



**T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

# **ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

## **2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**

**Eylül 2019**



## **İÇERİK**

<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>77</b>
<b>ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>141</b>



**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2018 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	14
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	33
9. EKLER.....	71





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra İtibariyle Tüm Personel Durumu .....	4
Tablo 2: OGM Unvanlar İtibariyle Tüm Personel Durumu .....	4
Tablo 3: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu .....	4
Tablo 4: OGM Memur ve İşçi Personel Durumu.....	5
Tablo 5:Orman Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Bütçe Ödenek ve Harcama Tablosu.....	7
Tablo 6: 2018 Yılı İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacakları Gösterir Tablo .....	15
Tablo 7: 2018 Yılında İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacakları Gösterir Son Durum Tablosu.....	17
Tablo 8: 2018 Yılı İzin Gelirleri Alacaklarını Gösterir Tablo .....	18
Tablo 9: 2018 Yılında Tahakkuk Eden İzin Alacaklarının Son Durumunu Gösterir Tablo ....	20
Tablo 10: İzin Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Durumunu Gösterir Tablo	21
Tablo 11: 2018 Yılında Tahsil Edilemeyen İzin Alacaklarının Son Durumunu Gösterir Tablo	24
Tablo 12: Bölge Müdürlüğü Bazında Mesire Yerlerinden Tahsil Edilemeyen ve Tahsil Edildiği Halde Özel Bütçeye Aktarılmayan Ağaçlandırma Geliri Tutarlarını Gösterir Tablo	24
Tablo 13: OGM Özel Bütçe Taşınmaz Kayıtlarını Gösterir Tablo .....	30
Tablo 14: OGM Özel Bütçe Taşınmaz Kayıtlarını Gösterir Son Durum Tablosu.....	32
Tablo 15: Tespit Edilen Uygunsuzlukları Sayı ve İzin Dosya Numarası İtibariyle Gösterir Tablo.....	40
Tablo 16: Kurumun Maden İzin Sahalarındaki Aşımlara Yönelik Yeni Tutulan Tutanaklara Göre Aşım Miktarları, Ağaçlandırma ve Arazi Bedelleri Değerlendirmesi .....	51
Tablo 17: OGM 2018 Yatırım Programında Yer Alan Bina İkmal İnşaat İşleri Tablosu.....	54
Tablo 18: Kadastro Tamamlandığı Halde Tescili Sağlanamayan Birimlerin Bölgelere Göre Dağılımını Gösterir Tablo .....	61
Tablo 19: OGM Arsa Karşılığı İnşaat İhalesi Tablosu .....	65



## KISALTMALAR

**BKK:** Bakanlar Kurulu Kararı

**BKMYBS:** Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi

**CBS:** Coğrafi Bilgi Sistemi

**CK:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

**DKGH:** Dikili Kabuklu Gövde Hacmi

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

**EBYS:** Elektronik Belge Yönetim Sistemi

**EXCEL:** Program İsmi

**GBMY:** Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği

**GOOGLE EARTH PRO:** Uydu Görüntüleri

**Ha:** Hektar

**IFAD:** Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu

**JICA:** Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

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

**MH:** Mikro Havza

**MNHRP:** Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi

**MYMY:** Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

**OBM:** Orman Bölge Müdürlüğü

**ODÜDB:** Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Daire Başkanlığı

**OGM:** Orman Genel Müdürlüğü

**OİM:** Orman İşletme Müdürlüğü

**ORBİS:** Orman Bilgi Sistemi Projesi

**ORKBİS:** Orman Köylüleri Bilgi Sistemi

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

**PRO:** Domain ile uluslararası geçerliliğe sahip olan profesyonellik

**RIMS:** Etki ve Yönetim Sistemi

**UTM:** Universal Transvers Merkator

**ÜFE:** Üretici Fiyat Endeksi

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

**.kmz:** KML dosyasının sıkıştırılmış versiyonu

**.ncz:** NoteCase Pro Compressed Document (Sıkıştırılmış Çizimler)

**.dwg:** İngilizce “drawing” kelimesinin kısaltılmışı

**.pdf:** Portable Document Format (Taşınabilir Belge Biçimi)

**.jpg:** Joint Photographic Expert Group (Birleşik Fotoğraf Uzmanları Grubu)

**.shp:** Shape File (Şekil dosyası)

**.docx:** Word yazılımının yeni nesil dosya uzantısı



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacak Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması
2. İzin Bedeli Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtmaması
3. İzin İrtifak Gelirlerine İlişkin Olarak 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması
4. Bazı Bölgelerde Ağaçlandırma Bedelinin Tahsili Edilmemiş Olması ve Tahsil Edilen Tutarın Bir Kısmının Özel Bütçeye Aktarılmaması
5. Orman Genel Müdürlüğü Yönetim Ve Mülkiyetindeki Taşınmazlara Ait Taşınmaz Cetvellerindeki Kayıtların Muhasebe Kayıtları İle Uyuşmaması Sebebiyle Mali Tablolardaki Taşınmaz Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bolu Aladağ Başalan Yaylası Mevkiindeki Orman Sahası Türkiye İzcilik Federasyonu Tarafından İzinsiz Olarak İşgal Edilmiş Olup, İşgalin Önlenmesi Hususunda Orman Kanunu Hükümlerine Riayet Edilmemesi
2. İzin Sahalarında Belirli Kontrol Konularında Tekrar Eden Uygunsuzlukların Tespit Edilmiş Olması
3. Çözünürlülüğü Yüksek Uydu Görüntülerinin Kullanılmaması
4. Farklı Farklı Koordinat Sistemlerine Göre Üretilen Verilerde, Ortak Bir Projeksiyon Sisteminin Dikkate Alınmaması
5. Maden İzni Teknik Raporlarının Yönetmeliğe Uygun Düzenlenmemesi
6. Maden İzin Sahalarında Etkin Denetim Yürütülmemesi Ve Sınır Aşımalarıyla İlgili Oluşan Ağaçlandırma Ve Arazi Tazminatlarının Mali Tablolarda Yer Almaması

7. Orman Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Bina İnşaatlarının Önemli Bir Bölümünün İkmal İnşaatı Şeklinde Yaptırılması

8. Orman Vasfından Çıkarılarak Hazineye Devredilen Araziler Karşılığında Orman Genel Müdürlüğüne Hangi Arazilerin Verileceğinin Belli Olmaması

9. Orman Bölge Müdürlükleri Bünyesinde Bulunan Banka Hesaplarındaki Nakit Mali Kaynakların, Kamu Sermayeli Bankalarda Açtırlacak Hesaplarda Değerlendirilmemesi

10. Orman Olarak Sınırı Belirlenmiş Alanların %17'sinin Tapuya Kayıt Edilememiş Olması

11. Kurum Tarafından Yapılan Arsa Karşılığı İnşaat İhalesine Katılım Olmayınca, Yeniden Yapılan İhalelerde İhale Bedelinin Aynı Kalması Veya Daha Düşük Tutulması

## 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 orman bölge müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmıştır.

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

Bu Kararname'ye göre 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, kadastrounu, izin ve irtifak işlerini yürütmek.

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

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

d) Orman sınırları içinde veya orman sınırları dışında her türlü arazide; ağaçlandırma, erozyon kontrolü, ormanla ilgili mera ıslahı, çölleşme ile mücadele, sel ve çığ kontrolü



çalışmalarını yürütmek, entegre havza projeleri yapmak ve uygulamak.

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

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

g) Orman ekosistemlerinin sunduğu ürün ve hizmetlerden azami seviyede istifade edilmesini sağlamak üzere döner sermaye işletmeleri ve gerekli diğer birimleri kurmak ve işletmek, gerektiğinde kapatmak, her türlü malzeme, arsa, arazi, bina, tesis, tesisat satın almak veya kiralamak, gerektiğinde takas yapmak; bunların bakım ve 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.

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

### **1.2.1. Teşkilat yapısı**

Orman Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilatı 1 Genel Müdür, 4 Genel Müdür Yardımcısı, 18 Daire Başkanlığı, 118 Şube Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliğinden oluşmaktadır.

Taşra teşkilatı ise 28 Orman Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır. 28 Orman Bölge Müdürlüğü kapsamında toplam 360 Şube Müdürlüğü faaliyet göstermektedir. Bölge Müdürlüklerine bağlı toplam 248 Orman İşletme Müdürlüğü ve 292 Başmühendislik, 12 Ormancılık Araştırma Enstitü Müdürlüğü ve bu müdürlüklere bağlı 86 Başmühendislik, Orman İşletme Müdürlüklerine bağlı 1404 Orman İşletme Şefliği ve 449 diğer şeflikler mevcuttur. Diğer taraftan 28 Orman Fidanlık Müdürlüğü, Antalya’da 1 adet Uluslararası Yangın Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve İzmir’de 1 adet Orman Yangınları İşçi Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve Kastamonu’da da 1 adet Ormancılık Faaliyetleri İşçi Eğitim Merkezi Müdürlüğü bulunmaktadır.

Ayrıca, doğrudan merkeze bağlı Orman Harita ve Fotogrametri Müdürlüğü ile Ankara Orman Bölge Müdürlüğüne bağlı Yedek Parça Depo Müdürlüğü teşkilat yapısı içinde yer almaktadır.

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

**1.2.2. İnsan kaynakları**

Genel Müdürlüğün toplam kadro sayısı 40.938 olup, bunun 920'si merkezde 15.304'ü taşrada olmak üzere dolu kadro sayısı toplam 17.044'dür.

**Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra İtibariyle Tüm Personel Durumu**

Genel Müdürlüğün toplam dolu-boş kadro sayısı	40.938
Merkezde	920
Taşrada	15.304
Sözleşmeli Personel	820
<b>Toplam</b>	<b>17.044</b>

**Tablo 2: OGM Unvanlar İtibariyle Tüm Personel Durumu**

	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>Toplam</b>
Mühendis	3.621	2.188	5.809
Tekniker sayısı	650	567	1.217
Diğer Teknik Eleman sayısı	622	869	1.491
Avukat	159	194	353
Orman Muhafaza Memuru	4.303	7.754	12.057
Diğer Unvanlardaki Memur sayısı	6.869	13.142	20.011
Sözleşmeli Personel	820	46	866
<b>Toplam</b>	<b>17.044</b>	<b>24.760</b>	<b>41.804</b>
Orman Mühendisi	4.184		

**Tablo 3: OGM Merkez ve Taşra Dolu ve Boş Kadro Durumu**

	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>Toplam</b>
Özel Bütçe Merkez	747	1.015	1.762
Özel Bütçe Taşra	13.386	7.832	21.218
<b>Toplam</b>	<b>14.133</b>	<b>8.847</b>	<b>22.980</b>
Döner Bütçe Merkez	173	841	1.014
Döner Bütçe Taşra	1.918	15.026	16.944

<b>Toplam</b>	2.091	15.867	17.958
Döner Bütçe (4B)	150	46	196
Özel Bütçe (4B)	670		670
<b>Genel Toplam</b>	<b>17.044</b>	<b>24.760</b>	<b>41.804</b>

**Tablo 4: OGM Memur ve İşçi Personel Durumu**

4/A Memur Personel	16.224
4/B Sözleşmeli Personel	820
Kadrolu İşçi	9.429
Geçici İşçi	8.029
<b>Genel Toplam</b>	<b>34.502</b>

**1.2.3. Bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu kamu idareleri**

OGM idari açıdan Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı özel bütçeli bir kurumdur. Genel Müdürlüğün Bakanlık ile olan ilişkisi vesayet anlamında olup, kurumun kendine özgü bir kuruluş kanunu bulunmaktadır. 15.07.2018 tarihinde Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı 4 sayılı Kararnamesi ile Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip Orman Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

Mali açılardan bağlı olduğu; Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkileri bulunmaktadır. OGM özel bütçeli (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Ekli (II) Sayılı Cetvelde yer almaktadır.) bir kurum olmakla birlikte aynı zamanda döner sermayeli bir kurumdur. Bütçe hazırlanması, teklifi, kullanımı, uygulamaların raporlanması çerçevesinde ülkemizde yürürlükte olan genel mevzuat gereği ilgili bakanlıklarla koordinasyon içerisinde faaliyetler sürdürmektedir.

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

OGM görev ve sorumluluklarını yerine getirirken orman kadastro çalışmaları, kadastroları yapılan alanların tescili konularında işbirliği Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, turizm alanları olarak ilan edilen alanlarda ormanlık alanların durumuna ilişkin Kültür ve Turizm Bakanlığı ile koordineli olarak çalışılmaktadır.

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

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

### **1.3. Mali Yapı**

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

Kamu İdaresi özel bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebe işlemlerini Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) üzerinden yürütmekte ve mali tablo ve raporlarını bu sistemden üretmektedir. Özel bütçe mali tabloları genel müdürlük merkezinde ve bölge müdürlükleri bünyesinde bulunan muhasebe birimlerince yapılan kayıtlardan oluşmakta ve merkezi sistemde birleştirilmektedir. Kurumun dönem sonu işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığınca tamamlanmaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü özel bütçeli bir kurum olmakla beraber kuruma bağlı döner sermaye işletmeleri ve sosyal tesisleri de mevcuttur.

Orman Genel Müdürlüğü faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesiyle Orman Genel Müdürlüğüne 3.191.729.000,00-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar 844.501.882.000,00-

TL Merkezi Yönetim Bütçesinin 0,0037 (binde 3,7)'sine tekabül etmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü 2018 yılı merkezi yönetim bütçesi ödeneğinden 3.332.803.000,00 TL Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA)' ndan 23.876.275,44 TL ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (İFAD)'ndan 13.566.596,70 TL dış kaynak tutarı olmak üzere toplam 3.370.245.872,14 TL kaynak kullanılmıştır.

Kurumun 2018 yılı bütçe ödenek ve harcama tablosu aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 5:Orman Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Bütçe Ödenek ve Harcama Tablosu**

KOD	AÇIKLAMA	BBÖ	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA
01	PERSONEL GİDERLERİ	1.493.431.000,00	1.594.506.000,00	1.575.627.000,00
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	324.014.000,00	349.464.000,00	344.381.000,00
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	193.619.000,00	249.023.000,00	244.574.000,00
04	FAİZ GİDERLERİ	-	-	-
05	CARİ TRANSFERLER	70.308.000,00	95.801.000,00	95.105.000,00
06	SERMAYE GİDERLERİ	935.000.000,00	994.306.000,00	903.905.000,00
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	36.244.000,00	41.609.000,00	40.715.000,00
08	BORÇ VERME	139.113.000,00	137.113.000,00	128.496.000,00
09	YEDEK ÖDENEK	-	-	-
<b>KURUM TOPLAMI</b>		<b>3.191.729.000,00</b>	<b>3.461.822.000,00</b>	<b>3.332.803.000,00</b>

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1.Muhasebe sistemi

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı KMYKK' ne Ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan özel bütçeli bir kuruluş olup muhasebe işlemleri GBMY (Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği) ve MYMY (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği) çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kapsamda yapılan işlemler, 02.01.2018 tarihinden itibaren Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı sağlanan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) "Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi ve Yeni Harcama Yönetim Sistemi" kullanılarak kaydedilmektedir.

Genel Müdürlük merkezinde 23 adet harcama birimi mevcuttur. İki koordinatörlük, teftiş ve iç denetim başkanlıkları ve hukuk müşavirliği ile birlikte 18 daire başkanlığının her biri birer harcama birimidir.

Özel bütçe çevre muhasebe birimleri 28 adet bölge müdürlüğünde “Mali İşler Müdürlüğü” bünyesinde yer almakta olup, orman işletmelerinde ise bu birimlere bağlı olarak muhasebe yetkilisi mutemetleri görev yapmaktadır. Bölge müdürlüklerinde özel bütçe harcama yetkilisi bölge müdürü veya yetki devri ile bölge müdür yardımcısıdır. Bölge müdür yardımcısı ya da diğer bölge şube müdürleri ve işletme müdürleri de gerçekleştirme görevlisi olarak görev yapmaktadır.

Özel bütçe bölge muhasebe birimlerinde gelir ve giderlerin tahakkukunu yapan ve tahsilatlarını izleyen ayrı birimler bulunmamaktadır. Gelir ve giderlere ilişkin tahakkuk işlemleri de tahsilat ve ödeme işlemleri de muhasebe birimi ve yetkililerince yürütülmektedir.

#### **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 ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetim görüşü, Kurumun 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

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

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol



sistemleri de değerlendirilir.

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**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Orman Genel Müdürlüğünce Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Genel Müdürlüğün yönetim sorumluluğu kapsamında Daire Başkanlıkları ile ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede; Genel Müdürlükde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Bu amaçla;

1. Kamu İç Kontrol Standartlarının 5 bileşeni; (Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ile İzleme) 18 standart ve 79 genel şartı kapsayacak şekilde eylem planı hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur.

2. Stratejik Planın Bakan Oluru ile 2017-2021 yıllarını kapsayacak şekilde yenilenmesi nedeniyle Orman Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2017-2021 yıllarını kapsayacak şekilde yeniden revize edilerek Genel Müdürlük Makamının 14.04.2017 tarih ve 772749 sayılı Olur'ları ile uygulamaya konulmuştur.

3. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile kurulmuştur.. Eylem Planına ilişkin 2018 yılında bir kere değerlendirme raporu düzenlenerek Genel Müdüre sunulmuştur.

4. İç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

5. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ifade edilmiştir.

6. Orman Genel Müdürlüğü Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi 04.11.2014 tarih ve 97342770-010.04/2268764 sayı ile Üst Yönetici Olur'u ile uygulamaya konulmuştur.

7. Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi dikkate alınarak, stratejik planda yer alan her bir hedefe ilişkin iş süreçleri bazında riskler tespit edilmiş ve altı aylık izlemeler yapılarak alınması gereken önlemler belirlenmiştir.

8. Değişen yapı ve mevzuat gereği Orman Genel Müdürlüğü merkez birimlerinde,

Orman Bölge Müdürlüklerinde ve Araştırma Enstitüsü Müdürlüklerinde süreç analizleri gerçekleştirilerek iş akış şemalarını oluşturmak, süreçlere ait riskleri ve bertaraf etme yöntemlerini belirlemek ve Teşkilat Analizini (İş Analizi, iş tanımı, iş gerekleri, iş ölçümü, iş yükü analizi, iş gücü analizi ve Norm Kadro) gerçekleştirmek üzere 2018 yılında çalışma başlatılmış ancak tamamlanmamıştır.

Çalışmaların 2019 yılında Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının koordinatörlüğünde, İç Anadolu Ormancılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü tarafından, birimlerde yapılacak proje faaliyetleri birim çalışanları tarafından proje ekibinin teknik ve ar-ge desteği ile tamamlanması planlanmaktadır.

9. Hazırlanan “Hassas Görev Belirleme Rehberi” doğrultusunda, Genel Müdürlüğün Merkez ve Taşra birimleri bazında hassas görevlerin yıllık değerlendirmesi yapılmıştır.

10. 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 2018 yılında yeniden değerlendirilmiş ve kontrole tabi tutulacak evraklar üzerinde gerekli iş/işlemler gerçekleştirilmiştir.

11. Kontrol Ortamı ( KOS 2.6 İdarenin yöneticileri, faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görevlere ilişkin prosedürleri belirlemeli ve personele duyurmalıdır.) genel şartı doğrultusunda, Genel Müdürlük birimlerinin temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için hassas görevlerin tespit edilmesi, söz konusu görevlerin sürekliliği ve takibinin sağlanarak gerekli durumlarda önleyici ve iyileştirici kontrol faaliyetleri çalışmalarının yapılmasının sağlanmasına yönelik hazırlanan rehber 08.12.2015 tarihinde tüm birimlere gönderilmiştir.

12. Bilgi ve İletişim ( BİS 16 Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi: İdareler, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların belirlenen bir düzen içinde bildirilmesini sağlayacak yöntemler oluşturmalıdır.) standardının BİS16.1 : "Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi: İdareler, Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmeli ve duyurulmalıdır." genel şartı doğrultusunda idarenin çalışanları ile idari eylem ve işlemlerde meydana gelebilecek hata, usulsüzlük ve yolsuzluklar karşısında vatandaşların Kanuni haklarına yönelik mevzuat çalışmaları yapılarak " Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirim Yöntemleri Rehberi" hazırlanmış 15.06.2017 tarihinde tüm birimlere gönderilmiştir.

13. Kontrol Faaliyetleri (KFS 11 İdareler, faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya

yönelik gerekli önlemleri almalıdır.) standardının, KFS 11.3: “Görevinden ayrılan personelin, iş veya işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlaması ve bu raporu görevlendirilen personele vermesi yönetici tarafından sağlanmalıdır” genel şartı doğrultusunda, Genel Müdürlüğün birimlerinin faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamaya yönelik, görevinden ayrılan personelin iş ve işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren *Görev Devir Rapor Formu* ilgili birim tarafından hazırlanması ve tüm birimlere gönderilmesi sağlanmıştır.

14. Genel Müdürlüğün Web sayfasında iç kontrol sayfası oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, Genel Müdürlüğün İç Kontrol Sistemine ilişkin görev alanına giren iş ve işlemlerin Merkez ve Taşra Birimlerinde iç kontrol sistemine yönelik bugüne kadar yapılmış ve yapılması gerekenlere ilişkin uygulamaların, talimatların v.b hususların yer aldığı konuları içeren bir portal oluşturulmuştur.

15. Harcama Birimlerinin faydalanması gayesiyle Harcama Birimleri Kılavuzu ve İç Kontrol Kavramlar Sözlüğü hazırlanmıştır.

16. İç Kontrol Şube Müdürlüğü, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak Mali Hizmetler Müdürlüğünün alt birimi olarak kurulmuştur. Bununla birlikte mevzuat gereği İç Denetim Birimi de oluşturulmuş olup 15 kişilik iç denetçi kadrosunda 8 sayıda iç denetçi bulunmaktadır. Boş kadronun doldurulması iç denetimin etkinliğini arttıracaktır.

Kurumun, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planında 2018 yılı sonu itibariyle bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup, Kurumun iç kontrol sisteminin gelişiminin yüksek seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının yerleştiği ancak uygulamada geliştirilmesi gerekenler alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Orman Genel Müdürlüğü 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacak Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması**

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

Aynı kanunun 18'inci maddesinde izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlerle ilgili olarak; *“Devlet ormanlarında; arkeolojik kazı ve restorasyon yapılmasına ve bu alanların kullanımına, tarihi eserlerin restorasyonu ve korunması için gerekli tesislere, odun kömürü, terebentin, katran, sakız gibi işletilmesinde ağaç kullanılan ocakların açılmasına, balık üretmek üzere tesis kurulmasına ve göl, baraj ve deniz yüzeyinde yapılan balık üretimi için karada yapılması mecburi tesislere ve yeraltında depolama alanı kurulmasına Orman Genel Müdürlüğünce bedeli alınarak yirmi dokuz yıla kadar izin verilebilir. Bu süre sonunda her türlü bina ve tesis eksiksiz ve bedelsiz olarak Orman Genel Müdürlüğü tasarrufuna geçer ve söz konusu bina ve tesisler Orman Genel Müdürlüğü ihtiyaçları için kullanılabilir veya kiraya verilmek suretiyle değerlendirilebilir.*

*Genel bütçe kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarına bu madde kapsamında verilen izinlerden bedel alınmaz. Ancak bedelsiz izne konu tesisler de dâhil olmak üzere tesislerin; izin sahibince üçüncü kişilere kiralanması halinde orman sayılan alana isabet eden kira bedelinin yüzde ellisi her yıl Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına izin sahibi tarafından yatırılır”* hükmü yer almaktadır.

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 maddesinde;

*“(1) Turizm izinleri dışında, sağlık, eğitim ve spor tesisi yapımı maksadıyla verilen izinlere konu asli tesislerin dışındaki kafeterya, kantin, otopark gibi yan ünitelerin, diğer izinlere konu tesislerin tamamının veya bir bölümünün kiralanmasının izin sahibi tarafından talep edilmesi halinde heyetçe konu incelenir. İnceleme raporu düzenlenir. Uygun görülenlere*

*Bakanlıkça izin verilir.*

.....

*(4) Kira bedelinin aylık ödenmesi halinde aylık kira bedeli oniki ile çarpılır bulunan bedelin yüzde ellisi kira sözleşmesinde belirtilen ilk kira ödeme tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ödenir.”*

hükmü yer almaktadır.

Orman sayılan alanlarda verilecek izinlere ait iş ve işlemleri yürütme görevi İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir. Mevcut mali sisteme göre bu tür gelirlerin ilgili birim tarafından öncelikle hesap edilerek kamu alacağının belirlenmesi, belirlenen bu alacağın muhasebe birimlerince tahakkukunun sağlanması ve nihayetinde kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlerle ilgili olarak 2018 yılı alacaklarına ilişkin muhasebede kayıt altına alınan alacak tutarlarının, İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca hesap edilen izin alacakları tutarından farklı olduğu tespit edilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığından temin edilen verilere göre, izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlere ait gelirlerin 2018 yılı tahakkuku ve aynı tahakkukun muhasebedeki görünümü aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 6: 2018 Yılı İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacakları Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Alacak Tutarı	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (120.3.6)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı(120.3.6)
1	Adana	0,00	0,00	0,00
2	Amasya	64.545,42	0,00	64.545,42
3	Ankara	40.157,14	40.157,14	0,00
4	Antalya	0,00	0,00	0,00
5	Artvin	165.499,60	165.499,60	0,00
6	Balıkesir	41.082,16	94.651,08	-53.568,92
7	Bolu	1.091.975,92	1.091.975,72	0,20
8	Bursa	0,00	0,00	0,00
9	Çanakkale	4.626,20	0,00	4.626,20
10	Denizli	332.907,73	363.705,11	-30.797,38
11	Elazığ	0,00	0,00	0,00
12	Erzurum	10.542,11	10.542,11	0,00

13	Eskişehir	19.056,16	19.056,16	0,00
14	Kahramanm	0,00	0,00	0,00
15	Giresun	111.384,70	118.139,15	-6.754,45
16	Isparta	0,00	0,00	0,00
17	İstanbul	510.525,81	0,00	510.525,81
18	İzmir	67.670,09	0,00	67.670,09
19	Kastamonu	87.495,78	87.495,79	-0,01
20	Kayseri	18.070,03	18.070,03	0,00
21	Konya	38.193,53	2.526.336,23	-2.488.142,70
22	Kütahya	52.445,98	52.445,98	0,00
23	Mersin	98.225,24	135.335,72	-37.110,48
24	Muğla	0,00	1.250.000,00	-1.250.000,00
25	Sakarya	1.815.206,28	1.712.289,12	102.917,16
26	Şanlıurfa	0,00	0,00	0,00
27	Trabzon	0,00	36.422,89	-36.422,89
28	Zonguldak	115.793,98	115.793,98	0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>4.685.403,86</b>	<b>7.837.915,81</b>	<b>-3.152.511,95</b>

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, 28 Bölge Müdürlüğünde 2018 yılı için hesap edilen izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlere ilişkin alacak toplamı 4.685.403,86 TL olmakla birlikte, aynı izinlerin muhasebede kayıt altına alınan toplam tutarı 7.837.915,81 TL olmaktadır. 2018 yılında fiili durum ile muhasebe kaydı arasında 3.152.511,95 TL fark oluşmuştur. Muhasebe kayıtlarında söz konusu fark kadar fazla alacak kaydı vardır.

Sonuç itibariyle; izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlere ilişkin tahakkuk kayıtlarının, söz konusu gelirlerin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyumsuzluğu nedeniyle, muhasebedeki alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle; bulgu üzerine Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların nedenleri ile ilgili açıklama getirilmiştir.

Bunlar özetle şunlardır; Kiralama bedellerinin arazi izin bedeli ile aynı hesap üzerinden tahakkuklarının gerçekleştirilmesi, yazım hataları olması, muhasebe servisine tahakkuk kayıtlarının geç intikal etmesi, tahakkuksuz tahsilat olması, yanlış hesaba bedel aktarılması, izin verilmeyen yerlerden kira geliri sayılmış olması.

Bulgu konusu farklılıklarla ilgili yukarıda tespit edilen hususların bir kısmının düzeltildiği düzeltilmiş verileri içeren tablonun EK 24-Tablo 9 da yer aldığı, düzeltilmiş verilerde farkın azaldığı ancak uyumsuzluğun devam ettiğini kabul etmişlerdir.

Kurum son olarak; bundan sonra izin verilen yerlerde kiralama yapıp yapılmadığının

kontrollerine daha bir itina gösterileceğini belirtmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında, bulgu üzerine Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların bir kısmının giderildiğini, son durumun ise aşağıdaki gibi olduğunu ifade etmiştir.

**Tablo 7: 2018 Yılında İzine Konu Edilen Yerler İçindeki Kiraya Verilen Yerlere İlişkin Alacakları Gösterir Son Durum Tablosu**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Alacak Tutarı	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Alacak Tutarı (120.3.6)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı(120.3.6)
1	Adana	0,00	0,00	0,00
2	Amasya	64.545,42	0,00	64.545,42
3	Ankara	40.157,14	40.157,14	0,00
4	Antalya	0,00	0,00	0,00
5	Artvin	165.499,60	165.499,60	0,00
6	Balıkesir	94.651,08	94.651,08	0,00
7	Bolu	1.091.975,72	1.091.975,72	0,00
8	Bursa	0,00	0,00	0,00
9	Çanakkale	5.923,38	5.923,38	0,00
10	Denizli	332.907,73	363.705,11	-30.797,38
11	Elazığ	0,00	0,00	0,00
12	Erzurum	10.542,11	10.542,11	0,00
13	Eskişehir	19.056,16	19.056,16	0,00
14	Kahramanmaraş	0,00	0,00	0,00
15	Giresun	111.384,70	111.384,70	0,00
16	Isparta	0,00	0,00	0,00
17	İstanbul	510.525,81	0,00	510.525,81
18	İzmir	67.670,09	0,00	67.670,09
19	Kastamonu	87.495,79	87.495,79	0,00
20	Kayseri	18.070,03	18.070,03	0,00
21	Konya	38.193,53	2.526.336,23	-2.488.142,70
22	Kütahya	52.445,98	52.445,98	0,00
23	Mersin	98.225,24	135.335,72	-37.110,48
24	Muğla	1.250.000,00	1.250.000,00	0,00
25	Sakarya	1.815.206,28	1.712.289,12	102.917,16
26	Şanlıurfa	0,00	0,00	0,00
27	Trabzon	0,00	36.422,89	-36.422,89
28	Zonguldak	115.793,98	115.793,98	0,00
	<b>Toplam</b>	<b>5.990.269,77</b>	<b>7.837.084,74</b>	<b>1.846.814,98</b>

Tablodan da görüleceği üzere; izine konu edilen yerler içindeki kiraya verilen yerlere



ilişkin tahakkuk kayıtlarının, söz konusu gelirlerin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtlarından 1.846.814,98 TL fazla olması nedeniyle, muhasebedeki ilgili alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

## **BULGU 2: İzin Bedeli Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtmaması**

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

Mevcut mali sisteme göre bu tür gelirlerin ilgili birim tarafından öncelikle hesap edilerek kamu alacağının belirlenmesi, belirlenen bu alacağın muhasebe birimlerince tahakkukunun sağlanması ve nihayetinde kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, 2018 yılı alacaklarına ilişkin olarak muhasebede kayıt altına alınan alacakların, İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca hesap edilen izin alacaklarından farklı olduğu tespit edilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığından temin edilen verilere göre, bahse konu izin gelirlerinin 2018 yılı tahakkuku ve aynı tahakkukun muhasebedeki görünümü aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 8: 2018 Yılı İzin Gelirleri Alacaklarını Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İzin Alacağı	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İzin Alacağı (120.3.6)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı(120.3.6)
1	Adana	45.230.309,59	70.529.775,18	-25.299.465,59
2	Amasya	19.592.680,65	18.787.800,18	804.880,47
3	Ankara	17.522.439,31	26.434.915,99	-8.912.476,68
4	Antalya	15.199.380,14	86.490.418,84	-71.291.038,70
5	Artvin	14.042.533,19	23.232.957,94	-9.190.424,75
6	Balıkesir	64.990.898,40	71.625.915,49	-6.635.017,09
7	Bolu	19.402.189,14	30.959.229,53	-11.557.040,39
8	Bursa	54.017.339,03	73.334.375,17	-19.317.036,14

9	Çanakkale	79.167.895,03	123.872.040,60	-44.704.145,57
10	Denizli	44.524.471,23	48.887.670,45	-4.363.199,22
11	Elazığ	10.720.739,11	21.124.509,79	-10.403.770,68
12	Erzurum	17.811.738,93	17.811.738,70	0,23
13	Eskişehir	30.331.165,34	30.450.757,17	-119.591,83
14	Kahramanmara	19.947.783,31	26.505.681,60	-6.557.898,29
15	Giresun	14.438.366,55	25.555.694,80	-11.117.328,25
16	Isparta	72.414.333,02	72.414.333,02	0,00
17	İstanbul	141.038.204,97	257.322.191,08	116.283.986,11
18	İzmir	137.152.933,70	187.943.362,04	-50.790.428,34
19	Kastamonu	28.548.368,45	30.412.750,20	-1.864.381,75
20	Kayseri	13.815.593,08	21.346.844,16	-7.531.251,08
21	Konya	12.045.664,65	27.225.235,24	-15.179.570,59
22	Kütahya	101.920.579,08	79.671.015,62	22.249.563,46
23	Mersin	28.555.959,78	48.224.356,57	-19.668.396,79
24	Muğla	123.406.101,90	127.902.731,04	-4.496.629,14
25	Sakarya	37.005.956,78	66.581.707,99	-29.575.751,21
26	Şanlıurfa	24.795.702,84	26.230.056,47	-1.434.353,63
27	Trabzon	16.324.609,44	37.435.848,74	-21.111.239,30
28	Zonguldak	20.198.082,01	20.115.059,34	83.022,67
<b>TOPLAM</b>		<b>1.224.162.018,65</b>	<b>1.698.428.972,9</b>	<b>-474.266.954,29</b>

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, 28 Bölge Müdürlüğünde 2018 yılı için hesap edilen izin alacağı toplamı 1.224.162.018,65 TL olmakla birlikte, aynı izinlerin muhasebede kayıt altına alınan toplam tutarı 1.698.428.972,94 TL olmaktadır. 2018 yılında fiili durum ile muhasebe kaydı arasında 474.266.954,29 TL fark oluşmuştur. Muhasebe kayıtlarında söz konusu fark kadar fazla tahakkuk etmiş izin alacağı kaydı vardır.

Sonuç itibarıyla; İzin gelirlerine ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, izin gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyuşmaması nedeniyle, muhasebedeki alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların nedenleri ile ilgili açıklama getirilmiştir.

Bunlar özetle şunlardır; İzin ve İrtifak Şube Müdürlüklerinden istenilen veriler hazırlanırken sehven Şube Müdürlüklerinden arazi izin bedelleri istenilmesine rağmen Özel Bütçe Muhasebe Birimlerinden tüm izin bedellerinin istendiği, Özel bütçe Muhasebe birimlerinde sehven yapılan hatalı ve mükerrer girişlerin bulunması, 220 hesaptan 120 hesaba aktarılan toplu tahakkuk kayıtlarından sonra dosya bazlı kayıtların girilmesinden dolayı

mükerrer kayıt oluşması, ORBİS sistemi içerisinde yer alan e-İzin Modülünün tam manasıyla çalışır durumda olmamasından kaynaklı olarak hatalı verilerin alınması, Özel Bütçe Muhasebe Birimlerinin BKMYS'ye geçmesi esnasında sağlıklı tahakkuk ve tahsilat girişlerinin yapılmaması, BAK oranına göre bedel hesabı esnasında yuvarlama hatalarının olması, Özel bütçe muhasebe birimlerince yapılan fiş iptalleri ve ters kayıtların 120 hesapta artışlara neden olması, 2017 yılı sonunda verilen izinlerin tahakkuklarının 2018 yılı içinde yapılması, 2018 yılı sonunda verilen izinlerin tahakkukların 2019 yılında yapılmasından dolayı İzin İrtifak Şube Müdürlüklerince tahakkuk bedeli izin verildiği yıl içinde takip edilmemesi, Özel Bütçe Muhasebe Biriminde ise takvim yılı bazlı çalışmasıdır.

Bulgu konusu farklılıklarla ilgili yukarıda tespit edilen hususların bir kısmının düzeltildiği düzeltilmiş verileri içeren tablonun EK 24-Tablo10'da yer aldığını, düzeltilmiş verilerde farkın azaldığı ancak uyumsuzluğun devam ettiğini ifade etmişlerdir.

Son olarak İzin İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında oluşan farkın her iki birimin tek sistem üzerinden işlem yapmamasından kaynaklanmakta olduğunu, ORBİS e-İzin Modülünün tam manasıyla devreye alınması ve ORBİS E-İZİN modülünün BKMYS ile entegre olması sonucunda kalan farklılıkların da ortadan kalkacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında, bulgu üzerine Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların bir kısmının giderildiği, son durumun ise aşağıdaki gibi olduğu ifade edilmiştir.

**Tablo 9: 2018 Yılında Tahakkuk Eden İzin Alacaklarının Son Durumunu Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İzin Alacağı	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İzin Alacağı (120.3.6)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı(120.3.6)
1	Adana	41.630.777,00	65.771.954,46	-24.141.177,46
2	Amasya	16.916.712,86	16.916.712,86	0,00
3	Ankara	24.341.127,39	24.341.127,39	0,00
4	Antalya	0,00	46.978.804,78	-46.978.804,78
5	Artvin	23.232.957,94	23.232.957,94	0,00
6	Balıkesir	71.625.915,49	71.625.915,49	0,00
7	Bolu	30.129.070,25	30.129.070,25	0,00
8	Bursa	73.334.375,17	73.334.375,17	0,00
9	Çanakkale	123.872.040,60	123.872.040,60	0,00

10	Denizli	54.128.250,22	48.887.670,45	5.240.579,77
11	Elazığ	21.124.509,79	21.124.509,79	0,00
12	Erzurum	0,00	0,00	0,00
13	Eskişehir	30.331.165,34	30.331.165,34	0,00
14	Kahramanmaraş	26.505.681,60	26.505.681,60	0,00
15	Giresun	19.981.164,62	25.555.694,80	-5.574.530,18
16	Isparta	0,00	0,00	0,00
17	İstanbul	255.761.250,75	255.761.250,75	0,00
18	İzmir	187.943.362,04	187.943.362,04	0,00
19	Kastamonu	28.548.368,45	28.548.368,45	0,00
20	Kayseri	14.561.783,44	21.149.991,42	-6.588.207,98
21	Konya	27.225.235,24	27.225.235,24	0,00
22	Kütahya	80.893.357,37	79.671.015,62	1.222.341,75
23	Mersin	48.224.356,57	48.224.356,57	0,00
24	Muğla	0,00	0,00	0,00
25	Sakarya	66.581.707,99	66.581.707,99	0,00
26	Şanlıurfa	26.230.056,47	26.230.056,47	0,00
27	Trabzon	0,00	0,00	0,00
28	Zonguldak	20.115.059,34	20.115.059,34	0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>1.313.238.285,93</b>	<b>1.390.058.084,81</b>	<b>-76.819.798,88</b>

Tablodan da anlaşılacağı üzere, izin gelirlerine ilişkin olarak, muhasebedeki tahakkuk kayıtlarının, izin gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtlarından 76.819.798,88 TL fazla olması nedeniyle kurum mali tablolarının ilgili alacak kayıtları bakımından gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: İzin İrtifak Gelirlerine İlişkin Olarak 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması**

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığından temin edilen verilere göre, 6831 sayılı Orman Kanununun 16, 17. ve 18'inci maddelerine göre verilen izin gelirlerinde, 2018 yılında tahsil edilemeyen alacak mevcuttur. Söz konusu tahsil edilemeyen alacak ve bu alacakların muhasebeye intikal etmiş halleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

**Tablo 10: İzin Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Durumunu Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen İzin Alacağı	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen İzin Alacağı (121.03.06)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (121.03.06)
1	Adana	11.205.381,97	0,00	11.205.381,97
2	Amasya	1.826.151,00	2.738.925,81	-912.774,81

## T.C. Sayıştay Başkanlığı

3	Ankara	1.838.567,16	-137.925,93	1.976.493,09
4	Antalya	3.621.263,70	53.869.288,94	-50.248.025,24
5	Artvin	460.298,81	838.164,30	-377.865,49
6	Balıkesir	3.656.816,45	5.379.003,20	-1.722.186,75
7	Bolu	5.114.516,47	10.108.924,80	-4.994.408,33
8	Bursa	16.501.986,74	20.543.291,82	-4.041.305,08
9	Çanakkale	52.129.985,69	80.795.991,70	-28.666.006,01
10	Denizli	4.811.023,66	976.403,15	3.834.620,51
11	Elazığ	769.398,06	2.597.319,15	-1.827.921,09
12	Erzurum	511.149,85	511.150,70	-0,85
13	Eskişehir	2.217.402,48	2.159.617,30	57.785,18
14	K.maraş	3.050.179,08	4.201.848,76	-1.151.669,68
15	Giresun	1.537.364,20	2.096.037,04	-558.672,84
16	Isparta	10.642.182,63	10.642.182,63	0,00
17	İstanbul	29.306.906,57	40.905.690,62	-15.345.008,15
18	İzmir	35.389.341,60	36.792.355,68	3.746.224,10
19	Kastamonu	5.738.269,66	3.783.327,11	-1.403.014,08
20	Kayseri	2.884.851,53	6.036.588,85	1.954.942,55
21	Konya	7.613.823,08	12.058.992,93	-3.151.737,32
22	Kütahya	45.490.312,87	28.673.048,71	-4.445.169,85
23	Mersin	6.720.128,56	21.023.805,40	16.817.264,16
24	Muğla	21.361.330,60	20.810.214,94	-14.303.676,84
25	Sakarya	4.960.457,59	13.896.055,29	551.115,66
26	Şanlıurfa	1.494.591,17	1.142.132,50	-8.935.597,70
27	Trabzon	3.720.295,77	6.805.847,67	352.458,67
28	Zonguldak	5.407.432,07	1.030.399,65	1.030.399,65
<b>TOPLAM</b>		<b>289.981.409,02</b>	<b>393.625.315,49</b>	<b>-103.643.906,47</b>

Tabloda görüldüğü üzere İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı kayıtlarına göre 28 bölge müdürlüğünde tahsil edilemeyen izin alacağı toplamı 289.981.409,02 TL olmakla birlikte

bunun muhasebedeki toplamı 393.625.315,49 TL'dir. Arada 103.643.906,47 TL fark bulunmaktadır. 2018 yılında tahsil edilemeyen bir alacak olmakla birlikte bunun ne kadar olduğu daire başkanlıkları kayıtlarına göre farklılık arz etmektedir.

Sonuç itibariyle 2018 izin gelirlerinde ilgili Daire Başkanlığı kayıtlarına göre 289.981.409,02 TL tahsil edilemeyen alacak olduğu ve söz konusu alacağın mali tabloya intikalinin (121.03.06 ) denk olmadığı, arada 103.643.906,47 TL fark olduğu, mali tabloyu besleyen veri akışının sağlıklı olmaması ya da yanlış muhasebe uygulamaları sebebiyle mali tablonun gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların nedenleri ile ilgili açıklama getirilmiştir.

Bunlar özetle şunlardır; İzin ve İrtifak Şube Müdürlüklerinden alınan tahakkuk/ tahsilat bedellerinin sadece arazi izin bedeli olması, özel bütçe muhasebe biriminden gelen verinin ise tüm bedelleri içermesi ve sadece arazi izin bedelini içeriyor olması halinde tahsil edilemeyen alacak miktarının denk olduğu, 2018 yılının takipli alacaklara alınması gereken bedellerin 2019 yılı içinde takipli alacaklara alındığı, yeni verilen izinlerde üç ay verilen müddetten dolayı bu bedellerin özel bütçe muhasebe birimlerince takibe alındığı, İşletme Müdürlüklerince takibe alınması gereken alacaklar ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamış olduğu, takipli alacakların direkt 121 hesaba alınmasından dolayı karışıklık olduğu, 2018 yılında alacak dosyası açılmadığından takibe alınan alacak oluşmadığı.

Buna ilave olarak bulgu tablosunda İzmir OBM'nin bulunduğu 18'inci sıradan itibaren fark sütununda kayma tespit edilmiş olduğu ve bu durumun ekte gönderilen bir tablo ile düzeltilmiş olduğu,

Bulgu konusu farklılıklarla ilgili yukarıda tespit edilen hususların bir kısmının düzeltildiği düzeltilmiş verileri içeren tablonun EK 24- Tablo 12 de yer aldığını, düzeltilmiş verilerde farkın azaldığı ancak uyumsuzluğun devam ettiğini ifade etmişlerdir.

Son olarak, İzin İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında oluşan farkın her iki birimin tek sistem üzerinden işlem yapmamasından kaynaklanmakta olduğu, ORBİS e-İzin Modülünün tam manasıyla devreye alınması ve BKMYS ile entegre olması sonucunda bu farklılıkların ortadan kalkacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında bulgu üzerine Bölge Müdürlüklerine bağlı İzin ve İrtifak Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların bir kısmının giderildiğini, son durumun ise aşağıdaki tablodaki gibi olduğunu ifade etmiştir.

**Tablo 11: 2018 Yılında Tahsil Edilemeyen İzin Alacaklarının Son Durumunu Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İzin ve İrtifak Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen İzin Alacağı	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen İzin Alacağı (121.03.06)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (121.03.06)
1	Adana	11.205.381,97	12.065.419,16	-860.037,19
2	Giresun	2.266.916,87	2.096.037,04	170.879,83
3	Kütahya	24.490.584,26	23.268.242,51	1.222.341,75
<b>TOPLAM</b>		<b>37.962.883,10</b>	<b>37.429.698,71</b>	<b>533.184,39</b>

Sonuç itibarıyla 2018 yılı izin gelirlerinde ilgili kurum cevabında düzeltilmiş Daire Başkanlığı kayıtlarına göre 37.962.883,10 TL tahsil edilemeyen alacak olduğu ve söz konusu alacağın mali tabloya intikalinin (121.03.06 ) denk olmadığı, arada 533.184,39 TL fark olduğu, mali tabloyu besleyen veri akışının sağlıklı olmaması ya da yanlış muhasebe uygulamaları sebebiyle mali tablonun gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Bazı Bölgelerde Ağaçlandırma Bedelinin Tahsili Edilmemiş Olması ve Tahsil Edilen Tutarın Bir Kısmının Özel Bütçeye Aktarılmaması**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesine istinaden Orman Genel Müdürlüğü; mevki ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları orman mesire yeri olarak yönetmekte ve gerektiğinde de işletmektedir. 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nin "Ağaçlandırma bedelinin tespiti ve tahsili" başlıklı 30' uncu maddesine göre; işletmecinin, her yıl, yıllık kira bedelinin % 5'i (yüzde beşi) tutarında bir ödemeyi, "ağaçlandırma bedeli" olarak Orman Bölge Müdürlüğü özel bütçesinin ilgili hesabına yatırması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Genel Müdürlükten alınan verilere göre, 28 Bölge Müdürlüğünde tahakkuk eden ağaçlandırma geliri alacağı 1.709.205,64 TL'dir. Bu tutarın 2018 yılı içinde ilgili işletmecilerden tahsil edilmesi ve tahsil edilenlerin özel bütçeye aktarılması gerekmektedir.

**Tablo 12: Bölge Müdürlüğü Bazında Mesire Yerlerinden Tahsil Edilemeyen ve Tahsil Edildiği**

**Halde Özel Bütçeye Aktarılmayan Ağaçlandırma Geliri Tutarlarını Gösterir Tablo**

	Bölge Müdürlüğü	2018 Yılı Ağaçlandırma Bedeli (A)	Ağaçlandırma Bedelinden Tahsil Edilen Tutar (B)	Tahsil Edilemeyen Tutar (C)=(A-B)	Tahsil Edilen Ağaçlandırma Bedelinden Özel Bütçeye Hesabına Aktarılan Tutar (D)	Özel Bütçeye Aktarılmayan Tutar (E= B-D)
1	Adana	11.855,40	7.132,31	4.723,09	5.626,22	1.506,09
2	Amasya	10.643,41	8.735,89	1.907,52	8.657,07	78,82
3	Ankara	24.888,97	24.888,97	0,00	24.888,97	0,00
4	Antalya	267.218,82	236.291,82	30.927,00	230.394,83	5.896,99
5	Artvin	12.618,20	12.618,20	0,00	12.026,34	591,86
6	Balıkesir	12.839,50	11.166,70	1.672,80	0,00	11.166,70
7	Bolu	12.280,25	12.280,25	0,00	13.915,59	-1.635,34
8	Bursa	69.035,83	25.212,12	43.823,71	69.035,83	-43.823,71
9	Çanakkale	21.967,87	17.147,91	4.819,96	7.899,93	9.247,98
10	Denizli	12.182,09	12.182,09	0,00	12.182,09	0,00
11	Elazığ	8.039,61	8.039,61	0,00	6.760,74	1.278,87
12	Erzurum	4.369,99	4.369,99	0,00	6.130,68	-1.760,69
13	Eskişehir	3.933,03	3.933,03	0,00	3.940,22	-7,19
14	Giresun	16.870,01	16.870,01	0,00	16.870,01	0,00
15	Isparta	3.769,92	2.852,69	917,23	4.766,44	-1.913,75
16	İstanbul	480.974,59	425.804,22	55.170,37	400.627,31	25.176,91
17	İzmir	192.689,33	153.735,57	38.953,76	106.596,97	47.138,60
18	K.maraş	24.360,03	23.754,99	605,04	25.631,79	-1.876,80
19	Kastamonu	11.992,54	11.992,54	0,00	11.992,54	0,00
20	Kayseri	6.803,13	6.803,13	0,00	6.678,68	124,45
21	Konya	24.256,45	24.256,45	0,00	24.256,45	0,00
22	Kütahya	3.289,82	3.289,82	0,00	3.289,82	0,00
23	Mersin	118.563,96	56.180,65	62.383,31	36.813,14	19.367,51
24	Muğla	133.032,49	132.841,78	190,71	132.841,78	0,00
25	Sakarya	158.191,87	147.698,75	10.493,12	135.721,71	11.977,04
26	Şanlıurfa	16.162,88	12.753,44	3.409,44	4.572,52	8.180,92
27	Trabzon	12.781,50	9.055,67	3.725,83	9.055,67	0,00
28	Zonguldak	33.594,16	27.994,14	5.600,02	0,00	27.994,14
<b>Toplam</b>		<b>1.709.205,64</b>	<b>1.439.882,73</b>	<b>269.322,91</b>	<b>1.321.173,34</b>	<b>118.709,39</b>

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere 2018 yılında 269.322,91 TL tutarında tahsil edilemeyen bir gelir olmakla birlikte özel bütçe kayıtlarına göre bunun 118.709,39 TL'si özel



bütçeye aktarılmamıştır. Bu sebeple özel bütçe kayıtlarında 150.613,51 TL eksik tahsilat gözükmemektedir.

Mali tablonun güvenilir bilgi vermesi bakımından, Kurumun gerekli takibat ve aktarma işlemlerini zamanında yerine getirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle; Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığınca Sayıştay Başkanlığına gönderilen ağaçlandırma bedellerine ait alacak tutarlarının; bölge müdürlüklerine verilen ve alacak tutarları ve tahsilat miktarlarının, Daire Başkanlığı kayıtları dikkate alınarak hazırlanması talimatı neticesinde, bölge müdürlüklerinin muhasebeye göndermiş olduğu alacak tutarları olduğu,

Bu bilgiler neticesinde, 2018 yılı ağaçlandırma bedelinden tahsil edilemeyen ve tahsil edilen ama özel bütçe hesaplarına aktarılamayan tutarların, tahsilatların takibinin yapılması, yapılan işlemlerle ilgili Daire Başkanlığına bilgi verilmesi için bölge müdürlüklerine talimat verildiği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Bazı bölgelerde toplam 269.322,91 TL tutarında ağaçlandırma bedelinin tahsil edilmemiş olduğu, tahsil edilen ağaçlandırma gelirin 118.709,39 TL'sinin özel bütçeye aktarılmadığı, bu sebeple özel bütçe kayıtlarında olması gerekenden 150.613,51 TL daha az tahsilat gözükmediği,

Bu sebeple kurumun mali tablosunun güvenilir bilgi vermesi bakımından, Kurumun gerekli takibat ve aktarma işlemlerini zamanında yerine getirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Orman Genel Müdürlüğü Yönetim Ve Mülkiyetindeki Taşınmazlara Ait Taşınmaz Cetvellerindeki Kayıtların Muhasebe Kayıtları İle Uyuşmaması Sebebiyle Mali Tablolardaki Taşınmaz Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması**

Orman Genel Müdürlüğü'nün yönetim ve mülkiyetindeki taşınmazların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre bir kamu kaynağı niteliğinde olması, bu taşınmazların kayıtlarının yapılması ve kontrol sisteminin kurulması ve ilgili hesaplara kaydedilmesi, kurumun hesap verme sorumluluğunun gereğidir.

Taşınmaz malların yönetimi 5018 sayılı Kanunun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanunun 44'üncü maddesine istinaden "(1) Kamu

---

*İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik*” Maliye Bakanlığınca hazırlanmış, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde; “*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*

(2) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.)

Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;

a) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.”

denilmektedir.

Yönetmeliğin 7’nci maddesi (1)’inci fıkrasında,

“Kamu idarelerinin;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2’deki ‘Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda,

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1’deki

Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3’teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,

c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4’teki ‘Orta Malları Formu’nda,

ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5’teki ‘Genel Hizmet Alanları Formu’nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda, yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutacakları” aynı maddenin (2)’nci fıkrasında taşınmaz kaydına ilişkin kayıt ve formların ilgili idarenin mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin, “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1’inci maddesinde (03.06.2014 tarih ve 2014/6455 sayılı BKK ile değişik);

*“(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:*

*a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.*

*b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.*

*(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2017 tarihine*

*kadar tamamlanır” denilmektedir.*

OGM mülkiyeti ve yönetimindeki tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç bedeli üzerinden MYMY 176’ncı maddesi gereğince 252 Binalar Hesabına, tapuda kayıtlı olup maliyet ve rayiç bedeli belirlenmeyenler ile ekonomik olarak değerlemeye tabi olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar, orta malları, genel hizmet alanları ve Bakanlıkça iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar iz bedeli üzerinden MYMY 172’nci maddesi gereğince 250 Arazi ve Arsalar Hesabına, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin MYMY 173’üncü maddesi gereğince 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına kaydedilmesi gerekir.

28 bölge müdürlüğünden alınan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’ in, Ek 2 ve Ek 6 tabloları kaynak olmak üzere, bu bölgelerin taşınmazlarının toplam değerinin 1.384.605.009,83 TL olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık muhasebe biriminden alınan ve mali tablolara da bu şekilde yansımış olan 250, 251 ve 252 hesaplarına yapılan kayıtların toplam tutarı 756.359.889,68 TL’dir. Arada 628.245.120,15 TL fark vardır.

28 bölge müdürlüğünden alınan taşınmaz kayıtları incelendiğinde, ekli tabloda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, 28 bölge müdürlüğünden gelen taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtlarının birbirini tutmadığı, arada 628.245.120,15 TL fark olduğu gözükmekte olup, taşınmaz kayıtlarına ilişkin kurum mali tablolarının gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 13: OGM Özel Bütçe Taşınmaz Kayıtlarını Gösterir Tablo

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı Kayıtları			Muhasebe Kayıtları (250-251-252 No.lu)	Fark-Mali Hata Tutarı	Tablodaki
		EK-2	EK-6				
		Özel Bütçe	Özel Bütçe	ÖB Toplamı			
1	ADANA	1.642.820,82	322.323.987,59	323.966.808,41	291.983.483,35	31.983.325,06	
2	AMASYA	2.915.058,46	3.903.002,04	6.818.060,50	12.507.380,30	-5.689.319,80	
3	ANKARA	1.689.126,22	47.893.941,02	49.583.067,24	12.580.421,28	37.002.645,96	
4	ANTALYA	208.204,88	80.325.684,02	80.533.888,90	72.473.843,71	8.060.045,19	
5	ARTVİN	126.409,01	6.916.973,59	7.043.382,60	1.890.195,31	5.153.187,29	
6	BALIKESİR	12.483.943,43	6.459.986,11	18.943.929,54	15.260.538,97	3.683.390,57	
7	BOLU	1.134.990,77	28.206.880,73	29.341.871,50	23.187.912,43	6.153.959,07	
8	BURSA	3.370.562,41	6.701.119,08	10.071.681,49	6.942.130,27	3.129.551,22	
9	ÇANAKKALE	0,00	9.740.144,97	9.740.144,97	7.757.906,42	1.982.238,55	
10	DENİZLİ	2.309.935,78	12.560.307,30	14.870.243,08	15.096.685,71	-226.442,63	
11	ELAZIĞ	0,00	18.128.043,78	18.128.043,78	18.859.242,26	-731.198,48	
12	ERZURUM	0,00	3.485.084,39	3.485.084,39	869.510,85	2.615.573,54	
13	ESKİŞEHİR	0,00	22.955.541,44	22.955.541,44	6.390.602,49	16.564.938,95	
14	GİRESUN	1.805.902,28	4.954.617,99	6.760.520,27	6.677.731,50	82.788,77	
15	ISPARTA	533.153,04	5.032.220,74	5.565.373,78	14.115.241,06	-8.549.867,28	
16	İSTANBUL	1.868.120,14	475.069.788,28	476.937.908,42	29.021.267,30	447.916.641,12	
17	İZMİR	4.687.028,22	26.042.338,44	30.729.366,66	40.531.562,60	-9.802.195,94	
18	KAHRAMANMARAŞ	0,00	13.430.063,19	13.430.063,19	1.925.786,69	11.504.276,50	
19	KASTAMONU	364.822,89	23.939.899,41	24.304.722,30	26.517.033,46	-2.212.311,16	
20	KAYSERİ	0,00	1.520.669,00	1.520.669,00	12.108.021,33	-10.587.352,33	
21	KONYA	6.260.442,99	27.558.717,12	33.819.160,11	13.792.715,99	20.026.444,12	
22	KÜTAHYA	3.076.710,12	3.675.581,85	6.752.291,97	8.252.196,27	-1.499.904,30	
23	MERSİN	550.706,50	14.795.442,67	15.346.149,17	17.952.815,45	-2.606.666,28	
24	MUĞLA	13.111.178,12	23.158.031,12	36.269.209,24	15.694.778,12	20.574.431,12	
25	SAKARYA	5.677.619,59	33.545.649,97	39.223.269,56	31.215.844,31	8.007.425,25	
26	ŞANLIURFA	47.334.982,48	46.750.156,81	94.085.139,29	43.858.814,35	50.226.324,94	
27	TRABZON	1.242.102,63	1.743.054,81	2.985.157,44	4.412.415,87	-1.427.258,43	
28	ZONGULDAK	594.957,82	799.303,78	1.394.261,60	4.483.812,03	-3.089.550,43	
<b>TOPLAM</b>		<b>112.988.778,60</b>	<b>1.271.616.231,23</b>	<b>1.384.605.009,83</b>	<b>756.359.889,68</b>	<b>628.245.120,15</b>	

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Bölge Müdürlüklerine bağlı Makine ve İkmal Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların nedenleri ile ilgili temel nedenler altı kalemde özetlenmiştir;

1. 251 (Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı) no.lu hesapta bulunan taşınmazların yer tespit çalışmaları devam etmesi nedeniyle Ek 2 ve Ek 6 cetvellerine işlenmemesi.
2. Özel Bütçe Muhasebe birimlerinde daha önce kullanılan Say-2000 muhasebe yazılımının iptal edilerek yerine MYS yazılımının kullanılmaya başlanması ve yeni muhasebe yazılımındaki bir takım eksiklikler olması.
3. Genel Müdürlüğe tahsisli arsa, arazi ve binalar için tespit edilen rayiç bedellerin ilgili cetvellere kaydedilmesi ancak muhasebe kayıtlarında gösterilememesi.
4. Terkin edilmiş, devredilmiş veya satılmış taşınmazların özel bütçe muhasebe birimlerince sehven kayıtlardan düşülmemesi.
5. Kesin kabulü yapılmayan taşınmazların cetvele işlenmesi.
6. Excel ortamında oluşturulan cetvelde formüsel hatalar yapılması.

Buna ilave olarak 28 Bölge Müdürlüğünün her birinin açıklamaları ayrıca yazılmıştır. Bunlar genel hatlarıyla şöyledir;

Tahsisli arsa, arazi ve binalar için tespit edilen rayiç bedellerin ilgili cetvellere kaydedildiği, 2018 yılında Özel Bütçe Muhasebe birimlerinde daha önce kullanılan Say-2000 muhasebe yazılımının iptal edilerek yerine MYS yazılımının kullanılmaya başlanması, yeni muhasebe yazılımındaki bir takım eksiklikler nedeni ile de aşırı derecede bir iş birikimi ve yoğunluğu yaşanması, personel sayısının yetersiz olması sonucunda da süreli işlemlerin dışındaki bazı muhasebeleştirme işlemleri ikinci plana ötelenmesi, 2019 yılı içerisinde bu eksiklikler tamamlanarak muhasebeleştirme işlemleri mutlaka yapılacağı, hata tutarının 251 ve 252 No.lu hesaplarda bulunan bazı taşınmaz kayıtlarının cetvellere yazılmamasından kaynaklandığı, terkin edilerek muhasebe kayıtlarından düşülmesi gereken kayıtların bulunduğu, Eski Türk lirasının Yeni Türk lirasına çevrilmeden (Eski demirbaş defterinden alarak) cetvelde kullanılması, 2019 yılında yapılan kaydın cetvelde gösterilmesi, Orman sayılan alanlarda bulunan ve Genel Müdürlüğün tasarrufuna geçen bazı taşınmazların özel bütçeye muhasebe kaydının hala yapılmamış olması, mülkiyeti Maliye Hazinesine ait olup Genel Müdürlüğe tahsisi yapılan arazilerin bedelleri hesaplanarak taşınmaz cetvellerine işlenmiş ancak Özel Bütçe hesaplarına alınmaması, 2017-2018 yılları Yatırım programında olması sebebiyle henüz kesin kabulü yapılmamış bina ve tesislerin bulunduğu ve bunların cetvele

işlendiği, Ek 6 toplamında verilen bedelin içerisinde Maliye Hazinesine kayıtlı arsa, arazi ve ormanların rayiç ve iz bedellerinin de dahil edildiği, 2018 yatırım programında bulunup yapılmış olan işlerin kesin kabul işlemi yapılmadığından dolayı cetvellere işlenmemiş olduğu, Yayla Alanlarında bulunan taşınmazların EK-6 formunun özel bütçe kısmına işlenmemesinden kaynaklandığı, Orman sayılan alanlarda bulunan bazı taşınmazların özel bütçeye kaydının hala yapılmamış olması, 2018 yılı içerisinde yapımı tamamlanan ve listede yer alan bazı taşınmazların özel bütçeye kaydının yapılmaması, muhasebe programından kaynaklanan sıkıntılardan dolayı farklı muhasebe hesaplarına taşınmazların alınması.

Son olarak yukarıda bahse geçen tespitler doğrultusunda gerekli düzeltmelerin yapılmakta olduğu, Genel Müdürlüğün Özel Bütçe taşınmaz cetvellerindeki kayıtlar ile özel bütçe muhasebe kayıtları uyumlu hale getirilme aşamasında olduğu, cetvelin son halinin, Sayıştay Başkanlığına 19.04.2018 tarihinde hem eposta yoluyla hem fiziki olarak sunulduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında, bulgu üzerine Bölge Müdürlüklerine bağlı Makine ve İkmal Şube Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimleri arasında yapılan istişareler sonucunda bulguda değerlendirdiğimiz farklılıkların bir kısmının giderildiğini, son durumun ise aşağıdaki tablodaki gibi olduğunu ifade etmiştir.

**Tablo 14: OGM Özel Bütçe Taşınmaz Kayıtlarını Gösterir Son Durum Tablosu**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı Kayıtları			Muhasebe Kayıtları (250-251-252 No.lu Hesaplar)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı
		Özel Bütçe (Ek-6)	Özel Bütçe (Ek-2)	ÖB Toplamı		
1	Adana	298.589.542,41	2.344.838,08	300.934.380,49	291.983.483,35	8.950.897,14
2	Amasya	9.577.112,76	2.930.267,54	12.507.380,30	12.507.380,30	0,00
3	Ankara	10.180.668,47	2.399.752,81	12.580.421,28	12.580.421,28	0,00
4	Antalya	48.060.261,93	521.296,80	48.581.558,73	72.473.843,71	-23.892.284,98
5	Artvin	1.486.966,40	126.409,01	1.613.375,41	1.890.195,31	-276.819,90
6	Balikesir	1.774.590,31	13.485.948,66	15.260.538,97	15.260.538,97	0,00
7	Bolu	21.862.921,66	1.324.990,77	23.187.912,43	23.187.912,43	0,00
8	Bursa	3.373.201,12	3.568.929,15	6.942.130,27	6.942.130,27	0,00
9	Çanakkale	7.454.046,27	99.294,08	7.553.340,35	7.757.906,42	-204.566,07
10	Denizli	12.783.749,93	2.312.935,78	15.096.685,71	15.096.685,71	0,00
11	Elazığ	18.616.708,26	242.534,00	18.859.242,26	18.859.242,26	0,00
12	Erzurum	338.813,50	530.697,35	869.510,85	869.510,85	0,00
13	Eskişehir	6.926.757,48	265.586,00	7.192.343,48	6.390.602,49	801.740,99
14	Giresun	4.871.829,22	1.805.902,28	6.677.731,50	6.677.731,50	0,00
15	Isparta	11.002.347,56	3.112.893,50	14.115.241,06	14.115.241,06	0,00

16	İstanbul	21.687.428,70	1.813.510,00	23.500.938,70	29.021.267,30	-5.520.328,60
17	İzmir	34.526.753,13	6.004.809,47	40.531.562,60	40.531.562,60	0,00
18	K.maraş	5.457.978,38	0,00	5.457.978,38	1.925.786,69	3.532.191,69
19	Kastamonu	22.880.401,79	570.193,84	23.450.595,63	26.517.033,46	-3.066.437,83
20	Kayseri	11.235.250,01	872.771,32	12.108.021,33	12.108.021,33	0,00
21	Konya	5.096.345,28	8.696.370,11	13.792.715,39	13.792.715,99	-0,60
22	Kütahya	4.732.798,84	3.519.397,43	8.252.196,27	8.252.196,27	0,00
23	Mersin	13.532.250,97	4.420.564,48	17.952.815,45	17.952.815,45	0,00
24	Muğla	19.348.808,37	3.577.330,98	22.926.139,35	15.694.778,12	7.231.361,23
25	Sakarya	25.497.662,48	5.677.619,58	31.175.282,06	31.215.844,31	-40.562,25
26	Şanlıurfa	11.197.325,29	32.661.489,06	43.858.814,35	43.858.814,35	0,00
27	Trabzon	2.431.944,22	1.911.228,68	4.343.172,90	4.412.415,87	-69.242,97
28	Zonguldak	2.364.616,41	2.119.195,62	4.483.812,03	4.483.812,03	0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>636.889.081,15</b>	<b>106.916.756,38</b>	<b>743.805.837,53</b>	<b>756.359.889,68</b>	<b>-12.554.052,15</b>

Buna göre, 28 bölge müdürlüğünden gelen taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtlarının kurum cevabında da belirtildiği üzere çeşitli sebeplerle uyumsuz olması sebebiyle arada 12.554.052,15 TL fark olduğu gözükmemekte olup, taşınmaz kayıtlarına ilişkin kurum mali tablolarının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

## 8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Bolu Aladağ Başalan Yaylası Mevkiindeki Orman Sahası Türkiye İzcilik Federasyonu Tarafından İzinsiz Olarak İşgal Edilmiş Olup, İşgalin Önlenmesi Hususunda Orman Kanunu Hükümlerine Riayet Edilmemesi**

Orman Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Düzenlilik Denetimi Kapsamında, Bolu Orman Bölge Müdürlüğü ve Aladağ Orman İşletme Müdürlüğünün yerinde yapılan incelemelerinde Bolu İli Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki ormanlık saha içerisinde Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından, orman idaresinden izin alınmadan ahşap malzemedeki bungalovlar, kulübeler, tuvalet, kayak merkezi ve telesiyej tesisi inşa edilerek orman sahası işgal edilmiş olup, gerçekleştirilen orman işgaline son verilmemesi, işgal nedeniyle oluşan kamu alacağı miktarının takip ve tahsil edilmemesi ve gerek işgale girişen gerekse bu işgali önlemeyen sorumluların tespit edilerek haklarında işlem yapılmamak suretiyle, 6831 sayılı Orman Kanununun 17, 79 ve 93'üncü maddelerine aykırı hareket edildiği görülmüştür.

06.11.2018 tarihinde Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından gençlik ve izcilik kampı olarak kullanıldığı belirtilen sahaya Bolu Orman Bölge Müdürlüğü, Aladağ Orman İşletme Müdürlüğü ve Alabarda Orman İşletme Şefliği



yetkilileriyle birlikte gidildiğinde,

Belirlenen mevkide Türkiye İzcilik Federasyonunca orman idaresinden izin alınmadan ahşap bungalovlar, ahşaptan derslik şeklinde kulübeler, ahşap samanlık, bekçi kulübesi, tuvaletler ile kayak merkezi ve telesiyej tesisi kurulduğu ve çok miktarda kerestenin de saha içinde depolandığı,

Söz konusu mevkiinin fiili durumunun 2010, 2013, 2016 ve 2018 yılı uydu görüntüleri karşılaştırmasında sahadaki yapılaşmanın 2016 yılında başladığı görülmüştür.

Bu tespitler üzerine söz konusu yapılaşma alanının ve Federasyonca işgal edilmiş orman alanının hesaplanması ve vaziyet planının çıkartılması Aladağ Orman İşletme Müdürlüğü ve Alabarda Orman İşletme Şefliği görevlilerinden istenilmiştir.

Aladağ Orman İşletme Müdürlüğünce, Türkiye İzcilik Federasyonunca orman sahası içinde yapılan bungalov, kulübe, tuvalet, kayak merkezi ve telesiyej tesisinin alan hesaplamaları yapılmış şekilde vaziyet planı çıkarılmıştır.

Aladağ İşletme Müdürlüğünce hazırlanan vaziyet planında; anılan mevkide değişik ebatlarda 48 adet ahşap bungalov, 3 adet değişik ebatlarda ahşap derslik, 1 adet ahşap bekçi kulübesi ve 1 adet ahşap samanlık kulübesi, 4 adet tuvalet, kayak merkezi ve telesiyej tesisi inşa edildiği, anılan imalatların 6.654,712 m<sup>2</sup> alanı kapsadığı, Federasyonun işgali altında bulunan alanın yaklaşık 7 ha. (70.000 m<sup>2</sup>) olduğu tespit edilmiştir.

Başalan Yaylası mevkiinde işgal edilen sahaya ilişkin Aladağ Orman İşletme Müdürlüğünce 06.11.2018 tarihinde hazırlanan sahanın vaziyet planı ve süreç dosyası birlikte incelendiğinde;

Gençlik ve Spor Bakanlığının 23.05.2016 tarih ve 371 sayılı yazısıyla Başalan Yaylası mevkii olarak belirtilen bu bölgede Başalan Yaylası hudutları dahilinde 20, 22, 25 ve 43 numaralı bölmelerde kalan 50.610,41 m<sup>2</sup> yüzölçümlü ormanlık alanda gençlik ve izcilik kampı yapmak üzere izin talebinde bulunulmuş ancak Orman ve Su işleri Bakanlığının 19.12.2016 tarih ve 1882 sayılı yazısı ile izin talebi eki vaziyet planında sosyal tesis ve konaklama tesisi planlandığı gerekçesiyle Gençlik ve Spor Bakanlığının izin talebi kabul edilmemiştir.

Seben Belediyesinin 11.01.2017 tarih ve 32147594-121.2-5/9 sayılı yazısıyla Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki 25,56 Ha. Sahanın A tipi mesire yeri olarak tahsisi talebinde bulunulması üzerine, Bolu Orman Bölge Müdürlüğü Aladağ Orman İşletme Müdürlüğünce

Alabarda Orman İşletme Şefliği sınırları dahilindeki 20, 21, 22, 25, 42 ve 43 no.lu bölmelerde kalan 25,56 Ha. sahanın mesire yeri olarak tescili için girişimlere başlanılmıştır. Orman Genel Müdürlüğü Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığının 21.02.2017 tarih ve 356560 sayılı yazısıyla, Aladağ İlçesi Başalan Yaylası mevkiinde bahsi geçen yerin mesire yeri olarak ayrılması uygun bulunmuş ve aynı yazıda ayrıca ormanlık sahanın koruma ve yasaklama hükümleri içinde yer alan kanunlar ve mevzuatının getirdiği yasaklar için mesire yeri planlamasında kullanılmak üzere ilgisi olan kurumlardan, mücavir saha içinde belediye başkanlıklarından, mücavir saha dışında ise ilgili valilikten 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliğinde öngörülen yapı, tesis ve faaliyetlerle ilgili görüş ve önerilerin alınması ve Orman Genel Müdürlüğüne gönderilmesi talimatı verilmiştir.

Bunun üzerine, Aladağ Orman İşletme Müdürlüğüne, söz konusu mesire yeri ile ilgili olarak; koruma ve yasaklama hükümleri içinde yer alan kanunlar ile uygulanması öncelik arz eden diğer özel kanunların ve mevzuatın getirdiği yasaklar için;

1-Ankara 1 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü,

2-İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü,

3- DSİ Taşra Teşkilatı,

4-Karayolları Taşra Teşkilatı,

5-Milli Parklar Bolu Şubesi,

6-Söz konusu mesire yeri mücavir alan içinde ise Belediye Başkanlığından mücavir alan dışında ise Valiliğin ilgili biriminden,

7- Jandarma Teşkilatı,

8-Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden

Görüş talep edilmiş, Bolu İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü hariç diğer kurumlar anılan mevkiin A tipi mesire alanı olarak belirlenmesine uygun görüş vermişlerdir.

Uygun görüş vermeyen Bolu İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü'nün 22.03.2017 tarih ve 816 sayılı, 09.05.2017 tarih ve 1410 sayılı ve 11.07.2017 tarih ve 2031 sayılı yazılarında, “anılan bölgeye yönelik Bakanlığımızca onaylı herhangi bir ölçekte plan bulunmadığı, Bakanlığımızca Bolu Köroğlu Dağı Kültür ve Turizm Koruma Gelişim Bölgesi kapsamında

bütüncül planlama çalışmaları tamamlanmadan söz konusu mesire yeri tescil talebine yönelik bu aşamada bir değerlendirme yapılamadığı bildirilmiştir.” Denilmektedir.

Bu aşamada Türkiye İzcilik Federasyonunun 20.07.2017 tarih ve 351 sayılı yazısıyla Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki kamp alanı olan aynı yerin izcilik faaliyetlerinde kullanılması amacıyla A tipi mesire yeri olarak Federasyonlarına tahsisi talebinde bulunulmuştur.

Yine Aladağ İşletme Müdürlüğünün yeniden görüş sorma yazılarına istinaden, Bolu İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünün 30.10.2018 tarih ve 878683 sayılı yazısında “Talep konusu kullanımın konaklama tesisleri içeren bir kullanım olması nedeniyle ve Bolu Köroğlu KTKGB sınırları içindeki üst ölçek plan çalışmaları sonuçlandırılmadığından, talebin reddedilmesine karar verildiği ilgili Bakanlığımız Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünün 24.10.2018 tarih ve 867742 sayılı cevabi yazısı ekte gönderilmiştir.” Denilmesi üzerine kurum görüşleri alınıp öngörülen prosedür tamamlanmadığı için bu sahanın mesire yeri olarak tescilinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde;

Seben Belediyesinin 11.01.2017 tarih ve 32147594-121.2-5/9 sayılı yazısıyla ve Türkiye İzcilik Federasyonunun 20.07.2017 tarih ve 351 sayılı yazısı üzerine, Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki 25,56 Ha. saha için A tipi mesire yeri olarak tescil talebinde bulunulduğu sırada, 2010, 2013, 2016 ve 2018 yılı uydu görüntülerinden gördüğümüze göre bu saha zaten Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından ahşaptan yapılan bungalovlar, derslikler, kulübeler ve kayak alanı ve telesiyej tesisleriyle kamp alanı ve izcilik tesisi olarak kullanılır durumdadır. Türkiye İzcilik Federasyonunun bu sahanın A tipi mesire yeri olarak tahsisi ve kiralamaya ilişkin talebi bir nevi fiili durumu yasallaştırmaya çalışma girişimi gibi gözükmektedir. Sonrasında mesire yeri tescili için yapılan girişimlerde de İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünce bu sahanın Bakanlıklarınca onaylı herhangi bir ölçekte plan bulunmadığı ve Bolu Köroğlu Dağı Kültür ve Turizm Koruma Gelişim Bölgesi kapsamında bütüncül planlama çalışmaları tamamlanmadan söz konusu mesire yeri tescil talebine yönelik bu aşamada bir değerlendirme yapılamayacağı ve en son 30.10.2018 tarihli yazısında da “KTKGB sınırları içindeki üst ölçek plan çalışmaları sonuçlanmadığından reddedilmesine karar verildiğinin” bildirilmesi üzerine, bu sahanın mesire yeri tescil talebi girişimi de sonuçsuz kalmış, dolayısıyla bu sahanın ne Seben Belediyesine ne de Türkiye İzcilik Federasyonuna tahsisinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki sahanın Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından 2016 yılından bu yana kullanıldığı, işgal ve yapılaşmayı önlemek için orman idaresince yasal girişimlerin yerine getirilmediği görülmektedir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17/2 maddesinde "*Devlet ormanlarının herhangi bir suretle yanmasından veya açıklıklarından faydalanılarak işgal, açma veya herhangi şekilde olursa olsun kesme, sökme, budama veya boğma yollarıyla elde edilecek yerlerle buralarda yapılacak her türlü yapı ve tesisler, şahıslar adına tapuya tescil olunamaz. Buralara doğrudan doğruya orman idaresince el konulur.*" Denilirken aynı Kanunun 79'uncu maddesinde "*Orman memurları, bu Kanuna aykırılık oluşturan fiillere ilişkin delilleri bir tutanakla tespit eder. Bu Kanuna aykırılık oluşturan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen orman malları ile bu Kanunda yer alan suçların işlenmesinde kullanılan nakil vasıtası ve sair eşyaya Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre elkonulur. Ancak, Cumhuriyet savcısına ulaşamadığı hallerde elkoyma, orman işletme şefinin yazılı emri ile yapılır. Ayrıca, orman muhafaza memurları Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre şüphelileri yakalama yetkisine sahiptir.*" Denilmekte yine aynı Kanunun 93'üncü maddenin 1'inci fıkrası "*Bu Kanunun 17 nci maddesinde yasak edilen fiilleri işleyenler veya izne bağlı işleri izinsiz yapanlar, 91 inci madde hükümleri saklı kalmak üzere altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.*" 3'üncü fıkrası ise "*Bu maddede tanımlanan suçların konusunu oluşturan, işlenmesinde kullanılan ve işlenmesiyle elde edilen eşya veya mahsul Türk Ceza Kanununun müsadereye ilişkin hükümlerine göre müsadere edilir. Müsadere olunan mahsuller satılarak bedeli Orman Genel Müdürlüğünce irad kaydolunur. Müsadere olunan tesisler ise Orman Genel Müdürlüğünce aynen muhafaza edilebileceği gibi ihtiyaç görüldüğü takdirde ormancılık veya diğer kamu hizmetlerinde kullanılabilir. Aksi takdirde ilgili orman idaresince, yıkılmak suretiyle karar infaz olunur. İdarenin bu husustaki talebi halinde genel zabıta kuvvetleri idareye yardım etmekle mükelleftir.*"

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarı alınan mevzuat hükümlerinde orman idaresince işgalin önlenmesi için alınması gereken önlem ve tedbirler açıklıkla belirtilmiş olmasına karşın idarece herhangi bir girişimde bulunulmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; Bolu Aladağ Başalan Yaylası mevkiindeki orman sahası içinde Türkiye İzcilik Federasyonunca orman idaresinden izin alınmadan 2016 yılından itibaren ahşaptan bungalovlar, derslik, samanlık, bekçi kulübeleri, tuvaletler, kayak merkezi ve telesiyej tesisi

yapmak suretiyle yaklaşık 7 ha. orman sahası işgal edilmiş olup, gerçekleştirilen orman işgaline son verilmemesi, izinsiz orman işgal ve kullanımından kaynaklı kamu alacağı miktarının hesaplanarak tahakkuk, tahsil ve takibinin sağlanmaması ve olayın başından itibaren işgale girişen ve işgali önlemeyen sorumluların tespit edilerek haklarında hiç bir işlem yapılmamak suretiyle, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17, 79 ve 93'üncü madde hükümlerine riayet edilmediği ve mevcut durumun kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, Alabarda Orman İşletme Şefliği sınırları dahilinde Başalan Yaylası mevkiindeki Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından işgal edildiği belirtilen saha ve buradaki yapılaşmayla ilgili olarak, Alabarda Orman İşletme Şefliği tarafından 06.11.2018 tarihli tutanak tutulduğu ve bu sahadaki yapıların ormanlık alandan uzaklaştırılması için 13.11.2018 tarih ve E. 2407253 sayılı yazı ile Türkiye İzcilik Federasyonu Başkanlığına uyarı yazısı yazıldığı,

Ayrıca aynı sahayı kapsayacak şekilde Gençlik ve Spor Bakanlığının 08.03.2019 tarih ve 239598 sayılı yazısı ile gençlik ve izcilik kampı yapımı amacıyla talepte bulunduğu, bu izin talebiyle ilgili olarakta Orman Kanunu'nun 17'nci Maddesi hükümlerine göre, Gençlik ve Spor Bakanlığına 49 yıllığına bedelsiz izin verilmek üzere, Bolu Orman Bölge Müdürlüğüne izin raporu tanzim edilerek 28.05.2019 tarih ve E.1077041 sayılı yazı ile Genel Müdürlük onayına sunulduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, Alabarda Orman İşletme Şefliği sınırları dahilinde Başalan Yaylası mevkiindeki Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından işgal edilen saha ve buradaki yapılaşmayla ilgili olarak Alabarda Orman İşletme Şefliği tarafından 06.11.2018 tarihinde tutanak tutulduğu ve bu sahadaki yapılaşmanın kaldırılması için 13.11.2018 tarih ve E.2407253 sayılı yazı ile Türkiye İzcilik Federasyonuna uyarı yazısı yazıldığı ifade edilmiş, ancak belirtilen sahanın Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından boşaltılıp boşaltılmadığı sahadaki yapıların kaldırılıp kaldırılmadığı ve kanuna aykırı şekilde gerçekleşen bu işgalden kaynaklı tazminat bedeline yönelik kamu alacağının hesaplanarak bu bedelin tahakkuk, tahsil ve takibiyle ilgili ne işlem yapıldığı hakkında herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında ayrıca, belirtilen sahayla ilgili olarak Gençlik ve Spor Bakanlığınca gençlik ve izcilik kampı yapımı için izin talebinde bulunduğu, izin raporunun düzenlenmesini müteakip izin talebiyle ilgili yazıların Bolu Orman Bölge Müdürlüğüne

28.05.2019 tarih ve E.1077041 sayılı yazıları ile Genel Müdürlük onayına sunulduğu belirtilmektedir.

Bulgumuzda da belirttiğimiz üzere, gerek Türkiye İzcilik Federasyonunun gerekse Seben Belediyesinin, halen Türkiye İzcilik Federasyonunun işgalinde olan bu sahanın kendilerine mesire yeri olarak kiralanması yönündeki talepleri üzerine, Bolu Orman Bölge Müdürlüğünce ilgili kurumlardan uygun görüş alarak bu yerin mesire yeri olarak tescili yönündeki talepleri üzerine Bolu'da bulunan ilgili tüm resmi kurumlardan uygun görüş alındığı halde Kültür ve Turizm Bakanlığınca "Bolu Dağı Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi sınırları içinde kalan bu yerin 'Başalan A Tipi Mesire Yeri' adıyla tescil edilme talebinin, talep konusu kullanımın konaklamalı tesis içeren bir kullanım olması ve Bolu Köroğlu KTKGB sınırları içindeki üst ölçek plan çalışmaları sonuçlandırılmadığından reddedilmesine" denilerek kurumun mesire yeri tescil talebine uygun görüş verilmemiştir.

Bu defa aynı sahayla ilgili olarak Gençlik ve Spor Bakanlığının gençlik ve izcilik kampı yapmak üzere izin tahsis talebinde bulunduğu görülmekte olup, aynı şekilde bu izin içinde Kültür ve Turizm Bakanlığının uygun görüşü aranacağından, bu aşamada Kültür ve Turizm Bakanlığınca uygun görüş verilip verilmeyeceği belli değildir. Bu bakımdan belirtilen sahayla ilgili Gençlik ve Spor Bakanlığının izin talebine ilişkin süreç devam etmekte olduğundan, Bakanlığın izin talebiyle ilgili olarak bu aşamada bir değerlendirme yapılmasının doğru olmayacağı ve konumuz dışında kaldığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, Alabarda Orman İşletme Şefliği sınırları dahilinde Başalan Yaylası mevkiindeki Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından işgal edildiği belirtilen saha ve buradaki yapılaşmayla ilgili olarak, Alabarda Orman İşletme Şefliği tarafından tutanak tutulduğu ve bu sahadaki yapıların ormanlık alandan uzaklaştırılması için Türkiye İzcilik Federasyonu Başkanlığına uyarı yazısı yazıldığı ifade edilmekte ise de Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından bu sahanın boşaltıldığı, buradaki yapıların kaldırıldığı, arazi işgal ve kullanımından kaynaklı bir kamu alacağı hesaplaması tahsil veya takibinin yapıldığına ilişkin herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır. Bu da belirtilen sahanın Türkiye İzcilik Federasyonu tarafından halen kullanılmaya devam ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla izinsiz orman işgali ve kullanımını önlemeye yönelik Orman Kanunu'nun 17, 79 ve 93'üncü madde hükümlerine aykırı uygulamaların ve hesabı çıkarılarak tahsil edilmeyen bedeller yönüyle de kamu zararı riskinin devam etmekte olduğu değerlendirilmektedir.

## BULGU 2: İzin Sahalarında Belirli Kontrol Konularında Tekrar Eden Uygunlukların Tespit Edilmiş Olması

Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 28'inci ve Orman Kanununun 17/3 ve 18'inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinde izin sahalarının kontrolü ve sorumluluk hususları düzenlenmiştir. Buna göre; izin sahaları takvim yılı içinde en az bir defa dosya ve arazi üzerinde heyetçe kontrol edilerek tutanak tanzim edilmektedir. Tutanaklarda mevzuat gereği sağlanması gereken belirli kontrol konuları tespit edilmiş ve izin sahası bazında söz konusu hususların yerine getirilip getirilmediği heyetçe tespit edilmiştir.

Yaptığımız denetimde pilot olarak seçilen Ankara Orman Bölge Müdürlüğünde düzenlenen "yıllık kontrol tutanakları" ndan 102 tanesinde aynı konularda tekrar eden çeşitli uygunlukların tespit edildiği görülmüştür. Aynı konuların yaygın bir şekilde raporlanması sebebiyle değerlendirmeye alınmıştır.

Tespit edilen konular ve ilgili sahalara aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

**Tablo 15: Tespit Edilen Uygunlukları Sayı ve İzin Dosya Numarası İtibariyle Gösterir Tablo**

KONTROL KONULARI	KAÇ SAHADA AYNI KONUNUN TEKRARLANDIĞI	İZİN SAHASI DOSYA NO	DOSYA AÇIKLAMASI
<b>1-Kullanılan Saha İle Teslim Edilen Saha Arasında Mübâyet Olması.</b>	7	30-364	Çevrilen alan izin alanından daha fazla.
		26-1851	Toprak kaymasından dolayı saha aşımı var. Çevrilen alanda kaymalar var.
		26-1898	Kullanılan alan ve izin alanına ilişkin ayrı koordinatlı krokiler var.
		30-308	İzin sahası ile kullanılan saha arasında 40 m fark var.
		26-1493	Hassas ölçüm yapılması gerektiği raporlanmış.
		26-1335	6. madde
		26-925	6. madde

<b>2-İzin Verilen Tesisler Dışında Tesisin Varlığı.</b>	3	30-377	3. şahıslara ait konteyner var.
		26-1335	Kantar tesisi kurulmuş
		26-925	6. madde
<b>3-Rehabilitasyon Faaliyetinin Yürütülmemesi.</b>	68	26-1490, 26-1556, 26-1669, 26-1846, 26-1861, 26-1416, 26-1001, 26-1763, 26-1635, 30-1427, 29-039, 26-1917, 29-843, 30-370, 30-300, 29-034, 30-873, 29-1100, 29-027, 26-1711, 26-1251, 30-1459, 26-1918, 29-1355, 30-1635, 29-1363, 29-1346, 29-1344, 29-1357, 29-1356, 29-1354, 29-384, 29-223, 26-1514, 26-1559, 26-1583, 26-1524/G, 26-1254/E, 26-1524/A, 25-1503, 26-1513, 26-1859, 26-1524/C, 26-1524/B, 26-1254/D, 26-1523, 26-1493 26-1870, 26-1022, 26-1490, 26-1852, 26-1417, 26-1828, 26-1555, 29-002, 29-31, 30-18-60, 26-1876, 26-1275, 26-1595, 26-1570, 26-1886, 26-1849, 26-1357, 26-1641, 30-790, 29-885, 30-1424, 30-155326-1490	
<b>4-Koordinatlı Sabit Köşe Noktalarının Mevzuata Uygun Olmaması.</b>	24	30-342, 26-1416, 26-1001, 26-1635, 26-1846, 26-1898, 26-1669, 26-1903, 26-1490, 26-1635, 26-1503, 26-1845, 26-1843, 26-1721, 30-241, 26-1196, 26-1873, 26-1429, 26-1022, 26-1880, 26-1445, 26-1001, 26-1867, 26-191	

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere 7 adet sahada; kullanılan saha ile teslim edilen saha arasında mübayanet olduğu, 3 adet sahada; izin verilen tesisler dışında tesisin var olduğu, 68 adet sahanın bazılarında rehabilitasyon projesinin hiç olmadığı, olanlarda ise rehabilitasyon faaliyetinin yürütülmediği, 24 tanesinde ise saha koordinatlarının mevzuata uygun olarak işaretlenmediği ya da hiç olmadığı, sonuç itibariyle 102 adet sahada çeşitli uygunsuzluklar tespit edilmiştir.

Mevzuat gereği yapılması gereken denetimlerin yapıldığı görülmüş olmakla birlikte söz konusu uygunsuzlukların düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, ""Rehabilitasyon Faaliyetinin yürütülmemesi" başlığı altında yer alan; 30-1427, 29-843, 30-370, 30-300, 29-34, 29-1100, 29-27, 30-1459, 29-1355, 30-1635, 29-1363, 29-1346, 29-1344, 29-1357, 29-1356, 29-1354, 29-384, 29-223, 29-002, 29-



31, 30-1860, 30-790, 29-885, 30-1424, 30-1553, 26-1918, 26-1524-G, 26-1524-E, 26-1524-A, 26-1524-C, 26-1524-B, 26-1524-D, 26-1870 no.lu izinlerin "saha kontrol tutanağı"nda yer alan "Rehabilitasyon Projesi Yoktur" ibaresinin, sahada rehabilitasyon projesine uygun çalışılmadığı anlamında değil mevzuat gereğince rehabilitasyon projesi istenmediği maksadıyla yazıldığı, 26-1556, 26-1669, 26-1846, 26-1861, 26-1416, 26-1555, no.lu dosyaların tutanağında yer alan "Faaliyet bulunmamaktadır." ibaresinin, rehabilitasyon gerekmediğini belirtmek maksadıyla yazıldığı, Koordinatlı Sabit Köşe Noktalarının Mevzuata Uygun Olmaması başlığı altında yer alan 30-342, 30-241 no.lu izinlerin "saha kontrol tutanaklarında yer alan " köşe noktaları yoktur" ibaresinin, mevzuat gereğince istenmediği anlamında yazıldığı,

Bunların dışında kalan Kullanılan Saha ile Teslim Edilen Saha Arasında Mübayanet Olması başlığı altında yer alan 7 adet izin, İzin Verilen Tesisler Dışında Tesisin Varlığı başlığı altında yer alan 3 adet izin ile Rehabilitasyon Faaliyetinin Yürütülmemesi başlığı altında yer alan 43 adet izin ve Koordinatlı Sabit Köşe Noktalarının Mevzuata Uygun Olmaması başlığı altında yer alan 22 adet izin olmak üzere toplam 75 adet izinle ilgili olarak ise; saha kontrol tutanaklarında belirtilen noksanlıkların giderilmesi ve mevzuat gereğince gerekli işlemlerin yapılması için gerekli talimatların verilmiş ve düzeltme işlemlerine başlanılmış olduğu, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında ifade edilen 0-1427, 29-843, 30-370, 30-300, 29-34, 29-1100, 29-27, 30-1459, 29-1355, 30-1635, 29-1363, 29-1346, 29-1344, 29-1357, 29-1356, 29-1354, 29-384, 29-223, 29-002, 29-31, 30-1860, 30-790, 29-885, 30-1424, 30-1553, 26-1918, 26-1524-G, 26-1524-E, 26-1524-A, 26-1524-C, 26-1524-B, 26-1524-D, 26-1870, 26-1556, 26-1669, 26-1846, 26-1861, 26-1416, 26-1555,30-342, 30-241 no.lu toplam 37 adet izinle alakalı olarak verilen cevap yeterli görüldüğünden denecek kalmamıştır.

Ancak bunların dışında kalan ve kurum tarafından da değerlendirmemizin kabul edildiği 65 adet izne ilişkin noksanlıkların giderilmesi ve mevzuat gereğince zorunlu olan işlemlerin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Çözünürlülüğü Yüksek Uydu Görüntülerinin Kullanılmaması**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 9'uncu maddesinde kadastro ve diğer ormancılık hizmetleri için gerekli hava fotoğrafları ve haritaların Orman Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı belirtilmekle birlikte en son 2017 yılında Orman Genel

Müdürlüğü tarafından çıkarılan “Ekosistem Tabanlı Fonksiyonel Orman Amenajman Planlarının Düzenlenmesine Ait Usul ve Esaslar Tebliği”nde “*kullanılacak fotoğraf veya görüntüler mümkünse son üç yıl içinde çekilmiş olmalıdır. Amaca uygun nitelikte uydu görüntüleri 5 m’ye kadar çözünürlüklü veya hava fotoğraflarının olmaması hâlinde plan yenileme çalışması yapılmaz*” hükmü yanında 2014 yılında çıkan “Mesire Yerleri Uygulama Tebliği”ne ve “Ekoturizm Fonksiyonlu Alanların İdaresine Ait Usul ve Esaslar Tebliği”ne göre de uydu görüntülerinden yararlanılması istenilmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü (OGM); amenajman planlarında, izin alanlarında, orman yolu proje ve yapımında, mesire alanlarında, turizm alanlarında yayla alanlarında, tüm ağaçlandırmalarda, erozyonla mücadelede, havza ıslahında, mera ıslah alanlarında altlık olarak hata payının en aza indirilmesi saha aşımı hesaplamasının doğru ve düzgün olması için çözünürlüğü yüksek olan uydu görüntülerinin kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, “Orman Amenajman Planlarının yapımında, izin sahalarında, orman yolu proje ve yapımında, mesire alanlarında, turizm ve yayla alanlarında, tüm ağaçlandırma, erozyonla mücadele, havza ve mera ıslahı alanlarında altlık olarak 0,20-0,25 m yüksek çözünürlüklü stereoskopik hava fotoğrafları kullanılarak 3 boyutlu meşcere taslak haritaları üretildiği, hava fotoğraflarının mevcut olmadığı durumlarda uydu görüntülerinden yararlanıldığı, maliyet açısından öncelikli olarak stereoskopik hava fotoğrafları tercih edildiği, bazı çalışmalarında uzaya gönderilen milli uydulardan elde edilen uydu görüntüleri de kullanıldığı ve bundan sonra yapılacak çalışmalarda da milli uydu görüntülerinden faydalanılmasına devam edileceği” ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Kurum cevabında, amenajman planlarında, izin sahalarında, orman yollarında, mesire, turizm, yayla, ağaçlandırma, havza ve mera ıslah alanlarında, erozyonla mücadelede kullanılan stereoskopik hava fotoğrafları, hava fotoğraflarının olmadığı uydu görüntüleri ve stereoskopik hava fotoğraflarının tercih edildiği belirtilmekte, ancak çalışmalarda daha etkili olabileceği düşünülen çözünürlüğü yüksek milli uydu görüntülerinden yeterince yararlanılmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Farklı Farklı Koordinat Sistemlerine Göre Üretilen Verilerde, Ortak Bir Projeksiyon Sisteminin Dikkate Alınmaması**

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve bölgelerde amenajman planları ve uygulama projeleri verilerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında Coğrafi Bilgi Sistemleri

uygulamalarına yönelik ArcINFO yazılımını kullanmaktadır. Bu yazılımda Türkiye için sayısal verilerin gösterilmesine yönelik 10'dan fazla değişik koordinat sistemlerinden (derece ve metrik olarak) yararlanılmaktadır. Taşra teşkilatlarında; izin irtifak sahaları, mesire yerleri, yayla alanları, yol şebekeleri, ağaçlandırmalar, yangın alanları, orman kadastroları, eylem planları, ıslah projelerinin bir bölümünün hazırlanmasında ve uygulamasında Coğrafi Bilgi Sistemleri uygulamalarına yönelik ise NETCAD yazılımı kullanılmaktadır.

İzin sahalarına yönelik 22.05.2013 tarih ve 836 sayılı OGM'nin "İzin Dosyaları Hazırlanmasında Dikkat Edilecek Hususlar" yazısında; "*verilerin koordinat sistemleri, 3 ve 6 derece olarak belirtilmesi, .kml'nin hazırlanması*" istenmektedir.

Mesire alanları yönelik 31.12.2014 tarihinde yayımlanan Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nde; verilerin koordinat sistemleri, WGS84 datumunda, 6°'lik dilim ekseninde UTM koordinatları ile hazırlanması ve saha içinde yapılacak yeni projelerin ise TUTGA (Türkiye Ulusal Temel GPS Ağı)'na dayalı olarak ITRF96 (Uluslararası Yersel Referans Ağı) koordinat sisteminde yapılması ve ED50 datumunda ülke koordinat sistemi ile dönüşümlü olması istenmektedir.

Yayla alanlarına yönelik 31.01.2014 tarih ve 148449 sayılı OGM'nin "Yayla Alanlarında Vaziyet Planı Yapılmasına İlişkin Teknik İzahname"sinde; "*vaziyet planlarının konum değerleri ise en son güncellenmiş TUTGA'ya ve/veya TUSAGA (Türkiye Ulusal Sabit GNSS İstasyonları Ağı)-Aktif sistemine bağlı, GRS-80 elipsoidi, ITRF96 Datumu, Universal Transversal Mercator (UTM) izdüşümünde üç derecelik dilim esasına göre, 2005.0Epok'unda belirlenmesi, verilerin .ncz formatında hazırlanması*" ve 31.12.2014 tarih 2686105 sayılı OGM'nün "Yayla Sınır Koordinatları hk." yazısında; "*Resmi Gazetede ED50 altı derecelik dilim esasına göre ilan edilmiş yayla alanı sınır koordinatları ile vaziyet planlarında ITRF96 üç derecelik dilim esasına göre gösterilen yayla alanı sınır koordinatlarının Genel Müdürlükte daha doğru karşılaştırılabilmesi için hem ITRF96 üç ve altı derecelik hem de ED50 üç ve altı derecelik koordinat değerleri*" istenmektedir.

OGM tarafından üretilen tüm sayısal verilerin ORBİS havuzunda birlikte ele alınarak değerlendirmesi ve birçok analizin yapılabilmesi de dikkate alınarak, koordinatların ya aynı sistemde belirtilmesi ya da uygun dönüştürülebilir bir sistemde hazırlanması kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle OGM tarafından konuma dayalı olarak üretilen; amenajman planları, kesim alanları, izin irtifak sahaları, turizm sahaları, mesire yerleri, yayla alanları, yol şebekeleri,

ağaçlandırmalar, yangın alanları, orman kadastraları, eylem planları, su havuzları, tensil alanları, fidanlıklar, ıslah projeleri verileri Bakanlığın 2016 yılında yayımladığı CBS genelgesinde yer alan temel koordinat sistemleri WGS84/ITRF96 datumunda UTM dilimleri esas alınması ayrıca da verilerin uluslararası anlaşmalar ve kabul görmüş standartlar dikkate alınarak yapılması değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, “Orman İdaresi ve Planlama Dairesi Başkanlığı, 2014 yılından sonra Datum WGS84 olarak kullanılmaya başladığı, ihtiyaca göre de farklı koordinat sistemlerine dönüşümler ORBİS sistemine yaptırılarak çıktılar alınabildiği, Kadastro ve Mülkiyet Dairesi Başkanlığı, konuma dayalı verilerin üretiminde temel koordinat sistemi olan ITRF96 Datumu esas alınarak çalışmalar yapıldığı, İzin ve irtifak iş ve işlemleri için sayısal analiz çalışmaları; amenajman planı ve kadastro haritası, Bakanlık tarafından üretilen sayısal veriler ile Bakanlık dışında diğer kurumlar tarafından üretilen sayısal veriler, talep sahibinin izinle ilgili üretmiş olduğu vaziyet planının ortak değerlendirmesi sonucunda yapıldığı, diğer kurumlar tarafından üretilen sayısal altlıklar üretildiği şekilde kullanılmak zorunda olduğu Genel Müdürlüğün 22.5.2013 tarih ve 836 sayılı talimatı gereğince 3 ve 6 derecelik koordinatların belirtilmesi hususu talimatlandırıldığı, İzin ve irtifak iş ve işlemleri için gerekli sayısal veriler ORBİS üzerinden talep sahibinin ve kurumun kullanıma açıldığında, uluslararası anlaşmalar ve kabul görmüş standartlar dikkate alınarak birliktelik sağlama adına temel koordinat sistemleri kullanılacağı, ancak izin ve irtifak talepleri ile ilgili iş ve işlemler sadece kurumun sayısal verileri kapsamında değerlendirilmediği diğer kamu kurumlarının da üretmiş olduğu sayısal veriler ile birlikte değerlendirildiği dikkate alınarak CBS Genelgesinde yer alan temel koordinat sistemlerinin onları da ilgilendirdiği, bütün kurum ve kuruluşların Bakanlığın 2016 yılında yayımladığı CBS Genelgesine uygun sayısal veri üretmesi halinde uygulamada birlikteliğin sağlanacağı” ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Kurumda, ORBİS’e yönelik sayısal veri üreten daire başkanlıklarının farklı farklı koordinat sistemleri kullandıkları ve dönüşümlerinin ise çok az yapılabildiği, izin ve irtifak iş ve işlemleri, amenajman, kadastro, kurum içi ve kurum dışı verilerin halen manuel olarak ortak bir değerlendirme ile yapıldığı, bunun yanında diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sayısal verilerin üretildiği şekilde kullanılma zorunluluğunun idarenin işini zorlaştırmakla birlikte Bakanlığın 2016 yılında yayımladığı CBS genelgesi doğrultusunda tüm birimlerde ortak bir uygulama birlikteliği sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 5: Maden İzni Teknik Raporlarının Yönetmeliğe Uygun Düzenlenmemesi**

Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, Rehabilite "*İznin başlangıcından sona ermesine kadar geçen sürede, izin alanının; çevre emniyetinin sağlanması, rehabilitasyon projesine uygun olarak ıslah edilmesi ve orman ekosisteminin tesisi amacıyla ağaçlandırma ve silvikültür teknikleri kullanılarak çevreye uyumlu hale getirilmesi işlemi*",

Teknik rapor ise "*Madencilik faaliyetlerinde ve toprak dolgu izinlerinde izin verilmiş amacına ve rehabilitasyon projesine/toprak dolgu projesine uygun çalışıldığını, cari yıl bedellerinin ödendiğini kontrol etmek amacıyla her yıl düzenlenecek rapor*" olarak ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in Rehabilite başlıklı 17'nci maddesinde; izin sahibinin, madencilik faaliyeti yapacağı sahayı, rehabilitasyon projesine uygun olarak rehabilite etmek zorunda olduğu, rehabilitenin, madencilik faaliyetlerinin başlamasıyla birlikte başlayacağı, madencilik faaliyetleri sırasında devam edeceği, iznin bittiği tarihte rehabilitenin de bitirilmesinin esas olduğu, bu tarihte rehabilitenin bitirilemediğinin heyetçe tespit edilmesi ve izin sahibinin talebi halinde bölge müdürlüğüne bir yıl ek süre verilebileceği ve,

İznin herhangi bir nedenle iptal edilmesinin, rehabilite sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı, izin sahibi iptal öncesi işletilen alanın rehabilite çalışmalarını izin iptal kararının tebliğinden sonraki bir yıl içerisinde bitirmekle yükümlü olduğu,

Aynı Yönetmelik'in 19'uncu maddesi 2'nci fıkrasında "*rehabilite çalışması yapılan alanların bölge müdürlüğü tarafından takip ve kontrol edileceği ve izin sahibinin her yıl eylül ayının sonuna kadar uygulama takvimine göre madencilik faaliyeti yürüttüğü alandaki rehabilite işleminin safahatı hakkında ormancılık bürosu ya da bünyelerinde çalışan orman mühendisi ve/veya orman yüksek mühendisi tarafından hazırlanan teknik raporu bölge müdürlüğüne vereceği, yeni verilen izinlerde iznin verildiği yıl içerisinde teknik rapor istenmeyeceği*",

27'nci maddesinin 8'inci fıkrasında da "*Teknik rapor ormancılık bürosu ya da bünyelerinde çalışan orman mühendisi ve/veya orman yüksek mühendisi tarafından hazırlanır ve orman idaresine verilir. Teknik raporda; izin sahasının ve rehabilitenin safahatı ve hâlihazır durumu gösterilir, ayrıca cari yıl bedelleri ile ek Devlet hakkına ilişkin bilgiler yer alır. Rapor ekine Maden İşleri Genel Müdürlüğüne verilen işletme faaliyet raporunun bir sureti ile ek*

*Devlet hakkının ödendiğine dair makbuzun eklenmesinin zorunlu olacağı”*

Hükme bağlanmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü İzin ve İrtifak Daire Başkanlığından alınan veriler kaynak olmak üzere; 16' ncı madde izinlerinden bağlı olduğu bölge müdürlüğünde izne konu edilmiş en yüksek alana sahip ilk 20 maden izni olmak üzere ülke genelinde tüm bölge müdürlükleri düzeyinde toplam 560 maden izni teknik raporu istenmiş olup;

- Gelen teknik raporların bölgeler itibariyle değerlendirmesinde Amasya, İstanbul (Avrupa Yakası), Trabzon, Kastamonu ve Erzurum Bölge Müdürlüklerinden hiç teknik rapor gelmemiştir.

- 25 bölge müdürlüğünden 398 teknik rapor gelmiştir. Teknik rapor gönderen 25 bölgeden 10 bölgeye (Adana, Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Bursa, Denizli, Elazığ, Çanakkale) ait 163 teknik rapor verisi ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu inceleme sonucu;

- 14 izne ait teknik raporların verilmediği, 4 izne ait teknik raporda işletme faaliyet raporu yerine satış bilgi formu eklendiği, 28 izne ait teknik raporda da işletme faaliyet raporunun eklenmediği, DSİ Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğüne verilen 10 izne ait teknik rapor verilmediği ve bu kurumlar tarafından verilen teknik raporların bir kısmında da teknik raporların standartlara uygun olmadığı görülmüştür.

- İzne ilişkin teknik raporlar standart bir formda düzenlenmekle birlikte (format içinde izne ait cari yıl arazi izin bedeli, ek devlet hakkı gibi ödemelerin yapılıp yapılmadığı hakkında bir açıklama seti bulunmadığından) izinlerin yaklaşık yüzde doksanlık bir bölümünde izne ait cari yıl arazi izin bedeli, ek devlet hakkı gibi ödemelerin yapılıp yapılmadığı hakkında yeterli bilgiye ulaşılamamıştır.

28 bölge müdürlüğünün her birinden 20 maden izni teknik raporu istenilmiş olup, 5 bölgeden hiç bir teknik rapor gelmemiş gelen bölgelerden 10 bölgeye ait 163 teknik raporun değerlendirmesinde de; bazı izinlerde teknik raporların verilmediği, verilen teknik rapor ve eklerinde eksiklikler bulunduğu, DSİ, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumlara verilen izinlere ilişkin teknik raporların usulüne uygun şekilde hazırlanmadığı, izne ilişkin teknik raporların yaklaşık yüzde doksanlık bir bölümünde izne ait cari yıl arazi izin bedeli, ek devlet hakkı gibi ödemelerin yapılıp yapılmadığı hakkında yeterli bilgiye ulaşılamamıştır.

Sonuç olarak, teknik raporların tanzimi, takip ve kontrolü ve dolayısıyla bu izin

sahalarının rehabilite işlemlerinde yönetmelik hükümlerine uygun hareket edilmediği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, izin sahiplerince düzenlenen teknik raporların Eylül ayı sonuna kadar bölge müdürlüklerine gönderildiği, gelen bu teknik raporlardaki eksiklikler varsa hemen tamamlanabileceklerin izin sahibine tamamlattırıldığı, diğer eksikliklerin de bilahare tamamlattırıldığı, bulguda hiç teknik rapor göndermediği bildirilen Amasya, Erzurum, İstanbul (Avrupa Yakası), Kastamonu ve Trabzon Bölge Müdürlüklerinden teknik raporların gönderildiği, teknik raporun orman idaresine teslim edilmemesinden dolayı bazı bölge müdürlüklerinde teknik rapor gelinceye kadar işletme faaliyetinin durdurulduğu, eksiklerin tamamlanması için izin sahiplerine bildirimde bulunulduğu, bazı izinlerde madencilik faaliyeti durdurularak teminatın irad kaydedilmesi yoluna gidildiği, bazı bölge müdürlüklerinde yazışmaların devam ettiği, gerek büroda gerekse sahada yapılan incelemelerde teknik rapor düzenlenip düzenlenmediği hususlarına dikkat edildiği, gerekli inceleme ve kontrollerin yürütüldüğü, DSİ ve Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumlarından istenmeyen teknik raporların bundan böyle isteneceği, teknik rapor formatına göre teknik raporlara eklenmesi gereken cari yıl arazi izin bedeli ve ek devlet hakkı gibi belgelerinde teknik raporlara eklenmesi için formatta gerekli değişikliklerin yapılacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nde teknik raporların ne şekilde düzenleneceği, hangi bilgileri içereceği, orman idaresine hangi tarihe kadar verileceği hususları düzenlenmiş olup, kurumda yaptığımız incelemelerde teknik raporların tanzimi, takip ve kontrolünde teknik raporun zamanında teslim edilmemesi sebebiyle gecikme ve buna bağlı sorunların varlığı ile teknik raporun içerdiği bilgileri gösteren formatın istenilen özelliklere uygun olmadığı, dolayısıyla izin sahalarının rehabilite işlemlerinde anılan yönetmelik hükümlerine uygun hareket edilmediği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 6: Maden İzin Sahalarında Etkin Denetim Yürütülmemesi Ve Sınır Aşımalarıyla İlgili Oluşan Ağaçlandırma Ve Arazi Tazminatlarının Mali Tablolarda Yer Almaması**

Maden izin sahalarında sınır aşımaları olduğu bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği, aşımaya yönelik tutanak tutulan sahalarda oluşan tazminat alacaklarının mali tablolarda yer almadığı görülmüştür.

Kurumda risk alanı olarak da seçilen maden izin alanlarındaki sınır aşımalarına yönelik

incelemeler için Sayıştay Başkanlığınca 07.01.2019 tarihinde Orman Kanunu 16 ve 17'nci maddeleri kapsamında OGM tarafından verilen her bir Bölge Müdürlüğünden en yüksek izin sahasına sahip ilk yirmi maden izni olmak üzere toplam beşyüzaltmış (560) iznin; en az Bölge Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, izin sahibi, izin türü varsa aynı izne ait diğer izinler ve bunların türleri, her bir izin türüne ait (Altyapı tesisleri, yol, su, röle istasyonu, haberleşme, enerji nakil hattı, trafo, bant konveyör, havai hat, asansör, havalandırma bacası, galeri girişi, şantiye alanı, yemekhane, atölye, maden stok alanı, pasa döküm alanı, verimli toprak depolama alanı, atık barajı, patlayıcı madde ve müstemilatı deposu ve kantar tesisleri ile izinler, ön izni ve kesin izni) .kml veya kmz formatında istenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğünden istenen veriler 01.02.2019 tarihinde Sayıştaya gönderilmiştir. Trabzon Orman Bölge Müdürlüğü hariç, 13 bölgenin (Ankara, Artvin, Elazığ, Giresun, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kastamonu, Konya, Kütahya, Mersin, Muğla, Zonguldak) kendisi ve ORBİS üzerinden 14 bölgeye ait (Adana, Amasya, Antalya, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Erzurum, Eskişehir, Isparta, Kayseri, Sakarya, Şanlıurfa) izin sahalarının .kml formatında verileri gelmiştir. Gelen veriler incelendiğinde; maden izin sahalarına ait 560 veri istenmiş ancak 418 veri gelmiştir. .kml formatında gelen toplam 418 maden izin sahası verileri üzerinde yapılan CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi-Google Earth Pro) uygulamaları ile toplam 201 maden izin sahasında aşım olduğu ve bu sahaların ait oldukları bölgelerce yerinde incelemeleri istenmiştir.

Maden izin sahalarına yönelik sınır aşımaları olduğu kanısına varılan 27 bölgeye ait 201 maden izin sahasından gelen ölçümler ve yapılan işlemler birlikte değerlendirilmiştir.

Maden izni saha aşımı ile ilgili olarak 27 bölgeden gelen verilerden toplam 34 sahada aşım olduğu, hemen hemen hepsinin suç tutanağının düzenlendiği ve saha aşımı ile ilgili olarak da cezai, idari ve mali işlemlerin başlatıldığı anlaşılmıştır.

Kurum tarafından yapılan açıklamada; maden izin sahalarındaki sınır aşımı olmayan sahalarda yapılan tespitlerde; orman dışı alanlarda yer aldığı, rehabilitasyonun devam ettiği, saha koordinatların tamamının ORBİS'e henüz girilmediğini veya yeni girildiğini, yeni ruhsat müracaat talepleri olduğunu, iptal edilen sahalarda olduğunu, verileri en kısa zamanda güncelleştireceklerini, aşım olmamakla beraber zabıt tutulduğunu, izin süresinin uzatıldığı, yağmur, kış şartlarından dolayı yoğun kaymaların olduğunu, diğer izin sahalarına ait olduğunu, sistemden kaynaklı kaymalar olduğunu, döküm sahası için izin verildiğini, Cors cihazı ile ölçüm yapılacağını, terk edilmiş alanlar olduğunu, dava konusu olan alanlar olduğunu



belirtilmişlerdir.

Bölge Müdürlüklerinden, maden izin sahalarının yıllık denetimleri ile ilgili olarak istenen yıllık denetim raporlarını 25 bölgenin gönderdiği (Adana, Amasya, Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Giresun, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya, Kütahya, Mersin, Muğla, Sakarya, Zonguldak) diğer 3 bölgenin (İsparta, Şanlıurfa, Trabzon) ise göndermediği görülmüştür.

25 bölgede izin sahalarına yönelik, kurumca gerçekleştirilen yıllık denetim kontrollerinde 358 sahada aşım olduğu, suç tutanağı düzenlendiği ve MİGEM (Maden İşleri Genel Müdürlüğü)'ne bildirildiği belirtilmiştir.

Kurum, 201 izin sahasında yaptığı ölçümler sonucu 34 aşım olduğunu, 126'ında aşım olmadığını ve 41 sahada ise işlem tesis etmemiştir.

Aşım tespit edilen toplam 34 adet sahada yeni (2019) tutulmuş tutanaklarla 7 bölgede (Amasya, Antalya, Bursa, Çanakkale, Kahramanmaraş, Konya ve Sakarya) 10 adet sahaya ait bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir. Tablo incelendiğinde aşım sahalarında toplam 8.56 hektarlık aşım karşılık 223,776.49 TL ağaçlandırma bedeli ve 286,119.79 TL ise arazi bedeli olarak toplam 509,896.28 TL tazminat tutarı tespit edilmiştir.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucu; Orman Kanunu'nun 16'ncı madde kapsamındaki maden izin sahalarına ait istenen verilerin .kml formatında bölge müdürlüklerinden gelenlerle ORBİS'ten alınan verilerin standart bir kullanıma sahip olmadığı,

Maden izin sahalarında istenen aşımalarla ilgili ölçümler ve değerlendirmelerle yıllık yapılan denetimler birlikte değerlendirildiğinde yapılan kontrollerin işlevsel olmadığı,

İzin sahalarının sınır aşımaları ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı kontrol edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, maden izin sahalarında sınır aşımaları olduğu bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği ve dolayısıyla aşımalarla ilgili olarak tespit edilen toplam 509,896.28 TL tazminat alacağının muhasebeye intikali yapılmadığı değerlendirilmektedir.

**Tablo 16: Kurumun Maden İzin Sahalarındaki Aşımlara Yönelik Yeni Tutulan Tutanaklara Göre Aşım Miktarları, Ağaçlandırma ve Arazi Bedelleri Değerlendirmesi**

Orman Bölge Müdürlüğü	Maden Sahaları	Ölçüm Yılı	Aşım vardır	Aşım miktarı (Hektar)	Ağaçlandırma Bedeli	Arazi İzin Bedeli	İdari işlem	Cezai işlem	Mali işlem
Amasya OBM	06_03_2019_09_04_04	2019	Vardır	1,70	27.136,93	30.837,42	Süreç devam ediyor.		
Antalya OBM	06_03_2019_09_08_49	2019	Vardır	3,80	75.622,43		28.01.2019 tarih ve 341/ 16 varak nolu suç zaptı düzenlenmiştir		Toplam 84.405,21 TL tazminat raporu tanzim edilip ilgiliye tebliğ edilmiştir
Bursa OBM	06_03_2019_09_20_48	2019	Vardır	1,48	37.075,45	180.454,40	14787 m <sup>2</sup> lik Aşım bulunmaktadır. (netcadte ölçüm yapıldı). Zabıt tutulmuştur.		
Çanakkale OBM	06_03_2019_09_23_18	2019	Vardır	0,16	4.011,68	5.305,35	Genel Müdürlüğümüzün 13.03.2019 tarih ve E.502575 sayılı yazılarına istinaden Bölge Müdürlüğümüz tarafından görevlendirilen Harita Mühendisince arazide hassas ölçümler yapılmış olup, aşım miktarı olarak 1603 m <sup>2</sup> alan tespit edilmiştir.	Yasal işlemler başlatılmıştır.	
Çanakkale OBM	06_03_2019_09_23_31	2019	Vardır	0,21	5.309,00	5.816,00	Genel Müdürlüğümüzün 13.03.2019 tarih ve E.502575 sayılı yazılarına istinaden Bölge Müdürlüğümüz tarafından görevlendirilen Harita Mühendisince arazide hassas ölçümler yapılmış olup, aşım miktarı olarak 2.117,00 m <sup>2</sup> alan tespit edilmiştir.	Yasal işlemler başlatılmıştır.	
Kahramanmaraş OBM	ÇİMKO_81687	2019	Vardır		46.228,34	22.705,00	Makamın 25/02/2019 tarih ve 210 nolu Oluru ile izin verilmiştir.		
Kahramanmaraş OBM	ÇTK	2019	Vardır	0,10			İlgili firmaya tebligat yapılmıştır. İlgili firma tarafından müracaat yapılması istenmiştir.		
Kahramanmaraş OBM	ER_TÜRK	2019	Vardır	0,48	11.967,34	20.344,48	13/02/2018 ve 26/02/2019 tarihli suç zaptı tutanakları ile mahkemeye sevk edilmiştir.	Yasal işlemler başlatılmıştır.	10.296,35.-TL Tazminat
Konya OBM	İLAN_MADEN_İR_72096	2019	Vardır	0,24	5.917,23	8.047,43	15.03.2019 tarih 0120/07 nolu suç tutanağı tanzim edilmiştir.		
Sakarya OBM	06_03_2019_08_56_44	2019	Vardır	0,40	10.508,09	12.609,71	Bayram Halil İnş. Müt. Tic ve San A.Ş. ye ait izin sahasının güneyinde bir açıklık alan bulunmakta olup bu sahanın büyük bir kısmında Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanlığı adına 14.09.2018 tarih ve 238 olur no'lu 49800,85 m <sup>2</sup> Hammadde Üretim -Yol İzni mevcuttur. Geriye kalan kısımda ise Bayram Halil İnş. Müt. Tic ve San A.Ş. adına 4191 m <sup>2</sup> sahada 14.03.2019 tarih ve 010/13 no'lu suç tutanağı tanzim edilmiştir.		
<b>Toplam</b>				<b>8,56</b>	<b>223.776,49</b>	<b>286.119,79</b>			

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, “ORBİS Projesi kapsamında yer alan e-İzin Modülünde 2018 yılı içinde kullanımda olan bütün izinlerin veri giriş iş ve işlemleri tamamlandığı, Sayıştay 2018 denetimine esas verilerin büyük bir kısmı ORBİS projesi kapsamında yer alan e-İzin modülünden alınarak Sayıştay Başkanlığına teslim edildiği, 2019 yılı içerisinde ORBİS e-İzin Modülü üzerinden Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci maddelerine dayalı olarak talep, izin raporu, Olur sürecinin de kullanıma açılması ile birlikte veriler daha standart, daha düzgün ve daha kontrollü bir yapıya kavuşacağı, ORBİS içinde izin verilen alanların kontrollerinin de takip edildiği bir modülün yer aldığı, bu modülün 2019 yılı içerisinde kullanılmaya başlanması hedeflendiği, Bölge Müdürlüklerinden gelen KML dosyaları ile ORBİS üzerinden alınan .kml dosyaları bire bir aynı standartta olmadığı, ancak KML standartının geliştirilmesi, verilerin istenilen formatta alınabilmesi için ORBİS yazılım ekibi ile çalışmalar devam ettiği, ORBİS üzerinden girilen haritaların güncel hava fotoğrafları ile karşılaştırılması suretiyle alanlardaki aşımaların tespit edilebilmesi ayrı bir çalışma konusu olup bu konu hakkında ORBİS e-İzin Modülü tam manasıyla yürürlüğe girdikten sonra çalışma yapılabileceği, izin alanlarına yönelik sınır aşımı tespit edilen bölgelerde davaların açıldığı dava sonucuna göre muhasebeleştirileceği, bu yapılan iş ve işlemler, İzin ve İrtifak Şubesi iş ve işlemlerinin dışında Koruma Şube Müdürlüğü ve Dava Servisleri tarafından takip edildiği, Tazminatların izinlere esas bir bedel olmadığı yapılan zarara karşılık mahkemece belirlenen bir bedel olduğu, bu tazminatın da muhasebeleştirilmesi aşamasında da, İzin ve İrtifak Şubesinin ilişkisinin bulunmadığı, aşım yapılan saha ile ilgili tazminatın hesaplanma şekli İzin ve İrtifak Şube Müdürlüklerince bilinmediği gibi, hesaplanan tazminatın ağaçlandırma ve arazi izin bedeli ile bir ilgisi bulunmadığı” ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** Kurumda, ORBİS üzerinden Orman Kanunu’nun 16’ncı ve 17’nci maddeleri kapsamında izin sahalarına yönelik üretilen .kml’nin standart bir yapıda olmadığı, aşım kontrollerinin sistem üzerinden yapılamadığı, sahada yapılan aşımlara bağlı olarak tespit edilen arazi tazminatlarının izin ve irtifak dışındaki Koruma Şube Müdürlüğü ve Dava Servisleri ile takip edildiği belirtilmiş olup, sayısallaştırılmış koordinat sistemleri üzerinden etkin bir izin denetimi yapılmadığı ve buna istinaden ortaya çıkabilecek tazminatların takibinde nasıl bir yol izleneceği hususlarında yeterli açıklama yapılmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 7: Orman Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Bina İnşaatlarının Önemli Bir Bölümünün İkmal İnşaatı Şeklinde Yaptırılması**

Orman Genel Müdürlüğü tarafından 2018 yılında devam etmekte olan 95 adet bina

inşaatının, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 23 adeti ikmal inşaatı ihalesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu miktar bina inşaat adetinin yaklaşık dörtte biri gibi yüksek bir orana tekabül etmektedir.

Bunun nedenlerine ilişkin olarak sorumlularla yapılan görüşmelerde, bölge birimlerinin ihtiyaçlarına göre inşaat işi ihalesine çıkıldığı, işlerin yıllara sari hale gelmemesi ve fiyat farkı ödenmesinden kaçınılması maksadıyla inşaatın o yıl içerisinde bitirilebilecek kısmı için ihaleye çıkıldığı, her yıl inşaatın belli bir kısmının tamamlanarak ilerlendiği, kalan kısım için ise ikmal inşaatı şeklinde ihaleye çıkıldığı bilgisi edinilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde;

*"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş; a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması, b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması, Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir. İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur. Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir."* denilmektedir.

Bu hükümlere göre bir işin tasfiye edilebilmesi, işin sözleşme şartları çerçevesinde iş artışı dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda mümkündür ve bu durumda iş artışı yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Tasfiye edilen işin kalan kısmı için ikmal inşaatı ihalesine çıkılabilir. Bunun dışında bina inşaat işlerini yıl içerisinde bitirilebilecek kısımlara bölerek ikmal inşaatı şeklinde ihale etmek kamu ihale mevzuatı hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda açıklandığı şekliyle ikmal inşaatı ihalesi yapmak kamu ihale mevzuatı hükümlerine göre mümkün değildir. Ayrıca bina inşaatlarının kayda değer bir bölümünün ikmal inşaatı şeklinde yaptırılması kaynakların ekonomik kullanımını, ihale sürecinde tam rekabetin sağlanmasını, ölçek ekonomisinden yararlanılmasını, ihale birimi ve kontrol teşkilatının işlerini sağlıklı yürütebilmesini engelleyebilecek bir durumdur.

Orman Genel Müdürlüğündeki bina inşaat projelerinin parçalara bölmek yerine, gerekmesi halinde yıllara sari olacak şekilde tek seferde ihale edilmesinin mevzuata daha uygun olacağı hususu, Orman Genel Müdürlüğü 2017 yılı incelemesinde “İzlenecek Hususlar”a alınarak Kurumuna da bildirildiği halde yeterli bir ilerleme sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

**Tablo 17: OGM 2018 Yatırım Programında Yer Alan Bina İkmal İnşaat İşleri Tablosu**

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	İKMAL BİNA İŞİNİN ADI	BÜTÇESİ	İHALE TARİHİ	SÖZLEŞME BEDELİ TL	BAŞLANGIÇ TARİHİ	BITİŞ TARİHİ
ADANA	Laboratuvar Binası İkmal İnşaatı	ÖZEL	14.05.2018	412.000,	13.06.2018	30.10.2018
ADANA	Laboratuvar Binası İkmal İnşaatı (Muhtelif İşler Yapımı)		18.09.2018	139.800	12.10.2018	10.12.2018
AMASYA	Tamirhane Bina İnşaatı	DÖNER	25.06.2018	19.591	20.07.2018	2.10.2018
ANKARA	Atış Poligonu (Yeni İkmal)	ÖZEL	22.05.2018	723.479,47	19.06.2018	16.10.2018
ANKARA	Atış Poligonu (Yeni İkmal)	ÖZEL	23.10.2018	289.914,77	15.11.2018	15.12.2018
ANTALYA	Yangın Eğitim Merkezi İkmal İnşaatı	ÖZEL	27.02.2018	8.448.000,00	28.03.2018	21.12.2018
BURSA	Ovaakça-T.K.B.İkmal	ÖZEL	15.03.2018	119.444,00	5.04.2018	28.06.2018
DENİZLİ	Denizli Orman Bölge Müdürlüğü Tavas Orman İşletme Müdürlüğü Tavas İlk Müdahale Ekip Binası İkmal İnşaat İşleri	ÖZEL	23.02.2018	120.000,00	19.03.2018	17.06.2018
ELAZIĞ	Gezin-TKEB	ÖZEL	28.03.2019	509.200,00	24.04.2019	9.07.2019
ELAZIĞ	Bingöl-Sosyal Tesis	ÖZEL	29.05.2019	69.000,00	26.06.2019	7.08.2019
ELAZIĞ	Malatya-Sosyal Tesis	ÖZEL	23.05.2019	37.380,00	29.06.2019	17.08.2019
			26.11.2019	25.300,00	26.11.2019	17.12.2019
GİRESUN	Mesudiye-Toplu koruma ekip binası (İkmal)	ÖZEL	9.03.2018	149102,89	30.03.2018	7.07.2018
ISPARTA	Burdur Toplu Koruma Ekip Binası İkmal İnşaatı	ÖZEL	9.04.2018	1.273.000	14.05.2018	14.11.2018
İSTANBUL	Tekirdağ Orman İşletme Müdürlüğü, Tekirdağ ( Altınova ) Toplu Koruma Merkezi ( İlk Müdahale Ekip Ve Toplu Koruma Ekip) Binası Kaba ( 1.Kısım ) İkmal İnşaatı Yapım İşİ	ÖZEL	24.04.2018	332.797,33	30.05.2018	3.10.2018
İSTANBUL	İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü Ağva Toplu Koruma Ekip Binası İkmal İnşaatı Yapım İşİ	ÖZEL	13.06.2018	479.786,08	1.08.2018	29.10.2018
KAYSERİ	Akdağmadeni Lojman ve İdare Binası Mantolama İşİ	ÖZEL	21.02.2018	172.908,00 TL	19.03.2018	31.05.2018

KAYSERİ	Sızır Şeflik Binası Mantolama İşİ	ÖZEL	8.06.2018	16.604,45 TL	28.06.2018	23.07.2018
MUĞLA	Nazilli Belenova Mesire Yeri	ÖZEL	6.08.2018	238.000,00	12.09.2018	25.11.2018
ŞANLIURFA	Adıyaman Toplu Koruma Ekip Binası	ÖZEL	7.03.2018	506.102,00	27.03.2018	8.06.2018
TRABZON	Bayburt Orman İşletme Müdürlüğü Toplu Koruma Binası Kısmi İnşaat İkmali Yapım İşİ	ÖZEL	04.04.2018	238.000,00	20.04.2018	17.09.2018
TRABZON	Şiran Toplu Koruma Binası Kısmi İnşaat İkmali Yapım İşİ	ÖZEL	06.04.2018	242.000,00	30.04.2018	06.09.2018
TRABZON	Bayburt Orman İşletme Müdürlüğü Fidanlık Şefliği Bekçi Evi Kısmi Yapım İşİ	ÖZEL	17.08.2018	98.000,00	10.09.2018	09.11.2018
ZONGULDAK	Gökçebey Fidanlık Müdürlüğü İdare Bina İnşaatı Yapım İşİ	DÖNER	15.03.2018	246.150,58	03.04.2018	03.06.2018

**Kamu idaresi cevabında;** özetle bina inşaat işlerinin yıllara sari olacak şekilde tek seferde ihale edilmesinin sağlanması amacıyla Orman Genel Müdürlüğünce bu yöndeki çalışmaların kararlılıkla devam ettiği belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında, bina inşaat işlerinin yıllara sari olacak şekilde tek seferde ihalesinin sağlanması amacıyla Orman Genel Müdürlüğünce çalışmaların kararlılıkla devam ettiği ifade edilmiş olmakla birlikte, bu çalışmaların ne olduğu hakkında bir açıklamada bulunulmamıştır.

2017 yılında 157 adet bina inşaatının yaklaşık 50 adedinin, 2018 yılında da 95 adet bina inşaatının 23 adetinin ikmal inşaatı şeklinde gerçekleştirildiği görülmektedir. 2018 yılında bina inşaatı sayısı bir önceki yıla göre azalmış olsa da hem 2017 yılında hem de 2018 yılında bina ikmal inşaatları toplam bina inşaatı sayısının yaklaşık 1/3'üne tekabül etmektedir.

Dolayısıyla, kurumdaki bina inşaat işlerinin önemli bir bölümünün ikmal inşaatı şeklinde devam ettiği ve bina inşaat işlerinin yıllara sari olacak şekilde tek seferde ihale edilerek tamamlanması hususunda, konu OGM 2017 yılı incelememizde kurumuna da bildirildiği halde, sağlanan ilerlemenin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 8: Orman Vafından Çıkarılarak Hazineye Devredilen Araziler Karşılığında Orman Genel Müdürlüğüne Hangi Arazilerin Verileceğinin Belli Olmaması**

Orman Kanununun (Ek: 19/4/2018-7139/17 md.) Ek 16'ncı maddesinde “*Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan yerler ile bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte üzerinde yerleşim yeri bulunan ya da yerleşim yeri oluşturulması*

*uygun olan taşlık, kayalık, verimsiz ve fiilen orman vasfı taşımayan alanlardan, sınırları Cumhurbaşkanınca belirlenen alanlar, Cumhurbaşkanınca belirlenecek usul ve esaslara göre Orman Genel Müdürlüğüne orman sınırları dışına çıkartılarak tapuda Hazine adına tescil edilir. Orman sınırları dışına çıkartılan alanın iki katından az olmamak üzere Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar Orman Genel Müdürlüğüne orman tesis etmek üzere tahsis edilir. ” denilmektedir.*

Kanunun bu hükmüne istinaden çıkarılan 08.07.2018 tarih ve 30472 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 03.07.2018 tarih ve 2018/12010 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre, İstanbul ilinde 216.493 m<sup>2</sup>, İzmir ilinde 40.640 m<sup>2</sup> ve Kütahya ilinde 535.002 m<sup>2</sup> olmak üzere toplam 1.616.399 m<sup>2</sup> taşınmazın Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılmasına ve Maliye Bakanlığı tarafından da Orman Genel Müdürlüğüne, orman tesis etmek üzere orman sınırları dışına çıkartılan alanların iki katından az olmamak üzere taşınmaz tahsisi yapılacağı, hükme bağlanmıştır.

Bakanlar Kurulu Kararına göre 1.616.399 m<sup>2</sup> alan orman sınırları dışına çıkartılarak Hazine adına tescil edilmiş, ancak Hazine tarafından Orman Genel Müdürlüğüne belirtilen sahanın iki katından az olmayacak şekilde bir hazine arazisi tahsisi yapılmamıştır.

Kanunda ve Bakanlar Kurulu Kararında Orman Genel Müdürlüğü ve Hazine arasında taşınmaz devri işleminden bahsedilmiş ancak bu devir işlemlerinin ne kadar bir sürede gerçekleştirileceği belirlenmiş değildir. Bu sebeple, Bakanlar Kurulu Kararına istinaden Orman Genel Müdürlüğü tarafından orman vasfından çıkarılarak hazineye devredilen bu araziler karşılığında Orman Genel Müdürlüğüne hangi hazine arazilerinin verileceğinin Orman Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanan ve Hazineyi temsil eden Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasında karşılıklı bir protokolle belirlenmesi gerekmektedir. Ancak Orman Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasında bu minvalde bir protokol düzenlenmemiştir. Hal böyle olunca arazi devri yapması gereken kurumların birinin hangi taşınmazları verdiği belli iken diğer kurumun üzerine düşen edimi ne zaman ve ne şekilde gerçekleştireceği belirsizleşmektedir.

Sonuç olarak; Orman Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasında arazi devirlerine yönelik bir protokol düzenlenmemesi ve bunların taşınmaz hesap ve kayıtlarına alınmaması sonucu mali tabloları olumsuz etkileme riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle Orman Kanunu'nun Ek-16'ncı Maddesi kapsamında, İstanbul'da 216.493 m<sup>2</sup>, İzmir'de 40.640 m<sup>2</sup>, Kütahya'da 535.000 m<sup>2</sup> alanda uygulama yapılmış, bu alanlara karşılık sadece Kütahya'da orman dışına çıkarılan sahanın iki katı kadar bir sahanın Hazine tarafından orman kurmak üzere Orman Genel Müdürlüğüne tahsis işlemi yapıldığı, ancak İstanbul ve İzmir'de ise bir tahsis işlemi yapılmadığı, bunun üzerine bu illerin orman bölge müdürlüklerince valilikler kanalı ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra teşkilatlarına taleplerinin iletildiği ve taleplerinin karşılanmaması üzerine konunun Orman Genel Müdürlüğüne intikal ettirildiği ve nihayetinde Genel Müdürlük olarak taleplerinin bu defa da Milli Emlak Genel Müdürlüğüne iletildiği ve henüz cevap alınamadığı belirtilmektedir.

***Sonuç olarak*** Orman Kanunu'nun Ek-16'ncı Maddesi ve konuyla ilgili olarak çıkarılan 03.07.2018 tarih ve 2018/12010 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda sadece orman sınırları dışına çıkarma ve orman sınırları dışına çıkarılan alanın iki katından az olmamak üzere Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan arazinin Orman Genel Müdürlüğüne orman kurmak üzere tahsisine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Orman Kanunu'nun Ek-16'ncı Maddesi ve anılan BKK'nda takasa konu olacak bu arazilerin nasıl tespit edileceği, bu takas işleminin ne kadar sürede gerçekleşeceği hususunda bir açıklık bulunmamakta, bu da cevaplardan da anlaşılacağı üzere arazi devirlerinde bir belirsizlik yaşanmasına sebep olmaktadır. Bir taraf araziyi verip orman sınırları dışına çıkartırken diğer tarafın hangi araziyi ne zaman vereceği belli değildir.

Dolayısıyla, arazi takasına girişecek olan kurumlar arasında bir protokol düzenlenmemesinin, takas işlemlerinde belirsizliği artırarak kurumların girişilecek takas işlemine karşı direnç göstermelerine yol açabileceği, ayrıca elden çıkarılanlara karşılık alınması gereken taşınmazların taşınmaz hesap ve kayıtlarına alınmamasının da mali tabloları olumsuz etkileme riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 9: Orman Bölge Müdürlükleri Bünyesinde Bulunan Banka Hesaplarındaki Nakit Mali Kaynakların, Kamu Sermayeli Bankalarda Açtırlacak Hesaplarda Değerlendirilmemesi**

Kamu kurumlarının mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesini temin için 08.12.2016 tarih ve 29912 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde esas ve usuller belirlenmiştir.

Tebliğin "kapsam" başlıklı ikinci maddesinin "b" bendi özel bütçeli kurumları kapsama



almış, tebliğin “uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’ inci maddesinin ikinci bendinde ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumların hangi araçları kullanarak kaynaklarını değerlendireceği sıralanmıştır.

Buna göre; “ *genel bütçe kapsamı dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda; a) TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı açtırmak,*

*b) Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı açtırmak,*

*c) İhale, doğrudan satış, ihale öncesi rekabetçi olmayan teklif ya da ikincil piyasadan doğrudan ya da ters repo yoluyla temin etmek suretiyle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında Müsteşarlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri ve/veya kira sertifikaları kullanmak,*

*d) Organize para piyasalarında TL cinsi borç verme işlemleri ya da kamu sermayeli bankalar tarafından ihraç edilen borçlanma araçları ile kamu sermayeli katılım bankalarının kaynak kuruluş/fon kullanıcı olarak yer aldığı kira sertifikaları ihracı ve katılım bankacılığı prensiplerine uygun piyasalarda emtia alım-satımına dayalı katılım bankacılığı prensiplerine uygun finansman yöntemleri kullanmak suretiyle değerlendirmeleri” gerektiği hüküm altına alınmıştır.*

Aynı Tebliğin “Sorumluluk” başlıklı 9’ uncu maddesinde kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin bu Tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü olduğu, bu tebliğ hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü OGM kurum geneli 2018 yılı 05.01.09.99 ekonomik kodda, diğer faizler adı altında toplam 27.000.000,00 TL faiz geliri elde dilmiş olmakla birlikte, bu tutar genel müdürlükte bulunan banka hesabı ve bölgeler tarafından aylık bütçe limitleri üzerinde bir nakit birikimi olması halinde genel müdürlüğe gönderilen nakitlerin değerlendirmesiyle oluşmuştur.

Bunun dışında 28 Bölge Müdürlüğünde ilgili aya ilişkin bütçe gider beklentileri (limitleri) altında kalan nakitler, ilgili vadesiz hesaplarda, değerlendirilmeden (faiz geliri elde

edilmeden) bekletilmektedir. Bölge Müdürlüklerinin aylık giderleri için beklettikleri nakitlerin tutulduğu banka hesapları için bankalarla faiz elde edilmesi yönünde bir protokol yapılmamış ve bu sebeple bölgelerin bütçe limiti altında kalan nakit tutarları değerlemeye tabi olamamıştır. Bu kurumun nakit kaynaklarının bir kısmı için faiz geliri elde edilmediği anlamını taşımaktadır.

Kurumun bir kısım kaynakları için faiz geliri elde edilmiş olmakla birlikte, tebliğ hükümlerini tam olarak uygulamak adına, bölge müdürlüklerinde bütçe limiti altında tutulan nakitler içinde faiz geliri elde edilmesi gerekir. Bunun için her bir bölge müdürlüğünün nakitlerin tutulduğu kamu sermayeli bankalarla bu yönde bir protokol yaparak tebliğ hükümleri doğrultusunda faiz geliri elde etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kurum cevabında; Orman Genel Müdürlüğü'nün 11.01.2018 tarihli ve 80619007-841.02/84012 sayılı 2018 Yılı Özel Bütçe Uygulama Talimatı'nın Nakit İşlemleri başlıklı 5'inci maddesindeki talimattan bahsedilmiştir. Talimatta ödemelerde herhangi bir aksama olmaması için özel bütçe uygulaması içerisinde nakit planlaması yapılması gerektiği, merkezden nakit taleplerinin mevcut banka durumuna göre; ikinci hafta maaş, ücret ödemeleri ve özlük hakları, üçüncü hafta Emekli Keseneği, SGK Prim Ödemesi ve Vergiler, son hafta ise; hakediş, Ağaçlandırma ve ORKÖY giderleri kapsamında olacak şekilde haftalık dilimler halinde ihtiyaç tespiti yapılarak nakit talebinde bulunulması gerektiği, bu çerçevede nakit taleplerinin, her ayın dört haftasına dağılacak şekilde mevcut banka durumu ile nakdin kullanılacağı faaliyet alanı da belirtilmek üzere ayrıntılı olarak Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığından yazılı olarak isteneceğini, Banka limit fazlası 2018 mali yılı için 500.000 TL yi aşması durumunda Genel Müdürlüğün Özel Bütçe Merkez Muhasebe Biriminin ilgili hesabına gecikmeksizin gönderilmesi gerektiği ifadelerinin yer aldığı,

Bahsi geçen sebeplerle özel bütçe muhasebe birimlerince 500.000 TL'yi aştığı için merkeze gönderilen tutarların, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine göre farklı araçlar kullanılarak değerlendirilmekte olduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Orman Genel Müdürlüğü OGM kurum geneli 2018 yılı 05.01.09.99 ekonomik kodda, diğer faizler adı altında toplam 27.000.000,00 TL faiz geliri elde edilmiş olmakla birlikte, bu tutar genel müdürlükte bulunan banka hesabı ve bölgeler tarafından aylık bütçe limitleri üzerinde bir nakit birikimi olması halinde genel müdürlüğe gönderilen nakitlerin değerlendirmesiyle oluşmuştur.

Bunun dışında 28 Bölge Müdürlüğünde ilgili aya ilişkin bütçe gider beklentileri (limitleri) altında kalan nakitler, ilgili vadesiz hesaplarda, değerlendirilmeden (faiz geliri elde edilmeden) bekletilmektedir. Bölge Müdürlüklerinin aylık giderleri için beklettikleri nakitlerin

tutulduğu banka hesapları için bankalarla faiz elde edilmesi yönünde bir protokol yapılmamış ve bu sebeple bölgelerin bütçe limiti altında kalan nakit tutarları değerlemeye tabi olamamıştır. Bu kurumun nakit kaynaklarının bir kısmı için faiz geliri elde edilmediği anlamını taşımaktadır.

Kurum cevabında da sadece limit üstü tutarın değerlendirildiği belirtilmiş bulgu konusu olan limit altı tutarlarla ilgili herhangi bir açıklama getirilmemiştir.

Bu sebeple kurumun bir kısım kaynakları için faiz geliri elde edilmiş olmakla birlikte, tebliğ hükümlerini tam olarak uygulamak adına, bölge müdürlüklerinde bütçe limiti altında tutulan nakitler içinde faiz geliri elde edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 10: Orman Olarak Sınırı Belirlenmiş Alanların %17'sinin Tapuya Kayıt Edilememiş Olması**

Orman Genel Müdürlüğü “Kadastro Envanter Verilerine” göre, 31.12.2018 tarihi itibarıyla; kadastro tamamlanan (orman olarak sınırları belirlenen) toplam 24.100.000 hektarlık alanın, 19.825.000 hektarlık kısmının tapuya kaydının (tescilinin) sağlandığı, kalan 3.506 birimdeki 4.275.000 (~%17) hektarlık kısmının ise henüz tapuya kayıt ettirilmediği tespit edilmiştir.

Orman kadastro; mevcut orman varlığının yetkilendirilmiş teknik heyetler tarafından haritalama metotları ile sınırlarının belirlenmesi; tapuya tescil ise sınırlaması yapılmış orman alanlarının Hazine adına, resmi olarak kütüğe kaydedilmek suretiyle sınırının kesinleşmesi anlamına gelmektedir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun “Orman Kadastro” başlıklı 7'nci maddesinde; “Devlet ormanları ile evvelce sınırlaması yapılmış olup da sınırlandırma sırasında orman olduğu halde orman sınırları dışında kalmış ormanların, hükmî şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait ormanların, hususi ormanların, orman kadastro ve bu ormanların içinde ve bitişiğinde bulunan her çeşit taşınmaz malların ormanlarla müşterek sınırlarının tayini ve tespiti ile kadastro kesinleşmiş yerlerde tespit edilen fennî hataların düzeltilmesi işlerinin orman kadastro komisyonları tarafından yapılacağı...”

Aynı Kanunun 8'inci maddesinde; “orman kadastrounun yapılacağı il ve ilçelerin Orman Genel Müdürlüğüne belirleneceği”, 9'uncu maddesinde, “kadastro yapılacak ormanların sınırlarının orman komisyonlarınca, arazi üzerinde belirlenerek tutanakla tevsik edileceği, belirlenen sınır noktalarının ölçülerek haritalama işlemlerinin yapılacağı”, 11'inci maddesinin son fıkrasında ise; “kadastro yapılar kesinleşen Devlete ait ormanların orman

vasfı ile en geç üç ay içinde hiçbir harç ve bedel alınmaksızın Hazine adına tapu kütüklerine kaydedileceği”, hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, 1937 yılından günümüze kadar yaşanan bu süreçte, çeşitli sebeplerle, kadastrosu tamamlanan ormanlık alanların, aşağıdaki tabloda tescili sağlanmayan toplam 3.506 birimin bölgelere göre dağılımının gösterildiği yaklaşık % 17’lik kısmının Hazine adına tapu kütüğüne kaydettirilemediği ve bu durumun ormanlarımızın etkin bir şekilde korunmasını olumsuz etkilediği, usulsüz kullanıma ve bu sebeple pek çok davaya neden olduğu değerlendirilmektedir.

**Tablo 18: Kadastrosu Tamamlandığı Halde Tescili Sağlanamayan Birimlerin Bölgelere Göre Dağılımını Gösterir Tablo**

<b>Bölge</b>	<b>Birim adedi</b>	<b>Bölge</b>	<b>Birim adedi</b>
Adana	40	Giresun	46
Şanlıurfa	38	Isparta	143
Amasya	109	Mersin	135
Ankara	219	İstanbul	334
Antalya	135	İzmir	260
Artvin	7	Kastamonu	63
Balıkesir	107	Kayseri	1
Bolu	191	Konya	15
Bursa	344	Kütahya	104
Çanakkale	162	Kahramanmaraş	125
Denizli	253	Muğla	132
Elazığ	30	Adapazarı	355
Erzurum	3	Trabzon	0
Eskişehir	85	Zonguldak	70
<b>Toplam</b>			<b>3.506</b>

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, bazı birimlerin (belde, mahalle, köy), henüz tescil edilmemesinin iki nedeni olduğunu, bunlardan;

Birincisinin; 6831(3302 Kanun değişikliği) sayılı Orman Kanununa göre ve 3402 (5304 ve 6495 Kanun değişikliği) sayılı Kadastro Kanununa göre yapılmış orman kadastro çalışmalarında ilan aşamasında çalışmaların davaya konu (yargı süreci başlatılması) olması halinde tescil edilmediği, bu durumda yargı sürecinin tamamlanmasının beklendiği,

İkincisinin ise; Geçmiş yıllarda yapılan gerek orman kadastrosu çalışmalarının günümüz harita tekniği ve mevzuatına uygun olmaması, gerekse de geçmiş yıllarda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) tarafından yapılan genel kadastro çalışmalarına ait harita altlıklarının günümüz harita tekniğine uygun olmaması ve her iki çalışmanın birbiri ile

çakıştırılıp bütünleştirilememesi nedenleri ile tescil edilemedikleri,

Bu kapsamda; TKGM tarafından yapılan genel kadastro projelerinin sayısal olmaması nedeni ile orman kadastro haritalarının bu projelerle bütünleştirilip fenni hatalarının da düzeltilerek tescile hazır hale getirilememiş olan 3506 birimden 800 adedinin kadastro parsellerinin sayısal hale gelmesi için Orman Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü arasında imzalanan 06.05.2016 tarihli Protokol kapsamında TKGM tarafından 2017 yılında ihaleleri yapıldığı, ayrıca 2018 yılında da 21.11.2018 tarihli Protokol kapsamında TKGM tarafından 1200 birimin daha ihalesi yapılmış olup çalışmalar devam ettiği,

Ayrıca tescil bekleyen bu birimlere ait fenni hataların TKGM ile birlikte düzeltilmesi için 19.04.2018 tarihli ve 7139 sayılı Kanun ile 3402 sayılı Kadastro Kanununun 4'üncü Maddesinde değişiklik yapılmış olduğu, bunun yanında sayısallaştırma işlerinin yapılmasını müteakip herhangi bir aksamaya meydan vermeden 6831 sayılı Orman Kanununun 4999 sayılı Kanunla değişik 9'uncu Maddesi kapsamında tescilsiz birimlerdeki fenni hataların orman kadastro komisyonlarınca düzeltilerek birimlerin tescil işlemlerinin hızlı bir şekilde tamamlanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kadastrosu tamamlanan ormanlık alanların toplam 3.506 biriminin, (kadastrusu tamamlanan kısmın yaklaşık % 17'si) Hazine adına tapu kütüğüne kaydettirilemediği, kadastro yapılırsa dahi tescil olmadığından bu durumun usulsüz kullanımlara meydan verebileceği, nitekim bunun gibi sebeplerden dolayı görülmekte olan pek çok dava olduğu anlaşılmakta olup, kurum cevabında tescilin tamamlanması için gerçekleştirilecek olduğu belirtilen iş ve işlemlerin yerine getirilmesindeki ilerlemenin yeterli olmadığı ve bu durumun ormanların etkin bir şekilde korunmasını olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 11: Kurum Tarafından Yapılan Arsa Karşılığı İnşaat İhalesine Katılım Olmayınca, Yeniden Yapılan İhalelerde İhale Bedelinin Aynı Kalması Veya Daha Düşük Tutulması**

Orman Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen arsa satışı karşılığı inşaat şeklinde gerçekleştirilen işlerde işin ihalesi çoğu zaman birinci ihalede gerçekleştirilememekte bunun sonraki ihalelerde bedelin aynı kalması veya daha düşük bedellerle ihaleye çıkılmasına sebep olduğu görülmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünün merkez veya taşra birimlerinin bölge müdürlüğü, acil yangın durum ünitesi, orman işletme müdürlükleri, orman işletme şeflikleri gibi ihtiyaç duyulan

bir kısım bina ve tesislerin orman genel müdürlüğünün sahip olduğu arsa ve arazilerin yaptırılacak bu bina tesisler karşılığında satışı şeklinde ihale edilmek suretiyle temini yoluna gidildiği görülmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik gereği satışa konu edilecek arsa ve arazilerin bedeli ile ihtiyaç duyulan bina ve tesislerin maliyeti çıkartılır. Satışa konu arsanın bedel tespiti ile ihtiyaç duyulan bina ve tesislerin maliyeti yönünden karşılaştırması için mukayeseli bedel tespit tutanağı hazırlanır. Arsa ve arazinin tapu ve imar durumları incelenip varsa pürüzler giderildikten sonra mukayeseli bedel tespit raporu, bedel tespit tutanakları, vaziyet planı, uydu görüntüleri vb. belgeler Genel Müdürlüğe gönderilir. Orman Genel Müdürlüğünde arsa satışı karşılığı inşaat talebi ile gelen belgelerin uygun olup olmadığı kontrol edilir. Yapılan inceleme sonucu uygun görülmesi halinde Başbakanlık Sistemi yürürlükte iken 2012/15 ve 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında Başbakanlıktan, Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçildikten sonra da 02.11.2018 tarih ve 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi gereği Bakanlık Makamından izin alınmaktadır. Daha sonra ihale işlemlerinin yapılması için Bakanlık Makamından Yetki Oluru alınmakta ve arsa karşılığı inşaat dosyasının hazırlanmasını müteakip Bölge/İşletme Müdürlüğü tarafından işin ihalesi gerçekleştirilmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünün ihtiyaç duyduğu bina ve tesisleri bütçesine konulan yatırım ödenekleriyle karşılaması ve ihtiyaç fazlası arsa ve arazilerini de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen ihale şekillerden biri ile ihaleye çıkararak satışını gerçekleştirmesi en ideal çözüm yolu gibi gözükmemektedir. Ancak yatırım ödeneklerinin kısıtlı olması ve bu ödeneklerin kurumun bina ve tesis ihtiyacını karşılamaması karşısında, kurumun bu ihtiyaçlarını arsa karşılığı inşaat ihalesi gerçekleştirmek suretiyle karşılamak yoluna gittiğini göstermektedir.

Orman Genel Müdürlüğü merkez ve taşrada bölge müdürlükleri ve orman işletme müdürlüklerinde yaptığımız incelemelerde, kurumun bir kısım bina ve tesis ihtiyacını arsa karşılığı inşaat ihalesi yapmak suretiyle gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak kurumun bu şekilde yaptığı ihalelerde de bir takım sorunların varlığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; kurum bina ve tesis ihtiyacını ve bunun maliyetini çıkartmakta ve buna mukabil satışa konu edeceği arsanın bedelini yine burada oluşturulan komisyon marifetiyle tespit etmekte, mukayeseli bedel tespit raporu hazırlamakta ve sonraki süreçler tamamlanarak iş ihaleye çıkmaktadır. Burada olay daha çok bir nevi trampa özelliği taşıyan bu ihaleye katılım olup olmayacağı noktasında

toplanmaktadır. Yani bu ihaleye katılan yüklenici hem kurumun satışa sunduğu arsayı alacak ve hem de bu arsa karşılığında ihalede öngörülen bina ve tesislerin inşaatını anahtar teslim yaparak kuruma teslim edecektir.

Kurumun yaptığı arsa karşılığı inşaat ihalesi iki hususu birden kapsadığından bu da ihaleye katılımı zorlaştırıcı bir unsur olarak görünmektedir. Bundan dolayı, Kurumun yaptığı arsa karşılığı inşaat ihalelerinde işin ihalesi çoğu zaman birinci ihalede mümkün olamamakta sonrasında kurum tarafından yeniden ikinci, üçüncü, dördüncü ihale yapılarak iş ihale edilmeye çalışılmaktadır. Kurum tarafından arsa karşılığı inşaat şeklinde yapılan ihaleleri incelediğimizde; ekli tabloda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, 2016 yılında ihaleye çıkılıp birinci ihalede ihalesi yapılamayıp 2017 yılında ve 2018 yıllarında ikinci, üçüncü ihalede ihalesi gerçekleştirilen bazı işlerde ihale bedelleri artanlar olduğu gibi ihale bedeli aynı kalanlar ve düşenler de olduğu görülmektedir. Bu da Kurum tarafından arsa karşılığı inşaat şeklinde yapılan ihalelerde, birinci ihalede veya ikinci ihalede ihaleye katılım olmayınca bunun kurumun tespit ettiği ihale bedeli üzerinde bir baskı oluşturduğu sonraki ihalelerde bedelin aynı kalması veya daha düşük bedellerle ihaleye çıkılması gibi bir duruma sebep olduğu değerlendirilmektedir. Hâlbuki geçen zaman içinde hem arsanın değeri hem de bina inşaat maliyetleri değişmiş olabilir. Bu bakımdan yeniden çıkılan ihalelerde bu hususun göz önüne alınarak gerek arsa bedeli ve gerekse inşaat maliyetleri yönünden yeniden bir değerlendirme ve güncelleştirme yapılarak yeni bir mukayeseli bedel tespit raporu hazırlanması ve ondan sonra ihaleye çıkılması, muhammen bedelin de ortaya çıkan ihale bedelinin de gerçeğe daha yakın olmasını sağlayacaktır.

Kurum tarafından arsa karşılığı yaptırılan inşaat ihalesine katılım olmayıp yeniden ihaleye çıkılması gerektiğinde, kurum taşınmazlarındaki bedel artışının inşaat maliyetlerindeki artıştan daha yüksek olabileceği göz önüne alınarak, arsa ve inşaat maliyet bedelleri için mukayeseli bedel tespit raporu hazırlanarak yeni bir muhammen bedel tespiti yapılmaması, diğer bir deyişle ilk ihale bedeli ile ihaleye çıkılması halinde, kurumun arsa karşılığı yaptırdığı inşaat işlerinde zarara uğrama riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

Tablo 19: OGM Arsa Karşılığı İnşaat İhalesi Tablosu

Orman Bölge Müdürlüğü	Arsa karşılığı inşaat işinin adı	Devredilen yer "(m2)"	Devredilen yerin tahmini bedeli	1. ihale muhammen bedeli ve tarihi	1.ihale bedeli ve tarihi	2. ihale muhammen bedeli, alınacak ilave bedel ve tarihi	2. ihale tarihi ve bedeli	Sözleşme tarihi ve bedeli	İhaleler arasındaki (-) veya (+) fark
ANKARA	Kırıkkale OİM ve yangın acil durum ünitesi	1.026,00	1.799.803,15	1.799.803,15 22.03.2017	1.799.803,15 22.03.2017	1.951.803,15 6.04.2017	1.951.803,15 162.143,23 21.04.2017	1.951.803,15 162.143,23 21.04.2017	+152.000,00
ANKARA	OİM, OİM, yangın acil durum üniteleri, kapalı alanlı eğitim ve toplantı üniteleri yapımı	46.630,00	46.086.700,00	46.086.700,00	46.086.700,00 13.12.2016	46.086.700,00 27.12.2016	46.086.700,00 27.12.2016	45.540.836,95 1.02.2017	-545.863,05
TRABZON	Toplu koruma ekip binası	639,00	350412,01	350412,01 6.09.2016				350412,01 27.09.2016	-
MERSİN	Erdemli OİM ve yangın acil durum ünitesi yapımı	1954,00	3.133.965,00	4.706.483,00	4.706.483,00 9.09.2016	3.133.965,00	3.133.965,00 12.12.2017	3.133.965,00 4560,00 4.01.2018	-1.572.518,00
BURSA	Yangın hareket merkezi binası	2413,00	1942465,00					İmar uygulaması bitmediğinden ihalesi yapılamamıştır.	



<b>BURSA</b> Toplu koruma ekip binaları, kapalı alanlı kampüs binası, işletme şefliği ve yangın acil durum ünitesi	8739,32	40.000.000,00						ihale hazırlıkları devam ediyor.	
<b>KAHRAMANMARAŞ</b> Antakya OİM ve DKMP idare binasının yaptırılması	2273,53	6.635.000,00						imar tadilatı sebebiyle ihalesi yapılamadı.	
<b>KAHRAMANMARAŞ</b> OİM ve yangın acil durum ünitesi	1991,79	2847656,5						ihale sonuçlandırılmamış tır.	
<b>BOLU</b> Kütahya OBM idare binası sosyal tesisleri ve yangın acil durum ünitesi	53.046,00	12.379.310,00	12.379.310,00 27.01.2016	12.379.310,00 22.03.2016	12.379.310,00	12.379.310,00 4.125.000,00 18.04.2016	12.379.310,00 4.125.000,00 18.04.2016		+4.125.000,00
<b>BOLU</b> Bolu OBM inşaat	227.295,00	14.980.061,00	18.000.000,00	18.000.000,00 07.06.2018			18.000.000,00 07.06.2018		-
<b>GİRESUN</b> Ünye OİM binası ve yangın acil durum ünitesi	3028,30	6.646.767,00	8.109.055,74	8.109.055,74 19.03.2019				Birinci ihaleye alıcı çıkmaması üzerine ihale sonuçlandırılmamış tır.	
<b>GİRESUN</b> OBM inşaatı yapımı	11.468,04	4.892.052,09						Uygulama proje çalışmaları ile ihale hazırlıkları devam ediyor.	

<b>ZONGULDAK</b> <b>Bartın OİM ve yangın</b> <b>acil durum ünitesi</b>	16436,5	3.572.708,67					Uygulama proje çalışmalarını ile ihale hazırlıkları devam ediyor.	
<b>KAYSERİ</b> <b>Kampüs binası</b>	54.505,08	18.145.845,00					Uygulama proje çalışmalarını ile ihale hazırlıkları devam ediyor.	

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle bina ve tesis için yeterli ödeneğin çıkmaması, ihtiyaç fazlası taşınmazların değerlendirilmesi, şehir merkezinde kalan taşınmazların değerinin çok artması, şehir merkezindeki binalarda araç ve makine giriş çıkışının zorlaşması, depreme dayanıksız binalar yerine fonksiyonel, işletim masrafları az ve modern bina ve tesislerde hizmet verilmek istenmesi amacıyla arsa karşılığı inşaat ihaleleri gerçekleştirildiği,

Orman Genel Müdürlüğü Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te bütçe kanunuyla belirlenen parasal sınıra kadar olanlarda açık teklif usulü, bu sınırı geçenlerde kapalı teklif usulünün ve Genel Müdürlükçe kullanışlarının özelliği ve idareye yararlı olması sebebiyle açık veya kapalı teklif usulleriyle ihalesi uygun görülmeyen hallerde de Kanunun 51 (g) bendine istinaden pazarlık usulüyle arsa veya kat karşılığı inşaat ihalesi yapıldığı,

Arsa karşılığı inşaat işlemleri için 2.11.2018 tarih ve 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi gereği Bakanlık Makamından akabinde de Cumhurbaşkanlığı Makamından izin alındığı, arsa karşılığı inşaat kapsamında verilerek taşınmaz ile yaptırılacak bina ve tesislerin tahmini bedellerinin kurulan komisyonca tespit edildiği ve bölge müdürlüklerinden Genel Müdürlüğe gönderilen bu tespit raporlarına istinaden Bakanlık Makamından ihale yetkisi alınarak ihale hazırlıklarına girişilerek işin yaptırıldığı,

Arsa karşılığı inşaat ihalesinde piyasa rayici ile yapılacak inşaatın yaklaşık maliyetinin Bölge Müdürlüklerince kurulan bedel tespit komisyonunca tahmin edilen bedel olarak belirlendiği, açık/kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelere alıcı çıkmaması durumunda, ikinci ihalede bedel tespit komisyonunca hem arsanın hem inşaat maliyetinin muhammen bedellerinin piyasa rayiçlerine göre yeniden güncellendiği, piyasa rayiçlerinde herhangi bir değişiklik olmaması durumunda aynı muhammen bedel üzerinden tekrar ihaleye çıkılabildiği, son zamanlarda inşaat maliyetlerinin arsa rayiçlerine göre çok daha fazla arttığı, bazı yerlerdeki arsa bedellerinin önceki yıla göre düştüğü ve bu yüzden arsa karşılığı inşaat ihalelerine katılım olmadığı, ancak açık/kapalı teklif usulü ile yapılan arsa karşılığı inşaat ihalelerinde ihaleye konu arsaların gerçek fiyatını bulduğunu belirtmektedirler.

***Sonuç olarak*** Kurum cevabında, Kurumca açık/kapalı teklif usulü ile gerçekleştirilen arsa karşılığı inşaat ihalelerinde birinci ihalede alıcı çıkmaması durumunda sonraki ihalelerde hem arsanın hem de inşaat maliyetinin güncellenerek yeniden ihaleye çıktığı, bazı günlerde inşaat maliyetlerinin arsa bedellerine göre çok fazla arttığı, arsa bedellerinin düştüğü buna mukabil ihalelere katılım olmadığı ancak yine de açık/kapalı teklif ihale usulü ile yapılan arsa karşılığı inşaat ihalelerinde ihaleye konu arsaların gerçek piyasa fiyatını bulduğu

belirtilmektedir.

Bir kamu kurumunun bina ve tesis ihtiyacını bütçesine konulan ödeneklerle karşılaması olağan olan yoldur. Kurumun bina ve tesis ihtiyacını, sahip olduğu taşınmazları arsa karşılığı inşaat ihalesine konu ederek ihaleye çıkması, kurumu hem arsa değeri hem de inşaat maliyetleri durumundan piyasadaki dalgalanmalara açık hale getirebilecektir. Yani piyasanın normal olağan yükselişi dönemlerinde hem arsanın hem de inşaat maliyetlerinin artışının gerçekleştirildiği böyle bir dönemde kurum yapacağı ihalede fayda temin edebilir. Ancak tersi bir durumda arsa fiyatlarının düştüğü ve inşaat maliyetlerinin arttığı bir sırada arsa karşılığı inşaat ihalesine katılım olmayabilecek veya katılım olsa bile ihaleyi alan firmanın böyle bir inşaatı bitirip tamamlaması risk altına girebilecektir.

Nitekim, Ankara OBM, OİM, yangın acil durum üniteleri yapımı işinde ihaleye 13.12.2016'da 46.086.700,00 TL ihale bedeli üzerinden çıkılmış ancak ihaleye katılım olmamış 27.12.2016 tarihindeki ihalede aynı ihale bedelleriyle tekrar ihaleye çıkılmış bu ihaleye de katılım olmayınca, 11.01.2017 tarihindeki 45.540.836,15 TL bedelli üçüncü ihalede 01.02.2017 tarihli sözleşmeyle iş 45.540.836,15 TL bedelle sözleşmeye bağlanmıştır. Diğer bir iş Mersin Erdemli OİM ve yangın acil durum ünitesi yapım işinde birinci ihale 09.09.2016 tarihinde 4.706.483,00 TL bedelle ihaleye çıkılmış ancak ihaleye katılım olmayınca 12.12.2017 tarihinde yapılan ikinci ihalede ihale bedeli ilk ihalenin 1.572.518,00.-TL noksanıyla 3.133.965,00.-TL olarak belirlenmiş ve bu bedel üzerinden ihaleye çıkılmış 04.01.2018 tarihli sözleşmeyle iş 3.133.965,00 TL bedelle sözleşmeye bağlanmıştır.

İlk ihalede katılım olmayıp kurumun ikinci- üçüncü ihale veya sonraki ihalelerde daha düşük bedellerle ihaleye çıkması da göstermektedir ki; Kurumun arsa karşılığı inşaat işlerinde gerek ihaleye katılım olup olmayacağı, gerek arsa ve inşaat maliyet bedellerinin güncellenmesi ve gerekse de ihalesi gerçekleştirilen işin zamanında tamamlanıp tamamlanmayacağı hususlarında etkin bir mali risk analizi ve değerlendirilmesi yapmadığını ve dolayısıyla kurumun giriştiği arsa karşılığı inşaat işlerinde zarara uğrama riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**9. EKLER****EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR**

<b>TABLO 1.1 BİLANÇO</b>			
<b>Kurum Kodu: 40.17</b>	<b>Adı: ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ</b>		<b>Yıl: 2018</b>
<b>AKTİF HESAPLAR</b>	<b>N Yılı 2018</b>	<b>PASİF HESAPLAR</b>	<b>N Yılı 2018</b>
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>1.232.288.751,43</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>446.506.446,08</b>
10 HAZIR DEĞERLER	209.672.137,64	32 FAALİYET BORÇLARI	30.541.254,61
12 FAALİYET ALACAKLARI	789.062.972,90	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	237.705.519,50
13 KURUM ALACAKLARI	164.931.841,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	93.286.935,75
14 DİĞER ALACAKLAR	10.736.452,55	37 BORÇ VE DİĞER KARŞILIKLAR	84.972.725,56
15 STOKLAR	12.684.999,53	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	10,66
16 ÖN ÖDEMELER	45.167.614,71	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>744.190.297,06</b>
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	32.733,10	43 DİĞER BORÇLAR	55.602.199,77
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>	<b>19.643.161.422,62</b>	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	688.588.092,92
22 FAALİYET ALACAKLARI	18.246.582.080,16	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	4,37
23 KURUM ALACAKLARI	534.961.255,64	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>19.684.753.430,91</b>
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	82.439.718,55	50 NET DEĞER	-456.513.860,88
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	779.537.443,49	51 DEĞER HAREKETLERİ	-60.612.976,85
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	20.789.932.529,47
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	-359.075,22	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-2.269.681.478,63
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	1.681.629.217,80

<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>20.875.450.174,05</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>20.875.450.174,05</b>
----------------------	--------------------------	----------------------	--------------------------

**TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU****Kurum Kodu: 40.17****Adı: ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ****Yılı : 2018**

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
<b>630</b>	<b>GİDERLER HESABI</b>	<b>4.231.863.000,37</b>	<b>600</b>	<b>GELİRLER HESABI</b>	<b>5.949.960.501,65</b>
<b>630 01</b>	Personel Giderleri	1.669.198.849,81	<b>600 03</b>	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.124.611.467,53
<b>630 02</b>	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	346.513.836,86	<b>600 04</b>	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.173.710.938,23
<b>630 03</b>	Mal ve Hizmet Giderleri	354.035.832,28	<b>600 05</b>	Diğer Gelirler	620.129.701,91
<b>630 05</b>	Cari Transferler	95.188.348,04	<b>600 11</b>	Değer ve Miktar değişimleri Gelirleri	1.917.395,31
<b>630 07</b>	Sermaye Transferleri	61.226.831,53	<b>600 15</b>	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	17.167.035,07
<b>630 11</b>	Değer ve Miktar değişimleri Giderleri	122.336,72	<b>600 25</b>	Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Ol.Var El Edilen Gel.	12.423.963,60
<b>630 12</b>	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	5.314.053,58			
<b>630 13</b>	Amortisman Giderleri	284.867.067,62			
<b>630 14</b>	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	8.251.341,27			
<b>630 15</b>	Karşılık Giderleri	31.666.003,39			
<b>630 20</b>	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	427.211.002,75			
<b>630 25</b>	Kamu İd.Bedelsiz Olarak Devr.Mali Olmayan Var.KayGid	3.578.612,71			
<b>630 30</b>	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	598.537.090,28			
<b>630 99</b>	Diğer Giderler	346.151.793,53			
<b>GİDERLER TOPLAMI</b>		<b>4.231.863.000,37</b>	<b>GELİRLER TOPLAMI</b>		
<b>GİDERLER TOPLAMI ( A): 4.231.863.000,37</b>			<b>NET GELİR ( D= B- C):</b>		<b>5.913.492.218,17</b>
<b>GELİRLER TOPLAMI ( B): 5.949.960.501,65</b>					
<b>İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI ( C): 36.468.283,48</b>			<b>FAALİYET SONUCU ( D - A):</b>		<b>1.681.629.217,80</b>

**EK 2: İZLEME**

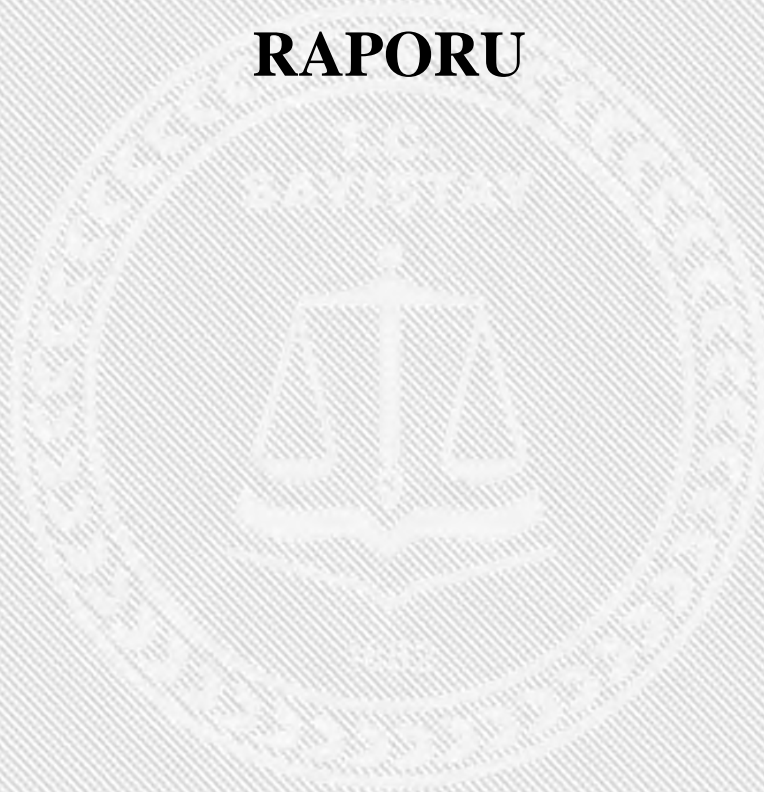
<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Maden İzin Sahalarında Etkin Denetim Yürütülmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	ORBİS'e yüklenecek izin talep alanlarının sayısal verisi zorunlu olarak standartlaştırılmış olacak olup, ORBİS' e farklı sistemlerde yüklenen sayısal verilerin (xls, kml,txt, doc, vb.) istenilen standartta ORBİS ten bilgisayara aktarılabilirdiği, yıllık denetimlere ait standart düzenlemenin mevcut olduğu, ORBİS'te e-İzin Modülünün 2019 yılı içerisinde kullanılmaya açılmasının hedeflendiği, Bu şekilde Olur bazında yapılan



			<p>izin sahaları kontrolleri ile ilgili yapılan değerlendirmeler direkt olarak sisteme aktarılacağından, saha aşımalarının irdelenmesi halinde Olur bazlı olarak takip ve kontrolün istenildiği anda yapılabileceği bildirilmiştir. Ancak aynı husus 2018 yılında da devam ettiği için Bulgu 6'ya alınmıştır.</p>
Bazı Bölgelerde Ağaçlandırma Bedelinin Tahsili Edilmemiş Olması Ve Tahsil Edilmeyen Tutarın Mali Tablolarda Yer Almaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	<p>Mesire Yerleri Uygulama Tebliği 30. Maddesi gereği mesire yerlerinin yıllık kira bedeli üzerinden %5 oranında tahsil edilmesi gereken 103.990,17 TL eksik tahsilatın 80.654,58 TL'si tahsil edilmiş olup geriye kalan</p>

			<p>23.335,59 TL bedelin tahsil edilebilmesi için ise başlatılan yasal süreçler devam etmekte olduğu bildirilmiştir.</p> <p>Ancak aynı husus 2018 yılında da devam ettiğinden Bulgu 4'e alınmıştır.</p>
--	--	--	--

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER  
SERMAYE İŞLETMESİ  
2018 YILI  
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	77
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	83
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	83
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	83
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	84
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	84
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	103
8. EKLER.....	138



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra Dolu-Boş Kadro Durumu .....	79
Tablo 2: OGM Memur ve İşçi Personel Durumu.....	79
Tablo 3:İşçilerin Bütçeleri İtibariyle Dağılımı.....	79
Tablo 4: 2018 Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) .....	81
Tablo 5: 2018 Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) .....	81
Tablo 6: 2018 Yılı Mesire Yerleri Alacaklarını Gösterir Tablo.....	85
Tablo 7: 2018 Yılı Mesire Yerleri Alacaklarını Gösterir Tablo.....	87
Tablo 8: Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Durumunu Gösterir Tablo.....	88
Tablo 9: Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Son Durumunu Gösterir Tablo .....	90
Tablo 10: Yayla Gelir Tahakkuklarının Uygulayıcı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo.....	92
Tablo 11: Geçmiş Yıl Yayla Geliri Alacaklarının İcracı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo.....	93
Tablo 12: Yayla Gelir Tahakkuklarının Uygulayıcı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösteren Son durum Tablosu .....	95
Tablo 13: Hukuk Müşavirliği Kayıtlarına Göre (2018 Yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli) Kurum Bütünündeki İlama Bağlı Alacak Tutarları.....	99
Tablo 14: Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İlama Bağlı İdare Alacağı Tutarı ..	99
Tablo 15:Hukuk Müşavirliği ve Muhasebe Kayıtlarına Göre İlama Bağlı Alacak Tutarını Kıyaslayan Son Durum Tablosu .....	102
Tablo 16: Gelişme, Gelişim ve Yönetim Planı Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yerleri Gösterir Tablo.....	105
Tablo 17: Mimari Uygulama Projeleri Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yapılan Yerleri Gösterir Tablo.....	106
Tablo 18: Onaylı Planı Olmadığı Halde İhaleye Çıkılan Ya da 2018 Sonu İtibariyle Halen Onaylı Planı Olmayan Yerleri Gösterir Tablo .....	110
Tablo 19. Mesire Yerleri İşletilmesi ve Denetimindeki Mevzuata Uygun Olmayan Hususlar	
114	
Tablo 20: Onaylı Projede Olmayan Yapı/Tesislerin Bulunduğu Yerleri Gösterir Tablo .....	117

Tablo 21: Mesire İzin Alanlarının Vaziyet Planları İle İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu.....	120
Tablo 22: 2016 Yılında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen, 2018 Yılı Sonunda Kiracı Tespiti Yapılmayan Bina ve Tesislerin Bölgeler İtibariyle Sayısını Gösterir Tablo .....	124
Tablo 23: Yayla İzin Alanlarının Vaziyet Planları İle İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu.....	128
Tablo 24: Orman Yollarına Yönelik Kurumdan İstenen Veriler, Formatları ve Değerlendirme Tablosu .....	130
Tablo 25: Bölgelere Göre Hiç Yapılmamış Orman Yolları İle İlgili İhale Bilgileri ve Yapılan Ödemeler .....	131
Tablo 26:Yayla Alanlarındaki Tamamlanamayan İdari İş ve İşlemleri Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo .....	134





## KISALTMALAR

**BKK:** Bakanlar Kurulu Kararı

**CBS:** Coğrafi Bilgi Sistemi

**CK:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

**DKGH:** Dikili Kabuklu Gövde Hacmi

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

**EBYS:** Elektronik Belge Yönetim Sistemi

**EXCEL:** Program İsmi

**GOOGLE EARTH PRO:** Uydu Görüntüleri

**Ha:** Hektar

**IFAD:** Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu

**JICA:** Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

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

**MH:** Mikro Havza

**MNHRP:** Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi

**OBM:** Orman Bölge Müdürlüğü

**ODÜDB:** Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Daire Başkanlığı

**OGM:** Orman Genel Müdürlüğü

**OİM:** Orman İşletme Müdürlüğü

**ORBİS:** Orman Bilgi Sistemi Projesi

**ORKBİS:** Orman Köylüleri Bilgi Sistemi

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

**PRO:** Domain ile uluslararası geçerliliğe sahip olan profesyonellik

**RIMS:** Etki ve Yönetim Sistemi

**UTM:** Universal Transvers Merkator

**ÜFE:** Üretici Fiyat Endeksi

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

**.kmz:** KML dosyasının sıkıştırılmış versiyonu

**.ncz:** NoteCase Pro Compressed Document (Sıkıştırılmış Çizimler)

**.dwg:** İngilizce “drawing” kelimesinin kısaltılmışı

**.pdf:** Portable Document Format (Taşınabilir Belge Biçimi)

**.jpg:** Joint Photographic Expert Group (Birleşik Fotoğraf Uzmanları Grubu)

**.shp:** Shape File (Şekil dosyası)

**.docx:** Word yazılımının yeni nesil dosya uzantısı



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Mesire Yerlerine Ait Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtılmaması
2. Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması
3. Yayla Gelirlerine Ait Alacak Kayıtları İle Geçmiş Yıl Alacaklarının Bazı Bölgelerde Muhasebeye Yanlış/Farklı İntikal Etmiş Olması Sebebiyle Mali Tablolarda Hatalı Yer Alması
4. İlama Bağlı İdare Alacaklarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtılmaması

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bazı Mesire Yerlerinde İş Süreçleri Ve Uygulamaların Yaygın Bir Şekilde Atlanması Ya Da İhmal Edilmesi Suretiyle Mevzuata Aykırı İşlem Tesis Edilmesi
2. Mesire Yerlerinde Alan Kullanım Planı/Vaziyet Planı Olmadan İhaleye Çıkılan Veya 2018 Sonu İtibariyle Halen Onaylı Planı Olmayan Yerlerin Bulunması
3. Mesire Yerleri Yönetim Ve İşletilmesinde Mevzuata Uyulmaması Ve Etkin Bir Denetim Yürütülmemesi
4. Bazı Mesire Yeri Sahalarında Onaylı Planda Yer Almayan Yapı/Tesislerin Bulunması
5. Mesire İzin Saha Vaziyet Planlarının Sayısal Hale Getirilmemesi
6. Bazı Yayla Alanlarında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen Yasal Süre İçinde Kiracı Tespiti Yapılmayarak Gelir Kaybına Neden Olunması
7. Yayla İzin Alanlarında Etkin Denetim Yürütülmemesi
8. Orman Yollarında Etkin Denetim Yürütülmemesi
9. Yayla Alanları İle İlgili İdari İş Ve İşlemlerin Yürütülmesinin Tamamlanamamış Olması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1.Mevzuat ve Görevler

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na Ekli (II) Sayılı Cetvelde sayılan kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kuruluştur. Taşrada 28 orman bölge müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü döner sermaye işletme müdürlüklerinin yönetimi 22.03.2015 tarih ve 29303 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan “Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ”ne göre yürütülmektedir. Orman Ürünlerinin Satış Usul ve Esasları Hakkında ise ayrı bir yönetmelik hazırlanmış ve bu Yönetmelik de 20.03.2015 tarih ve 29301 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Halen Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşlemleri, bu Yönetmelikler ile 01.05.2007 tarihli Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre yürütülmektedir.

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

Döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları Döner Sermaye İşletmesi Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde sayılmıştır.

Döner sermaye işletmesinin faaliyetleri Genel Müdürlüğün görev alanlarıyla ilgili olmak üzere şunlardır:

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

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

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

### **1.2.1. Teşkilat yapısı**

Orman Genel Müdürlüğü kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kuruluştur. Taşrada 28 orman bölge müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmıştır. Orman Genel Müdürlüğünde en son 645 Sayılı KHK ile yapılan düzenleme sonrasında Merkezde 1 Adet Döner Sermaye Muhasebe Şube Müdürlüğü, 1 Döner Sermaye Merkez Şube Müdürlüğü, 1 Yedek Parça Depo Müdürlüğü, taşrada 28 Orman Bölge Müdürlüğünde 1'er adet Döner Sermaye İşletmeler Saymanlığı, 247 Orman İşletme ve 28 Fidanlık Müdürlüğü olmak üzere toplam 306 Döner Sermaye İşletmesi bulunmaktadır. Bu saymanlıklardan 1 Muhasebe Şube Müdürlüğü ile 28 Orman Bölge Müdürlüğündeki İşletmeler Saymanlığının gelir ve gideri bulunmamaktadır. Bu birimlerde sadece konsolidasyon işlemi yapılmaktadır.

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

Orman Genel Müdürlüğünde döner sermaye işletme müdürlüklerinin merkezden yönetimi ve koordinasyonu ile ilgili işlemler Orman Genel Müdürlüğü Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmekte ve izlenmektedir.

### **1.2.1. İnsan kaynakları**

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerinin aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak görüleceği üzere 2.091'i dolu 15.867'si boş olmak üzere toplam 17.958 kadrosu

mevcuttur. Döner sermaye bütçesinden maaş alan toplam 7.727 işçi bulunmaktadır.

**Tablo 1: OGM Merkez ve Taşra Dolu-Boş Kadro Durumu**

	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>Toplam</b>
Özel Bütçe Merkez	747	1.015	1.762
Özel Bütçe Taşra	13.386	7.832	21.218
<b>Toplam</b>	<b>14.133</b>	<b>8.847</b>	<b>22.980</b>
Döner Bütçe Merkez	173	841	1.014
Döner Bütçe Taşra	1.918	15.026	16.944
<b>Toplam</b>	<b>2.091</b>	<b>15.867</b>	<b>17.958</b>
Döner Bütçe (4B)	150	46	196
Özel Bütçe (4B)	670		670
<b>Genel Toplam</b>	<b>17.044</b>	<b>24.760</b>	<b>41.804</b>

**Tablo 2: OGM Memur ve İşçi Personel Durumu**

4/A Memur Personel	16.224
4/B Sözleşmeli Personel	820
Kadrolu İşçi	9.429
Geçici İşçi	8.029
<b>Genel Toplam</b>	<b>34.502</b>

**Tablo 3: İşçilerin Bütçeleri İtibariyle Dağılımı**

<b>Bütçe Türleri</b>	<b>Daimi İşçi</b>	<b>Geçici İşçi</b>	<b>Toplam</b>
Döner Sermaye Bütçesi	1.892	5.835	7.727
Özel Bütçe	7.537	2.194	9.731
<b>Toplam</b>	<b>9.429</b>	<b>8.029</b>	<b>17.458</b>

### 1.2.3. Bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu kamu idareleri



OGM idari açıdan Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı özel bütçeli bir kurumdur. Genel Müdürlüğün Bakanlıkla olan ilişkisi vesayet anlamında olup, kurumun kendine özgü bir kuruluş kanunu bulunmaktadır. 15.07.2018 tarihinde Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı 4 sayılı Kararnamesi ile Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip Orman Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

Mali açılardan bağlı olduğu; Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkileri bulunmaktadır. OGM özel bütçeli (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Eklî (II) Sayılı Cetvelde yer almaktadır.) bir kurum olmakla birlikte aynı zamanda döner sermayeli bir kurumdur. Bütçe hazırlanması, teklifi, kullanımı, uygulamaların raporlanması çerçevesinde ülkemizde yürürlükte olan genel mevzuat gereği ilgili bakanlıklarla koordinasyon içerisinde faaliyetler sürdürmektedir.

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

OGM görev ve sorumluluklarını yerine getirirken orman kadastro çalışmaları, kadastroları yapılan alanların tescili konularında işbirliği Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, turizm alanları olarak ilan edilen alanlarda ormanlık alanların durumuna ilişkin Kültür ve Turizm Bakanlığı ile koordineli olarak çalışılmaktadır.

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 v.b.) yerel idarelerle (valilik, kaymakamlık, muhtarlık) işbirliği yapılmaktadır. Ormanlık politikalarının uygulanmasında yasal mevzuatın düzenlenmesinde bakanlık vasıtasıyla TBMM ile Araştırma-Geliştirme, projelendirme çalışmalarında ise Üniversitelerle işbirliği çalışmaları yapılmaktadır. Personele yönelik genel politikalar, idari iş ve işlemlerde Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi ile koordineli çalışmalar yapılmaktadır.

### **1.3.Mali Yapı**

Orman Genel Müdürlüğü döner sermayesi 22.03.2015 tarih ve 29303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği” hükümlerine göre yönetilmektedir. Söz konusu yönetmelik yürürlüğe girmeden önce 1952 tarihli “Devlet Orman İşletmesi ve Döner Sermayesi Yönetmeliği” hükümleri uygulanmıştır. Orman Ürünlerinin Satış Usul ve Esasları Hakkında ise ayrı bir yönetmelik hazırlanmış ve bu yönetmelikte 20.03.2015 tarih ve 29301 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 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 işletmeler bütçe formülü" (ayrıntı hesap planı) çerçevesinde yürütülmekte olup, 2018 yılı ve daha sonrası için 21.06.2018 tarih ve 04 no.lu Bakan onayı ile yürürlüğe giren OGM Döner Sermaye İşletmeler Bütçe formülü güncellenmiştir.

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 ile kaydedilerek raporlanmaktadır.

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

	<b>Gider Türü</b>	<b>Bütçe Ödeneği</b>	<b>Gerçekleşme</b>	<b>%</b>
1	Personel Giderleri	1.048.160.895,68	1.048.160.895,68	100
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	133.218.101,17	133.218.101,17	100
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	2.203.230.101,25	2.203.230.101,25	100
4	Cari Transferler	254.262.976,39	254.262.976,39	100
5	Sermaye Giderleri	541.127.925,51	541.094.278,82	99,99
6	Borç Verme			
7	Yedek Ödenekler			
	<b>Toplam</b>	<b>4.180.000.000,00</b>	<b>4.179.966.353,31</b>	<b>100</b>

		<b>Bütçe Ödeneği</b>	<b>Gerçekleşme</b>	<b>%</b>
1	Vergi Gelirleri	0	0	

2	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri(Mal ve Hizmet geliri – Sermaye Geliri)	4.000.522.400,00	4.379.415.887,76	109,47
3	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	0	0	
4	Diğer Gelirler	179.477.600,00	194.139.300,58	108,16
5	Taşınmaz Satış Gelirleri	0	0	
6	Alacaklardan Tahsilat	0	0	
<b>TOPLAM</b>		<b>4.180.000.000,00</b>	<b>4.573.555.188,34</b>	<b>109,41</b>

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Muhasebe sistemi

OGM döner sermayesi 22.03.2015 tarih ve 29303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği” hükümlerine göre yönetilmektedir. Söz konusu yönetmelik yürürlüğe girmeden önce 1952 tarihli “Devlet Orman İşletmesi ve Döner Sermayesi Yönetmeliği” hükümleri uygulanmıştır.

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 işletmesi bütçe ve muhasebe işlemleri “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” (DSİBMY) çerçevesinde yürütülmektedir. Döner sermaye muhasebe işlemleri 2015 yılında hem Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı sağlanan “Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi” (DMİS) hem de kurum birimleri tarafından yazılımı geliştirilen Orman Bilgi Sistemi (ORBİS) yazılımı ile kaydedilerek raporlanmaktadır.

Döner sermaye mali tabloları öncelikle bölgelerde konsolide edilmekte daha sonra genel birleştirme yapılmaktadır. İşletme müdürlükleri bünyesinde işletme şefleri gerçekleştirme görevlisi olarak imza atmaktadır. Her işletmede muhasebeci bulunmaktadır. Muhasebe işlemleri Döner sermaye saymanı yahut muhasebe yetkilisinin MİF ya da Ödeme Emirlerini hazırlayarak imzalaması ve işletme müdürüne imzalatması ile tamamlanmaktadır. OGM’nün DSİBMY ana hesap planına uygun olarak kendine özgü ayrıntı hesapları bulunmaktadır. Harcama yetkilisi işletme müdürü, gerçekleştirme görevlileri ise orman işletme şefleridir.

### 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.

- Döner Sermaye Bilançosu,
- Döner Sermaye Gelir Tablosu,
- Döner Sermaye Geçici ve Kesin Mizanı.

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları,

Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

**BULGU 1: Mesire Yerlerine Ait Alacak Tutarlarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtması**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesine istinaden Orman Genel Müdürlüğü; mevkii ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkân vermek

maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak yönetmekte ve gerektiğinde işletmektedir. Mesire yerlerinin, kent ormanlarının ve ağaç parkı sahalarının ayrılması, korunması, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak görevi Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Mevcut mali sisteme göre bu tür gelirlerin ilgili birim yetkilileri tarafından öncelikle hesap edilerek kamu alacağının belirlenmesi, belirlenen bu alacağın muhasebe birimlerinde tahakkukunun sağlanması ve nihayetinde kamu idaresinin yıllık mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, 2018 yılı alacaklarına ilişkin olarak muhasebede kayıt altına alınan alacakların, Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığınca hesap edilen izin alacaklarından farklı olduğu tespit edilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığından temin edilen verilere göre, bahse konu izin gelirlerinin 2018 yılı tahakkuku ve aynı tahakkukun muhasebedeki görünümü aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 6: 2018 Yılı Mesire Yerleri Alacaklarını Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Mesire Yeri Alacağı	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Mesire Yeri Alacağı (120.02.07.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (120.02.07.01)
1	Adana	214.394,30	214.394,30	0,00
2	Sakarya	3.013.129,95	3.013.129,95	0,00
3	Amasya	271.880,29	276.620,81	-4.740,52
4	Ankara	499.802,82	499.802,82	0,00
5	Antalya	9.000.463,70	7.033.200,04	1.967.263,66
6	Artvin	292.033,08	296.433,59	-4.400,51
7	Balıkesir	392.875,90	392.875,90	0,00
8	Bolu	353.729,50	349.909,36	3.820,14
9	Bursa	1.559.952,67	1.708.434,12	-148.481,45
10	Çanakkale	750.870,44	643.873,94	106.996,50
11	Denizli	243.581,48	243.581,48	0,00
12	Elazığ	159.542,47	159.542,47	0,00
13	Erzurum	119.380,13	80.162,20	39.217,93
14	Eskişehir	88.497,59	88.497,59	0,00
15	Giresun	345.203,23	345.203,23	0,00
16	Isparta	110.664,10	72.389,10	38.275,00
17	İstanbul	11.380.671,38	10.645.288,01	735.383,37
18	İzmir	4.405.322,16	4.328.232,39	77.089,77

19	K.maraş	502.464,33	502.464,33	0,00
20	Kastamonu	237.963,44	237.963,33	0,11
21	Mersin	1.423.643,83	2.388.429,34	-964.785,51
22	Muğla	1.798.019,15	2.947.712,90	-1.149.693,75
23	Trabzon	242.936,57	286.482,88	-43.546,31
24	Zonguldak	1.189.859,73	1.094.308,20	95.551,53
25	Kütahya	100.229,64	100.229,64	0,00
26	Konya	490.505,06	490.505,06	0,00
27	Kayseri	139.369,09	133.447,28	5.921,81
28	Şanlıurfa	281.198,73	323.257,81	-42.059,08
<b>TOPLAM</b>		<b>39.608.184,76</b>	<b>38.896.372,07</b>	<b>711.812,69</b>

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 28 Bölge Müdürlüğünde 2018 yılı için hesap edilen izin alacağı toplamı 38.896.372,07 TL olmakla birlikte, aynı izinlerin muhasebede kayıt altına alınan toplam tutarı 39.608.184,76 TL'dir. 2018 yılında fiili durum ile muhasebe kaydı arasında 711.812,69 TL fark oluşmuştur. Muhasebe kayıtlarında söz konusu fark kadar tahakkuk etmesi gereken izin alacağı vardır.

Kurum tarafından 2018 yıllarında gerekli çalışmalar yürütülmüş olmakla birlikte, 16 bölgede, 120 no.lu hesaptaki hatalı tahakkuk kayıtlarının, kurumun mali tablosunu etkilemesi bakımından yazılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Sonuç itibarıyla; mesire yerleri gelirlerine ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, izin gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyuşmaması nedeniyle, muhasebedeki alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bölge Müdürlüklerinden alınan bilgiler doğrultusunda Sayıştay Başkanlığına bildirilen bulgularda yer alan tutarsızlıkların mali tablolar üzerinden ortaya konulabilmesi amacıyla 31.12.2017 tarihi itibarıyla kesin mizan bakiye bilgileri ile yine 31.12.2018 tarihi itibarıyla kesin mizan bakiye bilgileri üzerinden detaylı bir çalışma yapılarak ekli cetvel oluşturuldu,(Ek No : 19-20-21-22)

Cetvel incelendiğinde; Tablo 12'deki 2019 Yılı Mesire Yerleri Gelirleri tahakkuk toplamı 39.161.884,11 TL. iken, Muhasebe birimince Sayıştay Başkanlığına bildirilen tahakkuk toplamı 39.608.184,76 TL olduğunun görüleceği,( *Tablo 12'de ODÜH ile Muhasebe sütunları hatalı şekilde yer almıştır.*) son durumda muhasebe birimleri arasındaki 446.300,65 TL farkın nedeninin ise bazı birimlerce gelecek yıllar tahakkuku olarak nazım hesaplara alındığı halde ilk defa bu yıl tahakkuk ettirildiğinden bu yıl tahakkuk kısmına ilave edilmesinden

kaynaklandığı,

ODÜH Daire Başkanlığınca bildirilen tutarın 38.896.372,07 TL. olduğu, ODÜH Dairesi ile muhasebe birimlerince bildirilen tutarları arasındaki farkın nedeninin ise gelirlerin eksik kaydı ile ilgili olmayıp, bu farkın sebebinin yukarıda yazılı genel gerekçelerden kaynaklandığı, (Örneğin bazı birimlerin kent ormanı gelirlerini ilave etmedikleri, bazı birimlerin ise hatalı bildirimde bulunması) ODÜH Daire Başkanlığınca da Ek 1 'de yer alan tablodaki bilgilerin doğruluğunu teyit etmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında yeniden gönderilen muhasebe verileri baz alınarak bulguda yer alan "2018 Yılı Mesire Yerleri Alacaklarını Gösterir Tablo" aşağıdaki gibi yenilenmiştir.

**Tablo 7: 2018 Yılı Mesire Yerleri Alacaklarını Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Mesire Yeri Alacağı (120.02.07.01)	Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Mesire Yeri Alacağı	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (120.02.07.01)
1	Adana	143.593,68	214.394,30	70.800,62
2	Sakarya	3.175.495,19	3.013.129,95	-162.365,24
3	Amasya	305.828,60	276.620,81	-29.207,79
4	Ankara	499.802,82	499.802,82	0,00
5	Antalya	6.149.356,29	7.033.200,04	883.843,75
6	Artvin	295.286,83	296.433,59	1.146,76
7	Balıkesir	495.300,97	392.875,90	-102.425,07
8	Bolu	374.217,31	349.909,36	-24.307,95
9	Bursa	1.586.850,60	1.708.434,12	121.583,52
10	Çanakkale	600.065,80	643.873,94	43.808,14
11	Denizli	243.581,48	243.581,48	0,00
12	Elazığ	159.542,47	159.542,47	0,00
13	Erzurum	100.081,03	80.162,20	-19.918,83
14	Eskişehir	2.794.179,56	88.497,59	-2.705.681,97
15	Giresun	345.203,23	345.203,23	0,00
16	Isparta	110.664,10	72.389,10	-38.275,00
17	İstanbul	10.774.413,05	10.645.288,01	-129.125,04
18	İzmir	3.421.852,96	4.328.232,39	906.379,43
19	K.maraş	506.712,32	502.464,33	-4.247,99
20	Kastamonu	234.633,09	237.963,33	3.330,24



21	Mersin	1.688.395,41	2.388.429,34	700.033,93
22	Muğla	2.690.263,89	2.947.712,90	257.449,01
23	Trabzon	275.690,90	286.482,88	10.791,98
24	Zonguldak	1.211.498,58	1.094.308,20	-117.190,38
25	Kütahya	87.055,42	100.229,64	13.174,22
26	Konya	490.505,06	490.505,06	0,00
27	Kayseri	131.940,68	133.447,28	1.506,60
28	Şanlıurfa	269.872,79	323.257,81	53.385,02
<b>TOPLAM</b>		<b>39.161.884,11</b>	<b>38.896.372,07</b>	<b>265.512,04</b>

Yeni tabloda da görüldüğü üzere mesire yerleri gelirlerine ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, mesire yerleri gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyuşmaması durumunun devam ettiği görülmüştür.

Söz konusu uyuşmazlığın nedeninin bir takım muhasebe hatalarının yanında ilgili icracı birimden alınan verilerin ORBİS sistemine dahil olmamasından da kaynaklandığı, geniş bir taşra ağı olan bir kurumda muhasebeyi besleyen bilgi/veri akışının doğru, güvenli ve zamanında olabilmesi bakımından otomasyon sistemine geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, yukarıdaki açıklanan sebeplerle muhasebedeki alacak kayıtlarının, icracı birim kayıtlarından toplam 265.512,04 TL fazla olması nedeniyle kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

## **BULGU 2: Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin 2018 Yılı Tahsilatlarının Tamamlanmamış Olması Ve Tahsil Edilemeyen Tutarın Mali Tablolara Farklı Yansımış Olması**

Orman Genel Müdürlüğü Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığından temin edilen verilere göre, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesine istinaden verilen mesire yeri gelirlerinde, 2018 yılında tahsil edilemeyen alacak mevcuttur. Söz konusu tahsil edilemeyen alacak ve bu alacakların muhasebeye intikal etmiş halleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

### **Tablo 8: Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Durumunu Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Mesire Yeri Alacağı	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Mesire Yeri Alacağı (121.02.07.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (121.02.07.01)
1	Adana	65.477,77	65.477,77	0,00
2	Sakarya	217.807,48	-18.950,74	236.758,22
3	Amasya	75.912,59	39.633,75	36.278,84
4	Ankara	17.154,78	17.156,78	-2,00
5	Antalya	1.324.605,82	1.684.142,79	-359.536,97
6	Artvin	1.146,76	-3.253,75	4.400,51
7	Balıkesir	79.849,06	79.849,06	0,00
8	Bolu	0,00	22.634,50	-22.634,50
9	Bursa	263.014,34	-100.805,68	363.820,02
10	Çanakkale	96.575,22	4.091,67	92.483,55
11	Denizli	0,00	-32.163,02	32.163,02
12	Elazığ	0,00	0,00	0,00
13	Erzurum	48,46	1.659,76	-1.611,30
14	Eskişehir	0,00	0,00	0,00
15	Giresun	0,00	0,00	0,00
16	Isparta	1.852,43	40.127,43	-38.275,00
17	İstanbul	1.058.266,76	1.190.626,08	-132.359,32
18	İzmir	906.379,43	983.469,20	-77.089,77
19	Kahramanmaraş	19.212,01	19.212,01	0,00
20	Kastamonu	0,00	0,00	0,00
21	Mersin	944.118,53	-270.855,83	1.214.974,36
22	Muğla	0,00	-1.149.693,75	1.149.693,75
23	Trabzon	63.961,02	20.414,71	43.546,31
24	Zonguldak	66.736,52	108.420,59	-41.684,07
25	Kütahya	0,00	0,00	0,00
26	Konya	0,00	0,00	0,00
27	Kayseri	0,00	7.428,41	-7.428,41
28	Şanlıurfa	60.561,69	52.305,04	8.256,65
<b>TOPLAM</b>		<b>5.262.680,67</b>	<b>2.760.926,78</b>	<b>2.501.753,89</b>

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı kayıtlarına göre 28 bölge müdürlüğünde tahsil edilemeyen izin alacağı toplamı 5.262.680,67 TL olmakla birlikte bunun muhasebedeki toplamı 2.760.926,78 TL'dir. Arada 2.501.753,89 TL fark bulunmaktadır. 2018 yılında tahsil edilemeyen bir alacak olmakla birlikte bunun ne kadar olduğu daire başkanlıkları kayıtlarına göre farklılık arz etmektedir.

Sonuç itibariyle 2018 yılı mesire yerleri gelirlerinde ilgili Daire Başkanlığı kayıtlarına göre 5.262.680,67 TL tahsil edilemeyen alacak olduğu, söz konusu alacağın mali tablolaya intikalinin denk olmadığı, mali tabloyu besleyen veri akışının sağlıklı olmaması ya da yanlış muhasebe uygulamaları sebebiyle mali tablonun gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Tablo 8'de yer alan tahsil edilemeyen tutarlarla ilgili olarak; mesire yerleri gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların kümülatif olarak takip edilmekle olduğu; 2017 yılında devreden 4.220.328,05 TL'nin 1.044.713,53 TL'sinin, 2018 yılında tahsil edildiği, 3.175.614,52 TL'sinin ise 2019 yılına devredildiği, 2018 yılı tahakkuklarından tahsil edilemeyen tutarın 3.868.298,64 TL olduğu, bu tutar ile birlikte 2019 yılına devreden mesire yerlerinden alacak tutarının 7.043.913,16 TL olduğu, bu tutarın ise 2018 yılı kati tali mizan bakiyelerine uyumlu olduğunu ifade edilmiştir.

Dolayısıyla 2018 yılı tahakkukundan 2019 yılına devreden tutar 3.868.298,64 TL iken Sayıştay Başkanlığına bildirilen Tablo 8'deki bu tutarın 2.760.926,78 TL olduğu, aradaki farkın sebebinin ise istenilen bu bilgilere muhasebe üzerinden doğrudan ulaşılamaması olduğu,, ODÜH Dairesi tarafından bildirilen 5.262.680,67 TL ile muhasebedeki verilerin farklı olmasının sebebinin ise bazı birimlerin 2017 yılından tahsil edilemeyen tutarları 2018 yılı tutarlarına ilave etmesinden kaynaklı olduğunu, mesire yerleri gelirlerinden tahsil edilemeyen toplam tutarın esasında 7.043.913,16 TL olduğu, Ekli cetvelde belirtilen bu tutarların ODÜH Daire Başkanlığınca da teyit edildiği,

Bakiye olarak devreden alacakların tahsilatı konusunda da ilgili birimlerce yasal işlemlerin başlatmış ve takip edilmekte olduğunu söylemişlerdir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında yeniden gönderilen muhasebe verileri baz alınarak bulguda yer alan "Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Durumunu Gösterir Tablo" aşağıdaki gibi yenilenmiştir.

**Tablo 9: Mesire Yerleri Gelirlerine İlişkin Tahsil Edilemeyen Alacakların Son Durumunu Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Mesire Yeri Alacağı	Muhasebe Kayıtlarına Göre Tahsil Edilemeyen Mesire Yeri Alacağı (127.02.07.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (127.02.07.01)
1	Adana	65.477,77	0,00	65.477,77
2	Sakarya	217.807,48	143.414,50	74.392,98
3	Amasya	75.912,59	17.213,72	58.698,87
4	Ankara	17.154,78	17.156,77	-1,99
5	Antalya	1.324.605,82	0,00	1.324.605,82
6	Artvin	1.146,76	0,00	1.146,76
7	Balıkesir	79.849,06	639,26	79.209,80
8	Bolu	0,00	0,00	0,00
9	Bursa	263.014,34	69.994,23	193.020,11
10	Çanakkale	96.575,22	0,00	96.575,22
11	Denizli	0,00	0,00	0,00

12	Elazığ	0,00	0,00	0,00
13	Erzurum	48,46	0,00	48,46
14	Eskişehir	0,00	2.699.911,52	-2.699.911,52
15	Giresun	0,00	0,00	0,00
16	Isparta	1.852,43	40.127,43	-38.275,00
17	İstanbul	1.058.266,76	647.868,14	410.398,62
18	İzmir	906.379,43	0,00	906.379,43
19	Kahramanmaraş	19.212,01	0,00	19.212,01
20	Kastamonu	0,00	0,00	0,00
21	Mersin	944.118,53	22.315,98	921.802,55
22	Muğla	0,00	0,00	0,00
23	Trabzon	63.961,02	53.169,04	10.791,98
24	Zonguldak	66.736,52	156.488,05	-89.751,53
25	Kütahya	0,00	0,00	0,00
26	Konya	0,00	0,00	0,00
27	Kayseri	0,00	0,00	0,00
28	Şanlıurfa	60.561,69	0,00	60.561,69
<b>TOPLAM</b>		<b>5.262.680,67</b>	<b>3.868.298,64</b>	<b>1.394.382,03</b>

Yeni tabloda da görüldüğü üzere mesire yerleri gelirlerine ilişkin olarak, tahsil edilemeyen alacak kayıtlarının, mesire yerleri gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyuşmaması durumunun devam ettiği görülmüştür.

Söz konusu uyuşmazlığın nedeninin bir takım muhasebe hatalarının yanında ilgili icracı birimden alınan verilerin ORBİS sistemine dahil olmamasından da kaynaklandığı, geniş bir taşra ağı olan bir kurumda muhasebeyi besleyen bilgi/veri akışının doğru, güvenli ve zamanında olabilmesi bakımından otomasyon sistemine geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, yukarıdaki açıklanan sebeplerle muhasebedeki tahsil edilemeyen alacak kayıtlarının, icracı birim kayıtlarından toplam 1.394.382,03 TL fazla olması nedeniyle takipteki alacakların kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

### **BULGU 3: Yayla Gelirlerine Ait Alacak Kayıtları İle Geçmiş Yıl Alacaklarının Bazı Bölgelerde Muhasebeye Yanlış/Farklı İntikal Etmiş Olması Sebebiyle Mali Tablolarda Hatalı Yer Alması**

#### **a) Cari yıl alacaklarının muhasebeye yanlış/farklı intikal etmiş olması;**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinde; "Devlet ormanlarında 31.12.2011 tarihinden önce toplu yerleşimin bulunduğu; yaylak ve otlak olarak kullanılan alanlar içindeki yerler ile yılın belirli dönemlerinde geleneksel yaylacılık maksadıyla yerleşim yeri olarak kullanılan alanların Orman Genel Müdürlüğüne tespit edileceği, yayla alanlarında bulunan bina ve tesislerin tespit edilerek, orman idaresi tarafından işletileceği, işlettirilebileceği veya

*kiraya verilebileceği ve bunlardan elde edilen gelirlerin Orman Genel Müdürlüğü döner sermayesine gelir olarak kaydedileceği...*” hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla Orman Genel Müdürlüğünün 20 Bölge Müdürlüğünün yetki sınırları içinde 525 yayla alanı ilan edilmiştir. İlgili mevzuat gereği kiracı tespiti yapılan yayla alanlarında kira geliri elde edilmektedir. Söz konusu iş ve işlemler kurumun İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı yönetiminde İşletme Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir.

İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre 2018 yılında 14 Bölge Müdürlüğü toplamında tahakkuk eden yayla kira geliri alacağı 4.901.623,08 TL’dir. Buna karşılık 120.02.99.01 no.lu hesapta muhasebeleştirilen yayla geliri tahakkukları toplamı 4.731.262,44 TL olup arada 170.360,64 TL eksik tahakkuk (alacak kaydı) bulunmaktadır.

Söz konusu durumun bölgeler itibariyle dağılımı aşağıdaki gibidir;

**Tablo 10: Yayla Gelir Tahakkuklarının Uygulayıcı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Yayla Kira Tutarı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (Muhasebe) Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Yayla Kira Tutarı (120.02.99.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (120.02.99.01)
1	Adana	3.858.724,09	3.836.752,97	21.971,12
2	Adapazarı	217.631,54	217.631,54	0,00
3	Amasya	18.287,06	9.418,53	8.868,53
4	Ankara	3.179,20	2.555,16	624,04
5	Antalya	49.218,99	271.579,02	-222.360,03
6	Artvin	6.133,04	6.133,04	0,00
7	Balıkesir	33.495,26	33.495,26	0,00
8	Bolu	263.669,74	263.669,71	0,03
9	Bursa	6.119,88	6.119,89	-0,01
10	Erzurum	11.118,29	11.118,27	0,02
11	Isparta	2.946,39	2.964,40	-18,01
12	Kahramanmaraş	397.013,37	35.738,42	361.274,95
13	Kastamonu	7.051,46	7.051,46	0,00
14	Mersin	27.034,77	27.034,77	0,00
	<b>Toplam</b>	<b>4.901.623,08</b>	<b>4.731.262,44</b>	<b>170.360,64</b>

Sonuç itibariyle; yayla gelirlerine ilişkin olarak, bazı bölgelerde tahakkuk kayıtlarının olması gerekenden farklı kaydedilmesi nedeniyle, Orman Genel Müdürlüğü 2018 yılı alacak kayıtlarında toplam 170.360,64 TL tutarında bir eksik kayıt meydana geldiği tespit edilmiştir.

**b) Geçmiş yıl alacak tahakkuklarının muhasebeye farklı/yanlış intikal etmiş olması;**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinde; "*Devlet ormanlarında 31.12.2011 tarihinden önce toplu yerleşimin bulunduğu; yaylak ve otlak olarak kullanılan alanlar içindeki yerler ile yılın belirli dönemlerinde geleneksel yaylacılık maksadıyla yerleşim yeri olarak kullanılan alanların Orman Genel Müdürlüğüne tespit edileceği, yayla alanlarında bulunan bina ve tesislerin tespit edilerek, orman idaresi tarafından işletileceği, işlettirilebileceği veya kiraya verilebileceği ve bunlardan elde edilen gelirlerin Orman Genel Müdürlüğü döner sermayesine gelir olarak kaydedileceği*" hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla Orman Genel Müdürlüğü'nün 20 Bölge Müdürlüğü'nün yetki sınırları içinde 525 yayla alanı ilan edilmiştir. İlgili mevzuat gereği kiracı tespiti yapılan yayla alanlarında kira geliri elde edilmektedir. Söz konusu iş ve işlemler Kurumun İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı yönetiminde İşletme Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir.

İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı'ndan alınan verilere göre 2017 yılında 8 Bölge Müdürlüğünde tahsil edilemeyen yayla kira geliri toplamı 1.069.092,87 TL'dir. Buna karşılık 121.02.99.01 no.lu hesapta kayıt altına alınan geçmiş yıl yayla kiralalarının alacak toplamı 949.756,06 TL olup, arada 119.336,81 TL fark bulunmaktadır. Geçmiş yıl alacaklarından 119.336,81 TL tutarında bir meblağın tahakkuk etmediği (alacak kaydı oluşturulmadığı) dolayısıyla mali tablo içinde takip edilmediği değerlendirilmektedir.

**Tablo 11: Geçmiş Yıl Yayla Geliri Alacaklarının İcracı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre 2017 Yılı Yayla Alacaklarından Tahsil Edilemeyen Tutarı	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı (Muhasebe) Kayıtlarına Göre 2017 Yılı Yayla Alacaklarından Tahsil Edilemeyen Tutar (121.02.99.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (121.02.99.01)
1	Adana	645.463,66	640.468,36	4.995,30
2	Adapazarı	3.592,51	3.592,51	0,00

3	Ankara	120,22	1.761,45	-1.641,23
4	Antalya	0,00	154.280,00	154.280,00
5	Artvin	751,94	0,00	751,94
6	Bolu	69.769,62	147.516,31	77.746,69
7	Bursa	2.137,43	2.137,43	0,00
8	Kahramanmaraş	346.826,95	0,00	346.826,95
9	Mersin	430,54	0,00	430,54
<b>Toplam</b>		<b>1.069.092,87</b>	<b>949.756,06</b>	<b>119.336,81</b>

Yayla gelirlerine ilişkin olarak, bazı bölgelerde geçmiş yıl alacak tutarlarının olması gerekenden farklı kaydedilmesi nedeniyle, Orman Genel Müdürlüğü 2018 yılı mali tablolarında toplam 119.336,81 TL tutarında eksik geçmiş yıl alacak kaydı gözükmemektedir.

Sonuç itibarıyla; yayla gelirlerine ilişkin olarak, alacak, tahsil ve geçmiş yıl alacak kayıtlarının, yayla gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı kayıtları ile uyumsuzluğu nedeniyle, ilgili hesaplar bakımından mali tabloların kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında; a) Cari yıl alacaklarının muhasebeye yanlış, farklı intikal etmiş olması;***

Tablo 10'da yer verildiği üzere İnşaat İkmal Daire Başkanlığınca 2018 yılı kira gelirleri tahakkuk toplam tutarının 4.901.623,08 TL; Destek hizmetleri Daire Başkanlığınca bildirilen tahakkuk toplamının ise 4.731.25-62, TL olduğu, yayla gelirleri ile ilgili olarak muhasebe verileri üzerinden düzenlenen ekli cetvelde de görüleceği üzere 2018 yılında tahsil edilmek üzere tahakkuk eden toplam 3.680.762,52 TL olduğu. İnşaat İkmal Daire Başkanlığı ve Destek hizmetleri Daire Başkanlığınca uygulayıcı birimlerden farklılıkların sebebi araştırıldığında ise; diğer gelirlerin tahakkukunda olduğu gibi; bazı birimler sehven diğer taşınmazların kira gelirlerini ilave ettikleri, bazı birimlerin ise esasen gelecek yılları ilgilendiren ve muhasebede nazım hesaplara alınan tutarların ilave etmesinden kaynaklandığının anlaşıldığı, İnşaat Daire Başkanlığı ile Destek hizmetleri Daire Başkanlığınca yapılan müşterek çalışma neticesinde ekli cetvelde belirtilen tutarlar üzerinde mutabık olduğu ifade edilmiştir.

***b) Geçmiş yıl alacak tahakkuklarının muhasebeye farklı/yanlış intikal etmiş olması;***

Tablo 11'de İnşaat Daire Başkanlığından alınan verilere göre 2017 yılında 8 Bölge

Müdürlüğünde tahsil edilemeyen kira gelirleri toplamı 1.069.092,87 TL olarak yer almışken 121.02.99.01 no.lu hesapta 949.756,06 TL olarak yer almasının, dolayısıyla arada fark bulunmasının sebebi ise alacak kaydı oluşturulmasından kaynaklanmadığı, bildirimde bulunurken diğer taşınmazlara ait tutarların sehven yayla gelirleri bölümüne yazılmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Son olarak yapılan kontrollerde muhasebe birimine intikal ettirilmeyen tahakkuk bulunmadığının anlaşıldığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak a)** Kurum cevabında yeniden gönderilen muhasebe verileri baz alınarak bulguda yer alan "Tablo 10" aşağıdaki gibi yenilenmiştir.

**Tablo 12: Yayla Gelir Tahakkuklarının Uygulayıcı Birim ve Muhasebe Kayıtlarına Göre Farklılıklarını Bölgeler İtibariyle Gösteren Son durum Tablosu**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı Kayıtlarına Göre Hesap Edilen Yayla Kira Tutarı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (Muhasebe) Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden Yayla Kira Tutarı (120.02.99.01)	Fark-Mali Tablodaki Hata Tutarı (120.02.99.01)
1	Adana	3.858.724,09	3.089.341,32	769.382,77
2	Adapazarı	217.631,54	219.244,71	-1.613,17
3	Amasya	18.287,06	18.287,06	0,00
4	Ankara	3.179,20	2.555,16	624,04
5	Antalya	49.218,99	8.384,62	40.834,37
6	Artvin	6.133,04	6.133,04	0,00
7	Balıkesir	33.495,26	33.495,26	0,00
8	Bolu	263.669,74	215.019,03	48.650,71
9	Bursa	6.119,88	3.982,46	2.137,42
10	Erzurum	11.118,29	11.118,27	0,02
11	Isparta	2.946,39	2.946,40	-0,01
12	Kahramanmaraş	397.013,37	35.738,42	361.274,95
13	Kastamonu	7.051,46	7.051,46	0,00
14	Mersin	27.034,77	27.465,31	-430,54
	<b>Toplam</b>	<b>4.901.623,08</b>	<b>3.680.762,52</b>	<b>1.220.860,56</b>

Yeni tabloda da görüldüğü üzere mesire yerleri gelirlerine ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, mesire yerleri gelirlerinin hesaplamasını gerçekleştiren ilgili daire başkanlığı



kayıtları ile uyuşmaması durumunun artarak devam ettiği görülmüştür.

Söz konusu uyuşmazlığın nedeninin bir takım muhasebe hatalarının yanında ilgili icracı birimden alınan verilerin ORBİS sistemine dahil olmamasından da kaynaklandığı, geniş bir taşra ağı olan bir kurumda muhasebeyi besleyen bilgi/veri akışının doğru, güvenli ve zamanında olabilmesi bakımından otomasyon sistemine geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç itibariyle, yukarıdaki açıklanan sebeplerle muhasebedeki alacak kayıtlarının, icracı birim kayıtlarından toplam 1.220.860,56 TL eksik olması nedeniyle kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

**b)** Kurum cevabında söz konusu uyuşmazlığın nedeninin bir takım muhasebe hatalarından kaynaklandığı ifade edilmişse de bunun yanında uyumsuzluğun ilgili icracı birimden alınan verilerin ORBİS sistemine dahil olmamasından da kaynaklandığı, geniş bir taşra ağı olan bir kurumda muhasebeyi besleyen bilgi/veri akışının doğru, güvenli ve zamanında olabilmesi bakımından otomasyon sistemine geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç itibariyle, yukarıdaki açıklanan sebeplerle muhasebedeki geçmiş yıl alacak kayıtlarının, icracı birim kayıtlarından toplam 119.336,81 TL eksik olması nedeniyle kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

#### **BULGU 4: İlama Bağlı İdare Alacaklarının Bazı Bölgelerde Hatalı Kaydedilmesi Sebebiyle Söz Konusu Alacakların Mali Tablolarda Gerçek Durumu Yansıtmaması**

Hukuk müşavirliği arşiv kayıtlarına dayanan ilama bağlı idare alacak tutarları ile ilgili muhasebe kayıtlarının denk olmadığı görülmüştür.

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Hizmet birimleri" başlıklı 338' inci maddesinde; "*Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır: 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak...*" denilmekte,

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4'üncü maddesinin 2'nci bendinde; "(2) *Hukuk birimleri muhakemat hizmetleri kapsamında; a) İdarenin taraf olduğu adli ve idari davalarda, iç ve dış tahkim yargılamasında, icra işlemlerinde ve yargıya intikal eden diğer her*

*türlü hukuki uyumsuzluklarda idareyi temsil eder, dava ve icra işlemlerini vekil sıfatı ile takip eder. b) İdarece hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilecek dava ve icra takipleri ve tahkim ile ilgili işlemleri koordine eder, izler ve denetler...”* denilmektedir.

25.04.2013 tarih ve 53 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Orman Genel Müdürlüğü Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik’ in “Büro Şefliği” başlıklı 9’uncu maddesi’ nin “ç” bendinde; “*İdare leh ve aleyhine açılan dava dosyalarını kayıt altına almak,*” denilmekte, “Büro personelinin görevleri” başlıklı 11’inci maddesinin “e” bendinde, “Hukuk Müşavirliğinin arşivleme işlemlerini yapmak”, “Hukuk birimi personeli” başlıklı 14’üncü maddesinde; “*(1) Hukuk birimi personelinin görevleri; a) Dava ve icra takip kayıtlarını tutmak, dosyalarını düzenlemek, korumak, fişleri hazırlamak ve yazışmaları yapmak,*” denilmekte, “Defterlerin işlenmesi ve kayıtların tutulması başlıklı” 22’nci maddesinde; “*(1) Her ilçe merkezi için bir dava ve icra takip defteri bulundurulur. Her derecedeki yargı mercilerinde leh ve aleyhte açılmış dava ve icra takipleri kesintisiz numara ile bu deftere işlenir.*” denilmekte, “İstatistik cetvellerinin gönderilmesi” başlıklı 28’inci maddesinde ise; “*(1) Orman bölge müdürlükleri kendilerine bağlı birimlere ait; ceza davaları, hukuk davaları ve idari davalar ile icra takipleri istatistik cetvellerini ve bu cetvellere ilişkin olarak bölge müdürlüğüne ait toplam dava ve icra sayılarını gösterir cetvelleri, yıl sonu itibariyle şubat ayı sonuna kadar Hukuk Müşavirliğine gönderirler.*” denilmektedir.

13.04.2018 tarih ve 808876 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Gelirlerinin Tahakkuk Ve Muhasebeleştirilmesine Dair 4. Talimat’ın “İlama Bağlı Alacaklar İle İlgili Yapılacak İş ve İşlemler” başlıklı bendinde; “*Genel Müdürlüğümüz merkezinde Hukuk Müşavirliğince, Taşrada Orman Bölge Müdürlüklerine bağlı Orman İşletme Müdürlükleri Hukuk Birimlerince tüm dava dosyaları teşkilat düzeyinde tasnif edilip kodlanarak sağlam bir arşiv oluşturulacaktır. İlama bağlı alacakların tahakkuklarının yapılabilmesi için hukuk birimlerimizce takip edilen davalar sonucunda mahkemelerce verilen kararlarda idare alacağına hükmedilmesi halinde .....tahakkuk işlemleri başlatılacaktır.*”

*Buna göre; Döner sermayeye ait İlama Bağlı idaremiz alacağı için Orman İşletme Şefliği tarafından düzenlenen "Tahakkuk Cetveli Ek:7" Orman İşletme Müdürü tarafından onaylanarak eki mahkeme kararı ile birlikte Döner Sermaye Saymanlığına gönderilecektir. Döner Sermaye Saymanlığınca da ilgililer adına ilgili hesaba borç kaydı yapılacaktır.....*

*Bölge Müdürlüklerince her yılın 31 Aralık tarihi itibariyle hazırlanan "Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli" baz alınıp, Raporlama tarihi itibariyle tahakkuk*

*cetveli düzenlenerek "Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli" Özel Bütçe - Döner Sermaye - İki Bütçe Toplamı olacak şekilde 3 ayrı Cetvel şeklinde hazırlanarak (Ek:9-10-11) Hukuk Müşavirliğine gönderilecektir. Yıl içinde izleme ve mutabakat çalışmaları Hukuk Müşavirliği tarafından takip edilecektir Yılsonu gerçekleştirmeler Sayıştay Başkanlığına ve ilgili birimlere verilmek üzere Döner Sermaye bütçesi ile ilgili olanlar İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ile kesin mutabakatı yapılarak, Özel Bütçe ile ilgili olanlar ise Bölge Müdürlükleri ile kesin mutabakatları yapılarak takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar Hukuk Müşavirliği tarafından Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına gönderilecektir."* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan anlaşıldığı üzere; Orman Genel Müdürlüğünün taraf olduğu adli ve idari davalarda ve yargıya intikal eden diğer her türlü hukuki uyuşmazlıklarda idareyi temsil yetkisi ve idare leh ve aleyhine açılan dava dosyalarını kayıt altına alma, bunları arşivleme görevi Hukuk Müşavirliğindedir.

Mahkemelerce verilen kararlarda idare alacağına hükmedilmesi halinde tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirilmesi için Orman İşletme Şefliği tarafından "Tahakkuk Cetveli Ek:7" düzenlenmekte, düzenlenen cetvel ilgili ilama bağlı idare alacağının kayıt altına alınması için Döner Sermaye Saymanlığına gönderilmektedir.

Saymanlıkta ilama bağlı dava konularından;

1- Hukuk Davalarında Hüküm Akına Alman Tazminat Alacakları, 128.01.01-İlama Bağlı Alacaklar Hesabına,

2- Mahkeme ilamlarındaki ve İcra Emirlerindeki Yargılama Giderleri Alacakları, 128.01.01-İlama Bağlı Alacaklar Hesabına,

3- İki İhale Farkından Kaynaklanan İdare Zararı Alacak Tutarını, 127.01.02 Satış Bedel Farklarından Alacaklar Hesabına,

4- Müfettiş Raporları Sonucu Belirtilen İdare Zararına Bağlı Alacakları, 128.01.01 İlama Bağlı Alacaklar Hesabına,

kaydetmektedir.

Bölge Müdürlüklerince her yılın 31 Aralık tarihi itibariyle hazırlanan "Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli" i baz alınıp raporlama tarihi itibariyle tahakkuk cetveli düzenlenerek, "Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli" Özel

Bütçe - Döner Sermaye - İki Bütçe Toplamı olacak şekilde 3 ayrı Cetvel şeklinde hazırlanarak (Ek:9-10-11) Hukuk Müşavirliğine gönderilmektedir.

Yapılan incelememizde Hukuk Müşavirliğinden temin edilen “2018 Yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli” nin “N Tahakkuk cetveli düzenlenmiş ilama bağlı idare alacağı toplam miktarı” ile saymanlıkça kayıt altına alınan ilama bağlı alacakların denk olmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 13: Hukuk Müşavirliği Kayıtlarına Göre (2018 Yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli) Kurum Bütünündeki İlama Bağlı Alacak Tutarları**

Dava Konusu (İlama Bağlı)	N-Tahakkuk Cetveli Düzenlenmiş İlama Bağlı İdare Alacağı Toplam Miktarı (TL)
Hukuk Davalarında Hüküm Altına Alınan Tazminat Alacakları	881.037,27
Mahkeme İlamlarındaki ve İcra Emirlerindeki Yargılama Giderleri Alacakları	221.476,92
Müfettiş Raporları Sonucu Belirtilen İdare Zararına Bağlı Alacaklar	67.309,84
İki İhale Farkından Kaynaklanan İdare Zararı Alacakları	13.950.191,49
<b>İlama Bağlı Alacak Toplam Tutarı</b>	<b>15.120.015,52</b>

**Tablo 14: Muhasebeye Kayıtlarına Göre Tahakkuk Eden İlama Bağlı İdare Alacağı Tutarı**

Bölge Müdürlüğü	128.01.01 İlamlı Alacaklar (Hukuk Davalarında Hüküm Altına Alınan Tazminat Alacakları, Mahkeme İlamlarındaki ve İcra Emirlerindeki Yargılama Giderleri Alacakları ve Müfettiş Raporları Sonucu Belirtilen İdare Zararına Bağlı Alacaklar)	127.01.02 Satış Bedellerinden Alacaklar (İki İhale Farkından Kaynaklanan İdare Zararı Alacakları)	Muhasebeye Kayıt Altına Alınan İlama Bağlı Alacak Toplam Tutarı
Adana	1.034.800,73	8.189,25	1.042.989,98
Sakarya	0,00	174.927,28	174.927,28
Amasya	298.859,78	36.103,99	334.963,77
Antalya	1.605.445,88	13.281,18	1.618.727,06
Ankara	146.817,47	0,00	146.817,47
Artvin	467.755,31	0,00	467.755,31
Balıkesir	878.270,67	6.143,21	884.413,88
Bolu	390.779,74	0,00	390.779,74
Bursa	464.059,04		464.059,04
Çanakkale	255.493,17	36.526,55	292.019,72
Denizli	405.102,52	181.868,56	586.971,08
Erzurum	45.928,62	131.187,06	177.115,68

Eskişehir	478.979,74	2.144,06	481.123,80
Giresun	161.399,94	1.876,07	163.276,01
Isparta	2.546,04	21.335,44	23.881,48
İstanbul	5.395.692,17	8.856,68	5.404.548,85
İzmir	276.922,29	0,00	276.922,29
Kahramanmaraş	356.840,36	0,00	356.840,36
Kastamonu	807.867,31	8.195,54	816.062,85
Mersin	505.345,71	1.130,06	506.475,77
Muğla	519.817,52	0,00	519.817,52
Zonguldak	553.319,55	240.155,47	793.475,02
Kütahya	307.825,94	669,46	308.495,40
Konya	126.391,28	12.276,93	138.668,21
Kayseri	670.337,17	0,00	670.337,17
<b>Toplam</b>	<b>16.156.597,95</b>	<b>884.866,79</b>	<b>17.041.464,74</b>

Yukarıdaki 2 tablo incelendiğinde; Tablo 13’ te belirtilen “2018 Yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli” kaynak olmak üzere Hukuk Müşavirliği kayıtlarına göre kurum bütününde tahakkuk eden ilama bağlı idare alacağı tutarı toplamı 15.120.015,52 TL iken, Tablo 14’ de ayrıntısı verilen muhasebede kayıt altına alınan ilama bağlı idare alacağı toplam tutarı 17.041.464,74 TL olmaktadır. Arada 1.921.449,22 TL fark vardır ve denklik yoktur.

Sonuç itibariyle; İlama bağlı idare alacaklarına ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, ilama bağlı alacakları tahakkuk ettiren birim kayıtları ile uyuşmaması nedeniyle, muhasebedeki ilgili alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Sayıştay Raporunun 117'nci sayfasında 2018 yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetvelinin “N tahakkuk cetveli düzenlenmiş ilama bağlı idare alacağı toplam miktarı ile saymanlıkça kayıt altına alınan ilama bağlı alacakların denk olmadığı tespit edilmiştir denildikten sonra Tablo 13’de Dava Konusuna (ilama bağlı) göre “N-Tahakkuk Cetveli Düzenlenmiş İlama Bağlı İdare Alacağı Toplam Miktarı 15.120.015,52 TL olarak gösterilmiş ve dava konuları bölümünde de 13.950.191,49 TL olarak İki İhale Farkından Kaynaklanan (ilama bağlı) İdare Zararı Alacaklarına yer verildiği,

Ancak, Tablo 14’e gelindiğinde Tablo 13’de yer alan 15.120.015,52’lik toplam tahakkuk etmiş ilama bağlı idare alacağı içerisinde “İki İhale Bedel Farkından Kaynaklanan İdare Zararı Alacakları (ilama bağlı)”nın olduğu gözden kaçırılarak 128.01.01. ilamlı alacaklar sütununda iki ihale farkından kaynaklanan ilama bağlı idare zararı alacakları ifadesi yazılmamış

ancak Bölge Müdürlükleri bazında tek tek yazılan alacak miktarlarının içinde iki ihale bedel farkından kaynaklanan ilama bağlı alacak miktarlarının da aynen yer aldığı,

Hukuk Müşavirliğince Döner Sermaye Bütçesinde tahakkuk ve muhasebeleştirilmesi yapılan 28 Orman Bölge Müdürlüğünden gönderilen (Döner Sermaye) cetvellerin tekrardan kontrol edilmesi neticesinde dört bölge müdürlüğümüzden gönderilen cetvellerde “M-Devir ve 1-2-3-4. Dönemler İlama Bağlı İdare Alacağı Genel Toplamı (TL)”nda gösterilen alacak miktarlarının; “N-Tahakkuk Cetvel Düzenlenmiş İlama Bağlı İdare Alacağı Toplam Miktarı (TL)” sütunu ile “O-İlgili Muhasebe Birimince Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacağı Toplamı (TL)” sütunlarına tahakkuk ve muhasebe kayıtları yapılmasına rağmen aktarılmamasından kaynaklandığı, Hukuk Müşavirliğince 28 Orman Bölge Müdürlüğü cetvellerinin birleştirilmesi aşamasında da bu hususun gözden kaçırıldığı,

Bölge Müdürlüklerince hatanın düzeltilerek “N ve O” sütunlarının da doldurulduğu cetveller yeniden Hukuk Müşavirliğince birleştirilmiş olup Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına 06/02/2019 tarih ve 17073154-641.03.01.-E.262417 sayılı yazı ekinde gönderilen cetvel düzeltilerek “2018 yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacağı Cetveli” işbu yazı ekinde 2018 yılı ilama bağlı idare alacakların tahakkuk ve muhasebe kayıtlarının incelenmesinde nazara alınması için gönderildiği,

Mezkür cetvelin incelenmesi neticesinde görüleceği üzere “N-Tahakkuk Cetveli Düzenlenmiş İlama Bağlı İdare Alacağı Toplam Miktarı bu kez 17.559.145,42 TL olduğu, Muhasebe hesaplarının kayıt ve kontrolünün yapıldığı Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ile yapılan koordineli çalışma neticesinde; 128.01.01-İlamlı Alacaklar hesabında toplam 14.156.597,95 TL bulunduğu bu miktarda Artvin Orman Bölge Müdürlüğünce 128.01.01 İlamlı Alacaklara kaydedilmesi gerekirken sehven 138-Şüpheli Alacaklar hesabına kaydedilen 767.962,28 TL'nin ilave edilmesi ve Muğla Orman Bölge Müdürlüğünce 128.01.02-İlamsız Alacaklar hesabına alınması gerekirken sehven 128.01.01-İlamlı Alacaklar hesabına alınan 95.195,69 TL'nin çıkarılması neticesinde 128.01.01-İlamlı Alacaklar hesabında 16.829.364,54 TL'nin bulunduğu anlaşılmış olup Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ile Hukuk Müşavirliği arasında 2018 yılına ilişkin ilama bağlı alacak miktarı hususunda 2019 yılında mutabakatın sağlanmış olduğu ve hesaplama ile ilişkin tablonun ekte sunulduğu **Ek: (26-27)** ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında bulgu üzerine kurum tarafından hem Hukuk Müşavirliğince hem de Destek Hizmetleri Daire Başkanlığınca (Muhasebe) denetim esnasında tarafımıza sunulan bilgi ve belgeler yenilenerek bu kez aşağıdaki tabloda yer alan tahakkuk toplamları bildirilmiştir.

Bulguda olduğu gibi sonuç kısmında da kurum verilerine itibar edildiğinden 31.12.2018

tarihindeki bulgu konusu durumun yeni görünümünün aşağıdaki gibi olduğu anlaşılmıştır;

**Tablo 15:Hukuk Müşavirliği ve Muhasebe Kayıtlarına Göre İlama Bağlı Alacak Tutarını Kıyaslayan Son Durum Tablosu**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği Kayıtlarına Göre Tahakkuk Toplamı	128.01.01 İlama Bağlı Alacaklar	Mali Tabloyu Etkileyen Hata Tutarı-Fark
1	Adana	1.034.800,73	1.034.800,73	0,00
2	Sakarya	0,00	0,00	0,00
3	Amasya	298.859,78	298.859,78	0,00
4	Antalya	1.605.445,88	1.605.445,88	0,00
5	Ankara	146.817,47	146.817,47	0,00
6	Artvin	1.235.717,59	467.755,31	767.962,28
7	Balıkesir	878.270,67	878.270,67	0,00
8	Bolu	390.779,74	390.779,74	0,00
9	Bursa	464.059,04	464.059,04	0,00
10	Çanakkale	255.493,17	255.493,17	0,00
11	Denizli	405.102,52	405.102,52	0,00
12	Erzurum	45.928,62	45.928,62	0,00
13	Eskişehir	478.979,74	478.979,74	0,00
14	Giresun	161.399,94	161.399,94	0,00
15	İsparta	2.546,04	2.546,04	0,00
16	İstanbul	5.395.692,17	5.395.692,17	0,00
17	İzmir	276.922,29	276.922,29	0,00
18	K.Maraş	356.840,36	356.840,36	0,00
19	Kastamonu	807.867,29	807.867,31	-0,02
20	Mersin	505.345,71	505.345,71	0,00
21	Muğla	424.621,85	519.817,52	-95.195,67
22	Zonguldak	553.319,55	553.319,55	0,00
23	Kütahya	307.825,94	307.825,94	0,00
24	Konya	126.391,28	126.391,28	0,00
25	Kayseri	670.337,17	670.337,17	0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>16.829.364,54</b>	<b>16.156.597,95</b>	<b>672.766,59</b>

Son durumda yenilenen "2018 Yılı Döner Sermaye Toplam Tutarlarına Ait Muhasebe Kaydı Yapılan İlama Bağlı İdare Alacakları Cetveli" kaynak olmak üzere Hukuk Müşavirliği kayıtlarına göre kurum bütününde tahakkuk eden ilama bağlı idare alacağı toplamının 16.829.364,54 TL iken, muhasebede kayıt altına alınan ilama bağlı idare alacağı toplam tutarının 16.156.597,95 TL olduğu, arada bu kez 672.766,59 TL fark olduğu ve denklik olmadığı, her ne kadar bulgu üzerine aradaki farkın nedeni bulunarak telafi edilmiş olsa da, bu düzeltmenin 2019 yılında yapıldığı ve 2018 yılı mali tablolarını etkilemediği, mezkur raporumuzun da 2018 yılını ilgilendirdiği düşünüldüğünde;

İlama bağlı idare alacaklarına ilişkin olarak, tahakkuk kayıtlarının, ilama bağlı

alacakları tahakkuk ettiren birim kayıtları ile uyuşmaması nedeniyle, muhasebedeki ilgili alacak kayıtlarının kurumun gerçek mali yapısını yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

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

### **BULGU 1: Bazı Mesire Yerlerinde İş Süreçleri Ve Uygulamaların Yaygın Bir Şekilde Atlanması Ya Da İhmal Edilmesi Suretiyle Mevzuata Aykırı İşlem Tesis Edilmesi**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesine istinaden Orman Genel Müdürlüğü; mevkii ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkan vermek maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak yönetmekte ve gerektiğinde işletmektedir.

Mesire yerlerinin, kent ormanlarının ve ağaç parkı sahalarının ayrılması, korunması, işletilmesi ve işlettirilmesini sağlamak görevi Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir. 6831 sayılı Orman Kanunu, 05.03.2003 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mesire Yerleri Yönetmeliği ve 14.05.2015 tarih ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'ne göre bu faaliyetler yürütülmektedir.

Söz konusu mevzuatın bütünü incelendiğinde mesire yerlerinin yürütülmesi sürecinin beş temel aşamadan oluştuğu anlaşılmaktadır. Bunlar sırasıyla; ayrılma (1. Aşama), onama (2. Aşama), planlama/projelendirme, uygulama ve denetim aşamalarıdır.

Ayrılma aşamasında bir saha mesire yeri olarak teklif edilmekte ve kurum görüşleri alınmakta, onama aşamasında ilgili saha mesire yeri olarak Bakanlık Oluru ile tescil edilmekte, planlama ve projelendirme aşamasında; tescil edilen alanın dış sınır koordinatları ve hangi alanın ne için kullanılacağına işaretlendiği onaylı ilk planlar (mesire yerinin tipine göre alan kullanım planı ya da vaziyet planı ) hazırlanmakta, akabinde belirtilen yasal süreler içinde yönetim ve ziyaretçi kullanım tesislerini belirleyen, alt ve üst yapı tesislerinin uygulamalarına yer veren (mesire yerinin tipine göre gelişme, gelişim ve yönetim planı ya da vaziyet planı ) onaylı planlar hazırlanmakta ve bu planlara uygun olacak şekilde yapılacak olan tesislerin onaylı mimari uygulama projeleri hazırlanmaktadır. Uygulama aşamasında ise sahaya tesis yapılmaktadır. Sahada yapılacak yapı, tesis vb. faaliyetlerin yapılabilmesi için öncelikle



planlama ve projelendirme aşamasının tamamlanması gereklidir.

İlgili mevzuat gereği sahaya yapılacak yapı ve tesislerin, mesire yerinin tipine göre; gelişme, gelişim ve yönetim planı ya da vaziyet planının işaret ettiği yerlerde ve ölçülerde, her tesis için yapılmış ve onaylanmış olan mimari uygulama projelerine uygun olarak yapılmış olması gerekmektedir.

Son aşama denetim aşamasıdır. Bu aşamada mesire yerlerinde yapılacak yapı ve tesislerin plan ve projeye uygun olarak yapıp yapılmadığı bir komisyon tarafından en az yılda bir kez denetlenmekte ve durum tespiti yapılmaktadır.

Yapılan denetimlerimizde 8 Bölge Müdürlüğünde, düzenlenen denetim raporları analiz edilmiştir. Buna göre yukarıda sırasıyla yazılan bazı iş süreçlerinin atlanarak işlem tesis edilmesine izin verildiği görülmüştür.

**a) Gelişme, Gelişim ve Yönetim Planı olmadığı halde yapı, tesis yapılmasına izin verilen yerler olması.**

Bazı A ve B Tipi mesire yerlerinde Gelişim ve Yönetim Planı olmadığı halde yapı, tesis vb. faaliyetlerin yapıldığı görülmüştür.

Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin "Planlama, projelendirme ve uygulama" başlıklı 7'nci maddesine göre A ve B Tipi mesire yerinde gelişme planı ve plan raporlarının hazırlanacağı/hazırlattırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin "h" bendinde gelişme planı açıklanmıştır. Gelişme planı; mesire yerlerinin koruma-kullanma dengesi içerisinde, rekreasyonel kaynak değerlerinin sürdürülebilir kullanımını yönlendiren, diğer kaynak değerlerinin korunmasını şekillendiren, yönetim ve ziyaretçi kullanım tesislerini belirleyen, alt ve üst yapı tesislerinin uygulamalarına yön veren hali hazır durum üzerinde, ağaç röleve planını da ihtiva eden, uygun ölçekli planı ifade etmektedir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere gelişme planı, hangi yapı/tesis nereye nasıl yapılacağına ayrıntılı olarak planlandığı, uygulama aşamasına geçilmeden önceki hazırlanacak olan plandır.

Bu plan olmadan yapı ve tesislerin neler olduğu henüz belirlenip onaylanmadığı için A ve B Tipi mesire yerinde yapı ve tesis faaliyetlerine geçilemeyecektir. Aşağıdaki Tabloda Gelişme, Gelişim ve Yönetim Planı Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yapılan Yerler Listelenmiştir.

**Tablo 16: Gelişme, Gelişim ve Yönetim Planı Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yerleri Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İşletme Müdürlüğü	Mesire Yeri Adı	Tipi
1	Adana	Adana	Sarıçam-I	B
2	Amasya	Samsun	Çakırlar Korusu	B
3	Amasya	Samsun	Hasköy Korusu	B
4	Amasya	Samsun	Uğurlu	B
5	Amasya	Kargı	Uzunyurt	B
6	Amasya	İskilip	Elmabeli	B
7	Amasya	İskilip	Elmabeli	B
8	Ankara	Kırşehir	Çiçekdağı	B
9	Antalya	Antalya	<u>Anadolupark</u>	B
10	Antalya	Antalya	<u>Boğaçayı</u>	B
11	Artvin	Artvin	Atatepe	B
12	Artvin	Şavşat	Efkar Tepesi	B
13	Artvin	Şavşat	Yavuzköy	A
14	Balıkesir	Edremit	Çamlık	A
15	Balıkesir	Edremit	Paşalimanı	B
16	Bolu	Düzce	Çeltiklik	B
17	Bolu	Düzce	Cumayeri	B
18	Bolu	Düzce	Gümüşova	B
19	Bolu	Mudurnu	Harmantarla	B

Söz konusu sahalarda mevzuatın emrettiği gibi Gelişme, gelişim ve yönetim planı yaptırıldıktan sonra tesis yapılmasına müsaade edilmesi, uymayanlara ise gerekli yaptırımların yapılması gerektiği düşünülmektedir.

**b) Mimari uygulama projeleri olmadığı halde yapı ve tesis yapılan yerler olması.**

300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nin Mesire yerlerinde yapılacak yapı ve tesislere ait uygulama projeleri ve onayı" başlıklı 15'inci maddesinde;

*“Mesire yerleri uygulama projeleri orman işletme müdürlüğünce yapılacak veya yaptırılacaktır. Gelişim ve yönetim planlarının onayı sonrasında, gelişim ve yönetim planında öngörülen tesis ve ünitelerin taban alanı ve hmax yüksekliği gibi sınırlayıcı hükümlerine ve proje hazırlama teknik kaidelerine uygun olarak, ilgili meslek disiplinine haiz teknik elemanlarca 1/50 ölçeğinde uygulama projeleri yapılmalıdır. Uygulama projelerinde projenin bütünlüğünde bulunan tüm yapı malzemelerinin ayrıntılı olarak belirtilmiş olması zorunlu olup, belirtilen yapı malzemelerinin yapı konseptine uygunluğu idare tarafından değerlendirilip*

*uygun bulunmayan yapı malzemelerinin değiştirilmesi istenebilir. Projeye uygun olmayan yapı malzemesi kullanılması veya projede gösterilen yapı elemanlarının eksik yapıldığının tespiti durumunda toplam cari yıl kira bedelinin binde beş oranında günlük ceza uygulanır, bir ay içerisinde projeye uygun hale getirilmemesi durumunda sözleşme tek taraflı fesih edilir.” denilmektedir.*

Aynı şekilde “Mesire Yerleri İşletme Hakkının Kiraya Verilmesi İş Tıp Sözleşmesi” nin 18.1’inci maddesine göre; “*Tesisiz olarak kiraya verilecek olan yerlerde, Vaziyet/Gelişim/Gelişme ve Yönetim Planında belirtilen tesislerin yapımına başlanması için, işletmeci tarafından onaylı Uygulama Projelerinin yapılması*” gerektiği hüküm altına alınmıştır.

A ve B Tipi mesire yerinde Gelişim ve Yönetim Planı, C ve D Tipi mesire yerinde Gelişim ve Yönetim Planı veya Vaziyet Planı yapıldıktan sonra planında öngörülen tesis ve ünitelerin taban alanı ve en fazla yüksekliği gibi sınırlayıcı hükümlerine tabi kalmak üzere projenin bütünlüğünde bulunan tüm yapı malzemelerinin ayrıntılı olarak belirtildiği onaylı Mimari Uygulama Projelerinin hazırlanması gerekir.

Yapılan incelemede Mimari Uygulama Projeleri olmadan tesis yapılan ya da yapımına başlanılan yerler olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 17: Mimari Uygulama Projeleri Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yapılan Yerleri Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İşletme Müdürlüğü	Mesire Yeri Adı	Tipi	Açıklama
1	Adana	Osmaniye	Olukbaşı	A	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
2	Amasya	Çorum	Tokuşdağı	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
3	Amasya	İskilip	Elmabeli	B	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
4	Ankara	Ankara	Keçiören	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
5	Antalya	Antalya	Aksu	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
6	Antalya	Antalya	Anadolupark	B	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
7	Antalya	Antalya	Antalya Kent	D	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
8	Antalya	Antalya	Antalya Kent 3. Ş1	D	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
9	Antalya	Antalya	Antalya Kent 3. Ş2	D	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
10	Antalya	Antalya	Boğaçayı	B	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
11	Antalya	Antalya	Düden	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
12	Antalya	Antalya	Orfe	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
13	Antalya	Antalya	Teksarnıç	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.

14	Balıkesir	Bandırma	Saraylar	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.
15	Bursa	Bursa	Gorukle	C	Yapılan Tesislere Ait Onaylı Uygulama Projesi Yok.

Mevzuatın belirlediği sınırlar içinde kalarak iş süreçlerine uyulması, bir önceki aşama tamamlanmadan diğerine geçilmesine müsaade edilmemesi, uymayan işletmeciler için gerekli yaptırımların hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında; a)** Sarıçam-I, Çakırlar Korusu, Hasköy Korusu, Uzunyurt, Anadolupark ve Paşalimanı adlı 6 (altı) adet mesire yerinin denetim raporlarında Gelişim ve Yönetim Planlarının olmadığı raporlanmış olsa bile esasında olduğu söylemiş ve bunlara cevap ekinde yer vermiştir.

Uğurlu, Atatepe, Efkar Tepesi, Çeltiklik, Cumayeri ve Gümüşova adlı 6 (altı) adet mesire yerlerinin ise kamu kurumu olan belediyelere kiralanmış mesire yerlerinden olduğu, söz konusu mesire yerlerinin işletmecilerinin kamu kurumları olmasından ötürü planların hazırlanması için verilen talimatlara rağmen planların günümüze kadar hazırlanmadığı, ancak planların yapılması ve onaylanması için gerekli çalışmaların devam etmekte olduğu ve ilgili bölge müdürlüklerine işlemlerin gerçekleştirilmesi için talimat verildiği ifade edilmiştir.(Ek:18).

Elmabeli, 100. Yıl Atatürk Parkı (Çiçekdağı), Yavuzköy, Harmantarla ve Çamlık isimli 5 (beş) adet mesire yerinde ise eski mevzuatlara göre işlem tesis edildiği, mesire yerleri mevzuatına Gelişim Planı kavramının 2013 tarihli 296 sayılı Mesire Yerleri Tebliği ile, Gelişim ve Yönetim Planının ise 2015 tarihli 300 Sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği ile girdiği, A ve B tipi mesire yerlerinin 2011 yılında Orman Genel Müdürlüğüne devredildiği, bu tarihten önce kurulan A ve B tipi mesire yerlerinde bulunan yapı ve tesislerin o zamanın mevzuatlarına göre hazırlanmış ve yapılmış olduğu ifade edilmiştir.

Boğaçayı B tipi mesire yerinin ise sözleşmesini idare tarafından feshedildiği, şu an için işletmecisinin olmadığı, kiralama işlemlerinin yapılmasına müteakip gelişim ve yönetim planının yaptırılacağı söylenmiştir.

Son olarak genel bir değerlendirme ile incelemeye konu olan, Gelişim ve Yönetim Planı bulunmayan mesire yerlerinin tamamının pazarlık usulü ihale ile kamu kurumu olan belediyelere kiralanmış mesire yerlerinden olduğu ya da mevzuatın zorunlu tuttuğu 2015 tarihinden önce kurulan A ve B tipi mesire yerlerinden veya 2011 tarihinde mesire yerlerini

devir almadan önce yapılmış yerlerden olduğu özetlenmiştir.

Sonunda da tüm bölge müdürlüklerine işlemlerin eksiksiz ve mevzuatlara uygun olarak yapılması ve gerçekleştirilmesi için talimat verdiklerini ifade etmişlerdir. (Ek:18).

**b)** Tablo 17' de belirtilen mesire yerlerinden 11 adetinin tescil tarihinin 2010 ve öncesine ait olduğu, 2010 tarihine kadar mesire yerleri ile ilgili mevzuatlarda uygulama projelerinin yapılması gerekliliğine dair bir düzenlemenin bulunmamakta olduğu, bu nedenlerle bu mesire yerlerinde tesis edilen yapılara ait uygulama projelerinin bulunmadığı,

Diğer mesire yerlerinden; Gorukle mesire yerinin belediyeye kiralandığı, Boğaçayı mesire yerinin ise sözleşmesinin fesh edildiği,

Mesire yerlerinde yapılması planlanan yapı ve tesislerin, mimari projelerinin yapılması, yaptırılması ve onaylanması işlemleri idarenin(işletme müdürlüğü) kontrolüne ve bölge müdürlüklerinin onayına tabi olduğu, Genel Müdürlükçe kontrolünün yapılmasının, mevzuat gereği ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı, ancak Daire Başkanlığı tarafından onaylanan planların bölge müdürlüklerine resmi yazı ile gönderilmesi aşamasında; plan hükümlerine aynen uyulması, planda önerilen tüm yapı ve tesislerin uygulamaya aktarılmadan önce uygulama projelerinin bölge müdürlüklerince onaylanması gerektiği hususların talimatlanmakta olduğu,

Belirtilen mesire yerlerinde bulunan yapı ve tesislerin uygulama projelerinin yapılması ve aynı hataların tekrarlanmaması için bölge müdürlüklerine talimat verildiği (Ek:18). ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak a)** Sarıçam-I, Çakırlar Korusu, Hasköy Korusu, Uzunyurt, AnadoluPark ve Paşalimanı adlı 6 (altı) adet mesire yerinin 2018 yılı sonu itibariyle düzenlenen denetim raporlarında Gelişim ve Yönetim Planlarının olmadığı raporlanmış olsa bile cevap ekinde gönderildiğinden,

Elmabeli, 100. Yıl Atatürk Parkı (Çiçekdağı), Yavuzköy, Harmantarla ve Çamlık isimli 5 (beş) adet mesire yerinde eski mevzuatlara göre işlem tesis edilmiş olduğundan,

Boğaçayı B tipi mesire yerinin ise sözleşmesi iptal edilerek gereği yerine getirilmiş olduğundan bu yerler için denecek kalmamıştır.

Uğurlu, Atatepe, Efkar Tepesi, Çeltiklik, Cumayeri ve Gümüşova adlı 6 (altı) adet mesire yerinin ise kamu kurumu olan belediyelere kiralanmış olmasının mevzuatın gerekliliklerinin yerine getirilmesini ortadan kaldırmayacağından bu yerler için iş süreçlerine

uyulması, bir önceki aşama tamamlanmadan diğerine geçilmesine müsaade edilmemesi gerektiği, uymayan işletmeciler için ise gerekli yaptırımların hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**b)** Kurum cevabında bahsedilen 11 adet mesire yerinin tescil tarihi 2010 ve öncesine ait olduğu anlaşıldığından ve 2010 tarihine kadar mesire yerleri ile ilgili mevzuatlarda uygulama projelerinin yapılması gerekliliğine dair bir düzenleme bulunmadığından ve Boğaçayı mesire yerinin sözleşmesi fesh edilerek gereği yerine getirildiğinden toplam 12 adet mesire yeri için denecek kalmadığı,

Bunların dışında kalan 3 adet mesire yeri için ise Mimari Uygulama Projeleri Olmadığı Halde Yapı ve Tesis Yapılmasına izin verilmesi sebebiyle gerekli iş ve işlemlerin hayata geçirilmesi gerektiği ve idarenin bundan sonraki uygulamalarında mevzuatın emrettiği şekilde iş süreçlerine uyması gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Mesire Yerlerinde Alan Kullanım Planı/Vaziyet Planı Olmadan İhaleye Çıkkılan Veya 2018 Sonu İtibariyle Halen Onaylı Planı Olmayan Yerlerin Bulunması**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesi gereğince Orman Genel Müdürlüğü; mevkii ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkân vermek maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak yönetmekte ve gerektiğinde işletmektedir.

Mesire yerlerinin, kent ormanlarının ve ağaç parkı sahalarının ayrılması, korunması, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak görevi Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir. 6831 sayılı Orman Kanunu, 05.03.2003 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mesire Yerleri Yönetmeliği ve 14/05/2015 tarih ve 300 sayılı Mesire Yerleri Tebliği'ne göre bu faaliyetler yürütülmektedir.

28578 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin "Denetim" başlıklı 11'inci maddesine göre; mesire yerlerinde yapılacak yapı ve tesislerin plan ve projeye uygun olarak yapılıp yapılmadığı bir komisyon tarafından en az yılda bir kez denetlenmekte ve raporlanmaktadır. Bu raporlarda aynı zamanda mesire yerinin anlık durumu raporlanmış olmaktadır.

Yapılan denetimlerimizde 8 Bölge Müdürlüğünde düzenlenen denetim raporları analiz edilmiştir. Buna göre bazı mesire yerlerinin ihaleye çıkılmadan önce tamamlanması gereken onaylı ilk planları olmadan ihale edildiği görülmüştür.

İhaleye çıkılacak sahanın yerini ve genel hatları ile sınırlarını ve hangi alanların ne şekilde ve hangi maksatla kullanılacağına işaretlendiği ilk planlara “alan kullanım” veya “vaziyet” planı denmektedir.

05.03.2003 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mesire Yerleri Yönetmeliği’nin “Planlama, Projelendirme ve Uygulama” başlıklı 7’inci maddesinin ikinci bendinde; “A ve B tipi mesire yerleri için alan kullanım planı, C tipi mesire yerleri ve kent (şehir) ormanları (D Tipi) için ise vaziyet planının Bölge Müdürlüğü tarafından yapılacağı/yaptırılacağı ve Genel müdürlükçe onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

14.05.2015 tarih ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği’nin “İşletmecilik” başlıklı 21’inci maddesinin 3’üncü bendinde; “*mesire yerlerinde alan kullanım/vaziyet planı yapılmadan ve alanda yapılacak gelir getirici tesisler belirlenmeden ihaleye konu edilmeyeceği*” hüküm altına alınmıştır.

İlgili hüküm gereği ancak bu planlar yapıldıktan sonra bir mesire yeri ihale edilir. İşin doğası da bunu gerektirir. Çünkü ihale bedelinin belirlenmesinde temel unsurlardan biri olan kira bedelinin belirlenmesi, sahada yapılması planlanan gelir getirici tesislere, sahanın büyüklüğüne ve yerine bağlıdır. Bunun içinde ortada onaylı bir planın varlığı gereklidir.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda belirtilen yerlerdeki mesire yerlerinin gerekli onaylı planları olmadığı halde ihale edildiği ya da 2018 sonu itibariyle halen onaylı planları olmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 18: Onaylı Planı Olmadığı Halde İhaleye Çıkan Ya da 2018 Sonu İtibariyle Halen Onaylı Planı Olmayan Yerleri Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İşletme Müdürlüğü	Mesire Yeri Adı	Tipi	Açıklama
1	Adana	Osmaniye	Osmaniye Kent Ormanı	D	Yer Teslimi 17.02.2016. Vaziyet Planı Yok.
2	Amasya	Amasya	Kapaklı	C	Vaziyet Planı Yok.
3	Amasya	Amasya	Akinoğlu	C	Yer Teslimi 06.04.2015. Vaziyet Planı Yok.
4	Amasya	Niksar	Reşadiye Şehir Ormanı	D	Yer Teslimi 22.09.2017. Vaziyet Planı Yok.
5	Amasya	Samsun	Atakum	C	Vaziyet Planı Yok.
6	Amasya	Kargı	Uzunyurt	B	Yer Teslimi 24.04.2017.

					Onaylı Planı Yok.
7	Amasya	Kargı	Abdullah Yayılası	A	Yer Teslimi 13.12.2016. Onaylı Planı Yok,
8	Amasya	İskilip	Elmabeli	B	Onaylı Alan Planı Yok.
9	Ankara	Kırıkkale	Tokuşsultan	C	Vaziyet Planı Yok.
10	Antalya	Antalya	Kepez	C	Vaziyet Planı Yok.
11	Balıkesir	Edremit	Paşalimanı	B	Onaylı Plan Yok.

Mesire yerleri olarak onanan sahaların gerekli onaylı planları yapıldıktan sonra ihale edilmesi, ilgili mevzuat çıkmadan önceki dönemlerde ihale edilmiş olanlarda ise her ne kadar ihale edildiği dönemde yasal zorunluluk olmasa bile 2018 itibariyle halen eksik olan onaylı planların tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle; Osmaniye Kent Ormanının 2004 yılında tescil edildiği ve 2016 yılında Osmaniye Belediye Başkanlığına kiralandığı ve içerisindeki tesislerin en son kiralama zamanında mevcut olduğu, Kapaklı C tipi mesire yerinin 2011 yılında tescil edildiği, 2012 yılında o günün mevzuatına göre kiralandığı ve onaylı planının olduğu(Ek:14), Akınoğlu C tipi mesire yerinin 2002 yılında tescil edildiği ve içerisindeki yapı ve tesislerin kiralama işleminden önce, tescilinden sonra yapıldığı, Reşadiye Şehir Ormanının onaylı planının olduğu(Ek:15), Atakum C tipi mesire yerinin 2005 yılında tescil edildiği, 2010 yılında o günün mevzuatına göre Atakum Belediye Başkanlığına kiralandığı, Uzunyurt B tipi mesire yerinin onaylı planının olduğu(Ek:4), Abdullah Yayılası A tipi mesire yerinin onaylı planının olduğu(Ek:16), Elmabeli B tipi mesire yerinin 2005 yılında tescil edildiği, Daire Başkanlığı kayıtlarında onaylı planının olduğu( Ek: 17), Tokuşsultan C tipi mesire yerinin 2009 yılında tescil edildiği ve aynı yıl o günün mevzuatına göre Çatallı Köy Tüzel Kişiliğine kiralandığı, Kepez C tipi mesire yerinin 2011 yılında tescil edildiği ve aynı yıl o günün mevzuatına göre Kepez Belediye Başkanlığına kiralandığı, Paşalimanı B tipi mesire yerinin onaylı planının olduğu (Ek:9) anlaşılmaktadır.

Mesire yerlerinin onaylı planları olmadan ihaleye konu edilmemesi 2015 tarihli Mesire Yerleri Uygulama Tebliği ile mevzuata dahil edilmiş olup, bu tarihten önce yapılan kiralama işlemleri o günün mevzuatlarına göre gerçekleştirilmiştir.

Günümüze kadar planlarının yapılamadığı mesire yerleri ise belediye başkanlıklarına ve köy tüzel kişiliklerine kiralanmış olan mesire yerleri olup, bunların da planlarının hazırlanması ve onaylanması için Genel Müdürlüğe gönderilmesi talimatı bölge müdürlüklerine verilmiştir (Ek:18).



**Sonuç olarak** Denetim Raporlarında onaylı planı olmadığı raporlanmış olsa bile, kurum cevabında onaylı planı gönderilen mesire yerleri ile 2015 tarihli Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nden önce kiralanmış mesire yerleri için denecek kalmamıştır.

Belediye başkanlıklarına ve köy tüzel kişiliklerine kiralanmış olup günümüze kadar planları yapılmayan mesire yerlerinin ise, planlarının hazırlanması ve onaylanması için Genel Müdürlüğe gönderilmesinin sağlanması ve bundan sonraki mesire yeri kiralamalarında bu hususlara dikkat edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Mesire Yerleri Yönetim Ve İşletilmesinde Mevzuata Uyulmaması Ve Etkin Bir Denetim Yürütülmemesi**

Orman Genel Müdürlüğü 2018 yılı düzenlilik denetimi kapsamında, Ankara, İzmir ve Bolu Orman Bölge Müdürlüklerindeki bazı mesire yerlerinin sahada ve dosyası üzerinden yapılan incelemelerde, mesire yerindeki yapı ve tesislerde saha aşımı ve ilave tesisler yapılması, mesire yerlerinin vaziyet planlarına ve sözleşmelerine uygun olarak işletilmesi ve yönetimi ile bölge ve işletme müdürlüklerince yürütülen denetimlerin öngörülen mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesi ile 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi ve 15.07.2018 tarih ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334'üncü maddesinde, Orman Genel Müdürlüğüne toplumun çeşitli dinlenme, eğlenme spor ihtiyaçlarını karşılamak, yurdun güzelliğine katkı sağlamak ve turistik hareketlere imkan vermek amacıyla orman mesire yerleri olarak ayırıp, yöneteceği, işleteceği veya işlettirebileceği hükme bağlanmıştır.

Kanunun bu hükmüne istinaden de Orman Genel Müdürlüğüne Mesire Yerleri Yönetmeliği ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği yürürlüğe konulmuştur.

Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin 5'inci maddesi 2'nci fıkrasında "*mesire yerlerinde gerekli yapı ve tesislerin, doğa ile uyumlu, tercihen taş veya ahşap malzemedен zemin ve kullanılabilir çatı katı dışında tek katlı olacak şekilde Genel Müdürlükçe belirlenen esaslara uygun olarak yapılacağı*", 10'uncu maddesi 1'inci fıkrası d bendinde "*Mesire yerlerinde Genel Müdürlükçe onaylanacak ek proje ile yapılan ve gelir getirici özellik taşıyan tesislerin maliyet bedelinin % 2'sinin yıllık kiraya ilave edileceği*" ve 11'inci maddesinde de "*mesire yerlerinde yapılacak yapı ve tesislerin plan ve projeye uygun olmadığı, saha bakımı, koruma ve temizlik*

*hizmetleri ile vatandaşa verilen hizmetlerin yeterli olup olmadığının bölge müdürlüğünce denetleneceği veya denetletirileceği ve ayrıca mesire yeri faaliyete geçtikten sonra de Şube Müdürünün başkanlığında oluşan komisyon tarafından yılda en az bir defa denetleneceği” hükme bağlanmıştır.*

Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin uygulamaya yönelik hükümlerine açıklık getirmek üzere çıkarılan 300 sayılı Tebliğin 5'inci maddesi 3'üncü fıkrasında “ *Mesire yerlerinde gerekli yapı ve tesisler, idarenin ve ziyaretçilerin zaruri ihtiyaçlarını karşılayacak olan taban alanı 250 metrekareyi ve bir bodrum kat ve çatı arası hariç zemin ve bir normal katı geçmeyecek şekilde planlanan yapılar, gelişim ve yönetim planlarına ve de bu tebliğde belirlenen esaslara uygun olarak yapılır. Bu alanlar ve için imar planı şartı aranmaz.*”

Denilmektedir.

Tebliğin 21'inci maddesi 7'nci fıkrası “ *Mesire yerleri girişlerinde ziyaretçilerden giriş ücreti talebinde bulunulamaz.*” 42'nci maddesinde ise “*İşletmecinin mesire yeri üzerinde tesis ettiği ve toplumun istifade edebileceği spor oyun sahaları, estetik, sağlık ve dinlenme gibi faaliyetleri ile mesire yerine giriş ve otopark için, herhangi bir bedel talep ve tahsil edilmeyecektir.*”

Hükmüne haizdir.

Mesire Yerleri Yönetmeliği ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nde mesire yerlerindeki yapı ve tesislerin taban alanı 250 metrekareyi ve bir bodrum kat ve çatı arası hariç zemin ve bir normal katı geçmeyecek şekilde planlanacağı, mevcut tesislere ilave tesisler için ilgili orman idaresinden izin alınmak ve vaziyet planına işlenmek suretiyle bu değişikliğin gerçekleştirilebileceği, ilave tesisler için tesislerin maliyet bedelinin % 2'sinin kira bedeline ilave edileceği, mesire yerlerinde giriş ve otopark ücreti alınmayacağı ve mesire yerlerinin bakımı, korunması, temizliği ve mevcut tesisler itibariyle vaziyet planına uygun olarak yönetimi ve işletilmesiyle ilgili olarakta orman idaresi tarafından yılda iki defa denetime tabi tutulacağı hükme bağlanmıştır.

Ankara, İzmir ve Bolu Orman Bölge Müdürlüklerine bağlı bazı orman mesire yerleri sahada dosyasıyla birlikte incelenmiştir. Bu mesire yerlerindeki incelemelerimizde; mesire yerindeki bina ve tesislerin vaziyet planlarına uygun olmadığı, kır lokantası veya kır kahvesi olarak işletilen mevcut tesislerin yan taraflarından, teras bölümlerinden üstleri kapatılarak ilave kapalı alan kazanıldığı, mevcut tesislere ilave yeni tesis ve konaklama yerleri açıldığı, bazı

mesire yerlerinde giriş ücreti ve otopark ücreti alındığı ve orman idaresince tanzim edilen denetim raporlarında da bu hususlar tutanağa bağlanarak vaziyet planının mevcut duruma uygun hale getirilmesi ve ilave tesisler için kira bedeli güncellemesi bakımından bir girişimde bulunulmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; mesire yerindeki yapı ve tesislerde saha aşımı ve ilave tesisler yapılması, mesire yerlerinin vaziyet planlarına ve sözleşmelerine uygun olarak işletilmesi ve yönetimi ile bölge ve işletme müdürlüklerince yürütülen denetimlerin, aşağıdaki tabloda daha ayrıntılı görüleceği üzere, öngörülen mevzuata uygun olmadığı ve kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

**Tablo 19: Mesire Yerleri İşletilmesi ve Denetimindeki Mevzuata Uygun Olmayan Hususlar**

<b>Orman Bölge Müdürlüğü İşletme Müdürlüğü</b>	<b>Mesire Yerinin adı</b>	<b>Mesire yerinde karşılaşılan mevzuata aykırı hususlar</b>
Ankara Orman Bölge Müdürlüğü Ankara Orman İşletme Müdürlüğü	Beşikkaya Kent Ormanı D Tipi Mesire Yeri	-Mesire sahasına mesire dışından işgal, -Giriş ve otopark ücreti alınması, -Denetim raporlarında yukarıda belirtilen hususlara değinilmemesi
İzmir Orman Bölge Müdürlüğü Manisa Orman İşletme Müdürlüğü	Manisa Kent Ormanı D Tipi Mesire Yeri	- Kır lokantasında taşma olması, - Denetim raporlarında yukarıda belirtilen hususlara değinilmemesi ve vaziyet planında değişiklik yaptırılmaması
İzmir Orman İşletme Müdürlüğü	Seyirtepe C Tipi Mesire Yeri	-Kır lokantası ve yağmur barınaklarında taşma olması, -Denetim raporlarında yukarıda belirtilen hususa değinilmemesi ve vaziyet planında değişiklik yaptırılmaması

Bolu Orman Bölge Müdürlüğü Seben Orman İşletme Müdürlüğü	Solaklar A tipi Mesire Yeri	-8 adet ahşap bungalov ev bulunması gereken tesiste izinsiz olarak ayrıca 3 adet kaya evi açılması, -Mevcut tesisin teras ve satış ünitesi düşünülen kısmın izinsiz olarak genişletilmesi ve bunun vaziyet planına işlenmemesi, -Denetim raporlarında yukarıda belirtilen hususlara değinilmemesi ve vaziyet planında değişiklik yaptırılmaması
---	-----------------------------	---

***Kamu idaresi cevabında;*** Ankara İli Beşikkaya Kent Ormanı, Manisa Kent Ormanı, İzmir İli Seyirtepe C tipi mesire yeri ve Bolu İli Solaklar A tipi mesire yerinde mevcut yapı ve tesislerin ve uygulamaların öngörülen mevzuata uygun olmaması konusunda Bölge Müdürlüklerince gerekli incelemelerin ve mevzuat dahilindeki işlemlerin yapılması için talimat verildiği belirtilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında, bahsi geçen mesire yerlerindeki mevzuata aykırı hususların Bölge Müdürlüklerince incelenerek mevzuat dahilinde gerekli işlemlerin yapılması talimatı verilmiş olsa da,

Orman Genel Müdürlüğü yönetimindeki mesire yerlerindeki uygulamaların Mesire Yerleri yönetmeliği ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nde açıklanan esaslara göre yürütülmesi, mesire yerlerindeki yapı ve tesislerin taban alanının 250 metrekareyi geçmeyecek şekilde planlanacağı, mevcut yapı ve tesislere ilave yapı ve tesisler için önceden ilgili orman idaresinden izin alınacağı ve vaziyet planına işlenmek suretiyle bu değişikliğin gerçekleştirilebileceği, ilave tesisler için maliyet bedelinin %2'sinin kira bedeline ekleneceği, mesire yerlerine girişte otopark ücreti ve giriş ücreti alınmayacağı ve mesire yerlerinin yılda iki defa denetime tabi tutulacağı açıkça hükme bağlandığı halde,

Yerinde ve dosyası üzerinde yapılan incelemelerde hem Yönetmelik hem de Tebliğ hükümlerine uyulmadığı kaldı ki buraların yılda iki defa yapılan denetim raporlarının prosedür gereği düzenlendiği, tespit ettiğimiz hususların düzeltilmesi yönünde hiç bir girişimde bulunulmadığı, dolayısıyla mesire yerleri yönetim ve işletilmesinde öngörülen mevzuata uyulmadığı ve mevcut uygulamanın kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 4: Bazı Mesire Yeri Sahalarında Onaylı Planda Yer Almayan Yapı/Tesislerin Bulunması**

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 25'inci maddesine istinaden Orman Genel Müdürlüğü; mevki ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkan vermek maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak yönetmekte ve gerektiğinde işletmektedir.

Mesire Yerleri Yönetmeliği'nin Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin "h" bendinde; *"Gelişme planı; mesire yerlerinin koruma-kullanma dengesi içerisinde, rekreasyonel kaynak değerlerinin sürdürülebilir kullanımını yönlendiren, diğer kaynak değerlerinin korunmasını şekillendiren, yönetim ve ziyaretçi kullanım tesislerini belirleyen, alt ve üst yapı tesislerinin uygulamalarına yön veren hali hazır durum üzerinde, ağaç röleve planını da ihtiva eden, uygun ölçekli planı..."*,

"ö" bendinde ise; *"Vaziyet planı: Mesire yerlerinin koruma-kullanma dengesi içerisinde hali hazır durum üzerinde, hangi alanların ne şekilde ve hangi maksatla kullanılacağına veya korunacağına özel işaretler ile gösterildiği, dış sınır alanı koordinatlandırılmış planları..."*

İfade ettiği belirlenmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Planlama, projelendirme ve uygulama" başlıklı 7'inci maddesinde; *".....A ve B tipi mesire yerleri için alan kullanım planı, gelişme planı ve plan raporları bölge müdürlüğü tarafından yapılır veya yaptırılır ve Genel Müdürlükçe onaylanır."*

*C tipi mesire yerleri ve kent (şehir) ormanları için vaziyet planı bölge müdürlüğü tarafından yapılır veya yaptırılır ve Genel Müdürlükçe onaylanır. Gerektiği hallerde C tipi mesire yerleri ve kent (şehir) ormanları için de bölge müdürlüğü alan kullanım planı ve/veya gelişme planı ve plan raporlarını yapabilir veya yaptırabilir. Bu planlar, Genel Müdürlükçe onaylanır."*

denilmekte,

300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nin "Mesire yeri plan yapım esasları" başlıklı 7'inci maddesinde; *"A ve B tipi mesire yerlerinde, 1/500, 1/1000 veya 1/2000 ölçekli*

*alan kullanım planı, gelişim ve yönetim planı ve plan raporu, ilgili teknik şartnamesine (Ek-3) uygun olarak hazırlanacaktır. Şehir ormanlarında 1/500,1/1000 veya 1/2000 ölçekli vaziyet planı, gelişim ve yönetim planı ve plan raporları, C tipi mesire yerlerinde ise 1/500, 1/000 ölçekli veya 1/2000 ölçekli vaziyet planı, gelişim ve yönetim planı ilgili teknik şartnamesine (Ek 4) uygun olarak bölge müdürlüğünce yapılacak veya yaptırılacaktır. İşletme müdürlüğünce hazırlanarak bölge müdürlüğünce uygun görülen vaziyet planı, alan kullanım planı ve gelişim ve yönetim planı ile plan raporu onaylanmak üzere Genel Müdürlüğe gönderilecektir.” denilmektedir.*

Vaziyet planı ve gelişme planı, hangi yapı/tesisın nereye nasıl yapılacağıının ayrıntılı olarak planlandığı belirleyici ve sınırlayıcı planlardır. Bu planlarda yer almayan bir yapı/tesis saha içine yapılamaz ve yapılan yapı/tesislerin bu planlarda belirtilen sınırlamalara uygun olması gerekir.

A ve B Tipi mesire yerinde Gelişim ve Yönetim Planı, C ve D Tipi mesire yerinde Gelişim ve Yönetim Planı veya Vaziyet Planı yapıldıktan sonra planında öngörülen tesis ve ünitelerin taban alanı ve en fazla yüksekliği gibi sınırlayıcı hükümlerine tabi kalmak üzere gerekli projeler hazırlandıktan sonra plan ve projelerde belirlenmiş yapı ve tesislerin yapımına başlanmaktadır.

8 Bölge Müdürlüğünde düzenlenen denetim raporlarının analiz edilmesi suretiyle, onaylı planda yer almayan yapı/tesislerin bulunduğu mesire yerleri tespit edilmiştir.

**Tablo 20: Onaylı Projede Olmayan Yapı/Tesislerin Bulunduğu Yerleri Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	İşletme Müdürlüğü	Mesire Yeri Adı	Tipi	Açıklama
1	Adana	Adana	Sarıçam-I	B	Onaylı Planda Öngörülmeven 'Elektrik Trafosu' nun Sahada Mevcut Olduğu Raporlanmıştır.
2	Adana	Adana	Sarıçam-İı	B	Yapılan tesislerin onaylı plana uygun olmadığı raporlanmıştır.
3	Adana	Karaisalı	Yerköprü	A	Bir adet 80 kişilik taht onaylı planda yer almamaktadır.
4	Adana	Karaisalı	Adnan Menderes Posta Yolu	C	Onaylı planda öngörülmediği halde sahada mevcut olan tesisler raporlanmıştır (8 adet pergola, 1 adet bufe)
5	Adana	Karaisalı	Karapınar	C	Onaylı planda yer almayan tesis mevcudiyeti raporlanmıştır (5 adet piknik ünitesi)
6	Amasya	Amasya	Amasya Üniversitesi	C	Onaylı Planda Yer Almayan Tesisler var; Kır Lokantası, 20 Masa, Otopark

7	Amasya	Amasya	Ziyaret Barajı	C	Vaziyet planına uymayan tesisler var: kır lokantası,25 kamelya, 30 masa, otopark, çocuk oyun alanı, vaziyet planına göre eksik tesis var: 1 adet yağmur barınağı, çeşmeler,36 seyir terası
8	Amasya	Amasya	Amasya Dsi Üstü	C	Onaylı Planda Yer Almayan Tesisler var; Kır Lokantası Ve Çocuk Oyun Alanı, Eksik Tesisler: Koşu Parkuru, Kafeterya. Sözleşmeye Göre İşletmeci Yapacak.
9	Amasya	Amasya	Amasya Kalesi	C	Onaylı planda olmayan tesisler sahada mevcut; kır gazinosu, seyir terası, çocuk oyun alanı
10	Amasya	Amasya	Aydınca Böke	C	Onaylı planda belirlenmiş tesislerin dışında tesisler var.
11	Amasya	Amasya	Güzeltepe	C	Onaylı planda yer almayan tesisler sahada mevcut; kır lokantası fırın,4 kamelya, seyir terası.
12	Amasya	Samsun	Hürriyet	C	Vaziyet planına göre yapılması gereken yağmur barınağı yapılmamış yerine planda olmayan 15 masa yapılmış.
13	Amasya	Çorum	Tokuşdağı	C	Tesiste onaylı plandan hariç 1 kır gazinosu ve 20 masa mevcut.
14	Amasya	Çorum	Oğuzlar Obruk Barajı Sahil Kenarı	C	Vaziyet planındaki tesislerde farklı(eksik-fazla) tesis var
15	Ankara	Ankara	Karakaya	C	Onaylı plana uygun olmayan tesisler var.
16	Antalya	Antalya	<u>Antalya Kent</u>	D	Vaziyet planında olmayan ve planda olsa bile farklı yerlerde olan tesisler var.
17	Antalya	Antalya	<u>Antalya Kent 3. Ş1</u>	D	Vaziyet planında olmayan ve planda olsa bile farklı yerlerde olan tesisler var.
18	Antalya	Antalya	<u>Antalya Kent 3. S2</u>	D	Vaziyet planında olmayan ve planda olsa bile farklı yerlerde olan tesisler var.
19	Antalya	Antalya	<u>Belenbaşı</u>	C	Onaylı plana uygun olmayan ve eksik olan tesisler var
20	Antalya	Antalya	<u>Güzeloba</u>	C	Vaziyet Planı İle Mevcut Tesislerin bazıları uymuyor.
21	Antalya	Antalya	<u>Kepezbaşı</u>	C	Onaylı plandaki spor alanı ve büfe yok. Olan tesisler onaylı plana uygun değil. Proje ile sahadaki tesisler uyumlu değil. Kır lokantası market olarak işletiliyor.
22	Antalya	Antalya	<u>Teksarnıç</u>	C	Uygulama projesi onaylanmadan tesis yapılmakta ve bu tesisler mevcut uygulama projesine uymuyor.
23	Antalya	Antalya	<u>Yeşilbayır</u>	C	Onaylı plana uygun olmayan ve onaylı planda olmayan tesis var. Sahanın bir kısmını özel bir okul kullanıyor.
24	Bolu	Düzce	Muncurlu	C	İlave tesisler var.
25	Bolu	Gölyaka	Toptepe	A	Uygulama projesi, g ve y planına uygun olmayan tesisler var
26	Bursa	Bursa	Gorukle	C	Tesisler onaylı plana uygun değil ve uygulama projeleri yok.

Tabloda görüldüğü üzere 26 adet mesire yerinde onaylı planlarda yer almayan yapı/tesis bulunmaktadır. İşletmecilerin onaylı planda yer alan sınırlamalara uymasının sağlanması, denetim raporlarında yer alan hususların defaten raporlanmasına karşın aynı durumun devam

ettiği yerlerde ise gerekli yasal sürecin başlatılması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle; Tablo 20' de yer alan onaylı projede olmayan yapı/tesislerin bulunduğu mesire yerleri incelendiğinde;

Bazı mesire yerlerinde onaylı planda olmadığı halde mevcut olan tesislerden bahsedildiği, Elektrik trafosu ve masa gibi tesislerin planlarda gösterilmesi gerekliliğine dair bir düzenlemenin bulunmamasından kaynaklı olarak bu gibi durumlarla karşılaşılabildiği,

Bunların dışında onaylı planlarda olmayan tesislerin mevcudiyeti ve planda olup da plan hükümlerine uygun olmayan tesisler ile ilgili olarak bölge müdürlüklerine gerekli incelemelerin ve mevzuat dahilinde işlemlerin yapılması için talimat verildiği (Ek:18) ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurumun kendi denetim raporlarında söz konusu tesislerin onaylı plana uymadığı raporlanmış olduğundan, bulguda adı geçen mesire yerlerinde İşletmecilerin onaylı planda yer alan sınırlamalara uymasının sağlanması, denetim raporlarında yer alan hususların defaten raporlanmasına karşın aynı durumun devam ettiği yerlerde ise gerekli yasal sürecin başlatılması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 5: Mesire İzin Saha Vaziyet Planlarının Sayısal Hale Getirilmemesi**

Mesire izin sahalarında vaziyet planlarının sayısal hale getirilmediği görülmüştür.

Kurumda risk alanı olarak da seçilen mesire izin sahalarının vaziyet planlarına yönelik incelemeler için Sayıştay Başkanlığı'nca 10.01.2019 tarihinde Orman Kanunu'nun 25'inci Madde ve Ek 13'üncü Madde kapsamında OGM tarafından mesire faaliyetleri ile ilgili verilen izinlerin her bir Bölge Müdürlüğünden en yüksek izin sahasına sahip ilk 20 mesire izni olmak üzere toplam beşyüzseksen iznin; en az Bölge Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, izin sahibi, izin türü, varsa aynı izne ait diğer izinler ve bunların türleri, her bir izin türüne ait vaziyet planını içeren .kml veya .kmz formatında istenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğünden istenen veriler 28.2.2019 tarihinde Sayıştaya gönderilmiştir. Kurumdan gelen verilerin tümü değerlendirilerek güncel uydu görüntüleriyle karşılaştırılarak aşağıdaki Tablo 21'de düzenlenmiştir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde; mesire izin sahalarına ait veriler .kml, .kmz, .ncz, .dwg, .pdf, .tif, .jpg, .shp, .excel, .docx, .png gibi formatlarında gelmiştir. Giresun Bölge Müdürlüğünden gelen verilerin ikisi açılmamıştır. Birçok bölge ise izin türünü belirtilmemiş bazı bölgelerde ise mesire izin türlerinin bir kısmı belirtilmiş bir kısmı ise belirtilmemiştir.



Toplam 1.514 mesire izin sahalarından istenen 560 sahaya karşılık 502'si ile ilgili bilgilerin geldiği, gelen sahalardan 500'ünün kullanılabilir olduğu anlaşılmıştır. 500 izin sahası üzerinde yapılan CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi-Google Earth Pro) uygulamaları ile mesire izin sahalarının tümünde sınırların belirlenmiş olduğu ancak 441 sahada ise vaziyet planlarının olmadığı anlaşılmıştır.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucu;

Orman Kanunu'nun 25'inci Madde ve Ek 13'üncü Madde kapsamında OGM tarafından mesire izin sahalarına ait bölge müdürlüklerinden .kml olarak istenen verilerin kullanılabilmesine yönelik bölgeler arası standart bir yapıya sahip olmadığı,

Mesire izin sahalarına ait sınırların sayısallaştırılarak .kml dönüştürüldüğü ancak vaziyet planlarına sayısal verilerin çoğunluğu raster (pdf, tif, jpeg, png) formatında diğer bir kısmı ise .ncz, .dwg, .shp, .excel, .docx formatlarında geldiği ve kullanılmadığı,

Mesire izin sahalarının yıllık denetimlerine ilişkin vaziyet planlarının sayısal olup olmadığına dair herhangi düzenleme olmadığı dolayısıyla denetimlerde konunun ele alınmadığı,

Mesire izin sahalarının vaziyet planlarının ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı kontrol edilmediği, görülmüştür.

Sonuç olarak, 441 mesire izin sahasına ait vaziyet planlarının sayısallaştırılmadığı, dolayısıyla mesire izin sahalarının tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği ve kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

**Tablo 21: Mesire İzin Alanlarının Vaziyet Planları İle İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu**

Orman Bölge Müdürlüğü (OBM)	Mesire Sayısı	KML formatında istenen Mesire Alanı Sayısı	Bakılan Mesire Alanı sayısı	Sınırı Olan Mesire Alanı Sayısı	Vaziyet Planı Olmayan Mesire Alanı Sayısı	İstenen Veri Formatı	Gelen Veri Formatları
Adana OBM	28	20	17	17	17	kml veya kmz	.kml ve Raster (pdf)
Amasya OBM	69	20	22	22	22	kml veya kmz	.kml ve kmz
Ankara OBM	32	20	15	15	15	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf)
Antalya OBM	141	20	21	21	21	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf) ve ncz
Artvin OBM	15	20	10	10	6	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf, jpg) ve ncz
Balıkesir OBM	19	20	16	16	16	kml veya kmz	.kml, Raster (pdf, jpg) ve ncz
Bolu OBM	45	20	23	23	6	kml veya kmz	.kml
Bursa OBM	96	20	20	20	18	kml veya kmz	.kml
Çanakkale OBM	26	20	17	17	17	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf) ve ncz
Denizli OBM	52	20	16	16	13	kml veya kmz	.kml

Elazığ OBM	21	20	17	17	16	kml veya kmz	.kml, kmz ve Raster (pdf)
Erzurum OBM	28	20	13	13	13	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (jpg) ve ncz
Eskişehir OBM	36	20	18	18	18	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf, jpeg)
Giresun OBM	48	20	18	16	15	kml veya kmz	.kml ve kmz
Isparta OBM	32	20	18	18	18	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf, jpeg)
İstanbul OBM	169	20	25	25	25	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf, jpg) ve ncz
İzmir OBM	93	20	21	21	19	kml veya kmz	.kml, kmz ve Raster (pdf)
Kahramanmaraş OBM	46	20	22	22	22	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf)
Kastamonu OBM	33	20	12	12	12	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf, jpeg), ncz, dwg ve excel
Kayseri OBM	13	20	13	13	12	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf, jpeg), ncz, dwg, shp, docx ve excel
Konya OBM	52	20	22	22	19	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf, jpg, tif, png), ncz, dwg, shp, docx ve excel
Kütahya OBM	14	20	14	14	14	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf)
Mersin OBM	33	20	20	20	18	kml veya kmz	.kml, kmz ve Raster (pdf, jpg, tif, png), excel
Muğla OBM	92	20	22	22	20	kml veya kmz	.kml, kmz
Sakarya OBM	168	20	21	21	21	kml veya kmz	.kmz ve Raster (pdf)
Şanlıurfa OBM	16	20	9	9	8	kml veya kmz	.kml, kmz, ncz ve dwg
Trabzon OBM	53	20	20	20	2	kml veya kmz	.kml, kmz ve Raster (pdf)
Zonguldak OBM	44	20	20	20	18	kml veya kmz	.kml, kmz, Raster (pdf), excel, shp, ncz,
<b>Toplam</b>	<b>1.514</b>	<b>560</b>	<b>502</b>	<b>500</b>	<b>441</b>		

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, “Mesire yerleri kuruluş dosyası hazırlanması aşamasında mesire yerinin sınırlarına ait koordinat değerlerinin dosya içerisinde bulunması mevzuat dahilinde bir zorunluluk olduğunu, bu nedenle mesire yerine ait planlar hazırlanırken çeşitli yazılımlarda çalışmalar yapıldığını, bunun sonucunda planlar sayısal olarak hazırlandığını, ancak özellikle 2011 yılından önce kuruluşu yapılmış olan bazı mesire yerlerinde planların sayısal halde üretilmemesinden kaynaklı olarak bu tür sıkıntılar yaşanabildiğini, bu sorunların aşılması için bölge müdürlüklerine talimat verildiğini ve tüm mesire yerlerinin planlarının sayısal hale getirilmesinin sağlanacağı” ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurumda, Orman Kanunu 25’inci madde ve Ek 13’üncü Madde kapsamında çıkan Mesire Yerleri Yönetmeliği kapsamında 2014 yılında çıkan “Mesire Yerleri Uygulama Tebliği” ile ilgili olarak mesire yerlerine ait sınırların çok az bir kısmının ve vaziyet planlarında ise büyük bir çoğunluğunun X-Y koordinat değerlerini içeren sayısallaştırılmaların yapılmadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 6: Bazı Yayla Alanlarında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen Yasal Süre İçinde Kiracı Tespiti Yapılmayarak Gelir Kaybına Neden Olunması**

6831 sayılı Orman Kanunu’nun 17’nci maddesinde; Devlet ormanlarında 31.12.2011 tarihinden önce toplu yerleşimin bulunduğu; yaylak ve otlak olarak kullanılan alanlar içindeki yerler ile yılın belirli dönemlerinde geleneksel yaylacılık maksadıyla yerleşim yeri olarak kullanılan alanların kullanım bütünlüğü de dikkate alınarak Orman Genel Müdürlüğüne tespit

edileceği;

Tespit edilen bu alanlardan uygun görülenlerin Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yayla alanı olarak ilan edileceği,

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

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

Bu alanlardaki bina ve tesislerin kullanıcılarının orman idaresince tespit edileceği, kullanıcısı tespit edilen bina ve tesislerin vaziyet planına göre kullanıcısına, tespit tarihinden itibaren bir yıl içinde talebi hâlinde rayiç bedel üzerinden 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilebileceği, kullanıcıları tarafından kiralanmayan bina ve tesislerin ise yıkılacağı;

Devlet Ormanlarındaki Yayla Alanlarının Tespiti ve İdaresi Hakkında Yönetmeliğin “Kiralanan bina ve tesisler” başlıklı 19’uncu maddesinde ise; yayla alanındaki bina ve tesislerden, kullanıcısı tespit edilemeyenler ile kullanıcısı tespit edilenlerden kullanıcısı tarafından kiralanmayanların tespit tarihinden itibaren bir yıl içerisinde yıkılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, OGM den alınan 2016 yılı verileri ile 2018 yılı verilerinin kıyaslanması neticesinde; 2016 yılında kullanıcı tespiti yapıldığı halde, 2018 yılında (üzerinden iki yıl geçmesine rağmen) halen kiralanamayan, buna karşılık yıkılmamış olan binalar tespit edilmiştir.

2016 yılına ait “İlan Edilen Yayla Alanları Durum Cetveli” ne göre 31.12.2016 itibarıyla kullanıcı tespiti yapılan bina ve tesis sayısı toplamı 12.003 adettir. Buna karşılık kullanıcı tespiti yapıldığı halde kiralama yapılamayan bina ve tesis sayısı toplamı 6.243 adettir. 2018 yılına ait “İlan Edilen Yayla Alanları Durum Cetveli” incelendiğinde; 31.12.2018 itibarıyla, 2016 yılında kullanıcısı tespit edildiği halde kiralama yapılamayan buna karşılık yönetmelikteki “kullanıcısı tarafından kiralanmayanların tespit tarihinden itibaren bir yıl içerisinde yıkılacağı” hükmünün uygulanmadığı bina ve tesis sayısı toplamının 3.437 adet olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu

durum aşağıdaki 2016 Yılında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen, 2018 Yılı Sonu İtibariyle Kiracı Tespiti Yapılmayan Bina Ve Tesislerin Sayısını Bölgeler İtibariyle Gösterir Tabloda bölgeler itibariyle özetlenmiştir.

Kullanıcı tespiti yapılan bina ve tesislerin kiralanarak gelir kaybının önüne geçilmesi gerektiği, kullanıcılarına kira sözleşmesi imzalatılmayan yerlerde ise yasal süresi geçtikten sonra gerekli hükümlerin yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Tablo 22: 2016 Yılında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen, 2018 Yılı Sonunda Kiracı Tespiti Yapılmayan Bina ve Tesislerin Bölgeler İtibariyle Sayısını Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	31.12.2016 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapılan Bina ve Tesis Sayısı	31.12.2016 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapıldığı Halde Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı	31.12.2017 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapılan Bina Sayısı	31.12.2017 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapıldığı Halde Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı	31.12.2018 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapılan Bina Sayısı	31.12.2018 İtibariyle Kullanıcı Tespiti Yapıldığı Halde Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı	Yönetmelik Hükmünün Yerine Getirilmediği Bina ve Tesis Sayısı
1	Adana	7734	3865	8.842	2.619	8987	2106	2106
2	Adapazarı	977	761	977	166	977	169	166
3	Amasya	341	341	341	202	341	235	202
4	Ankara	23	23	23	18	23	18	18
5	Antalya	104	68	102	32	97	32	32
6	Artvin	57	49	57	8	44	8	8
7	Balıkesir	174	174	174	15	174	15	15
8	Bolu	1176	714	1.174	361	1186	423	361
9	Bursa	40	19	40	2	40	1	1
10	Erzurum	193	193	193	102	193	140	102
11	Eskişehir	171	171	171	171	171	171	171
12	Giresun	0	0	0	0	225	225	0
13	Isparta	38	38	38	0	38	0	0
14	K.maraş	262	262	262	97	262	121	97
15	Kastamonu	46	33	46	13	45	17	13
16	Kayseri	648	503	648	145	648	145	145
17	Konya	0	0	0	0	0	59	0
18	Kütahya	0	0	0	0	0	0	0
19	Mersin	19	19	806	0	813	70	0
20	Trabzon	0	0	0	114	139	139	0
<b>TOPLAM</b>		<b>12003</b>	<b>6243</b>	<b>13.894</b>	<b>4065</b>	<b>14403</b>	<b>4094</b>	<b>3437</b>

***Kamu idaresi cevabında;*** Yayla alanlarındaki bina ve tesislerden kullanıcısı tespit edilemeyenler ile tespit tarihinden itibaren bir yıl içerisinde kullanıcısı tarafından kiralanmayan bina ve tesisler hakkında Bölge Müdürlükleri tarafından terkin raporları düzenlenmekte olduğu, terkin işlemlerine ilişkin Genel Müdürlük Oluru alınmasına müteakip sözkonusu bina ve tesislerin kayıtlardan çıkış işleminin yapılması ile Devlet Ormanlarındaki Yayla Alanlarının Tespiti ve İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda gereğinin yapılması hususunda Bölge Müdürlüklerine talimat verildiği,

Bununla beraber, kiralama başvuru süresini kaçıran kullanıcılar için ek süre verilmesi hususunda 6831 sayılı Orman Kanununa geçici madde taslak çalışması yapılmakta olduğu, madde taslağının şu şekilde olduğu;

*«Bu Kanunun 17 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, yayla alanlarındaki bina ve tesislerin kullanıcı tespit tarihinden itibaren bir yıl içinde kullanıcısı tarafından kiralama talep edilmeyen bina ve tesisler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde kullanıcısının talebi hâlinde rayiç bedel üzerinden 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilebilir. Kullanıcıları tarafından kiralanmayan bina ve tesisler ise yıkılır.»*

Söz konusu bulguya ve Tablo-23'e (2016 Yılında Kullanıcı Tespiti Yapılmasına Rağmen, 2018 Yılı Kiracı Tespiti Yapılmayan Bina ve Tesislerin Bölgeler İtibarıyla Sayısını Gösterir Tablo) Bölge Müdürlüklerin verdiği cevapların ise özetle;

1- Tebligat yapıldığı halde kullanıcıların kiralama sözleşmesine gelmedikleri, 1 yıllık süresi geçen evler için oluşacak sosyal problemler nedeniyle kira başvuru süresinin uzatılması yönünde mevzuat değişiklik çalışmalarının beklendiği,

2- Kiralama yapılmayan taşınmazların bir kısmının kullanıcıları tarafından terk edildiğini, yapı ruhsatına uygun şartları taşımadığını, kiralama konusunda tereddütte düşüldüğünü ve bu nedenle kiralama işleminde gecikme olduğunu, bu sebeplerle mevcut durumdan hareketle bahsi geçen yayla alanlarındaki yapıların 3194 İmar Kanunu ve Deprem Yönetmeliği kapsamında yeniden incelenip yapı ruhsatına uygun şartları taşımayanların terkin edilmesi ve yıkılması gerektiği sonucuna varıldığını, yayla alanlarındaki bu çalışmaların tamamlanmasının akabinde, yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgesine uygun şartları taşıyan ve sabit kıymetlerimiz kaydında bulunan muhtelif bina ve tesisler için kiralama işlemleri kullanıcılarına tebligat yapılmak suretiyle başlatılacağını,

ifade etmişlerdir.

**Sonuç olarak** Kullanıcı tespiti yapılan bina ve tesislerin yasal süre içerisinde kiralanarak gelir kaybının önüne geçilmesi gerektiği ve kullanıcısı tespit edildiği halde çeşitli sebeplerle kullanıcılarına kira sözleşmesi imzalatılamayan yerlerde ise yönetmelik hükümlerinin uygulanması, yönetmelik hükümlerinin uygulanması sosyal problemlere yol açıyor ise gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılarak mevcut durumun yasal bir zemine kavuşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 7: Yayla İzin Alanlarında Etkin Denetim Yürütülmemesi**

Yayla izin alanlarında sınırı olmayan, vaziyet planı sayısal olmayan ve yayla tanımına uymayan yaylalar olduğu bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği görülmüştür.

Kurumda risk alanı olarak da seçilen yayla izin alanlarındaki sınırlar, vaziyet planlarına yönelik incelemeler için Sayıştay Başkanlığı'nca 10.01.2019 tarihinde Orman Kanunu'nun 17'nci maddesi kapsamında Orman Genel Müdürlüğünden her bir Bölge Müdürlüğünden en yüksek yayla izin sahasına sahip ilk yirmi yayla izni olmak üzere toplam beş yüz altmış sahanın; izin sahibi, izin türü, varsa aynı izne ait diğer izinler ve bunların türleri, her bir izin türüne ait vaziyet planını içeren .kml veya .kmz formatında dosyaları istenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğünden istenen veriler 20.02.2019 tarihinde Sayıştaya gönderilmiştir. Kurumdan gelen verilerin tümü değerlendirilerek güncel uydu görüntüleriyle (Google Earth Pro) ile karşılaştırılarak aşağıdaki tablo düzenlenmiştir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde; yayla izin alanlarına ait verilerin tümü .kml ve/veya .kmz olarak gönderilmiştir. Ancak bazı yaylara ait veriler karışık ve standart olmayan (.ncz, .excel, .docx, .pdf, .jpg, .access gibi) şekilde gelmiştir. OGM'nin tescilli 525 yayla izin sahasından 20 bölgeden istenen 290 adet yayla izin alanlarına karşılık 19 bölgeden 237 yayla alanı ile ilgili bilgilerin geldiği, gelen yayla izin alanlarının 235'inin kullanılabilir olduğu anlaşılmıştır. 235 yayla izin alanı üzerinde .kml veya .kmz formatlı dosyalar ile uydu görüntüleri (Google Earth Pro) üzerinde yapılan incelemeler ile 7 bölgede toplam 28 adet yayla sınırının olmadığı, 9 bölgede toplam 53 adet yaylanın vaziyet planının hiç olmadığı, 13 bölgede toplam 66 adet yayla vaziyet planlarının tamamlanmadığı ve 8 bölgede toplam 34 adet yaylanın ise yayla tanımına uymadığı, 4 bölgede 6 adet yaylada yeni yapılan evler olduğu ve kayıt altına alınmadığı, 4 bölgede 11 adet yaylada hiç ev olmadığı görülmüştür.

Yaylaların düzenli olarak yıllık denetlemeleri yapılmamaktadır.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucu;

Yayla izin alanlarında sınırların ve vaziyet planlarının yıllık yapılan denetimler birlikte değerlendirilmediği kontrollere yönelik standart bir düzenlemenin olmadığı,

Yayla izin alanlarının sınır ve vaziyet planlarının ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı kontrol edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, yayla izin alanlarında sınır ve vaziyet planlarının sayısallaştırılmış olmadığı, bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği ve dolayısıyla kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.



**Tablo 23: Yayla İzin Alanlarının Vaziyet Planları İle İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu**

Orman Bölge Müdürlüğü (OBM)	Yayla Sayısı	KML formatında istenen Yayla Sayısı	Gelen-Bakılan Yayla sayısı	Sınırı Olan Yayla Sayısı	Sınırı Olmayan Yayla Sayısı	Vaziyet Planı Olan Yayla Sayısı	Vaziyet Planı Oturuyor	Vaziyet Planı Tam Oturmuyor	Vaziyet Planı Hiç Olmayan Yayla Sayısı	Vaziyet Planı Az veya çok Olan Yayla Sayısı	Hiç Ev Olmayan Yaylalar	Yaylada Yeni yapılan Evler	Yayla tanımına Uyan Sayı	Yayla tanımına Uymayan Sayı	İstenen Veri Formatı	Gelen Veri Formatları
Adana OBM	93	20	18	18				2	16	2			13	5	.kml	.kml, kmz, ncz, excel, docx, access
Amasya	32	20	20	6	16	7		18	2	11			19	1	.kml	.kml, kmz, ncz, cks, excel, pdf, jpg
Ankara OBM	1	1	1	1				1		1			1		.kml	.kmz, ncz, cks, jpg, docx
Antalya OBM	19	19	19	18	1	11	5	14		8			17	2	.kml	.kml, ncz, excel
Artvin OBM	5	5	5	4	1	2		3	2	1			3	2	.kml	.kml, ncz,
Balıkesir OBM	1	1	1	1		1		1					1		.kml	.kmz, ncz, excel
Bolu OBM	53	20	21	21		12		20	1	8		1	21		.kml	.kml, ncz
Bursa OBM	1	1	1	1		1		1					1		.kml	.kml, ncz, jpg, excel, tif
Erzurum OBM	12	12	10	4	6	4		3	6				9	1	.kml	.kml, kmz, ncz, pdf
Eskişehir OBM	21	20	21	21		20		2		1			21		.kml	.kml, kmz, ncz, excel,
Giresun OBM	56	20	20	18	2	10		15	2	8	3		19	1	.kml	.kmz, docx, ncz,
Isparta OBM	3	3	3	3		3		1					3		.kml	.kmz, ncz, excel
Kahramanmaraş OBM	56	20	15	15		11		11	2	2	3		15		.kml	.kml, kmz, excel, ncz, docx, pdf
Kastamonu OBM	6	6	6	5	1	2		3	2	2	3		6		.kml	.kml, excel, ncz, docx
Kayseri OBM	22	20	20	20					20		2		20		.kml	.kml, excel, ncz
Konya OBM	36	20	1	1		1		1					1		.kml	.kml, docx, ncz
Kütahya OBM	8	8													.kml	.kml, pdf, ncz, excel
Mersin OBM	28	20	21	21		16		10		5		1	1	20	.kml	.kml, pdf, ncz
Sakarya OBM	34	34	20	19	1	8		20		12		1	20		.kml	.kml, kmz, ncz
Trabzon OBM	38	20	14	12		7		5		5		3	10	2	.kml	.kml, excel, ncz, docx
<b>Toplam</b>	<b>525</b>	<b>290</b>	<b>237</b>	<b>209</b>	<b>28</b>	<b>116</b>	<b>5</b>	<b>131</b>	<b>53</b>	<b>66</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>201</b>	<b>34</b>	<b>.kml</b>	

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, “İlan edilen tüm yayla alanları orman sayılan alanlarda olup, ilan edilen tüm yayla alanları Anayasanın 169 ve 170. Maddeleri, 6831 sayılı Orman Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkındaki Kanun ile 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ve bu kanunlara paralel düzenlenen diğer alt mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan 293 sayılı “Ormanların Kanun Dışı Müdahalelerden Korunması Esasları” tebliği ile kanun dışı müdahalelere karşı denetlendiği ve korunduğu, yayla alanlarına ilişkin yayla sınır ve vaziyet planları ilgili Bölge ve İşletme Müdürlüklerinde hem fiziksel hem de sayısal ortamda mevcut olduğu, tüm yayla alanları kanun dışı müdahalelere karşı takip ve kontrolünün yapıldığı, Amasya, Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Erzurum, Kahramanmaraş, Kayseri, Sakarya ve Trabzon OBM’de sınır ve vaziyet planlarının kontrollerinin yapılacağını ve neticesinden bilgi vereceğini, Adana, Bursa, Giresun, Isparta, Kastamonu, Konya, Mersin OBM’de sınır ve vaziyet planlarına yönelik sehven yapılan işlemlerin düzeltilerek kanuni işlemlerin yapıldığı” ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum, yayla alanlarına ilişkin sınır ve vaziyet planlarının kanun dışı müdahalelere karşı takip ve kontrolünün yapıldığını ancak çoğu bölgelerin sınır ve vaziyet planlarının kontrollerini yapacağını öte yandan da diğer bölgelerin sehven yapılan işlemlerin düzeltildiğini ve kanuni işlemlerin yapıldığını bu da merkezle taşra teşkilatları arasında farklı yaklaşımlar olduğunu göstermektedir.

Yayla alanlarında, yaylalara ait sınırların çok az bir kısmının ve vaziyet planlarının büyük bir çoğunluğunun X-Y koordinat değerlerini içeren sayısallaştırılmaların yapılmadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: Orman Yollarında Etkin Denetim Yürütülmemesi**

Orman yollarında; uydu görüntülerine göre güzergahı tam oturmayan, hiç oturmayan yollar yanında hiç yapılmamış, geçmiş yıllarda yapılmış yolların tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği, hiç yapılmamış bir kaç yolla ilgili olarak ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

Orman yollarına yönelik incelemeler için Sayıştay Başkanlığınca 10.01.2019 tarihinde Orman Kanunu 40’inci maddesi kapsamında OGM tarafından orman yolları yapılan alanlarla

İlgili her bir Bölge Müdürlüğünden en büyük yol ağına sahip ilk on (10) yol olmak üzere toplam ikiyüzseksen (280) yolun; en az Bölge Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, yolların mevcut durumu ile büyük onarım yapılmış orman yolları dahil alt yapı tesislerini içeren .kml veya kmz formatında istenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğünden istenen veriler 25.02.2019 tarihinde Sayıştaya gönderilmiştir. Üç bölge (Bursa, Çanakkale ve Şanlıurfa) hariç, 25 bölgeden (Adana, Amasya, Ankara, Antalya, Artvin, Balıkesir, Bolu, Denizli, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Giresun, Isparta, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kastamonu, Konya, Kütahya, Mersin, Muğla, Sakarya, Trabzon, Zonguldak) orman yollarına ait .kml formatında veriler gelmiş ve bu veriler incelenerek aşağıdaki Tablo 25’de düzenlenmiştir.

Tablo 25 incelendiğinde; orman yollarına ait 280 veri istenmiş 329 veri gelmiştir.

.kml formatında gelen toplam 329 orman yolu verileri üzerinde yapılan CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi-Google Earth Pro) uygulamaları ile uydu görüntülerine göre toplam 68 adet güzergahı oturan, 117 adet güzergahı oturmayan, 7 adet güzergahı hiç oturmayan ve 134 adet güzergah ise karar verilemeyen (uydu görüntüleri yeterli olmayan, anlaşılamayan ve yanlış veri olan) yollar oldukları ortaya konmuştur.

Orman yolları ile ilgili olarak gelen tüm .kml formatındaki yollara ait proje tutarları, ihale ve sözleşme tarihleri, sözleşme bedelleri, projedeki yol miktarları, kesin kabul tarihleri, gerçekleşen yol miktarları, 2017 ve 2018 yılında gerçekleşen ödemeler istenmiş kurumdan gelen bilgiler ve işlemler birlikte değerlendirilmiştir.

2017 yılı içinde yapımı tamamlanan yeni orman yollarının yol durumları uydu görüntüleri ile değerlendirilmiş ve hiç yapılmayan 3 adet toplam 10,25 km. uzunluğunda yollar için 539.344,16 TL ödeme yapıldığı (Tablo 26) alınan kurum verilerinden anlaşılmıştır.

**Tablo 24: Orman Yollarına Yönelik Kurumdan İstenen Veriler, Formatları ve Değerlendirme Tablosu**

Orman Bölge Müdürlüğü (OBM)	.kml veya kmz olarak gelen yol sayısı	Oturan Yollar	Tam Oturmayan Yollar	Hiç Oturmayan Yollar	Karar Verilemeyen Yollar	Yapılmamış Yollar	Bir Kısım Yapılmamış Yollar	Önceki Yıllarda Yapılmış	Bir kısmı ve bir çoğu önceki yıllarda yapılmış
Adana OBM	13	2	8		2	1			
Amasya OBM	18	3	7	2	6		8		1
Ankara OBM	8	1	4		3				1

Antalya OBM	19	5	9		5		2	1	3
Artvin OBM	2		1		1		1		
Balıkesir OBM	17	3	4	1	9		1	1	4
Bolu OBM	19	5	10		4		1		1
Bursa OBM									
Çanakkale OBM									
Denizli OBM	14	5	3		6				2
Elazığ OBM	5	3		1	1				
Erzurum OBM	7				7				
Eskişehir OBM	4	1	1		2				
Giresun OBM	14	6	5		2	1		1	
Isparta OBM	9	1	3		4				2
İstanbul OBM	12	1	0		11				1
İzmir OBM	19	4	5		10		1		2
Kahramanmaraş OBM	16	2	9		4	1			3
Kastamonu OBM	19	2	7		10			1	6
Kayseri OBM	9		4		5				
Konya OBM	13	1	4		8				
Kütahya OBM	12	4	3		5			1	
Mersin OBM	19	5	11		4			1	
Muğla OBM	14	1	2	1	10				2
Sakarya OBM	16	5	6		5				1
Şanlıurfa OBM									
Trabzon OBM	18	4	5	1	7	1			3
Zonguldak OBM	13	4	6		3		2	1	2
<b>Toplam</b>	<b>329</b>	<b>68</b>	<b>117</b>	<b>6</b>	<b>134</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>34</b>

**Tablo 25: Bölgelere Göre Hiç Yapılmamış Orman Yolları İle İlgili İhale Bilgileri ve Yapılan Ödemeler**

Orman Bölge Müdürlüğü	Adı	Yol durumu	Proje tutarı	İhale tarihi	Sözleşme tarihi	Sözleşme bedeli	Sözleşme esine Göre Yapılacak Yol Miktarı	Kesin kabul tarihi	Gerçekleşen Yol Miktarı	2017 yılı sonuna kadar ödenen toplam miktar (TL)
Adana OBM	ADA_57_YENI YOL_2017	Yapılmış	155,181.06	10.08.2017	14.09.2017	148,118.98	2.850		2.850	172,335.22
Giresun OBM	GIR_429_YENI YOL_2017	Yapılmış	193,006.79	9.05.2017	29.05.2017	148,753.48	3.300	29.08.2018	3.400	159,154.77
Trabzon OBM	TRA_140_YENI YOL_2017	Yapılmış	201,457.86	13.07.2017	9.08.2017	175,467.37	2.000	26.11.2018	1,500	207,854.17
<b>Toplam</b>									<b>10.25</b>	<b>539,344.16</b>

Yapılan bu değerlendirmeler sonucu;

Orman Kanunu'nun 40'inci madde kapsamındaki orman yollarına ait istenen verilerin .kml formatında bir kısmının oturduğu, bir kısmının tam oturmadığı, bir kısmının hiç oturmadığı, bir kısmında ise yol olmadığı ve bir kısmının da açılmadığı ve yanlış veri olduğu belirlenmiş olup, alınan verilerin bir standartının olmadığı,

Orman yolları alanlarının yapımlarına ait istenen ihale ve gerçekleştirme bilgilerinin bazı yollarda hiç verilmediği, verilenlerde ise bölgeler arası farklılıklar ve eksiklikler içerdiği

değerlendirildiğinde kontrollere yönelik bölgeler arası standart bir düzenlemenin olmadığı,

Orman yollarına ilişkin ORBİS'te verilen link üzerinden sistem tabanlı kontrol edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, orman yol alanlarında uydu görüntülerine göre yol ağlarının bir kısmında güzergah ile gerçekleşmenin tam oturmadığı, çok az bir kısmında ise yol güzergahının hiç oturmadığı; yol yapımlarının tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği ve dolayısıyla yol yapımlarına bağlı olarak güzergahı olduğu halde hiç yol olmayan alanlar için kurumun verileri kaynak olmak üzere 2017 yılı içinde 539.344,16 TL ödeme yapıldığı anlaşılmış olup kurumun gerekli işlemleri yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, “Orman yollarının yapımı, orman yol ağı planındaki planlanan yolların bütçe programı dahilinde yılı içerisinde gerçekleştirildiği, Sayıştay denetçilerinin istedikleri yönde hazırlanan 2017 yılında yapılan orman yollarına ait km verisi ile Google Earht verisi tam örtüşmeyebileceği bunun da nedeni yol üzerinde alınan koordinatlar; arazi yamaç meyilli, arazinin bakışı, toprak yapısı, üzerindeki meşcerenin boyu ve kapalılığına bağlı olarak hassasiyet gösterdiği, yılı içerisinde yapılan orman yolları yıl sonunda orman yol ağı planlarına işlendiği, takip eden yılın mart ayı sonuna kadar da Genel Müdürlük yol ağı planlarına yapıldı olarak işaretlendiği, ORBİS’e yüklenmiş planlarda gerçekleştirmeler; bütçe modülü devreye girene kadar Bölge Müdürlükleri teknik elemanlarınca sistem üzerinden elle girilerek tanımlanacağı, daha sonra ki yıllarda ise yapılan bu yolların her yıl tamir bakımları yapılarak sürekli ulaşımına açık tutulacağı, Adana OBM 057 kod nolu yolu, Giresun OBM 429 kod nolu yolu ve Trabzon OBM 140 kod nolu orman yollarının ihalelerinin yapılarak ödemelerinin yapıldığı,” ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum, Adana, Giresun ve Trabzon OBM’de belirtilen orman yollarını gerçekleştirdiği, ancak Orman Kanunu 40’ncü Maddesi kapsamında 2008 tarihinde uygulamaya geçen “Orman Yolları, Planlanması, Yapımı ve Bakımı Tebliği” doğrultusunda yol güzergahlarının X-Y koordinat değerlerini içeren sayısallaştırmalarını yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 9: Yayla Alanları İle İlgili İdari İş Ve İşlemlerin Yürütülmesinin Tamamlanamamış Olması**

6831 sayılı Orman Kanunu’nun 17’nci maddesinde; “Devlet ormanlarında 31.12.2011

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

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

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

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

*Bu alanlardaki bina ve tesislerin kullanıcılarının orman idaresince tespit edileceği, kullanıcısı tespit edilen bina ve tesisler vaziyet planına göre kullanıcısına, tespit tarihinden itibaren bir yıl içinde talebi hâlinde rayiç bedel üzerinden 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilebileceği, kullanıcıları tarafından kiralanmayan bina ve tesislerin ise yıkılacağı;*

*Yayla alanı olarak ilan edilen yerlerde gerekli olan her tür ve ölçekteki planların, Orman Genel Müdürlüğüne yapılacağı veya yaptırılacağı, yayla alanlarında mevcut bulunan bina ve tesislerin, kiralayan tarafından iki yıl içinde planlara uygun hale getirilmesinin isteneceği, uyumlu hale getirenlerin kira sözleşmelerinin yenileneceği, aksi halde kira sözleşmesinin iptal edileceği, “ hüküm altına alınmıştır.*

Devlet Ormanlarındaki Yayla Alanlarının Tespiti ve İdaresi Hakkında Yönetmelik (RG: 07.03.2013/ 28580) hükümleri gereğince, Devlet ormanlarında 31.12.2011 tarihinden önce toplu yerleşimin bulunduğu; yaylak ve otlak olarak kullanılan alanlar içindeki yerler ile yılın belirli dönemlerinde geleneksel yaylacılık maksadıyla yerleşim yeri olarak kullanılan alanların, yayla alanı olarak ilanı, yayla alanlarında bulunan her türlü bina ve tesislerin tespiti ve sabit kıymetlere alınması, işletilmesi, işlettirilmesi, bu bina ve tesislerin vaziyet planına işlenmesi, kullanıcılarının tespiti ile bunlara kiraya verilmesi işi ve yetkisi Orman Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Bu kapsamda;

30.07.2013/28723 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanan BKK ile 292,

11.09.2013/28762 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanan BKK ile 102,

11.09.2013/28762 -22.07.2013/5204 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanan BKK ile 3,

21.05.2014/29006 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanan BKK ile 119,

22.05.2014/29007 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanan BKK ile 9 olmak üzere toplam 525 adet yayla alanı ilan edilmiştir.

İlgili yönetmelik gereği söz konusu ilan edilen yayla alanları ile ilgili olarak Genel Müdürlük tarafından sırasıyla; vaziyet planlarının çıkarılması, sabit kıymete alınacak bina ve tesis sayısının belirlenmesi, kullanıcı tespitlerinin yapılması, kira bedellerinin belirlenmesi ve bu bedellerin ilgili kullanıcıdan tahsil edilmesi gerekmektedir.

Denetimler sırasında 2018 yılının sonu itibariyle Genel Müdürlükten temin edilen bilgi ve belgelere göre; 2013 ve 2014 yıllarında BKK ile ilan edilen 525 adet yayla alanından;

84 adedinde vaziyet planının halen çıkartılmadığı,

182 adedinde mevcut bina ve tesislerin sabit kıymete alma işleminin yapılmadığı,

171 yaylada bina ve tesislerin kullanıcı tespitlerinin gerçekleştirmediği,

Sabit kıymete alınan tesis ve binalardan, 4.094 tanesinde halen kullanıcı tespitinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 26:Yayla Alanlarındaki Tamamlanamayan İdari İş ve İşlemleri Bölgeler İtibariyle Gösterir Tablo**

Sıra No	Bölge Müdürlüğü	Vaziyet Planı Yapılmayan Yayla Sayısı	Sabit Kıymete Alınma İşleminin Yapılmadığı Yayla Sayısı	Kullanıcı Tespiti Yapılmayan Yayla Sayısı	Sabit Kıymet Tespiti Yapıldığı Halde Kiralama Yapılmayan Bina ve Tesis Sayısı
1	Adana	7	8	13	2106
2	Adapazarı	0	0	0	169
3	Amasya	0	0	0	235
4	Ankara	0	0	0	18
5	Antalya	0	4	4	32

6	Artvin	0	0	1	8
7	Balıkesir	0	0	0	15
8	Bolu	1	4	7	423
9	Bursa	0	0	0	1
10	Erzurum	0	2	2	140
11	Eskişehir	0	0	0	171
12	Giresun	8	36	36	225
13	Isparta	0	0	0	0
14	Kahramanmaraş	2	39	39	121
15	Kastamonu	0	0	1	17
16	Kayseri	0	0	0	145
17	Konya	35	35	36	59
18	Kütahya	7	8	8	0
19	Mersin	0	22	0	70
20	Trabzon	24	24	24	139
<b>TOPLAM</b>		<b>84</b>	<b>182</b>	<b>171</b>	<b>4094</b>

***Kamu idaresi cevabında;***

özetle; yönetmelik hükümlerinin yerine getirilememe sebeplerini bölge müdürlükleri itibariyle sıralamıştır. Bunlar genel hatları ile aşağıdaki gibidir;

1. Yönetmelik hükümleri gereği iptal edilmesi gereken yaylaların olması,
2. Yayla alanı sınırlarının düzeltilmesine(revizeye) gerek olan yayla alanları olması,
3. 2/B çalışması devam eden yayla alanları olması,
4. Mahkeme sürecinde olan bina ve tesislerin olması,
5. Kullanıcılara tebligat yapılmasına rağmen kira sözleşmesine gelmeyenlerin/kaçanların olması,
6. Taş duvar, kerpiç ve basit yapıların sabit kıymete alınmasına rağmen aslında bu yapıların yapı ruhsatına uygun olmaması ve bu yapıların bir kısmının en kısa sürede yıkılacak olması,
7. Kira süresini kaçıran kullanıcıların tekrar başvuru yapılabilmesine yönelik 6831 sayılı Orman Kanununa “Geçici Madde” işlenmesi için kanun değişikliği taslak çalışmasının beklenmesi,
8. Yayla alanlarında yıkık, dökük, kullanılmayan yapıların olması sebebiyle İşletme Müdürlüğü tarafından kirasının tespit edilemediği ve tamirat ihtiyacı bulunduğu için kiraya verilemeyen yerlerin varlığı,
9. Bazı bölge müdürlüklerinde kiralama yapılmayan bina ve tesisler ile ilgili Yönetmeliğin 19.1. maddesi gereği işlem yapılmasının talimatlandırıldığı,



10. Kullanıcı tespiti yapıldığı halde kiralanmadığından yıkımı gereken kimi yerlerin sosyal problem sebebiyle yıkılamadığı,

11. Kiralama yapılmayan taşınmazların bir kısmının yapı ruhsatına uygun şartları taşımadığını, bu sebeple kiralama konusunda tereddütte düşüldüğü ve bu nedenle kiralama işleminde gecikme olduğu, bu sebeplerle mevcut durumdan hareketle bahsi geçen yayla alanlarındaki yapıların 3194 İmar Kanunu ve Deprem Yönetmeliği kapsamında yeniden incelenip yapı ruhsatına uygun şartları taşımayanların terkin edilmesi ve yıkılması gerektiği sonucuna varıldığı, yayla alanlarındaki bu çalışmaların tamamlanmasının akabinde, yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgesine uygun şartları taşıyan ve sabit kıymet kaydı bulunan muhtelif bina ve tesisler için kiralama işlemlerinin kullanıcılarına tebligat yapılmak suretiyle başlatılacağı,

12. Bazı yayla alanlarında vaziyet planında eksiklikler olduğu,

13. Bazı yayla alanlarında yayla alanının bulunduğu bölgeye yoğun geçen kış şartlarından dolayı ulaşılamaması nedeni ile gerekli iş ve işlemlerin tamamlanamadığı,

14. 2019 yılı ocak ve şubat aylarında gerekli işlemlerini tamamlayan yaylalar olduğu,

15. Bazılarının turizm alanı sınırına girdiği, turizm alan sınırının kesinleşmesinin beklendiği.

**Sonuç olarak** Kurum cevabında bulguda konu ettiğimiz hususların gereğinin yapılamadığı kabul edilerek çeşitli sebepler sıralamıştır. Bu sebeplerin bir kısmı hukuki, bir kısmı idari, bir kısmı yasal ve bir kısmı da sosyal nedenlerdir. 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Devlet Ormanlarındaki Yayla Alanlarının Tespiti ve İdaresi Hakkında Yönetmelik'in gereğinin tamamlanabilmesi için bütüncül bir bakış açısıyla içinde Orman Genel Müdürlüğü'nünde bulunduğu pek çok kurum ve kuruluşun tamamlaması gereken işler olduğu, (mahkeme safahatının tamamlanması, 2B lerin neticelendirilmesi, gerekli yayla alanı iptal taleplerinin onaylanması, revize yayla alan sınırlarının neticelendirilmesi, yapı ruhsatına uygun olmayan binalarla ilgili çözüm getirilmesi, kira süresini kaçıranlarla ilgili durumun çözüme kavuşturulması, idare tarafından kendi yükümlülüğündeki eksik idari işlerin tamamlattırılması, turizm alanı sınırlarının belirlenmesi, vb.) anlaşılmaktadır.

Yaylalarla ilgili sorunlar çok yönlü ve geniş bir kesimi ilgilendirmekte olup, bu sorunların çözüme kavuşturulması hususunda sağlanan ilerlemenin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**8. EKLER****EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
DÖNER SERMAYE KURULUŞLARI KONSOLİDE BİLANÇOSU  
31.12.2018**

	<b>ÖNCEKİ DÖNEM(2017)</b>	<b>CARİ DÖNEM(2018)</b>
<b>AKTİF (VARLIKLAR)</b>	<b>2.392.950.675,51</b>	<b>3.026.009.092,08</b>
<b>1- DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>1.912.193.862,05</b>	<b>2.311.751.610,06</b>
A- Hazır Değerler	60.994.545,89	20.728.877,11
C- Ticari Alacaklar	1.545.291.170,94	1.921.036.229,67
D- Diğer Alacaklar	136.619.023,90	145.410.537,89
E- Stoklar	145.071.489,02	175.613.763,59
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	11.235.109,41	17.265.080,79
H- Diğer Dönen Varlıklar	12.982.522,89	31.697.121,01
<b>2- DURAN VARLIKLAR TOPLAMI</b>	<b>480.756.813,46</b>	<b>714.257.482,02</b>
A- Ticari Alacaklar	2.948.553,11	3.510.266,62
B- Diğer Alacaklar	4.244.228,44	4.208.494,03
D- Maddi Duran Varlıklar	473.329.540,67	706.305.837,12
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar	234.317,99	208.466,49
G- Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	173,25	24.417,76

	<b>ÖNCEKİ DÖNEM 2017</b>	<b>CARİ DÖNEM 2018</b>
<b>PASİF (KAYNAKLAR)</b>		
<b>I- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>1.326.259.417,35</b>	<b>1.387.945.478,50</b>
A- Ticari Borçlar	160.822.579,57	320.327.442,11
B- Diğer Borçlar	531.095.449,29	611.934.521,31
C- Alınan Avanslar	14.645.437,77	19.054.803,27
E- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	171.104.073,69	182.986.937,76
F- Borç ve Gider Karşılıkları	-86.177.283,74	-196.808.928,76
G- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	534.635.354,03	450.450.702,81
H- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	133.806,74	0,00
<b>II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>294.974.245,33</b>	<b>338.896.028,83</b>
A- Ticari Borçlar	7.753.399,94	10.651.238,69
B- Diğer Borçlar	3.100.404,92	3.102.962,11
D- Borç ve Gider Karşılıkları	284.120.440,47	325.141.828,03
<b>III- ÖZKAYNAKLAR</b>	<b>771.717.012,83</b>	<b>1.299.167.584,75</b>
A- Ödenmiş Sermaye	311.149.334,39	387.997.502,44

C- Kar Yedekleri	335.733.060,09	337.660.221,78
F- Dönem Net Karı (Zararı)	124.834.618,35	573.509.860,53

<b>KURUMU</b>	<b>: ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ</b>	
<b>DÖNER SERMAYE KURULUŞLARI</b>		
<b>AİT OLDUĞU AY</b>	<b>: ARALIK 2018</b>	
<b>SAYMANLIK KODU</b>	<b>: F069137</b>	
<b>KONSOLİDE GELİR TABLOSU</b>		
		(TL)
		<b>ARALIK 2018</b>
<b>A-BRÜT SATIŞLAR</b>		<b>4.396.668.637,66</b>
1-Yurtiçi Satışlar	4.394.538.786,54	
2-Yurtdışı Satışlar	0,00	
3-Diğer Gelirler	2.129.851,12	
<b>B-SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)</b>		<b>15.409.788,97</b>
1-Satıştan İadeler (-)	14.386.853,53	
2-Satış İskontoları (-)	1.022.935,44	
3-Diğer İndirimler (-)		
<b>C-NET SATIŞLAR</b>		<b>4.381.258.848,69</b>
<b>D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)</b>		<b>1.266.888.517,43</b>
1-Satılan Mamuller Maliyeti (-)	1.266.888.517,43	
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)		
4- Diğer Satışların Maliyeti(-)		
<b>BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI</b>		<b>3.114.370.331,26</b>
<b>E-FAALİYET GİDERLERİ</b>		<b>2.727.138.149,83</b>
1-Araştırma ve Geliştirme Giderleri(-)	666.922.936,95	
2-Hizmet Üretim Maliyet Giderleri (-)		
2-Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	2.539.480,31	
3-Genel Yönetim Giderleri (-)	2.057.675.732,57	
<b>FAALİYET KARI VEYA ZARARI</b>		<b>387.232.181,43</b>
<b>F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR</b>		<b>137.761.102,65</b>

1-İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3-Faiz Gelirleri	129.983.971,93	
4-Komisyon Gelirleri		
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6-Enflasyon Düzeltmesi Kar.Hes.		
7-Menkul Kıymet Satış Karları		
8-Kambiyo Karları		
9-Reeskont Faiz Gelirleri		
10-Faaliyetle ilgili diğer olağan gelir ve karlar	7.777.130,72	
<b>G-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)</b>		<b>2.182.126,43</b>
1-Komisyon Giderleri		
2-Karşılık Giderleri		
3-Enflasyon Düzeltme Zararı		
4-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
5-Kambiyo Zararları (-)		
6-Reeskont Faiz Giderleri (-)		
7-Diğer Olağan Gider ve Zararlar	2.182.126,43	
<b>H-OLAĞAN KAR VEYA ZARAR</b>		<b>522.811.157,65</b>
<b>I-OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR(+)</b>		<b>54.535.237,00</b>
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	1.842.070,47	
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	52.693.166,53	
<b>J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR</b>		<b>3.836.534,12</b>
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	2.521.276,64	
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.315.257,48	
<b>DÖNEM KARI VEYA ZARARI</b>		<b>573.509.860,53</b>
<b>K-DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS.YÜK.KARŞILIKLARI (-)</b>		<b>0,00</b>
<b>DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI</b>		<b>573.509.860,53</b>

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2018 YILI**  
**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	141
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	142
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	142
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	142
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	143
6. DENETİM BULGULARI.....	146





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Bulguları**

1. Faaliyet Raporunda Yer Alan Bilgilerin Bütüncül Bir Veri Kayıt Sisteminden Alınmaması

## 1. ÖZET

Bu rapor, Orman Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Orman Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

2017-2021 Stratejik Planı,

2018 yılı Performans Programı,

2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve

Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Orman Genel Müdürlüğünün hazırladığı üç temel belge olan 2017-2021 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planın, Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, bulgularda belirtilen hususlar haricinde bunların kriterlere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; bulgularda belirtilen hususlar hariç, performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve bu nedenle incelenen veri kayıt

sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacıyla kısmen uygun olduğu değerlendirilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

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

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek

üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Orman Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

- a) 2017-2021 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporunun değerlendirilmesi:

2018 yılı performans denetimi kapsamında Orman Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

OGM genelde tüm çevrenin özelde ülkenin ormanlar, su, toprak ve hava gibi yaşamsal kaynaklarının korunması ve devamlılığının sağlanmasından sorumlu stratejik kurumlardandır. OGM ülke yüzölçümünün % 28' ini kaplayan bir alanda faaliyet göstermektedir.

OGM salt fiziksel üretim veya salt hizmet üretimi yapan bir kurum olmayıp faaliyet alanı ekosistemin bir parçasıdır. Bu nedenle kurum performansı hem bu ekosisteme ilişkin koruma ve faydalanmaya ilişkin çok çeşitli işlevlerin birlikte yürütülmesi hem de doğa şartlarına uyumlu olunması gibi yapısal nitelikli zorluklara tabidir.

OGM faaliyetleri teknik, sosyal ve ekonomik yönden; birbiri ile iç içe geçmiş, birbirini çeşitli şekil ve derecelerde etkileyen çok boyutlu bir faaliyet alanıdır.

Faaliyet alanının çeşitliliği ve genişliği, kurumun etkin bir stratejik planlamaya ve etkin işleyen verimli bir iç kontrol sistemi ile bunları taşıyacak bir bilişim altyapısına ve dolayısıyla mali kaynaklara olan ihtiyacının her geçen gün arttığını göstermektedir.

1839 yılında kurulan kurumun önemli ve köklü gelenekleri vardır. Ancak bunların bir kısmı, son otuz yılda değişen teknik, ekonomik ve sosyal şartlara uyumunu zorlaştırarak kurumun performansına etki edebilmektedir. Kurumsal organizasyon yapısının, kurum kültürü ve yönetim tarzı açısından yeni koşullara uyum konusunda önemsenmesi gereken değişim gereksinimleri bulunmaktadır.

Kurum yöneticileri ve çalışanları değişen koşullara uyum konusunda çok ciddi çaba göstermekte hatta çoğunlukla bu çabalar önemli kişisel fedakârlıklara dönüşerek kurumsal

yapının omurgasını oluşturmaktadır.

İyi uygulanan başarılı bir stratejik yönetim ile birlikte etkin, verimli ve tutumlu bir işleyişi sağlayacak bir iç kontrol sisteminin kurulması esasen kurumun hukuki ve yönetsel sorumluluğunda olmasına karşın, bu yönde önemli çalışmalar yürüten kurumun yeterli desteğe sahip olmaması durumunda, gösterilen çaba ile birlikte kullanılan kamu kaynaklarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkin, verimli ve ekonomik kullanılması önemli risklerle karşı karşıya olacaktır.

**b) 2017-2021 Stratejik Planı ve Stratejik Planın uygulandığı dönemdeki diğer plan belgeleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi:**

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7'inci maddesinin 3'üncü fıkrasının (b) bendi gereği Orman Genel Müdürlüğü 2013-2017 Stratejik Planının 2017-2021 yıllarını kapsayacak şekilde yenilenmesi kararı alınmıştır. Orman ve Su İşleri Bakanı tarafından 29.12.2016 tarihinde onaylanarak Orman Genel Müdürlüğü 2013-2017 Stratejik Planı yürürlükten kaldırılarak 2017-2021 Stratejik Planı, Ocak 2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur.

Bu defa 5018 sayılı Kanun, ilgili Yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı 100 Günlük icraat Programı kapsamında, Orman Genel Müdürlüğü 2017-2021 Stratejik Planı, 2019-2023 dönemini kapsayacak şekilde yenilenmiştir. Bu süreçte; Kalkınma Planı, Yeni Ekonomi Programı, Orta Vadeli Mali Plan ve diğer üst politika belgeleri ile ulusal ya da bölgesel strateji belgeleri ve eylem planlarında öngörülen temel politika, öncelik, hedef ve tedbirler dikkate alınmıştır.

Böylelikle, Tarım ve Orman Bakanının 13.12.2018 tarih ve 2675273 sayılı Olur'u ile OGM 2017-2021 Dönemi Stratejik Planı yürürlükten kaldırılarak, performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere hazırlanan OGM 2019-2023 Stratejik Planı yürürlüğe konulmuştur.

Orman Genel Müdürlüğü 2017-2021 Stratejik Planında 4 adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu dört amaca ulaşmak için 17 stratejik hedef ve 45 temel strateji belirlenmiş ve bu temel stratejilerin hangi seviyede gerçekleştiğinin ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere de 41 performans göstergesi belirlenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü 2017-2021 Stratejik Planı, beş yıllık olarak hazırlanmış ancak

2019-2023 Stratejik Planının yürürlüğe konması sebebiyle 2017-2018 yıllarında uygulanmıştır. 2017 ve 2018 yıllarında stratejik planın yıllar itibariyle uygulamasını gösteren performans programı ve bu programın uygulama sonuçlarını göstermek üzere de yıllık faaliyet raporu hazırlanarak yayımlanmıştır.

Kurumda 2017 yılında yaptığımız incelemelerde, 2013-2017 stratejik planında tespit ettiğimiz aşağıdaki hususların bir sonraki stratejik planda göz önünde bulundurulacağı belirtildiği halde, aynı hususların 2017-2021 stratejik planında da varlığını devam ettirdiği ve yeterli bir ilerleme sağlanamadığı değerlendirilmiştir.

- Kalkınma planı ve diğer üst belgelerde taşra teşkilatının güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin tespitler bulunmasına rağmen Kurum stratejik planında bunlara ilişkin bir performans göstergesi bulunmaması,
- Kurumun stratejik amaçlara ilişkin planladığı kaynak dağılımının, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi amacına ayrılan düşük kaynak miktarı nedeniyle temel stratejilerin gerçekleştirilmesine elverişli olmaması,
- Stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve bu hedeflere ait temel stratejiler belirlendiği halde her bir temel strateji için performans göstergesi belirlenmemesi,

Ayrıca 2017-2021 stratejik planında iki hedefte birbiriyle çelişen performans göstergelerine yer verilmiş, bunun dışında tespit edilen diğer hususlar ise performans programları ve faaliyet raporları hazırlıklarında dikkate alınmış olup stratejik plan ile performans programları ve faaliyet raporlarının genel olarak uyumlu olduğu görülmüştür.

2017--2021 Stratejik Planının uygulandığı 2017 ve 2018 yıllarını kapsayan dönemde 4 stratejik amaç çerçevesinde 17 stratejik hedef ve 41 performans göstergesinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Kurumdan alınan verilere göre; 17 stratejik hedef kapsamındaki 41 performans göstergesinden 15 göstergede hedeflenen gösterge düzeyinin üzerine geçildiği, 13 göstergede hedeflenen değerde kaldığı ve 13 performans göstergesinde de hedeflenen performans değerinin altında bir performans değeriyle sonuçlandığı görülmektedir. Aynı şekilde, 17 stratejik hedefin değerlendirilmesinde de , 7 stratejik hedefte % 100 ve üzerinde bir performans değeri, 6 stratejik hedefte %75-99 oranında bir değer ve 4 stratejik hedefte de % 75'in altında bir değerle sonuçlandığı ifade edilmiştir. Kurum açıklamasında, 7 stratejik hedefte hedefin üstüne çıkılması ve 10 stratejik hedefte de hedefin altında kalınmasıyla ilgili yeterli açıklama yapılmadığı değerlendirilmektedir.

2017 ve 2018 yıllarında özel bütçe ve döner sermaye olarak stratejik planda toplam 13.030.470.000,00 TL kaynak kullanılması planlandığı halde toplam 13.971.617.326,00 TL kaynak kullanılmıştır. Kurum planlanandan 941.147.326,00 TL fazla kaynak kullanmış bu da hedef ve gerçekleşme arasında %7,2 oranında bir sapma olduğunu göstermektedir.

## **6. DENETİM BULGULARI**

### **Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi**

#### **BULGU 1: Faaliyet Raporunda Yer Alan Bilgilerin Bütüncül Bir Veri Kayıt Sisteminden Alınmaması**

Kurumun stratejik plan ve performans programında yer alan göstergelere ilişkin faaliyetleri izlemeye yönelik bütüncül bir veri sistemi bulunmamaktadır. Stratejik hedefler ve performans göstergeleri için belirlenen sorumlu birimler merkez birimleridir. Yürütülen denetimlerde faaliyetlere ilişkin verileri çevre birimlerinden alındığı işleyişin ağırlıkla yeni uygulamaya konulan EBYS sistemi üzerinden gerçekleştirildiği, merkez birimlerden gönderilen bilgi taleplerine uygulayıcı birimlerin yine aynı sistem üzerinden yanıt vermektedir. Bilgilerin ise önce bölge müdürlükleri daha sonra ilgili merkez birimlerinde ağırlıkla elle (manuel) birleştirilmesi ile oluşturulduğu anlaşılmıştır.

Kurum Stratejik Planının Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar bölümünde Orman Bilgi Sistemleri (ORBİS) Projesi 2017 yılından itibaren ülke geneline yaygınlaştırılacağı ülkenin yaklaşık 1/3 üne tekabül eden ormanlık alanlarda gerçekleştirilecek ormancılık faaliyetlerine ait verilerin toplanması, merkezi sunuculara depolanması, işlenmesi için gerekli mobil cihazların (Tablet, PDA, yazıcı, GPS, elektronik kumpas vb.) temini, dağıtımı ve kullanıcı eğitimleri gerçekleştirileceği, sistem üzerinde üretilen veriler gerek kurum içi, gerek yurtiçi, gerekse yurtdışı kullanıcılarla web teknolojileri kullanılarak paylaşılacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ileriye dönük olarak uygulamanın iyileştirilmesi için “faaliyet takip sistemi” sürece entegre edilmiş, kullanıcı eğitimleri tamamlanmıştır.

Genel olarak, belirli zamanlarda istenen bilgilerin yanı sıra belirli olmayan zamanlarda ve daha önceden standart hale getirilmemiş farklı bilgi ve veri talepleri açık alan işletmeciliği yapan orman işletme ve şefliklerinde zaman ve işgücü kaybına neden olarak hem pahalı hem de riskli bir veri elde etme yapısı oluşturmaktadır. OGM'de mevcut veri sistemleri ve EBYS sisteminin taşınabilir (mobil) bir alt yapıya sahip olmaması, açık alanlarda faaliyet gösteren ve



halihazırda işgücü ve nitelikli çalışan sıkıntısı bulunan işletmeleri esas faaliyetlerin aksamaması noktasına kadar zorlayabileceği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, “Sunulan hizmetlerin elektronik ortama taşınması ve gelirlerin artırılması, giderlerin azaltılması maksadıyla çalışmalarına 2011 yılında başlanan Orman Bilgi Sistemi (ORBİS) projesi kapsamında geliştirilmesi tamamlanan modüller verilen eğitimler sonrası birimlerin kullanımına açılmış olup veri girişleri devam ettiği, ortaya çıkan, birimlerce talep edilen ek geliştirme, entegrasyon, donanım ve sistem ihtiyaçlarının temin edilmesi 2017 yılı yatırım programına alınan ve 2017-2019 yıllarını kapsayan ORBİS Yaygınlaştırma Projesi faaliyetleri ise yürütüldüğü, web uygulaması yanında masaüstü ve mobil uygulamaların geliştirildiği, iş ve işlemler sistem üzerinden yürütülmesiyle birlikte veri ve bilgi sağlıklı, hızlı ve doğru bir şekilde sisteme girileceği, girilen veri ve bilgilere kurum içi kullanıcılar ORBİS uygulaması üzerinden ulaşabileceği, kurum dışı ve yurtdışı kullanıcıların veri ve bilgi talepleri ise web servis teknolojileri kullanılarak karşılanacağı, geliştirilen web, masaüstü ve mobil uygulamalar ile kurum kullanıcılarının iş ve işlemleri hızlı, doğru ve etkin bir şekilde yerine getirmeleri sağlanacağı, veri ve bilgilere de tek sistem üzerinden istenildiği zaman ulaşılacağı, veri girişi yapılmasında veya sahadan veri toplanmasında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan donanımların da temin edilmesine devam edileceği yanında veri kayıt sistemine yönelik temel çalışmaların ORBİS Projesinin uygulamaya geçmesi ile birlikte tamamlanması hedeflenmekle birlikte; izleme ve değerlendirme sürecinde kullanılacak veriler için geliştirilen “Faaliyet Takip Sistemi” sürece entegre edildiği, disipline edilerek merkez ve bölge müdürlükleri kullanıcıları belirlendiği, kullanıcı eğitimleri tamamlanarak “ Veri Girişi, Kontrol ve Onay Süreci Talimatı” yayımlandığı, sisteme veri giriş ve onay işlemleri bu talimata göre yürütüldüğü ve OGM veri kayıt sistemi oluşturmaya yönelik çalışmalarını ORBİS kapsamında neticelendirmeye gayret ederken yine bu süreçte mevcut “Faaliyet Takip Sistemi” geliştirilerek ihtiyaç duyulan bir kısım verilerin sistem üzerinden alınabildiği” ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum, ORBİS üzerinden modülleri sayısal olarak yüklemeye devam ederken yine bu süreçte mevcut “Faaliyet Takip Sistemi” geliştirilerek ihtiyaç duyulan verilerin sistem üzerinden alınabildiği ancak ORBİS ile “Faaliyet Takip Sistemi”ni birbirine entegre etmediği değerlendirilmektedir.

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

