılan tespit ve değerlendirmeler muvacehesinde gerek mevzuat ve kurumsal yapıdan kaynaklanan gerekse yürütülen faaliyet ve işlemlerle ilgili uygulamalardan kaynaklanan hata ve eksikliklere temas edilen söz konusu tespit ve öneriler, özet hâlinde sırasıyla aşağıya alınmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 1 - Tütün piyasasında, açık artırmalı sistem düzenlemesinin kaldırılarak sözleşmeli sisteme geçilmesi ve tütün üreticilerinin örgütlenmesine ilişkin zorunluluk getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 2 - Kurum ve Kurulun görevleri yeterince ayrıştırılamamıştır. Bu durum, Kurul ile Kurum arasında yetki ve görev çatışmalarına yol açmıştır. Bu nedenle, Kurumunun faaliyet ve işlemlerinde bütünsellik sağlanamamış ve verimsizliğin gelişmesine/artmasına zemin hazırlanmıştır. Üst Kurul üyeleri, yönetim kademelerindeki işlere müdahil olabilmekte, basit mal ve hizmet satın alımları ile her düzeydeki işler Kurul kararıyla yapılmaktadır. Bu itibarla, Kurum Başkanının Kurumun icra organı olarak nitelendirilmesi ve yetkilerinin açıkça yazılması; hizmet birimlerinin yönetiminin ise münhasıran Başkanlığa bırakılmasının Kurumun etkin yönetilebilmesi ve yönetimde çok başlılığın önlenmesi açısından gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 3 - Görev süresi biten Kurul üyelerinin tekrar aynı göreve Bakanlar Kurulu kararıyla atanabilme olanağının bulunması, görev süresi sonunda tekrar aynı göreve atanmak isteyen Kurul üyelerinin görevlerini yaparken bağımsız/tarafsız hareket etme ve karar alma kapasitesini etkileyebilecek bir durum olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, üye seçiminde uygulanan kontenjan sisteminin de Kurul çalışmalarında çeşitli Bakanlıkların etkinlik kazanma gayretlerine yol açma ve Bakanlıkların Kurul çalışmalarına üyeler vasıtasıyla müdahalelerde bulunma imkânını sağladığı düşünülmektedir. Söz konusu hususlar, Kurumun idari ve mali özerk statüsü ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, üyelerin aday gösterilme yöntemi ve görev süresinin tekrar gözden geçirilmesi ve ikinci defa atanma imkânının kaldırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 4 - Tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler sektörlerinde faaliyet gösteren 12 firmadan yazılı olarak sektör ve kuruma ilişkin görüş ve önerileri sorulmuş, firmalardan gelen cevaplar değerlendirilmiş ayrıca bu firmalardan 5'i ile yüz yüze görüşme yapılmıştır. Söz konusu çalışmalar sonucunda; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun düzenleme ve denetleme faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak önemli tespitlerde bulunulmuş olup söz konusu görüş ve değerlendirmelerin kurumsal etkinliğin ve verimliliğin artırılmasında dikkate alınması gerekmektedir. Bu itibarla, Kurulun yapısında tütün-tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler sektörünü temsil eden sektör temsilcilerinin bulunmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 5 - Kuruldaki oylamalarda, oyların eşitliği hâlinde karar alınamadığı, konunun sonraki toplantılara havale edildiği, ancak mevzuatta bu sorunun çözümüne dair bir hüküm bulunmadığı anlaşılmıştır. Bu itibarla, oyların eşitliği hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağına dair yönetmelikte düzenleme yapılarak Kurulun karar üretme kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 6 -Boşalan Kurul üyeliğine yasal süresi içinde atama yapılmadığı görülmüştür. Bu itibarla, boşalan Kurul üyeliklerine atamaların zamanında yapılması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 7 -İkincil mevzuatın çıkarılmadığı, bu durumun Kanunla Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesini aksattığı, hatta Kanun'un bazı hükümlerinin uygulanmasını imkânsız hâle getirdiği anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 8 -4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 8. fıkrasının "Bu Kanuna, 4250 sayılı Kanun'a veya 5607 sayılı Kanun'a aykırılıktan dolayı yargılanması devam edenler ile mahkum olanlara veya aynı kanunlara aykırılıktan dolayı iki defadan fazla ön ödemede bulunması nedeniyle haklarında kamu davası açılmamış ya da düşmüş olanlara satış, dağıtım veya uygunluk belgesi verilmez; verilmiş olanlar da iptal edilir." hükmünün Anayasaya aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

TESPİT VE ÖNERİ 9 -Kurumun ilgili dairelerince idari para cezalarının uygulanmasından önce ilgilinin savunmasının alınmadığı, Kurumun mevzuatında da bu yönde bir düzenleme bulunmadığı anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 10 - Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanmadığı, dolayısıyla hukuken yürürlüğe girmediği ancak uygulamada olduğu anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 11 - Yönetmelik ile düzenlenmesi gereken hususlarda yönerge ile düzenleme yapıldığı anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 12 - Yönetmeliğin âmir hükmüne rağmen, Kurul kararlarına ilişkin karşı oy gerekçelerinin zamanında yazılarak Kurul Başkanlığına bildirilmediği ve bazı kararlarda karşı oy yazılarının bulunmadığı anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 13 - Kurulun görev alanı ile ilgili olmayan konularda, Kurumun günlük işleyişine dair Kurul kararı alındığı incelenmiştir.

TESPİT VE ÖNERİ 14 - Kurul kararlarının dairesine gönderilmesini müteakip ilgili firmalara Dairesi tarafından yazılı olarak veya telefonla şifahen bilgi verilmek suretiyle duyurulduğu ifade edilmiş, bu yöntemin bazı sakıncalar doğurabileceği değerlendirilmiştir.

TESPİT VE ÖNERİ 15 - Kurul üyelerinin Kurul toplantılarına düzenli katılımı ve uygulama birliğinin sağlanması açısından mazeret ve izin kullanımı ile Kurul toplantılarına ilişkin planlamaların sağlıklı yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 16 - Karar alma sürecinde şeffaflığın güçlendirilmesi için Kurulca alınan “emsal” niteliği olan kararların kurumun internet sitesinde özet olarak yayımlanması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 17 - Kurum birimlerinin çalışmalarında karşılaşılan önemli sorunlardan biri tütün ve alkol sektöründe faaliyet gösteren firmalara ait kayıtların tutulması ve derlenmesidir. Bu itibarla Kurum ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte bir bilgisayar programının hazırlanarak uygulamaya konulması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 18 - Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında; Sağlık Bakanlığınca hazırlanarak yürürlüğe konulan Ulusal Tütün Kontrol Programı çerçevesinde önemli görev verilen kurumlardan biri de Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumudur. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Ulusal Tütün Kontrol Programında yer alan hedef, strateji, faaliyetleri ve görevleri, ilgili daireler vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Bu itibarla, Ulusal Tütün Kontrol Programı kapsamında, ilgili daire başkanlıklarınca yerine getirilmediği tespit edilen faaliyet, görev ve stratejilerin ivedilikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 19 - Kamu kurum ve kuruluşlarına teknik eğitim ve destek verme faaliyeti, 2006-2008 yılları arasında gerçekleştirilmemiştir. Bu itibarla, kaçak ve sahte tütün mamulleriyle mücadele konusunda 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu’nda belirtilen kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapılmalı; söz konusu kurum ve kuruluşların görevli personeline kaçak ve sahte tütün mamulleriyle mücadele yolları konusunda teknik eğitim ve destek faaliyeti verilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 20 - Etil alkol ve metanolün geniş ticaret ve kullanım alanları olması nedeniyle, üretim veya ithalat aşamasından nihai kullanım aşamasına kadar olan sürecin elektronik ortamda kayıt altına alınıp izlenmesi gereklidir. Bu itibarla, söz konusu hususa ilişkin çalışmaların biran önce tamamlanması ve uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 21 - Petrole bağımlılığın azaltılmasını teminen kısa vadede mevcut olan biyoetanol kurulu kapasitelerinin etkin kullanımının sağlanmasına ve orta ve uzun vadede ise üretiminin artırılmasına ilişkin mevzuat düzenlemelerinin yapılması ve geleceğe yönelik politika oluşturulması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 22 - Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından, Türkiye’de sektörde faaliyet gösteren tüm firmalara hizmet edecek bir laboratuvar kurulması ve kurulacak laboratuvarda tütün ve tütün mamulleri ile ilgili kimyasal ve rezidü analizlerinin de yapılmasının tüm sektör açısından gerekli olduğu düşünülmektedir. Aynı şekilde, 4733 sayılı Kanun ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun görev ve sorumluluğuna verilen alkol ve alkollü içkilerin analizlerine ilişkin olarak, ulusal ve uluslararası akreditasyonu sağlanmış,

uluslararası platformda referans laboratuvar niteliğini haiz bağımsız bir laboratuvar oluşturulması çalışmalarının hızlandırılarak ivedilikle sonuçlandırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 23 - Tütün ürünlerinin zararları konusunda uyarıcı ve eğitici mahiyette programların hazırlanmamış olduğu tespit edilmiştir. 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un 4. maddesinin 7. fıkrasında belirtilen tütün ürünleri ve sağlığa zararlı diğer alışkanlıkların zararları konusunda uyarıcı, eğitici mahiyette program hazırlama ve/veya hazırlatma görevine ilişkin bir faaliyette bulunulmamıştır. Aynı durum alkol tüketiminde de geçerlidir. Bu itibarla, söz konusu hususlarla ilgili çalışmaların bir an önce başlatılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 24 - Denetim standartlarının belirlenmediği, sadece Denetim Daire Başkanlığı Personel Eğitim Notlarının kullanıldığı anlaşılmış olup, bağlayıcılığı olan, formel nitelikte bir "Denetim Rehberi" oluşturulmalı, bu rehber sürekli geliştirilip güncellenerek kullanıma sunulması sağlanmalıdır. Öte yandan, Kurumun düzenleme işlevinin yanında, gelecekte denetleme işlevinin ağırlığının artacağı düşünüldüğünde, Denetim Daire Başkanlığının personel bakımından takviye edilmesi ve denetimlere yeterli teknik bilgi ve tecrübeye sahip elemanların da katılımının sağlanması amacıyla yeni uzman yardımcıları alınmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 25 - Kurum avukatlarının takip ettikleri dosya sayısının birbirinden çok farklı olduğu görülmüştür. Öte yandan, Kurul kararı ile suç duyurusunda bulunulmak üzere Müşavirliğe iletilen bazı konularla ilgili suç duyurusu işlemi yapılmasının geciktirildiği anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu hususların giderilmesini teminen gerekli tedbirlerin alınması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 26 - Dünyada şaraba ait her türlü teknik ve ticari mevzuat değişikliğinin önemli bir kaynağı olan, üyesi olduğumuz Uluslararası Bağcılık ve Şarapçılık Örgütünün teknik ve bilimsel komitelerinde görev alınmasının gerekli ve yararlı olduğu düşünülmektedir. 2012 yılında yapılacak olan 35. Dünya Bağ ve Şarap Kongresi ülkemizde düzenlenecektir. Bu itibarla, söz konusu Kongre için hazırlık sürecinin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 27 - Kurul üyeleri ve diğer personel tarafından, katılan uluslararası toplantıların sonucunda -geri dönüşümünü sağlayacak- raporlar düzenlenmediği tespit edilmiştir. Bu itibarla, kurumsal hafızanın oluşturulması amacıyla söz konusu hususlarda yaşanan eksiklik ve hatalı uygulamaların giderilmesi, Kurum faaliyetleri ile ilgili yurt dışında yapılan eğitim çalışmaları ve toplantılara, kurumun ilgili dairelerinde çalışan ve kendisinden uzun süre istifade edilmesi düşünülen personelin katılımının sağlanması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 28 - Kurumun gelecek dönem personel politikasını belirlemeye ilişkin bir çalışmanın henüz yapılmadığı anlaşılmıştır. Bu bağlamda, Kurumca yürütülen görevler kapsamındaki işlerin analiz edilmesi, bu işlerin gerektirdiği işgücü vasıflarının belirlenmesi, personelin göreve alınması, eğitimi, performans değerlendirme kriterleri gibi personel iş ve işlemlerinin temelini oluşturan hususların amaca uygun sonuçlar doğuracak biçimde şekillendirilmesi ve zaman zaman gözden geçirilerek iyileştirilmesi yönünde çalışmaların yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 29 - Personelin seçilme usul ve esaslarının tespitine ilişkin çalışmaların tamamlanmadığı, personelle ilgili usul ve esasları düzenleyen Yönetmeliklerin çıkarılmadığı görülmüştür.

TESPİT VE ÖNERİ 30 - Kurum eğitim planının hazırlanmadığı, eğitim ihtiyaçlarının tespitine ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı ve düzenlenen hizmet içi eğitimlerin yetersiz olduğu anlaşılmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 31 - 2006–2008 yılları arasında kuruma yapılan açıktan ve naklen atamalara ilişkin dosyaların incelenmesi sonucunda Kuruma yapılan bazı atamalarda Kurumun görev alanının gerektirdiği niteliklerin aranılmasında yeterli dikkat ve özenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu nedenle, yapılacak atamalarda öncelikle Kurum ihtiyaçlarının gerektirdiği niteliklerin aranılması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 32 - Hizmet süreleri ve sicil durumları itibarıyla derece ilerlemesine hak kazanan bazı personelin derece ilerlemelerinin yapılması için gerekli kadro çalışmalarının tamamlanması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 33 - Kanunlarla Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli görev ve hizmetlerin; başuzman, uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütüldüğü, dairelerde işlem gören evrak sayılarına göre değerlendirildiğinde, personelin çeşitli hizmet birimleri arasında dengeli ve hizmet gereklerine uygun dağıtılmadığı anlaşılmış olup, dairelerin iş yükü dağılımı ile personel dağılımının sayı ve nitelik bakımından dengeli ve hizmet gereklerine uygun olması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 34 - Bazı Kurum personelinin Kurumda göreve başlatıldıkları gün, Kurumun ilişkili olduğu Bakanlığa geçici görevlendirmelerinin yapıldığı tespit edilmiştir. Kurumda yapılan işlerin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, Kurum personelinin yetiştirilmesi ve verimli personel istihdamının sağlanabilmesi için, personelin geçici olarak görevlendirilmesi uygulamasına olabildiğince az başvurulmalı, görevlendirmelerin hizmet gereklerine uygun olmasına azami itina gösterilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 35 - 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca bildirimlerin karşılaştırılmasının yapılması ve Kurum mensuplarının mal beyanları ile ilgili işlemlerin Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda yürütülmesi sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 36 - İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının Kurum Meslek İlkelerinin belirlenmesi yönünde bir çalışma yapmadığı tespit edilmiş olup, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının bir an önce meslek ilkelerinin tespiti ile ilgili çalışmaları yapması sağlanmalı, akabinde konu Kurulda görüşülerek karara bağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 37 - Disiplin hukukunda “bekletici neden” hususu düzenlenmemiş olup, bu yöndeki uygulamalara son verilmeli ve disiplin soruşturması neticesinde ceza tayinine esas teşkil edecek delillere ulaşılması hâlinde ceza uygulanması cihetine gidilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 38 - Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin “Yasaklar” başlıklı 34. maddesinin; “Kurul başkan ve üyeleri ile personelin kendileri, eşi ve birinci derece kan hısımları ile evlatlıkları Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektörlerde faaliyet gösteren özel kurum ve kuruluşlarda göreve başlama tarihinden itibaren görev süresinin sonuna kadar görev alamazlar, ilgili sermaye piyasası araçlarına sahip olamazlar.” hükmünün gerektirdiği kontrol ve diğer idari işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 39 - Kurumun kuruluşundan günümüze kadar, Kurum Arşiv Yönergesine göre, Birim arşivlerinde bekleme ve saklama süresi olan 1-5 yılı tamamlayan arşivlik malzemenin imha işleminin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Bu itibarla, arşiv hizmetlerinin yürütülmesinde belirlenen eksiklikler giderilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 40 - Kurum gelir fazlalarının genel bütçeye tam olarak aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bu itibarla, söz konusu işlemlerdeki sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Başbakanlıkça inceleme/soruşturma yapılması/yaptırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 41 - Kurum yatırım programlarının 2006 ile 2008 yılları arasında ödenek tutarları ile nakdi gerçekleştirmeler arasında çok büyük farklar olduğu görülmektedir. Bu itibarla, Kurum yatırım programlarının gerçekçi olarak belirlenmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 42 - Kurul üyeleri ile Kurum personelinin, Kurul kararı ile değişik tarihlerde yurt içi ve yurt dışında düzenlenen ve masrafları, düzenleyen kuruluşlar tarafından karşılanan konferans, sempozyum, seminerler ve ziyaret gibi çeşitli faaliyetlere katıldıkları tespit edilmiştir. Bu itibarla, kamu görevlileri için belirlenen etik davranış ilkelerine aykırı bulunan söz konusu uygulamalara son verilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 43 - Kamu İhale Kanunu'nun doğrudan temin yöntemi de dâhil 10.000 TL üzerindeki her türlü taşınır ve taşınmaz mal ve hizmet alınması, satılması ve kiralanması işlerinin Kurul kararı ile yapılmasının; Kurulun çalışma usul ve esasları, zaman sıkıntısı vb. nedenlerle ihale sürecinin uzamasına ve Kurum ihtiyaçlarının zamanında tedarik edilememesine yol açtığı tespit edilmiştir. Bu itibarla, Kurul tarafından yapılacak yetki devirlerinde; Kurumun etkinlik ve verimliliğini artırma amacı ön planda tutulmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 44 - Kurum muhasebe biriminin organizasyon yapısı, muhasebe yetkilisi, muhasebe yetkilisi mutemedi ve VHKİ şeklinde iken, Başkanlık Makamının 30.12.2008 tarihli Oluru ile Mali İşler Müdürü görevlendirilmiştir. Muhasebe biriminin yönetimi ve sorumluluğu Muhasebe Yetkilisinde iken, yapılan bu görevlendirme ile muhasebe organizasyonu çift başlı bir görünüm kazanmıştır. Bu itibarla, yetki çakışmalarına yol açan söz konusu duruma son verilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 45 - Kurum personelinin maaş ödemelerinin yapılması ile ilgili olarak, banka ile yapılan Protokolün yetkisiz bir personel tarafından yapıldığı ve Bankaca tahsis edilen paranın sarfında gerekli titizliğin gösterilmediği tespit edilmiştir. Bu itibarla, Kurumca başlatılan soruşturmanın sonuçlandırılması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 46 - 2008 yılında doğrudan temin yöntemi ile yapılan sürücü hizmeti alımı ile ilgili olarak iki farklı Hizmet Alımı Tip Sözleşmesinin imzalandığı ve böylece Kurum zararına yol açıldığı tespit edilmiştir. Bu itibarla, söz konusu işlemlerdeki sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Başbakanlıkça inceleme/soruşturma yapılması/yaptırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 47 - Kurum hukuk müşavirleri ile avukatlarının aynı veya benzer görevleri yerine getirmelerine rağmen, ücret ve mali haklar bakımından farklılıkların oluşturulduğu anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu farklılıkların giderilmesi sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 48 - Kurumca yapılan vekâlet ücreti ödemelerinde yıllık limitin aşıldığı, bazı kişilere limit üstü ödeme yapıldığı, mevzuatın açık hükmüne rağmen geçmiş yıllara sâri ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun kapsamında yer alan tütün, tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler piyasası; Raporun önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak belirtildiği üzere hem ekonomik büyüklük hem de sosyal kaygıların yoğunlaştığı bir piyasa olarak önemli ve ihtimam gösterilmesi gereken bir piyasa özelliğine sahiptir. Bu kapsamda, tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkilerin üretimi, iç ve dış alımı, satımı ve dağıtımının düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi piyasanın sağlıklı gelişmesine yönelik faaliyetler

ile tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikli her türlü zararlı etkileri önlemeye yönelik düzenleme ve kontrollerin birlikte yapılması gerekmektedir.

Tütün, tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler sektörünün, 2008 yılında GSYİH içindeki payları %2,53 olup, 2008 yılı tahsil edilen Özel Tüketim Vergilerinin %30,75'ini, toplam vergi gelirlerinin de %7,66'sını, bu sektörler oluşturmaktadır.

Tütün üretiminde üretici aile sayısı, 2008 yılında 194.282'dir. Aile fert sayısının 4 kişi olduğu düşünüldüğünde tütün tarımında yaklaşık 750.000 ile 1.000.000 arasında kişinin çalıştığı tahmin edilmektedir. Tütün mamulleri üretim tesislerinde 2008 yılı sonu itibarıyla 2.421 kişi istihdam edilmektedir. Bu rakamlara ürünlerin dağıtım ve pazarlanması sektöründe çalışan personel de eklendiğinde sayı, 10.000 kişiye ulaşmaktadır.

Etil alkol ve metanol sektöründe doğrudan 500 kişi, bu sektörle ilişkili etil alkol ve metanol kullanıcısı firmada yaklaşık 5.000 kişi olmak üzere yaklaşık olarak 5.500 kişinin çalıştığı tahmin edilmektedir. Alkollü içki üreticisi firmalarda 1.500 kişi, alkollü içki ithalatçısı firmalarda ise 500 kişi olmak üzere toplam 2.000 kişinin alkollü içki sektöründe doğrudan istihdam edildiği, alkollü içki dağıtım firmaları ve toptan ve perakende satış yapan işletmeler de düşünüldüğünde 200.000'den fazla kişinin alkollü içkiler sektöründe istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Alkollü içki sektörüne tarımsal ürün satan 500.000 civarında çiftçi ailesinin geçimini bu sektörden sağladığı tahmin edilmektedir.

Tütün mamulleri tüketiminin ve dumanına maruz kalmanın dünyada ölüm nedenleri arasında ilk sırada bulunduğu bilimsel olarak kanıtlanmış, her yıl milyonlarca kişinin ölümüne sebep olan bu salgının önüne geçilmesi için küresel bazda hâlihazırda en geniş katımlı sağlık anlaşması olan Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS) imzalanarak Ülkemizin de içinde bulunduğu 168 taraf ülkenin iç mevzuatına birincil öncelikle derç edilmiştir. Aynı şekilde, alkollü içki tüketiminin halk sağlığına zararları, yapılan sayısız bilimsel araştırmalarla ortaya konulmuştur. Alkol bağımlılığının ve kaçak içki ve alkol tüketiminin yol açtığı zararlar, sağlık problemleri ile sınırlı kalmayıp sosyal hayatın çeşitli alanlarına da yayılmaktadır.

Böylesine önemli bir ekonomik değere ve sosyal kaygılara sahip olan sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilen Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat Kanunu olan 4733 sayılı Kanunda, 15.04.2008 tarih ve 26848 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5752 sayılı Kanun'la kapsamlı değişiklikler yapılmış, fakat ikincil mevzuat (düzenlemeler) aradan geçen uzun zamana rağmen Kurum tarafından hazırlanmamış ve yayımlanmamıştır. Kurumun kuruluşundan bu yana tütün ve alkol sektörüne hizmet eden ulusal ve uluslararası akreditasyonu olan uluslararası platformda referans laboratuvar niteliğini haiz bağımsız bir laboratuvar tesis edilememiştir.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkiler konusunda düzenleme ve denetleme fonksiyonlarını ifa etmektedir. Kurulun 2006-2008 yıllarında almış olduğu kararlar tetkik edildiğinde, ana fonksiyonları olan düzenleme ve denetim yetkisinin kullanımına yönelik kararlarının, idari nitelikteki (rutin) kararlarına nazaran daha az olduğu görülmektedir.

Öte yandan, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunda düzenleme ve etkin bir denetleme fonksiyonunun yerine getirilebilmesi için gerekli olan bir veri oluşturma ve analiz kapasitesi bulunmamaktadır. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun denetim görevini yerine getirmeye ilişkin personeli nicelik ve nitelik açısından yetersiz olup, denetim faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirilememektedir. Bu kapsamda, kaçak ve sahte tütün mamulleriyle mücadele konusunda 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda belirtilen kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapılmasında ve söz konusu kurum ve kuruluşların görevli personeline kaçak ve sahte tütün mamulleriyle mücadele yolları konusunda teknik eğitim ve destek faaliyeti verilmesinde etkin uygulamalar ortaya konulamamıştır.

Denetim faaliyeti, bandrol denetimi kapsamında ağırlıklı olarak Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) tarafından ifa edilmektedir. Tütün kontrolüne ilişkin faaliyetler ise Sağlık Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen tütün kontrolüne ilişkin faaliyetlere katılımcı bir kurum sıfatıyla ancak katkıda bulunabilmektedir. Bu kapsamda, Kurum tarafından tütün ürünlerinin zararları konusunda uyarıcı ve eğitici mahiyette programların hazırlanmamış ve bu konularda kamuoyu araştırmaları ve anket gibi çalışmaların yapılmamış olduğu tespit edilmiştir. Aynı durum, alkol tüketiminde de geçerlidir.

Sektör temsilcileri ile yapılan görüşmelerde Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulunun, sektör temsilcileri ile görüş alışverişine açık olmadığı; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin hazırlık aşamasında ve uygulanmasında çıkan sorunların giderilmesi hususunda sektördeki aktörlerle paylaşımın etkin bir seviyede gerçekleştirilemediği anlaşılmıştır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunda yürütülen denetleme çalışmalarının sonucunda, özetle;

- Kurumun yönetiminde “iyi yönetim” ilkelerine uygun bir yönetim anlayışının geliştirilmesinde başarı sağlanamadığı,
 - Düzenleme ve denetim görev ve sorumluluğunun etkin bir şekilde yerine getirilemediği,
 - İkincil mevzuatın tam ve zamanında uygulamaya konulamadığı,
 - Veri oluşturma ve analiz kapasitesinin oluşturulamadığı,
 - Kurum kültürünün ve bilgi birikiminin oluşturulmasında mesafe kaydedilemediği,
 - Kurum faaliyetlerinin nitelikli uzman personel marifetiyle yürütülmediği
- anlaşılmıştır.

Özetle, yukarıda zikredilen uygulamalar ve tespitler; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun asli görevlerini yerine getirme hususunda kurulduğu günden bu yana başarılı sonuçlar ortaya koyamadığını açıkça göstermektedir. Özerklik uygulaması ile yaratılan çalışma ortamı yeterince değerlendirilememiş ve düzenlemesi ve denetlenmesi öngörülen sektör tam olarak kavranamamıştır. Bu nedenle, özerkliğin gerektirdiği etkin ve verimli sonuçlar üreten bağımsız ve tarafsız davranışlar/uygulamalar ortaya konulamamıştır.

İdari ve mali özerklik uygulamasının; mali karar ve işlemlerde yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirgin davranışlara yol açmadığı, ancak, söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesi konusunda yukarıda özetlenen bazı hususlarda Kurumca gerekli dikkat ve özenin yeterince gösterilmediği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun genel olarak olumsuz bulunan etkinlik ve verimliliğinin geliştirilmesinin/artırılmasının sağlanması ve mali karar ve işlemlerde görülen hatalı uygulamaların önlenmesi/giderilmesi ile etik ilkelere uygun davranışlar gösterilmesinin sağlanması amacıyla; Raporun Beşinci Bölümünde ayrıntılı olarak yer verilen ve yukarıda özetlenen -Kurumun faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun ve faaliyet ve sorumluluk alanının pekiştirilmesine yönelik- tedbir ve önerilerin gereklerinin karşılanması gerektiği düşünülmektedir.

Bu nedenle, yukarıda özetlenen ve ayrıntıları Raporun ilgili bölümlerinde yer alan tespit, değerlendirme ve önerilerin gereğinin yapılmasını teminen işbu Raporun, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 17.02.2010

(İmza)
Cemal BOYALI
Başkan

(İzinli)
Hüseyin SAK
Üye

(İmza)
İsmail Hakkı SAYIN
Üye

(İmza)
Faik CECELİ
Üye

(İmza)
Mehmet İLHAN
Üye

(İmza)
Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Üye