



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## **İÇERİK**

<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>49</b>



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**2020 Yılı Düzenlilik Denetim 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 .....	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	45





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu (2020 Yılı) .....	6
Tablo 2: OGM Özel Bütçe Ödenek ve Gider Kullanımı (2020 Yılı).....	8
Tablo 3: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları (2020 Yılı).....	8
Tablo 4: İzin Verilen Yerlerin 2020 Alacak Tahakkukları .....	16
Tablo 5: Tahsil Edilemeyen İzin ve İrtifak Alacakları.....	16
Tablo 6: 2020 Yılında İzne Konu Edilen Alanlarda Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacaklar	16
Tablo 7: Bölge Müdürlükleri Bazında Maden İzin Sahalarında Yapılan Tespitlerin İcmali ...	23
Tablo 8: Ferdi ve Kooperatif Kredi Uygulamaları (2016-2020).....	33
Tablo 9: Sosyal ve Ekonomik Ferdi Kredi Uygulamaları (2016-2020).....	34
Tablo 10: 2020 Yılı ORKÖY Projeleri .....	36
Tablo 11: Orman Genel Müdürlüğü ORKÖY Destekleri .....	37
Tablo 12: 2010-2020 Yılları Orman Yangınları Sayısı.....	39



## KISALTMALAR

<b>BKK</b>	: Bakanlar Kurulu Kararı
<b>BKMYBS</b>	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
<b>CBS</b>	: Coğrafi Bilgi Sistemi
<b>CK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>DSİBMY</b>	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<b>FAO</b>	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı
<b>FRA</b>	: Orman Kaynaklarının Değerlendirilmesi Teşkilatı
<b>GBMY</b>	: Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği
<b>HYS</b>	: Harcama Yönetim Sistemi
<b>KBS</b>	: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>KMYBS</b>	: Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi
<b>KPHYS</b>	: Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sistemi
<b>KML</b>	: Keyhole Markup Language (Anahtar Formatlama Yolu)
<b>MYMY</b>	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>MYS</b>	: Merkezi Yönetim Sistemi
<b>OGM</b>	: Orman Genel Müdürlüğü
<b>ORBİS</b>	: Orman Bilgi Sistemi Projesi
<b>ORKA</b>	: Orman Kadastro
<b>ORKÖY</b>	: Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı
<b>RES</b>	: Rüzgâr Enerjisine Dayalı Elektrik Üretim Santrali

<b>SOY</b>	: Sürdürülebilir Orman Yönetimi
<b>TRT</b>	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
<b>TAKPAS</b>	: Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi
<b>TOBB</b>	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>TKGM</b>	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
<b>TKYS</b>	: Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
<b>TBS</b>	: Kamu Taşıtları Yönetim Bilgi Sistemi
<b>UOE</b>	: Ulusal Orman Envanteri
<b>YDS</b>	: Yeni Devlet Muhasebesi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. İzin ve İrtifak Alacaklarının Tahakkuku ve Tahsilatı ile İzne Konu Edilen Alanlar İçindeki Kiralamalara İlişkin Alacak Tutarlarında İzin ve İrtifak Birimi ile Muhasebe Birimi Arasında Uyuşmazlık Bulunması
2. OGM ile Başbakanlık (mülga), TOKİ ve TOBB Arasında Yapılan Protokoller Gereğince OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Trampa Mahsuplaşma İşlemlerinin Milli Emlak Genel Müdürlüğüne Tamamlanmamış Olması
3. Ormanlık Alanlardaki Maden İzin Sahalarında Etkin Denetimin Yürütülmemesi; İzinsiz Yapılaşma ve İzin Amacı Dışında Kullanım Tespitlerine Yönelik Herhangi Bir İşlem Yapılmaması
4. Maden Sahalarının Rehabilitasyon Çalışmalarının Tam ve Zamanında Yapılmaması ve Kontrol Eksikliği Bulunması
5. Orman Sayılan Alanlarda Yapılan Madencilik Faaliyetleri Dolayısıyla Alınan Çevre ile Uyum Bedelinin Orman Genel Müdürlüğü Tarafından Talep Edilmemesi
6. Kurum Taşınmazları Vaziyet Planlarının Sayısallaştırılma ve Veri Giriş İşlemlerinin Tamamlanamaması
7. ORKÖY Desteklemelerine İlişkin İkincil Düzenlemelerde Kooperatif Kredilerini Teşvik Edici Hükümlerin Bulunmaması ve İzleme ve Değerlendirmenin Eksik Olması
8. Yanan Alanların Coğrafi Bilgi Sisteminde Sağlıklı İzlenememesi
9. Ulusal Orman Envanterinin Geliştirilmesi İhtiyacının Bulunması

## 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 Kanun'un "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.

15.07.2018 tarih ve 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Yirmi dördüncü 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 düzenlemeler de yapılmıştır. Kararnamenin 333'üncü maddesinde Orman Genel Müdürlüğünün Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve tüzelkişiliğe 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, kadastrasını, 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 işlettilmesini sağlamak.

d) Orman sınırları içinde veya orman sınırlan 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 onarmalarını 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.

ı) 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.

### **Kurumun Ana Faaliyet Alanı**

OGM'nin temel faaliyet ve hizmet alanları şunlardır:

- ***Ormanların korunması:***

Ormanların korunması temel olarak; ormanların biyotik ve abiyotik zararlara karşı korunması, alan ve sınırlarının korunması, ormanların içinde barındırdıkları biyolojik çeşitliliğin korunması ve yangınlarla mücadele konularını teşkil etmektedir. Gerek 6831 sayılı Orman Kanunu, gerekse 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ormanların korunması OGM'nin öncelikli görevleri arasında sayılmıştır.

- ***Ormanların geliştirilmesi:***

Mevcut ormanların geliştirilmesi ve verimliliğinin artırılması ile uygun arazilerde yeni ormanların kurularak orman alanlarının genişletilmesi önemli ormancılık faaliyetleri arasında yer alır.

- ***Ormanlardan faydalanma:***

Başta odun ve odun dışı ürünler olmak üzere ormanlar tarafından üretilen her türlü ürün ve hizmetlerden azami derecede ve sürdürülebilir şekilde yararlanma faaliyetlerini kapsamaktadır.

- ***Orman köylülerinin desteklenmesi:***

Orman köylülerinin hayat kalitesini iyileştirerek sürdürülebilir orman yönetimi hedeflenmektedir.

- ***Orman sayılan alanlarda verilen izinler:***

Kamu yararı ve zaruret bulunması halinde orman sayılan alanlarda ormancılık faaliyetleri dışındaki izin talepleri, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16, 17 ve 18'inci maddeleri ve bu maddeler uyarınca hazırlanan "Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca değerlendirilmekte, uygun

görülenlere izin verilmektedir.

Ayrıca, Orman Kanunu'nun 57'nci maddesi gereğince özel ağaçlandırma izinleri verilmekte ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8'inci maddesi gereğince kültür ve turizm koruma ve geliştirme bölgelerinde ve turizm merkezlerindeki orman sayılan alanlar Kültür ve Turizm Bakanlığı adına tahsis edilmektedir.

- ***Orman amenajmanı – harita ve fotogrametri hizmetleri:***

6831 sayılı Orman Kanunu'na göre bütün ormanlar, amenajman planlarına göre yönetilir ve işletilirler. Amenajman planlarının yapılması, yaptırılması, yenilenmesi, bu planların uygulamalarının kontrol edilmesi, amenajmandaki gelişmelerin takip edilmesi ve ormancılık hizmetlerinin gerektirdiği envanter verilerinin hazırlanması OGM'nin faaliyetlerindedir.

- ***Orman yolları ve fiziki alt yapının geliştirilmesi:***

Ormanların etkin şekilde korunması, geliştirilmesi ve işletilmesi için ihtiyaç duyulan yol, bina ve tesislerin yapımları, bakımı ve onarımları ile bunların inşaatı sırasında çevreye zararlarının asgari düzeyde tutulması, makine ve araçların temini “Orman yolları ve fiziki alt yapının geliştirilmesi” faaliyetinin temel unsurlarıdır.

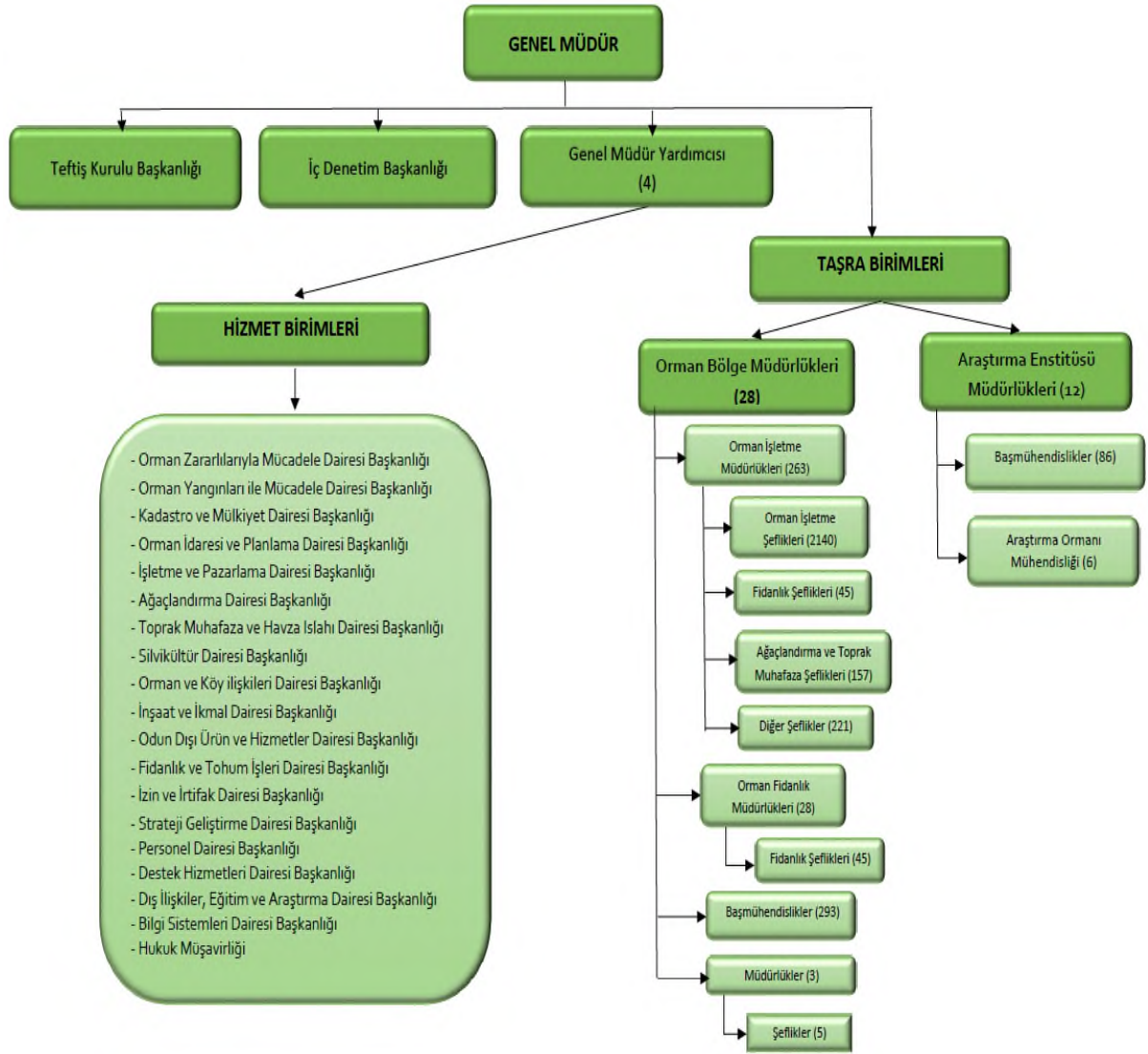
## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

### **1.2.1. Teşkilat Yapısı**

15.07.2018 tarihinde Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı 4 Sayılı Kararnamesi'nin Yirmi dördüncü Bölüm 333-344 maddeleri ile Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip Orman Genel Müdürlüğünün kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

OGM özel bütçeli (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Ekli (II) sayılı Cetvel'de yer almaktadır.) kurum olmakla birlikte, aynı zamanda döner sermaye işletmesine sahiptir.

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilat şeması aşağıdaki gibidir:



Orman Genel Müdürlüğünün merkezde; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birimi Başkanlığı ile 18 Daire Başkanlığı ve bu Daire Başkanlıklarına bağlı toplam 118 Şube Müdürlüğü bulunmaktadır. Taşra teşkilatı ise 28 Orman Bölge Müdürlüğü ile doğrudan merkeze bağlı; 9 adeti genel ormancılık konularında ve bölgesel düzeyde, 3 adeti ise 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	

## Ormanlık 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 Ormanlık Konularında ve Bölgesel Düzeyde Faaliyet Gösteren Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri

1- Batı Akdeniz Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Antalya

2- Batı Karadeniz Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Bolu

3- Doğu Akdeniz Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Tarsus/Mersin

4- Doğu Anadolu Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Erzurum

5- Doğu Karadeniz Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Trabzon

6- Ege Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Urla/İzmir

7- Güneydoğu Anadolu Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Elazığ

8- İç Anadolu Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Ankara

9- Marmara Ormanlık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü İstanbul

### 1.2.2. İnsan Kaynakları

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve taşra birimlerinde Aralık 2020 tarihi itibarıyla 15.334 memur, 5.562 sözleşmeli personel, 9.089 sürekli işçi ve 8.197 geçici işçi olmak üzere toplam 38.182 personel istihdam edilmektedir.

**Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu (2020 Yılı)**

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	777	984	12.663	8.618	168	599	1.726	15.201	945	1583	14.389	23.819
SÖZLEŞMELİ	0	0	633	0	28	10	4.901	259	28	10	5.534	259
SÜREKLİ	35	0	6.612	5.011	199	0	2.243	4.580	234	0	8.855	9.591
GEÇİCİ İŞÇİ	0	0	2.097	0	8	0	6.092	0	8	0	8.189	0
<b>TOPLAM</b>	<b>812</b>	<b>984</b>	<b>22.005</b>	<b>13.629</b>	<b>403</b>	<b>609</b>	<b>14.962</b>	<b>20.040</b>	<b>1.215</b>	<b>1.593</b>	<b>36.967</b>	<b>33.669</b>

Mevcut personelin %40,16'sı memur statüsünde, %14,57'si sözleşmeli personel, %23,80'i sürekli işçi ve % 21,47'si ise geçici işçi statüsünde istihdam edilmiştir.

### **1.2.3. Bağlı, İlgili veya İlişkili Olduğu Kamu İdareleri**

Bütçesinin hazırlanması ve kabulü açısından Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı olup Kurumun görevleri ile ilgili olarak Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla da ilgi ve ilişkileri vardır.

4734 ve 4735 sayılı Kanunlar çerçevesinde Kamu İhale Kurumu ile özellikle sözleşme ve şartnamelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ve uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin koordineli çalışmalar sürdürülmekte, bu kapsamda 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; 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.) il ve ilçe yönetim birimleriyle (valilik, kaymakamlık, muhtarlık) işbirliği yapılmaktadır.

Ormancılık politikalarının uygulanmasında Bakanlık; 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, Kanun'un 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, özel bütçe gelir ve gider tekliflerinin hazırlanması, özel bütçenin uygulanması, 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 Bütçesine Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödenekleri ve döner sermaye bütçesini kullanır.

Orman Genel Müdürlüğüne 2020 yılında toplam 4.133.332.730 TL bütçe ödeneği verilmiş olup, bu ödeneğin 3.902.756.063,00 TL'si 2020 yılı bütçe gideri olarak kullanılmıştır.

**Tablo 2: OGM Özel Bütçe Ödenek ve Gider Kullanımı (2020 Yılı)**

Eko. Kod	Gider Çeşidi	2020 Yılı Toplam Ödenek	2020 Yılı Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	2.048.129.000	1.925.179.963	94
02	Sosyal Güvenlik Kurum Prim Giderleri	432.809.000	411.210.846	95
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	531.181.400	514.825.137	97
05	Cari Transferler	126.252.000	124.737.752	99
06	Sermaye Giderleri	705.100.830	640.282.453	91
07	Sermaye Transferleri	94.762.000	92.453.563	98
08	Borç Verme	195.098.500	194.066.349	99
<b>TOPLAM</b>		<b>4.133.332.730</b>	<b>3.902.756.063</b>	<b>94</b>

Giderlerin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı ve toplam gidere oranı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 3: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları (2020 Yılı)**

Kodu	Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe Geliri (TL)	Bütçe Geliri Red ve İade (TL)	Net Bütçe Geliri (TL)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.037.567.488	0	2.037.567.488
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.158.710.149	0	1.158.710.149
05	Diğer Gelirler	511.370.286	0	511.370.286
06	Sermaye Gelirleri	404.980	0	404.980
08	Alacaklardan Tahsilat	64.278.567	0	64.278.567
<b>TOPLAM</b>		<b>3.772.331.470</b>	<b>0</b>	<b>3.772.331.470</b>

Kurumun 2020 bütçe net geliri 3.772.331.470,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu tutarın;

- %54,01'i Kurumun öz gelirlerini oluşturan Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerine,
- %30,72'si Alınan bağış ve yardımlar ile Hazine yardımına (Merkezi Yönetim Bütçesinden OGM'ye 1.274.151.000,00 TL Hazine yardımı tahsis edilmiş, ancak Kurum tarafından 1.096.901.320,00 TL'si tahsil edilmiştir.)
- %13,56'sı Diğer gelirlere; %0,01'i Sermaye gelirlerine; ve %1,70'i Alacaklardan tahsilatlara ilişkindir.

OGM Döner Sermaye İşletmesinin 2020 yılı toplam geliri 7.238.557.937,62 TL; gideri ise 6.212.092.150,77 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem sonunda 1.026.465.786,85 TL kâr elde edilmiştir. Ayrıca özel hesap bulunmamaktadır.

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

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı KMYKK'ye Ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan özel bütçeli bir kuruluş olup muhasebe işlemleri GBMY (Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği) ve MYMY (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği) çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kapsamda, 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. Kesin hesap bilgileri KBS, HYS ve e-bütçe bilişim sistemleri kullanılarak kaydedilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 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 ise mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayınlanacağı belirtilmiştir.

Kurum tarafından muhasebe işlemleri Yönetmelik'in belirtilen hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünün muhasebe işlemleri, merkezde Merkez Muhasebe Müdürlüğü taşrada ise Bölge Muhasebe Birimleri 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 mizan
- Kesin mizan
- Bilanço
- Faaliyet sonuçları tablosu
- Özkaynak değişim tablosu
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli

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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak



işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali 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 yayımlanan 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 beş bileşenine göre iç kontrol sisteminin işleyişini sağlayan stratejik plan, faaliyet raporları, eylem planları, performans programı her yıl yeniden değerlendirilerek yayımlanmaktadır.

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, sözleşmeler özlük dosyalarında yer almaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi dikkate alınarak, Stratejik Plan’da 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 yılında değerlendirilmiştir. 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 Esaslar'a uygun olarak Mali Hizmetler Müdürlüğünün 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 9 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; orkoy 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, 2020 yılı sonu itibariyle, İç Kontrol Uyum Eylem Planı'ndaki 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 görülmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman Genel Müdürlüğü 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: İzin ve İrtifak Alacaklarının Tahakkuku ve Tahsilatı ile İzne Konu Edilen Alanlar İçindeki Kiralamalara İlişkin Alacak Tutarlarında İzin ve İrtifak Birimi ile Muhasebe Birimi Arasında Uyuşmazlık Bulunması**

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı kayıtları ile muhasebe biriminin kayıtları arasında izin ve irtifak alacaklarının tahakkuku ve tahsilatı ile izne konu edilen alanlar içindeki kiraya verilen yerlere ilişkin alacak tutarları konusunda uyuşmazlık bulunduğu görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16, 17 ve 18'inci maddelerine göre orman sayılan alanlarda izinler verilmekte ve bunların karşılığında gelir elde edilmektedir.

Ayrıca 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 bu alacaklar konusunda birimlerin kayıtlarının tutarlı olması gerekmektedir.

Ancak, OGM tarafından izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığının tahakkuk eden alacak tutarları, tahsil edilemeyen alacak tutarları ve izne konu edilen alanlar içindeki kiraya verilen yerlere ilişkin alacak tutarları muhasebe biriminin kayıtlarıyla uyumsuzlukta olup aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

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. Kamu idaresi özellikle ORBİS'in Bütünleşik Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile entegrasyonunun sağlanmasıyla bulguda yer alan tespitlerin tamamen ortadan kalkacağını belirtmektedir.

Bu itibarla, izin verilen yerlere ilişkin olarak İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı ile muhasebe kayıtları arasında ekteki tablolarda belirtilen uyumsuzlukların giderilerek kurumun

mali tablolarının doğru, güvenilir ve gerçeğe uygun bilgi üretmesinin sağlanması gerekmektedir.

**Tablo 4: İzin Verilen Yerlerin 2020 Alacak Tahakkukları**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL) (a)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL) (b)	Tahakkuk Eden Alacak Tutarı Farkı (TL) (a-b)
1	Adana	51.764.987,82	55.700.913,66	-3.935.925,84
2	Bursa	132.672.651,68	141.807.206,73	-9.134.555,05
3	İstanbul	268.245.575,88	272.991.189,51	-4.745.613,63
4	İzmir	246.230.604,33	245.888.841,73	341.762,60
5	Mersin	85.986.662,40	78.994.639,71	6.992.022,69
6	Zonguldak	43.949.842,60	50.074.953,07	-6.125.110,47

**Tablo 5: Tahsil Edilemeyen İzin ve İrtifak Alacakları**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarı (TL) (a)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarı (TL) (b)	Tahsil Edilemeyen Alacak Tutarları Farkı (TL) (a-b)
1	Adana	11.490.473,25	11.849.767,75	-359.294,50
2	İstanbul	109.494.334,04	114.239.947,67	-4.745.613,63
3	İzmir	58.588.585,22	64.629.666,34	-6.041.081,12
4	Mersin	26.031.467,00	15.041.271,39	10.990.195,61
5	Zonguldak	9.088.944,68	6.716.640,39	2.372.304,29

**Tablo 6: 2020 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) (a)	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (TL) (b)	Tahakkuk Eden Alacak Tutarları Arasındaki Fark (TL) (a-b)
1	Antalya	389.999,41	0,00	389.999,41
2	Mersin	234.152,82	249.964,25	-15.811,43

---

---

**BULGU 2: OGM ile Başbakanlık (mülga), TOKİ ve TOBB Arasında Yapılan Protokoller Gereğince OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Trampa Mahsuplaşma İşlemlerinin Milli Emlak Genel Müdürlüğünce Tamamlanmamış Olması**

Yapılan incelemede, Orman Genel Müdürlüğü hizmet binaları inşaatına ilişkin olarak Başbakanlık (mülga)-OGM-TOKİ; ve OGM-TOBB arasında yapılan protokoller gereğince mahsuplaşma işlemlerinin tamamlandığı, ancak bu kapsamda OGM-Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasındaki mahsuplaşma işlemlerinin devam ettiği görülmüştür.

**a) OGM ile Başbakanlık (mülga)-TOKİ Arasında Yapılan Protokoller Gereğince OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Mahsuplaşma Hakkında:**

Mülga Başbakanlık, 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 Başbakanlık'ın 14.09.2015 tarih ve 981 sayılı yazısında, bütçesinden ilave ödenek verilmeyeceğini belirtmesi üzerine, 12.10.2015 tarihinde Ek Protokol imzalanmış ve mahsuplaşma esnasında oluşacak borcun Hazineden arsa verilmek suretiyle karşılanması kararlaştırılmıştır.

Ek Protokol'e göre, OGM mülkiyetindeki Ankara ili, Yenimahalle ilçesi, Ormançiftliği mahallesinde, 13585 ada 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10 ve 11 parsellerde toplam 151.723 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmazlara karşılık; Başbakanlık, OGM ve TOKİ tarafından imzalanan bu protokol kapsamında yine Ankara ili, Yenimahalle ilçesi, Ormançiftliği mahallesi, 7638 ada 13,14 ve 15 no'lu parseller üzerinde yapılan 14.06.2014 sözleşme tarihli "Orman Genel Müdürlüğü Hizmet Binası, 1'er adet Sosyal Tesis ve Kreş Binası, 3 adet Misafirhane İnşaatları ve Altyapı ve Çevre Düzenlemesi İşleri"nin yapılması kararlaştırılmıştır. Bunun haricinde ihtiyaç duyulan diğer ilave yapım işlerinin bedelinin Başbakanlık bütçesinden ayrılan 30.000.000 TL'yi (fiyat farkları, keşif artışı, müşavirlik bedeli ve KDV dahil) aşması halinde, aşan bedelin OGM tarafından TOKİ'nin ilgili hesabına aktarılacağı kararlaştırılmıştır. Anılan Ek Protokol'de belirlenen bedelin OGM tarafından TOKİ'ye devredilen taşınmazların bedelinden eksik çıkması halinde, OGM'nin kalan alacağı için mahsuplaşmanın Başbakanlık koordinasyonu ile Maliye Bakanlığınca OGM'ye Hazine Taşınmazı devrinin yapılması suretiyle sağlanacağı belirtilmiştir.

1. Trampa karşılığı verilen arsa bedeli (06.10.2016 Geçici Kabul onay tarihi itibariyle güncellenmesi neticesi) 318.599.207,30 TL olarak tespit edilmiştir.

2. TOKİ'nin yapmış olduğu harcamalar (TOKİ tarafından 06.10.2016 Geçici Kabul onay tarihi itibariyle 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

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

4. 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 itibarla, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile OGM arasındaki mahsuplaşma sonucu şu şekildedir: Başbakanlıktan alacak tutarına -güncellenmiş arsa bedelinden TOKİ'nin yapmış olduğu harcamalar çıkarıldığında bulunacak tutara- 2016 yılında gönderilen 8.000.000 TL ödenek ile TOKİ'nin talep etmiş olduğu 11.136.533,74 TL'lik ödenek de dahil edilmek suretiyle bulunan tutardır.

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.

Söz konusu protokoller kapsamında, kapatılan Başbakanlığa ait yükümlülükler 703 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği 09.07.2018 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığına devredilmiştir. Mülga Başbakanlık, OGM ve TOKİ arasında imzalanan protokoller gereği, OGM hizmet binaları inşaatına ilişkin TOKİ-OGM arasında mahsuplaşma işlemi yapılmış olmasına rağmen Milli Emlak Genel Müdürlüğünce mahsuplaşma işlemlerinin tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.



**b) TOBB-OGM Arası Yapılan Protokoller Gereği İnşaata İlişkin Mahsuplaşma Hakkında:**

TOBB ile OGM arasında 2010 yılında imzalanan 1. Protokol çerçevesinde, OGM taşınmazları karşılığında İdarenin ihtiyacı olan bina ve tesislerin TOBB tarafından yapılması hüküm altına alınmıştır. Bunun için mülkiyeti OGM'ye ait 7368 Ada 22 parselde 30.207 m<sup>2</sup> (2010 yılı değeriyle 66.455.400 TL) arsanın trampasına karşılık mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğe ait 7638 ada 21 parsel ve 43393 ada 2 parselde Yangın Acil Durum Ünitelerinin yapılmasına karar verilmiştir. 01.05.2014 tarihinde imzalanan 2. Protokol ile söz konusu inşaatların hangi usul ve şartlarda yapılacağı belirlenmiştir.

2015 yılı sonunda, 2. kısım olarak 43393 ada 2 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.

Sözü edilen protokoller gereğince söz konusu işlerin kesin hesapları yapılarak mahsuplaşma işlemiyle OGM'nin TOBB'a 22.147.485,19 TL borcu oluşmuştur.

OGM'nin TOBB'a 22.147.485,19 TL tutarındaki borcunun Aralık 2018 endeksleriyle güncellenmesi sonucunda, borç tutarı 51.585.922,73 TL'ye yükselmiştir. Söz konusu 51.585.922,73 TL borcun TOBB'a ödenmesi için İller Bankası, Maliye Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOBB, Orman ve Su İşleri Bakanlığı (mülga) arasında, 2018 yılında (bila tarihli) protokol imzalanmış ve bu protokol gereği 2096 ada 21 parsel ve 2095 ada 39 parsel arsaların trampasından alınan bedelden OGM'nin TOBB'a olan borcunun ödenmesine karar verilmiştir.

Konuyla ilgili olarak, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün bila tarihli ve 22387626-401-E.7952 sayılı yazısında, Orman Genel Müdürlüğünün, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine 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 Bakanlığının 10.01.2019 tarihli ve 7804 sayılı Olur'u ile uygun görüldüğü bildirilmiştir. Böylece OGM'nin borcu olan 51.585.922,73 TL Milli Emlak Genel

Müdürlüğünce ödenmiştir. TOBB-OGM arası yapılan protokol gereği, TOBB tarafından yapılan inşaatlara ilişkin TOBB-OGM arasında mahsuplaşma işlemi tamamlanmıştır.

**c) OGM-Milli Emlak Arasındaki Mahsuplaşma İşlemi:**

1. Başbakanlık (mülga), OGM ve TOKİ arasında 28.02.2012 tarihinde imzalanan protokol kapsamında, TOKİ tarafından OGM hizmet binaları yapılmıştır. OGM tarafından TOKİ'ye toplam 19.136.533,74 TL bedel ödeme yapılmıştır. Bu yapılan ödemeler, OGM'nin Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile yaptığı mahsuplaşma hesabında değerlendirilmek şartıyla yapılmıştır.

2. OGM ile TOBB arasında 2010'da imzalanan protokol kapsamında TOBB tarafından yapılan inşaatlar nedeniyle oluşan 51.585.922,73 TL borcun, 2018 yılında yapılan protokol gereği arsaların trampasından alınan bedelden ödenmesine karar verilmiştir. Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından TOBB'a ödenen bu bedelin, OGM'nin alacağından mahsup edilmesi kararlaştırılmıştır.

3. Mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğüne ait olan Ankara ili, Çankaya İlçesi, Kavaklıdere mah, 1100 ada, 48 parselde kayıtlı 671 m<sup>2</sup> taşınmaz Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına tahsis edilmek üzere Hazineye devredilmiştir. Bu devir işlemindeki tespit edilen 10.185.600,00 TL bedel mahsuplaşmada alacağa eklenmiştir.

4. Mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğüne ait, Rize İli, Merkez İlçesi, Müftü Mah.,189 ada, 2 parselde 1.776,77 m<sup>2</sup>'lik taşınmazın Rize Belediye Başkanlığına tahsis edilmesi amacıyla Hazine adına devredilmesine karşılık, mülkiyeti Hazineye ait Ankara İli, Kızılcahamam İlçesi, Kemalpaşa Mahallesi bulunan 606 ada 1 parsel nolu 63.460,00 m<sup>2</sup>'lik taşınmaz, Ankara İli, Kızılcahamam İlçesi, İsmetpaşa Mahallesi 715 ada 4 parselde bulunan 48.386,67 m<sup>2</sup> lik taşınmazın 39.823,64 m<sup>2</sup>'lik kısmı, Zonguldak İli, Merkez İlçesi, İnağzı Mahallesi 1403 ada 2 parselde bulunan 5.568,32 m<sup>2</sup> taşınmaz ile Zonguldak İli, Merkez İlçesi, Yayla Mahallesi 1593 ada 1 parselde bulunan 4.269,69 m<sup>2</sup> 'lik taşınmazın 2.895,55 m<sup>2</sup> lik kısmının devri alınmıştır. Söz konusu trampa işleminde Hazine lehine oluşan 17.701.334,00 TL fark bedel alacaktan düşülmesi kararlaştırılmıştır.

5. Diğer taşınmazlarda (Artvin merkez, Hatay-İskenderun, Ordu-Perşembe, Mardin-Artuklu, Diyarbakır-Kayapınar, Şanlıurfa-Siverek, Bitlis merkez, Batman merkez ve Tilmerç Köyü, Kocaeli-Başiskele, Gölcük ve Kartepe) ise OGM ve Milli Emlak Genel Müdürlüğünün müşterek komisyon marifetiyle bedel tespit çalışmalarına devam edilmektedir.

Bu itibarla, 2012 yılında Başbakanlık (mülga), OGM ve TOKİ arasında; ve 2010 yılında TOBB-OGM arasında yapılan protokoller kapsamında, OGM-Milli Emlak arasındaki mahsuplaşma işlemlerinin yapılmadığı anlaşıldığından, taşınmazların devir işlemleri ile ortaya çıkacak güncel borç/alacak farkı dikkate alınarak trampa işlemlerinin en kısa zamanda tamamlanması uygun olacaktır.

### **BULGU 3: Ormanlık Alanlardaki Maden İzin Sahalarında Etkin Denetimin Yürütülmemesi; İzinsiz Yapılaşma ve İzin Amacı Dışında Kullanım Tespitlerine Yönelik Herhangi Bir İşlem Yapılmaması**

OGM taşra teşkilatını oluşturan 28 Orman Bölge Müdürlüğü görev alanında yer alan ve Orman Kanunu'nun 16'ncı maddesi gereğince izin verilen maden izin sahalarından örnekleme yöntemi ile seçilen 649 maden izin sahasının 152'sinde izinsiz yapılar ve izin amacı dışında kullanımlar tespit edilmiş olup; Kurum tarafından maden izin sahalarının kontrollerine yönelik etkin bir denetimin yürütülemediği görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 28'nci maddesi ile izin sahalarının kontrol ve sorumlulukları belirlenmiştir. Ayrıca, 11.07.2019 tarihinde yayımlanan 49 nolu Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1'inci madde kapsamında kurulların oluşturulması, 6'nci madde kapsamında kamu kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri, 8'inci ve 9'uncu maddeler kapsamında kurulların çalışmaları, 12'inci madde kapsamında coğrafi veri temalarının belirlenmesi, 13'inci madde kapsamında coğrafi veri hizmetleri, veri girişi, 14'inci madde kapsamında ise ulusal coğrafi bilgi platformu, coğrafi veri erişimi, paylaşımı ve kullanımı ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. 49 nolu Coğrafi Bilgi Sisteminin Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde; 27.02.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Yürütme Kurulu Kararı "Coğrafi Veri Temalarına İlişkin Tanımlama Dokümanları", ayrıca 11.06.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurul Kararı "Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisi" yayımlanmıştır. 11.06.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurul Kararı'nda hazırlanmamış veri temalarına ait dokümanların 17 Temmuz 2020 tarihine kadar tamamlanması, verisi mevcut olan katmanların standartlara uygun hale getirilerek 30 Kasım 2020 tarihine kadar tamamlanarak Ulusal Coğrafi Bilgi Platformunda paylaşılması veri üretimi devam eden katmanların için ise takvimlendirme çalışmasının yapılması hüküm altına alınmıştır.

Maden izin sahalarındaki idare izni olmayan yapılar ile izin amacı dışındaki kullanımlar, OGM'nin kurduğu ORBİS üzerinde yer alan diğer modüllerden (kadaströ vb.) de yararlanılmakta ancak, tek zamanlı uydu görüntüsü ile kontrol ve denetimleri yeterli olmamaktadır.

Buna göre, ORBİS sisteminde sayısal haritaları tamamlanmış maden izni dosyalarından KML (Keyhole Markup Language) uzantılı harita formatında dosyalar oluşturulmaktadır. Bu dosyalar üzerinde belli zaman aralıklarında çekilmiş uydu görüntüleri ile zamansal ve mekansal değerlendirmeler yapılmış olup; sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Söz konusu tablo incelendiğinde, maden izin sahalarının olurlarına yönelik harita girişleri tamamlanmış dosyalardan örnekleme seçilen "kml" uzantılı 649 maden izin sahasından, 46 sahada idare izni olmayan yapılar yapıldığı; 30 sahada izin amacı dışında kullanımlar olduğu; 76 sahada ise hem idare izni olmayan yapılar hem de izin amacı dışında kullanımlar olduğu görülmüştür.

Kurum, maden izin sahalarına yönelik 152 sahada tespit edilen "idare izni olmayan yapılar, izin amacı dışında kullanımlar"a yönelik bölge müdürlüklerinden görüş istediği bir kısmında zabıt tanzim edildiğini ayrıca izinsiz kullanımlara ilişkin ise işlemlerin yerine getirileceğini ve takibinin yapılacağını ifade etmiştir. Ayrıca, maden izin sahalarında aşım larla ilgili kendi kontrol ve denetimleri yanında ayrıca ormancılık büro ve şirketlerinden hizmet alınması ile ilgili yönetmelik çalışması başlattığını yayımlanması durumunda kurumun uygun gördüğü zaman ve periyotlarda kontrol ve denetim yapılacağını belirtmiştir. Öte yandan ise ORBİS'in e-İzin modülü aktif olarak tüm teşkilatça kullanılmaya başlanıldığını, sistemin diğer tüm birimleri tarafından tam ve etkin olarak kullanıldığında izin verilen sahalar kml görüntülerinden de kontrol edilmesi sağlanabileceğini ifade etmiştir.

Kurum maden izin sahalarına yönelik hangi sahalarda zabıt tuttuğunu belirtmemiştir. Ayrıca izinsiz kullanımlara yönelik işlemlerin yerine getirileceği ve takip edileceği ifade edilmesine rağmen buna ilişkin veriler ortaya konulmamıştır.

Dolayısıyla maden izin sahalarında; idare izni olmayan yapılar ve izin amacı dışında kullanımlar gibi iş ve işlemlerle ilgili yapılan kontrollerin işlevsel olmadığı, ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı ve risk odaklı kontrollerin yapılmadığı görülmüştür.

Maden izin sahalarında kontrollerin yeterince yapılamadığı konusu geçmiş yıl Sayıştay Denetim Raporlarında yer almasına ve kurumca talimat ve uyarılar yapılmasına rağmen; kontrollerin yeterli düzeyde iyileştirilemediği görülmüştür.

Sonuç olarak; 152 maden izin sahasından 46'sında "idare izni olmayan yapılar" olduğu; 30'unda "izin amacı dışında kullanımlar" olduğu ve 76'sında ise "hem idare izni olmayan yapı" hem de "izin amacı dışında kullanımlar" olduğu anlaşılmış olup; bunların tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği tespit edilmiştir.

**Tablo 7: Bölge Müdürlükleri Bazında Maden İzin Sahalarında Yapılan Tespitlerin İcmali**

Bölge	Örnekleme İle İncelenen	İdare İzni Olmayan Yapılar	İzin Amacı Dışında Kullanımlar	İdare İzni Olmayan Yapılar ve İzin Amacı Dışında Kullanımlar
Adana	21	5	1	
Amasya	38	7	5	2
Ankara	15	6		
Antalya	30	2	3	3
Artvin	10	2		
Balıkesir	25	2		2
Bolu	24			2
Bursa	38		2	3
Çanakkale	24	4	2	
Denizli	45	2		6
Elazığ	37			19
Eskişehir	31	1		4
Giresun	14	1		2
Isparta	31			7
İstanbul	32		3	7
İzmir	37	2		4
Kahramanmaraş	27	2	5	2
Kastamonu	13	1	4	2
Kayseri	24	1		3
Konya	18	1		2
Kütahya	8		1	
Mersin	33	1	2	5
Sakarya	27	1		1
Şanlıurfa	30		2	
Zonguldak	17	5		
<b>Toplam</b>	<b>649</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>76</b>

---

---

**BULGU 4: Maden Sahalarının Rehabilitasyon Çalışmalarının Tam ve Zamanında Yapılmaması ve Kontrol Eksikliği Bulunması**

Orman Genel Müdürlüğü faaliyet alanında yer alan 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre izin verilen maden sahalarında yapılan denetimlerde, maden işletme sahalarının büyük bir çoğunluğunda rehabilite çalışmalarının yapılamadığı, bu sahaların verilen izinler doğrultusunda belli bir plan ve proje çerçevesinde işletilmesi ve çalıştırılması gerekirken, sahalarda düzensiz çalışmalar yapıldığı görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 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'de yayımlanan "Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinin (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: İznin 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'nci 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, iznin 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’uncu 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 izin 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 izin 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 söz konusu Yönetmelik’e göre, maden izninin herhangi bir nedenle iptal edilmesi halinde 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, ormancılık

bürosu ya da bünyelerinde çalışan orman mühendisi ve/veya orman yüksek mühendisi tarafından hazırlanan teknik raporu vermelidir. Orman Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı olan Bölge Müdürlüklerinin ise rehabilite çalışması yapılan alanları takip, kontrol, koruma görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, işletilen bir maden sahasında rehabilitasyon çalışmalarının, maden işletme sahası izin süresi içerisinde bitirilmesi esas olup; bitirilemediği takdirde, bir yıl ek süre verilebilmektedir. Ancak maden sahalarının 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, çalışmaların genellikle iznin son yılında veya ek süre içerisinde yapılmaya başlandığı görülmüştür.

Bazı maden sahalarında işletmecinin fiili olarak sahadaki tüm rezervi aldığı ve şantiyesini kapattığından genellikle rehabilite çalışmalarını sahiplenmediği, çalışmanın uzun süreye yayıldığı veya hukuksal problemlere neden olduğu da tespit edilmiştir.

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 zamanında bitirilememesi, daha büyük bir zaman ve parasal maliyete neden olacağı gibi çevre ve ekolojik yapıya da büyük zarar verecektir.

Kurum tarafından gönderilen cevap yazısında izin sahibince imzalanan taahhüt senedinin 7'nci ve 21'inci maddelerinden bahsedilmekte, ayrıca maden sahalarının rehabilitasyon çalışmalarının tam ve zamanında yapılabilmesi için yönetmelik değişikliğinin hazırlandığı ve bunun yayımlanması ile birlikte uygulamaya geçileceği ifade edilmektedir.

Öncelikle mevcut durumda rehabilitasyon çalışmalarının yapılması için yasal bir engel bulunmamaktadır. Yapılacak mevzuat çalışmalarıyla rehabilitasyon sürecinin daha etkin ve sağlıklı yürütülmesi için yeni düzenlemeler getirilebilir. Ancak yürürlükteki düzenlemeler uygulanmış olsaydı dahi bir çok izin sahası rehabilite edilerek doğaya kazandırılmış olacaktı. Böylelikle oralarda ortaya çıkmış olan doğal ve ekolojik tahribatın etkileri azaltılmış olacaktı.



Başka bir ifadeyle kurumun rehabilitasyon çalışmalarını yapılacak yeni mevzuat düzenlemelerine bağıymış gibi açıklamasının kabul edilebilir bir yönü bulunmamaktadır.

Ayrıca cevap yazısında bahsedilen yönetmelik çalışmasıyla nelerin değişeceği, rehabilitasyon çalışmalarının bundan nasıl etkileneceği ve yıllardır yapılmayan rehabilitasyon çalışmalarından kaynaklanan ekolojik ve doğal tahribatın nasıl telafi edileceği konusunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Dolayısıyla kurumun yapmış olduğu açıklama bulgu konusunu izah etmekte yetersiz kalmaktadır.

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, mevzuat ve kesin taahhüt senetlerinde rehabilitasyon süreçleriyle ilgili olarak izin sahibini bağlayıcı düzenlemelere gidilmesi uygun olacaktır.

#### **BULGU 5: Orman Sayılan Alanlarda Yapılan Madencilik Faaliyetleri Dolayısıyla Alınan Çevre ile Uyum Bedelinin Orman Genel Müdürlüğü Tarafından Talep Edilmemesi**

Orman sayılan alanlardaki madencilik faaliyetleri nedeniyle yapılması gereken rehabilite çalışmalarının incelenmesinde, çevre ile uyum bedeli (teminatı) adı altında alınan ve Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü hesabına yatırılan bedellerin Orman Genel Müdürlüğü tarafından talep edilmediği görülmüştür.

15.06.1985 tarihli ve 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 3’üncü maddesinde ruhsat bedelinin tanımı yapılmış ve işletme ruhsatlarının %30’unun çevre ile uyum planı çalışmalarını temin etmek üzere teminat olarak Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü muhasebe biriminin hesabına yatırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca Kanun’un 32’nci maddesinde de çevre ile uyum çalışmalarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Bu Kanun’un uygulanmasıyla ilgili usul ve esasları düzenlemek üzere 21.09.2017 tarihli ve 30187 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Maden Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmelikte çevre ile uyum planı; madencilik faaliyetinde bulunulan alanın faaliyet süresince ve sonrasında projesine uygun olarak, can ve mal emniyetinin sağlanarak arazinin ıslah edilmesi ve doğaya yeniden kazandırılması faaliyetlerini gösteren plan şeklinde tanımlanmıştır

Söz konusu Yönetmelik'in 85'inci maddesinin 5'inci fıkrasına göre;

- Ruhsat sahibi tarafından gerekli yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda, çevre ile uyum çalışması için gerekli tedbirlerin, çevre ile uyum planına uygun olarak orman arazilerinde ilgili orman idaresi, diğer alanlarda il özel idaresi veya valilik tarafından yerine getirileceği;
- Orman idaresi, valilik veya il özel idaresi tarafından çevre ile uyum planına uygun olarak yapılan masrafların, ruhsat bedelinin, çevre ile uyum planı çalışmalarını karşılamak üzere emanet olarak yatırılan tutardan karşılanacağı;
- Ruhsat bedelinden çevre ile uyum planı çalışmaları için çevre ile uyum bedeli olarak yatırılan tutarın yeterli olmaması durumunda çevre ile uyum planı çerçevesinde eksik kalan masrafların ödenmesi için ruhsat sahiplerine bir aylık süre verileceği;
- Süresinde ödenmeyen ve Bakanlık tarafından ilgili vergi dairesine bildirilen tutarların, 6183 sayılı Kanuna göre ruhsat sahiplerinden tahsil edileceği;

hükme bağlanmıştır.

Ayrıca aynı Yönetmelik'in 72'nci maddesinin 3'üncü ve 4'üncü fıkralarında da benzer hükümlere yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 94'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında ise faaliyet sonrası sahanın çevre ile uyumlu hale getirilmesi ve ruhsatla ilgili tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesini müteakip, çevre ile uyum bedelinin iki ay içerisinde iade edileceği ifade edilmektedir.

Diğer taraftan Orman Kanunu'nun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin "Rehabilite, Rehabilitasyon Projesi, Takip ve Kontrol" başlıklı bölümü başta olmak üzere birçok maddesinde rehabilite çalışmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde rehabilitasyon projesi ve rehabilite terimleri şu şekilde tanımlanmıştır:

*"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 proje,*

*Rehabilite: İznin başlangıcından sona ermesine kadar geçen sürede, izin alanının; çevre emniyetinin sağlanarak, rehabilitasyon projesine uygun olarak islah edilmesini, orman*

*ekosisteminin tesisi amacıyla ağaçlandırma ve silvikültür teknikleri kullanılarak çevreye uyumlu hale getirilmesi işlemi,”*

Aynı Yönetmelik'in 17'nci maddesinde ise;

*“Rehabilite, madencilik faaliyetlerinin başlamasıyla birlikte başlar, madencilik faaliyetleri sırasında devam eder, iznin bittiği tarihte rehabilitenin de bitirilmesi esastır. Bu tarihte rehabilitenin bitirilemediğinin heyetçe tespit edilmesi ve izin sahibinin talebi halinde bölge müdürlüğünce 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.”* denilmiştir.

Ancak, orman sayılan alanlarda mevzuatta yer alan rehabilitasyona ilişkin hükümlerin etkin bir şekilde uygulanmamasından ötürü yıllardır orman arazileri üzerinde rehabilitesi (çevre ile uyum çalışması) hiç yapılmamış veya kısmen yapılmış maden alanları bulunmaktadır.

Ayrıca, söz konusu düzenlemelerde hesaplanan çevre ile uyum bedelinin özellikle orman sayılan alanlarda madencilik faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan olumsuzluğun giderilmesi için caydırıcı olup olmadığı konusu da önem arz etmekte olup; Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü muhasebe birimi hesabına yatırılan çevre ile uyum bedelinin (teminatın) şimdiye kadar Orman Genel Müdürlüğü tarafından Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden talep edilmemesi de mevzuata uygun görülmemektedir.

Kurum göndermiş olduğu cevap yazısında, Genel Müdürlüğün ve bazı Bölge Müdürlüklerinin çevre ile uyum bedelini (teminatı) talep ettiğini belirtmiştir. Ancak hangi bölge müdürlüklerinin, hangi tarihte, hangi izin sahalarına ilişkin çevre ile uyum bedelini talep ettiklerine ilişkin hiç bir bilgi ve eki belge sunulmamıştır. Dolayısıyla yıllarca ihmal edildiği denetim sırasında görülen bu konunun tamamen ortadan kaldırıldığına ilişkin somut bilgi ve belge bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; yukarıda da bahsedildiği üzere, orman sayılan alanlardaki rehabilite işlemlerinin takibinin yasal olarak sorumlusu Orman Genel Müdürlüğüdür. Ruhsat sahibinin faaliyetinden ötürü orman alanlarında yapılan tahribatı gidermek ve caydırıcılığı sağlamak üzere söz konusu çevre ile uyum bedelinin (teminat) Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ile işbirliğine gidilerek güncellenmesi ve ilgili mevzuatın öngördüğü hallerde Maden ve Petrol

İşleri Genel Müdürlüğü muhasebe birimi hesabına yatırılan çevre ile uyum bedelinin (teminat) talep edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 6: Kurum Taşınmazları Vaziyet Planlarının Sayısallaştırılma ve Veri Giriş İşlemlerinin Tamamlanamaması**

OGM'nin mülkiyeti ve yönetimindeki taşınmazların vaziyet planlarına ait sayısallaştırılmış veri girişlerinin tamamlanamadığı görülmüştür.

OGM mülkiyetinde ve yönetimindeki taşınmazlarla ilgili olarak; envanter oluşturma ve muhasebeleştirme çalışmaları 2019 yılı sonunda tamamlanmış olup; bunlara ilişkin istatistiksel veriler muhasebeyle uyumlu hale getirilerek ORBİS Taşınmaz Modülüne girilmiştir. Bu konudaki güncellemelerin devam etmekte olduğu yapılan incelemelerden anlaşılmıştır.

Kayıt altına alınan taşınmazların mevcut durumunu gösterir vaziyet planlarına yönelik sayısallaştırma çalışmalarına başlanıldığı, ancak Kuruma ait tapulu alanların sınırlarının sayısallaştırılmış vaziyet planları olmadan TAKPAS (Tapu Kadastro Parsel Sistemi) üzerinden girildiği, diğer taşınmazların ise sınır verilerinin girişlerine başlanıldığı anlaşılmıştır.

11.07.2019 tarihinde yayımlanan 49 nolu Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1'inci madde kapsamında kurulların oluşturulması, 6'inci madde kapsamında kamu kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri, 8'inci ve 9'uncu maddeler kapsamında kurulların çalışmaları, 12'inci madde kapsamında coğrafi veri temalarının belirlenmesi, 13'inci madde kapsamında coğrafi veri hizmetleri, veri girişi, 14'inci madde kapsamında ise ulusal coğrafi bilgi platformu, coğrafi veri erişimi, paylaşımı ve kullanımı ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. 49 nolu Coğrafi Bilgi Sisteminin Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde; 27.02.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Yürütme Kurulu Kararı "Coğrafi Veri Temalarına İlişkin Tanımlama Dokümanları", ayrıca 11.06.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurul Kararı "Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisi" yayımlanmıştır. 11.06.2020 tarihinde Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurul Kararı'nda hazırlanmamış veri temalarına ait dokümanların 17 Temmuz 2020 tarihine kadar tamamlanması, verisi mevcut olan katmanların standartlara uygun hale getirilerek 30 Kasım 2020 tarihine kadar tamamlanarak Ulusal Coğrafi Bilgi Platformunda paylaşılması veri üretimi devam eden katmanların için ise takvimlendirme çalışmasının yapılması hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik hükümleri ve 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 Talimatları gereği; kurumun mülkiyeti ve yönetimindeki tüm taşınmazların vaziyet planlarına yönelik sayısallaştırılmalarının yapılarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir.

Kurumun mülkiyeti ve yönetimindeki taşınmazlarla ilgili olarak vaziyet planlarına yönelik sayısallaştırılma işlemlerinin tamamlanmadığı, sayısallaştırılması tamamlananların ise ORBİS'e girişlerinin de devam ettiği anlaşılmıştır.

Kurum taşınmazlarının sayısallaştırılması ve ORBİS'e yükleme işlemlerinin tamamlanmasına yönelik tespit edilen hususlar ve eksiklikler geçmiş yıl Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almıştır.

Sonuç olarak; OGM mülkiyeti ve yönetimindeki tüm taşınmazların vaziyet planlarına ait sayısallaştırılmış veri girişlerinin 49 nolu Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde tamamlanması gerekir.

#### **BULGU 7: ORKÖY Desteklemelerine İlişkin İkincil Düzenlemelerde Kooperatif Kredilerini Teşvik Edici Hükümlerin Bulunmaması ve İzleme ve Değerlendirmenin Eksik Olması**

4 No'lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Yirmidördüncü Bölüm 338. maddesine göre, ormancılık alanındaki kooperatiflerin desteklenmesi ile buna yönelik hizmetlerin gerçekleştirilmesi Orman Genel Müdürlüğünün görevleri arasındadır. Ormancılık kooperatiflerine ve genel olarak orman köylülerine yapılan desteklemelerin amacına ulaşım ulaşmadığı ise Orman Köylülerinin Desteklenmesine Ait 7022 No'lu Tamim'de öngörülen izleme faaliyetleri ile mümkün olabilir.

13.06.2012 tarih ve 28322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “*Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik*”te orman köylüsü; “Orman köyü/mahallesinde kredi ve hibe tespit tarihi itibarıyla en az bir yıl süreyle ikamet etmekte olan halk” olarak tanımlanmıştır.

OGM 2020 yılı verilerine göre, 23.100 orman köyü/mahallesinde 7.034.738 orman köylüsü yaşamaktadır. Orman köylerinin yüzde 67'si dağlık arazilerde olup, nüfusun gelir düzeyi düşük ve alternatif geçim kaynakları kısıtlıdır.

OGM, ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi ve genişletilmesi hedeflerine ulaşmak üzere, orman köylülerinin kalkındırılmalarına katkıda bulunmak ve ormanlara olabilecek baskıyı azaltmak için orman köylülerine, kooperatiflere ve kooperatif üst kuruluşlarına verilecek kredi ve hibenin kullanımını düzenleyen bir işlev üstlenmektedir. OGM'nin ORKÖY uygulamaları, kırsal kalkınma destekleri açısından önem taşımaktadır.

**a) ORKÖY Desteklemelerine İlişkin İkincil Düzenlemelerde Kooperatif Kredilerini Teşvik Edici Hükümlerin Bulunmaması**

Anayasa'nın 170. maddesinde, "*Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı önlemlerin alınması*" hükmü yer almaktadır.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun çeşitli maddelerinde orman köylülerinden söz edilmektedir. Hazırlanan kalkınma planlarında da köylerin gelir açığı durumuna göre potansiyel kaynakların kısa ve uzun vadeli bir şekilde harekete geçirilmesini sağlayıcı öneriler getirilmiştir.

4 No'lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Yirmidördüncü Bölüm 338. maddesinin ğ) fıkrasında;

*"Ormancılık alanında faaliyet gösteren kooperatiflerin proje bazında desteklenmesi ile ürünlerin ulusal ve uluslararası pazarlarda değerlendirilmesi konularında araştırma ve danışmanlık hizmetleri vermek"* ve

*"Orman içinde veya bitişiğindeki köylülerin sosyal ve ekonomik gelişmelerini desteklemek maksadıyla; etüt ve araştırmalar yapmak, plan ve projeler hazırlamak, hazırlatmak ve uygulamak"* Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

ORKÖY iki türlü kredi desteği vermektedir: 1) Ferdi kredi desteği, 2) Kooperatif kredi desteği.

ORKÖY tarafından orman köylüsü olan gerçek kişilere ve orman köyünde kurulu bulunan tarımsal kalkınma kooperatiflerine kredi ve hibe desteği sunulmaktadır. ORKÖY ile, sosyal ve ekonomik nitelikli projeler uygulanmaktadır.

Sosyal destekler, odun tüketimini azaltmaya ve halkın yaşam koşullarını iyileştirmeye (dam örtülüğü, kuzineli soba, güneş enerjisi ile sıcak su ısıtma sistemi, dış cephe mantolama vb.); ekonomik destekler ise gelir çeşitliliğini ve miktarını artırmaya (fenni arıcılık, hayvancılık, meyvecilik, tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği, mikro kredi, üretim mekanizasyonu projeleri vb.) yöneliktir. Ayrıca, orman emvali üretimini mekanizasyon anlamında desteklemek amacıyla 2019 yılından itibaren traktör, tomruk kabuğu soyma makinası, tomruk çekme vinci, motorlu testere vb. alımı için destek verilmektedir.

Kooperatif projeleri ise orman köylerinde kurulu bulunan Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri/Kooperatif üst kuruluşlarına projeye dayalı olarak uygulanan destekleme türüdür. 2012 tarihli 6851 No'lu *Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Tamim* ile orman köylerindeki Tarımsal Kalkınma Kooperatiflerinin uyguladığı veya uygulayacakları projeler ile ilgili olarak yapılacak tüm işlemlerin yürütülmesi esasları açıklanmıştır. Kooperatif projeleri; yeni yatırım projeleri, modernizasyon projeleri, genişletme projeleri ve işletme sermayesi projeleri şeklindedir.

2016 tarihli 7022 No'lu *Orman Köylülerinin Desteklenmesine Ait Tamim*'de de kooperatif destekleme çalışmalarına yer verilmiştir.

Fakat 2020 yılı ORKÖY projelerinin incelenmesi sonucunda, sadece 2 kooperatife kredi verildiği, orman köylerinin desteklenmesi faaliyetlerinin esas unsurunun orman köylülerine ferdi krediler olduğu görülmüştür. Son yıllarda kooperatif desteklemeleri daha az uygulanmış, bütçe ferdi bazda kullanılmıştır. 2016 yılında hiçbir kooperatif projesi desteklenmemiş, 2017 yılında 7 adet, 2018 yılında 4 adet, 2019 yılında ise 5 adet kooperatif projesi desteklenmiştir.

ORKÖY kayıtlarına göre 2003-2020 yılları arasında 244.502 haneye 3,5 milyar TL, 206 kooperatif projesine ise 117 milyon TL destek sağlanmıştır. Buna göre yapılan desteklemelerin %96'sı ferdi destek, %4'ü ise kooperatif desteği şeklinde gerçekleşmiştir.

ORKÖY tarafından uygulanan ferdi ve kooperatif destekleri yıllar itibariyle aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 8: Ferdi ve Kooperatif Kredi Uygulamaları (2016-2020)**

	<b>Birim</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ferdi Krediler	Bin TL	288.709	244.501	207.566	227.189	249.717
Kooperatif Kredileri	Bin TL		3.899	2.135	3.250	580
<b>TOPLAM</b>	<b>Bin TL</b>	<b>288.709</b>	<b>248.400</b>	<b>209.701</b>	<b>230.439</b>	<b>250.297</b>

\*2020 yılı deflatör katsayısına göre

<b>Tablo 9: Sosyal ve Ekonomik Ferdi Kredi Uygulamaları (2016-2020)</b>						
	<b>Birim</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Sosyal Maksatlı Krediler	Bin TL	38.123	29.204	13.693	17.521	19.089
Ekonomik Maksatlı Krediler	Bin TL	250.586	215.297	193.873	209.668	230.628
<b>TOPLAM</b>	<b>Bin TL</b>	<b>288.709</b>	<b>244.501</b>	<b>207.566</b>	<b>227.189</b>	<b>249.717</b>

2020 yılında kredi ve hibeler kapsamında toplam 9.250 aileye ORKÖY desteği yapılmıştır. 1 adet tomruk yükleyici projesi ile 1 adet ön yükleyici ve tamburlu traktör projesi olmak üzere 2 adet kooperatif projesi uygulanarak 580.000 TL kaynak kullanılmıştır.

Yapılan tüm desteklemelerin anapara tutarı 56.299.376 TL, hibe tutarı 193.997.860 TL olmak üzere toplam tutar 250.297.236 TL'dir.

Oysa kooperatiflere sağlanacak kredilerle alternatif işletme modellerinin ve projelerinin geliştirilerek, orman köylüsünün ekonomik ve sosyal yönden desteklenmesi hedefinin gerçekleştirilmesi mümkün olabilir. Orman köylerinin potansiyelinin ormancılık kooperatifleri eliyle değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Kooperatif kredilerinin orman köylüsüne sağladığı faydalar; ortaklık ruhunu geliştirmek, yeni üretim tekniklerini öğretmek, ürünleri değerinde pazarlamak, küçük ölçekli sanayiye kırsal kesime taşımak ve üretici duruma getirmektir.

Buna karşılık Onbirinci Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Komisyonu Raporu'nda, ormancılık kooperatiflerinin yeterli sermayeye sahip olmamaları nedeniyle orman idarelerince yürütülen faaliyetlere katılmadıkları ve muhtemel üretim gelirlerinden mahrum kaldıkları belirtilmektedir. Anayasa'nın 171. maddesinde, Devletin kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alacağı ifade edilmiştir.

Kooperatifler kır ile kent arasında, dolayısıyla üretici ile tüketici arasında bütünleşmenin sağlanmasında ve gıda güvenilirliği ve güvencesinde önemli bir role sahiptir.

Orman köylülerinin yardım niteliğindeki ödemelerle ihtiyaçlarının karşılanmasının ötesinde, yerel üretimi teşvik ederek, orman köylülerini girişimciliğe özendirerek düzenlemeler olmalıdır.

Kurum cevabında, kooperatiflerin kredi koşullarını sağlayamadıklarından dolayı başvurularının olmadığı açıklanmıştır. Ancak, orman köyü kooperatiflerinin teşvik edilmesi konusunda düzenlemelerin yapılması gerekir.



**b) ORKÖY Desteklemelerinde İzleme ve Değerlendirmenin Eksik Olması**

*Orman Köylülerinin Desteklenmesine Ait 7022 No'lu Tamim*'de, ORKÖY tarafından kredi verilerek desteklenen yılı ferdi ve kooperatif uygulamalarına ait izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yer verilmiştir. Tamim'de Genel Müdürlükçe onaylanarak kredilendirilmek üzere Bölge Müdürlüklerine gönderilen proje ile ilgili uygulama işlemlerinin, borçlandırma; teknik gerçekleştirme; ve izleme olmak üzere üç aşamada gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Tamim'de kredi almaya hak kazanan orman köylülerinin sosyal ve ekonomik durumları hakkında bilgi sahibi olunması ve kullanılan kredilerin etkilerinin tespit edilebilmesi için, proje başlangıç ve sonunda anketlerin düzenlenmesi öngörülmüştür. Kredi tespiti sonrası mahallinde köylülerce anket doldurulması çalışmaları yapılmakla birlikte, proje sonundaki anketler tamamlanmadığından hedeflenen etki değerlendirmeleri yapılmamaktadır

Önceki 6851 No'lu Tamim'de ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere, projelerin etki değerlendirmesi yapılacak icmaller vasıtasıyla gerçekleştirilecektir.

Uygulanan kredilerin sonuçlarının izlenebilmesi kredi uygulaması kadar önemlidir. Oysa projenin etkisinin ölçümüne yönelik olarak “İzleme ve Değerlendirme” faaliyetleri gerçekleştirilmemektedir.

Verilen kredilerin geri dönüşüm oranlarının dışında işleyen bir izleme ve değerlendirme sistemi bulunmamaktadır. ORKÖY uygulamalarının izlenme ve değerlendirme sistemi ile uygulanan ORKÖY projesinin yarattığı etki düzeyi ölçülebilir.

**Tablo 10: 2020 Yılı ORKÖY Projeleri**

Proje Türleri	Aile Sayısı	Hibe Tutar	Kredi Tutarı	Toplam Tutar
Dam Örtülüğü	1.046	890.346	3.287.431	4.177.776
Güneş Enerjisi	116	61.840	192.560	254.400
Mantolama	630	1.627.500	6.398.001	8.025.501
Kat Kaloriferi	1	7.500	0	7.500
Mantolama ve Kat Kaloriferi	80	410.886	1.213.542	1.624.428
Afet Ödemeleri (Hibe)	246	5.000.000	0	5.000.000
<b>Sosyal Toplam</b>	<b>2.119</b>	<b>7.998.071</b>	<b>11.091.534</b>	<b>19.089.606</b>
Fenni Arıcılık	171	616.767	2.467.068	3.083.835
Süt Sığırcılığı	3.974	23.027.592	89.561.984	112.589.576
Süt Koyuncululuğu	1.442	10.024.303	37.903.713	47.928.016
Besi Sığırcılığı	63	1.235.149	796.597	2.031.746
Manda Yetiştiriciliği	9	54.000	216.000	270.000
Yükleyici-İstifleyici Aksamı	1	16.000	64.000	80.000
Motorlu Testere	657	1.034.901	3.646.606	4.681.507
Tomruk Çekme Vinci (Tambur)	185	1.312.113	5.248.451	6.560.563
Traktör	461	10.196.134	39.904.536	50.100.669
Tomruk (Kabuk) Soyma Makinesi	1	22.000	88.000	110.000
Seracılık	49	367.600	1.470.400	1.838.000
Kültür Mantarcılığı	3	17.400	69.600	87.000
Lavanta Yetiştiriciliği	16	66.086	264.344	330.430
Bağcılık	9	35.257	141.030	176.287
Mikro Kredi	88	160.000	600.000	760.000
<b>Ekonomik Toplam</b>	<b>7.129</b>	<b>48.185.303</b>	<b>182.442.327</b>	<b>230.627.630</b>
<b>FERDİ PROJE TOPLAMI</b>	<b>9.248</b>	<b>56.183.376</b>	<b>193.533.860</b>	<b>249.717.236</b>
<b>KOOPERATİFLER</b>	<b>2</b>	<b>116.000</b>	<b>464.000</b>	<b>580.000</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>9.250</b>	<b>56.299.376</b>	<b>193.997.860</b>	<b>250.297.236</b>

**Tablo 11: Orman Genel Müdürlüğü ORKÖY Destekleri**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Orman köylüsüne sağlanan kredi destekleri	66.461.402	64.515.216	111.022.652	94.155.996	97.084.071	122.770.176	119.893.724	126.572.449	163.486.842	193.997.861
Orman köylüsüne sağlanan hibe destekleri			27.734.454	20.114.392	21.033.987	27.137.467	29.859.448	32.006.862	40.938.181	56.299.375
<b>TOPLAM</b>	<b>66.461.402</b>	<b>64.515.216</b>	<b>138.757.106</b>	<b>114.270.388</b>	<b>118.118.058</b>	<b>149.907.643</b>	<b>149.753.171</b>	<b>158.579.312</b>	<b>204.425.023</b>	<b>250.297.235</b>

OGM'nin temel görevlerinden birisi, orman köylüsünü yerinde kalkındırmaktadır. ORKÖY destekleriyle, ormanların korunması, geliştirilmesi ve işletilmesi amacıyla orman köylüsünün sosyo-ekonomik projelerle desteklenmesi suretiyle yaşam kalitesini iyileştirilmesi ve gelir seviyelerinin arttırılması, istihdama katkı sağlanması, kırsal alandan şehirlere göçün önlenmesi ve ormana olan baskının ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Fakat ORKÖY projelerinin incelenmesinde, kooperatifler aracılığıyla orman köylüleri arasında işbirliğini gerçekleştirmek üzere yeterli kooperatif desteklerinin olmadığı görülmektedir. ORKÖY desteklerinde, kooperatifleri teşvik edecek ikincil düzenlemelerin yapılmasıyla, daha geniş kesimlerin faydalanması sağlanabilecektir. Böylelikle, projelerin üretim getirici yatırımlara dönüşümü mümkün olabilecektir.

Ayrıca ORKÖY projelerinde türlerine göre uygulanan yatırımları izleme süreci yeterince uygulanmamaktadır. Oysa gerek sosyal ve gerekse ekonomik içerikli yatırımların uygulanması sonucunun değerlendirilmesi, bu projelerin daha ekonomik ve etkin uygulanabilmesine yol gösterecektir. Bunun için ORKÖY proje uygulamalarıyla amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirecek "İzleme ve Değerlendirmeler" yapılmalıdır.

Kurum tarafından anketler kredi ve hibe verilmiş kişilere ilişkin bilgi elde edilmek amacıyla yapılmakta olup, etki değerlendirmelerinin yapıldığını göstermediği gibi başvuruda bulunan orman köylülerini kapsamadığından kredi ve hibe verileceklerin seçimine de temel olamamaktadır. Nitekim anketin başlığı "Kredi Almaya Hak Kazananlar İçin Düzenlenecek Anket"dir. Hazırlanan diğer anket de aynı şekilde kredi kullananlara yöneliktir. Bu anketlerin sonucunda projelerin etkisine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlanmamaktadır. Bu itibarla, gerek başvuruların seçimine gerekse projelerin etkisine yönelik değerlendirmelerin yapılmadığı görülmektedir.

### **BULGU 8: Yanan Alanların Coğrafi Bilgi Sisteminde Sağlıklı İzlenememesi**

Toplam ormanlık alanın %60'ını birinci ve ikinci derece yangına hassas alanlar oluşturmasına karşılık, yangın eylem planlarının her yerleşim yeri için hazırlanmadığı ve yanan alanlar ile bu alanlarda yapılan çalışmaların tamamının coğrafi bilgi sistemi kapsamında izlenmediği görülmüştür. Coğrafi Bilgi Sistemlerinin kullanılmasıyla, yangınlar ile daha etkili mücadele edilerek yangınların yol açtığı ekonomik kayıplar ve büyük zararlar azaltılabilir.

Akdeniz iklim kuşağında yer alan Türkiye ormanlarının büyük bölümü özellikle yaz aylarında yoğun bir yangın riski altında bulunmakta, her yıl çıkan orman yangınlarında önemli

miktarda orman alanı tahrip olmaktadır. OGM verilerine göre, Türkiye'de 2019 yılında 2 bin 688 orman yangınına müdahale edilmiş, 11 bin 332 hektar orman alanı yanmıştır. 2020 yılında ise 3 bin 399 adet orman yangınında, 20 bin 971 hektar orman alanı zarar görmüştür. 2020 yılında orman yangınlarının sayısında ve yanan alan miktarlarında önemli bir artış olduğu görülmektedir. Üstelik gelecekte iklim değişiklikleri nedeniyle orman yangınları sayısının daha fazla artacağı öngörülmektedir. Orman yangınlarının sayısı bölge müdürlükleri bazında ve yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 12: 2010-2020 Yılları Orman Yangınları Sayısı**

Orman Bölge Müdürlüğü	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Adana	84	88	101	173	81	176	183	151	124	174	186
Amasya	104	93	95	144	84	60	121	79	86	81	158
Ankara	57	73	113	233	46	43	125	98	46	55	67
Antalya	125	152	214	321	169	189	281	273	244	199	260
Artvin	17	5	3	7	6	5	0	11	3	23	19
Balıkesir	57	79	73	96	72	68	73	56	60	71	80
Bolu	30	32	40	57	26	24	44	30	25	54	58
Bursa	53	72	81	118	64	43	78	63	40	84	69
Çanakkale							63	44	56	92	123
Denizli	72	76	68	146	47	41	84	45	33	24	39
Elazığ	47	14	4	72	79	84	80	42	47	157	149
Erzurum	1	7	16	21	5	17	9	79	11	48	33
Eskişehir	44	32	38	79	21	12	55	33	25	35	23
Giresun	60	16	30	40	46	43	38	36	18	64	71
Isparta	78	56	105	120	70	74	54	54	48	67	71
İstanbul	42	172	228	271	108	153	254	173	82	204	197
İzmir	216	197	269	344	284	265	377	233	264	240	285
Kahramanmaraş	119	78	132	262	155	170	232	183	169	160	264
Kastamonu	48	63	120	146	88	57	82	108	66	98	211
Kayseri		54	16	69	27	26	74	38	23	18	28
Konya	51	32	50	91	31	29	47	13	20	30	34
Kütahya	34	41	54	90	55	33	68	48	52	38	58
Mersin	90	98	75	155	91	80	107	54	71	90	87
Muğla	309	267	383	395	320	254	373	233	355	302	329
Sakarya	54	58	56	78	33	46	61	50	31	66	135
Şanlıurfa		21	23	101	66	89	150	80	125	121	242
Trabzon	25	21	6	41	29	22	27	38	18	73	61
Zonguldak	44	57	57	85	46	47	48	66	25	20	62
<b>Toplam</b>	<b>1.861</b>	<b>1.954</b>	<b>2.450</b>	<b>3.755</b>	<b>2.149</b>	<b>2.150</b>	<b>3.188</b>	<b>2.411</b>	<b>2.167</b>	<b>2.688</b>	<b>3.399</b>

OGM tarafından, orman yangınlarının çıkmasını ve yayılmasını önlemek için her türlü fiziki ve beşeri tedbiri almak öncelikli amaç olarak belirlenmiştir. Yangına neden olan sebeplerin ortadan kaldırılmasını sağlamak hedefiyle gerçekleştirilen eğitim ve bilinçlendirme

faaliyetleri kapsamında her yıl “Orman Yangınları ile Mücadele Eylem Planı” hazırlanmaktadır.

Ormana yakın ya da orman içi arazilerde inşa edilen RES’lerin sayısının hızla artması, yazlıklar ile yeni yerleşim alanları oluşturulması ile yakınındaki turistik tesisler yangın riskini arttırmaktadır. Bu yerleşimlerin orman yangınları ile ilgili tedbirleri almaları konusunda ise mevzuat bulunmamaktadır. Açık alan yangınları çoğunlukla tarımsal alanlarda başlamaktadır. Bu alanda anız, tarla temizliği için ateş yakma ile çıkan yangınlar fazla olduğu halde, kırsal alan yangınları için alınacak tedbirler konusunda bir düzenleme yoktur. Bunun için, orman yangınlarının önlenmesinde kurumlar arası iş birliği geliştirilerek, yangına hassas alanlarda bulunan milli parklar ve diğer korunan alanlarda da yangın yönetim planlarının yapılması ve uygulanması sağlanmalıdır.

Türkiye’de orman yangınlarının sayısının her yıl çoğaldığı, geniş alanların yanmasının çok fazla zarara yol açtığı ve genellikle telafisinin mümkün olamayacağı boyutlara ulaştığı görülmektedir. OGM tarafından orman yangınları ile mücadeleye önemli kaynak aktarılmaktadır. Dolaylı yollardan aktarılan kaynaklarda eklendiğinde, ortaya önemli bir maliyet çıkmaktadır.

6976 sayılı Tamim ile yanan alanların yeniden ormanlaştırılması çalışmalarında ekolojik ve ekonomik ilkeleri gözetilen silvikültürel teknikleri içeren projelerin uygulanması öngörülmüştür. Ülke düzeyinde yangına hassas alanların belirlenmesi ve bu alanlar için uygulanacak planların ve projelerin tespitine yönelik olarak iş ve işlemler Tamim’de düzenlenmiştir.

Kurum, 2015 yılından itibaren yanan alanların sayısal olarak veri tabanına işlendiğini açıklamıştır. Fakat yanan alanlar ile rehabilite çalışmalarının tam olarak sayısal ortamda izlenmediği anlaşılmaktadır. Yanan alanların izlenmesi ve yeniden ormanlaştırılması çalışmalarında konumsal yapının ortaya konulması ve takibi coğrafi bilgi sistemleri ile mümkün olabilir.

Orman yangınlarıyla etkili mücadele ederek yangın zararlarını önlemek için yangın eylem planlarının ormanlık alanların bitişiğindeki yerlerde de hazırlanması sağlanmalı ve orman yangın zararlarının tespiti ile ilgili tüm verilerin işlenerek, bu alanların ormanlaştırılması çalışmalarının tamamının coğrafi bilgi sisteminde takibi yapılmalıdır.

### **BULGU 9: Ulusal Orman Envanterinin Geliştirilmesi İhtiyacının Bulunması**

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 (UOE) mevcut olmadığı görülmüştür.

Orman Genel Müdürlüğünün kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usuller, 4 No.lu 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. Ulusal orman envanterinin yapılmasına ilişkin temel düzenlemelere 05.02.2008 tarihli ve 26778 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Orman Amenajman Yönetmeliği'nde yer verilmiştir. Orman Amenajman Yönetmeliği'nin "Planlama ilkeleri" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, değişen ormancılık anlayışlarını ve teknolojidaki gelişmeleri uygulamaya koymak, yeni model geliştirmek, bu modelin Türkiye koşullarında uygulanıp uygulanamayacağını tespit etmek amacıyla, Orman Genel Müdürlüğünce değişik içerik ve bazlarda amenajman planları ile ulusal orman envanteri gibi çalışmalar yapılacağı ya da yaptırılacağı belirtilmektedir. Ulusal orman envanterinin yapılmasına ilişkin esas ve usuller de 299 Sayılı Ekosistem Tabanlı Fonksiyonel Orman Amenajman Planlarının Düzenlenmesine Ait Usul ve Esaslar Tebliği'nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

1992 Rio-Çevre ve Kalkınma Konferansı sonrasında, 1993 yılında Helsinki'de yapılan Avrupa Ormanlarının Korunması Bakanlar Konferansı Kararları, orman ekosistemlerinin sürdürülebilir yönetimini, güncel orman istatistiklerinin sağlanmasını ve geçmiş yıllara ait veri ve bilgilerle ilişkilendirilmesini, geleceğe ilişkin projeksiyonların yapılarak stratejik kararların alınmasını ve orman ekosistemlerinin diğer ekosistemlerle olan etkileşimlerinin incelenerek değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Helsinki ve Kyoto Sözleşmelerini imzalayan Türkiye, orman kaynağına ilişkin tüm sayısal verileri uluslararası standartlara uygun olarak elde etmek ve belirli aralıklarla güncellemek durumundadır.

Ulusal Orman Envanterinin 2023 yılına kadar tamamlanması hem 11'inci Kalkınma Planı hedeflerinde, hem Stratejik Plan'da hem de III'üncü Tarım Orman Şurası'nda hedef olarak yer almıştır. OGM tarafından 2020 yılında hazırlanan Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kriter ve Göstergeleri 2019 Türkiye Raporu'nda, "*ulusal orman envanterinin hazırlanmasının önemini koruduğu*" belirtilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca, OGM amenajman planları hazırlamakla beraber, bu planlarda biyolojik ve sosyo-ekonomik değişkenler olmadığı gibi, meşçere bilgileri uluslararası norm ve standartlara uygun olarak toplanmamaktadır. Amenajman planlarındaki örnekleme alanlarının sayısal yoğunluğu ve zaman aralığı UOE'nin yapılmasına göre daha fazla olsa da 10-20 yıl önceki verilere dayanmaktadır. UOE ise çok geniş biyolojik ve sosyo-ekonomik değişkenleri kapsamakta ve bu yüzden bir ülkenin tamamı için geniş ve bütüncül bir bakış sağlamaktadır.

Ormanlar en önemli doğal kaynaklardır. 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.

Türkiye'de ulusal orman envanteri çalışmalarına pilot bölge düzeyinde başlanılmış olmakla birlikte söz konusu çalışmaların ülke düzeyinde sonuçlanması ulusal orman programları ile plan, program ve strateji belgelerinin daha sağlıklı hazırlanması için önem arz etmektedir. OGM tarafından envantere ilişkin bazı veriler elde edilmektedir. Ancak, dünya orman kaynaklarının değerlendirilmesi ve izlenmesinden sorumlu Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatına (FAO) bağlı Orman Kaynaklarının Değerlendirilmesi (FRA) teşkilatı, Ulusal Orman Envanteri verilerini kabul etmektedir.

OGM tarafından orman ekosistem hizmetlerinin belirlenerek, haritalandırılması ve orman amenajman planlarına entegrasyonunun sağlanması gerekmektedir. 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 yanı sıra, taşkın, su baskını, çığ, heyelan, gibi doğal afetlerle ilgili izleme de yapılacaktır.



Dolayısıyla, kayıt, analiz ve raporlama yazılımları, eğitim ve teknoloji gibi destekleyici unsurlarıyla birlikte Ulusal Orman Envanterinin tamamlanması gerekmektedir.

Ulusal orman politikasına yön vermek, orman araştırmalarını desteklemek, ulusal ve uluslararası raporlama taahhütlerini yerine getirebilmek için kapsamlı, güvenilir, güncel ve tutarlı bilgilere ihtiyaç duyulduğundan, Ulusal Orman Envanterinin geliştirilmesi gerekir.

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

**8. EKLER****EK 1: 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>
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	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun OGM'nin bölge müdürlüklerinde 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Maden Sahalarının Rehabilitasyon Çalışmalarının Tam Ve Zamanında Yapılmaması ve Kontrol Eksikliği	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır. Bulguda da belirtildiği üzere bazı maden sahalarında rehabilitasyon çalışmaları hiç yapılmamış ya

			da eksik yapılmıştır.
Orman Maden İzin Sahalarında Etkin Bir Denetimin Yürütülmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
İzinli Maden İşletme Ve Tesislere İlişkin Sahalarda Koordinatlı Sınır Köşe Noktalarının Standartlara Uygun Olmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kadastro Çalışmaları Tamamlanmış Orman Alanının %16'sının Tapuya Tescil Edilememesi Nedeniyle Ormanların Etkin Korunamaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
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	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Uluslararası Norm ve Standartlara Uygun Bir Ulusal Orman Envanterinin Bulunmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020

			yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Kurum Taşınmazları Vaziyet Planlarının Sayısallaştırılma İşlemlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
OGM ile Başbakanlık (mülga), TOKİ ve TOBB Arasında Yapılan Protokoller Gereğince, OGM Hizmet Binaları İnşaatına İlişkin Mahsuplaşma İşleminin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Orman Genel Müdürlüğü ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Arasında Orman Arazilerinin Kiralanması Konusunda Yapılan Protokolde Güncellenmesi Gereken Hususların Bulunması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	OGM ile TRT arasında bulguya konu edilen protokolün güncellenmesi ve eksikliklerin giderilmesi için yeni protokol çalışmaları yapılmıştır.

			2020 yılı denetim sürecinde söz konusu protokolün yazımı tamamlanmış olup, hukuk biriminin görüşüne başvurulmuştur. Dolayısıyla bulgu konusuna ilişkin süreç tamamlanmamış olup, kısmen yerine getirilmiştir.
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	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu edilen tutar özel bütçe hesaplarına aktarılmıştır. Ancak bulguda bahsedilen tahsilatların ertesi yılda yapılmış olma ihtimaliyle, bulgu yazıldıktan sonra özel

			bütçeye aktarılmayan tutarlar olabileceğinden konunun kısmen yerine getirildiği belirtilmiştir.
Kurumun Yazılı Bilişim Sistemleri Stratejisinin Olmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yedeklenen Kurumsal Bilgi Ve Kayıtların Farklı Ve Güvenli Ortamda Muhafaza Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	

**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER  
SERMAYE İŞLETMESİ  
2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	49
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	54
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	55
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	55
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	56
6. DENETİM BULGULARI.....	56
7. EKLER.....	63



## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1: OGM Döner Sermaye İşletmesi Merkez ile Taşra Dolu ve Boş Kadro (2020 Yılı)..	51
Tablo 2: 2020 Yılı OGM Döner Sermaye İşletme Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL).....	52
Tablo 3: OGM Döner Sermaye İşletme Gelirleri (TL) .....	52
Tablo 4: OGM Konsolide Gelirler Döküm Cetveli (2020 Yılı).....	53
Tablo 5: OGM Döner Sermaye İşletme Sermaye Yapısı (2020 Yılı) .....	53
Tablo 6: 2020 Yılı OGM Döner Sermaye Bütçe Giderleri .....	58
Tablo 7: OGM Tarafından İlan Edilen Yaylılarla İlgili Tamamlanmış İdari İş ve İşlemleri ..	61



## KISALTMALAR

<b>DSİBMY</b>	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<b>DMİS</b>	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>OGM</b>	: Orman Genel Müdürlüğü
<b>ORBİS</b>	: Orman Bilgi Sistemi Projesi



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Merkez Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarında Özel Bütçe Faaliyet Alanlarına İlişkin Giderlerin Yer Alması
2. Yayla Alanlarındaki Bina ve Tesislerin Bir Kısmının Vaziyet Planlarına İşlenmemesi, Sabit Kıymetlere Alınmaması ve 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 No'lu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ve değişik 3234 sayılı “Orman Genel Müdürlüğüne İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”dan almakta olup, ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme 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 Kanun”un 19’uncu maddesinde yardımcı birimler arasında sayılan İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının adı 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenlemeyle 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 Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 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**

### **1.1.1. 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 adet Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü, 1 adet Yedek Parça Depo Müdürlüğü, Taşra teşkilatı olan, 28 Orman Bölge Müdürlüğünün her birinde ise, bir adet Döner Sermaye İşletmeler Saymanlığı ve toplamda 263 Orman İşletme ve 28 Fidanlık Müdürlüğü, 1 adet Afyonkarahisar Tıbbi ve İtri Aromatik Bitkiler Müdürlüğü olmak üzere toplam 323 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 konsolidasyonu işlemleri yapılmaktadır.

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

### **1.1.2. İnsan Kaynakları**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerinin aşağıdaki tabloda ayrıntılı

olarak görüleceği üzere 15.365 dolu 20.649 boş olmak üzere toplam 36.014 personel kadrosu mevcuttur.

**Tablo 1: OGM Döner Sermaye İşletmesi Merkez ile Taşra Dolu ve Boş Kadro (2020 Yılı)**

KADRO	DÖNER SERMAYE				TOPLAM	
	MERKEZ		TAŞRA		TOPLAM	
	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ	DOLU	BOŞ
MEMUR	168	599	1.726	15.201	1.894	15.800
SÖZLEŞMELİ	28	10	4.901	259	4.929	269
SÜREKLİ İŞÇİ	199	0	2.243	4.580	2.442	4.580
GEÇİCİ İŞÇİ	8	0	6.092	0	6.100	0
<b>TOPLAM</b>	<b>403</b>	<b>609</b>	<b>14.962</b>	<b>20.040</b>	<b>15.365</b>	<b>20.649</b>

Mevcut personelin yaklaşık %12,33'ü memur statüsünde, %32,08'i sözleşmeli personel, %18,89 sürekli işçi % 39,70 ise geçici işçi statüsünde istihdam edilmiştir.

### 1.1.3. 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 Müdürlüğünün 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 ile 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 2020 yılı Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri ve Konsolide Gelir-Gider Tablosu aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2020 Yılı OGM Döner Sermaye İşletme Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL)**

KOD	AÇIKLAMA	BAŞLANGIÇ BÜTÇE ÖDENEĞİ	KULLANILABİLİR BÜTÇE ÖDENEKLERİ	GİDER GERÇEKLEŞME	GİDER GERÇEKLEŞME ORANI (%)
01	Personel Giderleri	1.540.364.642,00	1.544.710.755,04	1.544.710.755,04	100
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi	221.339.361,00	223.452.425,89	223.452.425,89	100
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.092.807.328,00	3.954.512.631,26	3.724.623.846,21	94
05	Cari Transferler	294.217.669,00	426.053.187,81	426.053.187,81	100
06	Sermaye Giderleri	251.271.000,00	761.872.000,00	708.508.364,26	93
<b>TOPLAM</b>		<b>6.400.000.000,00</b>	<b>6.910.601.000,00</b>	<b>6.627.348.579,21</b>	<b>96</b>

**Tablo 3: OGM Döner Sermaye İşletme Gelirleri (TL)**

	2019 Yılı	2020 Yılı
Brüt Satışlar	5.483.493.424,3	7.005.819.167,3
Satış İndirimleri (-)	8.357.404,58	7.413.357,78
Net Satışlar	5.475.136.019,72	6.998.405.809,52
Satışların Maliyeti (-)	1.659.575.640,88	2.263.958.638,41
Brüt Satış Kâr ve Zararları	3.815.560.378,84	4.734.447.171,11
Faaliyet Giderleri (-)	2.942.730.171,28	3.934.167.246,71
Faaliyet Kâr ve Zararları	872.830.207,56	800.2799.24,4

2-Diğer Faaliyetlerden Olağan	192.215.892,92	194.481.524,33
Diğer Faaliyetlerden Olağan Kârlar (-)	3.289.048,29	3.476.773,61
Olağan Kâr veya Zarar	1.061.757.052,19	991.284.675,12
3-Olağandışı Gelir ve Kârlar	40.652.048,83	45.670.603,77
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	7.970.265,97	10.489.492,04
Dönem Kârı veya Zararı	1.094.438.835,05	1.026.465.786,85

**Tablo 4: OGM Konsolide Gelirler Döküm Cetveli (2020 Yılı)**

GELİRİN CİNSİ	TUTARI	TOPLAM
1- Brüt Satışlar		7.005.819.167,30
600 Yurtiçi Satışlar Hesabı	7.002.532.087,26	
602 Diğer Gelirler Hesabı	3.287.080,04	
2- Diğer Faal. Olağan Gelir ve Kârlar		194.481.524,33
642 Faiz Gelirleri Hesabı	185.146.815,59	
649 Diğer Olağan Gelir ve Kârlar Hesabı	9.334.708,74	
3- Olağandışı Gelir ve Kârlar		45.670.603,77
671 Önceki Dönem Gelir ve Kârları Hesabı		
679 Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar Hesabı	45.670.603,77	
Brüt Gelir Toplamı		7.245.971.295,40
Brüt Gelirlerden İndirilecek		7.413.357,78
610 Satıştan İadeler Hesabı (-)	6.455.852,18	
611 Satış İskontoları Hesabı (-)	957.505,60	
<b>TOPLAM</b>		<b>7.238.557.937,62</b>

OGM Döner Sermaye İşletmesi 2020 yılı toplam geliri 7.238.557.937,62 TL; gideri ise 6.212.092.150,77 TL olarak gerçekleşmiştir. 1.026.465.786,85 TL kâr elde edilmiştir.

**Tablo 5: OGM Döner Sermaye İşletme Sermaye Yapısı (2020 Yılı)**

YILI	ÖDENMEMİŞ SERMAYE	ÖDENMİŞ SERMAYE	TOPLAM SERMAYE
2020	0	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00

## 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 bir Muhasebe Yetkilisi bulunmaktadır.

Muhasebe işlemleri Gerçekleştirme Görevlisi, Döner Sermaye Muhasebe Yetkilisi ve İşletme Müdürünün onayı ile tamamlanmaktadır. OGM'nin DSİBMY ana hesap planına uygun olarak kendine özgü ayrıntı hesapları bulunmaktadır. İşletme Müdürlükleri bünyesinde İşletme Şefleri gerçekleştirme görevlisi, İşletme 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.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici mizan
- Kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Envanter defteri

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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile

bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali 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 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: Merkez Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarında Özel Bütçe Faaliyet Alanlarına İlişkin Giderlerin Yer Alması**

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, 4 No'lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Görev" başlıklı 334/g maddesinde belirtildiği üzere, orman ekosistemlerinin sunduğu ürün ve hizmetlerden azami seviyede istifade edilmesini sağlamaktır.

Uygulamada yangınla mücadele, eğitim, koruma gibi ana hizmet giderleri ile merkezin temizlik, güvenlik, personel servis ödemeleri ve temsil ağırlama giderlerinin yanı sıra tüm birimlerin taşıt, makine teçhizat, demirbaş ihtiyaçları, yolluklar, seyyar görev tazminatları vb. Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden gerçekleştirilmektedir. Yapılan satın almalara ilişkin



düzenlenen bazı Taşınır İşlem Fişlerinde, söz konusu malzeme ve demirbaşların kime ve hangi birime verildiğine ilişkin kayda yer verilmemektedir.

Ayrıca, özel bütçeden maaş alan tüm memurların ek ödemelerinin de döner sermaye bütçesinden yapıldığı görülmektedir. Bu durum hem 3234 sayılı Kanun'un 2/g maddesine hem de Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebe Standartları 1'de düzenlenen mali tabloların düzenlenme ve sunulması kural ve standartlarına aykırıdır.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 13. maddesinde belirtildiği üzere, bütçe kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanun ile 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine dayanılarak hazırlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde;

*“Madde 30 - Bilanço ilkelerinin amacı, sermaye koyan veya sonradan kârı işletmede bırakanların işletmeye sağladıkları kaynaklar ve bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıt, hesap ve tablolarında tespit edilmesi ve gösterilmesi yoluyla belli bir tarihte işletmenin malî durumunu açıklıkla ve ilgililer için gerçeğe uygun olarak yansıtmaktır.”* hükmüne yer verilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4. 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.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin ise, normlar hiyerarşisi uyarınca yukarıda yer verilen mevzuata uygun hükümler ihtiva etmesi gerektiği açıktır. Buna göre, 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.

**Tablo 6: 2020 Yılı OGM Döner Sermaye Bütçe Giderleri**

<b>BÜTÇE GİDERLERİ HESABI</b>		<b>6.627.348.579,21</b>
<b>01</b>	<b>Personel Giderleri</b>	<b>1.544.710.755,04</b>
01.01	Memurlar	509.418.859,83
01.02	Sözleşmeli Personel	292.475.984,79
01.03	İşçiler	739.947.589,43
01.04	Geçici Personel	2.868.320,99
<b>02</b>	<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	<b>223.452.425,89</b>
02.01	Memurlar	23.148.203,76
02.02	Sözleşmeli Personel	34.015.375,29
02.03	İşçiler	166.288.846,84
<b>03</b>	<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	<b>3.724.623.846,21</b>
03.01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.770.039,28
03.02	Üretim ve Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	327.879.465,88
03.03	Yolluklar	27.770.529,02
03.04	Görev Giderleri	66.562.506,36
03.05	Hizmet Alımları	2.809.416.372,33
03.06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	22.280.304,47
03.07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	221.275.668,38
03.08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	245.668.960,49
<b>05</b>	<b>Cari Transferler</b>	<b>426.053.187,81</b>
05.01	Görev Zararları	5.769.864,17
05.03	Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	999.721,98
05.08	Gelirlerden ve Kârlardan Ayrılan Paylar	406.603.601,66
05.09	Diğer Transferler	12.680.000,00
<b>06</b>	<b>Sermaye Giderleri</b>	<b>708.508.364,26</b>
06.01	Mamul Mal Alımları	410.833.804,67
06.02	Menkul Sermaye Üretim Giderleri	92.316.051,99
06.03	Gayri Maddi Hak Alımları	13.575.770,19
06.05	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	168.151.790,55
06.07	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	23.630.946,86

Sorumluluk açısından ise, döner sermaye faaliyetlerine ilişkin olmamasına rağmen, ödeme emri belgeleri 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 sorumluluğun tespiti konusunda bir karışıklık doğmaktadır.

Farklı amaçlar için tahsis edilen döner sermaye ve özel bütçeleri fiilen birleştirecek şekilde, merkez birimleri ihtiyaçlarının özel bütçe yerine doğrudan döner sermaye tarafından karşılanması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile getirilen harcama ve kontrol yapısına aykırı olmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümler ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca, Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi giderlerinin görev alanlarına giren faaliyetlerle ilgili olması zorunludur. İşletmenin faaliyet alanında yer almayan giderlerin döner sermaye bütçesinden ödenmemesi gerekir.

## **BULGU 2: Yayla Alanlarındaki Bina ve Tesislerin Bir Kısımının Vaziyet Planlarına İşlenmemesi, Sabit Kıymetlere Alınmaması ve 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 bir kısmında vaziyet planının yapılmadığı, bina ve tesislerin sabit kıymete alınmadığı ve sabit kıymete alınan bina ve tesislerin kullanıcı tespitlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesi gereğince kayıt altına alınan yayla alanlarının vaziyet planlarının, yaylalarda mevcut bina ve tesislerinin sabit kıymetlere alınmasının, yaylalarda bulunan bina ve tesislerin kullanıcılarının tespit edilmesinin ve kiraya verme çalışmalarının yürütülmesinde yaylaların sayısallaştırma çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, söz konusu iş ve işlemlerin tamamlanamadığı görülmüştür.

Kurum, sabit kıymet çalışmalarında 23 yayla daha ilave ederek sayının 341 çıkartıldığı, vaziyet planlarında ise 1 yayla daha ilave ederek sayının 365'e çıkartıldığı, kullanıcı tespitinde 2 adet yayla daha ilave ederek sayının 334'e çıkartıldığı ifade etmiştir. Ancak, ilan edilen 525

adet yaylanın iptal sayısında, revize edilen yayla sayılarında, kiralama yapılan bina ve tesis sayısı ile kiralama yapılmayan bina ve tesis sayılarında herhangi bir değişiklik olmadığı görülmüştür.

Sabit kıymete alınan yaylaların içerisindeki toplam 14.472 adet bina ve tesisten 11.434 adet bina ve tesisin kiralandığı, 3.038 adet bina ve tesisin ise kiralanamadığı tespit edilmiştir. 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17 inci maddesinin 1 inci fıkrası gereğince kullanıcı tarafından kullanıcı tespit tarihinden itibaren 1 yıl içinde kiralanmayan bina ve tesislerin yıkılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak, toplam 141 yaylanın iptal edildiği, 103 yayla alanında revize yapıldığı, tespit edilen ve sabit kıymetlere alınan ancak bir türlü kiralanamayan yayla alanlarındaki bina ve tesislerle ilgili olarak başlatılan yasal düzenlemelerin olumsuz sonuçlandığı anlaşıldığından aşağıdaki tabloda görüleceği üzere toplam 384 yayla alanından;

- 43 adedinde mevcut bina ve tesislerin sabit kıymete alınmadığı,
- 19 adedinde vaziyet planının yapılmadığı,
- 50 adedinde bina ve tesislerin kullanıcı tespitlerinin yapılmadığı,
- 14.472 bina ve tesisten 3.038 tanesinin ise kiraya verilmediği

anlaşılmaktadır.

Yayla alanlarının incelenmesinde tespit edilen hususlar ve eksiklikler geçmiş yıl Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almıştır.

Orman idaresince sabit kıymetlere alınan 14.472 bina ve tesisten 3.038 tanesi çeşitli nedenlerle kiraya verilemediği dolayısıyla döner sermaye işletmelerinin gelir kaybına uğramasının önüne geçilmesi ve yasal süresi geçenler hakkındaki "Devlet Ormanlarındaki Yayla Alanlarının Tespiti ve İdaresi Hakkında Yönetmelik" hükümlerinin yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Tablo 7: OGM Tarafından İlan Edilen Yaylalarla İlgili Tamamlanmış İdari İş ve İşlemleri**

No	Bölgeler	İlan Edilen yayla Sayısı	İptal Edilen Yayla Sayısı	Revize Edilen Yayla Sayısı	İptal Sonrası Kalan Yayla Sayısı	Sabit Kıymete Alınan Yayla Sayısı	Vaziyet Planı Yapılan Yayla Sayısı	Kullanıcı Tespiti Yapılan Yayla Sayısı	Kiralama Yapılan Bina ve Tesis Sayısı	Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı
1	Adana	93	9	45	84	81	83	83	8502	919
2	Amasya	32	11	0	21	21	21	21	106	134
3	Ankara	1	0	0	1	1	1	1	4	19
4	Antalya	19	0	0	19	19	19	14	79	20
5	Artvin	5	1	0	4	4	4	4	34	8
6	Balıkesir	1	0	0	1	1	1	1	162	0
7	Bolu	53	5	15	48	47	48	44	875	259
8	Bursa	1	0	1	1	1	1	1	21	0
9	Erzurum	12	7	0	5	5	5	5	48	18
10	Eskişehir	21	3	0	18	18	18	18	103	15
11	Giresun	56	35	1	21	20	21	20	209	16
12	Isparta	3	0	1	3	3	3	3	38	0
13	K.Maraş	56	20	0	36	17	36	16	188	97
14	Kastamonu	6	1	0	5	5	5	5	25	9
15	Kayseri	22	0	0	22	22	22	22	0	648
16	Konya	36	35	0	1	1	1	1	47	12
17	Kütahya	8	7	0	1	0	1	0	0	0
18	Mersin	28	0	22	28	28	28	28	88	680
19	Sakarya	34	0	0	34	34	34	34	790	163
20	Trabzon	38	7	18	31	13	13	13	115	21
	<b>Toplam</b>	<b>525</b>	<b>141</b>	<b>103</b>	<b>384</b>	<b>341</b>	<b>365</b>	<b>334</b>	<b>11.434</b>	<b>3.038</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

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

## 7. EKLER

## EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kırtasiye Alımlarının Açık İhale Usulü Yerine Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	
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	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Gayrimaddi Hak Alımları ile Harita, Plan ve Proje Alımlarının Haklar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınır Malların Taşınır Sistemine ve İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Merkez Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarında Yer Alan Bazı Giderlerin Döner Sermaye Faaliyet Alanı ile İlişkili Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu sorun 2020 yılında da

			devam ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır.
--	--	--	--