



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	43
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	59

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	37

KISALTMALAR

BAKANLIK: Orman ve Su İşleri Bakanlığı

DKMP: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü

GPS: Küresel Konumlama Sistemi (*Global Positioning System*)

İYUK: İdari Yargılama Usulü Kanunu

UDGP: Uzun Devreli Gelişme Planı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı Bütçesiyle Orman ve Su İşleri Bakanlığına,11.712.065.000,00.-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %2,52 sine tekabül etmektedir.

Ayrıca Orman ve Su İşleri Bakanlığı faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan 63.251.991,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığınca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Bağlı Kuruluşlar Dahil Bakanlığın 2015 yılı Gider Gerçekleşmeleri;

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ	TOPLAM ÖDENEK	HARCANAN	HARCAMA ORANI (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	249.820.000	260.205.000	258.768.967	99,45
02	SOS. GÜV.KUR. DEVLET PRİMİ GİD.	45.586.000	46.978.000	46.600.415	99,20
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	42.819.000	42.382.000	40.128.003	94,68
05	CARİ TRANSFERLER	2.157.660.000	2.293.781.800	2.293.418.649	99,98
06	SERMAYE GİDERLERİ	160.200.000	151.963.000	149.214.183	98,19
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	9.055.980.000	8.812.066.935	8.811.815.815	100,00
	TOPLAM	11.712.065.000	11.607.376.735	11.599.946.032	99,94

Not: (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü dahil)

Tablo 2: Bağlı Kuruluşlar Hariç Bakanlığın 2015 yılı Gider Gerçekleşmeleri;

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ	TOPLAM ÖDENEK	HARCANAN	HARCAMA ORANI (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	249.820.000	260.205.000	258.768.967	99,45
02	SOS. GÜV.KUR. DEVLET PRİMİ GİD.	45.586.000	46.978.000	46.600.415	99,20
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	42.819.000	42.382.000	40.128.003	94,68
05	CARİ TRANSFERLER	5.967.000	8.217.000	8.553.849	95,93
06	SERMAYE GİDERLERİ	160.200.000	151.963.000	149.214.183	98,19
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	8.900.000	5.079.935	4.828.815	95,06
	TOPLAM	513.292.000	515.524.935	508.094.232	98,56

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Orman ve Su İşleri Bakanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında*

kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.” hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312’nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313’üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316’nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327’nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu, kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibarıyla konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Orman ve Su İşleri Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1:

Bakanlığın Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Olan Taşınmazların Fiili Envanterleri Tamamlanarak, Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması ve Mali Tablolarda Gösterilmemesi

Yapılan denetimlerde, Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca fiili envanterinin tamamlanmadığı, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve kurum mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Genel bütçeli bir kurum olan Bakanlığın, kendisine tahsis edilmiş olan taşınmazların, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre envanterini çıkarması, “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınması ve kurum mali tablolarında görünmesi gerekmektedir.

Taşınır ve taşınmaz malların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44-47 nci maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanununun 44 üncü maddesine istinaden “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” Maliye Bakanlığınca hazırlanmış ve 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Belirtilen Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5 inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“(2) 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.

.....

(3) Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir.

...

(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve

kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır” denilmektedir.

Yönetmeliğin “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında (Değişik: 03.06.2014-2014/6455 K.) ise;

(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 30.09.2014 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 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.” denilmektedir.

Görüleceği üzere, Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar; taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden 30/09/2014 tarihine kadar kayıt ve kontrollerinin tamamlanarak formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi gerektiği; fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe birimlerine verileceği ve muhasebe birimlerince de kayıtlı taşınmazların ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan denetimlerde, taşınmaz kayıtlarının kayıt altına alınması ile ilgili işlemlerin devam ettiği, ancak Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinin (1) fıkrasının (a) bendinde belirtilen işlemlerin 30/09/2014 tarihine kadar, (b) bendinde belirtilen işlemlerin 01/10/2014 tarihine kadar tamamlanmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 uncu maddesinde “250 Arazi ve arsalar hesabı”, 131 inci maddesinde “251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı”, 132 nci maddesinde “252 Binalar hesabı” olarak, maddi duran varlıkların nasıl muhasebeleştirileceği

düzenlenmiş olup, kamu idaresinin yıl sonu mali tablolarında da “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu olarak yer alması gerekmektedir.

“25 Maddi duran varlıklar” hesap grubuna ait işlemlerin nasıl yürütüleceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 169 uncu ve 170 inci maddelerinde düzenlenmiştir.

Sonuç itibarıyla, Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların fiili envanterlerinin tamamlanmadığı, muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu altında Mali Tablolarda Gösterilmediği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumun faaliyet alanının genişliği (idare binaları dışında milli parklar, tabiatı koruma alanları, tabiat parkları, yaban hayatı geliştirme sahaları vb) karşısında, bu alanların tespiti, fiyatlandırılması ve kayıt altına alınmasının uzun zaman gerektirdiği ve bu nedenle bahsi geçen Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinin (1) fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilen tarihlerde taşınmazların fiili envanteri tamamlanarak, ilgili cetvellere kaydedildikten sonra muhasebe birimine gönderilemediği; bu amaçla Bakanlıkça bir yazılım hazırlandığı ve mevcut kayıtların bir kısmının yazılıma aktarıldığı belirtilerek, 2016 yılı sonuna kadar Bakanlığın tüm taşınmazlarının kayıt altına alınarak oluşturulacak cetvellerin ilgili mercilere gönderileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında da belirtildiği üzere, Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik kapsamında 30/09/2014 tarihine kadar emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerinin tamamlanmadığı, belirtilen muhasebe yönetmelik hükümleri gereği muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu altında Mali Tablolarda Gösterilmediği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde yapılan açıklamalar çerçevesinde ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı “25 Maddi duran varlıklar” hesap alanı hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

4916 sayılı Kanun Gereğince Tanınan Haklardan Yararlanan Bir Kısım İşletmecinin, Taahhüt Ettikleri Yükümlülükleri Yerine Getirmemeleri

4916 sayılı “Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 19.07.2003 tarih ve 25173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun Geçici 2 nci maddesinde; turizm yatırımı yapılmak amacıyla adlarına kamu arazisi tahsis edilen ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce, ilgili bakanlıkların iznine tâbi işlemleri izinsiz olarak gerçekleştiren veya sözleşmelerine aykırı davranan yatırımcılar ve işletmeciler hakkında açılan davalardan; cari yıl proje maliyet bedelinin % 3’ü ile dava masraflarını defaten ödemeleri, sözleşmeden doğan mali yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve ilgili bakanlıklar ile yeniden sözleşme yapmaları kaydıyla vazgeçileceği, bu şartların yerine getirilmesi kaydıyla, dava açılması gerekenler için ise dava açılmayacağı ve tahsisleri devam edeceği hükme bağlanmıştır.

Turizme tahsisli alanlardaki iznin iptalini gerektiren mevzuata ve sözleşmeye aykırı işlemleri gerçekleştiren izin sahiplerine yönelik bir nevi af niteliğini taşıyan bu düzenleme kapsamında, idareyle yeniden sözleşme imzalayan bir kısım izin sahiplerinin taahhütlerini yerine getirmeyerek, verdikleri taahhünameye ve anılan Kanun’a aykırı davrandıkları değerlendirilmiştir.

4916 Sayılı Kanun uyarınca Maliye Bakanlığı’nın 2007/10 sayılı Genelgesiyle düzenlenen “4916 Sayılı Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar”ın 2 nci maddesine göre, yatırımcı ve işletmeci tarafından verilen taahhüname hükümlerinin yerine getirilmemesi halinde tesislerin Hazineye intikalinin sağlanacağı belirlenmiştir.

Denetim Planı kapsamında seçilen alanlarda yapılan denetimlerde tespit edilen aykırılıklar aşağıda özetlenmiştir;

1) Marmaris Milli Parkı sınırları içinde Marmaris İlçesi Aktaş mevkiinde 2. Sınıf tatil köyü yapmak üzere 17.01.1989 tarih ve 29 sayılı Bakanlık Oluru ile tahsis edilen alanla ilgili olarak; 2003 yılında Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan inceleme raporunda, izin lehtarları şirketin izin verilen saha dışına çıktığı ve izinli saha dışında

iki adet konukevinin inşa edildiği, ödenmesi gereken arazi bedelleri ile %2 lik hasılat paylarının ödenmediği, konaklama kapasitesinin 160 dan 224'e çıkarıldığı tespiti yapılmıştır.

Sözleşmeye aykırı davranışlarının tespit edilmesinden sonra izin sahibi Şirket, 4916 Sayılı Kanundan yararlanmak için başvuruda bulunmuş ve 28.06.2011 tarihinde izin lehtarını şirket ile Bakanlık arasında mutabakat zaptı imzalanmıştır.

Bakanlık ile izin sahibi arasında imzalanan mutabakat zaptında tesisteki inşai aykırılıkların 15.01.2012 tarihine kadar giderileceği taahhüt edilmiş olmasına rağmen 19.08.2015 tarihinde yerinde yapılan denetimlerimizde, onaylı projeye aykırı hususların devam ettiği, yıkılacağı ifade edilen iki adet konukevinin hala yerinde durduğu tespit edilmiş olup, konuyla ilgili olarak tutanak düzenlenmiştir.

Yine yapılan incelemede, söz konusu Şirketin Turizm İşletme Belgesinin 14.11.2012 tarihinde iptal edildiği anlaşılmıştır. Şirkete ait 29.04.1994 tarihli taahhütnamenin 13. Maddesinde, "Turizm Yatırım Belgesi" veya "Turizm İşletme Belgesi"nin iptal edilmesi ve üç ay içinde bu belgelerin yenilenmemiş olması halinde veya hak lehtarının bu taahhütname hükümlerine aykırı hareket ettiğinin orman idaresince tespit edilmesi ve yazılı uyarıya rağmen gerekli tedbir ve düzeltmelerin yapılmaması halinde tahsisin resen iptali edileceği hükmü mevcuttur.

Bedellerin ödenmesi konusunda taahhütnameye ve mevzuata aykırı olarak; Şirketin daha önceki yıllara ait 6111 sayılı Kanun kapsamında yapılandırılan borçlarını zamanında ödemediği, taahhütnameye göre yıl başlamadan önce ödemesi gereken 2011, 2012, 2013 ve 2014 yıllarına ait arazi bedelleri ile yılı takip eden Mart ayı sonuna kadar ödenmesi gereken 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 yıllarına ait %2 lik hasılat paylarını üst üste, denetime başladığımız tarih itibariyle ödemediği anlaşılmıştır.

2) 06.09.1988 tarih ve 620 sayılı Bakan Oluru ile 49 yıllığına tahsis edilen Marmaris İlçesi, Adaköy-Aktaş Mevkiindeki alanla ilgili olarak izin sahibi Şirket 23.08.2007 tarihinde 4916 sayılı Kanun'dan yararlanmak için başvurmuştur.

12.08.2010 tarihinde de şirket ile Bakanlık arasında 4916 Sayılı Kanun uyarınca "Mutabakat Zaptı" imzalanmıştır. Mutabakat zaptında izin alanı üzerinde bulunan 17 adet bungalov ünitesinin onaylı mimari proje ile örtüşmediği için 12.08.2012 tarihine kadar yıktırılacağı taahhüt edilmiş olmasına rağmen, 21.08.2015 tarihinde yerinde yapılan denetimimizde, yıkılacağı taahhüt edilen 17 adet bungalovdan 6 adedinin hala yerinde olduğu ve bazılarının fiilen kullanıldığı görülmüştür.

Mutabakat Zaptınının 9 uncu maddesinde “*taahhüt senedinde yer alan iş ve işlemler için belirlenen süre içerisinde izin sahibi tarafından gerekli yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda izin Çevre ve Orman Bakanlığı’nca iptal edileceği*” düzenlenmiştir.

Sonuç itibarıyla, turizme tahsis edilen alanlardaki mevzuata ve sözleşmeye aykırı işlemlerin giderilmesi amacıyla çıkarılan 4916 sayılı Kanun gereğince tanınan haklardan yararlanan bir kısım turizm yatırımcı ve işletmecilerinin, taahhüt ettikleri yükümlülükleri yerine getirmemelerinin belirtilen Kanun hükümlerine aykırılık oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında:

Bulgumuzun 1. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Söz konusu tesisin Bakanlıkça verilen izin tarihinde yürürlükte olan 13.05.1988 tarihli Nazım İmar Planı’na göre tesis edildiği, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun 14.02.1990 tarih ve 1155 sayılı kararı gereği emsal oranının yüzde ona çekilmesi neticesinde Bakanlıkça verilen izin ve yürürlükteki imar planı yapılaşma koşulları arasında çelişki doğduğu, sorunun çözümü için öncelikle Marmaris Milli Parkı Uzun Devreli Gelişme Planını’nda yeniden düzenleme yapıldığı ve incelemelerin IV. Bölge Müdürlüğü tarafından sürdürüldüğü ifade edilmektedir.

Diğer yandan iki adet konukevi, su deposu ve hamam gibi yapıların yıkılması için izin sahibi şirkete son kez tebligatta bulunulduğu belirtilerek, izinsiz sahadaki iki adet konukevinin bugüne kadar yıktırılmamasına gerekçe olarak ilgililer aleyhine Marmaris Asliye Ceza Mahkemesinde açılan Kamu Davasının sonuçlanmamış olması gösterilmektedir. Yine geçmiş yıllara dair ödenmemiş borçlarının tamamının tahsil edildiği bildirilmektedir.

İzin sahibi şirketin turizm işletme belgesi iptal edildiği halde tahsis izninin iptal edilmemesiyle ilgili olarak, bugüne kadar söz konusu tesis için bir yapı kullanım izin belgesi ve bu kapsamda da izin lehtarını şirket adına düzenlenmiş bir turizm belgesi bulunmadığı belirtilmektedir.

Son olarak, “*Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda yer alan aykırılıkların giderilmediğinin tespiti halinde, söz konusu izin, taahhüt senedinin ilgili hükümleri gereği Bakanlığımızca iptal edilecek olup, aykırılıkların giderilmesi halinde 4916 sayılı Kanunun Geçici 2 nci maddesi dahilindeki işlemlere devam edilecektir.*” demektedirler.

Bulgumuzun 2. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

İzne konu alanın yürürlükte olan bir imar planı olmamasından dolayı izin lehtarının sözleşmede belirtilen süre içerisinde yatırımı tamamlayamadığı, mutabakat zaptındaki diğer

yükümlülükleri yerine getirdiği için de 2 (iki) yıl müddet verildiği belirtilmektedir.

Ayrıca, sahadaki atıl durumdaki yapıların izin lehtarları tarafından yıkıldığı ve konuya ilişkin Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından tutanak tanzim edildiği, sahada sadece sahanın güvenliğinden sorumlu güvenlik görevlisinin ikamet ettiği bir adet konteynerin olduğu ifade edilmektedir.

İnşai aykırılıkların giderilmiş olmasına bağlı olarak 4916 sayılı Kanunun Geçici 2 nci maddesi dahilindeki işlemlere devam edilecek ve imar planının ivedilikle sonuçlandırılması hususu izin lehtarına tebliğ edilecektir, denilmektedir.

Sonuç olarak:

Bulgumuzun 1. Bölümüyle İlgili Olarak;

Kamu İdaresince bulgudaki tespitler kabul edilmekle birlikte; bulgu konusu edilen hususlar, 4916 sayılı Kanun'dan yararlanmak için şirket tarafından yıkılması taahhüt edilen yapıların, yıkılmadığı halde iznin neden iptal edilmediğiyle ilgilidir. Diğer yandan, açılmış kamu davasının da bu yapıların izinsiz olup olmadığıyla ilgisi bulunmamaktadır. Tüm bunlarla birlikte, şirket tarafından verilen 29.04.1994 tarihli taahhünamenin 3. Maddesinde de “*izinsiz yapılar bir mahkeme kararına gerek olmaksızın idarece yıktırılacaktır*” denilmez.

Ayrıca şirketin geçmiş yıllara dair ödenmemiş borçlarının tamamını toplu olarak ödediği belirtilmekteyse de, ödemesi gereken bedelleri üst üste ödememesi taahhünamenin 2. maddesine aykırıdır ve şirketin sözleşmeye aykırı hareket ettiği gerçeğini değiştirmemektedir.

Diğer yandan kamu idaresi cevabında izin lehtarları şirket adına düzenlenmiş bir turizm belgesi bulunmadığı ifade edilmekte ise de, şirket adına düzenlenmiş mevcut Turizm Belgesi 14.11.2012 tarihinde ilgili Bakanlık tarafından iptal edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; 4916 sayılı Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasların 2. Maddesinde; “*yatırımcı ve işletmeci tarafından verilen bu taahhütname hükümlerinin yerine getirilmemesi halinde, Hazinece bir tazminat veya bedel ödenmeksizin tüm yapı ve tesisler sağlam ve işler durumda Hazineye intikal eder*” denilmektedir. Açıklanan nedenlerle, 4916 sayılı Kanun'a aykırı davranan ve taahhütname ve mevzuat gereği yenilemesi gereken Turizm Belgesini süresi içinde yenilemeyen izin sahibinin tahsis izninin iptal edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bulgumuzun 2. Bölümüyle İlgili Olarak;

Bulgumuzda yer alan husus, cevapta belirtilenin aksine, izin sahibi şirketin yatırımı neden süresi içinde gerçekleştirmediği değil, 12.08.2012 tarihine kadar yıkılarak orman

arazisi dışına taşınması taahhüt edilen izinsiz yapılar yıkılmadığı halde, tahsisin neden iptal edilmemesiyle ilgilidir.

Diğer yandan, yatırımı sözleşmedeki süre içerisinde tamamlayamayan izin sahibi şirkete diğer tüm yükümlülüklerini yerine getirdiği için 2 yıl ek süre verildiği ifade edilmektedir. Oysa bulgumuzda da ifade edildiği üzere 2 yıl ek süre verilebilmesi için şirketin mutabakat zaptı kapsamındaki tüm taahhütlerini yerine getirdiği iddiası, gerçeği yansıtmamaktadır. Süre uzatımı verilmesine dair Bakan Oluruna sunulan 20.05.2014 tarihli Değerlendirme Komisyonu Kararında; izin sahibinin mutabakat zaptı kapsamında 12.08.2012 tarihine kadar yıkmayı taahhüt ettiği 17 adet bungalovun tamamını yıkarak taahhüdünü yerine getirdiği belirtilmektedir. Oysa 21.08.2015 tarihinde yerinde yapılan denetimimizde 12.08.2012 tarihine kadar yıkılacağı taahhüt edilen 17 adet bungalovdan 6 adedinin hala yerinde olduğu görülmüştür.

Sonuç itibarıyla, izin lehtarını şirket af Kanunu kapsamındaki taahhüdünü zamanında yerine getirmeyerek, Kanun'dan yararlanma hakkını kaybettiğinden, "4916 sayılı Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar" uyarınca tahsis izninin iptal edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Marmaris Milli Parkı Sınırları İçerisinde Bulunan Tahsisli Alanlarda Belediyelerce Yapılan İmar Planı Revizyonları İçin Bakanlığın Uygun Görüşünün Alınmaması

Marmaris Milli Parkı Uzun Devreli Gelişme Planı sınırları içerisinde bulunan turizme tahsisli alanlara ait imar planlarının Orman ve Su İşleri Bakanlığının (DKMP Genel Müdürlüğünün) görüşü alınmadan ilgili belediyeler tarafından değiştirildiği görülmüştür.

Marmaris Milli Parkı 08.03.1996 tarihinde ilan edilmiş ve tahsisli alanlar Milli Park sınırları içinde kalmıştır. Bu alanlar, Milli Parka ait Uzun Devreli Gelişme Planı (UDGP) plan paftasında kontrollü kullanım alanı içerisinde tanımlanmış olup, aynı zamanda “Turizm Alanı” kapsamında bulunmaktadır. Bu nedenle de, imar planlarının ve imar planlarına göre hazırlanan projelerin DKMP Genel Müdürlüğü onayına sunulması ve DKMP Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda imar planı revizyonlarının öngördüğü yapılaşma koşulları ve yoğunlukları itibariyle Marmaris Milli Parkı Uzun Devreli Gelişme Planı ile uyumlu olduğuna Genel Müdürlük tarafından karar verilmesi gerekmektedir.

Söz konusu husus Milli Parklar Kanununun 4 üncü maddesinde; “*Gelişme planı uyarınca iskan ve yapılaşmaya konu olacak yerler için, imar mevzuatına göre imar uygulama planları, milli park gelişme planı hüküm ve kararlarına uygun olarak hazırlanır veya hazırlattırılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yürürlüğe konulur*” denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

Marmaris Milli Parkı Uzun Devreli Gelişme Planının 4.3.6. maddesinin A bendinde; “*Milli Park ilanından önce onaylanan veya Milli Park ilanından sonra Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğü’nden uygun görüş almadan sonuçlandırılmış her ölçekteki imar planlarının öncelikle bu plan ve karar hükümleri doğrultusunda yeniden düzenlenerek Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğünden uygun görüş alınmadan uygulamaya geçilemez*” denilmektedir.

UDG Planının “Turizm Alanı Statüsünde Kalan Alanlarda” başlıklı 3.33 maddesinde de özetle; Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün uygun görüş verdiği imar planı koşullarının geçerli olduğu, ilgili planların Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün uygun görüşü alınmadan uygulamaya geçemeyeceği belirtilmektedir.

Bu itibarla, Marmaris Milli Parkı sınırları içerisinde bulunan turizme tahsisli alanlarda ilgili belediyelerce yapılan imar planı değişikliği ile mimari projelerin uygulanması için

Bakanlığın uygun görüşü alınmadan yapılan uygulamaların ilgili mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “*Milli Park sınırları içerisinde yapılan tüm imar planı ve imar planı değişikliklerinin Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün görüşü alınmadan onaylanması mevzuata aykırı durum teşkil etmektedir.*

Aynı zamanda, 11.06.2015 tarihinde Marmaris Milli Parkı Uzun Devreli Gelişme Revizyon Planının onayı itibariyle, turizme tahsisli alanlara ilişkin tahsise konu imar planlarında yoğunluk artırıcı değişiklik yapılması hususu söz konusu olamayacaktır. Ancak, sosyal ve teknik altyapıya konu tahsisli alanlarda Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün uygun görüşü ile imar planı değişikliği yapılabilecektir.

Bu kapsamda, idaremiz uygun görüşü alınmadan Milli Park sınırları içerisindeki alanlarda, imar planı çalışmaları yapılmasının uygun olmadığı ilgili Belediyelere Marmaris Milli Park Müdürlüğü’nün 11.06.2013 tarih 109672 sayılı yazı ile bildirilmiştir. Ayrıca, konuya ilişkin olarak Marmaris Belediye Başkanlığı’na da Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından 28.04.2016 tarihinde ikinci bir tebligat yapılmıştır.

Buna ek olarak; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesi dahilinde turizm maksatlı Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan tahsislere konu uygulama projelerinin idaremiz tarafından da uygun görülmesi/onaylanmasına dair gerek Turizmi Teşvik Kanun’da gerekse Milli Parklar Kanunu ve Yönetmeliğinde bir düzenleme yer almamaktadır. Ayrıca, Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik kapsamında Kültür ve Turizm Bakanlığında tahsisli alanlardaki her türlü projenin ve vaziyet planının ilgili belediyesine onaylanacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün 27.04.2016 tarih ve 91158 sayılı yazısı Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilmiş ve Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda belirtilen hususların görüşülmesine dair toplantı talebinde bulunulmuştur” denilmektedir.

Sonuç olarak; verilen cevapta, 2634 sayılı Kanun kapsamında yapılan tahsislerde idareden uygun görüş alınacağına dair bir düzenleme olmadığı ifade edilmekte ise de, bulgumuzda belirtilen tahsisler, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca doğrudan turizm tesislerine yapılan tahsisler olup, belirtilen Kanun kapsamında yapılan tahsislerle ilgisi bulunmamaktadır.

Diğer yandan Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, belediyeler tarafından, Bakanlığın uygun görüşü alınmadan Marmaris Milli Parkı sınırları içinde imar planı ya da imar planı revizyonu yapılmasının belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Milli Parklar Kapsamındaki Turizme Tahsisli Alanlarda, Projelerine Aykırı Çeşitli Yapıların Mevcut Olması; Yine Bu Alanlarda, Çevreye ve Ekosisteme Zarar Verecek Şekilde Atık Malzemelerin Bulundurulması

Orman ve Su İşleri Bakanlığı yönetiminde bulunan Milli Park sınırları içindeki turizm işletmelerine tahsis edilen alanlarda yapılan denetimlerde; bu alanlarda onaylı projelerde yer almayan çok sayıda ev, lojman, kulübe, su deposu vb. yapıların bulunduğu; yine bu alanlarda ve çevresinde aşırı miktarda çöpün, inşaat artıklarının, orman yangınına yol açabilecek doğalgaz tankları ile çevreye ve ekosisteme zarar verebilecek nitelikte tehlikeli atık malzemelerin mevcut olduğu tespit edilmiştir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2 nci maddesinde Milli Park; "*bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları*" olarak tanımlanmıştır.

Milli Parklar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin (c) ve (e) bentlerinde de toprak, su ve hava kirlenmesi ve benzeri çevre sorunları yaratacak iş ve işlemler yapılamayacağı, ayrıca milli parklarda onaylanmış planlar da belirtilen yapı ve tesisler dışında hiçbir yapı ve tesis kurulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, tespit edilen bahse konu uygulamalar, 6831 Sayılı Orman Kanununun 17 nci maddesinde yasaklanmış fiiller olup, 93 üncü maddesinde ise bu maddeye aykırı davranışlar hakkında yaptırımlar getirilmiş, 111 inci maddesinde de bu aykırılıkların Milli Park ilan edilmiş yerlerde görülmesi halinde, uygulanacak yaptırımların ağırlaştırılacağı hükme bağlanmıştır.

Yine, izin sahibi şirketlerin kesin izin sonrası vermiş oldukları taahhütnamelerinde de, "*İzinsiz yapılacak tadilat ve tesisler, izin sahasında da olsa suç kabul edilip, 6831 sayılı Kanun hükümlerine tabi tutulacaktır*" maddesine yer verilerek, konunun önemine vurgu yapılmış ve işletmecilerin önceden bilgi sahibi olması sağlanmıştır.

Ayrıca, “Orman Kanununun 17/3 ve 18 İnci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği” nin 22 nci maddesinin 6 ncı fıkrası ve Geçici 2 nci maddesinin 15 inci fıkrasında da, mevcut uygulamaların iznin iptali de dahil olmak üzere yaptırımları belirtilmiştir.

1) Marmaris Milli Parkı içinde 5 yıldızlı otel yapmak üzere tahsis edilen 110.000 m2 lik alanda 05.09.1997 tarihli İçmeler Belediyesi onaylı “Marmaris Altinyunus Turistik Tesisleri İlave İnşaatı Mimari Proje ve Tadilat Projesi” üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimde, onaylı projesinde boş çatı arası olarak görünen alanlarda 40 adet otel odası yapıldığı, onaylı projesinde olmayan depo, personel lojmanı, mutfak, bahçıvan kulübesi gibi amaçlarla kullanılmak üzere farklı ebatlarda yapılar inşa edildiği tespit edilmiş olup, 14.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

2) Marmaris Milli Parkı sınırları içinde Marmaris İlçesi Aktaş mevkiinde 2. Sınıf tatil köyü yapmak üzere tahsis edilen 25.000 m2 alanla ilgili Turizm Bakanlığının 1997 tarihli İmar Planı Değişikliği onayına ekli 1/1000 ölçekli proje üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimde, onaylı projesinde olmayan iki adet konukevi, su deposu, hamam gibi amaçlarla kullanılmak üzere inşa edilmiş yapıların mevcut olduğu tespit edilmiş olup, 19.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

3) Marmaris Milli Parkı içinde 65.000 m2 lik ormanlık alanda turizm amaçlı tesis yapılmak üzere tahsis edilen alanda 03.03.2006 tarihli İçmeler Belediyesi onaylı tadilat projesi üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimde, onaylı projesinde yer almayan farklı ebatlarda depo, bekçi kulübesi, personel yatakhane gibi amaçlarla kullanılmak üzere inşa edilmiş yapıların var olduğu, sahada tehlikeli atık konteynırı, doğalgaz tankı ve inşaat artıklarının bulundurulduğu görülmüş olup, 13.08.2015 tarihli tutanak hazırlanmıştır.

4) Marmaris Milli Parkı sınırları içinde turistik tesis yapmak amacıyla tahsis edilen 35.000 m2 lik alanda 09.09.2011 tarihli Çevre ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü onaylı mimari proje üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimde, onaylı projesinde yer almayan işçi yemekhanesi, lavabo gibi amaçlarla kullanılmak üzere yapılar inşaa edildiği, sahada çok miktarda çöp ve inşaat artıklarının bulundurulduğu tespit edilmiş olup 13.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

5) Marmaris Milli Parkı Kızılkum mevkiinde tahsis edilen 150.000 m’2 lik alanda 19.11.2008 tarihli Marmaris İçmeler Belediyesi onaylı proje üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimde, projesinde yer almayan çeşitli ebatlarda atıl halde yapılar, prefabrik yapılar ve konteynerler tespit edilmiş olup, 20.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

6) Marmaris Milli Parkı'nda yer alan ve 220 yataklı 2. Sınıf tatil köyü yapmak üzere tahsis edilen 20.131m² lik alanda 16.10.1989 tarihli Marmaris Armutalan Belediyesi onaylı proje üzerinden gerçekleştirilen yerinde fiili fiziki denetimde, onaylı projesinde yer almayan kazan dairesi, su deposu gibi yapılar tespit edilmiş olup, 20.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

7) Marmaris Milli Parkı Turunç Beldesinde 1. Sınıf tatil köyü tesis etmek amacıyla tahsis edilen 40.000 m² lik alanda 22.11.2005 tarihli Turunç Belediyesi onaylı proje üzerinden gerçekleştirilen fiili fiziki denetimlerde, onaylı projesinde yer almayan personel lojmanı, su deposu gibi amaçlarla kullanılmak üzere inşa edilmiş yapılarla, sahada çok miktarda inşaat ve çöp artıklarının bulundurulduğu görülmüş olup, 24.08.2015 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

Sonuç itibariyle, Milli Park sınırları içindeki turizm tesislerine tahsis edilen alanlarda, onaylanmış projelerinde yer almayan izinsiz ve projelerine aykırı yapıların mevcut olduğu; yine bu alanlarda çevreye ve ekosisteme zarar verecek şekilde çöp, inşaat atığı, doğalgaz tankı ve tehlikeli atık konteynirlerinin bulundurulduğu tespit edilmiş olup, bu tür uygulamaların, Milli Parkların etkin bir şekilde korunmasını olumsuz etkilediği gibi, ilgili mevzuata da uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

1 – Bulgumuzun 1. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Tesisin onaylı projesinde yer almayan 40 odanın, daha önce artış onayı verilen 238 yatak kapasitesi dahilinde olup olmadığına dair tespit Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından yapılacak olup, Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda belirtilen aykırılıkların (depo, personel lojmanı, mutfak ve bahçıvan kulübesi ile söz konusu 40 odanın idaremizden izinli olmaması hali) giderilmesi ve kullanım fark bedellerinin ödenmesi (söz konusu 40 odanın idaremizden izinli olmaması halinde bunlara dair kullanım fark bedelleri) maksadıyla izin lehtarına süreli tebligat yapılacak olup aykırılıkların giderilmemesi veya kullanım fark bedellerinin ödenmemesi halinde iznin iptali idaremizce sağlanacak ve söz konusu kullanım fark bedellerinin yasal yollarla tahsilinin sağlanması için gerekli hukuksal süreçlere idaremizce başlanacaktır, denilmektedir.

2- Bulgumuzun 2. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Onaylı projesinde yer almayan yapıların yıkılması için ilgili taahhüt senedi hükümleri gereği son kez tebligatta bulunulmuştur, denilmektedir.

3- Bulgumuzun 3. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Onaylı projesinde yer almadığı belirtilen farklı ebatlarda depo ve bekçi kulübesi izin lehtarından yıkılmış ve denetim raporunda yer alan inşaat artıkları kaldırılmış ve buna dair Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından 29.03.2016 tarihli tutanak düzenlenmiştir. Ayrıca, denetim raporunda yer alan iki adet prefabrik yapı ile personel yatakhane de yıkılmış olup Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından 04.05.2016 tarihli tutanak düzenlenmiştir.

Denetim raporunda yer alan doğal gaz tankı ve tehlikeli atık konteynirinin izin süreçlerine dair incelemelere Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından devam edilmektedir, denilmektedir.

4- Bulgumuzun 4. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda yer alan ve tesisin onaylı projesinde yer almadığı ifade edilen yapılar için izin lehtarına Marmaris Milli Park Müdürlüğünün 07.12.2015 tarih ve 246521 sayılı yazı ile aykırılıkların giderilmesi tebliğ edilmiş olup, personel binalarının bulunduğu alanlardaki atıklar ve çöplerin sahadan uzaklaştırıldığı Marmaris Milli Park Müdürlüğünün 21.04.2016 tarihli tutanağı ile tespit edilmiştir.

İzin lehtarının 30.03.2016 tarihli yazısında lavabo, wc ve personel yemekhanesinin taraflarına Bakanlığımızca yapılan tahsis işleminden önce sahada yer aldığı ifade edilerek şirketlerince ilave bir yapılaşmaya gidilmediği belirtilmiş olup Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından yapılacak olup yapılacak inceleme neticesinde idaremizce işlem tesis edilecektir, demektirler.

5- Bulgumuzun 5. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

İzin lehtarına Marmaris Milli Park Müdürlüğünün 07.12.2015 tarih ve 246507 sayılı yazı ile aykırılıkların giderilmesi tebliğ edilmiş olup izin lehtarı tarafından Marmaris Milli Park Müdürlüğüne gönderilen 17.03.2016 tarihli cevabi yazısında; söz konusu işçi barakalarının Bakanlığımızca yapılan tahsisin ilk yıllarında (1987-1988) alana ulaşımı sağlayan yolun yapımı sırasında kullanılmak üzere alınan ilk inşaat ruhsatı kapsamında yapıldığı, yapılacak olan turistik tesise ait bölgenin imar planı yapım çalışmaları henüz bitmediğinden, tesisin inşaatına başlanılmadığı ve imar planının kesinleşmesini müteakip bahse konu barakaların turistik tesis inşaatı esnasında da kullanılacağından bahisle yıkılmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca, çevredeki atıl haldeki yapılarla ilgili temizlik çalışmaları tamamlanmıştır.

Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda belirtilen prefabrik yapılar ve konteynırların Bakanlığımızca verilen izin dahilinde inşaat çalışmalarının tamamlanmasından sonra sahadan kaldırılması idareimizce sağlanacaktır, denilmektedir.

6- Bulgumuzun 6. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Marmaris Milli Park Müdürlüğünün 03.12.2015 tarih ve 244731 sayılı yazısı ile söz konusu aykırılıkların giderilmesi için izin lehtarına tebligatta bulunulmuş olup izin lehtarından alınan 15.04.2016 tarihli cevabi yazıda aykırılıkların giderildiği, ancak, mevcut otel tesisinin orman içinde yer alması nedeni ile su deposunun orman yangınlarına tedbir amacı ile kullanılmaya devam edildiği bildirilmiştir, denilmektedir.

7- Bulgumuzun 7. Bölümüyle İlgili Olarak Özetle;

Marmaris Milli Park Müdürlüğünün 03.12.2015 tarih ve 244729 sayılı sayılı yazısı ile söz konusu aykırılıkların giderilmesi için izin lehtarına tebligatta bulunulmuştur. Konuya ilişkin olarak Marmaris Milli Park Müdürlüğü tarafından tesis mahallinde yapılan denetimde inşaat ve çöp atıklarının sahadan uzaklaştırıldığı, personel lojmanının yıktırıldığı, ancak su deposu ve enerji temin tankının alanda bulunduğu tespit edilerek 21.04.2016 tarihli tutanak tanzim edilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda yer alan tehlikeli atık konteynırlarının “Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” dahilinde, su deposu ve enerji temin tankının ise tesisin su ve enerji ihtiyacını sağlamasına bağlı olarak izin süreçlerine dair incelemelere Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından devam edilmektedir, denilmektedir.

Sonuç olarak;

Kurum tarafından kabul edilerek gereği yapılmaya başlanan ve ayrıntısı bulgumuzda belirtilen, Milli Park sınırları içindeki turizm tesislerine tahsis edilen alanlarda, izinsiz ve projelerine aykırı yapıların bulunmaması, yine bu alanlarda çevreye ve ekosisteme zarar verecek şekilde çöp, inşaat atığı, doğalgaz tankı ve tehlikeli atıkların bulundurulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

Bakanlık Tarafından, Doğrudan Kültür ve Turizm Bakanlığı'na ve Turizm İşletmecilerine Tahsis Edilen Arazilere Ait Haritaların Koordinat ve Sayısal Değerinin Bulunmaması

Orman ve Su İşleri Bakanlığınca Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan turizm amaçlı tahsislere ilişkin yer teslim protokolü eklerinde yer alan arazi haritalarında; tahsis alanlarına ilişkin herhangi bir koordinat verilmeden alan hesaplarının grafik metotları yardımıyla hesaplandığı, alan haritalarının (kriko) genel olarak sayısal değerden yoksun şekilde A4 kağıtlarına elle çizilerek yapıldığı ve alan sınırının boyanarak gösterildiği incelenmiştir.

Bu uygulamada, tahsise konu edilen alan sınırlarının tam ve kesin olarak tespit edilmesinin mümkün olmadığı ve bu alanların korunmasında risk oluşturduğu değerlendirilmiştir.

Günümüzde sayısal koordinatlara sahip haritalar ve uydu teknolojilerinden yararlanmak suretiyle, yerinde ölçüm yapılarak yer teslimlerinin yapılması mümkündür. Saha aşımı ve arazi kontrollerinde sayısal koordinatlar temel alınarak Uydu Teknolojisi, Yersel Ölçümler yada GPS metotları ile yapılan arazi ölçümleri sonucunda tahsis edilen alan ile fiilen kullanılan alanların doğruluğu hakkında kesin hüküm yürütülebilmektedir.

Uygulamada tahsis edilen alanı gösteren haritalarda (kriko) arazi koordinatlarına ilişkin değerler ile sayısallaştırma için gerekli karelej bilgisi ve açıklamalar yer almadığı, ayrıca 1/1000 ve 1/5000 ölçekli mevzii haritalarda da sayısal koordinat verilmemiştir.

Bu nedenle Antalya Beydağı Sahil Milli Parkı ile Marmaris Milli Parkı sınırları içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığı'na turizm amaçlı tahsis edilen alanların tahsis oluru ve yer teslim protokolleri esas alınarak, tahsis alan sınırlarının güncel olarak tespit edilebilmesi amacıyla; haritalarının çizilmesi, arazi ortamına aplikasyonunun yapılabilmesi ve varsa saha aşımalarının tespit edilebilmesi için teknik bir komisyon kurularak gerekli çalışmaların yapılması önem arz etmektedir. Yapılan tespit sonucunda yasal mevzuata aykırılıklar ve tahsis alanı dışında saha aşımları varsa bunların giderilmesi için gereken idari ve yasal tedbirlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığı ve doğrudan işletmelere yapılan turizm amaçlı tahsislere ait arazi haritalarının koordinat ve sayısal değerden yoksun olması ve mevcut haritalara istinaden tahsis sınırlarının tespitinde ortaya çıkan teknik zorluklar bulunmasının, bu alanların korunmasında ve yönetiminde riskler

oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sayıştay Başkanlığı denetim raporunda da belirtildiği üzere; Bakanlığımızca geçmiş yıllarda Kültür ve Turizm Bakanlığına turizm maksatlı tahsisi yapılan ve sayısal verileri olmayan sahaların sınırlarının belirlenmesi ve bu kapsamda gerekli işlemlerin tesis edilebilmesini teminen ve Kültür ve Turizm Bakanlığının 12.12.2013 tarih ve 238729 sayılı yazısı da dikkate alınarak gerek konunun görüşülmesi gerekse bu işlemlere ilişkin Bakanlıklarımızca ortak komisyon kurulması maksadıyla Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü’nün 27.04.2016 tarih ve 91158 sayılı yazısı (ek-55) Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilmiş ve konuya ilişkin toplantı talebinde bulunulmuştur.

Oluşturulacak komisyon marifetiyle 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu’na tabi milli park ve tabiat parklarındaki ormanlık alanlarda Bakanlığımızca Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan turizm tahsislerinden; sayısal sınır verileri olmayanların sayısal verilerinin kesinleştirilmesi, sayısal verilerin kesinleştirilmesini müteakiben tahsis tarihinden beri üzerinde turizm yatırımı yapılmayanların tespit edilmesi, üzerinde turizm yatırımı bulunanlarda ise, tahsis edilen alan miktarının bu yatırıma göre fazla olup olmadığının tespit edilmesi hedeflenmekte olup söz konusu çalışma gereği üzerinde turizm yatırımı bulunmayan tahsislerin iptal edilmesi ile fazla olan alan miktarlarına konu tahsis sınırlarının küçültülmesi işlemlerine başlanılacaktır.

Bu sayede, korunan alanların koruma ve kullanma dengesi gözetilerek sürdürülebilir yönetim açısından hem daha sağlıklı sonuçlar alınacak hem de Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan geçmiş dönem tahsislerin sayısal verileri temin edilerek bu tahsislerinin takibinin elektronik ortamda uzaktan algılama yöntemi ile gerçekleştirilmesine imkan verilecektir.

Ayrıca, söz konusu çalışmaların sonuçlanmasını müteakip Denetim Raporunda belirtildiği gibi yasal mevzuata aykırılıklar ve tahsis alanı dışında saha aşımaları varsa bunlar için gerekli idari işlemlerin ilgili Bakanlıklarca tesis edilmesinin sağlanacaktır” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, işletmelere yapılan turizm amaçlı tahsislere ait arazi sınırlarının güncel olarak tespit edilebilmesi amacıyla, haritalarının çizilmesi, aplikasyonunun yapılabilmesi ve varsa saha aşımalarının tespit edilebilmesi için teknik bir komisyon kurularak gerekli çalışmaların yapılması maksadıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı ile komisyon kurularak müşterek çalışmayı ve bu çalışma sonucunda hedeflendiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından verilen cevapta, bulgumuzda belirtilen hususlar kabul edilerek, ileriye yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmekle birlikte, ormanlarımızın daha

etkin korunabilmesi adına, işletmelere yapılan turizm amaçlı tahsislere ait arazilerde ivedilikle belirtilen çalışmaların yapılması ile mevzuata aykırı uygulamaların ve tahsis alanı dışında varsa saha aşımalarının giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

Antalya Beydağı Sahil Milli Parkları Kemer Çamyuvada Bulunan Alanda Hak Lehtar Şirket Lehine Verilen Tahsisin İptal Edilmemesi ve Tesislere El Konulmaması ile Birlikte Kamu Alacağına Tahsilinin Yapılmaması

Beydağı Sahil Milli Parkı içerisinde Çamyuva/Tınaztepe mevkinde yer alan eski 1970 numaralı parsel (ifrazdan sonraki haliyle 128 ada 1 parsel ve 2 ada 3 parsel) üzerinde 134.000 m² alan 05.06.1993 tarih ve 359 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ve 09.11.1993 tarihli Kesin İzin Taahhüt Senedi ile günübirlik tesisler yapmak üzere 49 yılığına izin verilmiş ve tapuda, hak lehtar şirket adına daimi ve müstakil irtifak hakkı tesis edilmiştir.

A- Tahsis edilen alanla ilgili geçmişten günümüze kadar yaşanan sürecin özeti;

09.11.1993 tarihli Kesin İzin Taahhüt Senedi imzalanarak Şirkete teslim edilen alanla ilgili ilk teftiş raporu 09.09.1999 tarihinde düzenlenmiş olup, raporda Taahhüt Senedine ve o dönem uygulamada olan Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak arazi üzerinde yapılaşmaya gidildiği ortaya konulmuştur.

Bakanlık müfettişlerince 09.09.1999 tarihinde düzenlenen rapora göre, projeye aykırı izinsiz yapıların mevcut olduğunun tespit edildiği, belirtilen aykırı uygulamaların 60 gün içerisinde düzeltilmesi, aksi durumda tahsisin iptal edileceğinin bildirildiği, ancak Şirket tarafından dava açıldığı, açılan davalarla ilgili Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 11.03.2015 tarihli bozma kararıyla davaların sonuçlandığı, bozma kararında, 6831 sayılı Kanun gereğince izinsiz yapılara orman idaresince el konulması gerektiğine karar verildiği anlaşılmıştır.

Konuyla ilgili Bakanlık müfettişlerinin de içinde bulunduğu bir komisyon marifetiyle tahsisli alan bir kez daha incelenmiş ve düzenlenen 08.04.2004 tarihli raporda, mevzuata aykırı aynı uygulamalara devam edildiği ortaya konulmuştur.

Aynı alanla ilgili son olarak Bakanlık müfettişlerince hazırlanan 24.11.2015 tarihli teftiş raporunda Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun bozma kararına atıf yapılarak, Şirket lehine verilen iznin iptal edilmesi ve sahanın Bakanlıkça teslim alınması hususunun Anayasanın 137 nci maddesi, 2577 sayılı İYUK nun 28 inci maddesi karşısında hukuken zorunluluk haline geldiği, bu doğrultuda İdarece 07.08.2015 tarihinde 60 gün süre verilerek

işlemlere başlandığı, ayrıca 01.11.2013 tarihi itibariyle Şirketin Turizm İşletme Belgesinin iptal edildiği ve bu durumun da tahsisin resen iptali gerektirdiği belirtilerek; Şirket ile Bakanlık arasında düzenlenen Kesin İzin Senedinin 13 üncü maddesi gereğince, Bakanlıkça verilen iznin iptal edilmesi, izne konu arazinin devralınması ve Firma tarafından yapılan izinsiz yapılara el konulması gerektiği kanaati bildirilmiştir.

Yine aynı Raporda, ilgili mevzuat gereğince Şirket tarafından, yıllık kira bedeli, gayri safi hasılat payı, ağaçlandırma bedeli, proje maliyet bedeli, Orköy ve Ağaçlandırma fon bedeli gibi ödemelerin bir kısmının hiç ödenmediği, Taahhüt Senedinin 2 nci maddesine göre belirtilen ödemelerin yapılmamasının iznin iptalini gerektirdiği, belirtilen alacakların bir kısmıyla ilgili karşılıklı davalar açıldığı, bu gün itibariyle davaların sonuçlandığı; müfettişlerce zamanaşımı süresi de dikkate alınarak, 2005 yılından sonra kesinleşen mahkeme kararları ve ilgili mevzuat esas alınarak ayrıntılı olarak yapılan hesaplamalara göre 24.11.2015 tarihi itibariyle Şirket borcunun gecikme zamlarıyla birlikte 13.546.009,02 TL olduğu anlaşılmıştır.

Bahse konu bu raporda yer alan hususların yerine getirilmesini teminen raporun bir nüshası Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne havalesine, Müsteşarlık Makamınca 08.01.2016 tarihinde onay verildiği görülmüştür.

B- Yukarıda belirtilen tespitler dışında, konu denetim ekibimiz tarafından etraflıca incelenmiş, inceleme sonucu tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir:

Tahsisli alanda, talebimiz üzerine Bölge Müdürlüğü tarafından görevlendirilen teknik elemanlarla birlikte 06.10.2015 tarihinde mahallinde yapılan tespitler aşağıda belirtilmiştir;

1) Tahsis edilen alanda, onaylı 16.07.1992 tarihli projeye ek olarak ilave tesislerin yapımı öngörülen 02.04.1997 tarihli tatbikat projesi esas alınarak yapılan incelemede, aşağıda belirtilen izinsiz yapı ve tesislerin bulunduğu tespit edilmiştir;

Projesinde bulunmayan ve idareden izni alınmadan gerçekleştirilen yapı ve tesisler; Tiyatro-kıd's tree -Nuh'un gemisi -Su parkı- Tırmanma duvarı -Tırtıl yol -Ecocamp -Lüks bina (herbal mug) yanında 2 katlı, altı rain forrest cafe olan mantarlı yapı -Villaların bulunduğu bölgede bir adet prefabrik yapı - Green houses'ın sera biriminin bitişiğinde bir adet sıhhi tesisat binası -Rang house ve kulüp binası önünde büfe amaçlı kullanılan bina, bekçi evi olarak kullanılan bina -Natur clup karşısında ilave yapılar ile deniz kenarındaki günü birlik kullanım alanının kuzey doğusunda toprak seviyesinin altında inşa edilen satış birimleri, eczane, doktor odası, vb. gibi kullanım amaçlı yapı birimleri mevcuttur. Ayrıca otel kompleksi projede birbirinden bağımsız yapılar olarak tanımlanmasına rağmen tek bir otel

kompleksi yapılmıştır.

Mevcut belgelere göre, muhtelif zamanlarda Şube Müdürlüğünce yapılan saha denetimlerinde de, benzer tespitlerin yapıldığı, aykırılıkların 60 gün içinde düzeltilmesi aksi taktirde taahhüt senedi hükümleri uyarınca işlem yapılarak tahsisin iptal edileceği ilgili Şirkete 04.07.2005 tarihinde bildirildiği, ancak Şirketin konuyu yargıya taşıdığı, yargı süreci sonucunda davanın idare lehine sonuçlandığı anlaşılmıştır.

Taahhüt Senedinin ilk paragrafında, hak lehtarının tahsisli alandan Taahhütnamedeki şartlar dahilinde yararlanacağı belirtilmiş, 1 inci maddesinde ise tasdikli mimari proje ve imar planı haricinde yapmak istediği tadilat ve ek tesisler için Bakanlıktan izin almak mecburiyetinde olduğu, izinsiz yapılacak tadilat ve tesisler hakkında 6831 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı karşılıklı kabul edilmiştir.

Taahhüt Senedinin 14 üncü maddesinde ise, izin hakkı süresinin sona ermesi veya yukarıdaki sebeplerle resen iptal edilmiş olması halinde, izin sahası üzerindeki her türlü yapı ve tesisler olduğu gibi işler haliyle eksiksiz ve bedelsiz olarak Orman Genel Müdürlüğünün tasarrufuna geçirilerek, yapılacak tebligatı takiben bir ay içinde tahliye ve teslim işleminin gerçekleşeceği, taahhüt edilmiştir.

İzinsiz yapılarla ilgili, denetim ekibimizin gözetiminde mahallinde yapılan fiili ve fiziki incelemelerde tespit edilen aykırılıkların, yukarıda belirtilen teftiş raporlarında da benzer şekilde yer aldığı anlaşılmış olup; belirtilen izinsiz yapı ve tesislerin 6831 sayılı Orman Kanunu, 2873 sayılı Milli Park Kanununu ve imzalanan Taahhüt Senedine aykırı olduğundan tahsisin iptali ve tesislere Bakanlıkça el konulması hususunda her hangi bir engel kalmadığı değerlendirilmiştir.

2) Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından Şirkete verilen Turizm İşletmesi Belgesi'nin 2634 sayılı Kanununun 34 üncü maddesinin (ç) ve (e) fıkraları gereğince 01.11.2013 tarih ve 127 sayılı Değerlendirme Kurulu Kararı ile İptal edildiği, izni veren ilgili Bakanlık tarafından 20.11.2003 tarih ve 221021 sayılı yazı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığına bildirildiği anlaşılmıştır.

18.04.2014 tarihli “Orman Kanununun 17/3 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği'nin” Geçici 2 nci maddesinin (3) bendinde, turizm yatırım/işletme belgesinin iptali halinde, en geç bir yıl içinde alınacak yeni belge orman idaresine verileceği, aksi halde iznin iptal edileceği belirtilmiştir. Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünün 06.07.2015 tarihli yazısından, Şirket adına düzenlenmiş yeni bir turizm işletme belgesinin bulunmadığı anlaşılmıştır.

Ayrıca, Taahhütnamenin 13 üncü maddesinde de; "Turizm Yatırım Belgesi" veya "Turizm İşletme Belgesi"nin iptal edilmesi ve üç(3) ay içerisinde bu belgelerin yenilenmemiş olması halinde yazılı uyarıya rağmen gerekli tedbir ve düzenlemelerin yapılmaması halinde Bakanlıkça iznin resen sona ereceği hükmü getirilmiştir. Bu nedenle Şirkete verilmiş işletme izin belgesinin Kültür ve Turizm Bakanlığınca iptali ve sonrasında yeni bir belge alınmaması nedeniyle hiçbir işleme gerek kalmaksızın tahsisin iptal edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

3) Şirket Taahhüt Senedinin 2 nci maddesi ile "6831 Sayılı Kanun Gereğince Yapılacak Arazi Tahsisleri ve Verilecek İzinlere Ait Yönetmeliğin" 49 uncu maddesinin (a) ve (b) bentleri gereğince, ödenmesi gereken yıllık kira bedeli, ağaçlandırma bedeli, proje maliyet bedeli, fon bedeli, gayri safi yıllık gelir üzerinden alınan bedel ve proje maliyet bedelinden kaynaklanan kurum alacağının bulunduğu, Şirket tarafından borçların vadesinde ödenmediği, açılan karşılıklı davalar ve kesin yargı kararlarının beklenmesi gibi nedenlerle kamu alacağının tahsilinin zamanında sağlanamadığı anlaşılmıştır.

Bakanlık müfettişlerince yapılan hesaplamalara göre 24.11.2005 tarihi itibariyle Şirket borcunun toplam 13.546.009,01 TL olduğu, tahsil edilemeyen bu bedellerle ilgili açılan davaların sonuçlandığı ve kamu alacağının ilgili mevzuat gereğince tahsil edilmesi gerektiği mahkeme kararları ile kesinleştiği anlaşılmıştır. Alacak tutarının belirlenmesiyle ilgili olarak Bakanlık müfettişlerince yapılan hesaplama yönteminin ve tespit edilen tutarın denetim ekibimizce de uygun bulunduğu değerlendirilmiştir.

4) Denetim ekibimizle birlikte çalışmaları yürüten teknik heyet tarafından yapılan çalışmada, tahsis edilen toplam 134.000 m² (100.000+25.000+9.000 m²) alanı çevreleyen sınırlar esas alınarak arazi ölçümleri fiilen yapılmış olup, bu ölçümler Netcad6 programı ve uydu görüntüleri yardımıyla değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeye göre, 125.000 m² (100.000+25.000) olan tahsisli alanın gerçekte 113.923 m² olduğu, 9.000 m² olan tahsisli alanın ise 8.802 m² olduğu ve buna göre toplam tahsisli alanın gerçekte 122.725 m² olduğu anlaşılmıştır.

Fiili duruma göre 122.725 m² olan tahsisli alanın, resmi kayıtlarda 11.275 m² (134.000-122.725) fazlasıyla 134.000 m² olarak gösterildiği anlaşılmış olup, mevcut kayıtlardaki bu tutarsızlığın giderilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Sonuç itibariyle, mahkeme kararlarında ve müfettiş raporlarında da belirtildiği üzere, yukarıda ayrıntılı olarak yapılan açıklamalar uyarınca, ilgili mevzuata ve Taahhüt Senedine aykırılıklar nedeniyle, Antalya Beydağı Sahil Milli Parkları Kemer Çamyuvada bulunan alan için anılan Şirket lehine verilen iznin iptali ve tesislere el konulması ile 24.11.2015 tarihi

itibariyle birikmiş toplam 13.546.009,02 TL kamu alacağının tahsili konusunda ilgili tüm işlemlerin bir an önce tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Beydağları sahil Milli Parkı sınırları içerisinde A.Ş. lehine günübirlik tesis yapılması amacıyla Bakanlık Makamının 15.06.1993 tarih ve 359 sayılı ve 28.06.2000 tarih ve 15 sayılı olurları ile verilen izinlerin, ilgili taahhüt senedine muhalefetten Bakanlık Makamının 26.01.2016 tarih ve 1908 sayılı Oluru ile iptal edildiği,

Bu kapsamda anılan şirket lehine tesis edilen daimi ve müstakil nitelikteki üst hakkının tapudan terkin edilmesi hususunun Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün 27.01.2016 tarih ve 21957 sayılı yazısı ile Maliye Bakanlığına bildirildiği, tapu kayıtlarında anılan şirket adına tesis edilen üst hakkının terkin edilerek hukuksal sürecin kesinleşmesi ile birlikte tahsis iznine konu olan yapılarla birlikte kaçak statüdeki yapılara Bakanlıkça el konulacağı,

İdare alacakları ile ilgili olarak Ankara 7. Asliye Ticaret Mahkemesine yapılan başvuru sonucunda, söz konusu Mahkemenin K:2015/714 sayılı ve 23.12.2015 tarihli kararı ile anılan şirket aleyhine iflas kararı verildiği, Mahkeme bünyesinde İflas Masası kurulduğu ve Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü alacağının iflas masasına Bakanlık Hukuk Müşavirliğince bildirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; 6831 sayılı Orman Kanunu, 2873 sayılı Milli Park Kanununu ve imzalanan taahhüt senedine aykırı uygulamalar nedeniyle Bakanlık Makamının 15.06.1993 tarih ve 359 sayılı ve 28.06.2000 tarih ve 15 sayılı olurları ile verilen tahsis izinlerin iptal edildiği; anılan şirket lehine tesis edilen daimi ve müstakil nitelikteki üst hakkının tapudan terkin edilmesi için idari ve hukuksal sürecin başlatıldığı, sürecin kesinleşmesi ile birlikte izne konu arazinin devralınması ve projeye aykırı izinsiz kaçak yapılara el konulacağı, ayrıca kamu alacağının tahsili ile ilgili olarak Ankara 7. Asliye Ticaret Mahkemesi bünyesinde kurulan İflas Masasına kurum tarafından başvurulduğu anlaşılmış olup; tüm yönleriyle bulgumuzda ortaya konulan ve Kurum tarafından da teyid edilen mevcut durumla ilgili bundan sonraki idari ve hukuksal süreçlerin titizlikle takip edilerek, gerekli iş ve işlemlerin ivedilikle yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6:

Kültür ve Turizm Bakanlığına Tahsis Edilen Milli Park Alanında Yer Alan Sahalarda Alt Yapı ve Yatırım Planlarının, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca Müstereken Yürütülmemesi

Beydağları Sahil Milli Parkının büyük bir bölümü, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında 06.09.1982 tarihinde ilan edilen Güney Antalya Turizm Alanı sahası içinde yer almaktadır.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesi gereğince, Güney Antalya Turizm Alanı içinde yer alan ve aşağıda cetvel halinde gösterilen yaklaşık 3.598.166 m2 Milli Park alanı, turizm amaçlı değerlendirmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilmiştir.

Yapılan incelenmede; Orman ve Su İşleri Bakanlığınca (*Mülga Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Mülga Tarım Orman Bakanlığı, Mülga Çevre ve Orman Bakanlığı*) Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilen alanlara ilişkin tahsis olurları ile yer teslim protokollerinin ilgili maddelerinde;

“Bu alanlar içinde evvelce tahsis edilmiş ve halen 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun hükümlerine tabi sahalarda alt yapı ve yatırım planlarını müstereken düzenlemek” görevi her iki bakanlığa verilmiştir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı tahsis edilen alanları kendi içinde ifraz ederek, otel blokları için arsalar oluşturularak, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’na ve Kamu Arazilerinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre turizm amaçlı yatırım yapmak üzere üçüncü gerçek ve tüzel kişilere azamı 49 yıllığına tahsisi yapılmıştır.

Tahsis edilen alanların korunması ve kontrolünün yapılabilmesi için gerekli olan ve ilgili bakanlıklar tarafından sahada yapılacak yatırım ve alt yapı planları ile ilgili müsterek bir düzenlemenin yapılmadığı, bakanlıklar arasında koordinasyonun kurulamadığı, ayrıca tahsis olurlarında da tahsis edilen alan üzerinde yapılacak uygulamalara yönelik herhangi bir açıklık getirilmediği görülmüştür.

BEYDAĞLARI SAHİL MİLLİ PARKI TURİZM AMAÇLI TAHSİSİ YAPILAN ORMAN ALANLARI LİSTESİ						
Sıra No	İl	İlçe	Köy-Belde veya Mevkii	Alanı (m ²)	Tahsis Tarihi	STATÜ-AÇIKLAMA
01	Antalya	Kemer	Göynük-Kızıltepe	501.075	06.12.1983	Milli Park Ormanları ve İşletme Ormanları
02	Antalya	Kemer	Beldibi	260.000	06.12.1983	Milli Park Ormanları
03	Antalya	Kemer	Çamyuva	157.230	06.12.1983	Milli Park Ormanları
04	Antalya	Kemer	Tekirova	67.886	06.12.1983	Milli Park Ormanları ve İşletme Ormanları
05	Antalya	Kemer	Göynük-Kızıltepe	42.350	17.05.1984	Milli Park Ormanları-Eski Kızıltepe TURBAN
06	Antalya	Kemer	Çamyuva	51.597	04.12.1985	Milli Park Ormanları
07	Antalya	Kemer	Beldibi	22.110	04.12.1985	Milli Park Ormanları
08	Antalya	Kemer	Kemer-Kiriş	84.000	04.12.1985	Milli Park Ormanları
09	Antalya	Kemer	Tekirova	925.000	15.04.1987	Milli Park Ormanları ve İşletme Ormanları
10	Antalya	Kemer	Tekirova	558.855	02.12.1987	Milli Park Ormanları ve İşletme Ormanları
11	Antalya	Kemer	Göynük ve Beldibi	335.000	04.03.1988	Milli Park Ormanları
12	Antalya	Kemer	Çamyuva	50.250	30.11.1988	Milli Park Ormanları
13	Antalya	Kemer	Beldibi		12.06.1991	Milli Park Ormanları
14	Antalya	Kemer	Beldibi-Belköy	88.000	01.07.1991	Milli Park Ormanları ve İşletme Ormanları
15	Antalya	Kemer	Beldibi-Çifteçeşmeler	48.000	01.07.1991	Milli Park Ormanları
16	Antalya	Kemer	Göynük	50.568	02.01.1990	Milli Park Ormanları
17	Antalya	Kemer	Beldibi	52.000	02.11.1998	Milli Park Ormanları
18	Antalya	Kemer	Göynük	34.230	07.10.2005	Milli Park Ormanları
19	Antalya	Kemer	Tekirova	180.009	29.07.2005	Tahsis iptal-Milli Park Ormanları
20	Antalya	Kemer	Tekirova	49.100	01.10.2009	Tahsis iptal-Milli Park Ormanları
21	Antalya	Kemer	Tekirova	40.905	08.06.2011	Milli Park Ormanları
Toplam				3.598.166		

2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 14 üncü maddesinde, Milli Park alanlarında yasaklanan faaliyetler sayılmış olup; 29.06.2011 tarih ve 645 sayılı KHK nin 2 nci maddesinin (b) bendiyle, Orman ve Su İşleri Bakanlığına, “Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak” görevi verilmiştir.

Turizm amaçlı değerlendirmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilmiş Milli Park alanları da aynı şekilde Bakanlığın koruma sorumluluğu altında bulunmaktadır. Bu

kapsamda, tahsis edilen alanlara ilişkin tahsis olurları ile yer teslim protokollerine hüküm konulmuştur.

Ancak, Kültür ve Turizm Bakanlığına doğrudan tahsis edilen Beydağları Sahil Milli Parkı sınırları içinde yer alan alanlar üzerinde yapılan alt yapı ve yatırım planları ve uygulamaların sadece Kültür ve Turizm Bakanlığınca yürütüldüğü, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca müştereken hareket edilmediği, Bakanlığın bilgilendirilmediği, dolayısıyla Bakanlık kontrol yetkisinin yerine getirilemediği bu nedenle alt ve üst yapı plan ve projelerinin ve yatırım planlarının Orman ve Su İşleri Bakanlığı bilgisi ve kontrolü dışında 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 14 üncü maddesine aykırı olarak yürütüldüğü değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Milli Parklar Kanunu'nun 12 ve Orman Kanunu'nun 25 inci maddeleri gereğince; milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve tabiat anıtlarının, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri sınırları içerisinde yer alıp almadığına bakılmaksızın, bu sahalardaki alt yapı ve üst yapı uygulamalarının yapım işinin Kanunda belirtilen istisnalar dışında Orman ve Su İşleri Bakanlığının sorumluluğunda olduğunu ve bu çerçevede ilgili uzun devreli gelişme planı/gelişme planı plan karar ve hükümlerine uygun olarak bu alanlara gerekli yatırımların yapıldığını,

Ayrıca “Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi, alt bölgesi ve turizm merkezlerinde sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin tamamının veya bir kısmının yapımının veya maliyetinin karşılanmasının Kültür ve Turizm Bakanlığınca yatırımcıdan tahsis koşulu olarak istenileceği belirtilerek, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri sınırları içerisindeki alt yapı ve üst yapı uygulamalarına dair asıl sorumlunun Kültür ve Turizm Bakanlığı olduğu, ancak konuya ilişkin değerlendirme yapmak ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Kültür ve Turizm Bakanlığından toplantı talebinde bulunulduğu bildirilmiştir.

Sonuç olarak; 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ile 645 sayılı KHK'de Orman ve Su İşleri Bakanlığınca; tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak görevi verilmiş olup; Kültür ve Turizm Bakanlığınca tahsis edilen alanlara ilişkin tahsis olurları ile yer teslim protokollerinde de, Milli Parklar Kanunu

hükümlerine tabi sahalarda alt yapı ve yatırım planlarını müştereken düzenlemek görevi her iki bakanlığa verilmiştir.

Kültür ve Turizm Bakanlığına doğrudan tahsis edilen Beydağları Sahil Milli Parkı sınırları içinde yer alan alanlarda yapılan alt yapı ve yatırım planlarının düzenlenmesi, onaylanması ve uygulanması süreçlerinde, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca müştereken hareket edilmemesinin, hem belirtilen düzenlemelere aykırı olduğu, hem de Bakanlığın kontrol yetkisinin yerine getirilebilmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanması bakımından risk taşıdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 7:

Bakanlıkça El Konulan, Milli Park Sınırları İçerisinde Bulunan Plansız ve İzinsiz Yapıların Yıkılarak, Milli Park Sınırları Dışına Çıkarılmaması

Denetim Planı kapsamında seçilen bölgelerde yapılan denetimlerde, Köprülü Kanyon Milli Parkı ve Kaçkar Dağları Milli Parkı sınırları içerisinde bulunan, Bakanlık tarafından el konulan izinsiz yapıların yıkılarak, Milli Park dışına taşınmadığı görülmüştür.

Kaçkar Dağları Milli Parkı içinde yer alan Yukarı Kavrun ve Aşağı Kavrun Yaylarında toplam 37 adet izinsiz yapı hakkında dava açıldığı ve Bölge Müdürlüğü personeli tarafından düzenlenen tutanaklara göre, Bölge Müdürlüğü'nün 19.09.2014, 21.08.2014, 13.07.2015, 29.07.2015, 15.09.2015, 20.10.2015 tarihli izinsiz yapılaşmaya ilişkin yazılarıyla, 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 14 ve 15 inci maddelerine, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 9 uncu maddesine ve 4342 sayılı Mera Kanununun 20 inci maddesine aykırılık dolayısıyla Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunduğu görülmüştür.

Köprülü Kanyon Milli Parkıyla ilgili olarak, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan 04.09.2012 tarih ve 2012/02 sayılı İnceleme Raporu'nun "Sonuç" bölümünde de; Köprülü Kanyon Milli Parkı içerisinde olup da 3194 sayılı İmar Kanununa aykırılık nedeniyle, Antalya İl İdare kurulunca ve İl Encümenince alınmış yıkım kararları bulunan, ancak Manavgat Kaymakamlığınca 1998 yılından bu yana farklı dönemlerde teşebbüs edilip de çeşitli gerekçelerle yıkımı gerçekleştirilemeyen Bozyaka Köyünde 46, Karabük Köyünde 30 ve Altinkaya Köyünde 11 adet olmak üzere toplam 87 adet yapıyla ilgili olarak, kararların uygulanmasının takip edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun "Yasaklanan Faaliyetler" başlıklı 14 üncü maddesinin (e) bendinde, bu Kanun kapsamına giren yerlerde "Onaylanmış planlarda belirtilen yapı ve tesisler ve Genelkurmay Başkanlığınca ihtiyaç duyulacak savunma sistemi için gerekli tesisler dışında kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunmadıkça her ne suretle olursa olsun hiçbir yapı ve tesis kurulamaz ve işletilemez veya bu alanlarda var olan yerleşim sahaları dışında iskan yapılamaz." denilmektedir.

Aynı Kanun'un 14 üncü maddesinde, hangi yapı ve tesislerin korunan alan içerisinde yer alabileceği belirtilmiş olup, bunlar dışında herhangi bir yapı ve tesise izin verilemeyeceği Kanun'un emredici hükmü olup bu hususta da bir istisna tanınmamıştır.

Yine aynı Kanunun "Tescil Yasağı" başlıklı 15 inci maddesinde, Kanun kapsamında bulunan yerlere yapı ve tesis yapılmasının ve tapuya tescilinin yasak olduğu belirtilmiş, buna ek olarak bu yasağa aykırı şekilde yapılmış olan yapı ve tesislere hiçbir kayıt ve şart aranmaksızın doğrudan doğruya Bakanlık tarafından el konulacağı düzenlenmiştir.

Bu durumda, Bakanlık ve diğer kurumlar tarafından da tespit edildiği üzere, Milli Park sınırları içerisinde bulunan izinsiz ve plansız yapıların, belirtilen düzenlemeler gereğince bu yapılara el konulduğu görülmektedir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17 nci maddesinde de, Devlet ormanları içerisinde, işgal suretiyle inşa edilmiş her türlü yapı ve tesise orman idaresince el konulacağı, 93 üncü maddesinde ise istisnalar hariç yıktırılacağı belirtilmiştir.

Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından Bölge Müdürlüklerine gönderilen 07.05.2015 tarihli yazı ile Milli Parklar Kanunu'na tabi alanlarda yer alan izinsiz yapı ve tesislerin müsadere edilebilmesi için ayrıca bir mahkeme kararına gerek olmadığı, izinsiz vaziyette bulunan bu gibi yapı ve tesislerin herhangi bir amaçla kullanılamayacağı ve zorunlu olarak yıkılması gerektiği, bu minvalde ilgili kurumlarla koordineli bir biçimde çalışılarak kolluk kuvvetlerinden de yardım alınmak suretiyle gereğinin yapılması talimatının iletildiği görülmüştür. Ancak henüz bu yapıların yıkımının gerçekleşmediği anlaşılmıştır.

Sonuç itibariyle, milli parkların korunması ve en uygun şekilde değerlendirilebilmesi için Milli Parklar Kanunu kapsamında gerekli işlemler yapılarak Bakanlıkça el konulan, milli parklar sınırları içerisinde yer alan plansız ve izinsiz yapıların, Orman Kanununun 93 üncü maddesi gereğince yıktırılarak milli park sınırları dışına çıkarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda da belirtildiği üzere izinsiz yapı ve tesislerin müsadere edilebilmesi için ayrıca bir mahkeme kararına gerek olmadığı, izinsiz vaziyette bulunan bu gibi yapı ve tesislerin herhangi bir amaçla kullanılamayacağı ve zorunlu olarak yıkılması gerektiği talimatı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün 07.05.2015 tarihli yazıyla Bakanlığımız Bölge Müdürlüklerine iletilmiştir.

Kaçkar Dağları Milli Parkı Bakanlığımız XII. Bölge Müdürlüğünden konuya ilişkin alınan savunmada el konulan söz konusu tesislerin yıktırılmamasının sebebinin, söz konusu yapılarla ilgili işlemlerde teşkilat olarak örnek uygulamaları mevcut olan Bakanlığımız Orman Genel Müdürlüğü mevzuat ve uygulamaları örnek alındığı ve bu sebeple de mahkeme sürecindeki hususlarda hakim kararının beklenmesinin uygun görüldüğü ifade edilmiştir.

Köprülü Kanyon Milli Parkı ile ilgili olarak 08.03.2016 tarih ve 52790 sayılı yazısı ile Antalya Kültür Varlıkları Koruma Bölge Müdürlüğünün görüşü istenmiş olup, gelen cevapta Köprülü Kanyon Milli Parkı sınırları içerisinde ilgili kurumlarca tespit edilen izinsiz uygulamalarda bulunulan alanın birçok koruma statüsünün bir arada bulunduğu alan (arkeolojik sit alanı, doğal sit alanı ve milli park alanı) olduğundan bahisle söz konusu yapıların yıkılması gerektiği Bakanlığımız VI. Bölge Müdürlüğüne, Antalya Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne, Manavgat Kaymakamlığı Side Müze Müdürlüğüne ve Antalya Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığına bildirilmiştir, denilmektedir.

6360 sayılı Kanun hükümleri gereğince 30 Mart 2014 tarihinde yapılmış olan mahalli idareler genel seçimiyle birlikte büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda, zikredilen köyler Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde kaldığından, söz konusu köylerde 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında yapılacak işlemlere ilişkin olarak yetki ve sorumluluk değişiklikleri gerçekleşmiş olup, konu Antalya Büyükşehir Belediyesine Bakanlığımız VI. Bölge Müdürlüğü tarafından bildirilecektir, denilmektedir.

Milli Parklar Kanunu'nun 15 inci maddesi gereği el konulan kaçak yapıların 6831 sayılı Orman Kanununun 93 üncü maddesi hükmü gereği ivedilikle yıktırılması için Bakanlığımızca ilgili Bölge Müdürlüklerine ayrıca talimat verilecektir.

Ayrıca, söz konusu yapıların yıkılmasına dair Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün tasarrufunda yeterli miktarda ekipman ve bu işte çalışacak personel olmadığı için söz konusu yıkım işlemleri ilgili Belediyelere ve Kaymakamlıklara bildirilmekte, söz konusu kurumlardan geç görüş alınması halinde, yıkım işlemlerinin gerçekleştirilmesi zaman almaktadır, demektedirler.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, Kaçkar Dağları Milli Parkındaki Bakanlıkça el konulan yapıların yıkılması için mahkeme kararına gerek bulunmadığı anlaşılmaktadır. Köprülü Kanyon Milli Parkı ile ilgili olarak da yeterli miktarda ekipman ve bu işte çalışacak personel olmadığı belirtilerek yıkımın zamanında yapılamadığı ifade edilmiştir. Belirtilen yasal zorunluluğun yerine getirilebilmesi ve bu alanların korunmasında yönetimin etkinliğininin sürdürülebilmesi bakımından, tüm prosedürler tamamlanarak yıkımına karar verilen bu yapıların sahalardan bir an önce kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 33.0		Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI		Yıl : 2015			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2015	
1 DÖNEN VARLIKLAR		13.247.252,91		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		100.061.123,28	
10 HAZİR DEĞERLER		-2.094.318,01		32 FAALİYET BORÇLARI		95.029.278,67	
102 BANKA HESABI		4.393,68		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		8.201.195,54	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-2.314.851,03		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		86.828.083,13	
104 PROJE ÖZEL HESABI		216.153,11		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		3.449.419,91	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-13,67		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		1.600.213,27	
12 FAALİYET ALACAKLARI		29.026,47		333 EMANETLER HESABI		1.849.206,64	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		5.692,66		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		1.582.424,70	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		19.196,17		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		1.460.311,96	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		4.137,74		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		122.112,74	
14 DİĞER ALACAKLAR		7.210.880,69		5 ÖZ KAYNAKLAR		139.394.016,69	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		7.210.880,69		50 NET DEĞER		-157.930.981,74	
15 STOKLAR		1.108.647,68		500 NET DEĞER HESABI		-157.930.981,74	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		1.108.647,68		51 DEĞER HAREKETLERİ		22.309.367.755,43	
16 ÖN ÖDEMELER		6.993.016,08		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		22.309.367.755,43	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		6.993.016,08		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		1.875.030,36	
2 DURAN VARLIKLAR		226.207.887,06		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		1.875.030,36	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		53.132.203,03		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-10.485.273.310,27	
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		53.132.203,03		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-10.485.273.310,27	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		173.070.586,73		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-11.528.644.477,09	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		30.857,75		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		3.759.492,12	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		2.009.965,61		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-11.532.403.969,21	
252 BİNALAR HESABI		21.280.562,24					
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		3.888.341,66					
254 TAŞITLAR HESABI		8.686.832,42					
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		36.741.568,36					
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-62.256.730,36					
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		162.689.189,05					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		109.479.720,50					
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-109.479.720,50					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		5.097,30					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.969.177,56					
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.964.080,26					
AKTİF TOPLAMI		239.455.139,97		PASİF TOPLAMI		239.455.139,97	
Bilanço Dipnotları :							
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		20.392.444,38					

24/05/2016 17:10

Sayfa 1 / 2

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 33.0		Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
911	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	20.392.444,38			
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	75.215.894,43			
921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	75.215.894,43			
948	BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	16.159.398,69			
949	BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	16.159.398,69			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 33.0				Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI				Yılı : 2015			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		11.594.344.835,02	600			GELİRLER HESABI		65.700.357,93
630	01		Personel Giderleri		258.768.966,72	600	01		Vergi Gelirleri		41.438.834,76
630	01	01	Memurlar		139.536.893,92	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		29.966.149,77
630	01	02	Sözleşmeli Personel		171.827,28	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		7.952.194,49
630	01	03	İşçiler		115.010.283,11	600	01	05	Damga Vergisi		3.477.648,88
630	01	04	Geçici Personel		4.049.962,41	600	01	06	Harçlar		42.841,62
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		46.600.415,05	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		6.215.980,39
630	02	01	Memurlar		23.033.727,65	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		34.155,47
630	02	02	Sözleşmeli Personel		28.471,17	600	03	05	Kurumlar Karları		5.917.682,41
630	02	03	İşçiler		22.843.546,05	600	03	06	Kira Gelirleri		264.142,51
630	02	04	Geçici Personel		692.694,81	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		7.491.455,14
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		1.975,37	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		806.756,84
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		36.322.543,25	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		0,00
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		8.092.453,08	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		649.052,64
630	03	03	Yolluklar		4.851.779,85	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		5.926.581,20
630	03	04	Görev Giderleri		1.080.830,49	600	04	05	Proje Yardımları		109.064,46
630	03	05	Hizmet Alımları		21.459.015,66	600	05		Diğer Gelirler		9.897.941,28
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		79.954,21	600	05	01	Faiz Gelirleri		43.742,91
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		482.315,19	600	05	03	Para Cezaları		3.480.462,92
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		276.194,77	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		6.373.735,45
630	05		Cari Transferler		2.293.584.449,74	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		102.831,90
630	05	02	Hazine Yardımları		2.284.864.800,00	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur		102.754,90
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		1.382.085,66	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ.ve Mik.Değişiml.Kaynak. Gelir		77,00
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		165.800,33	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		553.314,46
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		7.171.763,75	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel		437.251,14
630	07		Sermaye Transferleri		8.811.815.814,54	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel		2.331,71
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		8.811.815.814,54	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		113.731,61
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		75.049,69				NET GELİR TOPLAMI :		65.700.357,93
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku		69.191,65						
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		5.858,04						
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		7.233.967,54						

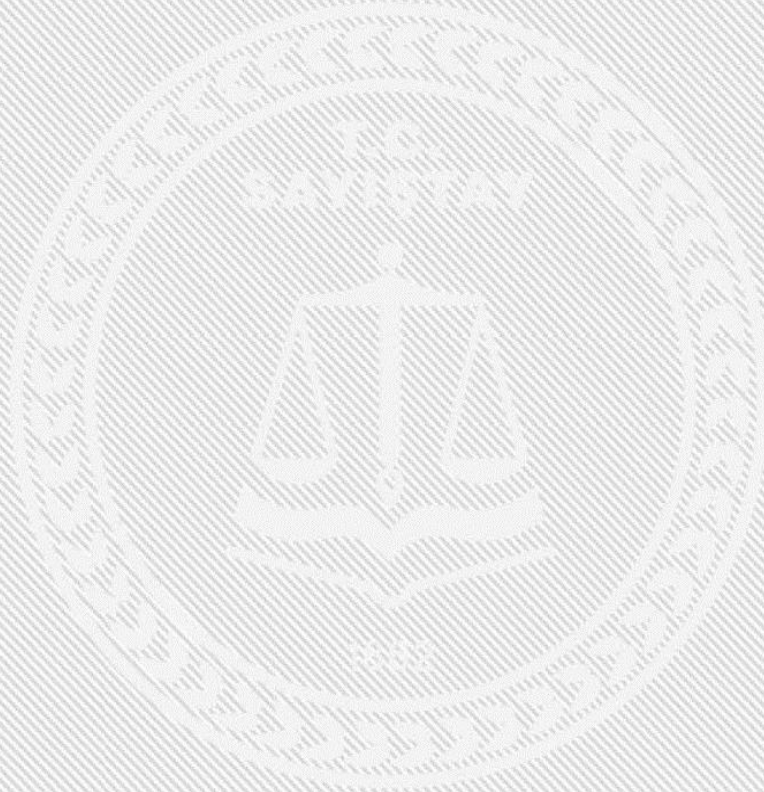
TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 33.0				Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI		Yılı : 2015			
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	6.957.947,22					
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	475,56					
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	275.544,76					
630	13		Amortisman Giderleri	55.203.929,37					
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	30.332.838,68					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	24.836.090,69					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	35.000,00					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	5.531.863,98					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	1.233.981,11					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	68.522,06					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	103.752,07					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	183.423,86					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	427.330,45					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	945.888,15					
630	14	07	Yiyecek	48.110,61					
630	14	08	İçecek	123.166,13					
630	14	09	Canlı Hayvanlar	21.876,70					
630	14	10	Zirai Maddeler	14.860,70					
630	14	11	Yem	12.623,17					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	903.287,99					
630	14	13	Yedek Parçalar	334.320,92					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	39.779,60					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	317.693,56					
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	16.443,00					
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	955,80					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	735.848,10					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	7,58					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	7,58					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.228.413,86					
630	25	01	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	451.270,28					
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	777.143,58					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	77.271.774,53					
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	77.271.774,53					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 33.0			Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI			Yılı : 2015					
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630	99		Diğer Giderler		707.639,17						
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler		707.639,17						
GİDERLER TOPLAMI :				11.594.344.835,02							
GİDERLER TOPLAMI (A)		11.594.344.835,02									
GELİRLER TOPLAMI (B)		65.700.357,93									
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)		0,00		NET GELİR (D= B- C)		65.700.357,93		FAALİYET SONUCU D- A		-11.528.644.477,09	

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	47
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	48
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	48
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	49
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	50
7.	EKLER.....	56

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün, hesap ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile mali rapor ve tabloları, “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 565 ve 573’üncü maddelerinde düzenlenen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Saymanlığın muhasebe kayıt işlemleri, Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

2015 yılı bilançosunda sermayesi 74.146.873,98 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 163.343.896,10 TL’dir. Döner sermaye gelir toplamı 76.592.629,54 TL, gider toplamı 63.251.991,71 TL olup, gelir tablosunda yılsonu itibariyle tahakkuk eden kar/zarar toplamı 13.340.637,83 TL’dir.

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
- Gelir tablosu
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Satışların maliyeti tablosu
- Sermaye hareketleri tablosu
- Nakit akım tablosu
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Envanter defteri
- İşletme bütçesi

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş 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 ve Su İşleri Bakanlığının Döner Sermaye İşletmelerine ait 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Döner Sermaye Gelirlerinin Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemine Göre Muhasebeleştirilmemesi ve Bu Hesaplara İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Mali Tablolarda Yer Almaması

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri tarafından tahsil edilen mal ve hizmet gelirleri için usulüne uygun tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili hesaplarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mevcut mali sisteme göre, bu tür alacakların Kurum tarafından öncelikle tarh ve tahakkukları yapılarak kamu alacağı belirlenmesi ve ilgili hesaplara kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekir. Bu şekilde muhasebeleştirilmesiyle, kamu alacağı kayıt altına alınarak, hem takibi ve denetimi sağlanmış olacak hem de bu gelirlerin Kurumun yıllık mali tablolarında yer alması sağlanmış olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulamaya konulmasıyla birlikte yasal zorunluluk haline gelen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini, giderler hesabı da yine, nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Anlaşılacağı gibi, tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler. Böyle bir yaklaşım, ekonomik olaylara ilişkin işlemleri ait oldukları mali yılda kaydeder ve raporlar. Bu özelliği ile dönemsel mali raporlar ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtır.

Genel anlamda tahakkuk esaslı muhasebe uygulamasına geçilmekle birlikte, bir ekonomik değer oluşturulmasında, başka bir şekle dönüştürülmesinde, mübadeleye konu edilmesinde, el değiştirmesinde veya yok olmasında muhasebeleştirilmesi imkanı sağlanmıştır.

Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri, varlıkları (mali ve fiziksel varlıkları, cari ve sermaye varlıklarını), yükümlülükleri

ve diğer ekonomik akımları içerir. Tahakkuk esasına dayalı muhasebe, maliyetlerin tamamını hesaplar ve raporlar. Bu yönü ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 37 inci maddesinde, gelirlerin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği; 38 inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları; 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği; 60 ıncı maddesinde, malî hizmetler biriminin ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmekle görevli oldukları, 71 inci maddesinde, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun yapılmamasının kamu zararına yol açabileceği, ifade edilmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı döner sermaye işletmelerinin tahakkuk eden gelirlerinin takibinde, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi yerine fiilen nakit esaslı muhasebe sistemi uygulanması sonucu, gelir tahakkuklarının Kurumun mali rapor ve tablolarında yer almamasına ve bu nedenle düzenlenen tabloların gerçek mali durumu yansıtmamasına; ayrıca gelirlerin takibinde ve tahsilinde kamu zararı oluşturma riskinin artmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri tarafından yapılan tahsisler 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 7 ve 8 inci maddeleri gereği, kiralamalar ise 6831 sayılı Orman Kanununun Ek-8 inci maddesi gereğince uzun süreli (1 yıl ile 49 yıl arasında değişen) yapılmaktadır. Gelecek yıllara ait gelirlerin Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği gereği ÜFE değişim oranında her yıl güncellendiği, gelecek yılların bedellerinin ise sözleşme gereği işletmelerce yıllık olarak takip edilerek kesinleşen alacakların tahakkuk ettikten sonra muhasebeleştirilmesi, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre gelecek yıllara ait alacakların 220 hesapta izlenmesi mevzuat gereği zorunlu değildir.*

Bununla birlikte pratikte de bir faydasının olmadığı ve alacakların tahakkuk kaydının yapılmaması sonucu herhangi bir idari-kamu zararı oluşturmamaktadır.

Söz konusu alacakların gelir hesabına alınması İşletmelerimizin kurumlar vergisi mükellefi olduğu göz önüne alındığında, gelecek yıllara ait tahsil edilecek gelirlerin, gelir

hesabına alınması vergisel boyutta hem idareyi hem de müstecirleri sıkıntıya sokacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri tarafından yapılan tahsislerin 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu’nun 7 ve 8 inci maddeleri gereği, kiralamaların ise 6831 sayılı Orman Kanunu’nun Ek 88 inci maddesi gereğince uzun süreli yapılmakta olduğu, gelecek yıllara ait gelirlerin Orman Kanunu’nun 16 ncı maddesinin Uygulama Yönetmeliği gereği ÜFE değişim oranında her yıl güncellendiği, gelecek yılların bedellerinin ise, sözleşme gereği işletmelerce yıllık olarak takip edilerek kesinleşen alacakların tahakkuk ettikten sonra muhasebeleştirildiği,

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre gelecek yıllara ait alacakların tahakkuk ettikten sonra muhasebeleştirilmesinin ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre gelecek yıllara ait alacakların 220 no.lu hesapta izlenmesinin mevzuat gereği zorunlu olmadığı belirtilmişse de; belirtilen Yönetmeliğin “Varlıklara ilişkin ilkeler” başlıklı 31’inci maddesine göre; cari dönemde tahakkuk eden ancak gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirler, kayıt ve tespit edilecek ve bilançoda ayrıca gösterilecektir. Anılan Yönetmeliğin 244’üncü maddesine göre; gelir olarak tahakkuk ettirilmiş olmakla birlikte, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde istenilebilir duruma gelecek olan alacaklar, ilgili oldukları dönemlerde tahsil edilmek üzere muhasebeleştirilecektir.

Ayrıca alacakların tahakkuk kaydının yapılmaması sonucu her hangi bir idari- kamu zararı oluşmadığı iddia edilmiş olup bulgumuzda da belirtildiği üzere; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 37 inci maddesinde, gelirlerin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği; 38 inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları; 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği açıkça ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmenliği hükümleri uyarınca, tahakkuk eden tüm gelirlerin tahakkuk kayıtlarının yapılarak muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Kara Avcılığı Kanunu Uyarınca Av Bayileri Tarafından Döner Sermaye İşletmelerine Yatırılması Gereken Katılım Paylarının Tahsilinin Yapılamaması

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri gelirleri arasında yer alan ve Kara Avcılığı Kanunu'nun 8 inci maddesi uyarınca, av bayileri satış bedellerinden Döner Sermaye İşletmeleri'ne yatırılması gereken %2 katılım paylarının tahsilinin gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Kanun'un katılım payını düzenleyen 8. Maddesinde “*Ateşli, ateşsiz, yivli, yivsiz av tüfekleri ile mermi, fişek, barut, saçma, çekirdek, kapsül ve kovanların perakende satışında satış bedelinin % 2'si Döner Sermaye İşletmesine katılım payı olarak satışı takip eden üçüncü ayın son gününe kadar yatırılır. Bu ödemelerle ilgili olarak düzenlenecek katılım payı cetvelleri aynı süre içinde Genel Müdürlüğe gönderilir. Katılım payları süresi içinde yatırılmadığı takdirde; yatırmayanlar hakkında 21/07/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.*”denilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere ateşli, ateşsiz, yivli, yivsiz av tüfekleri ile mermi, fişek, barut, saçma, çekirdek, kapsül ve kovanların perakende satışında satış bedelinin % 2'sinin katılım payı olarak satışı takip eden üçüncü ayın son gününe kadar Döner Sermaye İşletmesine yatırılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde 2015 yılı içerisinde tahsil edilen %2 lik katılım payı tutarlarının oransal olarak çok düşük olduğu görülmüştür. Yapılan görüşmeler neticesinde; konunun şube müdürlükleri nezdinde yeterince anlaşamadığı, tahsilâtın av bayilerinin beyanına bağlı olarak gerçekleştirildiği, mevcut av bayilerinin tespiti ve doğru beyanda bulunup bulunmadıklarına dair kapsamlı bir çalışma yapılmadığı ve bugüne kadar henüz hiçbir katılım payı ödemeyen av bayilerinin mevcut olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca 6183 sayılı Kanun'un uygulanması konusunda yetkili ve sorumlu olan kuruluşların başında gelen Maliye Bakanlığı'na bağlı Vergi Dairesi Müdürlükleriyle gerekli işbirliğinin yapılamadığı ve bahse konu gelirlerin tahsilinin düzgün gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından örnek olarak seçilen Ankara Döner Sermaye İşletmesi tarafından av bayilerinin tespiti amacıyla 12.11.2015 tarihinde Ankara İl Emniyet Müdürlüğü ve Jandarma Komutanlığına yazılan yazı ile faaliyette olan av bayilerinin bilgileri istenmiş ve gelen cevapta 153 adet av bayisinin faaliyette olduğu bildirilmiştir. Ancak yapılan incelemede 2015 yılında sadece 3 adet av bayisinin katılım payı ödediği görülmektedir.

Bu nedenle ilgili kamu alacaklarının tarh, tahakkuk ve tahsil ve takibi için il Emniyet Müdürlükleri, Ticaret Odaları, Gelir İdaresi Başkanlıkları ve İl Defterdarlıkları gibi ilgili kurumlarla ortaklaşa ve birlikte hareket edilmesi uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından Maliye Bakanlığına, Bölge ve İl Şube Müdürlüklerimiz tarafından da Vergi Dairelerine görüş sorulmuş olup; gelen cevaplarda ise Döner Sermaye İşletme gelirlerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre Vergi Dairelerince takip ve tahsilinin mümkün bulunmadığı bildirilmiştir.

Konuyla ilgili olarak, Silah Atıcıları, Avcılık, Atıcılık, Balıkçılık, İhtisas Kulübü Derneği tarafından Bakanlık aleyhine Ankara 12. İdare Mahkemesine dava açıldığı, Mahkemenin kararı da Danıştay Onuncu Dairesi tarafından uygun görüldüğü; sonuç olarak, Döner Sermaye İşletme Müdürlüklerinin av bayilerinin muhasebe kayıtlarını inceleme yetkisi bulunmadığından, sadece beyan usulüne göre muhasebe işlemleri yapılmakta olduğu bildirilmiştir” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında söz konusu gelirlerin tahsili için vergi dairelerine sorulan görüşe göre, Döner Sermaye İşletme Gelirlerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre Vergi Dairelerince takip ve tahsilinin mümkün bulunmadığı ifade edilmekte ve Silah Atıcıları, Avcılık, Atıcılık, Balıkçılık, İhtisas Kulübü Derneği tarafından Bakanlık aleyhine Ankara 12. İdare Mahkemesinde dava açıldığı ve Mahkeme kararının Danıştay Onuncu Dairesi tarafından uygun görüldüğü belirtilmektedir.

Öncelikle bahsedilen yargı kararının, davanın 4915 sayılı Kanun’un 8 inci maddesi uyarınca yatırılması gereken katılım paylarının ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı davacıya tebliğ edilmesi sonucu, işlemin iptali istemiyle açılmış olduğu anlaşılmaktadır. İdare mahkemesi kararında, “4915 sayılı Kanunun uygulanmasını sağlayabilmek amacıyla tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle davanın reddedildiği anlaşılmaktadır. Danıştay Onuncu dairesinin 03.12.2015 tarih ve 124020 sayılı kararıyla da mahkeme kararı onaylanmıştır. Yani mahkeme kararında da bu gelirlerin tahsili için yapılan işlemin hukuka uygun olduğuna hükmedildiği görülmektedir.

Diğer yandan, 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”a göre, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplama görevi Gelir İdaresi Başkanlığına verilmiştir. Tahsilat Genel Tebliği Seri: A-Sıra No: 1’de, Devlet alacaklarının

tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak görevinin, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Gelir İdaresi Başkanlığına verildiği, ayrıca özel kanunlarında alacakları 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği yönünde hüküm bulunan idarelerin alacaklarının da bu Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, Kara Avcılığı Kanunu'nun 8 inci maddesinde yer alan “.....*Katılım payları süresi içinde yatırılmadığı takdirde; yatırmayanlar hakkında 21/07/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır*” hükmü gereğince, bu alacakların da idari para cezalarının takip ve tahsilinde olduğu gibi, 6183 sayılı Kanun çerçevesinde kurulan mevcut sistem işletilerek takip ve tahsilinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmiş olup, ayrıca Maliye Bakanlığı adına bu konuda verilen görüşlerin de mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞININ 2015 YILI DSS BİRLEŞTİRİLMİŞ BİLANÇOSU					
	Önceki Dönem	Carli Dönem		Önceki Dönem	Carli Dönem
AKTİF VARLIKLAR			PASİF (KAYNAKLAR)		
I-DÖNEM VARLIKLAR	0,00	150.437.981,70	I-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	94.074.843,61
A- Hazır Değerler	0,00	35.771.754,75	A- Ticari Borçlar	0,00	9.915.895,16
1- Kasa		1.760,23	1- Satıcılar		3.512.236,38
2- Alınan Çekler			2- Alınan Depozito ve Teminatlar		4.299.613,20
3- Bankalar		35.770.016,35	3- Diğer Ticari Borçlar		2.104.045,58
4- Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri (-)		21,83	B- Diğer Borçlar	0,00	31.661.855,70
5- Diğer Hazır Değerler			1- Personel Borçlar		11.113,50
B- Menkul Kıymetler	0,00	3.163.342,16	2- Diğer Çeşitli Borçlar		31.650.742,20
1- Hisse Senetleri			3- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı		
2- Kamu Kesimi Tah.Snt.ve Bonoları			C- Alınan Avanslar		2.409.629,92
3- Diğer Menkul Kıymetler		3.163.342,16	1- Alınan Sipariş Avansları		2.405.769,92
4- Menkul Kıymet Değ.Düş.Krşılığı(-)			2- Alınan Diğer Avanslar		3.860,00
C- Ticari Alacaklar	0,00	171.178,79	D- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	0,00	0,00
1- Alıcılar		117.625,84	1- Yıllara Yaygın İnş ve Onarım Hakediş Bedelleri		
2- Alacak Senetleri			E- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	0,00	2.019.201,45
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)			1- Ödenecek Vergi ve Fonlar		1.158.055,72
4- Verilen Depozito ve Tem.		53.693,11	2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri		23.591,21
5- Şüpheli Diğer Alacaklar			3- Ödenecek Doner Sermaye Yükümlülükleri		837.554,52
6- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			4- Ödenecek Doner Sermaye Katkı Payları		
7- Diğer Ticari Alacaklar			5- Vadeli Geçmiş Ertelenmiş veya Tak.Vergi ve Diğ.Yük.		
8- Şüpheli Ticari Alacaklar		1.701.809,27	6- Ödenecek Diğer Yükümlülükler		
9- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)		1.701.794,47	7- KDV Tevkifatları		0,00
10- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar		45,04	8- İstihlaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesnt.		0,00
D- Diğer Alacaklar	0,00	78.311.512,28	F- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	1.452.475,10
1- Personelden Alacaklar		6.695,41	1- Dönem Kar Vergi ve Diğer Yas.Yük.Karşılıkları		8.238.603,18
2- Diğer Çeşitli Alacaklar		78.304.816,87	2- Dönem Karının Peşin Ödenen Vergi ve Diğ.Yük.(-)		6.951.820,74
3- Şüpheli Diğer Alacaklar		79.281,92	3- Kıdem Tazminatı Karşılığı		165.692,66
4- Şüpheli Diğer Alckt. Karşılığı (-)		79.281,92	4- Maliyet Giderleri Karşılığı		
E- Stoklar	0,00	238.063,85	5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları		
1- İlk Madde ve Malzeme		232.857,51	G- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gid.Tahakkukları	0,00	16.182,00
2- Yan Mamüller			1- Gelecek Aylara Ait Gelirler		16.182,00
3- Mamüller			2- Gider Tahakkukları		
4- Ticari Mallar			H- Diğer Kısa Vadeli yabancı Kaynaklar	0,00	46.599.604,28
5- Diğer Stoklar			1- Hesaplanan KDV		
6- Stok Değer Düşüküğü Karşılığı(-)			2- Merkez ve Şubeler Cari hesabı		46.599.604,28
7- Verilen Sipariş Avansları		5.206,34	3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları		
F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00	0,00	4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar		
1- Yıllara Yaygın İnş.ve On.Maliyetten Mamüller			KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	0,00	94.074.843,61
2- Taahhütlere Verilen Avanslar			I- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	0,00
G- Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00	8.125,30	A- Ticari Borçlar	0,00	0,00
1- Gelecek Aylara Ait Giderler		8.125,30	1- Satıcılar		
2- Gelir Tahakkukları			2- Alınan Depozito ve Teminatlar		
H- Diğer Dönen Varlıklar	0,00	32.774.004,57	3- Diğer Ticari Borçlar		
1- Devreden KDV		19.816.875,99	B- Diğer Borçlar	0,00	0,00
2- İdrilecek KDV			1- Diğer Çeşitli Borçlar		
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar		60.039,87	2- Kamuya Olan Ertelen.veya Takstlendirilmiş Borçlar		
4- İş Avansları		0,00	C- Alınan Avanslar	0,00	0,00
5- Personel Avansları		0,00	1- Alınan Sipariş Avansları		
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları		393,65	2- Alınan Diğer Avanslar		
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar		12.896.695,08	D- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	0,00
8- Diğer Duran Varlıklar Karşılığı			1- Kıdem Tazminatı Karşılığı		
DÖNEM VARLIKLAR TOPLAMI	0,00	150.437.981,70	E- Gelecek Yıllara Ait Gelir ve Gider Tahakkukları	0,00	0,00
II-DURAN VARLIKLAR			1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler		
A- Ticari Alacaklar	0,00	165.452,83	2- Gider Tahakkukları		
1- Alıcılar			UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPL.	0,00	0,00
2- Alacak Senetleri			III- ÖZKAYNAKLAR	0,00	69.269.052,49
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)			A- Odenmiş Sermaye	0,00	74.146.873,98
4- Verilen Depozito ve Tem.		165.452,83	1- Sermaye		78.334.064,05
5- Diğer Ticari Alacaklar			2- Odenmiş Sermaye (-)		4.187.190,07
6- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			3- Sermaye Düzeltmesi Olumlu Farkları		
B- Diğer Alacaklar	0,00	8.316,41	B- Sermaye Yedekleri	0,00	0,00
1- Personelden Alacaklar		1.826,19	1- M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları		
2- Diğer Çeşitli Alacaklar		6.490,22	C- Kar Yedekleri	0,00	0,00
3- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			1- Özel Fonlar		
C- Mali Duran Varlıklar	0,00	0,00	D- Geçmiş Yıllar Karları		
1- Diğer Mali Duran Varlıklar			E- Geçmiş Yıllar Zararları (-)		18.218.459,32
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)			F- Dönem Net Karı (Zararı)	0,00	13.340.637,83
D- Maddi Duran Varlıklar	0,00	11.689.752,82	1- Dönem Net Kar		34.580.119,70
1- Arazi ve Arsalar		84.849,60	2- Dönem Net Zararı (-)		21.239.481,87
2- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		0,00			
3- Binalar		5.636.009,96			
4- Tesis, Makine ve Cihazlar		2.176.298,11			
5- Taşıtlar		930.985,75			
6- Demirbaşlar		14.621.816,45			
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar					
8- Birikmiş Amortismanlar (-)		12.524.866,77			
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar		764.659,72			
10- Verilen Avanslar					
E- Maddi Olmayan Varlıklar	0,00	13.500,67			
1- Haklar		21.710,00			
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar					
3- Birikmiş Amortismanlar (-)		8.209,33			
4- Verilen Avanslar					
F- Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	0,00	0,00			
1- Arama Giderleri					
2- Hazırlık ve Geliştirme Giderleri					
3- Birikmiş Tükenme Payları (-)					
4- Verilen Avanslar					
G- Gelecek Yılı Ait Gid. ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00			
1- Gelecek Yıllara Ait Giderler					
2- Gelir Tahakkukları					
H- Diğer Duran Varlıklar	0,00	1.028.891,67			
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV					
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar					
3- Erişim Olunacak Stoklar ve Maddi Dur.Varlı.		0,00			
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar		1.028.891,67			
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar					
6- Stok Değer Düşüküğü Karşılığı(-)					
7- Birikmiş Amortismanlar (-)					
8- Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabı					
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	0,00	12.905.914,40	ÖZ KAYNAKLAR TOPLAMI	0,00	69.269.052,49
AKTİF TOPLAMI	0,00	163.343.896,10	PASİF TOPLAMI	0,00	163.343.896,10
Kayıtlara uygunluğu tasdik olunur. 31/12/2015					
Banka Teminat Mektupları (900) :		10.270.963,50			
Demirbaş Değerleri (940) :		3.024,99			

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞININ 2015 YILI BİRLEŞTİRİLMİŞ GELİR TABLOSU			
		ÖNCEKİ DÖNEM	CARİ DÖNEM
A	BÜRÜT SATIŞLAR	60.441.103,52	71.216.942,54
600	1-Yurtiçi Satışlar	59.812.106,13	70.676.514,42
	2-Yurtdışı Satışlar		
602	3-Diğer Gelirler	628.997,39	540.428,12
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	3.030.561,88	1.428.259,98
610	1-Satıştan İadeler (-)	807.827,33	633.519,57
611	2-Satış İskontoları (-)		
612	3-Diğer İndirimler (-)	2.222.734,55	794.740,41
C	NET SATIŞLAR	57.410.541,64	69.788.682,56
D	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	11.984.631,28	18.329.205,08
620	1-Satılan Mamüller Maliyeti (-)	10.375.242,97	14.906,81
621	2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
622	3-Satılan Hizmet Maliyeti (-)	1.609.388,31	18.314.298,27
	3-Diğer Satışların Maliyeti (-)		
	BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	45.425.910,36	51.459.477,48
E	FAALİYET GİDERLERİ	19.470.631,04	35.220.083,52
630	1-Araştırma Ve Geliştirme Giderleri (-)		
	2-Pazarlama Satış Ve Dağıtım Gider. (-)		
632	3-Genel Yönetim Giderleri (-)	19.470.631,04	35.220.083,52
	FAALİYET KARI VE ZARARI	25.955.279,32	16.239.393,96
F	DIĞ.FAALİYETLER.OLA.GEL.VE KAR.	3.554.623,98	4.749.930,15
	1-İştiraklerden Temettü Geliri		
	2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Geliri		
	3-Faiz Gelirleri		
	4-Komisyon Gelirleri		
	5-Konusu Kalmayan Karşılıklar		
	6-Menkul Kıymet Satışları		
	7-Kambiyo Karları		
642	8-Reeskont Faiz Gelirleri	2.428.833,58	4.045.623,98
649	9-Faaliyetler.İl. Diğ.Olağan Gel.ve Kar	1.125.790,40	704.306,17
	10-Enflasyon Düzeltme Karları		
G	DIĞ.FAALİYETLER.OLA.GİDER VE ZARAR (-)	141.368,04	0,02
	1-Komisyon Giderleri		
654	2-Karşılıklar Giderleri	107.427,51	0,00
	3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
	4-Kambiyo Zararları (-)		
	5-Reeskont Faiz Giderleri (-)		
659	6-Diğer Olağan Gider ve Zararlar	33.940,53	0,02
	7-Enflasyon Düzeltme Zararları		
H	FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	0,00	0,00
	1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
	2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
	OLAĞAN KAR VE ZARARLAR	29.368.535,26	20.989.324,09
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	444.055,84	2.054.016,83
671	1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	49.514,01	1.636.181,23
679	2-Diğer Olağandıışı Gelir Ve Karlar	394.541,83	417.835,60
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	252.827,28	1.446.909,17
	1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararlar (-)		
681	2-Önceki Dönem Gider ve Zararlar (-)	3.898,74	1.433.740,05
689	3-Diğer Olağandıışı Gider ve Zararlar (-)	248.928,54	13.169,12
	DÖNEM KARI-ZARARI	29.559.763,82	21.596.431,75
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DIĞ.YAS.YÜK.KARŞ. (-)	9.960.856,09	8.255.793,92
	DÖNEM NET KARI-ZARARI	19.598.907,73	13.340.637,83
DİPNOTLAR :			
1-			
31.12.2015			

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	63
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	64
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	64
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	64
5. GENEL DEĞERLENDİRME	65
6. DENETİM BULGULARI.....	66

1. ÖZET

Bu rapor, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 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 ve Su İşleri Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu raporlama gereklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve yapılan bu inceleme sonucunda;

Stratejik Plan ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı. Performans Programının ise, mevcudiyet ve sunum kriterlerini karşıladığı ancak zamanlılık kriterini karşılamadığı belirlenmiştir.

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama açısından değerlendirilmiş olup kriterlere kısmen uygun olduğu, Faaliyet Raporunun ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ ikna edicilik açısından kriterlere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile ilgili olarak, performans veri kayıt sisteminin değerlendirmesi sonucunda, sistemin hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olmadığı, faaliyet sonucuna ilişkin veri kayıt sisteminin önemli riskler içerdiği, faaliyet gerçekleştirmelerine ait ölçümlerin yapılamadığı, bu nedenle faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Orman ve Su İşleri Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Stratejik Plan beş yıllık olup 2013-2017 dönemini kapsamaktadır. Stratejik Plan değerlendirilmesi 2014 yılında yapılmış olup tespit edilen bulgulara 2014 yılı Sayıştay performans denetim raporunda yer verilmiştir. 2015 yılında stratejik planda her hangi bir değişiklik olmadığından değerlendirme yapılmamıştır.

Performans programı; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Performans Programının Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması, en geç Mart ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına (Kalkınma Bakanlığı) gönderilmesi gerekirken, idare Performans Programının zamanında yayınlanmadığı ve Bakanlıklara geç gönderildiği görülmüştür. Böylece zamanlılık kriterine uymamakla birlikte bulgu konusu yapılan hususlar dışında mevcudiyet, sunum ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uymaktadır.

Faaliyet raporu; mevcudiyet, zamanlılık, sunum kriterlerine uygun olarak hazırlanmış olup, bulgu konusu yapılan hususlar dışında tutarlılık doğrulanabilirlik, geçerlilik ve ikna edicilik kriterlerine uymaktadır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile ilgili olarak Bakanlığın performans *veri kayıt sisteminin;* iyi tanımlanmadığı, işleyişinin doğrulanabilir olmadığı sistemin güvenilirliğini sağlayacak kontrollerin yapılmadığı, faaliyet gerçekleştirmelerine ait ölçüm kriterlerinin net olmaması nedeniyle faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılamamıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1:

Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmamış Olması

Kurumun 2015 yılı Performans Programında yer alan bazı hedefler için belirlenen göstergelerin iyi tanımlanmamış olduğu görülmüştür.

Performans Programında;

a)- (3) nolu performans hedefi “Bakanlığın görev alanları ile ilgili kurum, kuruluş, STK ve üniversiteler ile işbirliğini geliştirmek, toplum bilincini artırmak” kapsamında, (4) nolu performans göstergesi “Toplumsal bilincin artırılmasına yönelik basılı ve görsel yayın sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen göstergede basılı ve görsel yayın türleri genel olarak sayılmış olup hangi yayından ne kadar miktarda gerçekleştirileceği belirtilmemiştir. Dolayısıyla göstergenin iyi tanımlanmadığı değerlendirilmektedir.

b)-(4) nolu performans hedefi “Çalışanların iş kalitesini artırmaya yönelik eğitim vermek ve teknolojik alt yapıyı oluşturmak” kapsamında (2) nolu performans göstergesi “Düzenlenen eğitim sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için personel niteliğini artırmak için eğitim ve seminerler düzenleneceği yönünde bir açıklama yapılmıştır. Ancak eğitimin hangi konularda olacağı kimleri kapsayacağı gibi hususlar net ve açık değildir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin 4. bendinde performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esas olduğu belirtilmiştir. Burada vurgulanan, idarelerin başarmak istedikleri hedefleri açık ve net ortaya koymalarıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamasının idarelerin hedefe yönelik başarılarını yanlış raporlama olasılığını artıracakı düşünülmektedir.

Bu kapsamda kurumun hedef ve göstergelerinin açık ve anlaşılır olması için bahsi geçen göstergeler için iyi bir tanımlama yapmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında bulgumuzun (a) maddesi ile ilgili olarak

özetle; Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan eylem ve yılsonu raporlarında belirtildiğini, Performans Programı hazırlama aşamasında “Kitap, broşür, dergi, aylık bülten, CD vb.” yayınların kısmen hangi miktarlarda olacağını tahmin edilebildiğini ancak yılı içinde oluşan ihtiyaçların adet bazında öngörülemediğini ve böyle bir tahminde bulunulmasının gerçekleştirmelerde büyük nispette sapmaya neden olacağı değerlendirildiğinden hangi türden kaç adet olacağını belirtilmediğini ifade etmişlerdir.

Bulgumuzun (b) maddesi ile ilgili olarak ise Bakanlık birimlerinin yıl içerisinde gerçekleştireceği eğitimlerin ayrıntılarıyla (konu-yer- katılımcı sayısı) Hizmet İçi Eğitim Programında yer aldığını, Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan yılsonu raporlarında belirtildiğini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak; Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan yılsonu raporlarında belirtildiği ifade edilmekle birlikte, performans hedef ve göstergelerinin sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uygun olarak hazırlanmasının büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Performans Programının Yayınlanma Tarihinin Mevzuat Gereklere Uygun Olmaması

Kurumun Performans Programının Yönetmelik'te öngörülen tarihlerde yayınlanmadığı ve ilgili Bakanlıklara gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Performans Programının Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması, en geç Mart ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir. İdarenin 2015 yılı Performans Programının Ocak ayı içerisinde kamuoyuna açıklanması gerekirken yayın tarihinin 10.02.2015 olduğu, Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına gönderilme tarihinin ise 06.04.2015 olduğu anlaşılmıştır.

Performans Programının yayımlanmasında ve ilgili Bakanlıklara gönderilmesinde Yönetmelik'te öngörülen sürelerle uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Performans programının nihai halini alabilmesi için Yılı Yatırım Programının Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği, Yatırım Programlarının da genellikle Ocak ayının 15'inde yayımlandığı belirtilmiştir. Yatırım Programında yer alan Bakanlık projelerinden bazılarının toplu veya toplulaştırılmış projeler olduğu, Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da yatırım iş

programının Şubat Ayı Sonuna kadar Bakanlık internet sitesinde yayımlanır hükmünün getirildiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede Yatırım İş Programının Bakanlık Makamınca onaylanmadan performans programının nihai halini alması mümkün görülmediği, bundan sonra Bakanlık Performans Programı Ocak ayı içerisinde web sayfasında yayımlanarak Mart ayının 15 ine kadar Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve konunun Maliye Bakanlığına intikal ettirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Bulguda da yer aldığı üzere, Kurumun 2015 yılı Performans Programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince öngörülen tarihlerde yayınlanmayarak kamuoyuna açıklanmamış ve ilgili Bakanlıklara gönderilmemiştir. Kurumun gereken düzenlemeleri yaparak ilgili mevzuat hükümlerine göre hareket etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3:

Faaliyet Raporunda Performans Hedefine İlişkin Sapmanın Nedenlerinin Açıklanmaması

Orman ve Su İşleri Bakanlığının 2015 yılı faaliyet raporunda yer alan 3-2 nolu stratejik hedefin 14-2 nolu performans hedefine ilişkin gerçekleşme sonuçlarında meydana gelen sapmanın nedenlerinin açıklanmadığı tespit edilmiştir.

2015 yılı Faaliyet Raporunda yer alan 2015 yılı Performans Programı 3-2 nolu (çölleşme ve erozyonla mücadele planlarını hazırlamak) stratejik hedefin, 14-2 nolu (erozyon, sel, taşkın ve çığ tehlikelerini önleyici çalışmalar yapmak) performans hedefinin göstergesi 35 adet iken yıl sonu gerçekleşmenin 34 adet olduğu görülmüştür. Dolayısıyla hedefe tam olarak ulaşılamamış, %3 oranında bir sapma meydana gelmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde, faaliyet raporlarında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği belirtilmiştir.

Bu nedenle faaliyet raporunda söz konusu hedef ve göstergelerin gerçekleşmesinde meydana gelen sapma nedenlerinin açıklanmaması Yönetmeliğin 18 inci maddesine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğümüz tarafından uygulayıcı birimlerce (Orman Genel Müdürlüğü) uygulanmak üzere projeler tanzim edildiği, bu tür projelendirme çalışmalarının klimatik, edafik ve topoğrafik gibi teknik hususlar yanında sosyal ve mülkiyet gibi hususları da uhdesinde barındırdığı bu nedenle sahaların teknik açıdan değerlendirilmesinde her hangi bir sıkıntı yaşanmazken, mülkiyet açısından ciddi sıkıntılar yaşandığı belirtilmektedir. Zira, yurdumuza ait sayısal kadastro verileri henüz tamamlanamadığından, programa alınan yerlerde mülkiyet ve sosyal ihtilaflarla karşılaşılabilirdiği ve bu durumun çalışmaları engellediği, vatandaşın benimsemediği, sahiplenmediği bir projenin başarılı olmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Bu minvalde; 2015 yılı çalışma programında yer alan erozyon kontrolü uygulama projelerinden bir adedi (Ordu Topçam Gölet'i Yeşil Kuşak Ağaçlandırma Uygulama Projesi) yukarıda zikredilen nedenlerden dolayı gerçekleştirilemediği, bu durumda performans hedefinden %3 gibi bir oranda sapma yaşandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgu konusu performans hedefine ilişkin gerçekleşme sonuçlarında meydana gelen sapmanın nedenleri izah edilmiştir. Ancak, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesine göre bu açıklamaların Faaliyet Raporunda mutlaka belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4:

Performans Bilgisinin Üretilmesi ve İzlenmesini Sağlayacak Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

Performans bilgisinin üretilmesi ve kaydedilmesi süreci ile ilgili olarak yapılan incelemede, performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini ve veri kayıt sistemleri aracılığıyla kaydedilip izlenmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış bir sistem kurulmadığı görülmüştür.

Sistemin olmaması; stratejik plan ve performans programında belirtilen amaç hedef ve göstergelere ilişkin verilerin toplanma, izlenme ve analizlerinde tutarsızlığa neden olarak veri kayıt sisteminin güvenilirliğini zedelemektedir. Veri kayıt sisteminin güvenilir olmaması, faaliyet raporlarının sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlik ve ikna edicilik kriterlerini olumsuz etkileyebilmektedir.

İncelemeye alınan performans hedef ve göstergelerine ilişkin veri kaynakları, veri kayıt sisteminden temin edilemediğinden ilgili iş ve faaliyetlere ilişkin belgeler uygulama dosyalarından ve taşra birimlerinden temin edilerek incelenmiştir.

Sistemin iyi tanımlanmadığı, işleyişinin doğrulanabilir olmadığı ve yeterli derecede kontrol edilmemiş önemli riskler taşıdığı, faaliyet raporunda bu risklerin açıklanmadığı görülmektedir.

Veri kayıt sistemi; performans hedefi veya göstergesine yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği, üretildiği, performans yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edildiği ve raporlandığı sürecin tamamını ifade eder. Veri kaynağı ise veri kayıt sistemine bilgi sağlayan unsurları içerir.

Veri kayıt sistemi; kamu idaresi tarafından yılı performans programında belirlenen hedef ve göstergelerdeki ilerlemeyi izlemek ve gerçekleştirmeleri ölçmek için kullanılan veri kaynakları arasında iyi bir uyum olacak şekilde tasarlanmalı, kurulmalı ve kullanılmalıdır. Veri kayıt sisteminin işleyişine yönelik görev ve sorumluluklar belirlenmiş olmalı ve veri güvenilirliğini sağlamak üzere riskleri azaltıcı kontrolleri kapsamalıdır. Ayrıca veri kayıt sisteminin işleyiş, izleme ve kontrol fonksiyonlarının birbirinden ayrılması gereklidir.

Veri kayıt sisteminde performans hedefi veya göstergelerine ilişkin gerçekleşmenin ölçülebilmesi ve raporlanabilmesi için ölçüm usulünün belirlenmiş olması gerekir. Bu usul performansın ölçümüne yönelik belirlenmiş bir yazışma süreci olabileceği gibi, ilgili göstergelere yönelik gerçekleşme sonuçlarını gösteren detaylı bir bilişim programı da olabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanun ilgili hükümleri gereğince 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 yaygınlaştırılması amacıyla, sağlıklı bir şekilde performans bilgisi üretilebilmesi için Bakanlıkca performans bilgisi veri kayıt sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Veriye ait bilgileri belirlemek üzere 2015 yılında bir çalışma başlatıldığını, bu çalışmanın gayesinin; Bakanlık raporlama ve karar destek altyapısının oluşturulmasına yönelik, veri varlığının tespiti ve veri yapılarının standartlarının belirlenerek Bakanlık Veri Sözlüğünün oluşturulması olduğunu,

Projenin 2016 yılında bitirilmesinin hedeflendiğini projenin bitirilmesiyle birlikte üretilen veriler, üreten birimler, veri toplama periyodları gibi veriye ait bilgilerin ortaya

çıkacağı ve Bütçe Dairesi ile koordinasyon sağlanarak bu veriler üzerinden Veri Kayıt Sisteminin bulunduğu bir sistem inşa edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumda Performans Bilgisine İlişkin Veri Kayıt Sisteminin kurulamaması nedeniyle, stratejik plan da belirtilen amaçlar doğrultusunda yılı performans programında belirlenen hedef ve göstergelerdeki gerçekleştirmelerin ölçülmesi ve raporlanmasında kullanılan veri kaynaklarının açık, ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlama kriterlerine yeteri kadar uygun olmaması nedeniyle, faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılamamıştır. Kurum tarafından veri kayıt sistemlerinin oluşturulması için gerekli çalışmaların başlatıldığı ve 2016 yılında bitirilmesi hedeflendiği bildirilmiştir.

Kurum faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, Bakanlığın performans bilgisi veri kayıt sisteminin, yukarıda yapılan değerlendirme ve önerilerimiz de dikkate alınarak ivedilikle kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

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>