



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

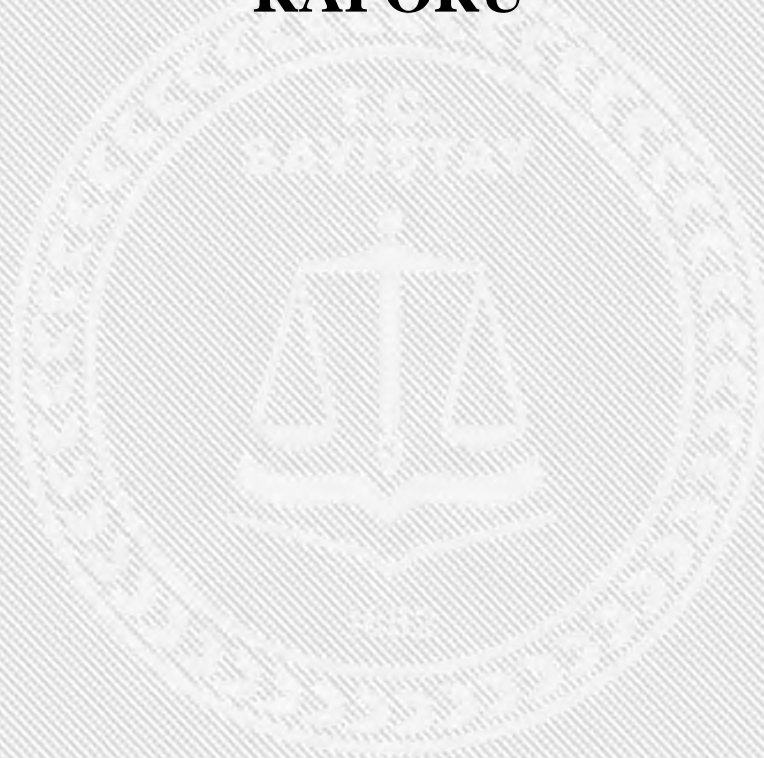
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	24
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	32

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	12
8.	EKLER.....	21

KISALTMALAR

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

EBYS: Elektronik Belge Yönetim Sistemi

DKGH: Dikili Kabuklu Gövde Hacmi

IFAD: Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu

JICA: Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

MH: Mikro Havza

MNHRP: Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi

OBM: Orman Bölge Müdürlüğü

ODÜDB: Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Daire Başkanlığı

OGM: Orman Genel Müdürlüğü

OİM: Orman İşletme Müdürlüğü

ORBİS: Orman Bilgi Sistemi Projesi

ORKBİS: Orman Köylüleri Bilgi Sistemi

OR-KÖY: Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı

RIMS: Etki ve Yönetim Sistemi

ÜFE: Üretici Fiyat Endeksi

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Orman Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Bütçe Ödenek ve Harcama Tablosu.....	1
Tablo 2: Bölge Müdürlüğü Bazında Mesire Yerlerinden Tahsil Edilmesi Gereken ve Tahsil Edilen Ağaçlandırma Gelirlerini Gösterir Tablo.....	4
Tablo 3: Mesire Yerleri 2017 Yılı Ağaçlandırma Bedelleri Tablosu.....	7
Tablo 4: 2012 Yılından Önceki Yıllara Ait Olan Or-Köy Kredileri Alacaklarının Muhasebe Kayıtları Üzerinden Karşılaştırılması (TL).....	9
Tablo 5: Maden İzin Sahalarına Yönelik Saha Aşımları ile İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu	14

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesiyle Orman Genel Müdürlüğüne 3.114.820.000-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar 717.826.880.900-TL Merkezi Yönetim Bütçesinin 0,0043 (binde 4,3) üne tekabül etmektedir.

Kamu İdaresi özel bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebe işlemlerini Say2000i sistemi üzerinde yürütmekte ve mali tablo ve raporlarını bu sistemden üretmektedir. Özel bütçe mali tabloları genel müdürlük merkezinde ve bölge müdürlükleri bünyesinde bulunan muhasebe birimlerinde yapılan kayıtlardan oluşmakta ve merkezi sistemde birleştirilmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü 2017 yılı merkezi yönetim bütçesi ödeneğinden 3.266.234.208 TL Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA)' ndan 16.228.499,22 TL ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (İFAD)' ndan 14.464.450,77 TL dış kaynak tutarı olmak üzere toplam 3.296.927.157,99 TL kaynak kullanılmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü 2017 yılı bütçe ödenek ve kullanımına ilişkin tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 1: Orman Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Bütçe Ödenek ve Harcama Tablosu

KOD	AÇIKLAMA	KBÖ	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA
01	PERSONEL GİDERLERİ	1.382.360.000	1.424.731.900	1.397.366.238
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	308.830.000	316.553.000	309.108.232
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	181.901.000	252.878.000,00	238.598.254
04	FAİZ GİDERLERİ	0		0
05	CARİ TRANSFERLER	53.891.000	103.481.000	103.267.217
06	SERMAYE GİDERLERİ	1.022.672.000	1.110.326.588	1.057.175.136
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	33.684.000	33.684.000	31.558.194
08	BORÇ VERME	131.482.000	131.482.000	129.160.937
09	YEDEK ÖDENEK	0	0	0

KURUM TOPLAMI	3.114.820.000	3.373.136.489	3.266.234.208
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bazı Bölgelerde Ağaçlandırma Bedelinin Tahsili Edilmemiř Olması Ve Tahsil Edilmeyen Tutarın Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurumdan alınan verilere göre yaptığımız incelemelerde, tahsil edilen ile tahsil edilmesi gereken ağaçlandırma geliri miktarlarının birbirini tutmadığı ve tahsil edilmeden kalan miktarın muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanununun 25 inci maddesine istinaden Orman Genel Müdürlüğü; mevki ve özelliğı dolayısıyla lüzum göreceğı ormanları ve orman rejimine giren sahaları orman mesire yeri olarak yönetmekte ve gerektiğinde işletmektedir.

300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliğinin “Ağaçlandırma bedelinin tespiti ve tahsili” başlıklı 30’ uncu maddesine göre; işletmecinin, her yıl, yıllık kira bedelinin % 5’ i (yüzde beşi) tutarında bir ödemeyi, “ağaçlandırma bedeli” olarak Orman Bölge Müdürlüğü Özel Bütçesinin ilgili hesabına yatırması gerektiğı hüküm altına alınmıştır.

Genel Müdürlükten alınan verilere göre, 28 Bölge Müdürlüğünde yer alan mesire yerlerinin 2017 yılı kira bedeli toplamının % 5 ‘i olan 1.452.868,44 TL tutarında bir gelir elde edilmesi gerekmektedir.

Tablo 2: Bölge Müdürlüğü Bazında Mesire Yerlerinden Tahsil Edilmesi Gereken ve Tahsil Edilen Ağaçlandırma Gelirlerini Gösterir Tablo

Bölgesi	Mesire Yerleri Tebliğı Madde 30 Gereğı Mesire Yerlerinin Yıllık Kira Bedeli Üzerinden Temin Edilmesi Gereken Ağaçlandırma Bedelinin Tutarı(TL)	Özel Bütçeye Yatan tutar (TL)	Eksik Tahsilat (TL)
ADANA	10.121,12	6.062,77	4.058,35
AMASYA	6.668,45	3.989,88	2.678,57
ANKARA	13.311,07	14.236,73	-925,66
ANTALYA	234.321,98	105.166,29	129.155,69
ARTVİN	8.103,30	7.920,30	183,00

BALIKESİR	11.148,04	11.176,20	-28,16
BOLU	16.047,46	13.985,15	2.062,31
BURSA	53.319,65	40.084,34	13.235,31
ÇANAKKALE	15.670,70	0,00	15.670,70
DENİZLİ	14.014,94	6.850,28	7.164,66
ELAZIĞ	9.264,49	9.264,49	0,00
ERZURUM	4.297,98	4.325,88	-27,90
ESKİŞEHİR	5.099,56	5.099,56	0,00
GİRESUN	20.794,62	20.612,33	182,29
ISPARTA	3.244,34	3.244,34	0,00
İSTANBUL	394.693,35	371.898,31	22.795,04
İZMİR	141.906,44	69.657,00	72.249,44
KAHRAMANMARAŞ	35.677,53	33.800,73	1.876,80
KASTAMONU	5.115,21	33.800,73	-28.685,52
KAYSERİ	4.653,80	4.653,80	0,00
KONYA	22.205,98	22.205,98	0,00
KÜTAHYA	4.325,28	0,00	4.325,28
MERSİN	83.354,12	66.651,57	16.702,55
MUĞLA	122.628,22	104.880,03	17.748,19
SAKARYA	134.117,47	132.366,02	1.751,45
ŞANLIURFA	14.428,53	7.397,36	7.031,17
TRABZON	13.568,35	11.925,00	1.643,35

ZONGULDAK	50.766,46	20.041,38	30.725,08
GENEL TOPLAM	1.452.868,44	1.126.642,65	326.225,79

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere; Strateji Daire Başkanlığından alınan ve özel bütçe muhasebe birimi kayıtlarına dayanan tahsilat tutarları ile tahsil edilmesi gereken ağaçlandırma gelirleri incelendiğinde; 28 Bölge Müdürlüğü toplamında, özel ağaçlandırma geliri olarak 326.225,79 TL tahsilat gerçekleşmediği ve bu tutarın muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür. İdarenin mevzuatın gerekliliklerini yerine getirme konusunda gerekli takibatı yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Bulgu konusu farkın; Sayıştaya sehven farklı tutar bildirilmesinden, tahsilatların yanlış hesap/kodlara kaydedilmesinden ve tahsilatın özel bütçe yerine döner sermaye hesaplarına kaydedilmesinden kaynaklandığını bildirmişlerdir. Buna ek olarak bulgu üzerine bazı bölge müdürlüklerinin kısmi tahsilat gerçekleştirmiş olduklarını, tahsilat gerçekleştirmeyen işletme sahiplerine ise ödemeleri yönünde tebligat yapıldığını ifade etmişlerdir.

Nihai olarak eksik tahsilatın aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi 103.990,17 TL ye düştüğünü beyan etmişlerdir.

Tablo 3: Mesire Yerleri 2017 Yılı Ağaçlandırma Bedelleri Tablosu

Bölge Müdürlüğü	Mesire Yerleri Tebliğı Madde 30 Gereğı Mesire Yerlerinin Yıllık Kira Bedeli Üzerinden Edilmesi Gereken Ağaçlandırma Bedeli Tutarı (TL)	Tahsil Edilen 2017 Yılı Ağaçlandırma Bedelinden Özel Bütçe Hesabına Aktarılan Tutar (TL)	Eksik Tahsilat (A-B)	2017 Yılı Ağaçlandırma Bedelinden Tahsil Edilemeyen Tutarla İlgili Açıklama
	(A)	(B)		
ADANA	10.121,12	6.062,77	4.058,35	354,86 TL. 2018 yılında tahsil edildi. Diğer tutarlar icra işlemi devam ediyor.
AMASYA	6.668,45	3.989,88	2.678,57	Tebliğatları yapıldı.
ANKARA	14.236,73	14.236,73	0	
ANTALYA	234.321,98	215.801,94	18.520,04	Tebliğatları yapıldı.
ARTVİN	8.103,30	8.103,30	0	
BALIKESİR	11.176,20	11.176,20	0	
BOLU	16.047,46	13.985,15	2.062,31	298,83 TL. 2018 yılında tahsil edildi. Diğer tutarlar için tebliğatları yapıldı.
BURSA	40.084,34	40.084,34	0	
ÇANAKKALE	15.670,70	10.211,33	5.459,37	Tebliğat yapıldı.
DENİZLİ	14.014,94	7.164,66	6.850,28	Tebliğat yapıldı.
ELAZIĞ	9.264,49	9.264,49	0	
ERZURUM	4.325,88	4.325,88	0	27,90-TL sehven Fazla tahsilat yapıldı. İade edilecek.
ESKİŞEHİR	5.099,56	5.099,56	0	
GİRESUN	20.794,62	20.612,33	182,29	Tebliğat yapıldı.
ISPARTA	3.244,34	3.244,34	0	
İSTANBUL	394.693,35	375.499,31	19.194,04	2.633,93-TL 2018 de tahsilat yapıldı. Diğer tutarlar için tebliğatları yapıldı.
İZMİR	141.906,44	141.906,44	0	
KAHRAMANMARAŞ	35.677,53	33.800,73	1.876,80	Tebliğat yapıldı.
KASTAMONU	5.115,21	5.115,21	0	
KAYSERİ	4.653,80	4.653,80	0	
KONYA	22.205,98	22.205,98	0	
KÜTAHYA	4.325,28	4.325,28	0	
MERSİN	83.354,13	66.651,57	16.702,56	Tebliğat yapıldı.
MUĞLA	122.628,22	109.515,21	13.113,01	Tebliğatları yapıldı.
SAKARYA	134.117,47	133.237,96	879,51	Tebliğat yapıldı.
ŞANLIURFA	14.428,53	9.597,36	4.831,17	1.266,17 TL Yasal işlem başlatıldı. 3.565,00 TL için tebliğat yapıldı.
TRABZON	13.568,35	11.925,08	1.643,27	Tebliğatları yapıldı.
ZONGULDAK	36.703,89	30.765,29	5.938,60	4.525,39-TL için yasal işlem başlatılmıő. 1.413,21-TL'nin Tebliğatları yapıldı.
TOPLAM	1.426.552,29	1.322.562,12	103.990,17	

Sonuç olarak; *Bulgu* üzerine yapılan düzeltmeler neticesinde, eksik tahsilat Mayıs 2018 itibariyle 103.990,17 TL ye düşmüş olmakla birlikte, denetimimizin 2017 yılı mali tablolarını içerdiği düşünüldüğünde bulgu sonrası gerçekleştirilen iyileştirmelerin 2017 mali tablolarını değiştirmedeği, bu nedenle bulguda tespit ettiğimiz 326.225,79 TL nin baki olduğu anlaşılmıştır.

31.12.2017 tarihi itibariyle 28 Bölge Müdürlüğü toplamında, özel ağaçlandırma geliri olarak 326.225,79 TL tahsilatın gerçekleşmediği, bu tutarın muhasebe kayıtlarında yer almadığı, neticede mali tabloların gerçeği bildirme noktasında söz konusu tutar kadar hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Kredi Alacakları İle İlgili Olarak Bölge Müdürlükleri Ve Defterdarlık Muhasebe Birimleri Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması

Kurumun 01.01.2012 öncesine ait Or-Köy Kredi alacak kayıtları ile Defterdarlık Muhasebe Birimleri verilerine dayanan alacak kayıtları arasında uyumsuzluk olduğu ve mutabakat sağlanamadığı görülmüştür.

645 sayılı KHK nin 30 uncu maddesiyle, 3234 sayılı Kanun ile genel bütçeli olan (Mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı ana hizmet birimi olan Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü, özel bütçeli olan Orman Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır. Diğer taraftan, yine aynı KHK ile 3234 sayılı Kanunun "Gelirler" başlıklı 35 inci maddesine eklenen fıkrada, "14/7/2004 tarihli ve 5217 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca genel bütçeye gelir kaydedilen mülga Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu gelirleri 1.1.2012 tarihinden itibaren Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilir." hükmüne yer verilmiştir.

01.01.2012 tarihinden önce verilen bu kredilere ait işlemler "Orman Köylüleri Kalkınma Hizmetlerine İlişkin Esas ve Usuller" kapsamında İl Çevre ve Orman Müdürlükleri tarafından yürütülmekte, ilgili Müdürlüklerin saymanlıklarını ise Defterdarlıklar yürütmekte idi. Belirtilen KHK ile yapılan değişiklikle birlikte, 01.01.2012 tarihinden itibaren gelirlerinin muhasebesi ve diğer tüm işlemlerin yürütülmesi yetkisi ve sorumluluğu Orman Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Sayıştayın 2015 yılı bulgusu üzerine alacak devirlerinin gerçekleştirilebilmesi için, Orman Genel Müdürlüğü tarafından Defterdarlıklarla gerekli yazışmalar yapılmış ve 01.01.2012 tarihinden önceki Or-köy gelirleri için bir takım mutabakatlar gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tablo miktar belirten Defterdarlıkların devir için gerekli alacak tutarlarını ve mutabakatlarını göstermektedir.

Tablo 4: 2012 Yılından Önceki Yıllara Ait Olan Or-Köy Kredileri Alacaklarının Muhasebe Kayıtları Üzerinden Karşılaştırılması (TL)

Bölge Adı	31.12.2017 tarihine kadar Bölge Müdürlüğünde Kayıt Altına Alınan Tutar	31.12.2011 tarihine kadar Defterdarlıkta Kayıt Altına Alınan Tutar		Muhasebe Birimleri Arası Uyumsuz Devir Tutarları
		Bölge Müdürlüğü Yetki Sınırlarındaki Defterdarlıkların Alacak Toplamları	Defterdarlık Ayrıntıları	
Ankara	3.942.187,92	10.380.647,77	Ankara = 2.171.450,28 Çankırı = 5.614.399,37 Kırıkkale =252.515,70 Karabük =2.076.231,27 Kırşehir = 266.051,15	-6.438.459,85
Antalya	0,00	4.405.372,58	-	-4.405.372,58
Artvin	0,00	0,00	-	0,00
Balıkesir	1.763.874,60	2.000.000,00	-	-236.125,40
Bolu	955.543,98	237.230,10	Bolu = Kayıt yok Düzce =237.230,10	718.313,88
Bursa	1.596.446,79	3.275.302,46	Bursa =3.270.152,5 Yalova = 5.149,96	-1.678.855,67
Çanakkale	7.923.867,87	864.308,00	-	7.059.559,87
Denizli	213.389,43	2.493.173,62	-	-2.279.784,19
Elazığ	1.367.023,71	28.521.943,47	Elazığ = Mutabakat var. Tutar belli değil Hakkari =Mutabakat yok. Tutar belli değil. Malatya = 27.912.353,47 Muş =Mutabakat yok. Tutar belli değil. Tunceli =609.590,00 Van= Mutabakat yok. Tutar belli değil.	-27.154.919,76
Erzurum	1.536.665,89	6.068.507,83	Erzurum =3.852.097,70 Erzincan =1.979.973,00 Kars =236.437,13	-4.531.841,94
Eskişehir	14.148.318,98	14.148.318,98	Eskişehir =10.678.131,00 Afyon= 3.470.187,98	0,00

Isparta	131.441,53	1.252.208,84	Isparta =1.252.208,84 Burdur = Kayıt yok.	-1.120.767,31
İstanbul	2.177.957,23	1.512.925,23	İstanbul =Tutar belirtilmemiş. Edirne = Tutar belirtilmemiş Tekirdağ= 1.512.925,23 Kırklareli = Tutar belirtilmemiş.	665.032,00
İzmir	16.464.852,46	22.398.444,32	İzmir=10.317.864,86 Manisa=12.080.579,46	-5.933.591,86
Kastamonu	0,00	1.960.110,65	Kastamonu= 1.960.110,65 Sinop =Tutar belirtilmemiş	-1.960.110,65
Konya	1.749.833,23	1.685.580,14	Konya = Tutar belirtilmemiş Aksaray =Tutar belirtilmemiş Karaman = 1.685.580,14	64.253,09
Kütahya	1.387.609,97	1.099.111,63	-	288.498,34
Mersin	319.400,00	5.741.995,00	-	-5.422.595,00
Muğla	5.034.566,00	3.371.923,00	Muğla =Mutabakat yapılamamış. Aydın =3.371.923,00	1.662.643,00
Sakarya	868.669,47	8.290.620,96	Sakarya = 3.627.074,00 Kocaeli = 4.663.546,96	-7.421.951,49
Şanlıurfa	2.761.910,19	1.662.286,48	S.Urfa = Tutar belirtilmemiş Siirt =312.136,00 Batman = 218.749,00 Adıyaman = Tutar belirtilmemiş Diyarbakır = 371.914,26 Mardin = 759.487,15	1.099.623,71
Trabzon	3.972.845,00	4.209.544,92	Trabzon =161.161,67 Bayburt = 371.211,05 Rize = 422.246,62 Gümüşhane =1.627.462,79	-236.699,92
TOPLAM	81.697.776,88	125.579.555,98		-43.881.779,10

Tabloda görüldüğü üzere 28 Bölge Müdürlüğü tarafından 2012 yılından önceki alacaklara ilişkin kayda alınan alacak toplamı 81.697.776,88 TL olmasına karşılık, tutar

bildiren defterdarlıkların kayıtlarındaki alacak toplamı 125.579.555,98 TL olmaktadır.

Muhasebe birimleri tarafından kayıt altına alınan alacaklara ilişkin toplamda 43.881.779,10 TL uyumsuzluk olduğu, bazı defterdarlıklar ile mutabakatın yapılmadığı ve bu sebeple devrin sağlıklı gerçekleşmediği, bunda mali tabloları olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Kredi devirlerinde önemli gelişmeler sağlanmakla birlikte; Bazı il Defterdarlıklarının gerekli desteği vermemesi, kayıtlarının yetersiz olması, muhasebe kayıtlarındaki cari yıl hesap bakiyesinin Mülga Çevre ve Orman Bakanlığına hesabı cari yapılmak üzere gönderildiğinden mahallinde hesap bakiyesinin bulunmaması, kredi geri dönüşlerine ilişkin yapılan tahsilatların ilgili hesaptan mahsubu yapılmadan direkt gelir hesaplarına alınması, ORKÖY Kredileri dışında (örneğin Afet İşleri Genel Müdürlüğüne ait krediler, v.s. gibi) farklı kurumların da 232 kodlu hesaptan verilen kredilere ilişkin yapılan ödemelerin ayrıştırılmadığı gibi defterdarlık kayıtları hakkında tereddütler ve anlaşılmayan (bazı defterdarlıklarda tutar bilgisi ile şahıs bazında muhasebe kaydı alınmadığından) çeşitli hususlardan dolayı mutabakatların tamamen bitirilemediği ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 28.11.2017 tarih ve 44613834-845.99-25394 sayılı yazısı gereği, Eskişehir, Kütahya ve Balıkesir Orman Bölge Müdürlüklerine 20.12.2017 tarih ve 16645363-845.99-E.2627165 sayılı yazı ile Defterdarlık İl Müdürlüklerince oluşturulacak komisyona destek verilmesi, konu ile ilgili uzman personelin komisyona katılması ve daha önce kurulan komisyonun yapmış olduğu çalışmaların(bilgi, belge, tutanak vb.) paylaşılması talimatı verildiği beyan edilmiştir. Bu talimat neticesinde; ilgili Orman Bölge Müdürlüklerince görevlendirmelerin yapıldığı, ili Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri Olur'u ile komisyonların oluşturulduğu ve ili Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri tarafından komisyon üyelerine tebliğler yapılarak komisyon çalışmalarına başlanıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabından anlaşıldığı üzere, çeşitli kurumlar ile beraber devrin tamamlanabilmesi için bir takım çalışmalar yürütülüyor olmakla birlikte mali tabloların güvenilir bilgi veriyor olması bakımından istenilen noktaya gelinememiştir.

Tarafımızca bulguda "31.12.2017 tarihine kadar Bölge Müdürlüğünde Kayıt Altına Alınan Tutar" toplamında maddi hata yapılmıştır. Toplamın 68.316.404,25 TL olması gerekirken 81.697.776,88 TL olarak hesaplanmıştır. Bu sebeple mali tabloları etkileyen hata olduğundan düşük gözükmiştir.

Sonuç olarak; bazı defterdarlıklar ile mutabakatın yapılmaması, mutabakat yapılan bazı defterdarlıklar ile hesaba alınan kayıtların farklı olması, defterdarlık kayıtlarında kişi

bazlı kayıt yerine toplu kayıt yapılmış olması gibi sebeplerle devrin sağlıklı gerçekleşmediği, kayıt altına alınan alacaklara ilişkin Defterdarlık kayıtları ile Orman Genel Müdürlüğü kayıtları arasında toplamda (125.579.555,98 - 68.316.404,25=) 57.263.151,73 TL uyumsuzluk/fark olduğu, bununda mali tabloların güvenilirliği bakımından tereddüt oluşturduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman Genel Müdürlüğünün 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Maden İzin Sahalarında Etkin Denetim Yürütülmemesi

Maden izin sahalarında sınır aşımaları olduğu bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği görülmüştür.

Kurumda risk alanı olarak da seçilen maden izin alanlarındaki sınır aşımalarına yönelik incelemeler için Sayıştay Başkanlığı'nca 15.12.2017 tarihinde Orman Kanunu 16, 17 ve Geçici 8. maddesi kapsamında Orman Genel Müdürlüğü'nden her bir Bölge Müdürlüğünden en yüksek maden izin sahasına sahip ilk yirmi maden izni olmak üzere toplam beş yüz altmış sahanın "X" ve "Y" izin koordinatları excel formatında istenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü'nden istenen veriler 5.2.2018 tarihinde Sayıştay'a gönderilmiştir. Kurumdan gelen veriler, istediğimiz excel formatındaki verilerle karşılaştırılarak aşağıdaki tablo düzenlenmiştir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde; maden izin sahalarına ait veriler excel yapısında "X" ve "Y" koordinatlar şeklinde istenmesine rağmen karışık ve standart olmayan (.txt, .CKS, jpg, .doc gibi) birçok veri tabanı şeklinde gelmiştir. Ayrıca excel ortamında gelen verilerin birçoğu da düzeltilerek kullanılabilmiştir.

İki bölgeden (Amasya ve Şanlıurfa OBM) ve İstanbul Avrupa Yakasına ait hiçbir veri

gelmemiştir. Dört bölgeye ait (Balıkesir, Erzurum, Kayseri ve Trabzon OBM) verilerin de kullanılamaz durumda olduğu anlaşılmıştır. Toplamda 6 bölge müdürlüğüne (İstanbul Anadolu Yakası hariç) ait veriler hiç kullanılamamıştır. Verileri değerlendirildiği halde ölçüm istenmeyen bölgeler (Çanakkale, Sakarya, Zonguldak) ve en son ölçümü istendiği halde veri göndermeyen bölgelerle (Elazığ, Mersin) birlikte 28 bölgeden 11 bölgenin verileri değerlendirilememiştir.

İstenen 560 izin sahasına karşılık 495 sahayla ilgili bilgilerin geldiği, gelen sahalardan 307'sinin kullanılabilir olduğu anlaşılmıştır. 307 izin sahası üzerinde yapılan CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi-Google Earth Pro) uygulamaları ile 3 bölgede izin aşımı olmadığı ve 19 bölgeye ait 106 izin sahasına ait sınır aşımaları olduğu ve ölçümlerinin bölgeleri tarafından yapılması istenmiştir. Ayrıca 2017 yılı denetim raporları da istenmiştir.

Maden izin sahalarına yönelik sınır aşımaları olduğu kanısına varılan 19 bölgeye ait 106 maden izin sahasından gelen ölçümler ve yapılan işlemler birlikte değerlendirilmiştir. Maden izin sahalarına ait 19 bölgeden istenen sınır aşımaları için iki bölgeden veri gelmemiş (Elazığ ve Mersin) olup kalan 17 bölgenin (Adana, Ankara, Antalya, Artvin, Bolu, Bursa, Denizli, Eskişehir, Giresun, Isparta, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kastamonu, Konya, Kütahya, Muğla) verisi değerlendirilmiştir.

Maden izni saha aşımı ile ilgili olarak 17 bölgeden gelen verilerden 12 sahada aşım olduğu, suç tutanağı düzenlendiği ve saha aşımı ile ilgili olarak da cezai, idari ve mali işlemlerin başlatıldığı anlaşılmıştır.

Kurum tarafından yapılan açıklamada; maden izin sahalarındaki aşımalarla ilgili olarak birçok sahada sınır aşımı olmadığı ifade edilmekle birlikte aşım görülen yerlerde ise eskiden çalışılıp terk edildiği, milli emlak ve tapulu arazilerde yer aldığı, orman dışı olduğu, iznin sona erdiği, 1 yıl ek süre ile izin verildiği, aynı ruhsat içinde bitişiğindeki mahkemelik sahaların olduğu, iptal edilmiş saha olduğu, traktör için açılan yol alanı olduğu, izinlerin birbirinin devamı niteliğinde olduğu, orman kadastro sununun olmadığı, çeşitli nedenlerle ölçüm yapılamadığı, rehabilitasyon alanı olduğu, devlet işletmeciliğinde kaldığı, orman vasıflı olmadığı, daha önce aşım yapmış olduğu, dron görüntülerinin değerlendirildiği öte yandan da sahaya gitmeden büroda sahanın koordinatlarından oluşturulan “.kml” uzantılı programlarla uydu denetimi yapıldığı belirtilmiştir.

Bölge Müdürlüklerinden maden izin sahalarının yıllık denetimleri ile ilgili olarak istenen yıllık denetim raporlarını 17 bölgenin gönderdiği (Adana, Amasya, Artvin, Bolu,

Bursa, Çanakkale, Denizli, Elazığ, Erzurum, Isparta, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kütahya, Mersin, Muğla, Sakarya) diğer 11 bölgenin (Ankara, Antalya, Balıkesir, Eskişehir, Giresun, İstanbul, Kastamonu, Konya, Şanlıurfa, Trabzon, Zonguldak) ise göndermediği görülmüştür.

17 bölgede izin sahalarına yönelik, kurumca gerçekleştirilen yıllık denetim kontrollerinde 132 sahada aşım olduğu, suç tutanağı düzenlendiği ve MİGEM (Maden İşleri Genel Müdürlüğü)'ne bildirildiği belirtilmiştir.

Maden izin sahalarına yönelik bölgelerde yerinde yapılan denetimler esnasında ise Muğla, Antalya ve İstanbul Orman Bölge Müdürlüklerinde 3 adet maden izni sahasında sınır aşımaları olduğu görülmüştür.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucu; Orman Kanununun 16 madde kapsamındaki maden izin sahalarına ait bölge müdürlüklerinden “X” ve “Y” olarak (dijital) istenen verilerin kullanılabilmesine yönelik bölgeler arası standart bir yapıya sahip olmadığı,

İşletme aşamasında pasanın topoğrafik olarak daha alt kodlardaki izinsiz alanlara dökülerek izinli pasa alanlarına dökülmediği,

Maden izin sahalarında istenen aşımalarla ilgili ölçümler ve değerlendirmelerle yıllık yapılan denetimler birlikte değerlendirildiğinde kontrollere yönelik standart bir düzenlemenin olmadığı,

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

Sonuç olarak, maden izin sahalarında sınır aşımaları olduğu bunun tespit, takip ve kontrolü bakımından etkin bir denetim yürütülmediği ve dolayısıyla kamu zararı riski taşıdığı değerlendirilmektedir.

Tablo 5: Maden İzin Sahalarına Yönelik Saha Aşımaları ile İlgili Olarak Kurumdan İstenen Veriler, Formatlar ve Değerlendirme Tablosu

Bölge	İstenen Saha Sayısı	Gelen Saha Sayısı	İstenen Koordinat (X, Y) Türü Exel	Gelen Koordinat Türü	Açıklama	Sonuç	Çalışılabilen Sahalar	Sınır Aşımını Ölçümü İstenen Sahalar
Adana	20	32	Excel	Excel	Çoğu sahalarla ait sütun başlıkları belirtilmemiş (No, X ve Y olarak)	Veriler değerlendirilebilir.	14	23
Amasya	20		Excel			Boş		
Ankara	20	20	Excel	Excel	Sahalara ait sütun başlıkları belirtilmemiş (No, X ve Y olarak).	Veriler değerlendirilebilir.	20	4

Antalya	20	20	Excel	Excel	Çoğu sahalara ait sütun başlıkları belirtilmemiş (No, X ve Y olarak).	Veriler değerlendirilebilir.	17	11
Artvin	20	20	Excel	Excel	Birçok sahaya ait sütun başlıkları belirtilmemiş (No, X ve Y olarak). Ayrıca sahaların kimlere ait oldukları belirtilmemiş.	Veriler değerlendirilebilir.	19	6
Balıkesir	20	20	Excel	6 sı .jpg ve 14 de .txt	Sahalara ait 6 sı taranarak ve 14 de text ortamında gönderildi	Veriler değerlendirilemiyor.		
Bolu	20	20	Excel	Excel	Sahalara ait sütun başlıkları belirtilmemiş (No, X ve Y olarak).	Veriler değerlendirilebilir.	20	3
Bursa	20	20	Excel	Excel	2 adet sahada (9, 15) No'su, X ve Y'si var, 3 adet sahaya ait veri eksiklikleri (1, 13, 16), 4 saha (19,18, 12, 6) ait ise hiç veri yok, 11 sahaya ait No'lar, X ve Y verileri ayrı sütunlarda verilmiştir. Ayrıca sahaların kimlere ait oldukları belirtilmemiş.	Gönderilenlerden ancak 2 adet saha kullanılabilir durumda.	3	1
Çanakkale	20	23	Excel	Excel	Bazı sahaların No'su, X ve Y'si verilmediği gibi anılan değerler aynı sütunda 3 adet sahada verilmiştir. Ayrıca birkaç sahanın kime ait olduğuna dair herhangi bir bilgi verilmiştir.	Bazıları değerlendirilebilir durumda	8	
Denizli	20	20	Excel	Excel	Bazı sahalarda No, X ve Y başlıkları verilmiş bazıları da verilmemiştir.	19 saha değerlendirilebilir durumda	16	6
Elazığ	20	20	Excel	Excel	14 sahaya ait No, X ve Y değerleri verilmiştir. 3 sahaya ait veriler aynı sütunda verilmiştir. 2 sahaya ait veriler CD ile gönderildiği belirtilmiştir. 1 sahaya ait ise hiçbir veri verilmemiştir.	14 sahaya ait veriler değerlendirilebilir durumdadır.	2	4
Erzurum	20	4	Excel	.jpg	Gönderilen 4 saha da .jpg olarak düzenlenmiştir.	Veriler değerlendirilemiyor.		
Eskişehir	20	12	Excel	Excel	6 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 6 saha ise No, X ve Y değerleri aynı sütunda belirtilmiştir.	Sadece 6 sahaya ait veriler kullanılabilir.	2	1
Giresun	20	20	Excel	Excel	4 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 7 saha ise No, X ve Y değerleri aynı sütunda belirtilmiştir. Ayrıca 9 sahaya ait hiçbir veri bulunmamıştır.	Sadece 4 sahaya ait veriler kullanılabilir.	4	1

İsparta	20	19	Excel	Excel	8 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 3 saha ise No, X ve Y değerleri aynı sütunda belirtilmiştir. Ayrıca 8 sahaya ait No, X ve Y verileri verilmiştir.	16 sahaya ait veriler kullanılabilir.	16	4
İstanbul Anadolu Yakası	20	13	Excel	Excel	7 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 6 sahaya ait No, X ve Y verileri verilmiştir.	13 sahaya ait veriler kullanılabilir.	13	5
İstanbul Avrupa Yakası			Excel	Excel		Boş		
İzmir	20	20	Excel	Excel	Sahalara ait No, X ve Y verileri verilmiştir.	Veriler değerlendirilebilir.	20	6
Kahraman Maraş	20	13	Excel	.txt Excel ve	6 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 7 sahaya .txt ortamında verileri verilmiştir.	6 sahaya ait veriler kullanılabilir.	5	1
Kastamonu	20	64	Excel	Excel	Sahaların kimlere ait olduğu belirtilmemiştir. Karışık düzende verilmiştir.7 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 33 sahaya ait No, X ve Y değerleri verilmiştir.	Tüm sahlara ait veriler değerlendirilebilir ancak hangi sahaya ait oldukları anlaşlamıyor.	61	9
Kayseri	20	20	Excel	.txt	Sahalara ait tüm veriler .txt uzantılı verilmiştir.	Veriler değerlendirilemiyor.		
Konya	20	16	Excel	Excel	7 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 7 sahaya ait No, X ve Y değerleri verilmiştir.1 sahaya ait veri olmadığı ve yine 1 saha ait verilerin kullanılmadığı öte yandan da yine 1 saha ait veriler sütun yerine satırlarda verilmiştir. İki sahaya ait veriler yan hyana X, Y yerine düşey X, Y olarak verildi.	11 sahaya ait veriler kullanılabilir.	12	4
Kütahya	20	10	Excel	Excel, .txt ve .jpg	4 sahaya ait veriler .txt, 4 sahaya ait veriler .jpg ve 2 sahaya ait veriler Excel ortamında verilmiştir.	2 sahaya ait veriler kullanılabilir.	2	2
Mersin	20	20	Excel	Excel	10 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 10 sahaya ait No, X ve Y verileri verilmiştir.	Sahaların tümüne ait veriler kullanılabilir.	20	7

Muğla	20	9	Excel	Excel, CKS ve .txt	4 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 2 sahaya ait No, X ve Y verileri verilmiştir. Ayrıca 2 sahaya ait No, X ve Y değerleri aynı sütunda verilmiştir. Bir sahaya ait veriler çok karışık girilmiştir.	7 sahaya ait veriler kullanılabilir.	13	8
Sakarya	20	19	Excel	Excel	10 sahaya ait sadece No, X ve Y değerleri başlıklar olarak belirtilmemiş olup diğer 9 sahaya ait No, X ve Y verileri verilmiştir.	Bölgeye ait tüm sahaların verileri değerlendirilebilir.	19	
Şanlı Urfa	20		Excel			Boş		
Trabzon	20	20	Excel	.txt, .jpg ve .doc	1 boş dosya verildi.	Veriler değerlendirilemiyor.		
Zonguldak	20	1	Excel	Excel	Saha ismi belirtilmemiştir.	Sahaya ait veri değerlendirilebilir.	1	
Toplam	560	495					307	106

Kamu idaresi cevabında; özetle, ORBİS kapsamında Orman Kanunu'nun 16, 17/3 ve 18 inci maddelerine dayalı izinlerin denetim ve kontrolü için yazılan "e-İzin Uygulama Modülü" nün 17.04.2018 tarih E.838935 sayılı talimatla kullanıma açıldığı ve 2018 yılı içerisinde geçmiş yıllarda verilen izinlerin de sisteme dahil edilmesi ile Orman Kanunu'nun 16, 17/3 ve 18 inci maddelerine istinaden verilen izinlerin hem sözel hem de harita tabanlı olarak tüm kayıtların bitirilmiş olacağı ve maden sahalarının sistem üzerinden kontrolü sağlanacağı ve yapılacak arazi kontrolleri ile de daha etkin bir denetim sağlanmış olacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, geçmiş yıllarda dahil Orman Kanunu'nun 16, 17/3 ve 18 inci maddelerine göre verilen tüm izinlerin denetim ve kontrolü için 17.04.2018 tarihinde "e-İzin Uygulama Modülü" nün uygulamaya konulduğu belirtilmiş, ancak tüm kayıtların ne zaman bitirileceği ve sistem üzerinden nasıl kontrol edileceği ise belirtilmemiştir.

BULGU 2: Kanunla Kaldırılmış Olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Adına Verilmiş İzinlerin, Yeni Duruma Göre İlgili Kurumlar Adına Güncellenmemesi

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Kanun'la kaldırıldığı ve tüm görevleri, hizmet binaları ve taşınmazları başka kurumlara geçtiği halde, Orman Genel

Müdürlüğünce Orman Kanunu kapsamında daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilen izinlerin yeni duruma göre ilgili kurumlar adına güncellenmediği görülmüştür.

09.05.1985 tarih ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la kaldırılmıştır.

5286 sayılı Kanunun 6 ncı maddesiyle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış, 7 inci maddesiyle de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa Ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan "*43-Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü*" ibaresi cetvelden çıkarılmıştır."

5286 sayılı Kanunla köye yönelik hizmetler yeniden belirlenmiştir. 5286 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesine göre, daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yürütülen hizmetlerin İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il özel idareleri tarafından ve iskân hizmetlerine ilişkin hizmetlerin ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi hükme bağlanmıştır. Maddenin son fıkrası, "*Mevzuatta Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yapılan atıflar, devir durumuna göre Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, il özel idaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi veya İzmit Büyükşehir Belediyesine yapılmış sayılır.*" Hükümünü içermektedir.

5286 sayılı Kanunun Geçici 1inci maddesinde özetle; "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ait olan hizmet binaları ve taşınmazların İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredileceği, mülkiyeti hazineye ait taşınmazların da aynı şekilde İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine, tahsis amacıyla kullanılmak üzere tahsis edilmiş sayılacağı,

Diğer taraftan, Merkezde Köy hizmetleri Genel Müdürlüğüne ait hizmet binaları ve taşınmazlar ile ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri, Tarımsal Hidroloji Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve bunların döner sermaye işletmeleri ile bunlara ait hizmet binaları ve diğer taşınmazların Tarım ve Köyişleri Bakanlığına devredilmesine karar verilmiştir.

Ayrıca, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün mülkiyetinde olup Tarım ve Köyişleri Bakanlığına devredilen taşınmazların mülkiyeti tapuda resen hazine adına tescil edildikten sonra Maliye Bakanlığınca bu taşınmazların anılan bakanlığa tahsis edilmiş sayılacağı; aynı şekilde, mülkiyeti Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ait veya iskân amaçlı tahsis edilen

taşınmazların Bayındırlık ve İskân Bakanlığına devredileceği ve bunların mülkiyeti tapuda resen hazine adına tescil edildikten sonra Maliye Bakanlığınca bu taşınmazların da anılan bakanlığa tahsis edilmiş sayılacağı,” hükme bağlanmıştır.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kanunla kaldırılmış kurumun hizmetleri, personeli, tüm taşınır ve taşınmaz malları başka kamu idarelerine devredilmiş olup, daha önce köy hizmetleri tarafından yürütülen hizmetlerin de devir yapılan bu kamu idareleri tarafından yerine getirilmesine karar verilmiştir. Daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen hizmet ve faaliyetleri, taşınmazları İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine, Ankara Merkezde Tarım ve Köyişleri Bakanlığına ve iskân amaçlı tüm taşınmazları devir ve tahsis yoluyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığına geçmiştir.

2017 yılında Orman Genel Müdürlüğünce Orman Kanunu 16, 17/3 ve 18 maddeleri kapsamında verilen izinleri incelediğimizde, 2005 yılında kanunla kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ait olan toplam 15.673,31 hektar (1 ha=10 dekar) kapsayan 5481 adet iznin mevcut olduğu, bu izinlerden de 1 iznin bedelli, 5.053 iznin bedelsiz ve 427 iznin bedelden muaf olduğu görülmektedir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması üzerine daha önce bu idarece yürütülen hizmet ve faaliyetin özelliğine göre kurumun taşınır ve taşınmaz malları hangi idarelere geçtiyse izin ve tahsislerin de bu yeni idareler adına çevrilmiş olması gerektiği düşünülmektedir.

Kaldı ki 5286 sayılı kanunda zaten kurumun kapatılması üzerine daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yapılmış atıfların ilgili idare adına yapılmış sayılacağını belirtmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması malları ve taşınmazlarının başka idarelere geçmesi ve tahsisi üzerine, OGM tarafından verilen izinler de ilgili idareler adına çevrilmiş olsaydı, hem izin bedelleri hem de izin verilen idareler yönünden fiili duruma uygun bir düzenleme yapılmış olacaktı.

Orman Kanunu 16, 17/3 ve 18 maddeleri kapsamında daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü adına verilen izinlerin, bu izinlerin takibi ve kontrolü bakımından ilgili kurumlar adına güncellenmesi gerektiği hususu Orman Genel Müdürlüğü 2015 yılı incelemesinde “İzlenecek Hususlar” a alınarak Kurumuna da bildirildiği halde yeterli bir ilerleme sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, konu ile ilgili olarak Orman Kanununun 17/3 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliğinin Geçici 4 üncü maddesinde düzenleme yapıldığı ve uygulama ile ilgili olarak Orman Bölge Müdürlüklerine 09.05.2018 tarihli ve E.1002426 sayılı yazı ile gerekli talimatın verilmiş olduğu bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresinin cevabında, konuyla ilgili olarak Orman Kanununun 17/3 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği'nin Geçici 4 üncü maddesinde düzenleme yapıldığı ifade edilmekte ise de bu düzenleme sonradan yapılmış yeni bir düzenleme değil yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 18.04.2014 tarihinden beri yürürlükte olan bir düzenlemedir. Kaldı ki Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilen izinler arasında, Orman Kanununun sadece 17 ve 18'inci maddeleri kapsamındaki izinler değil 16'ncı madde kapsamındaki izinler de bulunmaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü 2015 yılı incelemesinde 6003 iznin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü adına devam ettiği görülerek konu "İzlenecek Hususlar"a alınarak kurumuna bildirildiği halde 2017 yılı incelememizde 5481 iznin halen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü adına devam ettiği görülmüştür.

Kurum cevabında uygulama ile ilgili olarak Orman Bölge Müdürlüklerine 09.05.2018 tarih ve E.1002426 sayılı yazı ile talimat verildiği ifade edilmekte ise de, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilen izinlerin yeni izin sahipleri adına tahsisi hususunda yeterli ilerleme sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

TABLO 1.1 BİLANÇO			
Kurum Kodu: 40.17	Adı: ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl: 2017
AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2017	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2017
1 DÖNEN VARLIKLAR	1.284.529.225,66	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	426.589.165,99
10 HAZİR DEĞERLER	394.768.504,35	32 FAALİYET BORÇLARI	33.773.884,92
12 FAALİYET ALACAKLARI	712.779.425,59	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	222.121.590,15
13 KURUM ALACAKLARI	130.556.861,29	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	89.166.332,78
14 DİĞER ALACAKLAR	905.476,38	37 BORÇ VE DİĞER KARŞILIKLAR	81.527.358,14
15 STOKLAR	6.934.146,97	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	639.343.510,93
16 ÖN ÖDEMELER	38.584.811,08	43 DİĞER BORÇLAR	44.236.025,14
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	0,00	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	595.107.485,79
2 DURAN VARLIKLAR	18.122.468.524,24	5 ÖZ KAYNAKLAR	18.341.065.072,98
22 FAALİYET ALACAKLARI	16.683.309.827,44	50 NET DEĞER	-421.423.660,15
23 KURUM ALACAKLARI	504.336.050,62	51 DEĞER HAREKETLERİ	-120.829.196,34
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	82.439.718,55	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	15.310.822.232,50
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	851.579.740,57	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-2.440.571.942,70
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	84.593,97	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	6.013.067.639,67
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	718.593,09		
AKTİF TOPLAMI	19.406.997.749,90	PASİF TOPLAMI	19.406.997.749,90

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**Kurum Kodu: 40.17****Adı: ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ****Yılı : 2017**

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	GİDERLER HESABI	6.765.095.103,81	600	GELİRLER HESABI	12.778.162.743,48
630 01	Personel Giderleri	1.416.198.620,81	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.443.181.314,12
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	308.840.596,77	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.341.686.554,23
630 03	Mal ve Hizmet Giderleri	234.426.274,60	600 05	Diğer Gelirler	962.017.890,46
630 05	Cari Transferler	103.267.217,03	600 11	Değer ve Miktar değişimleri Gelirleri	2.141.057,48
630 07	Sermaye Transferleri	164.593.623,73	600 15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	19.268.933,78
630 11	Değer ve Miktar değişimleri Giderleri	662.421,08	600 25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alı Mali Ol.Var El Edilen Gel.	9.866.993,41
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	1.085.800.880,80			
630 13	Amortisman Giderleri	118.202.727,29			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	17.031.240,79			
630 15	Karşılık Giderleri	55.617.653,23			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.551.334.409,94			
630 25	Kamu İd.Bedelsiz Olarak Devr.Mali Olmayan Var.KayGid	0,04			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	753.697.229,29			
630 99	Diğer Giderler	955.422.208,41			
GİDERLER TOPLAMI		6.765.095.103,81	GELİRLER TOPLAMI		12.778.162.743,48
GİDERLER TOPLAMI (A): 6.765.095.103,81			NET GELİR (D= B- C):		12.778.162.743,48
GELİRLER TOPLAMI (B): 12.778.162.743,48					
İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI (C): 0,00			FAALİYET SONUCU (D - A):		6.013.067.639,67

**ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2017 YILI

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	24
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	25
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	25
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	25
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	26
6.	EKLER.....	27

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: OGM Döner Sermaye 2017 Yılı Konsolide Gelir- Gider Tablosu	24
---------------------------------------------------------------------------	----

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

Muhasebe sistemi “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” (DSİBMY) hükümlerine uygun olarak tek düzen hesap planına göre yürütülen tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemidir. Döner sermaye işletmesi bütçe ve muhasebe işlemleri “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” (DSİBMY) ve 16.12.2011 tarihli genel müdürlük onayı ile yürürlüğe konulan "Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Formülü" (ayrıntı hesap planı) çerçevesinde yürütülmektedir.

Döner sermaye işletmesi bütçe ve muhasebe işlemleri “Döner Sermayeli işletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” (DSİBMY) çerçevesinde yürütülmektedir. Döner sermaye muhasebe işlemleri 2015 yılında hem Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı sağlanan “Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi” (DMİS) hem de kurum birimleri tarafından yazılımı geliştirilen Orman Bilgi Sistemi (ORBİS) yazılımı ile kaydedilerek raporlanmaktadır. 28 Orman Bölge Müdürlüğü’nde toplam 305 Döner Sermaye İşletmesi bulunmaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin konsolide edilmiş 2017 yılı gelir ve gider tablosu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo1: OGM Döner Sermaye 2017 Yılı Konsolide Gelir- Gider Tablosu

GELİRLER	3.295.474.341,42
Brüt Satışlar	3.199.107.038,68
Diğer Faaliyetler Olağan Gelir ve Karlar	59.389.124,46
Olağan Dışı Gelir ve Karlar	38.704.772,82
Satıştan İade ve İskontolar	(-)1.726.594,54
GİDERLER	3.170.639.723,07
Satışların Maliyeti	1.086.550.864,98
Faaliyet Giderleri	2.069.400.755,05

Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar	1.935.888,83
Olağan Dışı Gider ve Zararlar	12.752.214,21
DÖNEM FAALİYET KARI	124.834.618,35

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

Denetim görüşü, 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 Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'nün 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
DÖNER SERMAYE KURULUŞLARI KONSOLİDE BİLANÇOSU
31.12.2017

	ÖNCEKİ DÖNEM(2016)	CARİ DÖNEM(2017)
AKTİF VARLIKLAR	2.302.108.510,72	2.392.950.675,51
1- DÖNEN VARLIKLAR	1.396.904.079,26	1.912.193.862,05
A- Hazır Değerler	78.087.603,47	60.994.545,89
C- Ticari Alacaklar	1.024.368.386,21	1.545.291.170,94
D- Diğer Alacaklar	136.460.169,13	136.619.023,90
E- Stoklar	134.046.286,26	145.071.489,02
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	9.906.495,18	11.235.109,41
H- Diğer Dönen Varlıklar	14.035.139,01	12.982.522,89
2- DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	905.204.431,46	480.756.813,46
A- Ticari Alacaklar	480.745.331,23	2.948.553,11
B- Diğer Alacaklar	5.361.525,53	4.244.228,44
D- Maddi Duran Varlıklar	418.811.244,18	473.329.540,67
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar	286.330,52	234.317,99
G- Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	173,25

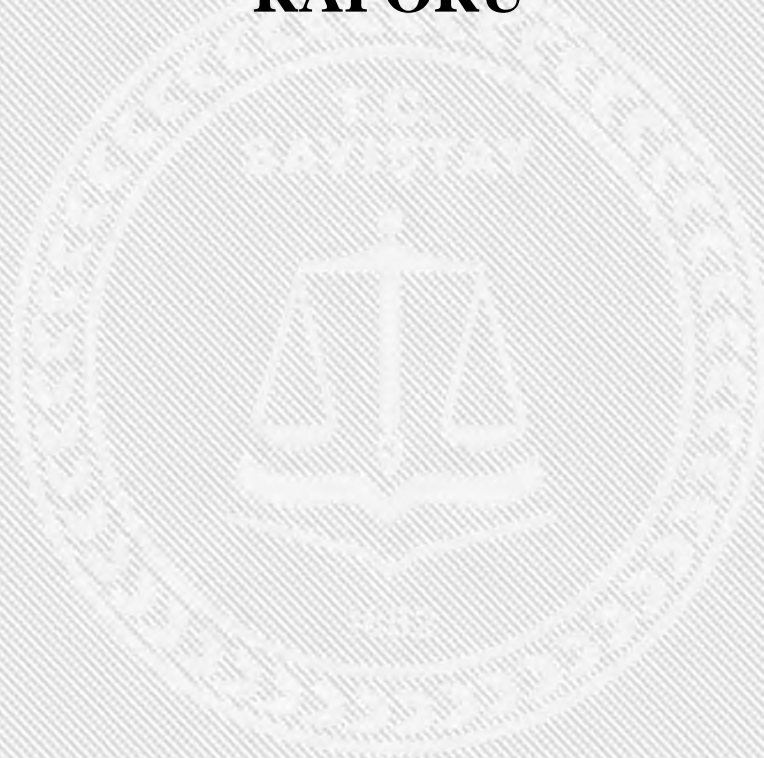
	ÖNCEKİ DÖNEM 2016	CARİ DÖNEM 2017
PASİF (KAYNAKLAR)	2.302.108.510,72	2.392.950.675,51
I- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	891.065.282,91	1.326.259.417,35
A- Ticari Borçlar	143.445.884,07	160.822.579,57
B- Diğer Borçlar	497.081.609,14	531.095.449,29
C- Alınan Avanslar	12.983.027,06	14.645.437,77
E- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	147.866.658,98	171.104.073,69
F- Borç ve Gider Karşılıkları	-43.363.195,12	-86.177.283,74
G- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	132.450.825,67	534.635.354,03
H- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	600.473,11	133.806,74
II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	748.906.529,09	294.974.245,33
A- Ticari Borçlar	2.736.312,64	7.753.399,94

B- Diğer Borçlar	3.115.382,22	3.100.404,92
D- Borç ve Gider Karşılıkları	743.054.834,23	284.120.440,47
III- ÖZKAYNAKLAR	662.136.698,72	771.717.012,83
A- Ödenmiş Sermaye	285.456.575,19	311.149.334,39
C- Kar Yedekleri	334.485.921,62	335.733.060,09
F- Dönem Net Karı (Zararı)	42.194.201,91	124.834.618,35

KURUMU : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		
DÖNER SERMAYE KURULUŞLARI		
AİT OLDUĞU AY : ARALIK 2017		
SAYMANLIK KODU :F069137		
KONSOLİDE GELİR TABLOSU		
		(TL)
		ARALIK 2017
A-BRÜT SATIŞLAR		3.199.107.038,68
1-Yurtiçi Satışlar	3.150.368.421,34	
2-Yurtdışı Satışlar	0,00	
3-Diğer Gelirler	48.738.617,34	
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)		1.726.594,54
1-Satıştan İadeler (-)	635.394,87	
2-Satış İskontoları (-)	1.091.199,67	
3-Diğer İndirimler (-)		
C-NET SATIŞLAR		3.197.380.444,14
D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		1.086.550.864,98
1-Satılan Mamuller Maliyeti (-)	1.086.550.864,98	
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)		
4- Diğer Satışların Maliyeti(-)		
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI		2.110.829.579,16
E-FAALİYET GİDERLERİ		2.069.400.755,05
1-Araştırma ve Geliştirme Giderleri(-)	485.747.416,51	
2-Hizmet Üretim Maliyet Giderleri (-)		
2-Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	1.864.540,12	
3-Genel Yönetim Giderleri (-)	1.581.788.798,42	
FAALİYET KARI VEYA ZARARI		41.428.824,11

F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR		59.389.124,46
1-İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3-Faiz Gelirleri	49.148.662,05	
4-Komisyon Gelirleri		
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6-Enflasyon Düzeltmesi Kar.Hes.		
7-Menkul Kıymet Satış Karları		
8-Kambiyo Karları		
9-Reeskont Faiz Gelirleri		
10-Faaliyetle ilgili diğer olağan gelir ve karlar	10.240.462,41	
G-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)		1.935.888,83
1-Komisyon Giderleri		
2-Karşılık Giderleri		
3-Enflasyon Düzeltme Zararı		
4-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
5-Kambiyo Zararları (-)		
6-Reeskont Faiz Giderleri (-)		
7-Diğer Olağan Gider ve Zararlar	1.935.888,83	
H-FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
I-OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR(+)		38.704.772,82
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	5.108.676,33	
2-Diğer Olağandıışı Gelir ve Karlar	33.596.096,49	
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR		12.752.214,21
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	9.820.573,87	
3-Diğer Olağandıışı Gider ve Zararlar (-)	2.931.640,34	
DÖNEM KARI VEYA ZARARI		124.834.618,35
K-DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS.YÜK.KARŞILIKLARI (-)		
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI		124.834.618,35

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2017 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	32
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	33
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	33
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	33
5. GENEL DEĞERLENDİRME	34
6. DENETİM BULGULARI.....	37

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:2013-2017 Stratejik Plan Dönemi Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri	37
------------------------------------------------------------------------------	----

1. ÖZET

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

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

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

2017-2021 Stratejik Planı,

2017 yılı Performans Programı,

2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve

Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

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

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

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

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; bulgularda belirtilen hususlar hariç, performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına kısmen uygun olduğu değerlendirilmiştir.

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 gerçekleştirilir.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

A) 2013-2017 Stratejik Planı, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı Faaliyet Raporunun değerlendirilmesi:

Orman Genel Müdürlüğü, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri çerçevesinde yükümlülüklerini yerine getirerek 2017-2021 dönemi Stratejik Planı, 2017 Performans Programı ve Faaliyet Raporunu düzenlemiştir.

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

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

OGM salt fiziksel üretim veya salt hizmet üretimi yapan bir kurum olmayıp faaliyet alanı ekosistemin bir parçasıdır. Bu nedenle kurum performansı hem bu ekosisteme ilişkin koruma ve faydalanmaya ilişkin çok çeşitli işlevlerin birlikte yürütülmesi hem de doğa şartlarına uyumlu olunması gibi yapısal nitelikli zorluklara tabidir.

OGM faaliyetleri teknik, sosyal ve ekonomik yönden; birbiri ile iç içe geçmiş, birbirini çeşitli şekil ve derecelerde etkileyen çok boyutlu bir faaliyet alanıdır.

Faaliyet alanının çeşitliliği ve genişliği, kurumun etkin bir stratejik planlamaya ve etkin işleyen verimli bir iç kontrol sistemi ile bunları taşıyacak bir bilişim altyapısına ve dolayısıyla mali kaynaklara olan ihtiyacının her geçen gün arttığını göstermektedir.

1839 yılında kurulan kurumun önemli ve köklü gelenekleri vardır. Ancak bunların bir kısmı, son otuz yılda değişen teknik, ekonomik ve sosyal şartlara uyumunu zorlaştırarak kurumun performansına etki edebilmektedir. Kurumsal organizasyon yapısının, kurum kültürü ve yönetim tarzı açısından yeni koşullara uyum konusunda önemsenmesi gereken değişim gereksinimleri bulunmaktadır.

Kurum yöneticileri ve çalışanları değişen koşullara uyum konusunda çok ciddi çaba göstermekte hatta çoğunlukla bu çabalar önemli kişisel fedakârlıklara dönüşerek kurumsal yapının omurgasını oluşturmaktadır.

İyi uygulanan başarılı bir stratejik yönetim ile birlikte etkin, verimli ve tutumlu bir işleyişi sağlayacak bir iç kontrol sisteminin kurulması esasen kurumun hukuki ve yönetsel sorumluluğunda olmasına karşın, bu yönde önemli çalışmalar yürüten kurumun yeterli desteğe sahip olmaması durumunda, gösterilen çaba ile birlikte kullanılan kamu kaynaklarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkin, verimli ve ekonomik kullanılması önemli risklerle karşı karşıya olacaktır.

B) 2013-2017 Stratejik Planı ve Stratejik Planın uygulandığı dönemdeki diğer plan belgeleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi:

645 sayılı KHK ile Orman Genel Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişikliğe gidilmesi üzerine 2010-2014 Stratejik Planının yenilenmesi zarureti ortaya çıkmış, Orman ve Su İşleri Bakanının 31.12.2012 tarih ve 24 no.lu Oluruyla Orman Genel Müdürlüğü 2010-2014 stratejik planı yürürlükten kaldırılarak 2013-2017 stratejik planı yürürlüğe konulmuştur.

Orman Genel Müdürlüğü 2013 – 2017 Stratejik Planında 4 temel stratejik amaç belirlenmiştir. Bu dört temel stratejik amaca ulaşmak için 30 stratejik hedef, 144 temel strateji ve bu temel stratejilerin hangi seviyede gerçekleştiğini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere de 56 performans göstergesi belirlenmiştir.

Stratejik plan beş yıllık olarak hazırlanmış olup stratejik planın yıllar itibariyle uygulamasını gösteren performans programı ve bu programın uygulama sonuçlarını

göstermek üzere de yıllık faaliyet raporları hazırlanarak yayımlanmıştır.

2013-2017 Stratejik Planının uygulandığı dönemdeki performans programları ve faaliyet raporları ile karşılaştırılması ve incelemelerimiz sonucu tespit edilen hususlar aşağıda gösterilmiştir:

- Kalkınma planı ve diğer üst belgelerde taşra teşkilatının güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin tespitler bulunmasına rağmen Kurum stratejik planında bunlara ilişkin bir performans göstergesi bulunmaması,
- Kurumun stratejik amaçlara ilişkin planladığı kaynak dağılımının, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi amacına ayrılan düşük kaynak miktarı nedeniyle temel stratejilerin gerçekleştirilmesine elverişli olmaması,
- Stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve bu hedeflere ait temel stratejiler belirlendiği halde her bir temel strateji için performans göstergesi belirlenmemesi,
- Stratejik Plandaki hedeflerden ikisi için tanımlama yapıldığı ve temel stratejiler belirlendiği halde performans göstergesi belirlenmemesi,
- Stratejik plandaki bir hedefe ait performans göstergesinin performans programı ve faaliyet raporunda farklı şekilde tanımlanması,
- Stratejik planda bulunmayan bir göstergeye performans programında yer verilmesi veya stratejik planda bulunan bir göstergeye performans programında yer verilmemesi,
- Stratejik plan belgelerindeki hedef ve gösterge tanımlarının farklı olması veya bir göstergeye bir plan belgesinde yer verirken diğerinde yer verilmemesi yüzünden plan belgeleri arasındaki bağın kopması ve karşılaştırmaya imkân vermemesi.

Yaptığımız incelemeler sonucu tespit edilen hususlar, kurum tarafından hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları hazırlıklarında dikkate alınmış, stratejik plana ilişkin tespitlerimizin ise bir daha ki dönem hazırlanacak stratejik planda göz önünde bulundurulacağı beyan edilmiştir.

2013-2017 Stratejik Planı, 2017-2021 Stratejik Planının yürürlüğe konması sebebiyle 2013-2016 yılları arasında uygulanmış, 2017 yılında uygulanmamıştır. Kurum açıklamasında, *“Stratejik plan hazırlanmasına dair mevzuatta yıllık uygulamaların izlenebilmesi gayesiyle planda yer alan performans göstergeleri yıllık yada kümülatif olabilir, göstergelerin hedefe katkısı oransal olarak dağıtılmamıştır. Bu nedenle planda gösterge değerleri kümülatif ve veya oran (%) olanlar için hedef bazında bir değerlendirme yapılabilirken yıllık veriler için gösterge etki oranları aranmaksızın hedeflerin gerçekleşme düzeyleri için genel bir*

değerlendirme yapılabilmiştir. Değerlendirmeler, 2012 yılı başlangıç değeri ve 2016 yılı uygulama sonuçları arasında katedilen ilerlemeler esasına dayandırılmıştır.” Denilmektedir. Ancak açıklamada hedeflerin gerçekleştirilmesinin kaynak ihtiyacı ve etkileri yönünden yeterince değerlendirilmediği görülmektedir. 2013-2017 Stratejik Planının uygulandığı dönemde 30 hedef kapsamında 56 performans göstergesinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Kurumdan alınan verilere göre; 30 hedef kapsamındaki 56 performans göstergesinden 36 göstergede hedefe ulaşıldığı ve hedefin geçildiği, 13 göstergede hedefin altında kaldığı ve 7 performans göstergesiyle alakalı olarak yeterli açıklama yapılmadığı görülmektedir. Hedefin altında kalan performans göstergelerinde de hedefe yaklaşılmış ancak mevzuattaki ve buna bağlı olarak kurumun önceliklerindeki değişiklikler, kurumsal ve sosyal bazı gerekçelerle hedefin altında kaldığı anlaşılmaktadır.

Bütçe hedefi ve bütçe gerçekleştirmeleri yönünden bakıldığında, aşağıdaki tabloda daha detaylı görüleceği üzere, 2013-2017 stratejik plan döneminde 19.828.376.000 TL kaynak kullanılmasının planlandığı, gerçekleştirmelerin ise 20.415.821.256 TL olduğu görülmektedir. Kurum planlanandan 587.445.256 TL fazla kaynak kullanmış olup bu da hedef ve gerçekleştirme arasında % 2,96 oranında bir sapma olduğunu göstermektedir.

Tablo1:2013-2017 Stratejik Plan Dönemi Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri

	2013	2014	2015	2016	TOPLAM
Stratejik Planda Öngörülen miktar	4.307.874.000	4.793.520.000	5.141.682.000	5.585.300.000	19.828.376.000
Gerçekleşen miktar	4.126.986.459	4.568.130.021	5.423.815.430	6.296.889.346	20.415.821.256

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Kurum Stratejik Planındaki Hedeflerin Birbiriyle Uyuşmaması

Kurum stratejik planındaki amaç ve hedeflerin kurumun kuruluşu ve faaliyet yürüttüğü sahalarla ilgili kanunlarla uyumlu olması gerekmektedir.

6831 sayılı Orman Kanununda odun üretim ve satışı ile ilgili hükümlere yer verilmekle birlikte, Kanunun 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 ve 40 ncı maddelerinde orman köylerinde yaşayan köylülerin ve köylüler tarafından kurulan kooperatiflerin yakacak, ev, ahır, samanlık vb. yapımı gibi işlerde kendilerine maliyet bedeliyle orman emvali verilebileceği, ağaç üretimi işlerinde bizatihi burada veya civar köylerde yaşayan köylülerin istihdam edileceğini hükme bağlanarak, böylelikle bir taraftan orman alanları korunurken diğer taraftan da orman köylüsünün ekonomik ve sosyal yönden desteklenmesi amaçlanmıştır.

Kurum Stratejik Planının Stratejik Hedef (H1.4): “Orman köylerinde sosyo-ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefini içermektedir. Bu stratejik hedef altında belirlenen stratejik performans göstergeleriyle de (SPG1.4.1): “Ekonomik desteklerde sağlanan istihdam”, (SPG1.4.2): “Sosyal desteklerle sağlanan odun tasarrufu” ve (SPG1.4.3): “Desteklenen aile ve kooperatif sayısı”nın 5 yıllık stratejik plan dönemindeki göstergeleri belirlenmiştir. Stratejik Planın Stratejik Gaye 3 (G3): “Ormanların Ürettiği Mal ve Hizmetlerden Toplumun Optimum Düzeyde Faydalanmasını Sağlamak” başlığı altında Stratejik Hedef (H3.2): “Oduna dayalı orman ürünlerinde kalite ve verimlilik artırılacak, maliyetler düşürülerek iç ve dış piyasada sürdürülebilir rekabet sağlanacaktır.” hedefini içermektedir. Bu hedefin altındaki Stratejik Performans Göstergesi (SP3.2.4): “Toplam Dikili Kabuklu Gövde Hacmi (DKGH) içinde dikili ağaç satış oranı”nın yıllar içinde oransal olarak artışı öngörülmektedir.

Dikili satış yapılacak alan ihaleye çıkarılmakta ve ihaleyi kazanan firmada tüm araç, gereç, alet ve edevatını ve çalışanlarını dışarıdan getirerek üretimini yapıp gitmektedir. Eğer firma çalışanlarını bu bölgede yaşayan köylülerden ve kooperatifler aracılığıyla temin yerine dışarıdan orman köylüsüyle hiç alakası olmayan yerlerden getirecek olursa bunun orman köylüsüne bir katkısı olmayacağı açıktır. Stratejik Plandaki Stratejik Hedef (H3.2): "Oduna dayalı orman ürünlerinde kalite ve verimlilik artırılacak, maliyetler düşürülerek iç ve dış piyasada sürdürülebilir rekabet sağlanacaktır. “ hedefi ve bu hedef kapsamında dikili ağaç satışlarının yıllar içinde artırılmasını öngören performans göstergesinin Orman Kanunundaki orman köylüsünün sosyo-ekonomik yönden desteklenmesini içeren hükümleriyle ve dolayısıyla Stratejik Plandaki orman köylüsünün sosyal ve ekonomik yönden destekleneceğine ilişkin hedef ve göstergelerle de uyum sağlamadığı gözükmemektedir.

Kurum Stratejik Planındaki Stratejik Hedef (H3.2): "Oduna dayalı orman ürünlerinde kalite ve verimlilik artırılacak, maliyetler düşürülerek iç ve dış piyasada sürdürülebilir rekabet sağlanacaktır." hedefi ve bu hedefin Stratejik Performans Göstergesi (SPG3.2.4): “Toplam DKGH içinde dikili ağaç satış oranı”nın yıllar içinde artma hedefinin orman köylüsünün

sosyo-ekonomik yönden desteklenmesi hedefini içeren Orman Kanunu hükümleriyle ve Stratejik Planın Stratejik Hedef (H1.4): “Orman köylerinde sosyo-ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefi ve bu hedefe ait göstergelerle uyuşmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Orman Ürünleri Satış Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9 uncu Maddesi (k) bendinde köylü ve kooperatiflere tahsisen dikili ağaç satış hakkı tanındığı, Yönetmeliğin 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrasının (ö) bendi kapsamında işleme kapasitesi yirmibeşbin metreküp ve üzerinde olan fabrika ve tesislere tahsisen dikili ağaç satışı yapılabilmesinin ise orman köylerini kalkındırma kooperatifleri ile köylerdeki gerçek kişilerin iş güçleri ve tahsisli dikili ağaç satış taleplerinin dikkate alınmasına bağlandığı belirtilerek köylülerin üretimde çalışma haklarında bir değişiklik olmadığı, dolayısıyla ormanlardan elde edilen ürünlerin piyasada en iyi şartlarda değerlendirilmesine yönelik stratejik hedef ile orman köylüsünün desteklenmesi hedef ve göstergeleri arasında bir çelişki olmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak ; Kurum cevabında açıklanan hususlar, dikili ağaçların orman köylerinin kalkındırma kooperatifleri ve orman köylüleri ile hammadde işleme kapasitesi yirmibeşbin metreküp ve üzerindeki fabrika ve tesislere dikili ağaçların tahsisli olarak satışıyla ilgili olup, orman köylülerinin tahsisli ağaç satışı yapılan bu tesis ve fabrikaların üretim işlerinde istihdama katılmalarına ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ve dolayısıyla Stratejik Hedef (H3.2): "Oduna dayalı orman ürünlerinde kalite ve verimlilik artırılacak, maliyetler düşürülerek iç ve dış piyasada sürdürülebilir rekabet sağlanacaktır." hedefinin orman köylüsünün sosyo-ekonomik yönden desteklenmesi hedefini içeren Orman Kanunu hükümleriyle ve Stratejik Hedef (H1.4): “Orman köylerinde sosyo-ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefi ve bu hedefe ait göstergelerle uyuşmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Stratejik Hedef 1 (H1) altındaki (SPG1.4.3): “Desteklenen Aile ve Kooperatif Sayısı” Performans Göstergesinin Ölçülebilir Olmaması ve İyi Tanımlanmaması

Kurum Stratejik Planı Stratejik Gaye 1(G1) başlığı altında Stratejik Hedef (H1.4): “Orman köylerinde ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefini içermektedir. Stratejik Hedef 1(H1.4) altında belirlenen Stratejik Performans Göstergesi (SPG1.4.3): “Desteklenen aile ve kooperatif sayısı” olarak belirlenmiş ölçüt “bin” olarak tespit edilmiştir.

Stratejik amaca göre belirlenen hedefin ölçülebilir olması gerekmektedir. Hedefin ölçülebilir olarak belirlendiği durumlarda performans göstergesi belirlenmeyebilir. Ancak

hedefin ölçülebilir olmadığı durumlarda hedefin performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi zorunludur.

Stratejik Hedef (H.1.4) altında Stratejik Performans Göstergesi (SP1.4.3): “Desteklenen aile ve kooperatif sayısı” ölçüt “bin” olarak alınmış ve 2017-2021 yılları arasında da artışlı rakamlar gösterilmiştir. Performans göstergesine konulan “bin” ölçütü desteklenen aile sayısını mı, kooperatif sayısını mı yoksa ikisinin toplamını mı göstermektedir. Aile toplumun en küçük birimidir. Kooperatif ise üyelerden müteşekkil örgütsel bir yapıyı ifade etmektedir.

Desteklenecek aile ve kooperatif sayısının aynı performans göstergesinde yer alması, performans göstergesinin ölçülebilir olmadığını ve iyi tanımlanmadığını göstermektedir. Hedefin ölçülebilir hale gelmesi için desteklenecek aile sayısı ve kooperatif sayısı için ayrı performans göstergeleri belirlenmesi ve dolayısıyla ölçütlerin de farklı olması gerekirdi.

Stratejik Hedef (H1.4): “Orman köylerinde sosyo-ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefi altında, desteklenecek aile ve kooperatif sayısı için aynı ölçü birimi kullanılması sonucu, performans göstergesinin ölçülebilir olmadığı ve iyi tanımlanmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, desteklenen aile ve kooperatif sayısına ilişkin performans göstergesinin hedefe etkisinin % 40 olduğu, 10.303 aileye 147.402.580 TL destek sağlanırken 7 kooperatif projesine 2.350.592 TL destek sağlandığı ve bunun da oransal olarak % 1,5’a denk geldiği ve ayrıca Bakanlığın hazırladığı Bölgesel Gelişim Projeleri ile de uyum sağlaması bakımından, desteklenecek aile ve kooperatif sayısının aynı performans göstergesi altında kümülatif olarak gösterildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu F-Performans Göstergeleri başlığı altında yapılan açıklamada, “Stratejik amaca göre belirlenen hedefin ölçülebilir olması gerekmektedir. Hedefin ölçülebilir olarak belirlendiği durumlarda performans göstergeleri belirlenmeyebilir. Ancak hedefin ölçülebilir olmadığı durumlarda hedefin performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi zorunludur. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. ” denilmektedir.

Bu sebeple Stratejik Hedef (H1.4): “Orman Köylerinde sosyo-ekonomik kalkınma desteklenecektir.” hedefi altında, desteklenecek aile ve kooperatif sayısının miktar ölçümünde “bin” şeklinde aynı ölçü biriminin kullanılması performans göstergesinin ölçülebilir

olmadığını, bunun da performans programında aile ve kooperatif bakımından bütçe-kaynak dağılımını doğru yansıtmayacağı değerlendirilmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Orman Varlığının Ülke Toplam Alanının % 28,80'ine Çıkarılması Şeklindeki Performans Göstergesinin Ölçülebilirlik ve İyi Tanımlanma Kriterlerini Karşılamaması

Orman Genel Müdürlüğü 2017 Performans Programında, Performans Hedefi (PH2.4.1) için "Orman varlığımız, ülke toplam alanının % 28,80'ine çıkarılacaktır" denilmiş, Performans Göstergesi de "Orman varlığının ülke toplam alanına oranı" şeklinde belirlenmiştir.

İlgili performans göstergesinin gerçekleştirilmesi için öngörülen faaliyet türü ise ağaçlandırma, fidan ve tohum üretimidir. Ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerini karşılaması için " Orman varlığının ülke toplam alanına oranı" göstergesinin nasıl sağlanacağını ayrıntılı olarak tanımlanması ve ölçülebilir faaliyetlerle ilgisinin kurulması gerekir. Bunun için faaliyet olarak öngörülen işlerin ölçülebilir unsurlarla tanımlanarak ve miktar belirtilerek performans göstergesi olarak belirlenmiş olması daha yerinde olurdu. Bu kapsamda ne kadar alanın ağaçlandırılacağı, ne kadar fidan ve tohum üretileceği belirlenmediğinden, göstergenin ölçülebilir olmadığı ve iyi tanımlanmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Performans göstergeleri belirlenirken, özellikle hedefle ilişkisi ve sonuç odaklı olmasına özen gösterildiği, ağaçlandırma miktarı, fidan ve tohum üretimi miktarı gibi faaliyet niteliğindeki göstergelerden, yıl içerisinde gerçekleştirilen program değişiklikleri nedeniyle özellikle kaçınıldığı,

Bunların dışında stratejik hedefin orman varlığının artırılması olduğu, bu varlığın artıp artmadığının en önemli izleme aracı olduğu, orman varlığının artırılmasının ağaçlandırma faaliyetleri yanı sıra etkin koruma sonrası doğal yollarla alanın artmasını da kapsadığı, fidan kalitesinin ağaçlandırma çalışmalarında önemli bir etken olduğu, ancak toprak işleme, dikim zamanı, dikim tekniği, iklim şartları gibi diğer etkenlerin de önemli olduğu, belirtilmiştir.

Sonuç olarak ; kurum cevabında stratejik hedefin orman varlığının artırılması olduğu, bu varlığı artırıp artmadığının en önemli izleme aracı olduğu, orman varlığının artırılmasının ağaçlandırma faaliyetleri yanı sıra etkin koruma sonrası doğal yollarla alanın artmasını da kapsadığı, fidan kalitesinin ağaçlandırma çalışmalarında önemli bir etken olduğu, ancak toprak işleme, dikim zamanı, dikim tekniği, iklim şartları gibi diğer etkenlerin de önemli olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, belirtilen hususların ölçülebilir olması ve iyi tanımlanma kriterlerine uygun göstergeler şeklinde yer almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Stratejik Yönetimde Kurumsallaşmanın Sağlanmasına Yönelik; Mali, Hukuki, İdari ve Beşeri Kaynaklar Geliştirilmesi Hedefi İçin Belirlenen Performans Göstergelerinin Yeterli Olmaması

OGM 2017 Performans Programında Performans Hedefi (PH4.2.1): "Stratejik yönetimde kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik; mali, hukuki, idari ve beşeri kaynaklar geliştirilecektir." şeklinde belirlenmiş, performans göstergesi de (SPG4.2.): "Öz gelirlerin giderleri karşılama oranı" ve (SPG4.2.2): "Standart kadroda tamamlanma oranı" olarak belirtilmiştir.

Bu iki göstergenin, stratejik yönetimde kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik; mali, hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi hedefini tam olarak sağlaması mümkün değildir. (SPG4.2.): "Öz gelirlerin giderleri karşılama oranı" göstergesi sayesinde mali kapasitenin geliştirilmesi sağlansa bile, sadece personel sayısının artırılmasına dayalı "Standart kadroda tamamlanma oranı" şeklindeki ikinci gösterge ile hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi hedefinin gerçekleştirilmesi mümkün olamayacaktır.

Bunun için hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi için yapılacak iş ve işlemlerin ölçülebilir ve ayrıntılı kriterler üzerinden tanımlanması elzemdir. Bu kapsamda risk odaklı denetim ve iç kontrol, insan kaynakları yönetimi ve fiziksel kaynakların iyileştirilmesi alanlarında ölçülebilir verilerle hangi göstergelere ulaşılabileceğinin açıkça belirtilmesi gerekir. Mevcut haliyle ilgili göstergenin stratejik yönetimde kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik; hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi hedefini tam olarak karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Hedefin tanımlanma şekli dikkate alındığında kapsamlı bir içeriğe sahip olduğunun görülmekte olduğu, hedefin kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik kurumca yapılacak ilave tedbirleri bünyesinde barındırdığı, Taslak Stratejik Planda ayrı ayrı yer alan stratejik hedeflerin Kalkınma Bakanlığınca yapılan

Değerlendirme Raporunda birleştirilmesinin önerildiği, önerilerin Genel Müdürlükçe de uygun görülmesi sonucunda hedefin tekleştirildiği,

Hedefin genel olarak nicel unsurlar yanı sıra niteliksel unsurları da içeren bir yapıda olduğu, planda ve programda yer alan göstergelerin nicel olmasına özen gösterildiği, nitel göstergelerin izlenmesi ve değerlendirilmesinde karşılaşılabilecek sakıncalar göz önüne alındığında kurumsal ihtiyaçlar dikkate alınarak öne çıkan 2 adet nicel gösterge ile hedefteki ilerlemenin izlenebileceğinin değerlendirildiği,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak; kurum cevabında hedefin genel olarak nicel unsurlar yanı sıra niteliksel unsurları da içeren bir yapıda olduğu, planda ve programda yer alan göstergelerin nicel olmasına özen gösterildiği, nitel göstergelerin izlenmesi ve değerlendirilmesinde karşılaşılabilecek sakıncalar göz önüne alındığında kurumsal ihtiyaçlar dikkate alınarak öne çıkan 2 adet nicel gösterge ile hedefteki ilerlemenin izlenebileceğinin değerlendirildiği belirtilmiş olmakla birlikte, bulguda da belirtildiği üzere hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi için yapılacak iş ve işlemlerin ölçülebilir ve ayrıntılı kriterler üzerinden tanımlanması elzemdir. Bu kapsamda risk odaklı denetim ve iç kontrol, insan kaynakları yönetimi ve fiziksel kaynakların iyileştirilmesi alanlarında ölçülebilir verilerle hangi göstergelere ulaşılabileceğinin açıkça belirtilmesi gerekir.

Mevcut haliyle ilgili göstergenin stratejik yönetimde kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik; hukuki, idari ve beşeri kaynakların geliştirilmesi hedefini tam olarak karşılamadığı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Yer Alan Bilgilerin Bütüncül Bir Veri Kayıt Sisteminden Alınmaması

Kurumun stratejik plan ve performans programında yer alan göstergelere ilişkin faaliyetleri izlemeye yönelik bütüncül bir veri sistemi bulunmamaktadır. Stratejik hedefler ve performans göstergeleri için belirlenen sorumlu birimler merkez birimleridir. Yürütülen denetimlerde faaliyetlere ilişkin verileri çevre birimlerinden alındığı işleyişin ağırlıkla yeni uygulamaya konulan EBYS sistemi üzerinden gerçekleştirildiği, merkez birimlerden gönderilen bilgi taleplerine uygulayıcı birimler yine aynı sistem üzerinden yanıt vermektedir.

Bilgilerin ise önce bölge müdürlükleri daha sonra ilgili merkez birimlerinde ağırlıkla elle (manuel) birleştirilmesi ile oluşturulduğu anlaşılmıştır.

Kurum Stratejik Planının Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar bölümünde Orman Bilgi Sistemi Projesi (ORBİS)'nin 2017 yılından itibaren ülke geneline yaygınlaştırılacağı ülkenin yaklaşık 1/3 üne tekabül eden ormanlık alanlarda gerçekleştirilecek ormancılık faaliyetlerine ait verilerin toplanması, merkezi sunucularda depolanması, işlenmesi için gerekli mobil cihazların (Tablet, PDA, yazıcı, GPS, elektronik kumpas vb.) temini, dağıtımı ve kullanıcı eğitimlerinin gerçekleştirileceği, sistem üzerinde üretilen verilerin gerek kurum içi, gerek yurt içi ve gerekse yurt dışı kullanıcılarla web teknolojileri kullanılarak paylaşılacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ileriye dönük olarak uygulamanın iyileştirilmesi için “faaliyet takip sistemi” sürece entegre edilmiş, kullanıcı eğitimleri tamamlanmıştır.

Genel olarak, belirli zamanlarda istenen bilgilerin yanı sıra belirli olmayan zamanlarda ve daha önceden standart hale getirilmemiş farklı bilgi ve veri talepleri açık alan işletmeciliği yapan orman işletme ve şefliklerinde zaman ve işgücü kaybına neden olarak hem pahalı hem de riskli bir veri elde etme yapısı oluşturmaktadır. OGM de mevcut veri sistemleri ve EBYS sisteminin taşınabilir (mobil) bir alt yapıya sahip olmaması, açık alanlarda faaliyet gösteren ve halihazırda işgücü ve nitelikli çalışan sıkıntısı bulunan işletmeleri esas faaliyetlerin aksaması noktasına kadar zorlayabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, "Tüm hizmetlerini kapsayan işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesini sağlayacak ORBİS Projesi devam ettiği, bugün itibariyle söz konusu sistem üzerinden kurumsal ihtiyaçları karşılayacak raporlamaların alınmasına imkan vermediği, veri kayıt sistemine yönelik olarak yazılım çalışmaları devam ettiği veri üreten diğer daire başkanlıkları modüllerinin ve bütçe modülünün tam olarak sisteme entegrasyonun sağlanması sonrasında veri güvenliği tesis edildiği anlık verilere dayalı yine ORBİS'te yazılım modülü olarak yer alan stratejik raporlamalar 2019 yılından itibaren alınabileceği, performans bilgisi denetimine esas unsurları; stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve veri kayıt sisteminin geliştirilmesine yönelik ORBİS sistem geliştirme çalışmaları ile eş zamanlı kurumsal çalışmaların sürdürüldüğü, hazırlanan stratejik plan ve performans programlarında yer alan göstergelere ilişkin faaliyetlerin izleme sürecinde; manuel sistemler ile bilgi teknolojilerinin sürece entegre edildiği veri kayıt sistemleri kullanıldığı, veri kayıt sistemine yönelik temel çalışmaların ORBİS projesinin uygulamaya geçmesi ile birlikte tamamlanması hedeflendiği, geliştirilen “Faaliyet Takip Sistemi” sürece entegre edildiği, devam eden süreçte; izleme ve değerlendirme sürecinde kullanılacak veriler için geliştirilen

Faaliyet Takip Sistemi disipline edilerek merkez ve bölge müdürlüklerinde kullanıcıları belirlenmiş, sisteme veri giriş ve onay işlemleri talimata göre yürütüldüğü, faaliyet takip sisteminde yüzlerce temel ve alt faaliyet verisi yer almakta olup 2 yıldır kullanıldığı" ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum sorunu sayısal olarak çözüme kavuşturmaya gayret ederken çalışmalarını ORBİS üzerinden sürdürdüğü yine bu süreçte mevcut "Faaliyet Takip Sistemi" geliştirilerek ihtiyaç duyulan verilerin sistem üzerinden alınabildiği ancak ORBİS ile "Faaliyet Takip Sistemi" birbirine entegre edilmediği anlaşılmıştır.