



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020





## **İÇERİK**

<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>56</b>



**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	14
7. DENETİM BULGULARI .....	14
8. EKLER.....	50





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: OGM Unvanlar İtibariyle Genel Personel Durumu (2019) .....	5
Tablo 2: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu(2019) .....	5
Tablo 3: OGM Özel Bütçe Ödenek ve Gider Kullanımı .....	7
Tablo 4: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları .....	8
Tablo 5: İzin Verilen Yerlerin 2019 Yılı Alacak Tahakkuklarına İlişkin Tablo .....	15
Tablo 6: Tahsil Edilemeyen İzin ve İrtifak Alacaklarına İlişkin Tablo .....	17
Tablo 7: 2019 Yılında İzne Konu Edilen Alanlarda Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacaklar	19
Tablo 8: Bölgeler Bazında Maden İzin Sahalarında Yapılan Tespitlerin İcmali .....	24
Tablo 9: Kadastro Tamamlandığı Halde Tescili Sağlanamayan Birimlerin Bölge Müdürlüklerine Göre Dağılımı .....	29
Tablo 10: Ek 16 Madde Kapsamında Tahsis Edilen Alanlar Cetveli.....	29
Tablo 11: Ek 16 Madde Kapsamında Çıkarılan Alanlar .....	29
Tablo 12: Ormanlık Alanların Durumu .....	37



## KISALTMALAR

**AFD:**Fransa Kalkınma Ajansı

**BT:** Bileşim Teknolojisi

**CBS:** Coğrafi Bilgi Sistemi

**ÇED:** Çevresel Etki Değerlendirmesi

**FAO:** Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı

**FRA:** Orman Kaynaklarının Değerlendirilmesi teşkilatı

**GBMY:** Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği

**GOOGLE EARTH PRO:** Uydu Görüntüleme

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**KMYKK:** Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

**KMYBS:** Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi

**KPHYS:** Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sistemi

**kml:** Keyhole Markup Language (Anahtar Formatlama Yolu)

**MYMY:** Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

**MYS:** Merkezi Yönetim Sistemi

**OGM:** Orman Genel Müdürlüğü

**ORBİS:** Orman Bilgi Sistemi Projesi

**OR-KÖY:** Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı

**ONF:** Fransa Ulusal Orman Ofisi

**TRT:** Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

**TAKPAS:** Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi

**TOKİ:** Toplu Konut İdaresi

**TOBB:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

**TKGM:** Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

**TKYS:** Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi

**TBS:** Kamu Taşıtları Yönetim Bilgi Sistemi

**UOE:** Ulusal Orman Envanteri

## BULGU LİSTESİ

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İzin ve İrtifak Alacaklarının Tahakkuku ve Tahsilatı ile İzne Konu Edilen Alanlar İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacak Tutarları Konusunda İzin ve İrtifak Birimi ile Muhasebe Birimi Arasında Uyuşmazlık Bulunması
2. Maden Sahalarının Rehabilitasyon Çalışmalarının Tam Ve Zamanında Yapılmaması ve Kontrol Eksikliği
3. Orman Maden İzin Sahalarında Etkin Bir Denetimin Yürütülmemesi
4. İzinli Maden İşletme Ve Tesislere İlişkin Sahalarda Koordinatlı Sınır Köşe Noktalarının Standartlara Uygun Olmaması
5. Kadastro Çalışmaları Tamamlanmış Orman Alanının %16'sının Tapuya Tescil Edilememesi Nedeniyle Ormanların Etkin Korunamaması
6. İzin ve İrtifak İşlemlerinde, Kamu Yararının Somut Olarak Belirlenmesine Yönelik İkincil Düzenlemelerin Yapılmaması ve Kurum Görüşlerinin Ruhsat Belgesinden Sonra Alınmasının Ormancılık ve Madencilik Faaliyetlerini Olumsuz Etkilemesi
7. Uluslararası Norm ve Standartlara Uygun Bir Ulusal Orman Envanterinin Bulunmaması
8. Kurum Taşınmazları Vaziyet Planlarının Sayısallaştırılma İşlemlerinin Yapılmaması
9. OGM ile Başbakanlık (mülga), TOKİ ve TOBB Arasında Yapılan Protokoller Gereğince, OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Mahsuplaşma İşleminin Yapılmaması
10. Orman Genel Müdürlüğü ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Arasında Orman Arazilerinin Kiralanması Konusunda Yapılan Protokolde Güncellenmesi Gereken Hususların Bulunması
11. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna Tahsis Edilen Orman Alanlarının Üçüncü Kişilere Kiralanması Sonucu Tahsil Edilen Kira Bedellerinin Orman Genel Müdürlüğü Özel Bütçesi Yerine Döner Sermaye Bütçesine Aktarılması
12. Kurumun Yazılı Bilişim Sistemleri Stratejisinin Olmaması
13. Yedeklenen Kurumsal Bilgi Ve Kayıtların Farklı Ve Güvenli Ortamda Muhafaza

Edilmemesi

---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Orman Genel Müdürlüğü Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kuruluştur. Taşrada 28 adet Orman Bölge Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmıştır.

09.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 83 üncü maddesi (a) fıkrası ile 31/10/1985 tarih ve 3234 sayılı "Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un adı "Orman Genel Müdürlüğüne İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiş (b) fıkrası ile de Kanunun "1-16,18 32 nci maddeleri, 35 inci maddesi, 38 inci maddesi, 39 uncu maddesi, geçici 1 ve geçici 6 ncı maddeleri ve ekinde yer alan (1) sayılı Cetvel" yürürlükten kaldırılmıştır.

Aynı KHK nin 41 inci maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 19/A maddesinde yapılan değişiklikle "bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebileceği" hükme bağlanmıştır.

15.07.2018 tarih ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yirmidördüncü Bölüm 333-344 maddelerinde yapılan düzenleme ile 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğüne İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 703 sayılı KHK ile kaldırılan maddelerinin yanı sıra bazı yeni düzenlemelerde yapılmıştır. Kararnamenin 333 üncü Maddesinde Orman Genel Müdürlüğünün Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe haiz bir kurum olduğu, 334 üncü maddesinde ise Orman Genel Müdürlüğünün görevleri belirlenmiştir.

Genel Müdürlüğün görevleri şunlardır:

a) Orman kaynaklarını; ekolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel faydalarını dikkate alarak, bitki ve hayvan varlığı ile birlikte, ekosistem bütünlüğü içinde idare etmek, katılımcı ve çok amaçlı şekilde planlamak, usulsüz müdahalelere, tabii afetlere, yangınlara karşı korumak, muhtelif zararlıları ile mücadele etmek ve ettirmek, ormancılık karantina hizmetlerini yürütmek, geliştirmek, orman alanlarını ve ormanlara ilişkin hizmetleri artırmak, ormanları imar ve ıslah etmek, silvikültürel bakımını ve gençleştirilmesini sağlamak.

b) Ormanların mülkiyeti ile ilgili iş ve işlemlerini, kadastrosunu, izin ve irtifak işlerini yürütmek.

c) Orman ürün ve hizmetlerinin sürekliliğini güvence altına alarak ormanları teknik, sosyo-kültürel, ekolojik ve ekonomik icaplara göre işletmek, orman ürünlerinin üretim, taşıma, depolama iş ve işlemlerini yapmak ve yaptırmak, bu ürünleri yurt içinde ve yurt dışında pazarlamak.

ç) Mesire yerleri, kent ormanları, araştırma ormanları, ağaç parkı (arboretum) sahaları, orman içi biyoçeşitlilik koruma alanları, model orman, muhafaza ormanı alanlarının ayrılması, korunması, işletilmesini ve işlettirilmesini sağlamak.

d) Orman sınırları içinde veya orman sınırları dışında her türlü arazide; ağaçlandırma, erozyon kontrolü, ormanla ilgili mera ıslahı, çölleşme ile mücadele, sel ve çığ kontrolü çalışmalarını yürütmek, entegre havza projeleri yapmak ve uygulamak.

e) Orman ağaç, ağaççık ve florasına ait bitki türlerinin tohum ve fidanlarını üretmek, ürettirmek, aşılama faaliyetlerini yapmak, devamlı veya geçici fidanlıklar kurmak, işletmek, gerektiğinde kapatmak.

f) Gerçek ve tüzel kişilerin özel ağaçlandırma, imar-ihya, erozyon kontrolü çalışmaları ile fidanlık tesis etmesi, işletmesi ve pazarlamasını desteklemek.

g) Orman ekosistemlerinin sunduğu ürün ve hizmetlerden azami seviyede istifade edilmesini sağlamak üzere döner sermaye işletmeleri ve gerekli diğer birimleri kurmak ve işletmek, gerektiğinde kapatmak, her türlü malzeme, arsa, arazi, bina, tesis, tesisat satın almak veya kiralamak, gerektiğinde takas yapmak; bunların bakım ve onarımlarını yapmak, yaptırmak, hizmetlerin gerektirdiği makineler ile hizmet vasıtalarını sağlamak, bakım ve revizyonlarını yapmak, yaptırmak, ormanlarda gerekli her türlü altyapı çalışmasını yapmak, ormancılık faaliyetleri için gerekli yolların etüt projelerini yapmak, bakım ve onarım işlerini yapmak veya yaptırmak.

ğ) Hizmetin gerektirdiği her türlü hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim yapmak ve yaptırmak, Genel Müdürlüğün çalışma alanına giren hizmetlere ilişkin olarak, yerel, ulusal ve küresel seviyede görev yapacak enstitüler, müdürlükler, araştırma birimleri, eğitim merkezleri ve sosyal tesisler kurmak ve işletmek.

h) Hizmetleri ile ilgili her türlü araştırma ve geliştirme, envanter, basım, yayım ve



---

tanıtma işleri ile projeleri yapmak veya yaptırmak ve bunların sonuçlarını yurt içinde ve yurt dışında pazarlamak.

i) Orman ürün ve hizmetlerinin kullanımını yaygınlaştırmaya yönelik çalışmalar yapmak, her türlü orman ürünü üreten, işleyen, pazarlayan, ithalat ve ihracatını yapan özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler ile yakın işbirliği içinde çalışmak, yurt içinde ve yurt dışında danışmanlık yapmak, projeler uygulamak, ormanlar ve ormancılıkla ilgili olarak kamuoyunu bilinçlendirici her türlü faaliyette bulunmak.

i) Orman bütünlüğünü sağlamak amacıyla gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazların orman rejimine alınması için kamulaştırma, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmazların devir ve gerektiğinde takas işlemlerini yapmak, Devlet ormanları içinde ve bitişiğinde oturan köylüleri ayni ve nakdi yardım kaynaklarıyla desteklemek, orman-halk ilişkilerini geliştirmek ve bu konuda her türlü tedbiri almak.

j) Görev alanına giren konularda teknik ve idari esasları belirlemek, çalışma konularına ilişkin laboratuvarlar kurmak ve kurdurmak, iş tarifleri ve birim zaman analizlerini yapmak, yaptırmak ve birim fiyatlarını tespit etmek,

k) Genel Müdürlüğün görev, hizmet ve faaliyetleri ile ilgili olarak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca uyulacak esasları belirlemek, koordinasyonu sağlamak.

l) Mevzuatla verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

### **1.2.1. Teşkilat yapısı**

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilat aşağıdaki gibidir.

Merkez teşkilatı; Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, ile 18 Daire Başkanlığı ve Daire Başkanlıklarına bağlı toplam 118 Şube Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Taşra teşkilatı; 28 Orman Bölge Müdürlüğü ile doğrudan merkeze bağlı; 9'u genel ormancılık konularında ve bölgesel düzeyde, 3'ü de konu bazında ve ülke genelinde faaliyetlerini sürdürmekte olan 12 Araştırma Enstitüsü Müdürlüğünden oluşmaktadır.

---

**Orman Bölge Müdürlükleri**

---

01 Adana	07 Balıkesir	13 Eskişehir	19 Kastamonu	25 Konya
02 Sakarya	08 Bolu	14 Giresun	20 Mersin	26 Kayseri
03 Amasya	09 Bursa	15 Isparta	21 Muğla	27 Şanlıurfa
04 Ankara	10 Denizli	16 İstanbul	22 Trabzon	28 Çanakkale
05 Antalya	11 Elazığ	17 İzmir	23 Zonguldak	
06 Artvin	12 Erzurum	18.Kahramanmaraş	24 Kütahya	

**Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri****A-Konu Bazında Ve Ülke Geneline Faaliyet Gösteren Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri**

- 1- Kavak Ve Hızlı Gelişen Orman Ağaçları Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü İzmit/Kocaeli
- 2- Orman Ağaçları Ve Tohumları Islah Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Ankara
- 3- Orman Toprak Ve Ekoloji Araştırmaları Enstitüsü Müdürlüğü Eskişehir

**B-Genel Ormancılık Konularında Ve Bölgesel Düzeyde Faaliyet Gösteren Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri**

- 1- Batı Akdeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Antalya
- 2- Batı Karadeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Bolu
- 3- Doğu Akdeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Tarsus/Mersin
- 4- Doğu Anadolu Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Erzurum
- 5- Doğu Karadeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Trabzon
- 6- Ege Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Urla/İzmir
- 7- Güneydoğu Anadolu Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Elazığ
- 8- İç Anadolu Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Ankara
- 9- Marmara Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü İstanbul

### 1.2.2. İnsan Kaynakları

**Tablo 1: OGM Unvanlar İtibariyle Genel Personel Durumu (2019)**

Ünvan	Merkez	Taşra	Toplam
Mühendis	250	3562	3812
Tekniker sayısı	32	553	585
Teknisyen	74	469	543
Avukat	17	139	156
Orman Muhafaza Memuru	----	4128	4128
Diğer Unvanlardaki Memur sayısı	553	6131	6680
Sözleşmeli Personel	----	786	786
Sürekli İşçi	237	9148	9385
Geçici İşçi	----	7975	7975
<b>Toplam</b>	<b>1163</b>	<b>32891</b>	<b>34054</b>

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve taşra birimlerinde Aralık 2019 tarihi itibariyle 15.908 memur, 786 sözleşmeli personel, 9385 sürekli işçi ve 7975 geçici işçi olmak üzere toplam 34.054 personel istihdam edilmektedir.

**Tablo 2: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu(2019)**

KADRO	ÖZEL BÜTÇE				DÖNER SERMAYE				TOPLAM			
	MERKEZ		TAŞRA		MERKEZ		TAŞRA		MERKEZ		TAŞRA	
	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ
MEMUR	761	998	13.134	8.092	165	846	1.848	5.095	926	1.844	14.982	23.187
SÖZLEŞMELİ	-	-	648	-	-	-	138	5.061	-	-	786	5.061
SÜREKLİ İŞÇİ	36	-	7.328	4.326	201	-	1.820	5.008	237	-	9.148	9.334
GEÇİCİ İŞÇİ	-	-	2.119	-	-	-	5.856	-	-	-	7.975	-
<b>TOPLAM</b>	<b>797</b>	<b>998</b>	<b>23.229</b>	<b>12.418</b>	<b>366</b>	<b>846</b>	<b>9.662</b>	<b>15.164</b>	<b>1.163</b>	<b>1.844</b>	<b>32.891</b>	<b>37.582</b>

Mevcut personelin yaklaşık % 47'si memur statüsünde, % 2'si sözleşmeli personel, % 28'i sürekli işçi ve % 23'ü ise geçici işçi statüsünde istihdam edilmiştir.

### 1.2.3. Bağlı, İlgili Veya İlişkili Olduğu Kamu İdareleri

15.07.2018 tarihinde Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı 4 Sayılı Kararnamenin Yirmidördüncü Bölüm 333-344 maddeleri ile Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı, özel

---

bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip Orman Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

OGM özel bütçeli (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Ekli (II) Sayılı Cetvelde yer almaktadır.) kurum olmakla birlikte aynı zamanda döner sermaye işletmesine sahip bir kurumdur. Bütçe hazırlanması, teklifi, kullanımı, uygulamaların raporlanması çerçevesinde ülkemizde yürürlükte olan genel mevzuat gereği ilgili bakanlıklarla koordinasyon içerisinde faaliyetler sürdürmektedir.

Mali vesayet açısından Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olup kurumun görevleri ile ilgili olarakta bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile de ilgi ve ilişkileri vardır.

4734 ve 4735 sayılı kanunlar çerçevesinde Kamu İhale Kurumu ile özellikle sözleşme şartnamelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin koordineli çalışmalar sürdürülmekte, zaman zaman bu kurumun görüşlerine başvurulmaktadır.

OGM görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, orman kadastro çalışmaları yapılan alanların kadastro ve tapuya tescili konularında Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ile, turizm alanı olarak ilan edilen ormanlık alanlarda ise Kültür ve Turizm Bakanlığı ile koordineli olarak çalışmaktadır.

Hazine arazilerinin ağaçlandırılmak üzere OGM'ye tahsisi konusunda Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile korunan alanlarda verilecek maden ruhsatları konusunda Maden İşleri Genel Müdürlüğü ile ormanların korunması konusunda (yangın kaçakçılık, usulsüz müdahaleler, otlatma vb.) yerel idarelerle (valilik, kaymakamlık, muhtarlık) işbirliği yapılmaktadır.

Ormancılık politikalarının uygulanmasında yasal mevzuatın düzenlenmesinde bakanlık vasıtasıyla TBMM ile araştırma-geliştirme, projelendirme çalışmalarında ise üniversitelerle işbirliği çalışmaları yapılmaktadır. Personele yönelik genel politikalar, idari iş ve işlemlerde Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi ile koordineli çalışılmaktadır.

### **1.3. Mali Yapı**

Orman Genel Müdürlüğü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan özel bütçeli bir kamu idaresi olup, kanunun kamu bütçesinin hazırlanması, uygulanması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali

kontrolüne ilişkin hükümlerine tabidir.

Orman Genel Müdürlüğünde, stratejik planının hazırlanması, merkez teşkilatı ve 28 Orman Bölge Müdürlüğünün bütçesi, performans programı, yatırım programı, bütçe gelir ve gider tekliflerinin hazırlanması, bütçe teklifleriyle ilgili Hazine ve Maliye Bakanlığı ile çalışmalar yapılması, bütçenin uygulanması sırasında ödenek işlerinin takibi, merkezden taşraya ödenek gönderilmesi, ödenek revize işleri, genel müdürlük merkez birimlerinin muhasebe işlemleri ile özel bütçe ve döner sermaye bütçe hazırlığı ve özel bütçe uygulaması, bütçenin uygulanması tamamlandıktan sonra faaliyet raporunun ve kesin hesabın çıkarılması ve ayrıca taşınır ve taşınmaz mal işlemleri, alacak takibi, iç kontrol, ön mali kontrol, harcama yetkililerine danışmanlık gibi görevler kurumun mali hizmetler birimi olan Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü; Özel Bütçe ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödenekleri, Döner Sermaye Bütçesi ile de OGM Döner Sermaye İşletme Yönetmeliğinde sayılan gelirleri kullanır.

Orman Genel Müdürlüğü'ne 2019 yılında toplam 3.708.028.721,50 TL bütçe ödeneği verilmiş olup bu ödeneğin 197.816.061,88 TL'si iptal edilmiş, 15.580.622,05 TL'si (gayrimenkul sermaye üretim gideri) 2020 yılına devredilmiş kalan 3.494.632.037,57 TL'si ise 2019 yılı bütçe gideri olarak kullanılmıştır.

Giderlerin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı ve toplam gidere oranı aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 3: OGM Özel Bütçe Ödenek ve Gider Kullanımı**

Eko. Kod	Gider Çeşidi	2019 Yılı Toplam Ödenek	2019 Yılı Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	1.931.094.000	1.845.844.647	%52,8
02	Sosyal Güvenlik Kurum Prim Giderleri	418.036.000	390.359.911	%11,17
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	287.117.700	279.740.445	%8
05	Cari Transferler	122.350.000	122.118.827	%3,49

06	Sermaye Giderleri	713.491.021	635.680.534	%18.7
07	Sermaye Transferleri	58.152.000	56.772.809	%1.6
08	Borç Verme	177.788.000	164.114.862	%4.69
<b>TOPLAM</b>		<b>3.708.028.721</b>	<b>3.494.632.037</b>	<b>100</b>

**Tablo 4: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları**

Kodu	Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe Geliri (TL)	Bütçe Geliri Red ve İade (TL)	Net Bütçe Geliri (TL)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.871.812.314,07	35.913.553,53	1.835.898.760,54
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	993.251.066,76	0,00	993.251.066,76
05	Diğer Gelirler	487.162.806,03	5.657.297,23	481.505.508,80
06	Sermaye Gelirleri	19.275,00 TL	0,00	19.275,00
08	Alacaklardan Tahsilat	57.925.219,20	0,00	57.925.219,20
<b>TOPLAM</b>		<b>3.410.170.681,06</b>	<b>-41.570.850,76</b>	<b>3.368.599.830,30</b>

Kurumun 2019 bütçe net geliri 3.368.599.830,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

-Yapılan analizde toplam bütçe gelirin % 54.50'sı Kurumun öz gelirlerini oluşturan Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerini,

- % 29.48'i Alınan bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirleri oluşturan Merkezi Yönetim Bütçesinden tahsil edilen hazine yardımını (Merkezi Yönetim Bütçesinden OGM ye 1.400.410.000 TL hazine yardımı tahsis edilmiş ancak kurum tarafından 959.838.000 TL tahsil edilmiştir.)

-% 14.29'u Diğer Gelirler, % 0.005'i Sermaye Gelirleri ve %1.71'i Alacaklardan Tahsilatlara ilişkindir.

OGM Döner Sermaye İşletmesi 2019 yılı toplam geliri 5.708.003.961 TL gideri ise 4.613.565.126 TL'si olarak gerçekleşmiş olup 1.094.438.835 TL kar elde edilmiş ayrıca özel hesap yoktur.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

##### **1.4.1.Muhasebe sistemi**

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı KMYKK' ne Ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan özel bütçeli bir kuruluş olup muhasebe işlemleri GBMY (Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği) ve MYMY (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği) çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kapsamda yapılan işlemler, 02.01.2018 tarihinden itibaren Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı sağlanan “Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi (KMYBS) , Merkezi Yönetim Sistemi (MYS) ve Yeni Devlet Muhasebe (YDS) modülleri”, maaş ödemelerinde Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sistemi (KPHYS), taşınır kayıtlarında Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi (TKYS), Kamu Taşıtları Yönetim Bilgi Sistemi (TBS) kullanılmaktadır. Kesin Hesap işlemleri “ KBS Modülünde” elektronik ortamda tutulmaktadır. KBS, HYS ve e-bütçe bilişim sistemleri kullanılarak kaydedilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 311'nci 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'ncü 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.

Kurumca muhasebe işlemleri yönetmeliğin ilgili hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünün muhasebe işlemleri merkezde Merkez Muhasebe Müdürlüğü taşrada ise Bölge muhasebe birimler tarafından yerine getirilmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmış 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, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18

standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu kapsamda; OGM tarafından, Kamu İç Kontrol Standartlarının 5 bileşeniyle (kontrol ortamı; risk değerlendirme; kontrol faaliyetleri; bilgi ve iletişim; izleme) 18 standart ve 79 genel şartı kapsayacak şekilde eylem planı hazırlanmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Stratejik Planı'nın güncellenmesi nedeniyle, 2019-2023 yıllarını kapsayacak şekilde revize edilerek uygulamaya konulmuştur. Söz konusu Eylem Planı merkez birimleri ve taşra birimleri olarak ayrı ayrı düzenlenmemiş, tüm birimleri kapsayacak şekilde Stratejik Plan hedefleri doğrultusunda hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Eylem Planı'nın 5 bileşenine göre iç kontrol sisteminin işleyişini sağlayan stratejik plan, faaliyet raporları, eylem planları, performans programı her yıl yeniden değerlendirilerek yayınlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile kurulmuştur.

Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olup, özlük dosyalarında yer almaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi dikkate alınarak, stratejik planda yer alan her bir hedefe ilişkin iş süreçleri bazında riskler tespit edilmiş ve altı aylık izlemeler yapılarak alınması gereken önlemler belirlenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü merkez birimlerinde, Orman Bölge Müdürlüklerinde ve Araştırma Enstitüsü Müdürlüklerinde süreç analizleri gerçekleştirilerek iş akış şemalarını oluşturmak, süreçlere ait riskleri belirlemek ve kurum analizini (iş analizi, iş tanımı, iş gerekleri, iş ölçümü, iş yükü analizi, iş gücü analizi ve norm kadro) gerçekleştirmek üzere 2018 yılında çalışma başlatılmış, ancak henüz tamamlanmamıştır.

08.12.2015 tarihinde hazırlanan "Hassas Görev Belirleme Rehberi" doğrultusunda, Genel Müdürlüğün merkez ve taşra birimlerinde hassas görevlerin yıllık değerlendirmesi yapılmıştır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

çerçevesinde gerçekleştirilen kontroller dışında, merkez harcama birimlerinin ön mali kontrole tabi tutulacak riskli evrakları 2019 yılı için de yeniden değerlendirilmiş ve gerekli iş/işlemler gerçekleştirilmiştir. Taşra harcama birimlerine de ön mali kontrol iş ve işlemlerinde yapılması gereken hususlar konusunda talimat verilmiştir.

"Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirim Yöntemleri Rehberi" hazırlanmış 15.06.2017 tarihinde birimlere gönderilmiştir.

OGM'nin Web sayfasında iç kontrol sayfası oluşturulmuştur. İç Kontrol portalında güncellenen veya revize edilen iş ve işlemler yer almaktadır.

Harcama Birimleri Kılavuzu ve İç Kontrol Kavramlar Sözlüğü hazırlanmıştır.

İç Kontrol Şube Müdürlüğü, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün alt birimi olarak kurulmuştur.

08/01/2007 tarihinde Genel Müdürlükten alınan onay ile İç Denetim Başkanlığı oluşturulmuştur. Kurumda 15 adet iç denetçi kadrosu mevcut olmasına rağmen fiilen 8 adet kadro doludur. Boş kadroların doldurulması iç denetimin etkinliğini arttıracaktır.

İç denetçiler 5018 sayılı Kanun'un 65'inci maddesinde öngörülen sertifikaya sahiptirler. İç Denetim Yönergesi mevcuttur.

OGM'nin bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi yönündeki çalışmaların büyük bir kısmı tamamlanmıştır. Genel Müdürlük internet sitesi, telefon, faks ve e-posta sistemleri, izin takip programı; orman kadastro bilgi sistemi; ağaçlandırma bilgi sistemi; fidanlık bilgi sistemi; orkçy bilgi sistemi; orman yangın yönetim sistemi; orman ekosistem izlemesi; hava fotoğrafı harita ve uydu görüntüsü; geoportal bilgi sistemi; e-harita; e-kütüphane; geo data; arşiv takip sistemi; eğitim bilgi sistemi; döner sermaye muhasebe sistemi; personel otomasyon sistemi; makine ikmal yedek parça istek ve transfer programı; taşınır kayıt sistemi; makine işletme giriş programı; dosya arşivi elektronik ortamda yürütülmektedir. ORBİS projesi ile bilgi sistemlerinin entegrasyonu sağlanmıştır.

Orman Bilgi İletişim Stratejisi çerçevesinde; bilgi sistemlerinin güçlendirilmesi, kontrol ve izleme sistemlerinin kurulup, bilişim ortamında takip edilmesini sağlamak için ORBİS proje çalışmaları gelişerek devam etmektedir.

---

OGM'nin, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planı'nda 2019 yılı sonu itibariyle, bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup, Kurumun iç kontrol sisteminin gelişiminin yüksek seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının yerleştiği ancak uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman Genel Müdürlüğü 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

#### **BULGU 1: İzin ve İrtifak Alacaklarının Tahakkuku ve Tahsilatı ile İzne Konu Edilen Alanlar İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacak Tutarları Konusunda İzin ve İrtifak Birimi ile Muhasebe Birimi Arasında Uyuşmazlık Bulunması**

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı kayıtları ile muhasebe biriminin kayıtları arasında aşağıda belirtilen hususlarda uyuşmazlık bulunduğu görülmüştür:

a-Orman Genel Müdürlüğü tarafından orman sayılan alanlarda verilen izinli yerlerin tahakkuk eden 2019 yılı alacak tutarları konusunda İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı ile muhasebe birimi kayıtları arasında farklılık olduğu görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre Devlet ormanları içinde maden arama ve işletilmesi için; 17'nci maddesine göre savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, altyapı vb. tesisler için; 18'inci maddesine göre ocakların açılması ve balık üretim

tesisi kurulması için orman sayılan alanlarda izinler verilmekte ve bunların karşılığında gelir elde edilmektedir. Orman sayılan alanlarda verilecek izinlere ait iş ve işlemleri yürütme görevi İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Mevcut mali sisteme göre bu tür alacakların öncelikle ilgili birim tarafından belirlenmesi, belirlenen bu alacağın muhasebe birimlerince tahakkukunun sağlanması ve nihayetinde kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, bu alacaklar konusunda birimlerin kayıtlarının tutarlı olması gerekmektedir.

Ancak Orman Genel Müdürlüğü'nün bulgu ekinde yer alan Bölge Müdürlüklerine ait kayıtları incelendiğinde, izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığının tahakkuk eden alacak tutarının, muhasebe kayıtlarına göre tahakkuk eden alacak tutarından farklı olduğu görülmektedir.

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında söz konusu farkın gerekçelerini belirtmek suretiyle bulguda yer alan tespitlere katılmaktadır. Cevap metninde bulguya konu edilen uyumsuzluğun tamamen giderildiğine ilişkin herhangi bir açıklama ya da ek mevcut değildir. 28 Bölge Müdürlüğü'nden Ankara, Artvin, Balıkesir, Bolu, Çanakkale, Elazığ, Erzurum, Kahramanmaraş, Isparta, İstanbul (Anadolu-Avrupa), Kastamonu, Konya, Kütahya, Muğla, Şanlıurfa, Trabzon, Zonguldak Bölge Müdürlüğünde tahakkuk eden alacak tutarları arasında fark bulunmamakta olup; diğerlerinde sorun devam etmektedir. İdare özellikle ORBİS'in Bütünleşik Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile entegrasyonunun sağlanmasıyla bulguda yer alan tespitlerin tamamen ortadan kalkacağını belirterek konuya ilişkin olarak ilgili bölge müdürlüklerine talimat yazıldığını ifade etmiştir.

Bu itibarla, izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı tarafından hesaplanan alacak tutarları ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun giderilerek kurumun mali tablolarının doğru, güvenilir ve gerçeğe uygun bilgi üretmesinin sağlanması gerekmektedir.

**Tablo 5: İzin Verilen Yerlerin 2019 Yılı Alacak Tahakkuklarına İlişkin Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL) (120.3.6)	Tahakkuk Eden Alacak Tutarı Farkı (TL) (120.3.6)
1	Adana	56.324.414,00	61.049.541,05	-4.725.127,05

2	Amasya	24.013.252,65	29.932.542,60	-5.919.289,95
3	Antalya	43.775.448,91	53.821.968,14	-10.046.519,23
4	Bursa	86.338.533,63	98.110.422,88	-11.771.889,25
5	Denizli	54.668.745,03	56.176.202,79	-1.507.457,76
6	Eskişehir	44.591.415,22	44.589.017,35	2.397,87
7	Giresun	19.223.296,00	24.530.885,14	-5.307.589,14
8	İzmir	232.208.408,70	232.973.466,35	-765.057,65
9	Kayseri	28.436.108,24	35.694.497,24	-7.258.389,00
10	Mersin	47.028.934,00	74.912.344,94	-27.883.410,94
11	Sakarya	75.144.009,62	60.069.085,95	15.074.923,67

**b-6831** sayılı Orman Kanunu'nun 16, 17 ve 18'inci maddelerine göre verilen izinler dolayısıyla tahakkuk eden alacaklardan 2019 yılında tahsil edilemeyenlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı'nın kayıtları ile muhasebe biriminin kayıtları arasında farklılık olduğu görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre Devlet ormanları içinde maden arama ve işletilmesi için; 17'nci maddesine göre savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, altyapı vb. tesisler için; 18'inci maddesine göre ocakların açılması ve balık üretim tesisi kurulması için orman sayılan alanlarda izinler verilmekte ve bunların karşılığında gelir elde edilmektedir. Orman sayılan alanlarda verilecek izinlere ait iş ve işlemleri yürütme görevi İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Mevcut mali sisteme göre bu tür alacaklardan tahsil edilemeyen tutarların öncelikle ilgili birim tarafından belirlenmesi, belirlenen bu tutarın muhasebe birimlerince muhasebe kayıtlarına alınarak kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, bu alacaklar konusunda birimlerin kayıtlarının tutarlı olması gerekmektedir.

Ancak Orman Genel Müdürlüğü'nün bulgu ekinde yer alan Bölge Müdürlüklerine ait kayıtları incelendiğinde, izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı tarafından hesaplanan tahsil edilemeyen alacak tutarının, muhasebe kayıtlarındaki tutardan farklı olduğu görülmektedir.

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında söz konusu farkın gerekçelerini belirtmek suretiyle bulguda yeralan tespitlere katılmaktadır. Cevap metninde bulguya konu edilen uyumsuzluğun tamamen giderildiğine ilişkin herhangi bir açıklama ya da ek mevcut değildir. 28 Bölge Müdürlüğü'nden Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale,

Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Kahramanmaraş, Isparta, İstanbul (Anadolu-Avrupa), Kastamonu, Konya, Kütahya, Muğla, Şanlıurfa, Trabzon, Zonguldak Bölge Müdürlüğü'nde tahsil edilemeyen alacak tutarları arasında fark bulunmamakta olup; diğerlerinde sorun devam etmektedir. İdare özellikle ORBİS'in Bütünleşik Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile entegrasyonunun sağlanmasıyla bulguda yer alan tespitlerin tamamen ortadan kalkacağını belirtmiştir.

Bu itibarla, izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı tarafından hesaplanan tahsil edilemeyen alacak tutarları ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun giderilerek kurumun mali tablolarının doğru, güvenilir ve gerçeğe uygun bilgi üretmesinin sağlanması gerekmektedir.

**Tablo 6: Tahsil Edilemeyen İzin ve İrtifak Alacaklarına İlişkin Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarı (TL)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarı (TL) (121.03.06)	Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarları Farkı (TL) (121.03.06)
1	Adana	13.545.944,00	18.213.676,06	-4.667.732,06
2	Amasya	2.024.563,72	3.635.217,77	-1.610.654,05
3	Denizli	5.831.401,75	5.577.592,31	253.809,44
4	Giresun	1.777.431,02	2.637.722,12	-860.291,10
5	İzmir	9.068.799,26	10.239.308,51	-1.170.509,25
6	Kayseri	1.177.977,67	4.627.003,43	-3.449.025,76
7	Mersin	17.071.635,00	12.484.620,69	4.587.014,31
8	Sakarya	22.725.096,60	27.548.819,64	-4.823.723,04

**C\_Orman Genel Müdürlüğü** tarafından izne konu edilen alanlar içinde kiraya verilen yerlerin, muhasebe birimi ve İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca hesaplanan 2019 yılı tahakkuk eden alacak tutarları arasında farklılık olduğu görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre Devlet ormanları içinde maden arama ve işletilmesi; 17'nci maddesine göre savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, altyapı vb. tesisleri; 18'inci maddesine göre ise ocakların açılması ve balık üretim tesisi kurulması amacıyla orman sayılan alanlarda izinler verilmekte ve bunların karşılığında gelir elde edilmektedir.

Aynı Kanun'un 18'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; genel bütçe kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarına bu madde kapsamında verilen izinlerden bedel alınmayacağı; ancak

bedelsiz izne konu tesisler de dâhil olmak üzere tesislerin, izin sahibince üçüncü kişilere kiralanması halinde orman sayılan alana isabet eden kira bedelinin yüzde ellisinin her yıl Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına izin sahibi tarafından yatırılacağı ifade edilmektedir.

18.04.2014 tarih ve 28976 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Orman Kanunu'nun 17/3 ve 18'inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği'nin "İzne konu tesislerin kiraya verilmesi" başlıklı 27'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında ise; kira bedelinin aylık ödenmesi halinde aylık kira bedelinin oniki ile çarpılarak bulunan bedelin yüzde ellisinin kira sözleşmesinde belirtilen ilk kira ödeme tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Orman sayılan alanlarda verilecek izinlere ait iş ve işlemleri yürütme görevi İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir. Mevcut mali sisteme göre, bu tür alacakların öncelikle ilgili birim tarafından belirlenmesi, belirlenen bu alacağın muhasebe birimlerince tahakkukunun sağlanması ve nihayetinde kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, bu alacaklar konusunda birimlerin kayıtlarının tutarlı olması gerekmektedir.

Ancak Orman Genel Müdürlüğü'nün bulgu ekinde yer alan Bölge Müdürlüklerine ait kayıtları incelendiğinde, kiraya verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığının tahakkuk eden alacak tutarının, muhasebe kayıtlarına göre tahakkuk eden alacak tutarından farklı olduğu görülmektedir.

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında söz konusu farkın gerekçelerini belirtmek suretiyle bulguda yer alan tespitlere katılmaktadır. Cevap metninde bulguya konu edilen uyumsuzluğun tamamen giderildiğine ilişkin herhangi bir açıklama ya da ek mevcut değildir. 28 Bölge Müdürlüğü'nden Adana, Amasya, Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Çanakkale, Denizli, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Kahramanmaraş, İstanbul (Anadolu-Avrupa), Kastamonu, Konya, Kütahya, Muğla, Şanlıurfa, Trabzon, Zonguldak Bölge Müdürlüğü'nde tahakkuk eden alacak tutarları arasında fark bulunmamakta olup; diğerlerinde sorun devam etmektedir. İdare ORBİS'in Bütünleşik Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile entegrasyonunun sağlanmasıyla bulguda yer alan tespitlerin tamamen ortadan kalkacağını belirtmiştir.

Bu itibarla, izne konu edilen alanlar içindeki kiraya verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığının tahakkuk eden alacak tutarları ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun giderilerek kurumun mali tablolarının doğru, güvenilir ve gerçeğe



uygun bilgi üretmesinin sağlanması gerekmektedir.

**Tablo 7: 2019 Yılında İzne Konu Edilen Alanlarda Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacaklar**

Sıra no	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL) (120.3.6)	Tahakkuk Eden Alacak Tutarları Arasındaki Fark (TL) (120.3.6)
1	Bursa	49.824,74	0,00	49.824,74
2	Giresun	154.751,29	197.034,54	-42.283,25
3	Isparta	103.911,01	0,00	103.911,01
4	İzmir	74.884,61	0,00	74.884,61
5	Kayseri	22.358,05	211.093,62	-188.735,57
6	Mersin	391.158,84	444.523,00	-53.364,16
7	Sakarya	1.587.012,29	0,00	1.587.012,29

## **BULGU 2: Maden Sahalarının Rehabilitasyon Çalışmalarının Tam Ve Zamanında Yapılmaması ve Kontrol Eksikliği**

Orman Genel Müdürlüğü Faaliyet alanında yer alan 6831 sayılı Orman Kanununun 16 ncı maddesine göre izin verilen maden sahalarının örnekleme usulü ile yapılan fiili ve fiziki denetimlerinde;

Maden işletme sahalarının büyük bir çoğunluğunda rehabilite çalışmalarının yapılamadığı verilen izinler doğrultusunda, belli bir plan ve proje çerçevesinde işletilmesi ve çalıştırması gerekirken, sahada düzensiz çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Özellikle mermer ve taş ocaklarının faaliyetleri sonucunda teras sistemine ve saha rehabilitesine uygun olmayan dik ve derin çalışmalar örnek olarak gösterilebilir.

İşin proje ile çalışma plan ve programına uygun yapılmayan, maden arama çalışmaları saha rehabilitesinin uzun zaman almasını ve daha pahalı yapılması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum doğal çevre üzerinde olumsuz etki ve risklere neden olabilecektir.

6831 sayılı Orman Kanununun 16 ncı maddesinin son fıkrasında yer alan “Maddenin uygulanması ile ilgili tanım, şekil, şart ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.” Hükmüne istinaden yürürlüğe konulan ve 18.04.2014 tarih ve 28976 sayılı Resmi Gazete yayımlanan “Orman Kanununun 16’ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği’ nin 3.maddesi’nin (ff) ve (gg) bendinde;

*“Rehabilitasyon projesi: Madencilik faaliyetleri yapılan sahanın bozulacak doğal*

---

*yapısının yeniden düzenlenmesi, doğal dengesinin kurulması, alanın yeniden insanların ya da diğer canlıların güvenle yararlanabileceği hâle getirilmesini sağlayacak biçimde rehabilite amacıyla hazırlanacak projeyi,”*

*“Rehabilite: İzin başlangıcından sona ermesine kadar geçen sürede, izin alanının; çevre emniyetinin sağlanarak, rehabilitasyon projesine uygun olarak ıslah edilmesini, orman ekosisteminin tesisi amacıyla ağaçlandırma ve silvikültür teknikleri kullanılarak çevreye uyumlu hale getirilmesi işlemini”, şeklinde tanımlanmıştır.*

Yine aynı Yönetmeliğin Rehabilite başlıklı 17 maddesinde;

*“(1) İzin sahibi, madencilik faaliyeti yapacağı sahayı, rehabilitasyon projesine uygun olarak rehabilite etmek zorundadır.*

*(2) Rehabilite yapılacak alanın kullanım öncesi dönemde çoraklık ve verimsizlik gibi olumsuz nitelikler taşıyor olması, alanda rehabilite yapılmaması için gerekçe olarak gösterilemez.*

*(3) Rehabilite, madencilik faaliyetlerinin başlamasıyla birlikte başlar, madencilik faaliyetleri sırasında devam eder, izin bittiği tarihte rehabilitenin de bitirilmesi esastır. Bu tarihte rehabilitenin bitirilemediğinin heyetçe tespit edilmesi ve izin sahibinin talebi halinde bölge müdürlüğüne bir yıl ek süre verilir. Rehabilite için verilen bu ek sürede madencilik faaliyetine izin verilmez. Bu sürede bedellerin alınmasına devam edilir. Aksi halde bu işlem orman idaresince yapılır veya yaptırılır. Yapılan masraflar çevre ile uyum teminatından alınır. Bu bedelin yetersiz kalması halinde eksik kalan tutar izin sahibinden rızaen, ödememesi durumunda yasal yollarla tahsil edilir. ....*

*(5) Kazı gerektiren maden arama veya rehabilitasyon projesi istenmeyen tesis ve altyapı tesis izinlerinde madencilik faaliyetleri ile bozulan alan izin sahibince izin öncesi topoğrafik yapı ile uyumlu hale getirilir. ....*

*(7) İzin devredilmesi durumunda söz konusu alanın rehabilite sorumluluğu yeni izin sahibi için de aynen geçerlidir.*

*(8) İzin herhangi bir nedenle iptal edilmesi, rehabilite sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.” ....*

Takip ve kontrol başlıklı 19.maddesinde;

*“(1) Rehabilite çalışması yapılan alanlar bölge müdürlüğü tarafından takip ve kontrol edilir.*

*(2) İzin sahibi her yıl Eylül ayının sonuna kadar uygulama takvimine göre madencilik faaliyeti yaptığı alandaki rehabilite işleminin safahatı hakkında bölge müdürlüğüne ormancılık bürosu ya da bünyelerinde çalışan orman mühendisi ve/veya orman yüksek*

---

*mühendisi tarafından hazırlanan teknik raporu verir. Yeni verilen izinlerde iznin verildiği yıl içerisinde, teknik rapor istenmez. Teknik raporun, süresinde verilmemesi halinde teminat irat kaydedilir ,teknik rapor ve yenilenmiş teminat verilinceye kadar sahada çalışmasına müsaade edilmez.”*

Hükümleri getirilmiştir.

Bu hükümler uyarınca izin sahibi, madencilik faaliyeti yapacağı sahayı, rehabilitasyon projesine uygun olarak rehabilite etmek zorundadır. Maden sahasının, rehabilite süresi, izin başlaması ile başlar, faaliyet süresince devam eder ve nihayet iznin bittiği sürede rehabilite çalışması bitmelidir. Eğer bu süre içinde bitirilemezse bir sene ek süre verileceği ancak bu ek süre içinde madencilik faaliyetlerinin devam edemeyeceği yönetmelikte düzenlenmiştir.

Ayrıca maden izni herhangi bir nedenle iptal edilirse bu durum izin sahibinin rehabilite sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. İzin sahibi her yıl eylül ayının sonuna kadar uygulama takvimine göre madencilik faaliyeti yaptığı alandaki rehabilite işleminin safahatı hakkında Orman Bölge Müdürlüğüne (OGM), ormancılık bürosu ya da bünyelerinde çalışan orman mühendisi ve/veya orman yüksek mühendisi tarafından hazırlanan teknik raporu vermesi, Orman Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı olan Bölge Müdürlüklerinin ise Rehabilite çalışması yapılan alanları takip, kontrol ve koruma görev ve sorumluna sahiptir .

Yukarıda yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere işletilen bir maden sahasında rehabilitasyon çalışmalarının, maden işletme sahası izin süresi içerisinde bitirilmesi esas olup bitirilemediği taktirde, ancak bir yıl ek süre verilebilmektedir. Ancak maden sahalarının örnekleme denetimlerinde izinleri devam etmekle birlikte mevcut maden rezervinin tamamının alınması nedeniyle işletilemeyen veya işletme izni bitip yeni izin talebi sonuçlanmamış olan alanlar ile işletme faaliyetine devam eden ancak rezervi alınmış ve boşaltılmış izin dahilindeki kısmi alanların rehabiliteye elverişli olmasına rağmen rehabilitasyon projesine uygun herhangi bir rehabilite çalışmasının yapılmadığı tespit edilmiş olup yapılan değerlendirmede çalışmaların genellikle iznin son yılında veya ek süre içerisinde yapılmaya başlandığı,

Ancak bu durumda işletmeci fiili olarak sahadaki tüm rezervi aldığı ve şantiyesini kapattığından genellikle rehabilite çalışmalarını sahiplenmediği, çalışmanın uzun süreye yayıldığı veya hukuksal problemlere neden olduğu görülmüştür.

Oysa iznin başlangıcından itibaren sahanın durumuna göre işletmesi tamamlanmış alanların hızla rehabilite edilerek doğaya yeniden kazandırılması ve çevrenin istifadesine sunulabilmesi gerekir aksi takdirde rehabilitasyon çalışmalarının projesine uygun olarak zamanın da bitirilememesi, daha büyük bir zaman ve parasal maliyete neden olacağı gibi

---

çevre ve ekolojik yapıya da büyük zarar vereceği açıktır. Bu durum 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda belirlenen, "Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama" ilkesine aykırı düşecektir.

Kamu idaresi konu ile ilgili olarak "Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği"nin 16,17 ve19 uncu maddeleri uyarınca işlemlerin yürütüldüğünü, Genel Müdürlüğün 01.06.2020 tarih ve E.1037843 sayılı talimat ile; Maden sahalarındaki madencilik faaliyetleri ile rehabilitasyon çalışmalarının kontrol ve denetimi sonrası düzenlenen Teknik Raporların, proje alanı ve yapılan işlere ait özel bilgi ve belgelerin, ayrıntılı ve karakteristik bilgileri içerecek şekilde hazırlanması gerektiği, bölge müdürlüklerince izin sahalarına yönelik yıllık kontrol planlarının yapılarak bu planlar dahilinde gerekirse birden fazla izin sahalarının etkin kontrollerinin yapılmasını, bölge müdürlüklerine duyurulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak idari denetim ve kontrol mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işletilmesi, rehabilitasyon çalışmalarının belli bir çalışma programı kapsamında maden işletme faaliyeti sırasında da devam etmesi konusunda gerekli idari işlemlerin yapılması, ilgili yasal mevzuat ve kesin taahhüt senetlerinde Rehabilitasyon süreçleriyle ilgili izin sahibini bağlayıcı düzenlemelere gidilmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

### **BULGU 3: Orman Maden İzin Sahalarında Etkin Bir Denetimin Yürütülmemesi**

OGM taşra teşkilatını oluşturan 28 Orman Bölge Müdürlüğü görev alanında yer alan ve Orman Kanununun 16.ıncı maddesi gereğince izin verilen maden izin sahalarından örnekleme yöntemi ile seçilen 687 maden izin sahasının CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi) sistemi üzerinden bazılarının ise yerinde yapılan fiili denetimlerinde; sınır aşmaları, izinsiz yapılar ve izin amacı dışında kullanımlar tespit edilmiş olup, Kurum tarafından maden izin sahalarının kontrollerine yönelik etkin bir denetimin yürütülemediği görülmüştür. Ayrıca, Orman İşletme Şeflikleri tarafından izin sahalarına yönelik kontrollerde tutulan zabıtların Bölge İzin İrtifak Şube Müdürlüğüne süresinde iletilmediği incelenmiştir.

6831 sayılı Orman Kanununun 16.ıncı maddesinde; Devlet ormanları içinde maden aranması ve işletilmesi ile madencilik faaliyeti için zorunlu; tesis, yol, enerji, su, haberleşme ve altyapı tesislerine, fon bedelleri hariç, bedeli alınarak Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verileceği belirtilmiş ve aynı kanunun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 28'nci maddesinde ile izin sahalarının kontrol ve sorumluluklar belirlenmiştir. 20.3.2015 Tarih ve

---

29301 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmeliğin geçici 1.inci maddesinde; Kurumlar temel veri temalarını üç yıl içerisinde, tematik veri temalarını dört yıl içerisinde, yönetmeliğin hükümlerine uygun olarak uyumlaştırmak zorunda oldukları açıklanmıştır.

Buna göre, Orman Genel Müdürlüğü CBS (Coğrafi Bilgi Sistemleri) ne yönelik ürettiği tüm verileri kendi kurduğu ORBİS (Orman Bilgi Sistemine) girmektedir. ORBİS üzerinde, maden izin sahalarının uydu görüntüsü ile değerlendirilmesine yönelik .kml uzantılı harita formatında “Google Earth Pro” ile uyumlu dosyalar oluşturulmaktadır.

Maden izin sahalarındaki; sınır aşımaları, idare izni olmayan yapıları, izin amacı dışında kullanımları incelemek için OGM'nin kurduğu ORBİS üzerinde yer alan diğer modüllerden (tek zamanlı uydu görüntüsü, kadastral veriler vb.) referans olarak yararlanılmakta ancak yeterli olmamaktadır. Ayrıca, “Google Earth Pro” programında yer alan belli zaman aralıklarında çekilmiş uydu görüntüleri ile zaman ve mekansal olarak değerlendirmeler yapılmıştır.

Yapılan incelemede, maden izin sahalarının olurlarına yönelik harita girişleri tamamlanmış dosyalardan örnekleme seçilen .kml uzantılı 687 maden izin sahasından, 497 sahada 330 sınır aşımı olduğu, 49 idare izni olmayan yapılar yapıldığı, 31 sahada, izin amacı dışında kullanımlar olduğu, 78 sahada ise hem izin amacı dışında kullanılan idare izni olmayan yapılar yapıldığı ve 20 sahanın ise koordinatlarının sorunlu olduğu görülmüştür.

Kurum, maden izin sahalarına yönelik tespit edilen 497 sahadan 330' unda saha aşımı olduğunu bu aşımaların çoğunda suç tutanaklarının tutulduğu, bir kısmında hassas ölçümler nedeniyle tutanaklarının daha sonra ibraz edileceğini, bazılarında ise mevsimsel olarak tutanak tutulmadığı ve tutulduktan sonra gönderileceği, bir kısmının ise önceki yıllara ait tutanaklar olduğu, çok azında ağaçlandırma bedelinden bahsedildiği, çoğunun da savcılığa verilerek ilgili makamlara bildirildiğini ifade etmiştir. Ayrıca, 49 maden izin sahasında “idare izni olmayan yapılar”dan 3 adet sahada sorun olmadığını, 31 maden izin sahasında “izin amacı dışında kullanım”lardan 1 adet sahada sorun olmadığını ve 78 maden izin sahasında “hem idare izni olmayan yapılar hem de izin amacı dışında kullanımlar”dan 3 adet sahada sorun olmadığını belirtmiştir. Ancak maden izin sahalarına yönelik izinsiz yapılaşma ve farklı kullanımların dışında başkaca herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır. Hava şartları, terör ve sağlık koşulları nedeniyle de 27 maden izin sahasında inceleme yapılamadığı belirtilmiştir. Ayrıca, maden izin sahalarına yönelik eksik olan veri girişlerinin bölge müdürlüklerince tamamlanması için çalışmaların devam ettiği, öte yandan; zabıtlar, tutanaklar, iptal edilen alanlar, yargıya intikal etmiş alanlar ve rehabilitasyon alanlarının sisteme yüklenme

çalışmaları için gerekli arayüz çalışmalarına devam edildiği tamamlanmasında kullanıma geçileceği ifade edilmiştir.

Kurumun, maden izin sahalarına yönelik 46 adet maden izin sahasında “idare izni olmayan yapılar” olduğu, 30 maden izin sahasında “izin amacı dışında kullanımlar” olduğu ve 76 maden izin sahasında ise “hem idare izni olmayan yapılaşmalar hem de izin amacı dışında kullanımlar” yapıldığı tespiti ile ilgili olarak herhangi bir işlem yapmadığı (Tablo 8) anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, maden izin sahalarında istenen; sınır aşımına yönelik yapılan tespitlerde özellikle ağaçlandırma bedeli ve arazi kullanım bedellerinin bildirilmediği, idare izni olmayan yapılar, izin amacı dışında kullanımlar gibi iş ve işlemlerle ilgili kontroller idarece yıllık yapılan denetimler ile birlikte değerlendirildiğinde yapılan kontrollerin işlevsel olmadığı, ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı risk odaklı kontrol edilemediği görülmüştür.

Maden izin sahalarında kontrol denetiminin yeterince yapılamadığı konusu geçmiş yıl Sayıştay Denetim Raporlarında yer almış olup, kurumca talimat ve uyarılar yapılmasına rağmen gelinen noktada, kontrollerin iyileştirilmesi ile ilgili gereken sonuçların alınmadığı değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak; idarece 330 maden izin sahasında sınır aşımaları tespit edilmiş gerekli hukuki işlemlerin başlatıldığı ancak ağaçlandırma ve arazi kullanım bedelleri tespitinin muhasebeye intikalinin sağlanmadığı, 49 izin sahasından 46 sında “idare izni olmayan yapılar” olduğu 31 izin sahasının biri dışında “izin amacı dışında kullanımlar” olduğu, 78 maden izin sahasından üçü dışında “hem idare izni olmayan yapı hem de izin amacı dışında kullanımlar” olduğu, ayrıca 27 maden izin sahasında ise çeşitli nedenlerle idarece inceleme yapılamadığı anlaşılmış olup, bunların tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği değerlendirilmiştir.

**Tablo 8: Bölgeler Bazında Maden İzin Sahalarında Yapılan Tespitlerin İcmali**

Orman Bölge Müdürlüğü	ORBİS Girilen	ORBİS Haritaları Tam	Örnekleme İle İncelenen	İdare İzni Olmayan Yapılar	İzin Amacı Dışında Kullanımlar	İdare İzni Olmayan Yapılar ve İzin Amacı Dışında Kullanımlar
Adana	249	120	21	5	1	
Amasya	416	210	38	7	5	2
Ankara	178	70	15	6		
Antalya	412	204	30	2	3	3

Artvin	132	93	10	2		
Balıkesir	393	202	25	2		2
Bolu	113	77	24			2
Bursa	828	639	38		2	3
Çanakkale	400	189	24	4	2	
Denizli	332	210	45	2		6
Elazığ	278	142	37			19
Eskişehir	254	171	31	1		4
Giresun	191	102	14	1		2
İsparta	574	320	31			7
İstanbul	485	235	32		3	7
İzmir	480	307	37	2		4
Kahramanmaraş	466	313	27	2	5	2
Kastamonu	276	83	13	1	4	2
Kayseri	257	138	24	1		3
Konya	289	95	18	1		2
Kütahya	278	28	8		1	
Mersin	536	198	33	1	2	5
Sakarya	240	157	27	1		1
Şanlıurfa	244	189	30		2	
Zonguldak	332	243	17	5		
<b>Toplam</b>	<b>8633</b>	<b>4735</b>	<b>649</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>76</b>

#### **BULGU 4: İzinli Maden İşletme Ve Tesislere İlişkin Sahalarda Koordinatlı Sınır Köşe Noktalarının Standartlara Uygun Olmaması**

Orman Genel Müdürlüğü faaliyet alanında yer alan 6831 sayılı Orman Kanununun 16 ıncı maddesine istinaden izin verilen maden sahalarının örnekleme usulü ile yapılan fiili ve fiziki denetimlerinde;

Maden işletme sahalarının büyük bir çoğunluğunda izin alanını ve koordinatları belirleyen köşe noktalarının mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

18.04.2014 tarih ve 28976 sayılı Resmi Gazete yayınlanan Orman Kanununun 16 ıncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği nin 7 inç maddesinin 3 üncü bendinde;

“ (Değişik:RG-19/4/2015-29331) Madencilik faaliyetine başlanılmadan önce izin sahibine, maden işletme ile tesis izin alanları, maden stok alanı, pasa döküm alanı, verimli toprak depolama alanı ve atık barajı izin sahasının sınırlarının köşe noktalarına zeminden en az iki metre yükseklikte koordinat değerleri belirli sabit işaretler tesis ettirilir. İki nokta arası 25 metreden fazla olamaz. Sabit işaretler izin süresi ve rehabilite izleme sürecinde muhafaza edilir. Aksi halde madencilik faaliyetine müsaade edilmez.”

Hükmü getirilmiştir.

Yine aynı Yönetmeliğin “İzin Sahalarının Kontrolü Ve Sorumluluk” başlıklı 28 inci

maddesinde Kurumca; İzin sahalarının takvim yılı içinde en az bir defa dosya ve arazi üzerinde heyetçe kontrol edilerek tutanak tanzim edileceği, takvim yılı içinde kontrol edilen izinlerin yüzde ikisi Bölge Müdürlüklerince, ayrıca incelemeye tabi tutulacağı ve izin sahaları koruma ekiplerince periyodik olarak kontrol edileceği belirtilmiştir.

Bu hüküm uyarınca izinli sahaların sınırlarını belirleyen koordinat noktalarının, en az iki metre yükseklikte ve 25 metre aralıklarla sabit beton veya demir kazık çakılarak tespit edilmesi gerekirken bazı alan uygulamalarında, köşe nokta kazıklarının toprak seviyesinde, bazılarının ise toprak seviyesinden, yaklaşık bir metre yükseklikte olduğu incelenmiştir. Bu durum sahanın doğal yapısı (ağaçların büyümesi vs) ve coğrafyası nedeniyle, koordinat noktalarının zaman içerisinde görünürlüğüne kaybetmesi, iç ve dış nedenlerle zarara uğraması vs nedenlerle sahanın hassas ölçümünün yapılamaması ve saha aşımı gibi risklere neden olabilecektir.

Kamu idaresince yapılan tespitlerde levhaların ve işaretlerin çoğunlukla yöre halkı ve çobanlar tarafından söküldüğü, bazılarının arazi şartları ve mevsimsel etkiler nedeniyle devrildiği, veya orman bitki yapısı nedeniyle dışardan görülemediği tespit edilmiş olup, saha kontrollerinde eksik olan sabit koordinat işaretlerinin ivedilikle sahaya tesis edilmesi gerektiği 01.06.2020 tarih ve E.1037843 sayılı Genel Müdürlük talimatı ile, bölge müdürlükleri uyarılmıştır

Sonuç olarak yukarıda belirtilen Yönetmeliğin 7/3 üncü maddesindeki izinlere ilişkin, sahaların sınırlarını belirleyen, koordinat köşe noktalarının sahanın coğrafi ve çevresel vaziyetine göre standart oluşturularak en az iki metre yükseklikte ve en fazla 25 metre aralıklarla sağlam yapıda temeli beton ve kazık köşe noktalarının oluşturulması veya sahanın kafes tel çit ile çevrilmesi için gereken idari işlemlerin yerine getirilerek mevzuata uygunluğunun sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir

#### **BULGU 5: Kadastro Çalışmaları Tamamlanmış Orman Alanının %16'sının Tapuya Tescil Edilememesi Nedeniyle Ormanların Etkin Korunamaması**

Orman Genel Müdürlüğü “*Kadastro Envanter Verilerine*” göre, 1937 yılından günümüze kadar kadastro tamamlanan 24,5 milyon hektar ormanlık alandan 4 milyon hektar alanın tapuya tescil edilemediği görülmüştür.

2019 yılı sonu itibarıyla, gerek Orman Genel Müdürlüğü'nün tek başına gerek Kadastro Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) ile beraber yürüttüğü kadastro çalışmaları neticesinde, kadastro tamamlanan 24,5 milyon



hektarlık kısmın %84'ünün tapuya tescili sağlanmış, kalan %16'lık kısım ise henüz tapuya tescil edilememiştir.

Orman kadastrosu (orman sınırlaması); mevcut orman varlığının yetkilendirilmiş teknik heyetler tarafından haritalama metotları ile sınırlarının belirlenmesi; tapuya tescili ise sınırlaması yapılmış orman alanlarının resmi olarak kütüğe kaydedilmek suretiyle sınırının kesinleşmesi anlamına gelmektedir. Ormanın devamlılığının korunması ve ormancılık çalışmalarının verimli bir şekilde yapılabilmesi orman kadastrusunun yapılmasına bağlıdır.

Kadastro çalışmalarındaki ana amaç mülkiyet sorunlarını çözmeye yöneliktir. Tescilin tamamlanamaması kadastro çalışmalarının amacına ulaşmaması anlamına gelmektedir.

Orman kadastrosu ve genel kadastronun değişik zamanlarda farklı birim ve kanunlara göre yapılmış olmasından kaynaklanan farklılıklar nedeniyle bu iki kadastro aynı tapu sicilinde örtüşmemektedir. Tescil bekleyen birimlere ait fenni hataların TKGM ile birlikte düzeltilmesi için, 2018 yılında, 3402 sayılı Kadastro Kanunu'un 4 üncü maddesinde değişiklik yapılmıştır. Ayrıca ek fıkrada, TKGM'nin, teknik işlerinin bir kısmını veya tamamını, giderleri Orman Genel Müdürlüğü tarafından TKGM Döner Sermaye İşletmesi hesabına yatırılması kaydıyla ihale yoluyla yaptırabileceği hükme bağlanmıştır. Bu hükümlere göre, tescil çalışmaları TKGM ile birlikte yapılmaktadır.

Orman kadastro çalışmaları ile arazi kadastro çalışmalarının ayrı ayrı yürütülmüş olmasından kaynaklanan teknik ve hukuki problemlerin çözümü için 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nda 5304 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeden sonra, çalışmaların eş zamanlı yapılmaya başlandığı görülmüştür. 6495 sayılı Kanun ile getirilen ek hükümlerden sonra, iki kurumun ortak çalışmasının önü açılmıştır ancak bu düzenlemeler halen yetersizdir. Çünkü iki kurum tarafından kadastrosu yapılan aynı yer için 6292 sayılı Kanun gereği bir protokol yapılmış olsa dahi fenni hatalar sebebiyle ilerleme kaydedilememektedir.

Daha önce yapılan çalışmalar, özellikle hazırlanan haritaların tescil mevzuatlarına uygun olmamasından dolayı TKGM tarafından iade edilmiştir. Son yasal düzenlemelerle TKGM ile birlikte çalışma yapılmak suretiyle, tescil miktarlarının arttığı gözlenmektedir. Buna karşılık halen kadastrosunu tamamlanmış alandan tescil edilmemiş %16 oranında orman alanı bulunmaktadır.

<u>Yıllar</u>	<u>Kümülatif Orman Kadastro (Ha)</u>	<u>Kümülatif Tescil (Ha)</u>

1937-2002	12.042.381	4.449.700
2003-2019	12.457.619	16.050.300
Toplam	24.500.000	20.500.000 (%84)

Orman kadastro yapıldığı halde, çeşitli teknik nedenlerle tescil bekleyen kadastro birimlerinin tescillerinin sağlanabilmesi için TKGM ile 06.05.2016 ve 21.11.2018 tarihli protokoller imzalanmıştır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 4'üncü maddesi 13'üncü fıkrası kapsamında sayısallaştırma/yenileme ihalesi 2016, 2017 yıllarında 22/a (yenileme) kapsamında 510 birim; 2018 ve 2019 yıllarında ise güncelleme çalışmaları kapsamında 1791 birim olmak üzere; toplam 2301 birimin birimin sayısallaştırma/yenileme/güncelleme ihalesi TKGM tarafından yapılmış, fakat çalışmalar tamamlanmamıştır. Kalan birimlerin ihalesi için TKGM'ye 2019 yılının sonunda 102.5 milyon TL aktarılmış olup, ihale süreci devam etmektedir.

Yapılan incelemede; kadastro komisyonlarının çalışma koşullarının güçlüğü, teknik ve hukuki nedenlerle tescil ve 2/B programlarının tamamlanmadığı görülmektedir. Ülke genelinde toplam 52.049 kadastro biriminden, sınırlarında orman alanı bulunduğu tespit edilebilen 27.415 birimde (belde, mahalle veya köy) orman kadastro çalışmaları tamamlanmıştır.

Orman kadasrosu tamamlanan toplam 27.415 birimden, 21.181'inde (belde, mahalle veya köy) Orman Kanunu'nun (3302 sayılı Kanun ile değişik) 2/B uygulaması yapılmış ve 620.000 hektar saha orman sınırları dışına çıkarılmıştır. Orman kadastro başmühendislikleri tarafından 2/B uygulamasında yani orman sınırları dışına çıkarma işlemlerinde, 6.234 birimin çalışmaları devam etmektedir.

Orman Kanunu'nun Ek-16 madde uygulaması yapılmış, İstanbul İli'nde 216.493,54 m<sup>2</sup>, İzmir İli'nde 40.650,25 m<sup>2</sup>, Kütahya İli'nde 535.001,89 m<sup>2</sup>, Adana İli'nde 1.295.850,39 m<sup>2</sup>, Manisa İli'nde 75.390,31 m<sup>2</sup>, Kocaeli İli'nde 824.254,88 m<sup>2</sup>, Mersin İli'nde 938.741,36 m<sup>2</sup> lik alan olmak üzere toplam 3.926.382,62 m<sup>2</sup> alan orman sınırları dışına çıkarılmış, buna karşılık 7.948.101,62 m<sup>2</sup> alanın tahsisi alınmıştır.

Aşağıdaki tablolarda, kadastro tamamlandığı halde tescili sağlanamayan birimlerin bölge müdürlüklerine göre dağılımı ile ek 16 madde kapsamında tahsis edilen ve çıkarılan alanlar gösterilmiştir.

**Tablo 9: Kadastro Tamamlandığı Halde Tescili Sağlanamayan Birimlerin Bölge Müdürlüklerine Göre Dağılımı**

Bölge Müdürlüğü	Birim Adedi	Bölge Müdürlüğü	Birim Adedi
Adana	40	Isparta	41
Amasya	9	İstanbul	54
Ankara	93	İzmir	97
Antalya	9	Kahramanmaraş	125
Artvin	0	Kastamonu	29
Balıkesir	77	Kayseri	0
Bolu	115	Konya	15
Bursa	42	Kütahya	45
Çanakkale	81	Mersin	20
Denizli	97	Muğla	21
Elazığ	0	Sakarya	93
Erzurum	0	Şanlıurfa	38
Eskişehir	59	Trabzon	0
Giresun	0	Zonguldak	5
		<b>Toplam</b>	<b>1205</b>

**Tablo 10: Ek 16 Madde Kapsamında Tahsis Edilen Alanlar Cetveli**

İl	İlçe	Mah.	Yüzölçümü m <sup>2</sup>
1 Adana	Tufanbeyli	Cumhuriyet	3.078.035,00
2 Adana	Tufanbeyli	Akpınar	1.137.200,00
3 İzmir	Ödemiş	Bademli	2.469.934,51
4 Kütahya	Merkez	Seydi Köyü	480.251,86
5 Kütahya	Aslanapa	Emrez Köyü	782.680,25
			<b>7.948.101,62</b>

**Tablo 11: Ek 16 Madde Kapsamında Çıkarılan Alanlar**

İl	İlçe	Mahalle	Yüzölçümü m <sup>2</sup>
1 Adana	Ceyhan	Sarımazı	412.168,07
2 Adana	Ceyhan	Kurtpınarı	883.682,32
	<b>Toplam</b>		<b>1.295.850,39</b>
3 Manisa	Yunusemre	Emlakdere	75.390,31
	<b>Toplam</b>		<b>75.390,31</b>
4 İstanbul	Sultanbeyli	Hasanpaşa	82.281,32
5 İstanbul	Sultanbeyli	Mecidiye	120.775,16
6 İstanbul	Maltepe	Büyükbakkalköy	13.437,06

		<b>Toplam</b>		<b>216.493,54</b>
7	Kocaeli	Dilovası	Çerkeşli (Fatih)	7.005,39
8	Kocaeli	Dilovası	Çerkeşli (Cumhuriyet)	82.482,46
9	Kocaeli	Dilovası	Çerkeşli (Turgut Özal)	149.548,71
10	Kocaeli	Dilovası	Çerkeşli (Orhangazi)	186.718,40
11	Kocaeli	Dilovası	Çerkeşli (Mimar Sinan)	199.235,12
12	Kocaeli	Dilovası	Tavşancıl-1(Kayapınarı-1)	110.096,81
13	Kocaeli	Dilovası	Diliskelesi	57.542,43
14	Kocaeli	Başiskele	Yuvacık	31.625,56
		<b>Toplam</b>		<b>824.254,88</b>
15	İzmir	Gaziemir	Sarnıç (Atıfbey)	17.151,44
16	İzmir	Aliağa		23.498,81
		<b>Toplam</b>		<b>40.650,25</b>
17	Kütahya	Tavşanlı	Çobanköy	535.001,89
		<b>Toplam</b>		<b>535.001,89</b>
18	Mersin	Tarsus	Kurbanlı	938.741,36
		<b>Toplam</b>		<b>938.741,36</b>
		<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>3.926.382,62</b>

Yukarıda belirtilen hüküm ve açıklamalar gereğince, kadastrosu tamamlanan ormanlık alanların tapuya tescil edilmemesinin ve 2/B uygulamalarının sonuçlandırılmamasının ormanların korunmasını olumsuz etkilediği ve ormancılık çalışmalarında ekonomik kayıplara yol açtığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, orman kadastrosu tescil işlemlerinin tamamlanması için TKGM ile işbirliğinin geliştirilmesi ve kadastro komisyonlarının çalışmalarını kolaylaştıran önlemlerin alınması ile tescilsiz yerdeki fenni hataların orman kadastro başmühendisliklerince düzeltilerek birimlerin tescil işlemlerinin hızlı bir şekilde bitirilmesi gerekir.

#### **BULGU 6: İzin ve İrtifak İşlemlerinde, Kamu Yararının Somut Olarak Belirlenmesine Yönelik İkincil Düzenlemelerin Yapılmaması ve Kurum Görüşlerinin Ruhsat Belgesinden Sonra Alınmasının Ormancılık ve Madencilik Faaliyetlerini Olumsuz Etkilemesi**

İzin ve irtifak işlemlerinde, kanunların öngördüğü kamu yararının somut olarak belirlenmesine yönelik ikincil düzenlemelerin yapılmadığı ve maden sahalarının işletilmesine ilişkin alınması gereken kurum görüşlerinin, maden ruhsat belgesinden sonra alınmasının ormancılık ve madencilik faaliyetlerini olumsuz etkilediği görülmüştür.

Anayasa'nın 169 uncu maddesinde, ormanların korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa, kamu yararının varlığı halinde,

---

ormanların irtifak hakkına konu olabilmesine izin vermektedir. İlgili kanunlarda da, ormanlar üzerinde her türlü izin ve irtifak hakkı iş işlemlerinde kamu yararının esas alınacağı belirtilmiştir.

Madencilik faaliyetlerine, 3213 sayılı Maden Kanunu uyarınca verilen maden ruhsatlarına istinaden izin verilmektedir. OGM, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) tarafından verilen ruhsatlar dâhilinde orman alanlarında izin vermektedir. MAPEG sadece ruhsat istenen alanın muhafaza ormanı alanı içinde kalması halinde kurum görüşü sormakta, onun dışında kurum görüşü sorulmadan ruhsat verilmektedir.

Ormanlardaki maden izni talepleri 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16, 17 ve 18 inci maddeleri ve bu maddeler uyarınca hazırlanan yönetmelikler kapsamında değerlendirilmektedir. 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17 nci maddesine göre ise, yine "kamu yararı ve zaruret olması halinde" denilerek; ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğal gaz, altyapı, katı atık bertaraf tesisleri, sanatoryum, baraj, gölet ve mezarlıklar ile devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ormanlık alanlarda yapımına ve bu alanların kullanımına izin verilmektedir. Fakat uygulamada bu durum, istisna olarak değil, genel bir durum gibi gerçekleşmektedir. Ayrıca, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8 inci maddesi gereğince kültür ve turizm, koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerindeki orman sayılan alanlarda Kültür ve Turizm Bakanlığı adına tahsisler yapılmaktadır.

İzin ve irtifak haklarıyla ilgili olarak yapılan düzenlemelerde, müracaatların değerlendirilme sürecinde yapılacak iş ve işlemler arasında kamu yararını tespitine yönelik hükümler ayrıntılı düzenlenmemiştir. Söz konusu düzenlemelerde, izinlerin "kamu yararı ve zaruret bulunması halinde" verileceğinden söz edilmektedir. Fakat yasada öngörülen kamu yararı ve zorunluluk yönlerinden değerlendirmelerin bu konudaki analiz ve raporlara dayalı olarak yapılmadığı görülmektedir.

Ekonomik yararı sayısal kriterlerle ifade edebilmek mümkün iken, kamu yararı kavramı, genellikle, yasalarla tanımlanmış hak ve çıkarlar gibi zor ölçülebilir ya da ölçülemez normatif kriterler cinsinden ifade edilmektedir. Bu nedenle ekonominin yanısıra, topluma ve çevreye etkileri açısından da analizler yapılmalıdır.

2010 yılına kadar ormanlık alanlardaki maden izinleri 3213 sayılı Maden Kanunu'na tabi iken, 2010 yılında yapılan kanun değişiklikleri ile ormanlık alandaki maden izinleri 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine tabi olmuştur.

---

Orman Kanunu uyarınca ormanlarda verilen izinler, “16 ncı Maddenin Uygulama Yönetmeliğine” göre, gerekli olan kurum görüşleri ile başvuru yapılması halinde ve izin verilmesinde kısıtlayıcı bir faktör olmaması halinde verilmektedir. Bu uygulamayla, izin yetkisi OGM’ye ait olduğu halde, Maden Kanunu uyarınca maden ruhsatının alınması ve kurum görüşlerinin olumlu olması durumunda, OGM tarafından izin başvuruları olumlu sonuçlandırılmaktadır.

*Orman Kanunu’nun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği’nde izin müracaatında istenen belgeler arasında "ruhsat" bulunmakta olup, ruhsat alanında maden arama, maden işletme veya hammadde üretimi için ormanlık alanlarda verilen izinlerde bu ruhsata dayalı olarak madencilik faaliyetleri için gerekli ve orman alanı içinde yapılması zorunlu tesislere ve altyapı tesislerine ruhsat alanı içinde, talep edilen alanın altyapı tesislerinin ruhsat alanı içinde yapılması uygun alan bulunmadığının heyetçe tespit edilmesi halinde ruhsat alanı bitişiğinde izin verilebileceği Yönetmeliğin 7 nci maddesinin 5 inci fıkrasında belirtilmektedir.*

Belgeleri tamamlayan her başvuru sahibine izin verilmektedir. Bununla birlikte, Anayasa ve ilgili kanunlarla Orman Genel Müdürlüğe verilen yetki ve sorumluluk gereği, başvuru sahibinin sunduğu tüm gerekli belgelerin yanında, verilecek izinlerde kamu yararı bakımından önceden belirlenmiş kriterlere göre değerlendirme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Denetimimizde, izin raporlarında, madencilik faaliyetlerinden sağlanacak “ekonomik yarar” ile oluşacak “ekolojik ve toplumsal kayıpların” karşılıklı değerlendirilmediği görülmüştür. İzin ve irtifak hakkı işlemlerinde, ormanlarda madencilik faaliyeti için kullanılan alanlarda, ormanların uğrayacağı zararların ekonomik analizi ile çıkacak madenlerin getirisi ile sosyal etki değerlendirmeleri yapılmamaktadır.

Ormanlar bir yandan aktif kullanım değerleri (odun üretimi, odun dışı orman ürünü üretimi, rekreasyonel olanak sunma, ..vb.), diğer yandan pasif kullanım değerleri (toprak koruma, su rejimini düzenleme, sel ve çığlardan koruma .. vb.) üretmektedir. Ayrıca ormanın, sadece ağaç olmayıp, geniş, dinamik, canlı ve cansız varlıkların bir düzen içerisinde yaşamlarını sürdürdükleri bir yaşam birliği olarak eşsiz ekolojik değere sahip olduğu açıktır. Nitekim orman; “Belirli bir büyüklüğün üzerindeki alanda, kendine özgü bir iklim yaratabilen, belirli bir yükseklik, yapı ve sıklıktaki ağaçlar, ağaççık, çalı ve otsu bitkiler, yosun eğrelti ve mantarlar, toprak altında ve üstünde aşayan mikroorganizmalar, çeşitli böcek, hayvan ve kuşlarla toprağın birlikte oluşturduğu ve önemli bir karbon depolama

---

*potansiyeli olan doğal ya da yapay yolla tesis edilen karasal ekosistem” olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, orman içerisinde ağacın da olduğu bir yaşam birliği; ekosistemdir.*

Her ne kadar, izin verilen maden işletmeleri için “ÇED Olumlu Raporu” ya da “ÇED Gerekli Değildir Belgesi” düzenlenmekle birlikte, bu raporlar izne konu koordinatları belirli alanlar için kısım kısım hazırlandığından ve Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğine göre stratejik çevresel etki değerlendirme raporları olmadığından ormanların bütünü hakkında çevresel sonuçlar ortaya konulamamaktadır.

Orman izinlerinin kapsamlı değerlendirmeler yapılmaksızın verilmesi orman ekosisteminde geri dönüşü mümkün olmayan zararların oluşmasına neden olabilmektedir. Orman ekosistemin korunması ve sürdürülebilirliğin sağlanması konularındaki dengenin sağlanması ancak detaylı inceleme süreçleri ile mümkündür. Kuşkusuz madenciliğin ekonomiye katkıları oldukça önemlidir. Fakat yer seçimlerinin sürdürülebilir kalkınma anlayışı içerisinde orman ekosistemine etkisi de ortaya konularak, belli kriterler çerçevesinde yapılması gerekir.

Her yıl Dönemsel İstatistik Programı üzerinden verilen izinlerin takip edilmekle ve ORBİS e-İzin modülünde giriş yapılan izinlerin istatistiki bilgilerine ulaşılabilmeyle beraber, izin taleplerini bütün halinde değerlendirmeye tabi tutacak şekilde kayıtların oluşturulmadığı görülmüştür. Örneğin; taşocağı ruhsatı verilen yerlerin nasıl belirlendiği, söz konusu alanların yer seçiminde hangi ölçütleri esas alındığı, taşocaklarının ne kadar bir orman alanında, kaç adet orman alanının kaybına neden olduğu bilinmemektedir. OGM, bu konudaki istatistiksel bilgileri belirli aralıklarla açıklamalıdır. Bunun için madencilikle ilgili kurumlar arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

Ayrıca, maden ruhsatları, orman alanına ya da sit alanı, turizm bölgesi veya millî park alanına rastlayabilmektedir. Maden Kanunu ve diğer ilgili Bakanlıkların mevzuatının çatışması sorun yaratmaktadır. Bu nedenle, baştan Maden İşleri Genel Müdürlüğüne müracaat edilen alanın orman, kültür, sit alanı veya tarım alanı olduğunun koordinatlarıyla birlikte coğrafi bilgi sisteminden görülerek maden ruhsatlarının verilmiş olması gerekir.

Bazı maden sahaları içerisinde sit alanları olduğu görülmektedir. Yapılan incelemede; daha önce maden sahası olarak kullanılan ve çalışma yapılan bazı ocaklardaki yeni işletmelere, yine izin belgelerinin verildiği; fakat Kültür ve Turizm Bakanlığınca, kültür

---

varlığı ve sit alanı bulunduğu gerekçesiyle, faaliyetlerinin durdurulduğu görülmüştür. İşletme sahipleri de mağduriyete uğradığı için yeni izin taleplerinde kurum görüşlerinin önceden alınmasına ihtiyacı duyulmaktadır.

Orman alanlarında verilecek izin ve irtifak hakkı taleplerinde; OGM tarafından oluşturulan bir heyet tarafından söz konusu orman alanında gerekli incelemeler yapılarak, orman ekosisteminin bütün alınmasını sağlayacak analizin yapılmasıyla, kamu yararı kararına ilişkin olarak gerekçeli bir rapor hazırlanması gerekir.

Sonuç olarak; iki önemli doğal kaynak olan orman ve maden arasındaki kamu yararında her iki doğal kaynağı koruyacak yasal düzenlemeler bulunmakla birlikte, bunların uygulamaya aktarılması için kamu yararı kavramının somut olarak belirlenmesine yönelik düzenleyici hükümlere ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 7: Uluslararası Norm ve Standartlara Uygun Bir Ulusal Orman Envanterinin Bulunmaması**

Türkiye’de, ormanların mevcut durumunun ortaya konması, zaman içerisinde meydana gelen değişimlerin izlenebilmesi ve orman kaynakları hakkında sağlıklı bilgilerin elde edilmesinde en etkin yöntem olan Ulusal Orman Envanterinin mevcut olmadığı görülmüştür.

Ormanlar, Türkiye’nin en önemli doğal kaynaklarından. Ulusal Orman Envanteri (UOE); ormanların alan, miktar ve zamana bağlı değişimlerini ulusal düzeyde sürekli izleme çalışmalarıdır. Değerlendirme ve uluslararası karşılaştırmalara olanak vermek amacıyla, bu izlemelerin belirli norm ve standartlara göre toplanan envanter bilgilerine dayanması öngörülmektedir.

UOE çok geniş biyolojik ve sosyo-ekonomik değişkenleri kapsamakta ve bu yüzden bir ülkenin tamamı için geniş ve bütüncül bir bakış sağlamaktadır. Ülkemizde amenajman planları bulunmakla beraber, bu planlar ormandan alınması gereken hasılat miktarını, yerini, yıllarını ve sırasını kararlaştırmak amacıyla yapılmaktadır. Amenajman planlarında biyolojik ve sosyo-ekonomik değişkenler olmadığı gibi, meşçere bilgileri uluslararası norm ve standartlara uygun olarak toplanmamaktadır. Bu planlardaki örnekleme alanlarının sayısal yoğunluğu ve aralık UOE’nin yapılmasına göre daha fazla olsa da 10-20 yıl önceki verilere dayanmaktadır.



Orman Genel Müdürlüğünün kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usuller, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş olup, ilgili Kararnamenin 334 üncü maddesinde; orman kaynaklarını; ekolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel faydalarını dikkate alarak, bitki ve hayvan varlığı ile birlikte, ekosistem bütünlüğü içinde idare etmek, katılımcı ve çok amaçlı şekilde planlamak, Orman Genel Müdürlüğünün başlıca görevleri arasında sayılmıştır.

Ormanların korunması ve ormanlardan yararlanılması için planlama bir zorunluluktur. Türkiye’de orman kaynakları hakkındaki tüm bilgiler, amenajman planlarından alınmaktadır. 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 26 ncı maddesi uyarınca, ormanların işletilmesi amenajman planlarına göre gerçekleştirilmektedir. Ekosistem Tabanlı Fonksiyonel Orman Amenajman Yönetmelik ve Tebliği yürürlükte olmasına ve ekonomik, ekolojik ve sosyokültürel ana fonksiyonlu ormanlar olarak ayrılmasına rağmen, uluslararası standartlara uygun envanter kayıtları mevcut değildir.

Amenajman Yönetmeliği’ne göre, orman işletme şefliklerinde, 10-20 yıllık sürelerle orman amenajman planları hazırlanmaktadır. Orman işletmeciliğinde, üretim alanı olarak ağaç artım ve büyüme potansiyellerinin bilinmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ormanlardaki örnek alanlarda alan, servet, artım, ağaç türü, verimlilik ve kapalılık durumlarını içeren veriler sayısal ortamda değerlendirilerek amenajman planları ortaya çıkmaktadır. Yılda ortalama 1,5-2,5 milyon hektar orman alanının amenajman planlarının yenilenmesi suretiyle 10 yıllık planlar elde edilmektedir.

Ancak, 10’ar yıl ara ile geçici deneme alanlarındaki ölçüm ve gözlem sonuçlarını temel alarak yapılan envanter çalışmaları arasında herhangi bir bağın bulunmadığı görülmektedir. Bu nedenle, bir önceki plan dönemi ile bir sonraki plan dönemi arasında ormanın yapısında meydana gelen değişimlerle ilgili güvenilir bilgilerin elde edilmesi ve sağlıklı bir biçimde izlenmesi oldukça güç olmaktadır. Hatta bazı bölgelere ait veriler 20 yıl öncesine ait olabilmektedir. Örneğin; 2015 yılına ait orman alanı verileri gerçekte 2005-2015 yılları arasını kapsamaktadır.

Orman envanteri, sadece küçük bir bölgede örnek alanlara dayalı meşçere ölçümlerini değil; orman kaynaklarının durumu, kullanımı, yönetimi ve gelişimine ilişkin ulusal düzeydeki bilgileri rapor etmektedir. Dolayısıyla, Ulusal Orman Envanteri ile Amenajman Orman Planları arasında önemli ölçüde farklar olduğu görülmektedir. Bu farklar şunlardır:

1- Orman amenajman planlarındaki uzun yıllar itibariyle toplanan yerel istatistiksel bilgiler, ulusal düzeyde ihtiyaç duyulan doğru ve güncel bilgileri vermemektedir.

2- Orman yangınları, böcek, mantar afetleri, kaçak kesimler ve diğer orman zararları, orman kaynaklarının etkili bir izleme sistemine gerek bulunduğunu ortaya koymaktadır. Mevcut sistemle orman örtüsünde kısa zamanda meydana gelen değişikliklerin sayısal olarak tespit edilmesi oldukça zordur.

3- Odun ve odun dışı orman ürünleri ve hizmetlerinin bugünkü ve gelecekteki planlama çalışmalarını ulusal ve bölgesel düzeyde gerçekleştirebilmek için güvenilir güncel bilgilere ihtiyaç vardır.

4- Türkiye ormanları için mevcut istatistik bilgileri doğal ve yapay yoldan gelmiş devlet ormanlarına aittir. Devlet ormanları dışındaki kavak plantasyonları ile İç ve Doğu Anadolu'daki galeri ormanları hakkındaki mevcut bilgiler yeterli değildir. Bu durum hem odun işleyen endüstri ve hem de özel ağaçlandırma yapanların yanlış yönlendirilmesine neden olabilmektedir.

5- Helsinki ve Kyoto protokollerini imzalayan Türkiye, orman kaynakları konusunda uluslararası standartlara uygun bilgi üretmek zorundadır.

6- Ulusal Orman Envanteri ile; biyolojik çeşitlilik envanteri; yetişme muhiti envanteri; sağlık durumu envanteri; canlı kütle envanteri; ölü odun ve karbon envanteri; diri örtü envanteri gibi Amenajman Orman Planlarında bulunmayan envanterler de yapılmaktadır.

OGM tarafından envanter çalışmaları çeşitli konularda genellikle proje bazında yürütülmekte ve envantere ilişkin kimi veriler elde edilmektedir. Örneğin; "Hava kirliliğinin ve iklim değişikliğinin ormanlar üzerine olan etkilerini izleme"; "Ormanların sağlığı canlılığı ve bütünlüğü" ya da Avrupa Birliği normlarına göre; "her türlü orman yapısında ve toprakta tutulan karbon miktarı ve oksijen üretimi" gibi.

Ancak, Dünya orman kaynaklarının değerlendirilmesi ve izlenmesinden sorumlu Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatına (FAO) bağlı Orman Kaynaklarının Değerlendirilmesi (FRA) teşkilatı, 3 ayrı bildirim düzeyinden en güvenilir olan Ulusal Orman Envanteri verilerini kabul etmektedir. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerin tamamı, gelişmekte olan ülkelerin ise çoğu ulusal orman envanterlerini tamamlamıştır.

Ulusal Orman Envanterinin ön şartlarından biri, ormanların tanımlanmasıdır. OGM

verilerine göre, Türkiye'nin ormanlık alanı 22,7 milyon hektar olarak kabul edilmektedir. Bu tanım tamamen hukuki bir tanımdır. Türkiye'nin ormanlarla ilgili teknik tanımlamalarına göre ise, bu alanın yaklaşık yarıdan biraz fazlası "verimli" orman, diğer yarısı ise "bozuk" veya "boşluklu kapalı" orman olarak değerlendirilmektedir. En son OGM tarafından yayınlanan Türkiye Orman Varlığı Raporuna göre ormanlık alan dağılımına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Buna göre;

Ülke orman varlığı 22.740.297 hektar ile ülke yüzölçümünün %29,2'sini kaplamaktadır. Bu alan içerisinde normal kapalı orman alanı 13.083.510 hektar ile toplam ormanlık alanının %57,53'ünü, boşluklu kapalı orman alanı ise 9.656.787 hektar ile toplam ormanlık alanın %42,47'sini oluşturmaktadır. Ormanların %94,72'si koru, % 5,28'i baltalık olarak işletilmekte olup, orman alanındaki değişim aynı zamanda servet dağılımını da etkilemektedir.

**Tablo 12: Ormanlık Alanların Durumu**

Envanter Yılı	Orman Formu	Normal Orman		Boşluklu Orman	Kapalı Orman	Toplam	
		Hektar	Yüzde	Hektar	Yüzde	Hektar	Yüzde
2015	Koru	11.919.061	53,35	7.700.657	34,47	19.619.718	87,81
	Baltalık	785.087	3,51	1.938.130	8,67	2.723.217	12,19
	<b>Toplam</b>	<b>12.704.148</b>	<b>56,86</b>	<b>9.638.787</b>	<b>43,14</b>	<b>22.342.935</b>	<b>100,00</b>
2019	Koru	12.733.660	55,99	8.806.471	38,73	21.540.131	94,72
	Baltalık	349.850	1,54	850.316	3,74	1.200.166	5,28
	<b>Toplam</b>	<b>13.083.510</b>	<b>57,53</b>	<b>9.656.787</b>	<b>42,47</b>	<b>22.740.297</b>	<b>100,00</b>

Bir ağaçlık alanın orman sayılabilmesi için aranması gereken şartlardan biri ağaçların tepelerinin toprağı %10'dan fazla örtmesi gerekliliğidir. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan sürdürülebilir Orman Yönetimi 2023 Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da açıklandığı üzere; "Ağaçların tepe çatılarının toprağı yüzde 10'dan daha az kapladığı ormanlık alanlar, ormanların birincil yönetim amacının odun hammaddesi üretimi olduğu varsayılarak, "bozuk" orman olarak adlandırılmakta ve normal orman haline dönüştürülmek istenmektedir."

Ormanlar hakkındaki en kapsamlı ülke verileri FAO tarafından her beş yılda Küresel Orman Kaynakları Değerlendirmesi Raporu ile yayınlanmaktadır. Buna göre, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, "bozuk orman" ya da "boşluklu kapalı orman" kavramı orman

---

olarak değil, diğer ağaçlık alan olarak tanımlanmaktadır. En son yayınlanan Küresel Orman Kaynakları Değerlendirmesi 2015'te Türkiye'nin orman alanı miktarı 11 milyon 715 bin hektar olarak gösterilmiş, bununla birlikte diğer ağaçlık alan miktarı ise 10 milyon 310 bin hektar olarak belirtilmiştir.

Dolayısıyla, amenajman planlarına göre hesaplanan orman alanı uluslararası kriterlere göre orman tanımına girmeyen alanları da kapsamaktadır.

OGM, Ulusal Orman Envanterinin geliştirilmesi için çalışmalara 2016 yılında başlamakla birlikte, bu konuda henüz ilerleme sağlanamadığı görülmüştür.

2016 yılında, Ulusal Orman Envanteri pilot çalışmaları Ankara Orman Bölge Müdürlüğü Beypazarı Orman İşletme Müdürlüğünde başlatılmıştır. 2017 yılında ise Ankara Orman Bölge Müdürlüğünde envanter karneleri oluşturmak amacıyla ölçümler yapılmıştır. Ancak, 8 km x 8 km mesafede alınan verinin istatistiksel hesaplamalarda hata payının yüksek olduğunun değerlendirilmesi üzerine çalışmalara son verilmiştir.

Yine pilot uygulama olarak İstanbul Orman Bölge Müdürlüğünde 2.170.119 ha genel alanın 640.022 ha orman alanında envanter yapılması planlanmakla birlikte, ilgili yazılım sağlanmadığından çalışma başlatılmamıştır.

2019-2020 yılları için Genel Müdürlük tarafından yürütülmekte olan ağaçlandırma ve erozyon faaliyetleri kapsamında; bütçeden yapılacak harcamaların kısmi finansmanına yönelik olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) arasında 150 milyon Euro Program Kredi Anlaşması ile ormancılık alanında teknik işbirliği amacıyla kullanılmak üzere AFD, Fransa Ulusal Orman Ofisi (ONF) ve Orman Genel Müdürlüğü (OGM) arasında 800 Bin Euro Hibe Anlaşması imzalanmıştır. Bununla birlikte bu anlaşmaların 2019 yılında uygulamaya geçirilemediği tespit edilmiştir.

OGM'nin faaliyetlerinde biyoçeşitlilik ve ekosistem hizmetlerinin entegrasyonu için Ulusal Orman Envanterini hazırlaması gerekir. Böylelikle, orman alanlarından çayır, mera, otlak alanları, yerleşim yerleri, sulak alanlar, tarım alanları ve diğer alanlara dönüşen sahaların tespit edilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca, orman yangınlarının yanısıra, taşkın, su baskını, çığ, heyelan, gibi doğal afetlerle ilgili izleme de yapılacaktır. Bu nedenle, Ulusal Orman Envanterinin tasarımının ve metodolojisinin kayıt, analiz ve raporlama yazılımları, eğitim ve teknoloji gibi destekleyici unsurlarıyla birlikte tamamlanması gerekmektedir.

---

Ulusal Orman Envanteri, hem ulusal ormancılık politikasının belirlenmesi hem de orman kaynaklarından yararlanmanın ulusal düzeyde planlanabilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Ormanların sadece hasılatı dayalı olan planlama şekli yerine ekosistem tabanlı fonksiyonel planlama modeline geçilmelidir. Ulusal orman politikasına yön vermek, orman araştırmalarını desteklemek, ulusal ve uluslararası raporlama taahhütlerini yerine getirebilmek için kapsamlı, güvenilir, güncel ve tutarlı bilgilere ihtiyaç duyulduğu; bunun için Ulusal Orman Envanterinin geliştirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: Kurum Taşınmazları Vaziyet Planlarının Sayısallaştırılma İşlemlerinin Yapılmaması**

OGM mülkiyetinde ve yönetimindeki taşınmazlarla ilgili olarak; envanter oluşturma, ve muhasebeleştirme çalışmaları 2019 yılı sonunda muhasebeyle uyumlu hale getirilerek ORBİS Taşınmaz Modülüne istatistiksel olarak tüm veri girişi tamamlanmış olup, güncellemelerine devam edilmekte olduğu yapılan incelemelerden anlaşılmıştır. Ancak kayıt altına alınan taşınmazların mevcut durumunu gösterir vaziyet planlarına yönelik her hangi bir sayısallaştırma yapılmamıştır. Kuruma ait tapulu alanların sınırları sayısallaştırılmış vaziyet planları olmadan TAKPAS (Tapu Kadastro Parsel Sistemi) üzerinden girildiği, diğer taşınmazların ise sınır girişlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

OGM İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığının 27.02.2017 ve 21.07.2017 tarihli Orman Sayılan Alanlarda Bulunan Yapı ve Tesislerin Sabit Kıymetlere Alınması Hakkında Talimatı ile vaziyet planlarında; sabit kıymetlere alınacak yapının köşe koordinatları ile alanının, ve yapının kullanım alanına ait köşe koordinatları ile alanın belirtilmesi ve vaziyet planının ITRF/96-3 koordinat sistemi kullanılarak 1:1000 veya 1:2000 ölçekli şekilde yapılması gerektiği bölge teşkilatlarına bildirilmiştir.

20.3.2015 Tarih ve 29301 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmeliğin geçici 1.inci maddesinde;

Kurumlar temel veri temalarını üç yıl içerisinde, tematik veri temalarını dört yıl içerisinde, yönetmeliğin hükümlerine uygun olarak uyumlaştırmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Buna göre, kurum mülkiyeti ve yönetimindeki tüm taşınmazlarla ilgili olarak muhasebe kayıt envanterini oluşturduğu ancak vaziyet planlarına yönelik sayısallaştırılmasının yapılarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir.

Kurum, mülkiyeti ve yönetimindeki taşınmazlarla ilgili olarak vaziyet planlarına

yönelik sayısallaştırılmış veri girişlerinin tamamlanamadığını ve bu verilerin ORBİS'e hızlı bir şekilde girildiğini ve 2020 yılının sonunda tamamlanacağını öngördüğünü ifade etmektedir.

Sonuç olarak; OGM mülkiyeti ve yönetimindeki tüm taşınmazlarla ilgili olarak vaziyet planlarına yönelik sayısallaştırılmış verilerin girişlerinin tamamlanamadığı ve veri girişinin devam ettiğini dolayısıyla kurumun bu konuda yapılması gereken iş ve işlemleri başlattığı ancak CBS uygulama yönetmeliğince sayısallaşmanın tamamlanması gerekmektedir.

### **BULGU 9: OGM ile Başbakanlık (mülga), TOKİ ve TOBB Arasında Yapılan Protokoller Gereğince, OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Mahsuplaşma İşleminin Yapılmaması**

Yapılan incelemede, Orman Genel Müdürlüğü hizmet binaları inşaatına ilişkin olarak Başbakanlık (mülga)-OGM-TOKİ; ve OGM-TOBB arasında yapılan protokoller gereğince yapılması gereken mahsuplaşma işleminin tamamlanmadığı görülmüştür.

#### **a) OGM ile Başbakanlık (mülga) ve TOKİ Arasında Yapılan Protokoller Gereğince OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Mahsuplaşmanın Yapılmamış Olması;**

Başbakanlık (mülga), OGM ve TOKİ arasında 28.02.2012 tarihinde imzalanan Protokol ile 151.723 m<sup>2</sup> arsanın trampasına karşılık TOKİ tarafından OGM hizmet binalarının yapılması karara bağlanmıştır. Bu tarihte arsanın ekspertiz bedeli 250.163.990,13 TL olarak belirlenmiştir. Ancak, 2015 yılında Başbakanlık (mülga) bütçesinden ilave ödenek verilmeyeceği belirtilerek, Ek Protokol imzalanmış olup; mahsuplaşma esnasında oluşacak borcun arsa vermek suretiyle karşılanması kararlaştırılmıştır.

TOKİ ihaleyi gerçekleştirmiş, fakat spor salonu ve çevre düzenlemeleri tamamlanamadığından ikinci ihaleyi de yapmıştır. Başbakanlığın (mülga), TOKİ'ye "2016 yılı içerisinde ilk ihalede bitirilemeyen spor salonu ve OGM hizmet binalarındaki eksik kısımlar için (ikinci ihale; spor salonu ihalesi) son olarak 30 milyon TL göndereceğini ve bundan sonra herhangi bir ek ödenek göndermeyeceğini" belirtmesi üzerine; Başbakanlık (mülga) -OGM-TOKİ arasında 12.10.2015 tarihinde ek protokol imzalanmıştır.

Bu ek protokole göre; OGM tarafından söz konusu işler için TOKİ'ye ilave 15 milyon TL ödenek gönderilmiştir. Ancak söz konusu ihalede çevre, ihata vb. işler tamamlanamadığı

İçin yeni bir ihaleye ihtiyaç doğmuştur. TOKİ'nin bu ihaleyi yapamayacağını bildirmesi üzerine, gönderilen ödeneğin 7 milyon TL'si TOKİ'den geri alınarak üçüncü ihale OGM tarafından yapılmıştır.

Başbakanlık-OGM-TOKİ arasında imzalanan 28.02.2012 tarihli ana protokol ve 12.10.2015 tarihli ek protokol çerçevesinde yapılan OGM Hizmet binaları inşaatının trampa mahsuplaşması için TOKİ ile yapılan görüşmelerde; Protokole göre güncelleme tarihi olarak, TOKİ tarafından yapılan ikinci (spor salonu) ihalesinin 06.10.2016 geçici kabul onay tarihi esas alınarak, aşağıdaki hususların tespit edildiği açıklanmıştır:

1- Trampa karşılığı verilen arsa bedeli (06.10.2016 Geçici Kabul onay tarihi itibarıyla güncellenmesi neticesi) 318.599.207,30 TL olarak tespit edilmiştir. Bu hususta TOKİ ile karşılıklı mutabakat sağlanmıştır.

2- TOKİ'nin yapmış olduğu harcamalar (TOKİ tarafından 06.10.2016 Geçici Kabul onay tarihi itibarıyla güncellenmesi neticesi) 153.028.046,19 TL olarak tespit edilmiştir. Bu harcamalar:

a) Toplam Yapım İhale Bedeli (OGM idare binası, kreş, misafirhane, 2 adet sosyal tesis ile kapalı spor salonu)= 139.653.709,35 TL

b) Toplam Proje Bedeli= 208.373,60 TL

c) 51 Adet Konut Bedeli (Macunköy)= 12.358.533,97 TL

d) Karabük Orman İşletme Müdürlüğü inşaatı için yapılan protokolle TOKİ lehine çıkan güncelleme bedeli farkı + KDV farkı= 807.429,27 TL'dir.

TOKİ 26.07.2019 tarih ve 85670 sayılı yazısında, 141.891.512,45 TL tahsilat yaptığını; mahsuplaşma hesap tablosu göndererek, 11.136.533,74-TL'lik alacağının verilmesi ve mahsuplaşmanın tamamlanmasını istemiştir.

TOKİ'nin Orman Genel Müdürlüğü hizmet binaları inşaatına ilişkin 11.136.533,74 TL idare alacağı için Orman Genel Müdürlüğünün ek bütçe oluşturulmak suretiyle ödenek sağlayarak ödemeyi yapması, ayrıca 2015 yılında Ek Protokol gereği TOKİ'ye 8.000.000,00 TL'lik ödeme yapmasıyla toplam  $8.000.000 + 11.136.533,74 = 19.136.533,74$  TL Orman Genel Müdürlüğü tarafından TOKİ'ye aktarılmıştır. Bu tutarın mahsuplaşma hesabında Orman Genel Müdürlüğünün alacağı olarak değerlendirilmesi ve mahsuplaşma işlemlerinin bir an önce sonuçlandırılması gerekir.

Sonuç olarak, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile OGM arasındaki mahsuplaşma

hususları Şu Őekildedir: BaŐbakanlıktan alacak tutarı; güncellenmiŐ arsa bedelinden TOKİ'nin yapmış olduğu harcamalar çıkarıldığında bulunacak tutara; 2016 yılında gönderilen 8.000.000 TL denek ile TOKİ'nin talep etmiş olduğu 11.136.533,74 TL'lik denek de dahil edilmek suretiyle bulunan tutardır.

#### OGM'nin Alacak Tutarı

Trampa karşılığı verilen arsa bedeli:	<b>318.599.207,30</b>
TOKİ'nin yapmış olduğu harcamalar:	139.653.709,35
	208.373,60
	12.358.533,97
	807.429,27
	<b>153.028.046,19</b>
Fark:	<b>165.571.161,11</b>
TOKİ'ye Başbakanlık adına verilen denekler:	8.000.000
	11.136.533,74
	<b>19.136.533,74</b>
<b>Toplam:</b>	<b>184.707.694,85</b>

Toplam 184.707.694,85 TL (06.10.2016 Geçici Kabul Onay Tarihi itibariyle) OGM'nin Milli Emlak Genel Müdürlüğünden alacağı arsa bedeli olarak tespit edilmiştir.

Başbakanlık (mülga)-OGM-TOKİ arasındaki trampa işlemlerinin Milli Emlak Genel Müdürlüğünce tamamlanması gerekir.

#### **b) OGM-TOBB Arası Yapılan Protokoller Gereği İnaata İlişkin Mahsuplaşmanın Tamamlanmamış Olması;**

TOBB ile OGM arasında 2010 yılında imzalanan 1. Protokol çerçevesinde; mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğe ait ...Ada ...parsel de 30.207 m<sup>2</sup> (2010 değerleriyle 66.455.400 TL) arsanın trampasına karşılık mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğe ait ... Ada ... parsel ve ... ada... parselde Yangın Acil Durum nitelerinin yapılmasına karar verilmiştir.

01.05.2014 tarihinde imzalanan 2. Protokol ile söz konusu inŐaatların hangi usul ve Őartlarda yapılacağı belirlenmiştir.

TOBB tarafından ihalesi yapılarak 1.kısım olarak ... ada ... parsel inŐaatlarına baŐlanmıŐtır. 2016 yılında tamamlanması zerine Geçici Kabulü yapılmıştır. 2017 yılında da



---

Kesin Kabulü yapılmıştır.

Bu esnada 2015 yılı sonunda, 2. kısım olarak ... ada ... parseldeki inşaatlar için TOBB tarafından ihaleye çıkılmış ve 2017 yılında geçici kabulü, 2019 yılında da kesin kabulü tamamlanmıştır.

Ancak inşaat devam ederken, Bakanlık birimlerinin talepleri doğrultusunda iş artışı olacağı belirlenmiş, TOBB ile OGM arasında 3. Protokol imzalanarak mahsuplaşma aşamasında bu iş artışının arsa trampasıyla karşılanması kararı alınmıştır.

Protokoller gereği söz konusu işlerin kesin hesapları yapılarak mahsuplaşma işlemiyle OGM'nin TOBB'a (Protokol gereği Ağustos 2010 değeriyle) 22.147.485,19 TL borcu olmuştur.

Bu bedelin TOBB'a ödenmesi için İller Bankası, Maliye Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOBB, Orman ve Su İşleri Bakanlığı (mülga) arasında imzalanan protokol gereği ... ada ... parsel ve ... ada ... parsel arsaların trampasından OGM'nin TOBB'a olan borcunun ödenmesine karar verilmiştir.

Söz konusu trampa için OGM'nin Milli Emlak'a (2010 değeriyle) 22.147.485,19 TL borcunun Aralık 2018 endeksleriyle güncellenmesi neticesinde 51.585.922,73 TL olduğu bildirilmiş ve bu değerın Milli Emlak tarafından arsa değerinden düşülmesinden sonra mahsuplaşma işlemi TOBB ile tamamlanmıştır. Söz konusu tutarın OGM'nin borcu olarak TOKİ-Başbakanlık(mülga) mahsuplaşma hesabında değerlendirileceği bildirilmesine rağmen, mahsuplaşma işlemlerinin bugüne kadar sonuçlandırılmadığı tespit edilmiştir.

Konuyla ilgili olarak; Milli Emlak Genel Müdürlüğünün bila tarih ve 7952 sayılı yazısında, Orman Genel Müdürlüğünün, TOBB'a olan 51.585.922,73 TL'lik borcunun anılan taşınmazların rayiç bedelinden mahsup edilmesine, ayrıca bu tutarın mülga Başbakanlığın Orman Genel Müdürlüğüne olan borcundan mahsup edilmesinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Makamının 10.01.2019 tarihli ve 7804 sayılı Olur'u ile uygun görüldüğü bildirilmiştir.

Bu nedenle, TOBB-OGM arası yapılan Protokoller gereği inşaata ilişkin mahsuplaşma işlemi tamamlanmıştır. OGM'nin borcu ile ilgili değerlendirmenin ise (a bendinde belirtilen) OGM-TOKİ ve Başbakanlık (mülga) arasındaki mahsuplaşma işlemi esnasında Milli Emlak Genel Müdürlüğüne değerlendirilmesi gerekmektedir.

---

Sonuç olarak mahsuplaşma işlemlerinin halen sonuçlandırılmadığı anlaşılmış olup, en kısa zamanda işlemin tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 10: Orman Genel Müdürlüğü ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Arasında Orman Arazilerinin Kiralanması Konusunda Yapılan Protokolde Güncellenmesi Gereken Hususların Bulunması**

Orman Genel Müdürlüğü (OGM) ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) arasında 06.09.2002 tarihinde imzalanan ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna tahsis edilen orman arazileri üzerindeki ihtiyaç fazlası alanların TRT tarafından özel ya da kamu, üçüncü gerçek veya tüzel kişilere kiralanmasına ilişkin hususları düzenleyen protokolde yürürlükteki bazı mevzuat hükümlerine uygun güncellemelerin yapılması gerektiği görülmüştür. Söz konusu protokoldeki güncellenmesi gereken hususları şu şekilde açıklayabiliriz:

1- Orman Genel Müdürlüğünün hak ve yetkileri başta 6831 sayılı Orman Kanunu olmak üzere ilgili yönetmelikler ve diğer alt mevzuat ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Protokoller başta Anayasa olmak üzere kanunlar, yönetmelikler ve diğer yasal düzenlemelere aykırı olamaz. Dolayısıyla protokolde orman alanlarının muhafazası ve etkin bir şekilde yönetilmesi için yasalar tarafından Orman Genel Müdürlüğüne tanınan hak ve yetkileri kısıtlayan hükümlere yer verilmemelidir.

2- 6831 sayılı Orman Kanun'un Ek Madde 11 – (Ek : 25/6/2010-6001/33 md.) “b” bendinde yer alan hüküm uyarınca TRT tarafından üçüncü şahıslara yapılan kiralamalardan OGM’ ye aktarılması gereken tutar kira bedelinin % 50 si olarak revize edilmelidir.

3- OGM’ ye ait ve TRT istasyonlarına da hizmet veren istasyon yollarının bakım ve yenileme giderleri için tarafların karşılıklı olarak katlanması gereken maliyetleri birbiriyle kıyaslanması son derece zor kriterlere bağlamaktan ziyade; ölçülebilir, sürdürülebilir ve kamu zararı riskine neden olmayacak bir şekilde dağıtmak gerekmektedir. Çünkü OGM orman yolları için önemli bir kamu kaynağı kullanmakta ve orman yollarından TRT’nin kiraya verdiği orman arazilerini kullanan üçüncü gerçek ya da tüzel kişiler (GSM operatörleri vb.) de yararlanmakta olup; yolların kullanıcı sayısı ve kullanma yoğunluğu artmaktadır.

4- Protokol hükümleri yeni şartların ortaya çıkmasıyla yenilenebilmelidir. Dolayısıyla protokolde bunun aksi yönünde ve tarafları zaman içerisinde hak ve menfaat kaybına

---

uğratan hükümlere yer verilmemelidir. Özellikle protokol konusuna özel gerçek ve tüzel kişiler de dahil olmuşlarsa kamu kurumları yasal hak ve yetkilerini üçüncü şahısların haklarını ihlal etmeden muhafaza etmelidir.

5- Protokolde süreler konusunda “en kısa” vb. yoruma açık ifadelerden kaçınılmalıdır. Çünkü özellikle hukuki ihtilafların oluşması durumunda süreler daha çok önem kazanmaktadır.

Kurum tarafından gönderilen cevap yazısında özetle; bulgu konusu ile ilgili olarak Orman Genel Müdürlüğünün 01.06.2020 tarih ve E.1036443 sayılı Olur' unun alındığı ve söz konusu protokolün güncel şartlara göre yeniden düzenlenmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak bulguda bahsedilen protokol 2019 yılı denetim sürecinde yürürlükte kalmış olup; hala yürürlükte. Başka bir ifadeyle, idari süreç başlatılmış olmasına rağmen bulguya konu edilen husus ortadan kalkmış değildir.

Bu nedenle, yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca söz konusu protokolün, değişen yasal düzenlemelerle birlikte diğer koşullar da göz önüne alınarak, tarafların hakları zedelenmeden güncel şartlara göre yeniden düzenlenmesi veya yeni bir protokol yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 11: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna Tahsis Edilen Orman Alanlarının Üçüncü Kişilere Kiralanması Sonucu Tahsil Edilen Kira Bedellerinin Orman Genel Müdürlüğü Özel Bütçesi Yerine Döner Sermaye Bütçesine Aktarılması**

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna (TRT) tahsis edilen orman arazileri üzerindeki ihtiyaç fazlası alanların TRT tarafından üçüncü gerçek veya tüzel kişilere kiralanması sonucu 2019 yılında ortaya çıkan toplam 4.515.613,52 TL kira bedelinin Orman Genel Müdürlüğü (OGM) özel bütçesi yerine Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

Orman Genel Müdürlüğü ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu arasında 06.09.2002 tarihinde düzenlenen protokol ile Orman Genel Müdürlüğünce, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna tahsis edilen orman arazileri üzerine TRT tarafından tüm altyapıları (bina, yol, enerji, kule v.b) yapılarak kurulan verici ve aktarıcı istasyonlarındaki ihtiyaç fazlası alanların diğer kamu ve özel, gerçek veya tüzel kişilere tahsis edilebilmesine izin verilmiştir. Orman Genel Müdürlüğünün 24.09.2002 tarihindeki oluru ile de bu tür tahsişlere

---

ilişkin olarak TRT tarafından gönderilecek kira bedellerinin döner sermaye hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir.

TRT'ye verilen izinler haberleşme izni mahiyetinde olup, bu izin türü 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un Ek Madde 11 – (Ek : 25/6/2010-6001/33 md.) “b” bendinde ise; bu Kanun'un 17'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; turizm izinleri dışındaki izinlere konu tesislerin izin sahibince üçüncü kişilere kiralanması halinde, orman sayılan alana isabet eden kira bedelinin yüzde ellisinin her yıl Orman Genel Müdürlüğü özel bütçe hesabına izin sahibi tarafından yatırılacağı ifade edilmektedir.

Ayrıca 18.04.2014 tarihli ve 28976 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Orman Kanununun 17/3 ve 18'inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği'nin “6831 Sayılı Kanunun Ek 11 inci Maddesine İlişkin İşlemler” başlıklı beşinci bölümünün “İzne konu tesislerin kiraya verilmesi” başlıklı 27'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının (b) bendinde; izne konu tesislerin tamamının veya bir bölümünün üçüncü kişilere kiralanmasına izin verilmesi halinde, kira sözleşmesinde belirtilen tarihten itibaren kira bedelinin yüzde ellisinin en geç bir ay içerisinde her yıl Genel Müdürlük özel bütçe hesabına yatırılacağı hükmü getirilmiştir.

Kurum bulguya vermiş olduğu cevapta, Genel Müdürlüğün 01.06.2020 tarih ve E.1036443 sayılı Olur' u ile TRT tarafından gönderilen kira bedellerinin Orman Genel Müdürlüğü özel bütçe hesabına aktarılacağını belirterek konuya ilişkin ek belgeyi göndermiştir. Ancak 2019 yılında söz konusu kira bedelleri özel bütçe hesabına aktarılmamıştır. Dolayısıyla cevap metni 2019 yılına ilişkin olan bulgumuzda yapılan tespiti ortadan kaldırmamaktadır.

Bu nedenle, yukarıda zikredilen hem kanun hem de yönetmelik hükümleri gereğince Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna (TRT) tahsis edilen orman arazileri üzerindeki ihtiyaç fazlası alanların TRT tarafından üçüncü gerçek veya tüzel kişilere kiralanması sonucu 2019 yılında ortaya çıkan toplam 4.515.613,52 TL kira bedelinin Orman Genel Müdürlüğü özel bütçesine aktarılması gerekmektedir.

---

**BULGU 12: Kurumun Yazılı Bilişim Sistemleri Stratejisinin Olmaması**

Orman Genel Müdürlüğü Bileşim sistemlerinin incelenmesinde yazılı ve müstakil bir BT stratejisi olmadığı görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin 12.3 nolu Bilgi Sistemleri Kontrolleri Standartında;

*“İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.”*

e-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7 inci Maddesinin (b) bendinde ise,

*“Kamu kurum ve kuruluşları, ulusal stratejiler ve planlar ile mevcut kurumsal stratejik planlarıyla uyumlu, kurumun e-Devlet hizmetleri sunumu amacıyla yapacakları yatırım, teknoloji tercihleri, kurumsal kapasite, tasarruf planları, fayda-maliyet, iş planı gibi unsurları kapsayacak bilişim stratejilerini hazırlar.”*

Denilmektedir.

Bu hükümler uyarınca; BT risklerini ve bilgi güvenliği gereksinimlerini dikkate alan, kurumsal stratejik planlar ile ilişkilendirilmiş, uygulanabilir bir eylem planı ile üç ya da beş yıllık bir perspektifte planlanan tüm BT projelerine ilişkin detaylı bilgilendirme içeren, hazırlanma süreçleri ve sorumluları belirlenmiş, bütçelendirilmiş, performans göstergeleri ve izlemeye yer veren, üst yönetim tarafından onaylanmış, yazılı ve müstakil bir bilişim sistemleri stratejisi olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kurumun yazılı bir bilişim sistemleri stratejisinin olmadığı görülmüş olup bu durum, mevzuata uyum sorunu, BT’ye ilişkin iş önceliklerin doğru tanımlanamaması ve kurumsal kaynakların verimli ve etkin kullanılmaması, BT projelerinin hatalı olarak yürütülmesi ve BT’nin kurumsal vizyon, amaç ve hedeflere katkı sağlamaması gibi riskleri beraberinde getireceği değerlendirilmiştir.

**BULGU 13: Yedeklenen Kurumsal Bilgi Ve Kayıtların Farklı Ve Güvenli Ortamda Muhafaza Edilmemesi**

Orman Genel Müdürlüğü Bileşim sistemlerinin incelenmesinde; felaket durumlarında kurum güncel idari ve mali bilgileri gibi hassas ve kritik bilgilerin geri döndürülebilmesi, hizmet kesintilerinin oluşmaması veya asgari düzeyde tutulabilmesi için; Alınan yedeklerin bilişim sistemlerinin bulunduğu mekandan farklı ve güvenli bir ortamda muhafaza edilmediği görülmüştür.

03/09/2016 tarih ve 29820 sayılı resmi gazetede yayımlanan “E-Devlet Hizmetlerinin

---

Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin” “m” bendi ile

*“Kamu kurum ve kuruluşlarının, herhangi bir felaket anında sistemlerin kesintiye uğramaması için gerekli tedbirleri alır.”* Hükmü getirilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü tarafından 15.12.2014 Tarihinde Yayınlanan BGYS-PR-15 Yedekleme Prosedürünün 3. bendinde yedeklerin uygun depolama alanlarına yapılacağı, 11inci bendinde ise Yedekleme sistemiyle alınan yedekler periyodik olarak esas sistemlerden farklı bir ortamda Yedekleme Sistemi Test Edilmesi Esasları'na göre geri dönüş testleri yapılacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle felaket durumlarında kurum bilgi sistem altyapılarının, sunulan hizmetlerin kritiklik seviyesi uyarınca makul bir süre içerisinde yeniden işler hale getirilebilmesi gerekmektedir. Felaket durumlarında kamu kurumlarının kritik olabilecek mali bilgileri ile kurum ana fonksiyonuna ilişkin arşiv niteliğindeki bilgileri kaybetmemesi için önlemler alınmalıdır.

Kurumda yapılan incelemelerde İş sürekliliğini sağlamadaki en önemli unsurlardan biri olan yedekleme hususunda ise kurum bilişim sistemlerinde fiili olarak yedekleme prosedürü uygulandığı ancak bunun bir kural olmaktan çok teamül şeklinde bir uygulama olduğu değerlendirilmiştir. Bu yedekleme işlemlerinde alınan imajların veya yedeklenen disketlerin sistemlerin var olduğu odada ya da aynı bina içinde farklı odalarda saklandığı görülmüştür. Buna göre, farklı bir binada olması gereken yedeklerin de aynı fiziksel risk koşullarında tutulduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı İş sürekliliği kontrollerinde zafiyetler bulunması, felaket durumlarında kurum güncel idari ve mali bilgileri gibi hassas ve kritik bilgilerin geri döndürülemez biçimde kaybedilmesi, karşılaşılan felaket sonrasında makul sürede kurum faaliyetlerinin başlatılamaması vs riskleri ortaya çıkarabilecektir. Bu nedenle alınan yedekler kurumun bilişim sistemlerinin bulunduğu mekandan farklı ve güvenli bir ortamda muhafaza edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bolu Aladağ Başalan Yaylası Mevkiindeki Orman Sahası Türkiye İzcilik Federasyonu Tarafından İzinsiz Olarak İşgal Edilmiş Olup, İşgalin Önlenmesi Hususunda Orman Kanunu Hükümlerine Riayet Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İzin Sahalarında Belirli Kontrol Konularında Tekrar Eden Uygunsuzlukların Tespit Edilmiş Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	-BKMYS sisteminin 2020 yılından itibaren randımanlı kullanılmaya başlanmasıyla birlikte kiralama bedellerinde ve diğer bedellerde de tespit edilen farklılıklar ORBİS(e-İzin)-ORBİS(Muhasebe Servisi) sisteminin kullanılması ile düzeltilece düşünülmektedir.



Çözünürlülüğü Yüksek Uydu Görüntülerinin Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Farklı Farklı Koordinat Sistemlerine Göre Üretilen Verilerde, Ortak Bir Projeksiyon Sisteminin Dikkate Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maden İzni Teknik Raporlarının Yönetmeliğe Uygun Düzenlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maden İzin Sahalarında Etkin Denetim Yürütülmemesi Ve Sınır Aşımalarıyla İlgili Oluşan Ağaçlandırma Ve Arazi Tazminatlarının Mali Tablolarda Yer Almaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili olarak 2020 yılından itibaren tamamen e-devlet üzerinden alınan taleplerin ORBİS sistemi üzerinden yönetimine geçileceği, izin sahalarının yapılması gereken kontrollerinin ORBİS sistemi üzerinden 2020 yılında takibine başlanılacağı İzin sahalarının kontrol tutanaklarının 2020 yılından itibaren sistem üzerinden alınmasını müteakip sistem üzerinden saha

			aşımaları ile ilgili daha etkin bir takip ve denetim yapılabileceği değerlendirilmektedir. Saha aşımalarından kaynaklı suç zabitlerinden alınması gereken tazminatların takibi ve tahsilinin de ORBİS üzerinden yapılmasına 2020 yılı içinde başlanması ile ilgili çalışma yapılacağı belirtilmiştir.
Orman Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Bina İnşaatlarının Önemli Bir Bölümünün İkmal İnşaatı Şeklinde Yapıtırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Orman Vasfindan Çıkarılarak Hazineye Devredilen Araziler Karşılığında Orman Genel Müdürlüğüne Hangi Arazilerin Verileceğinin Belli Olmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Orman Bölge Müdürlükleri Bünyesinde Bulunan Banka Hesaplarındaki Nakit Mali Kaynakların, Kamu Sermayeli Bankalarda Açtırılacak Hesaplarda Değerlendirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Orman Olarak Sınırı Belirlenmiş Alanların %17'sinin Tapuya Kayıt Edilememiş Olması	2018	Yerine Getirilmedi	<p>Tapuya tescil işlemleri 6831(3302 yasa değişikliği) sayılı Orman Kanununa göre ve 3402(5304 ve 6495 yasa değişikliği) sayılı Kadastro Kanununa göre yapılmış orman kadastro çalışmalarında ilan aşamasında dava konusu (Yargı süreci başlatılması) olması nedeniyle tescil yapılamamaktadır. Bu birimlerde yargı sürecinin tamamlanması beklenmektedir.</p> <p>Diğer yandan geçmiş yıllarda yapılan Orman Kadastro çalışmalarının günümüz harita tekniği ve mevzuatına uygun olmaması ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından yapılan genel</p>
--	------	--------------------	--

			<p>kadastro çalışmalarına ait harita altlıklarının günümüz harita tekniğine uygun olmaması nedenleri ile tescil edilememektedir. Söz konusu hukuki ve yapısal işlemler ile haritaların sayısallaştırılma işlemleri tamamlandıktan sonra tescil işlemleri gerçekleştirilmeye devam edecektir.</p>
<p>Kurum Tarafından Yapılan Arsa Karşılığı İnşaat İhalesine Katılım Olmayınca, Yeniden Yapılan İhalelerde İhale Bedelinin Aynı Kalması Veya Daha Düşük Tutulması</p>	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
<p>İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacak Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması</p>	2018	Kısmen Yerine Getirildi	<p>ORBİS(e-İzin)-ORBİS(Muhasebe Servisi)-BKMYS sisteminin 2020 yılından itibaren kullanılmaya başlanmasıyla 2020</p>

			yılı içinde verilen izinlerin tahakkukları da izin verildiği an itibariyle yine aynı yöntemle direkt muhasebe servisine aktarılacaktır.Böylece kiralama bedellerinde ve diğer bedellerde de tespit edilen farklılıkların önüne geçilmiş olacaktır.
İzin Bedeli Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İzin Bedeli Alacak Tutarlarının Hatalı Kaydedilmesi konusu 2020 yılı içerisinde ORBİS E-İzin modülü tam manasıyla bütün aşamalarıyla kullanılmaya başlanılacak olup, sistem üzerinden hesaplanan bedellerin kullanıcı müdahalesine izin vermeksizin Özel Bütçe Muhasebe Birimine ve buradan da BKMYS' ye aktarılması

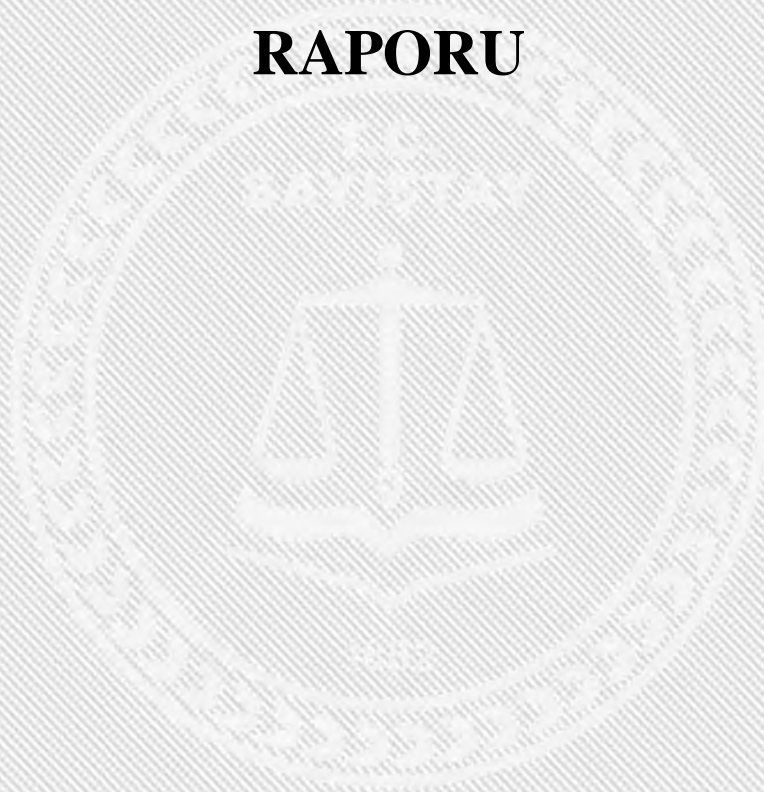
			sonucunda belirtilen nitelikte bir farklılığın oluşmayacağı değerlendirilmektedir.
İzin İrtifak Gelirlerine İlişkin Olarak 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Bölgelerde Ağaçlandırma Bedelinin Tahsili Edilmemiş Olması ve Tahsil Edilen Tutarın Bir Kısımının Özel Bütçeye Aktarılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Eksik tahsilatların bir kısmı tahsil edilmiş kalan tutar için ise idari ve hukuki işlemler devam etmektedir.
Orman Genel Müdürlüğü Yönetim Ve Mülkiyetindeki Taşınmazlara Ait Taşınmaz Cetvellerindeki Kayıtların Muhasebe Kayıtları İle Uyuşmaması Sebebiyle Mali Tablolardaki Taşınmaz Kayıtlarının Gerçeği Yansıtılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER  
SERMAYE İŞLETMESİ**

**2019 YILI**

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**

**RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	56
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	61
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	62
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	62
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	63
6. DENETİM BULGULARI .....	63
7. EKLER.....	77



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: OGM Döner Sermaye İşletmesi Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu (2019)	
58	
Tablo 2: Döner Sermaye İşletme Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL).....	59
Tablo 3: Döner Sermaye İşletme Gelirleri.....	59
Tablo 4: Konsolide Gelirler Döküm Cetveli (2019) .....	60
Tablo 5: Döner Sermaye İşletme Sermaye Yapısı .....	60
Tablo 6: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Kırtasiye Alımları .....	70
Tablo 7: OGM İlan Edilen Yaylalarla İlgili Olarak Tamamlanmış İdari İş ve İşlemleri	
Bölgeler İtibarı ile Gösterir Tablo .....	75



## **KISALTMALAR**

### **KISALTMALAR**

**DSİBMY:** Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

**DMİS:** Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi”

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**OGM:** Orman Genel Müdürlüğü

**ORBİS:** Orman Bilgi Sistemi Projesi



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Gayrimaddi Hak Alımları ile Harita, Plan ve Proje Alımlarının Haklar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi
2. Taşınır Malların Taşınır Sistemine ve İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi
3. Merkez Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarında Yer Alan Bazı Giderlerin Döner Sermaye Faaliyet Alanı ile İlişkili Olmaması

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Kırtasiye Alımlarının Açık İhale Usulü Yerine Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması
2. Yayla Alanlarındaki Bina ve Tesislerin Vaziyet Planlarına İşlenmemesi, Sabit Kıymetlere Alınmaması ve Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen Yasal Süre İçinde Kiracı Tespiti Yapılamayarak Gelir Kaybına Neden Olunması





---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1.Mevzuat ve Görevler

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmeleri dayanağını 6831 sayılı Orman Kanunu, 09.07.2018 tarih ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile 15.07.2018 tarih ve 4 nolu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ve değişik 3234 sayılı “Orman Genel Müdürlüğüne İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”dan almak ta olup, ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Döner sermaye işletme müdürlüklerinin iş ve işlemleri 22.03.2015 tarih ve 29303 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan “Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği” ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan "Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülmektedir.

Ayrıca 3234 sayılı “Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun” 19 uncu Maddesinde yardımcı birimler arasında sayılan İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının adı 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenleme ile Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiş olup, Döner Sermaye hesap ve mali işlemleri bu başkanlık tarafından yerine getirilmektedir.

Ormanların korunması, geliştirilmesi ve işletilmesine yönelik bütün arazi uygulamaları orman işletme müdürlükleri ve bağlı orman işletme şeflikleri ile diğer şefliklerce yürütülmektedir. Döner sermaye işlemleri önemli ağırlıkla orman ürünlerinin üretimi ve satışı işlemleri ile arazi uygulamalarından oluşmaktadır.

Döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğin 4’üncü maddesinde belirlenmiştir.Döner sermaye işletmesinin faaliyetleri ve görevleri Genel Müdürlüğün görev alanlarıyla ilgili olmak üzere şunlardır:

- a) Ormanları; imar etmek, korumak, amenajman planlarına ve iktisadi gereklere göre teknik usullerle devamlı bir şekilde işletmek,
- b) Amenajman ve işletmecilikle ilgili her türlü plan ve proje yapmak,
- c) İşletmecilik için gerekli olan personeli eğitmek ve yetiştirmek,
- ç) Her çeşit orman ürününün kesimi, taşınması ve depolanması işlerini yapmak,

- d) Ormanlardaki artıkları kıymetlendirmek, değerlendirmek ve temizlemek,
- e) Ormancılık ve orman ürünleri hakkında danışmanlık hizmetleri vermek,
- f) Orman içi ağaçlandırma ve silvikültür faaliyetleri yapmak,
- g) Orman ağacı fidanı ve tohumlarını üretmek,
- ğ) Her çeşit orman ürünlerinden gelir elde edilmesine ilişkin satış faaliyetlerini yapmak,
- h) Devlet ormanı içerisinde bulunan mesire yerleri kapsamına alınan orman içi dinlenme yerleri, şehir ormanları ve ağaç parklarının kurulması ve işletilmesi için gerekli yapım, bakım, onarım ve koruma hizmetlerini yapmak.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

### **1.2.1. Teşkilat Yapısı**

Orman Genel Müdürlüğünde 645 Sayılı KHK ile yapılan düzenleme sonrasında: Orman Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki mevzuat hükümlerine göre Merkezde bir adet Döner Sermaye Muhasebe Şube Müdürlüğü, bir Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü, 1 Yedek Parça Depo Müdürlüğü, Taşra teşkilatı olan, 28 Orman Bölge Müdürlüğünün her birinde ise, bir adet Döner Sermaye İşletmeler Saymanlığı ve toplamda 247 Orman İşletme ve 28 Fidanlık Müdürlüğü olmak üzere toplam 306 Döner Sermaye İşletmesi bulunmaktadır.

Merkezde Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde yer alan Döner Sermaye Muhasebe Şube Müdürlüğünün gelir ve gideri bulunmamaktadır. Bu birimlerde sadece Döner Sermaye İşletmelerin gelir ve giderlerinin yönetimi, izlenmesi ve konsolidasyon işlemleri yapılmaktadır.

Ormanların korunması, geliştirilmesi ve işletilmesine yönelik bütün arazi uygulamaları orman işletme müdürlükleri ve bağlı orman işletme şeflikleri ile diğer şefliklerce yürütülmektedir.

### **1.2.2. İnsan Kaynakları**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerinin aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak görüleceği üzere 10.028 dolu 16.010 boş olmak üzere toplam 26.038 personel kadrosu mevcuttur.

**Tablo 13: OGM Döner Sermaye İşletmesi Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu (2019)**

KADRO	DÖNER SERMAYE				TOPLAM	
	MERKEZ		TAŞRA		TOPLAM	
	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ
MEMUR	165	846	1.848	5.095	2.013	5.941
SÖZLEŞMELİ	-	-	138	5.061	138	5.061
SÜREKLİ İŞÇİ	201	-	1.820	5.008	2021	5.008
GEÇİCİ İŞÇİ	-	-	5.856	-	5.856	-
TOPLAM	366	846	9.662	15.164	10.028	16.010

Mevcut personelin yaklaşık % 20,07'si memur statüsünde, %1,39'ü sözleşmeli personel, % 20,15 sürekli işçi % 58,39 ise geçici işçi statüsünde istihdam edilmiştir.

### 1.2.3. Bağlı, İlgili Veya İlişkili Olduğu Kamu İdareleri

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüklerinin ayrı bütçeleri bulunmakla birlikte ayrı tüzel kişilikleri söz konusu değildir. Döner Sermaye İşletmelerinin idari ve mali açılarından bağlı olduğu Orman Genel Müdürlüğü ve Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilişkileri bulunmaktadır. Ayrıca faaliyet sahası ve görev alanları ile ilgili olarak diğer bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile, muhtelif ilgi ve ilişkileri mevcuttur.

Orman Genel Müdürlüğü ve bağlı döner sermaye işletmelerinin görev ve sorumlulukları pek çok yerde iç içe geçmiş durumdadır. Döner Sermaye İşletmeleri, Orman Genel Müdürlüğü'nün faaliyet alanında bulunan her çeşit orman emvalinin satış işlemlerini gerçekleştiren ticari işletme vasfında faaliyet yürütmektedir.

### 1.3.Mali Yapı

Orman Genel Müdürlüğü döner sermayesi 22.03.2015 tarih ve 29303 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği" hükümlerine göre yönetilmektedir.

Döner sermaye işletmesi bütçe ve muhasebe işlemleri "Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" (DSİBMY) ve 16.12.2011 tarihli genel müdürlük onayı ile yürürlüğe konulan "Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Formülü" (ayrıntı hesap planı) çerçevesinde yürütülmekte olup, 2019 yılı ve sonrası için 21.06.2018 tarih ve 04 no.lu Bakan onayı ile yürürlüğe giren OGM Döner Sermaye İşletmeler Bütçe

formülü ise güncellenmiştir.

Döner sermaye işlemleri önemli ağırlıkla orman ürünlerinin üretimi ve satışı işlemlerinden oluşmaktadır. Orman ürünlerinin satışına ilişkin bedel tespiti, satış usul esas ve şekillerini düzenleyen Orman Ürünlerinin Satış Usul Ve Esasları. Hakkında Yönetmelik ise 20.03.2015 tarih ve 29301 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin konsolide edilmiş 2018 yılı Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri ve Konsolide Gelir-Gider Tablosu aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 14: Döner Sermaye İşletme Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL)**

KOD	AÇIKLAMA	BAŞLANGIÇ BÜTÇE ÖDENEĞİ	KULLANILABİLİR BÜTÇE ÖDENEKLERİ	GİDER GERÇEKLEŞME	GİDER GERÇEKLEŞME ORANI
01	Personel Giderleri	1.114.637.448,00	1.206.457.320,98	1.191.623.703,47	%23.16
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gid.	148.509.455,00	168.680.622,01	158.597.706,09	%3.08
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	2.882.499.540,00	2.781.457.108,50	2.781.457.108,50	%54.07
05	Cari Transferler	344.177.995,00	333.229.386,51	333.229.386,51	%6.47
06	Sermaye Giderleri	725.175.562,00	725.175.562,00	680.208.848,67	%13.22
<b>TOPLAM</b>		5.215.000.000,00	5.145.116.753,24	5.145.116.753,24	<b>%100</b>

**Tablo 15: Döner Sermaye İşletme Gelirleri**

	2018 Yılı	2019 Yılı
Brüt Satışlar	4.396.668.637,66	5.483.493.424,30
Satış İndirimleri (-)	15.409.788,97	8.357.404,58
Net Satışlar	4.381.258.848,69	5.475.136.019,72
Satışların Maliyeti (-)	1.266.888.517,43	1.659.575.640,88
Brüt Satış Kar Ve Zararları	3.114.370.331,26	3.815.560.378,84
Faaliyet Giderleri (-)	2.727.138.149,83	2.942.730.171,28
Faaliyet Karı Ve Zararları	387.232.181,43	872.830.207,56
2-Diğer Faaliyetlerden Olağan	137.761.102,65	192.215.892,92
Diğer Faaliyetlerden Olağan Kârlar (-)	2.182.126,43	3.289.048,29

Olağan Kar Veya Zarar	522.811.157,65	1.061.757.052,19
3-Olağandıışı Gelir Ve Kârlar	54.535.237,00	40.652.048,83
Olağandıışı Gider Ve Zararlar (-)	3.836.534,12	7.970.265,97
Dönem Karı Veya Zararı	573.509.860,53	1.094.438.835,05

**Tablo 16: Konsolide Gelirler Döküm Cetveli (2019)**

GELİRİN CINSİ	TUTARI	TOPLAM
1- Brüt Satışlar	-----	5.483.493.424,00
600 Yurtıçı Satışlar Hesabı	5.479.375.649,35	-----
602 Diğer Gelirler Hesabı	4.117.774,95	-----
2- Diğer Faal. Olağan Gelir Ve Karlar	-----	192.215.892,92
642 Faız Gelirleri Hesabı	183.480.778,77	-----
649 Diğer Olağan Gelir Ve Kârlar Hesabı	8.735.114,15	-----
3- Olağandıışı Gelir Ve Kararlar	-----	40.652.048,83
671 Önceki Dönem Gelir Ve Kârları Hesabı	224.429,86	-----
679 Diğer Olağandıışı Gelir Ve Kârlar Hesabı	40.427.618,97	-----
Brüt Gelir Toplamı	-----	5.716.361.366,05
Brüt Gelirlerden İndirilecek	-----	8.357.404,58
610 Satıştan İadeler Hesabı (-)	7.490.532,97	-----
611 Satış İskontoları Hesabı (-)	866.871,61	-----
<b>TOPLAM</b>	-----	5.708.003.961,47

**Tablo 17: Döner Sermaye İşletme Sermaye Yapısı**

YILI	ÖDENMEMİŞ SERMAYE	ÖDENMİŞ SERMAYE	TOPLAM SERMAYE
2019	269.339.986,00	730.660.014,00	1.000.000.000,00

Not: 2019 Yılı sonu görünen 269.339.986 TL Ödenmemiş sermaye 2020 Yılında ödenmiş sermayeye eklenmiştir.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Muhasebe Sistemi

Muhasebe sistemi DSİBMY hükümlerine uygun olarak tek düzen hesap planına göre yürütülen tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemidir. "Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Formülü" (ayrıntı hesap planı) bu yönetmeliği tamamlamaktadır.

Döner sermaye muhasebe işlemleri 2018 yılında hem Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı sağlanan "Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi" (DMİS) hem de kurum tarafından yazılımı gerçekleştirilen Orman Bilgi Sistemi (ORBİS) yazılımı üzerinden raporlanmaktadır.

Döner sermaye mali tabloları öncelikle bölgelerde konsolide edilmekte daha sonra genel birleştirme yapılmaktadır. Her işletmede muhasebeci bulunmaktadır. Muhasebe işlemleri

---

Döner sermaye muhasebe yetkilisinin MİF ya da Ödeme Emirlerini hazırlayarak imzalaması ve işletme müdürüne onayı ile tamamlanmaktadır. OGM'nün DSİBMY ana hesap planına uygun olarak kendine özgü ayrıntı hesapları bulunmaktadır. İşletme müdürlükleri bünyesinde işletme şefleri, gerçekleştirme görevlisi, işletme müdürleri ise harcama yetkilisidir.

#### **1.4.2. Raporlama Sistemi**

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.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Gelir tablosu,

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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, 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

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

#### **BULGU 1: Gayrimaddi Hak Alımları ile Harita, Plan ve Proje Alımlarının Haklar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü muhasebe kayıtları ile mali tablolarının incelenmesinde; Kurum tarafından bilgisayar yazılımı vb. gayri maddi hak alımları ile harita, plan ve proje mahiyetindeki alımların 260- Haklar hesabına kaydedilmesi gerekirken, 770-Genel Yönetim Giderleri hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 222'nci maddesinde ise Haklar hesabının, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Haklar hesabının işleyişi söz konusu Yönetmelik'in 223'üncü maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Yukarıda yazılı hükümler uyarınca kurumlar tarafından edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkilerin 260- Haklar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.



Ancak Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü'nün muhasebe kayıtları incelendiğinde 13.099.414,65 TL tutarındaki gayrimaddi hak alımının 770.03.07.02 hesap koduna, 663.212,48 TL tutarındaki harita, plan ve proje mahiyetindeki alımların ise 770.06.03.02 hesap koduna kaydedildiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle, 260- Haklar hesabına kaydedilmesi gereken toplam 13.762.627,13 TL tutarındaki alımlar 770-Genel Yönetim Giderleri hesabına kaydedilmiştir. Bu durum yukarıda bahsedilen Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi, muhasebeleştirilen tutar kadar da kurumun mali tablolarında hataya neden olmaktadır.

Kurum tarafından gönderilen cevap yazısında; 2019 yılı kesin hesap raporları çıkarıldığından dolayı herhangi bir işlem yapılamadığı, 2020 yılından itibaren söz konusu alımların 260 Haklar hesabına kaydedileceği belirtilmiştir. Ancak cevap yazısında da belirtildiği üzere 2019 yılı kesin hesap raporları çıkarıldığından dolayı mali tablolarda herhangi bir düzeltme işlemi yapılamamıştır. Dolayısıyla 2019 yılı mali tablolarına ilişkin olarak bulguda yapılan tespit ortadan kalkmamıştır.

Sonuç olarak; harita, plan, proje, bilgisayar yazılımı gibi gayrimaddi hak mahiyetindeki alımların 770-Genel Yönetim Giderleri hesabı yerine 260- Haklar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Taşınır Malların Taşınır Sistemine ve İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü tarafından alınan birçok farklı tür ve tutardaki taşınır malın taşınır sistemine girilmediği; ayrıca ilgili oldukları maddi duran varlıklar hesapları yerine 770- Genel Yönetim Giderleri hesabına kaydedildiği görülmüştür.

22.03.2015 tarihli ve 29303 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinin 1'inci fıkrasında taşınırların elde edilmesinde, muhafazasında ve ekonomik ömrünü doldurmuş, tamiri mümkün olmayan ve kullanamayacak hale gelmiş makine, araç, yedek parça, malzeme ve benzerlerinin hurdaya ayırma, devir, terkin veya imha suretiyle kayıtlardan çıkartılmasında 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

---

Aynı Yönetmelik'in 20'nci maddesinin 2'nci fıkrasında ise işletme ve diğer birimlerin müdürleri, muhasebe yetkilileri ile taşınır kayıt ve kontrol görevlilerinin Taşınır Mal Yönetmeliği çerçevesinde yetkili ve sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

Ayrıca Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Taşınır İşlemleri" başlıklı 27'nci maddesinin 1'inci fıkrasında; işletmelerce edinilen taşınırların kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden açıkça görüldüğü üzere hem Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hem de Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince döner sermayeye ilişkin taşınır işlemlerinin yürütülmesinde 18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların Kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu; taşınır kayıtlarının, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanmasının şart olduğu belirtilmektedir.

Ayrıca söz konusu Yönetmelik'in "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin 1'inci ve 2'nci fıkralarında ise taşınırların hangi durumlarda giriş ve çıkış işlemlerinin yapılacağı belirtilerek, giriş ve çıkış kayıtlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü'nün taşınırlara ilişkin işlemlerinin incelenmesinde, alınan birçok farklı tür ve tutardaki taşınır mahiyetindeki mal ve malzemelere Taşınır İşlem Fişi kesilmediği; ilgili maddi duran varlık hesapları yerine 770- Genel Yönetim Giderleri hesabına kaydedilmek suretiyle bu tür alımların giderleştirildiği görülmüştür. Başka bir ifadeyle, edinilen taşınırlar taşınır sistemine girilmemiş ve uygun bir şekilde muhasebe kayıtları yapılmamıştır. Bu durumun taşınırlara ilişkin mevzuatla getirilen sorumluluk zincirini devre dışı bırakacağı; taşınırların takibine ilişkin ciddi sorunlara yol açacağı ve mali tablolarda önemli hatalara neden olacağı açıktır. Taşınırların takibinde ortaya çıkabilecek zafiyet ileride önemli kamu zararı oluşturma riski taşımaktadır.

---

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında bulguda yer alan tespitlere katılmakta olup; 2020 yılından itibaren taşınırların sisteme girişlerinin yapılacağını ifade etmiştir. Ancak 2019 yılında çok sayıda taşınır, taşınır sistemine girilmemiş ve ilgili oldukları maddi duran varlık hesapları yerine 770- Genel Yönetim Giderleri hesabına kaydedilerek giderleştirilmiştir. Bu aşamada 2019 yılındaki yanlışlıkları ortadan kaldıran bir işlem de yapılmamıştır.

Sonuç olarak, edinilen taşınırların kurumun taşınır sistemine girilmesi, muhasebe işlemlerinin doğru bir şekilde yapılması ve taşınırlara ilişkin bütün işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği başta olmak üzere ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Merkez Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarında Yer Alan Bazı Giderlerin Döner Sermaye Faaliyet Alanı ile İlişkili Olmaması**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü'nün harcama belgeleri ve muhasebe kayıtlarının incelenmesinde; bedeli ödenen bazı muhtelif giderlerin döner sermaye faaliyet alanına ilişkin olmadığı görülmüştür.

Döner sermaye işletmelerinin kurulması ve işletilmesindeki amaç, 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü hakkında Kanun'un "Görev" başlıklı 2/g maddesinde belirtildiği üzere, orman ekosistemlerinin sunduğu ürün ve hizmetlerden azami seviyede istifade edilmesini sağlamaktır.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde, Genel Müdürlüğün görev alanlarıyla ilgili olmak üzere İşletme'nin faaliyet alanları tek tek sayılmış olup; giderlerinin hangi çeşit ödemelerden olacağı da yine sayılmak suretiyle açıklanmıştır.

Yönetmeliğin "Bütçenin Uygulanması" başlıklı 12 nci maddesinde ise müdürlüklerin ve diğer birimlerin Genel Müdürlük bütçesinden kendilerine tahsis edilen bütçe, ödenek ve iş planı gereğince çalışacakları; bütçe ile verilen ödenekleri aşamayacakları ve bu ödenekler dışında harcama yapamayacakları belirtilmektedir.

Bu hükümler ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi giderlerinin görev alanlarına giren faaliyetlerle ilgili olması zorunludur. İşletmenin faaliyet alanında yer almayan giderin ödenmesi mevzuata aykırıdır.

---

OGM Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden yapılan giderlerin incelenmesinde; Döner Sermaye İşletmesinin faaliyetleri dışında yapılan bazı giderlerin olduğu ve şu şekilde gerçekleştirildiği anlaşılmıştır:

a) Tarım ve Orman Bakanlığının personeli ile yurtdışına diğer şekillerde görevlendirilenlerin ve Bakanlık birimlerinin çeşitli ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik giderler;

b) Bakanlığın ana hizmet birimleri arasında yer alan Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğünce düzenlenen organizasyon giderleri ile temsil, tanıtım faaliyetleri giderleri;

c) Orman Genel Müdürlüğü Özel Bütçe kaynaklarından yapılması gereken büro bakım ve onarım giderleri, haberleşme giderleri, elektrik giderleri, su giderleri, yurtdışı harcırah giderleri.

Yukarıda sayılan giderler OGM Döner Sermaye İşletmesinin yönetmelikte belirtilen faaliyet ve giderlerine ilişkin olmadığı gibi döner sermayenin işletmecilik faaliyeti ve hizmet üretimine yönelik giderlerden de değildir. Söz konusu giderlerin mal ve hizmetin alındığı Bakanlık bütçesinden ve OGM özel bütçesinden ödenmesi gerektiği gider belgeleri ve eklerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin 4/a fıkrasında bütçeyle verilen harcama yetkisinin, mevzuatla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı; 4/g fıkrasında ise bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı ifade edilmektedir.

Döner Sermaye İşletme Bütçesinden yapılmaması gereken bir giderin mevzuata aykırı şekilde işletme bütçesinden yapılması halinde yapılan gider mali tablolarda döner sermaye gideri olarak gösterilmektedir. Böylece döner sermaye dönem sonu net kar rakamı gerçek duruma aykırı olarak, olması gerekenden az yahut dönem net zararı ise aynı şekilde olması gerekenden fazla gösterilmiş olmaktadır.

Ayrıca döner sermaye ile ilgisi olmayan giderler sonraki yıl bütçelerinde gelir ve gider tahminlerinin gerçeğe aykırı bir şekilde oluşturulmasına neden olacak hem de yılı mali tablolarının gerçek durumu yansıtmasına, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama

sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın gerçekleşmesine engel olacağı gibi, döner sermaye mali yapısı ile planlanan iş programlarını ve iş süreçlerini de olumsuz etkileyeceği açıktır.

Sorumluluk açısından konunun değerlendirilmesinde ise; uygulamada OGM merkez birimlerinin Özel Bütçe kapsamında karşılanması gereken ve döner sermaye hizmetleri ile ilgili olmayan giderler; döner sermaye faaliyetlerine ilişkin olmamasına rağmen, harcama onayı ile ödeme emri belgelerinin gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi sıfatlarıyla ihtiyacı karşılanan ilgili daire başkanı veya personeli tarafından değil, Döner Sermaye İşletmesi personeli tarafından imzalanarak ödeme yapılmaktadır.

Bu çerçevede, açıklanan şekilde bütçeler arasında gider devri yapılması nedeniyle, hem bütçe disiplini olumsuz etkilenmekte, hem de yapılan işlemlerden ve ortaya çıkabilecek kamu zararlarından doğacak kişisel sorumluluğun tespiti konusunda belirsizlik doğabilmektedir.

Ayrıca söz konusu Kanun uyarınca, merkez birimlerinin ihtiyaçları için OGM döner sermayesinden doğrudan harcama yapılması mümkün değildir. Çünkü döner sermaye bütçesinden yapılacak harcamalar, satılacak ürün veya hizmete dönüşerek yine döner sermayeye gelir sağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Bu nedenle yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, Genel Müdürlüğün görev alanlarıyla ilgisi olmayan ve işletme faaliyeti alanında yer almayan giderin OGM Döner Sermaye İşletmesinden değil, ilgili olduğu Kurum bütçesi ve Özel Bütçeden mevzuata uygun şekilde ödenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: Kırtasiye Alımlarının Açık İhale Usulü Yerine Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü tarafından alınan toplam 4.200.727,25 TL tutarındaki kırtasiye malzemelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale usulü olan açık ihale usulü yerine, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı görülmüştür.

---

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Mal, yapım, hizmet, danışmanlık hizmet alımları ile diğer satışlar" başlıklı 25'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin 4'üncü fıkrasında ise; bu kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usullerinin temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin "d" bendinde; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 2019 yılında 90.358,00 Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurabileceği öngörülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası uyarınca kurumlar bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında bulguda yeralan tespitlere katılmakta olup; 2020 yılında kırtasiye ihtiyaçlarının açık ihale usulü ile temin edilmeye başlandığını ifade etmiştir. Ancak 2019 yılında bu tür alımlar doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmiş olup; buna ilişkin tabloya da bulgu ekinde yer verilmiştir. 2019 yılında yapılan bu işlemlerin düzeltilmesi gibi bir durum söz konusu olmadığından bulguda yapılan tespitler geçerliliğini korumaktadır.

Bu nedenle, bulguya konu edilen kırtasiye malzemesi alımları da dahil olmak üzere, bütün mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun şekilde işlem yapılması gerekmektedir.

**Tablo 18: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Kırtasiye Alımları**

Yevmiye Tarihi	Yevmiye No	Tutar (KDV Hariç)
21.01.2019	328	66.347,00
28.01.2019	503	66.870,00
05.02.2019	726	64.865,00
5.02.2019	730	480,00
18.02.2019	980	89.791,00
22.02.2019	1084	89.132,25
5.03.2019	1262	89.796,00
11.03.2019	1452	77.500,00
13.03.2019	1488	289.670,00
14.03.2019	1529	88.795,00
20.03.2019	1684	59.850,00
26.03.2019	1812	87.892,00
29.03.2019	1933	87.500,00
08.04.2019	2140	86.430,50
16.04.2019	2347	89.875,00
30.04.2019	2689	89.674,00

02.05.2019	2742	139.000,00
06.05.2019	2799	89.987,50
16.05.2019	3119	89.964,00
28.05.2019	3338	89.875,25
30.05.2019	3401	79.829,75
21.06.2019	3720	89.785,00
08.07.2019	4051	87.520,50
10.07.2019	4115	83.285,00
11.07.2019	4147	88.612,50
17.07.2019	4279	90.225,75
25.07.2019	4472	89.519,00
02.08.2019	4603	89.783,50
06.08.2019	4676	90.240,25
08.08.2019	4743	88.624,25
03.09.2019	5159	90.234,50
18.09.2019	5505	89.750,50
02.10.2019	5801	90.187,25
04.10.2019	5873	89.955,00



09.10.2019	5956	83.625,00
10.10.2019	6003	89.465,50
7.11.2019	6632	90.220,00
14.11.2019	6845	84.786,00
19.11.2019	6949	89.725,00
25.11.2019	7069	84.365,00
28.11.2019	7153	89.765,00
04.12.2019	7290	77.438,00
10.12.2019	7475	90.054,00
16.12.2019	7633	90.156,75
19.12.2019	7804	89.802,75
26.12.2019	8115	88.925,00
27.12.2019	8184	81.552,00
<b>TOPLAM</b>		<b>4.200.727,25</b>

**BULGU 2: Yayla Alanlarındaki Bina ve Tesislerin Vaziyet Planlarına İşlenmemesi, Sabit Kıymetlere Alınmaması ve Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen Yasal Süre İçinde Kiracı Tespiti Yapılmayarak Gelir Kaybına Neden Olunması**

Orman Genel Müdürlüğü görev alanında yer alan ve Bölge Müdürlükleri bazında örnekleme seçilen ilan edilmiş yayla alanlarının bilgi, belge ve CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi) üzerinden yapılan denetim ve incelemelerinde yayla alanlarının bir kısmında vaziyet planının

---

yapılmadığı, tesislerin sabit kıymete alınmadığı ve yaylada yer alan bina ve tesislerin kullanıcı tespitlerinin yapılmadığı incelenmiştir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinde;

Devlet ormanlarında 31.12.2011 tarihinden önce toplu yerleşimin bulunduğu; yaylak ve otlak olarak kullanılan alanlar içindeki yerler ile yılın belirli dönemlerinde geleneksel yaylacılık maksadıyla yerleşim yeri olarak kullanılan alanların kullanım bütünlüğü de dikkate alınarak Orman Genel Müdürlüğüne tespit edileceği;

Tespit edilen bu alanlardan uygun görülenlerin Cumhurbaşkanı kararı ile yayla alanı olarak ilan edileceği,

İlan edilen yayla alanlarında belirtilen tarihten evvel yapılmış, hakkında müsadere kararı bulunanlar da dâhil her türlü bina ve tesisler mevcut haliyle vaziyet planında gösterilerek Orman Genel Müdürlüğüne sabit kıymetlerine alınacağı;

Yayla alanlarında bulunan bina ve tesisler orman idaresi tarafından işletileceği, işlettirilebileceği veya kiraya verilebileceği ve elde edilen gelirlerin Orman Genel Müdürlüğü döner sermayesine gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla kurum kayıt altına aldığı yayla alanlarının; sınır vaziyet planlarını, yaylalarda mevcut bina ve tesislerinin sabit kıymetlere alınması, yaylalarda bulunan bina ve tesislerin kullanıcılarının tespit edilmesi ve kiraya verme çalışmalarının yürütülmesinde yaylaların sayısallaştırma çalışmalarını tamamlanması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede söz konusu iş ve işlemlerin tamamlanamadığı görülmüştür.

Kurumca, ilan edilen 525 adet yayladan 126 adedinin 4.3.2020 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile iptal edildiği, kalan 399 adet yayladan 328'nin sabit kıymetlere alındığını, 377 adedinin vaziyet planlarının tamamlandığını, 349 adedinin kullanıcı tespitlerinin yapıldığını, ayrıca, yedi bölgeye ait toplam 106 adet yayla ile ilgili, 5.2.2020 tarihinde revize talebinde bulunulduğunu ifade etmiştir. Revizesi istenen yaylaların Resmi Gazete'de ilanından sonra bu yaylalarla ilgili sabit kıymete alma, vaziyet planı hazırlama, kullanıcı tespiti yapma ve kiralama iş ve işlemlerinin yapılacağını,

Sabit kıymete alınan yaylaların içerisindeki toplam 14.108 adet bina ve tesisten 11.199 adet bina ve tesisin kiralandığı, 2.909 adet bina ve tesisin ise kiralanamadığı, 10 yaylada ise kiralanamayan bina ve tesislerin ilgili kamu idarelerinin kullanımına bedelsiz olarak verildiğini, kalan 2.899 adet bina ve tesisin 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17 inci Maddesi'nin 1 inci Fıkrası gereği kullanıcısı tarafından kullanıcı tespit tarihinden itibaren 1 yıl içinde kiralanmayan bina ve tesislerin yıkılması gerektiğini,

6831 sayılı Orman Kanununa "Geçici Madde" eklenerek, "yayla alanlarındaki bina

ve tesislerin kullanıcı tespit tarihinden itibaren bir yıl içinde kullanıcısı tarafından kiralama talep edilmeyen bina ve tesisler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde kullanıcısının talebi hâlinde başvuru tarihine bakılmaksızın kira süresi başlangıç tarihi 01.01.2020 alınmak suretiyle rayiç bedel üzerinden 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilebilir. Kullanıcıları tarafından süresi içinde kiralanmayan bina ve tesisler hiçbir bildirim gerek kalmaksızın yıkılır.” şeklinde düzenlemeye gidilerek ilgili kurumlardan alınan görüşler doğrultusunda taslak nihai hali almış ve yasalaşmak üzere Bakanlığın Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne 05.02.2020 tarihli ve 34873380-756.99-E.254684 sayılı yazı ile sunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak revizesi talep edilen yaylalar ile tespit edilen ve sabit kıymetlere alınan ancak türlü kiralanamayan yayla alanlarındaki bina ve tesislerle ilgili olarak başlatılan yasal düzenlemelerin sonlanmadığı anlaşıldığından aşağıdaki tabloda görüleceği üzere toplam 399 yayla alanından;

- 71 adedinde mevcut bina ve tesislerin sabit kıymete alınmadığı,
- 22 adedinde vaziyet planının yapılmadığı,
- 50 adedinde ise yaylada bulunan bina ve tesislerin kullanıcı tespitlerinin yapılmadığı,
- 14.108 bina ve tesisten 2.809 tanesinin ise kiraya verilmediği anlaşılmaktadır.

Yayla alanlarının incelenmesinde tespit edilen hususlar ve eksiklikler geçmiş yıl Sayıştay Denetim Raporlarında yer almış ancak, Kurum başlattığı yasal çalışmaları tamamlayamadığı, Orman idaresince sabit kıymetlere alınan 14.108 bina ve tesisten 2.809 tanesinin ise çeşitli nedenlerle kiraya verilemediği döner sermaye işletmelerinin gelir kaybına uğramasının önüne geçilmesi, yasal süresi geçenler hakkında hükümlerin yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Tablo 19: OGM İlan Edilen Yaylalarla İlgili Olarak Tamamlanmış İdari İş ve İşlemleri Bölgeler İtibarı ile Gösterir Tablo**

No	Bölgeler	İlan Edilen yayla Sayısı	İptal Edilen Yayla Sayısı	İptal Sonrası Kalan Yayla Sayısı	Sabit Kıymete Alınan Yayla Sayısı	Vaziyet Planı Yapılan Yayla Sayısı	Kullanıcı Tespiti Yapılan Yayla Sayısı	Revizesi Talep Edilen Yayla Sayısı	Kiralama Yapılan Bina ve Tesis Sayısı	Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı
1	Adana	93	9	84	81	83	81	46	8.403	1.071
2	Amasya	32	0	32	32	32	32	0	106	235
3	Ankara	1	0	1	1	1	1	0	5	18
4	Antalya	19	0	19	15	19	15	0	72	32
5	Artvin	5	1	4	4	4	4	0	34	8
6	Balıkesir	1	0	1	1	1	1	0	159	15
7	Bolu	53	3	50	49	50	49	15	813	423
8	Bursa	1	0	1	1	1	1	1	21	0
9	Erzurum	12	7	5	5	5	5	0	53	21
10	Eskişehir	21	3	18	18	18	18	0	49	75
11	Giresun	56	35	21	20	21	20	1	207	18
12	Isparta	3	0	3	3	3	3	1	38	0
13	K.Maraş	56	20	36	17	35	17	0	188	97
14	Kastamonu	6	1	5	5	5	4	0	28	9
15	Kayseri	22	0	22	22	22	22	0	0	648
16	Konya	36	35	1	1	1	1	0	47	12
17	Kütahya	8	7	1	0	1	0	0	0	0
18	Mersin	28	0	28	6	28	28	22	89	0
19	Sakarya	34	0	34	34	34	34	0	808	169
20	Trabzon	38	5	33	13	13	13	20	79	58
	<b>Toplam</b>	<b>525</b>	<b>126</b>	<b>399</b>	<b>328</b>	<b>377</b>	<b>349</b>	<b>106</b>	<b>11.199</b>	<b>2.909</b>

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

**7. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bazı Mesire Yerlerinde İş Süreçleri Ve Uygulamaların Yaygın Bir Şekilde Atlanması Ya Da İhmal Edilmesi Suretiyle Mevzuata Aykırı İşlem Tesis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mesire Yerlerinde Alan Kullanım Planı/Vaziyet Planı Olmadan İhaleye Çıkkılan Veya 2018 Sonu İtibariyle Halen Onaylı Planı Olmayan Yerlerin Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mesire Yerleri Yönetim Ve İşletilmesinde Mevzuata Uyulmaması Ve Etkin Bir Denetim Yürütülmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Raporunda belirtilen mesire yerleri ile ilgili, idarelerce idari işlemlere başlanılmış olup süreç devam etmektedir.
Bazı Mesire Yeri Sahalarında Onaylı Planda Yer Almayan Yapı/Tesislerin Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Belirtilen mesire yerlerinde gerekli incelemeler ve işlemler başlatılmış olup süreçleri

			devam etmektedir.
Mesire İzin Saha Vaziyet Planlarının Sayısal Hale Getirilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2013 tarihinden sonra tescil işlemleri gerçekleştirilmiş mesire yerlerinin planları sayısal halde bulunmaktadır. 2013 ten önceki tarihlerde kuruluşları yapılan mesire yerlerinin planlarının sayısal hale getirilmesi işlemleri devam etmektedir. Konu 2019 denetim raporunda bulgu yapılmıştır.
Bazı Yayla Alanlarında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen Yasal Süre İçinde Kiracı Tespiti Yapılmayarak Gelir Kaybına Neden Olunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yayla İzin Alanlarında Etkin Denetim Yürütülmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili olarak 10.12.2019 tarih ve 2575353 sayılı yazımız ile; Bölge Müdürlükleri

			<p>sınırları dahilinde ilan edilmiş tüm yayla alanlarına ilişkin yayla sınır koordinatlarının ve bina köşe koordinatlarının da yer aldığı vaziyet planlarının ORBİS Taşınmaz Modülü üzerine ivedilikle işlenmesi, bundan sonra ilan edilen yayla alanlarının sınır ve vaziyet planlarının ORBİS'te verilen link üzerinden tespit, takip ve kontrollerinin yapılarak etkin bir denetim yürütülmesi ve yapılan sistem tabanlı denetimler hakkında Genel Müdürlüğümüze bilgi verilmesi hususunda ilgili Bölge Müdürlüklerine gereken talimat verildiği kurumca</p>
--	--	--	---



			bildirilmiş olup konu 2019 yılı raporunda yer almıştır
Orman Yollarında Etkin Denetim Yürütülmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yayla Alanları İle İlgili İdari İş Ve İşlemlerin Yürütülmesinin Tamamlanamamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	399 adet yayla alanı baz alınarak yapıldığında; 68 adet yaylada vaziyet planı yapılmadığı, 70 adet yaylada sabit kıymet alım işleminin yapılmadığı, 51 adet yaylada kullanıcı tespiti yapılmadığı, 2444 adet bina ve tesiste sabit kıymet tespiti yapıldığı halde kiralama işleminin yapılmadığı görülmektedir. Sabit kıymet alım işlemi tamamlanmayan 70 adet yaylada: sabit kıymet alım işlemi

			tamamlanamamıştır. 4 adet yayla alanında ise sabit kıymet tespit çalışmasının yapılacağı bildirilmiştir. Konu hakkında 2019 raporunda bulgu yapılmıştır.
Mesire Yerlerine Ait Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yayla Gelirlerine Ait Alacak Kayıtları İle Geçmiş Yıl Alacaklarının Bazı Bölgelerde Muhasebeye Yanlış/Farklı İntikal Etmiş Olması Sebebiyle Mali Tablolarda Hatalı Yer Alması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İlama Bağlı İdare Alacaklarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	