



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

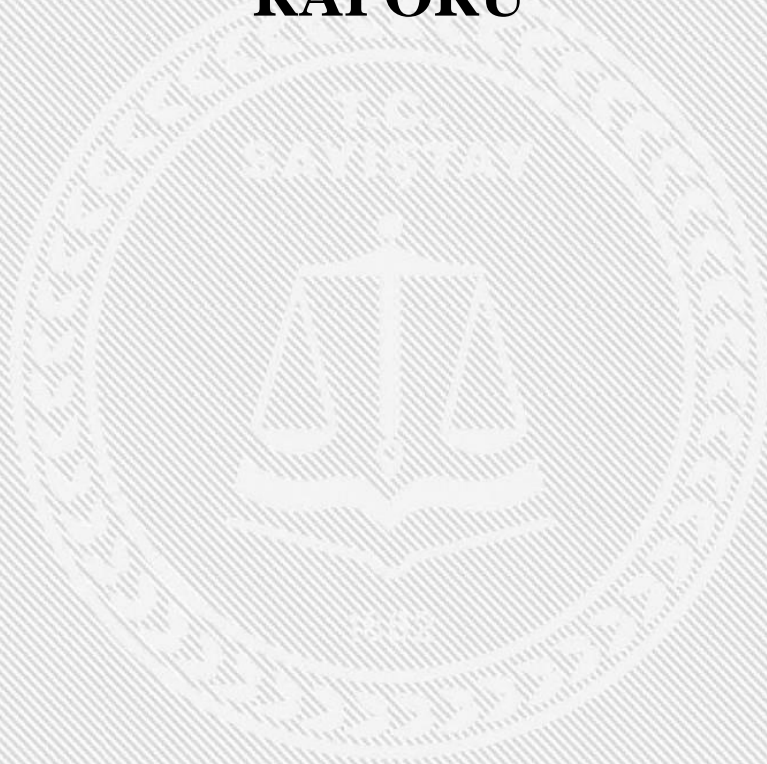
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	70
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	124

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
8.	EKLER.....	66

KISALTMALAR

AVBİS: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü (DKMP), Av Yönetimi Dairesi Başkanlığının görev ve sorumluluğunda olan avlanma ve avcılıkla ilgili iş ve işlemleri yürütmek amacıyla gerçekleştirilmiş bir uygulamadır.

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

BAKANLIK: Orman ve Su İşleri Bakanlığı

ÇEM: Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü

DKMP: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü

DMİS: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi

DSİ: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

DSİBMY: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

KBS: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi

OGM: Orman Genel Müdürlüğü

OSIB: Orman ve Su İşleri Bakanlığı

R.G: Resmi Gazete

SUEN: Türkiye Su Enstitüsü

SYGM: Su Yönetimi Genel Müdürlüğü

UDGP: Uzun Devreli Gelişme Planı

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflara Göre Dağılımı.....	1
Tablo 2: 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflara Göre Dağılımı.....	2
Tablo 3: Bakanlığın 2017 Yılı Kesin Mizanında 232 Kodlu İlgili Hesapla İlgili Kayıtları.....	9
Tablo 4: Merkez Saymanlık Müdürlüğü'nün 2017 yılı Kesin Mizanında 232 Kodlu Hesapla İlgili Kayıtları.....	10
Tablo 5: Korunan Alanlar Tablosu.....	14
Tablo 6: 2873 Sayılı Kanuna Göre Korunan Alanların 2017 yılında Planlama Durumu Tablosu.....	15
Tablo 7: Ramsar Alanı İlan Edilen Yönetim Planı Olmayan Sulak Alanlar.....	15
Tablo 8: Yönetim Planı Olmayan Ulusal Önemi Haiz Sulak Alanlar Tablosu.....	15
Tablo 9 : Yönetim Planı Olmayan Mahalli Önemi Haiz Sulak Alanlar Tablosu.....	16
Tablo 10: Planları Yapılmamış YHGS Tablosu.....	17
Tablo 11: 15 Bölge Müdürlüğünün Sektörel Bazda Konsolide Edilmiş İzin ve Görüş İşlemleri Tablosu.....	20
Tablo 12: 2017 yılında Genel Müdürlükçe Gerçekleştirilen İzin ve Görüş Verme İşlemleri..	22
Tablo 13: Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardaki Sigorta İle İlgili Yükümlülüğün Yerine Getirilip Getirilmediğine Yönelik Tablo.....	26
Tablo 14:2017-2018 Av Yılı Turizmi İhale Sonuçları Tablosu.....	31
Tablo 15: 2017 Yılı İşletme Bazlı Av Turizmi Gelirleri.....	33
Tablo 16: Sınırları Birden Fazla İli kapsayan Milli Parklar.....	38
Tablo 17: Öncelikli Korunan Alanlardan Parçalı ve Karmaşık Yapısı Olan Milli Parklar.....	39
Tablo 18: Emanet Hesabına Alınan Tutarlar.....	41
Tablo 19: Ödemesi Yapılan Tutarlar.....	41

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. 2017 yılı Bütçesiyle Orman ve Su İşleri Bakanlığına 14.663.074.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesindeki genel bütçeli kurumlara tahsis edilen ödeneğin %2,31 ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2017 yılında sağlanan fonlardan 3.637.725 Avro'luk kaynak karşılığı 15.025.416 TL dir. Ayrıca 697.696 Avro kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince toplam (98.694,82 USD'lik kısmından) 361.350 TL kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dahil diğer yerlerden temin edilen 95.114.515,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtmiştir

Tablo 1: 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflara Göre Dağılımı

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ (TL)	YIL SONU ÖDENEĞİ (TL)	HARCAMA (TL)	HARCAMA ORANI (%)
01	Personel Giderleri	293.517.000	308.361.000	304.848.386	98,86
02	Sos. Güv.Kur.Devlet Primi Gid.	54.445.000	56.921.000	54.747.009	96,18
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	47.524.000	47.014.000	46.283.173	98,45
05	Cari Transferler	2.109.367.000	2.105.432.000	1.996.737.342	94,84
06	Sermaye Giderleri	199.933.000	244.405.021	217.060.599	88,81
07	Sermaye Transferleri	11.958.288.000	12.083.218.065	11.544.953.922	95,55
	TOPLAM	14.663.074.000	14.845.351.086	14.164.630.431	95,41

(DSİ, OGM VE SUEN) Kuruluşlara Yapılan Sermaye Transferleri ile Hazine Yardımları dahil)

Tablo 2: 2017 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflara Göre Dağılımı

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ (TL)	YIL SONU ÖDENEĞİ (TL)	HARCAMA (TL)	HARCAMA ORANI (%)
01	Personel Giderleri	293.517.000	308.361.000	304.848.386	98,86
02	Sos. Güv.Kur.Devlet Primi Gid.	54.445.000	56.921.000	54.747.009	96,18
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	47.524.000	47.014.000	46.283.173	98,45
05	Cari Transferler	14.761.000	17.326.000	17.295.142	99,82
06	Sermaye Giderleri	199.933.000	244.405.021	217.060.599	88,81
07	Sermaye Transferleri	13.633.000	14.563.065	14.509.522	99,63
	Toplam	623.813.000	688.590.086	654.743.831	95,08

(DSİ, OGM VE SUEN) Kuruluşlara Yapılan Sermaye Transferleri ile Hazine Yardımları hariç)

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık 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.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda 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, Bakanlığın 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 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 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.

Denetim çalışmaları sırasında; Orman ve Su İşleri Bakanlığının merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bakanlığın Kullandığı Taşınmazların Tamamının Muhasebe Kayıtlarında ve Mali Tablolarda Yer Almaması;

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik kapsamında yapılması gereken kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerine ait süre 31.12.2017 tarihine kadar uzatılmış olduğu halde işlemlerin tamamlanamadığı görülmüştür.

27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 170 inci maddesinin 1-a-2 bendinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılmasının sağlanacağı, 1-a-3 bendinde ise; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin “252 Binalar Hesabı” başlıklı 175 inci maddesinde binalar hesabının, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup, 176 ncı maddesinde ise hesabın işleyişi ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Kamu idareleri bazında ve konsolide verilerden genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri düzeyinde mali rapor, tablo ve istatistiklerin üretilip, belirlenen sürelerde yayımlanmasına imkan verecek detayda ortak yardımcı hesapların oluşturulması ve detaylı hesap planlarının hazırlanmasında kamu idarelerinin uyacakları usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün 41 Sıra No’lu Genel Tebliği’nde diğer kamu idareleri tarafından kamu idaresinin kullanımına tahsis edilen taşınmazların, “252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesabının detaylarında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığınca yönetilen korunan alanlar;

- 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa göre ilan edilmiş olan 42 adet milli park, 223 adet tabiat parkı, 111 adet tabiat anıt ve 30 adet tabiatı koruma alanı,
- 4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanununa göre ilan edilmiş olan yaban hayatı koruma sahası ve 81 adet yaban hayatı geliştirme sahası,
- 2872 Sayılı Çevre Kanununa göre ilan edilmiş 8 adet mahalli öneme haiz sulak alan, 45 adet ulusal öneme haiz sulak alan ve 14 adet de Uluslar arası öneme haiz sulak alan dan (Ramsar Alanı) oluşmaktadır.

Her üç grupta yer alan korunan alanların mülkiyet durumu ve bu taşınmaz gruplarının yönetim yetkisi yürürlükteki mevzuata göre değişiklik göstermektedir.

Bakanlar Kurulu Kararı ve Bakan Oluru ile tescil edilen, korunan alanların (milli park, tabiat parkı, sulak alan vb.) büyük bir kısmı ormanlık alanlarda yer aldığından Orman Genel Müdürlüğüne tahsislidir. Bu korunan alanlarda yer alan taşınmazların, kayıt altına alınıp muhasebeleştirilmesi için Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na tahsis edilmesi gerekmektedir.

Bakanlık taşınmazları kayıtlarının Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından geliştirilen Taşınmazlar Bilgi Sistemi üzerinden elektronik ortamda tutulduğu, Bakanlık harcama birimleri yetki alanlarında bulunan taşınmazların tanımlama ve kıymet takdiri verilerini Taşınmaz Bilgi Sistemine girdiği ancak korunan alanlarda yer alan taşınmazlar ile ilgili ifraz ve tescile yönelik herhangi bir düzenlemenin bulunmaması sebebiyle muhasebeleştirme işlemlerinin yapılamadığı, maddi duran varlıklar ana grubu içerisinde tam olarak izlenmesi ve mali tablolarda gösterilmesinin mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Korunan alanlarda olan taşınmazların Bakanlığımız Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca geliştirilen Taşınmaz Bilgi Sistemi'ne giriş kayıtları tamamlanmıştır. Söz konusu taşınmazların muhasebeleştirilebilmesi için Milli Emlak Genel Müdürlüğüne Bakanlığımıza tahsisi gerekmektedir. Ancak korunan alanların tamamı daha önce Orman Genel Müdürlüğüne (OGM) tahsis edilmiş olan ormanlık alanlarda bulunmaktadır. Bu konuda yapılan yazışmalar neticesinde bu alanların OGM' ye tahsisli olduğundan OGM tarafından taşınmaz kaydının yapılması gerektiği, Milli Emlak Genel Müdürlüğüne bu alanların Bakanlığımız adına tahsisinin yapılamayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle daha önce Bakanlığımız adına tahsisi yapılamayan korunan alanlardaki üst yapıların bu mevzuat ile tahsisi ve muhasebeleştirilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmekle birlikte (konuya

ilişkin düzenleme 01.01.2020 tarihinde yürürlüğe girecektir), uygulamaya esas teşkil edecek işlemlerin bu aşamada nasıl yürütüleceği konusunda Muhasebat Genel Müdürlüğünden görüş istenmiştir.”denilmektedir

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Bakanlar Kurulu Kararı ve Bakan Oluru ile tescil edilen, korunan alanların (milli park, tabiat parkı, sulak alan vb.) büyük bir kısmı ormanlık alanlarda yer aldığından Orman Genel Müdürlüğüne tahsisli olduğu, bu korunan alanlarda yer alan taşınmazların, kayıt altına alınıp muhasebeleştirilmesi için Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na tahsis edilmesi gerektiği; Milli Emlak Genel Müdürlüğünce korunan alanların tamamının tahsis işlemi OGM’ ye yapıldığından OGM tarafından taşınmaz kaydının yapılması gerektiği Milli Emlak Genel Müdürlüğünce bu alanların Bakanlık adına tahsisinin yapılamayacağı belirtilmektedir.

Korunan alanlarda bulunan taşınmazların bakanlığın Taşınmaz Bilgi Sistemine giriş kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Bakanlık adına tahsisi yapılamayan korunan alanlardaki üst yapıların tahsisi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenleme 01.01.2020 tarihinde yürürlüğe gireceğinden 2017 yılı sonu itibari ile Bakanlıkça kullanılan taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda yer verilemediği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman ve Su İşleri Bakanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 2012 yılında Orman Genel Müdürlüğü’ne Devredilmesi Gereken Kredilerin Takibinin OSİB Merkez Saymanlık Müdürlüğü Hesabında Muhasebeleştirilmesi;

Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na ait 2017 yılı kesin mizanının incelenmesi sonucunda 232 kodlu "Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı"nın 94.083.518,53 TL borç bakiyesi verdiği görülmüştür.

232 kodlu hesapta kayıtlı tutarın; 2005 yılı öncesi ve sonraki yıllarda mülga Çevre ve

Orman Bakanlığı bütçesinden kredi olarak giderleştirilen tutarlara ait olduğu ve yardımcı defterlere yapılan kayıtlardan geldiği anlaşılmıştır.

Mülga Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde iken 645 sayılı KHK'nın Geçici 2. Maddesi ile Orman Genel Müdürlüğüne devredilen Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğüne ait her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanlar ile bu birimlere ait kadro ve pozisyonlarda istihdam edilen personel de Orman Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

KHK'nın bu maddesi gereğince bölge müdürlüklerince verilen ferdi krediler, ORKÖY kredileri, Kooperatif kredileri, ağaçlandırma, özel ağaçlandırma, özel imar ihya ve özel orman fidanlıklarına verilen kredilerin tamamının geri dönüşlerinin takibinin de Orman Genel Müdürlüğü'ne devredilmesi gerekmektedir. Ancak ne muhasebe birimleri arasında kayıtlar açısından ne de icracı birimler arasında kredi dosyalarının fiili ve fiziki devri gibi bir devir gerçekleşmemiştir. Bu nedenle de taşra teşkilatından verilmiş krediler 2012 yılına kadar Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın Merkez Muhasebe Müdürlüğü'nde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler hesabında muhasebeleştirilmiştir.

Aşağıdaki 1 inci tabloda Bakanlığın 2017 yılı kesin mizanında 232 kodlu ilgili hesapla ilgili kayıtları, diğer tabloda da Merkez Saymanlık Müdürlüğü'nün 2017 yılı kesin mizanında 232 kodlu hesapla ilgili kayıtları gösterilmektedir.

Tablo 3: Bakanlığın 2017 Yılı Kesin Mizanında 232 Kodlu İlgili Hesapla İlgili Kayıtları

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Hesap Adı	Borç	Alacak	Borç Artığı	Alacak Artığı
232	6.3	Diğer Belediyeler	246.585,27	-	246.585,27	-
232	6.4	Mahalli İdare Birlikleri	608.950,71	-	608.950,71	-
232	9.1	Özel Sektör Şirketlerinden Alacaklar	1.531.110,95	-	1.531.110,95	-
232	14.1	Hane Halkına Verilen Borçlardan Alacaklar	21.086.507,03	-	21.086.507,03	-
232	90.0	2005 Yılından Devreden Kurumca Verilen Borçlardan	69.530.907,30	-	69.530.907,30	-
232	99.1	Kurumca Verilen Borçlardan Diğer Alacaklar	1.079.456,27	-	1.079.456,27	-
TOPLAM :			94.083.517,53		94.083.517,53	

Tablo 4: Merkez Saymanlık Müdürlüğü'nün 2017 yılı Kesin Mizanında 232 Kodlu Hesapla İlgili Kayıtları

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Hesap adı	Borç	Alacak	Borç artığı	Alacak Artığı
232	6.3	Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar	493.170,54	246.585,27	246.585,27	-
232	6.4	Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar	1.217.901,42	608.950,71	608.950,71	-
232	9.1	Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar	3.017.769,90	1.508.884,95	1.508.884,95	-
232	14.1	Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar	42.173.014,06	21.086.507,03	21.086.507,03	-
232	90.0	2005 Yılından Devreden Kurumca Verilen Borçlardan	139.061.814,60	69.530.907,30	69.530.907,30	-
232	99.1		2158.912,54	1.079.456,27	1.079.456,27	
TOPLAM:			188.122.583,06	94.061.291,53	94.061.291,53	

Mülga Çevre ve Orman Bakanlığınca verilen kredilerin orman genel müdürlüğüne ilgili devir iş ve işlemlerinin usulüne uygun olarak yapılmaması nedeniyle bakanlıkların yeniden yapılandırılması kapsamında geçmişte kullanılan krediler OSİB merkez saymanlık Müdürlüğü Hesaplarında yer almaktadır. Söz konusu devrin gerçekleşmemiş olması nedeniyle 2012 yılından önceki yıllara ait alacakların tamamı bilinmemekte, bu nedenle de alacakların takibi ve tahsili sağlıklı yapılamamakta olup, bu durum ise kamu zararı riski oluşturmaktadır.

Kredi alacaklarına ilişkin kayıtların Orman ve Su İşleri Bakanlığı kayıtlarında değil 645 sayılı KHK'nin geçici 2 nci maddesine uygun olarak Orman Genel Müdürlüğü muhasebe kayıtlarında takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Konu ile alakalı olarak Başkanlığımızca gerek Maliye Bakanlığı ve Orman Genel Müdürlüğü ile gerekli görüşme ve yazışmalar gerçekleştirilmiş olup, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan cevabi yazıda;

Verilen kredilerin kapsamının ve 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarların Bakanlığımız, Orman Genel Müdürlüğü ve gerek görülmesi halinde diğer kurum ve kuruluş personelinin de katılımıyla Afyonkarahisar, Balıkesir, Eskişehir ve Kütahya Defterdarlık ve Muhasebe Müdürlüğü bünyesinde oluşturulacak ortak bir komisyon tarafından incelenmesi ve neticede düzenlenecek rapora göre iş ve işlemlerin tesis edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Eskişehir, Kütahya ve Balıkesir İl Defterdarlıklarına ilgili Orman Bölge Müdürlüğü personelinin de katılımıyla oluşturulan komisyonlar çalışmalarına başlamış ve devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında oluşturulacak komisyonların çalışmaları sona erdiğinde düzenlenecek rapora göre iş ve işlemlerin tesis edileceği belirtilerek bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

BULGU 2: Kamu Kaynaklarının Doğru, Etkin ve Verimli Kullanılmasını Sağlamak Amacıyla Korunan Alanların Kaynak Değerlerinin Detaylı Envanterinin Yapılarak Statülerinin Yeniden Belirlenmesi ihtiyacı

Korunan alanların sürdürülebilir, etkin yönetimi ve kamu kaynaklarının doğru, etkin ve verimli alanlarda kullanılmasını sağlamak amacıyla; kaynak değerlerinin detaylı envanterinin yapılması ve statülerinin Bakan oluru ile belirlenen temel koruma bölgeleri çerçevesinde yeniden değerlendirilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür.

Tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin kontrolsüz, aşırı ve yanlış kullanımına önlem olarak uygun nitelikteki doğal alanlar korunan alan statüsüne kavuşturulmuştur.

Biyolojik çeşitliliğin, doğal ve bununla ilişkili kültürel kaynakların korunması ve devamlılığının sağlanması amacıyla ilgili mevzuata göre yönetilen; milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, yaban hayatı geliştirme sahaları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan kara, su ya da deniz alanları korunan alanlardır.

645 sayılı KHK'nin 8 inci maddesi ile milli parklar, tabiat parkları, tabiatı koruma alanları, tabiat anıtları, sulak alanlar ve yaban hayatı geliştirme alanlarının korunması, sürdürülebilir yönetimi ve kaynak değerlerinin etkin korunması amaçlanarak korunması, geliştirilmesi, tanıtılması, yönetilmesi, işletilmesi ve işlettirilmesi ile ilgili işleri yürütmek ve

denetlemek görevi DKMP Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir

Yine aynı maddenin “ğ” bendinde *“orman ve orman rejimine tabi yerlerde tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları ile sulak alanları ve benzeri koruma alanlarının tescil ve ilanını yapmak.”* aynı genel müdürlüğün görev alanları içinde sayılmıştır.

Ülkemiz coğrafi konum olarak biyolojik çeşitlilik açısından çok büyük zenginliğe sahiptir. Bu nedenle koruma alanlarının belirlenmesi, planlanması ve buralara ait sorunların çözülmesi ülkemiz için önemlidir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanununa göre korunan alanlar milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı, tabiat anıtları olarak tanımlanmışken 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ve Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahası Yönetmeliklerinde bu hususta açıklayıcı ve düzenleyici hüküm bulunmamaktadır.

Bu nedenle korunan alanlarda, mutlak koruma bölgesi, hassas koruma bölgesi, sürdürülebilir kullanım bölgesi ve kontrollü kullanım bölgesi olmak üzere dört temel koruma bölgesi belirlenerek sulak alanlarda ise bu dört koruma bölgesine ilave olarak sulak alan sınırları dışında tampon bölge tanımı getirilerek 2012 yılında Bakan oluru ile bölgeleme sistemi hayata geçirilmiştir.

Korunan alanların yönetim amaçları benzerse de alanların kaynak değerleri, statüleri ve statülerini belirleme kriterlerinde farklılıklar olacağı açıktır.

Korunan alanların planlanması, etkin yönetilmesi ve kamu kaynaklarının doğru alanlarda, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak açısından korunan alan statüsünün doğru alan tanımlaması yapılarak; ortak dil geliştirilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir..

Kamu idaresi cevabında; "2873 sayılı Mili Parklar Kanunu ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu kapsamında, Genel müdürlüğümüzce statü verilen alanlar ve kriterleri açıkça tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, taşra teşkilatından gelen teklif sahaları için hazırlanan ön etüt raporlarında alanın kaynak değerleri, topoğrafyası, jeolojisi, biyolojik varlığı, mülkiyeti ayrıntılı olarak değerlendirilerek statü ve sınırlar teklif edilmektedir. Gelen etüt raporları Genel Müdürlüğümüz Hassas Alanlar Dairesi Başkanlığı uzmanları tarafından yerinde ve harita üzerinde tekrar incelenerek uygun statü ve sınır çalışmaları ile yapılmakta olup uygun olarak mütalaa edilen alanlar Orman Genel Müdürlüğü ile ortak kurulan komisyonca nihai karar verilerek ilan süreci başlatılmaktadır.

Geçmişte ilanı yapılmış statülü korunan alanlarımızda ise yeniden değerlendirme yapılarak aynı süreç izlenmektedir. Bu kapsamda 2017 yılında 18 adet Korunan Alanda sınır değişikliği yapılmış, 3 adet Korunan Alanımızda da statü iptali gerçekleştirilmiş olup, çalışmalar devam etmektedir.

Bakanlığımız bünyesinde Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Kanunu hazırlanmış olup Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Kanun kapsamında tüm statüler yeniden değerlendirilecektir.”denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

Bugüne kadarki uygulamalara yönelik olarak ülkemizin korunan alanlarında korumayı daha etkin kılmak için Korunan alanlara ait statü ayrımlarının Temel Koruma Bölgeleri çerçevesinde net olarak ortaya konması ve bugüne kadar gelen süreçte alanların ön etüd raporlarında ve gelişme planlarında yer alan kaynak değerlerini koruyup korumadığı, ilan edilme koşul ve amacını taşıyıp taşımadığı ,uygulamanın statü itibari ile tutarlı olup olmadığı hususlarında yeniden değerlendirme yapılması yönünde çalışmalar yapılmasının Korunan alanların planlanması, etkin yönetilmesi ve kamu kaynaklarının doğru alanlarda, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak açısından korunan alan statüsünde doğru alan tanımlaması yapılarak; ortak dil geliştirilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Korunan Alanlara İlişkin Uzun Devreli Gelişme Planları, Gelişme Planları ve Yönetim Planlarının Tamamlanmamış Olması

Korunan alanlara ait uzun devreli gelişme planları, gelişme planları ve yönetim planlarının tamamlanmadığı görülmüştür.

2873 sayılı Milli Parklar Kanununa göre ilan edilen ve yönetilen milli park, tabiatı koruma alanı, tabiat parkı ve tabiat anıtlarına, ait uzun devreli gelişme planı/ gelişme planı ve yönetim planları ile ilgili tüm işlemlerin yürütülmesi Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün görev alanına girmektedir.

DKMP Genel Müdürlüğü'nün; 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 4. Maddesi ve Milli Parklar Yönetmeliği'nin 11. ve 13. Maddeleri kapsamında 2873 sayılı Kanuna tabi korunan alanlarda mevcut kaynakların koruma kullanma dengesi içerisinde devamlılığının sağlanması maksadı ile koruma ve kullanım kararlarının belirleneceği Uzun Devreli Gelişme Planı (UDGP)/ Gelişme Planı(GP) ve Yönetim Planlarını (YP) hazırlama, bu alanlardan mevcut planı bulunanların ihtiyaç duyulması durumunda revizyon çalışmalarını yürütme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Ülkemizdeki korunan alanlar sayısal ve yüzölçümü olarak aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 5: Korunan Alanlar Tablosu

Statü	Sayısı	Toplam Alan (DA)
Milli Park	42	8,458,150
Tabiat Parkı	223	1,024,110
Tabiat Anıtı	111	72,06
Tabiatı Koruma Alanı	30	467,970
YHGS	81	11,893,080
Ramsar Alanı	14	1,844,870
Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan	45	6,271,880
Mahalli Öneme Haiz Sulak Alan	8	16,570
TOPLAM	554	30,048,690

Türkiye'nin yüzölçümü yaklaşık 780 000 km² olup; Türkiye'nin yaklaşık %1.28'i 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında; milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve tabiat anıtı olarak koruma altındadır. Bu oran, YHGS, Ramsar, Ulusal ve Mahalli Öneme Haiz Sulak Alanlar da dikkate alındığında yaklaşık %4'lük orana tekabül etmektedir.

Koruma kullanma dengesi içerisinde doğal ekosistem ile kaynak değerlerinin ve bu değerlerle ilişkili faaliyetlerin birlikte yaşamalarına olanak verecek düzenlemelerin yapılması, uygulama koşullarının araçlarının ve yöntemlerinin geliştirilmesi amacıyla Bakanlık tarafından yürütülen planlama çalışmaları; Uzun Devreli Gelişme Planları (UDGP) ve Yönetim Planları şeklinde yürütülmektedir.

Korunan alan gelişim veya yönetim planları, alanla ilgili paydaşların ihtiyaçları ile tabiatı koruma gerekliliklerinin uyumlu hale getirildiği belgelerdir. Korunan alan yönetim planları; biyolojik çeşitlilik, doğal, kültürel, tarihi ve arkeolojik özellikler ile manevi değerlerin korunmasının yanı sıra peyzaj direncinin artırılmasına da hizmet eden en önemli araçtır. Korunan alan planlaması uzun soluklu, emek yoğun, maliyetli bir süreç olduğundan önceliklerin belirlenmesi bu alanların daha iyi korunmasına hizmet eden dinamik bir planlama anlayışıyla yapılmasını gerektirmektedir.

2017 yılı sonu itibari ile Korunan alanların plan durumları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

A)- 2873 Sayılı Kanuna Göre 406 Korunan Alandan toplam 125 inin planı bulunmamaktadır.

Tablo 6: 2873 Sayılı Kanuna Göre Korunan Alanların 2017 yılında Planlama Durumu Tablosu

	Korunan alan sayısı	Onaylı plan sayısı	Onay Aşamasında Olan	Çalışması Devam Eden	2017 de ilan edilen
Milli Park	42	37	2	3	
Tabiat Parkı	224	132	28	42	22
Tabiat Anıtı	111	2	30	79	
Tabiatı Koruma Alanı	30	-	-	1	

B)- 14 Ramsar Alanı, 45 Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan, 8 Mahalli Öneme Haiz Sulak Alan bulunmaktadır. Sulak alan koruma bölgeleri içerisinde yapılması planlanan faaliyetler Bakanlığın izni ve denetiminde yapılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 32 adetinin yönetim planı bulunmamaktadır

Tablo 7: Ramsar Alanı İlan Edilen Yönetim Planı Olmayan Sulak Alanlar

Sulak Alan Adı	İli	Tescil Tarihi
Kızören Obruğu	Konya	09.02.2005
Meke Maarı	Konya	09.02.2005

Tablo 8: Yönetim Planı Olmayan Ulusal Önemi Haiz Sulak Alanlar Tablosu

Sulak Alan Adı	İli	Tescil Tarihi
Sarısu Ovası Sulak Alanları	Ağrı	08.04.2015
Doğubeyazıt Sazlıkları	Ağrı	10.06.2016
Avlan Gölü	Antalya	10.06.2016
Aktaş Gölü	Ardahan	08.04.2015
Gönen Deltası	Balıkesir	10.06.2016
Ahlat Sazlığı	Bitlis	08.04.2015
Heybeli (Norşin) Gölü	Bitlis	08.04.2015
Nazik Gölü	Bitlis	08.04.2015
Arin (Sodalı) Gölü	Bitlis	10.06.2016
Çorak Gölü	Burdur	10.06.2016
Yarışlı Gölü	Burdur	10.06.2016
Güney Keban Barajı	Elazığ	08.04.2015
Aras Karasu Taşkınları	İğdır	10.06.2016
Aygır Gölü	Kars	08.04.2015
Çalı Gölü	Kars	10.06.2016
Bulanık Ovası Sulak Alanları	Muş	10.06.2016
Ladik Gölü	Samsun	08.04.2015

Akgöl	Van	08.04.2015
Karasu Deltası	Van	08.04.2015
Turna (Keşiş) Gölü	Van	08.04.2015
Dönemeç Deltası	Van	10.06.2016
Erçek Gölü	Van	10.06.2016

Tablo 9 : Yönetim Planı Olmayan Mahalli Önemi Haiz Sulak Alanlar Tablosu

Sulak Alan Adı	İli	Tescil Tarihi
Aksaz Gölü	Sinop	23.02.2016
Bakkal Gölü	Çankırı	23.02.2016
Çiğ Gölü	Ordu	23.02.2016
Hersek Lagünü	Yalova	23.02.2016
Samsam Gölü	Konya	23.02.2016
Büyük Akgöl	Sakarya	12.10.2016
Şeytansofrası Sulak Alanı	Balıkesir	24.01.2017
Karakoç Deresi Sulak Alanı	Balıkesir	24.01.2017

C)- Av ve yaban hayvanları ile yaban hayatının korunduğu, geliştirildiği ve av hayvanlarının yerleştirildiği yaşama ortamını iyileştirici tedbirlerin alındığı ve gerektiğinde özel avlanma planı çerçevesinde avlanmanın yapılabildiği sahalar olarak tanımlanıp resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 81 Yaban hayatı geliştirme sahası (YHGS) bulunmaktadır.

Aşağıdaki Tabloda gösterildiği üzere 9 adet planı yapılmamış yaban hayatı geliştirme sahası bulunmaktadır.

Tablo 10: Planları Yapılmamış YHGS Tablosu

	İli	YHGS Saha Adı	Korunan tür	Alanı(ha)	İlan tarihi
1	Ankara	Kara Akbaba	Kara Akbaba	1.468,77	27.02.2014
2	Ankara	Nallıhan Davutođlan	Su kuşları	451,39	16.10.2005
3	Burdur	Karakaş Gölü	Su kuşları	4.021,56	5.10.2006
4	Denizli	Çardak Beylerli	Su kuşları	918,52	16.10.2005
5	Gaziantep	Tahtaköprü Barajgölü	Su kuşları	8.035,86	16.10.2005
6	İzmir	Selçuk Gebekirse Gölü	Su kuşları	545,31	05.10.2006
7	Muğla	Yılanlı Çakmak	Yaban keçisi	1.503,85	16.10.2005
8	Samsun	Terme Gölardı Simenlik	Sülün	3.348,71	16.10.2005
9	Tokat	Kaz Gölü	Su kuşları	1.215,99	05.10.2006
TOPLAM				21.509.96	

Ülkemiz korunan alan olarak belirlenmiş doğal alanların ve türlerin korunması ve yönetimine ilişkin olarak çok sayıda sözleşmeyle taahhüt altına girmiştir. Yönetim planları korunan alanların politika strateji ve yönetim programlarını sürdürülebilir kalkınma boyutu ile tanımlayan ve akılcı kullanımı sağlayan araçlar olduğundan söz konusu planların hazırlanarak hayata geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında, Milli Park (UDGP), Tabiat Parkı (GP) ve Tabiat Anıtı (YP) yapım çalışmalarında 03.05.2018 tarihi itibariyle onay durumları aşağıda verilmiştir.

43 Milli Parkın 39 tanesinin Uzun Devreli Gelişme Planı tamamlanmıştır. Planı devam eden 4 alandan Beyşehir Gölü ve Kuşçenneti Milli Parkı UDGP çalışmaları tamamlanmış olup, makama sunum aşamasındadır. 2018 yılında tüm Milli Parkların UDGP’lerinin tamamlanması hedeflenmektedir.

226 Tabiat Parkının ise 145 tanesinin Gelişme Planı onaylanmıştır. Planı devam eden 81 Tabiat Parkının Gelişme Planlarının tamamlanması maksadıyla Bölge Müdürlüklerine talimat yazısı yazılmıştır. (20.04.2018 tarih ve 95744 sayılı talimat yazısı)

<i>Korunan Alan</i>	<i>Planı Biten</i>	<i>Planı Devam Eden</i>
<i>Milli Park (43)</i>	<i>39</i>	<i>4</i>
<i>Tabiat Parkı (223)</i>	<i>145</i>	<i>81</i>
<i>Tabiat Anıtı (111)</i>	<i>7 (Alansal ve Anıt Ağaç YP çalışmaları devam etmektedir.)</i>	<i>104</i>
<i>Tabiatı Koruma Alanı (30)</i>	<i>Envanter çalışmaları yapılmaktadır.</i>	<i>-</i>

Milli Parklar: Planı devam eden 4 alandan Beyşehir Gölü ve Kuşçenneti Milli Parkı UDGP çalışmaları tamamlanmış olup, makama sunum aşamasındadır.

Karatepe-Aslantaş Milli Parkı ile Yumurtalık Lagünleri Milli Parkı UDGP çalışmaları tamamlanarak kurum görüşlerinin tamamlanması beklenmektedir.

2018 yılında tüm Milli Parkların UDGP'lerinin tamamlanması hedeflenmektedir.

Tabiat Parkları: Planı devam eden 81 Tabiat Parkının Gelişme Planlarının tamamlanması maksadıyla Bölge Müdürlüklerine talimat yazısı yazılmıştır. (20.04.2018 tarih ve 95744 sayılı talimat yazısı)

Tabiat Anıtı ve Tabiatı Koruma Alanları: Tabiat Anıtları için Yönetim Planları, Tabiatı Koruma Alanları içinse envanter çalışmaları Bölge Müdürlüklerince yürütülmektedir.

Sulak Alanlar: Tescilli Sulak Alanlarımızdan Ulusal Öneme Haiz Sulak Alanlarımızın hepsinin planlama projeleri 2017 yılında bitirilmiş olup, 2018 yılının ilk Ulusal Sulak Alan komisyonunda onaya sunulacaktır. 8 adet Mahalli Sulak Alanda ise 04.04.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği kapsamında Yönetim Planı yapılmamaktadır. Meke Maarı ise aynı zamanda Tabiat Anıtı olduğu için bu kapsamda planı Milli Parklar Dairesi koordinasyonunda hazırlanmaktadır.

Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları: 81 adet YHGS mızın planı tamamlanmıştır.”denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilerek Beyşehir Gölü Kuşçenneti, Karatepe-Aslantaş ile Yumurtalık Lagünleri Milli Parkları UDGP çalışmalarının sonuçlanmadığı, Ulusal Öneme Haiz Sulak Alanlarının planlama projelerinin

2017 yılında bitirilmiş olduğu, 2018 yılının Ulusal Sulak Alan komisyonunca onay beklediği, Planı devam eden 81 Tabiat Parkı bulunduğu belirtilmiştir.

Ülkemizin korunan alanlarında korumayı daha etkin kılmak için hazırlanan yönetim planları; korunan alanların politika, strateji ve yönetim programlarını sürdürülebilir kalkınma boyutu ile tanımlayan ve akılcı kullanımı sağlayan araçlar olduğundan söz konusu planların Korunan alanlara ait statü ayrımlarının net olarak ortaya konarak hazırlanması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Korunan alan planlaması uzun soluklu, emek yoğun, maliyetli bir süreç olduğundan önceliklerin belirlenmesi bu alanların daha iyi korunmasına hizmet eden dinamik bir planlama anlayışıyla yapılmasının kamu kaynaklarının doğru, etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Amacıyla DKMP Genel Müdürlüğü'nün Görevleri Arasında Yer Alan Görüş Ve İzin Verme İşlemlerinde Hareket Kabiliyeti Yüksek Bir Mekanizmanın Oluşturulmamış Olması

Bakanlığın DKMP Genel Müdürlüğünün görevleri arasında yer alan görüş ve izin verme faaliyetleri; bakanlığın 15 bölge müdürlüğünü içeren taşra teşkilatında ve merkez teşkilatında yürütülmektedir. Bu amaçla tutulan kayıtlar kapsamlı, analize ve raporlamaya imkan verecek şekilde otomasyona dayalı olarak tutulmamakta ve bu kayıtlara genel müdürlüğün farklı daire başkanlıkları ve bölge müdürlüklerinden münferiden ulaşılmaktadır. Bu uygulamada; tabiata ve biyolojik çeşitliliğe etkisi olabilecek tüm faaliyetler için yürütülen görüş ve izin verme işlemlerinde önemli, büyük ölçekli ve çok paydaşlı değerlendirme süreçlerinde hareket kabiliyeti yüksek, ortak akılla çalışacak ve kurumsal hafızanın oluşmasına imkan verecek bir mekanizmanın oluşturulmasına ihtiyaç olduğu görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu hükümleri uyarınca Bakanlık uhdesinde yer alan sulak alan, hassas alan gibi sahalarda enerji ve madencilik faaliyetlerinin olumsuz etkileri dikkate alınarak, bu etkilerin minimize edilmesi amacıyla alınması gereken tedbir ve değerlendirmelere ilişkin olarak 2014/1 sayılı bakanlık genelgesi yayımlanmıştır.

2014/1 sayılı Genelge ile enerji ve madencilik faaliyetleriyle ilgili olarak; müracaat edilecek birimler, başvuruların değerlendirme süreleri, bilimsel rapor hazırlanıp hazırlanmayacağı, bilimsel rapor kriterleri, maden ve enerji faaliyetlerinin yapılamayacağı sahalar belirlenmiş ve başvurularla ilgili iş ve işlemlerin nasıl yapılacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte Genelge, biyolojik çeşitliliği, yaban hayatını, sulak alanları, korunan alanları,

tehdit ve tehlike altında olan endemik ve nadir türleri doğrudan etkileyen madencilik ve enerji faaliyetlerinin yapılacağı alanlarda kısıtlama getirmektedir. maden sahaları ve enerji tesisleri (Hes,Res) kapsamında yapılan başvuruları İl Şube Müdürlüklerince oluşturulan komisyon tarafından arazide incelenmesi sonucunda düzenleyecekleri arazi inceleme raporu doğrultusunda değerlendirilmek üzere Bölge Müdürlüğüne sunulacağı ve işlemin 20 gün içinde sonuçlandırılacağı belirtilmiştir.

Başvurulara ilişkin olarak; İl Şube Müdürlüğü ve Bölge Şube Müdürlüğü teknik elemanlarınca arazi üzerinde yapılan inceleme neticesinde; korunan alanlar içerisindeki görüş ve izinler; oluşturulan arazi inceleme tutanağı doğrultusunda, Genel Müdürlük tarafından değerlendirilecek olanlar Bölge Müdürlüğü kanaati de belirtilerek Genel Müdürlüğe gönderilmektedir. Korunan alanlar dışındaki görüşler ise aynı prosedürle İl Şube Müdürlüğü kanaatiyle Bölge Müdürlüklerince verilmektedir.

ÇED yönetmeliği Ek 1 listesinde yer alan faaliyetler için Genel Müdürlükçe Ek 2 listesindeki faaliyetlere ilişkin yapılan değerlendirmeler sonucu görüşler ise bölge müdürlüklerince verilmektedir. Süreç, ulaşım, zaman açısından maliyetli ve emek yoğun bir iştir. Konusunda ihtisas sahibi personelce sahanın yerinde incelenmesi ön hazırlık gerektirmektedir.

2017 yılı içinde Bölge Müdürlüklerince sektörel bazda verilen izin ve görüşler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bölge Müdürlükleri Türkiye genelinde 17.472 başvuru için görüş ve izin vermiştir.

Tablo 11: 15 Bölge Müdürlüğünün Sektörel Bazda Konsolide Edilmiş İzin ve Görüş İşlemleri Tablosu

Sektörel Dağılım	GÖRÜŞ	
	Şahıs / Özel Sektör	Kamu Kurumu
Enerji	690	297
Maden	1.770	1.469
Sosyal, Turizm Tesisleri	96	353
Tarım ve Hayvancılık	284	583
Taşınmaz Satış, Kiralama vs.	351	7.271
Diğer Sektörler	2.187	1.487
TOPLAM	5.378	11.460
TOPLAM GÖRÜŞ	16.838	
TOPLAM İZİN	634	
BÖLGELER TOPLAMI	17.472	

Merkez teşkilatında ise; Genel Müdürlük politikasının sektörel entegrasyonunu takip etmek, bu konu da gerekli doküman ve bilgileri muhafaza edip veri tabanı oluşturup gerektiğinde kullanmak ve Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamında Genel Müdürlük görüşünün oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak ve koordinasyonu sağlamak görevi Doğa Koruma Daire Başkanlığı'nın sektörel ilişkiler şube müdürlüğüne verilmiştir.

Söz konusu müdürlükçe; korunan alan ve etki alanı dışında kalan başvurularda faaliyetin ekolojik etkilerini konu alan bilimsel çalışmalar doğrultusunda faaliyetin yapılıp yapılmayacağına, ya da hangi tedbirler ve taahhütler çerçevesinde yapılabileceği hususunda değerlendirme yapılmaktadır.

Başvurular; korunan alanlarda veya bu alanlara doğrudan veya dolaylı tesiri olacak yakınlıkta ise sorumlu Daire Başkanlığına gönderilmektedir. OSİB Merkez Teşkilâtının Kuruluş, Görevleri İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13-19 uncu maddelerinde daire başkanlıklarının yürürlükteki mevzuattan kaynaklanan izin görüş verme yönündeki görevleri belirtilmiştir. Bu çerçevede başvuruya konu alan:

a)-2872 sayılı Milli Parklar Kanununda sayılan alanlara tesiri olabilecek bir faaliyetse Milli Parklar Daire Başkanlığının görüşü,

b)-4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununda geçen korunan alanlara tesir edebilecek bir faaliyetse Yaban Hayatı Daire Başkanlığına;

c)- Sulak Alanlar Yönetmeliğiyle ilgili ve tescilli sulak alanlara etkisi olabilecek bir faaliyetse Hassas Alanlar Daire Başkanlığına, resmi yazı ile görüş sorulmakta ve gelen görüş doğrultusunda değerlendirme süreci tamamlanmaktadır.

Süre gelen bu uygulama; genel müdürlük içinde birimler arası yazışmalardan kaynaklı bürokrasi yükünün oluşmasına, yine fazla bürokrasiden kaynaklı değerlendirme sürecinin uzamasına, aynı faaliyetin birbirini takip eden süreçlerinde (ön izin, ön lisans, ÇED, imar, vb) değerlendirmelerin farklı birimlerce yapılmasına ve nihai görüşün farklı birimler eliyle oluşturulmasına yol açmaktadır. Yürütülen süreç; alana ilişkin etkin değerlendirme ve raporlama yapılması yanında kurumsal hafızanın oluşmasını da önlemektedir.

Bakanlık merkez teşkilatında 2017 yılı içinde; Doğa koruma Milli Parklar Genel Müdürlüğü bünyesinde sektörel bazda verilen izin ve görüşler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 12: 2017 yılında Genel Müdürlükçe Gerçekleştirilen İzin ve Görüş Verme İşlemleri

İLGİLİ BİRİM	Sektör	Tahsis/ Kesin İzin/ Ön İzin	Kiralama	Muvafakat /Görüş	Görüş Topla mı	İzin Topla mı	2017 Yılı Gerçe kleştir ilen İşlem Sayısı	Bedel li	Bedels iz
Milli Parklar Dairesi Başkanlığı Toplamı	Enerji	0	0	74	766	33	799	6	74
	Maden	0	0	6				0	6
	Sosyal, Turizm Tesisleri	0	0	30				6	31
	Tarım ve Hayvancılık	0	0	14				0	16
	Diğer Sektörler	0	0	642				13	647
Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Toplamı	Enerji	0	0	0	11	94	105	0	0
	Maden	0	0	0				0	0
	Sosyal, Turizm Tesisleri	0	70	0				70	0
	Tarım ve Hayvancılık	0	0	0				0	0
	Diğer Sektörler	0	0	11				3	32
Biyolojik Çeşitlilik Dairesi Başkanlığı Toplamı	Enerji	0	0	3	69	426	495		3
	Maden	0	0	0					
	Sosyal, Turizm Tesisleri	0	0	0					
	Tarım ve Hayvancılık	0	0	0					
	Diğer Sektörler	0	0	66					492
Hassas Alanlar Dairesi Başkanlığı Toplamı	Enerji	29	0	564	1422	0	1422	29	564
	Maden	48	0	16				44	20
	Sosyal, Turizm Tesisleri	2	0	255				2	255
	Tarım ve Hayvancılık	141	0	26				141	26
	Diğer Sektörler	48	0	293				46	295
Yaban Hayatı Dairesi Başkanlığı Toplamı	Enerji	0	0	3	96	0	96	0	3
	Maden	0	0	0				0	0
	Sosyal, Turizm	0	0	0				0	0

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	Tesisleri								
	Tarım ve Hayvancılık	0	0	0				0	0
	Diğer Sektörler	0	0	93				0	93
Doğa Koruma Dairesi Başkanlığı	Enerji	0	0	118	383	0	383	0	118
	Maden	0	0	161				0	161
Toplam	Sosyal, Turizm Tesisleri	0	0	14				0	14
	Tarım ve Hayvancılık	0	0	11				0	11
	Diğer Sektörler	0	0	79				0	79
Toplam Genel Müdürlük	Enerji	29	0	762	2747	553	3300	35	762
	Maden	48	0	183				44	187
	Sosyal, Turizm Tesisleri	2	0	299				78	300
	Tarım ve Hayvancılık	141	0	51				141	53
	Diğer Sektörler	48	0	1184				62	1638
	TOPLAM	268	0	2479				360	2940

5018 sayılı kanunun 55 ve 56 ncı maddelerinde; iç kontrol tanımlanarak idarenin hedeflerine ulaşmasında bir araç olduğu ve idarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlemin kapsamına dahil olduğu belirtilmiştir.

İdarenin faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütmesi ve sağlıklı durum analizi yapılabilmesi için, verilerin veri tabanına aktarılarak derlenmesi, tasnifi, veri tabanının coğrafi bilgi sistemi ile ilgisinin sağlanması gerekmektedir.

Mevzuata uygun olarak birimler arası yazışma trafiğinin ve koordinasyona bağlı bürokrasinin azaltılmasına, alan üzerindeki baskıyı tespiti, verilen izinlerin etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi ile kurumsal hafızanın oluşmasına imkan verecek bir mekanizmanın oluşturulması idarenin belirlenmiş politikalarına, amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasında katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bahse konu bulgu ile alakalı olarak DKMP Genel Müdürlüğü görüş amaçlı gelen yatırım faaliyetleri değerlendirilirken mevzuat ve teknik açılardan inceleme yapılmak üzere ilgili teknik birimlerinden görüş alarak Bakanlık görüşünü oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı DKMP Genel Müdürlüğümüzün Daire Başkanlıkları altında farklı açılardan ele alınmaktadır. Örneğin planlanan faaliyetin yerine göre korunan alanlar açısından Milli Parklar Daire Başkanlığı, Yaban Hayatı Daire Başkanlığı, Hassas Alanlar Daire Başkanlığından mutlak suretle görüş alınmakta, benzer şekilde biyolojik çeşitlilik, tür koruma vb. konularda Yaban Hayatı Daire Başkanlığı ve Biyolojik Çeşitlilik Daire Başkanlıklarının görüşüne ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı hassas durumlarda ise tüm birimlerden görüş temin edilmesi gerekmektedir.

Bakanlığımız Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünce yukarıda bahsi geçen iş, işlem ve süreçlerin takip edilebileceği yazılım programı yapılarak, işlemlerin bir araya toplanması ve kurumsal hafızanın oluşturulması sağlanacaktır. denilmektedir.

Sonuç olarak Biyolojik çeşitliliğin korunması amacıyla DKMP Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer alan Tabiata ve biyolojik çeşitliliğe etkisi olabilecek tüm faaliyetler için görüş ve izin verme işlemlerinde önemli, büyük ölçekli ve çok paydaşlı değerlendirme süreçlerinde hareket kabiliyeti yüksek ve ortak akılla çalışacak bir mekanizmanın oluşturulmadığına ilişkin bulgumuz kamu idaresince de kabul edilmiştir.

Tabiata ve biyolojik çeşitliliğe etkisi olabilecek tüm faaliyetler için görüş ve izin verme işlemlerinin; raporlanmasına imkan verecek şekilde otomasyona dayandırılmaması ve yürütülen iş ve süreçlerden sorumlu teknik birimlerin aynı üst yapı altında toplanmamış olması nedeniyle alana ilişkin etkin değerlendirme ve raporlama yapılamadığı gibi bu uygulamanın kurumsal hafızanın oluşmasına imkan vermediği değerlendirilmektedir.

DKMP Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer alan görüş ve izin verme işlemlerinin idarenin yıllık faaliyet raporlarında ver verilmesi ve izin verme işlemlerini yürüten personelin konularında ihtisas kazanmasının idarenin hedeflerine ulaşmasında katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlara İlişkin Olarak Yapılan Sözleşmelerde Yer Alan;Taşınmazların Sigorta Ettirilmesi İle Bu Alana Gelen Ziyaretçiler İçin Üçüncü Şahıs Mali Sorumluluk Sigortasının Yaptırılmasına İlişkin Hükümlerin Yerine Getirilememesi

Müstecirlere teslim edilen mevcut bina ve tesislerin yangın ve benzeri hasarlara karşı idare adına sigorta ettirme yükümlülüğü ile 2015 yılından itibaren sözleşme konusu “kapı girişi” işletmeciliği olan sözleşmelerde yer alan “Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Mesuliyet Sigortası”

hükümlerinin yerine getirilemediği görülmüştür.

A)- 2015 yılı öncesi bağitlanan sözleşmelerde revizyona gidilerek sözleşme hükmü ile müstecirlere teslim edilen mevcut bina ve tesislerin teslim tarihinden itibaren, yangın ve benzeri hasarlara karşı en geç bir ay içinde idare adına sigorta ettirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Bölge müdürlükleri bazında yapılan incelemelerde;

258 müstecirle yapılan sözleşmelerin 195 inci maddesinde “Sözleşme ile teslim edilen ve yapı kullanım izin belgesine sahip olan mevcut bina ve tesisleri, teslim tarihinden itibaren, yangın ve benzeri hasarlara karşı en geç bir ay içinde idare adına sigorta ettirmek” hükmüne yer verilmiştir. Uygulamada sözkonusu maddeye ilişkin olarak yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı 31 iken, yükümlülüğü yerine getiremeyen müstecir sayısı 152 dir.

Sözleşmelerde var olan bu hükmün uygulanma oranı tüm bölge müdürlüklerinde ortalama %16 dır. (tesis yapımı devam eden işletmelerin varlığı nedeniyle rakamlar toplamı uyumlu değildir.)

B) - 2015 yılından itibaren sözleşme konusu “kapı girişi” işletmeciliği olan sözleşmelere de “Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Mesuliyet Sigortası” başlığı ile “Sözleşme konusunu oluşturan saha, yapı ve tesislere gelen ve alanlarda aktivitelerde bulunan ziyaretçilerin başlarına gelebilecek risklere karşı teslim tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Mesuliyet Sigortası yaptırılacaktır.” hükmü getirilmiştir. Sözleşmesinde bu maddeye yer verilen müstecir sayısı 124 iken bu yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı 13, yükümlülüğü yerine getirmeyen müstecir sayısı 109 dur. Sözleşmelerde var olan bu hükmün uygulanma oranı tüm bölge müdürlüklerinde ortalama %10 dur.

Sonuç olarak müstecirlere teslim edilen mevcut bina ve tesislerin yangın ve benzeri hasarlara karşı idare adına sigorta ettirme yükümlülüğü ülke genelinde %84 oranında, sözleşme konusunu oluşturan saha, yapı ve tesislere gelen ve alanlarda aktivitelerde bulunan ziyaretçilerin ölmesi, yaralanması veya sağlığının bozulması, malların zarar görmesi nedeniyle bu şahısların tazminat talepleri ile doğacak hukuki sorumluluğu sigorta mevzuatında da yer bulan genel şartlar ve özel şartlar kapsamında güvence altına alan “Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Mesuliyet Sigortası” yükümlülüğü ise %90 oranında gerçekleştirilememiştir.

Bakanlığın sözleşmelerde yer alan bu hükümlerin uygulanmasını sağlaması açısından tedbir alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 13: Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardaki Sigorta İle İlgili Yükümlülüğün Yerine Getirilip Getirilmediğine Yönelik Tablo

Bölge Müdürlüğü	Müstecir Toplam Sayısı	Sözleşmesinde bu madde yer alan müstecir sayısı		Sözleşme ile teslim edilen ve yapı kullanım izin belgesine sahip olan mevcut bina ve tesisleri, teslim tarihinden itibaren, yangın ve benzeri hasarlara karşı en geç bir ay içinde İdare adına sigorta ettirmek		Sözleşme konusunu oluşturan saha, yapı ve tesislere gelen ve alanlarda aktivitelerde bulunan ziyaretçilerin başlarına gelebilecek risklere karşı teslim tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Mesuliyet Sigortası yaptırılacaktır			
		Sözleşmesinde bu madde yer alan müstecir sayısı	Yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı	Oransal olarak Yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı	Yükümlülüğü yerine getirmeyen müstecir sayısı	Sözleşmesinde bu madde yer alan müstecir sayısı	Yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı	Oransal olarak Yükümlülüğü yerine getiren müstecir sayısı	Yükümlülüğü yerine getirmeyen müstecir sayısı
1 – İstanbul	25	23	7	0,30	16	13	0	0,00	13
2 – Bursa	47	33	4	0,12	17	24	1	0,04	21
3 – Şanlıurfa	9	6	0	0,00	6	6	0	0,00	6
4 – Manisa	29	10	4	0,40	6	8	2	0,25	6
5 - Afyonkarahisar	4	3	0	0,00	3	4	0	0,00	4
6 – Burdur	32	20	2	0,10	18	12	3	0,25	9
7 – Adana	12	12	4	0,33	8	6	3	0,50	3
8 – Konya	5	3	1	0,33	2	1	1	1,00	0
9 – Ankara	33	33	6	0,18	27	24	3	0,13	21
10 – Sinop	10	8	1	0,13	7	0	0	0,00	0
11 - Samsun	12	9	0	0,00	9	6	0	0,00	6
12 – Rize	33	30	1	0,03	29	16	0	0,00	16
13 – Erzurum	1	1	0	0,00	1	1	0	0,00	1
14 – Van	0	0	0		0	0	0	0,00	0
15 - Malatya	6	4	1	0,25	3	3	0	0,00	3
T O P L A M	258	195	31	0,16	152	124	13	0,10	109

Kamu idaresi cevabında; “Sözleşmelerde iki türlü sigorta yükümlülüğü yer almaktadır. Bunlardan birincisi taşınmazların sigorta ettirilmesi diğeri ise bu alana gelen ziyaretçilere yönelik Üçüncü şahıs mali sorumluluk sigortasının yaptırılmasıdır.

1-) Tesislerin sigorta yaptırılmamasında gerekçelerin bir bölümünün yapı ve tesislerin taşınmaz kayıtları bulunmamasına bağlı olarak mali değerlerinin belirsizliği ve buna bağlı olarak risklerinin belirlenememesinden kaynaklanmakta, bir bölümünün ise mahallindeki sigorta şirketlerinin korunan alanlardaki yapı ve tesislerin risk oranını yüksek görmesi sebebiyle sigorta yapmamaları veya yüksek sigorta maliyet bedellerinin ortaya çıkartılmasıdır. Bu kapsamda öncelikle Bakanlığımızca bahse konu taşınmazların sigorta ettirilmesine yönelik kamu zararına yol açmamak maksadıyla mali boyutu ve risk değerlendirilmesi sonucuna göre işlem tesis edilecektir.

2-) Üçüncü Şahıs Mali Sorumluluk Sigortası ile ilgili olarak ise, sigorta mevzuatında yer almasına rağmen uygulamada pek fazla kullanılmadığı için mahallindeki sigorta şirketleri tarafından uygulanmasındaki belirsizlikler, korunan alanların doğal ve açık alanlar olması, risklerin belirsizliği gibi gerekçeler ile yapılmamaktadır.

Türkiye Sigortalar Birliği ile bu konuda yapılan görüşmelerde Üçüncü Şahıs Mali Sorumluluk Sigortasında poliçenin muhatabının Bakanlık olması, risklerin ve risklere karşı ödenecek tazminatların belirlenmesi durumunda giriş ücretlerine ilave edilecek cüzi bir ücret ile bu işlem tesis edilebileceği yönünde görüş belirtilmiştir. Ancak söz konusu alanların özel hukuk sözleşmeleri kapsamında üçüncü kişiler ile işletilen alanları da kapsamaması, üçüncü kişilerin hatasından kaynaklanabilecek olumsuzlukların ve risklerinin hususları değerlendirilecek olup çıkan sonuca göre işlem tesis edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Müstecirlerle yapılan kira Sözleşmelerinde; Taşınmazların sigorta ettirilmesi ile alana gelen ziyaretçilere yönelik “Üçüncü şahıs mali sorumluluk sigortasının” yaptırılmasına ilişkin olarak işletmecilerin iki türlü sigorta yükümlülüğüne yer verilmiştir. Bu Sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesinin işletmecilerce sağlanamadığına dair bulgumuz Kamu idaresi cevabında kabul edilmektedir.

Söz konusu korunan alanların; özel hukuk sözleşmeleri kapsamında üçüncü kişiler ile işletilen alanları da kapsamaması, üçüncü kişilerin hatasından kaynaklanabilecek olumsuzlukların risklerinde Türkiye Sigortalar Birliğinin muhatabının Bakanlık olması halinde işlem tesis edilmesi mümkün olacağı kurum cevabında belirtildiğinden konunun bakanlıkça değerlendirilerek sözleşme hükümlerinin bu yönde revize edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Korunan Alanlarda Yaban Hayatının Tespiti Amacıyla Her Yıl Gerçekleştirilen Envanter Çalışmalarının Taşra Teşkilatlarında Yeterli Sayıda Uzman Meslek Grubu Personel Olmaması Dolayısıyla Yöre Halkıyla İşbirliği Yapılarak Gerçekleştirilmesi

Yaban hayatının korunması ve devamlılığının sağlanması görevi bakanlığın görevleri arasında yer almakta olup bu görev DKMP Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Taşra teşkilatında yapılan denetimlerde bu görevi yerine getirecek veteriner hekim ya da biyoloji, zooloji ve av ve yaban hayatı alanlarında eğitim almış uzman yeterli sayıda personelin mevcut olmadığı görülmüştür.

Bakanlık bünyesinde 11 adet “üretim istasyonu”, 7 adet “kurtarma ve rehabilitasyon merkezi” mevcuttur. Diğer yandan sahipsiz sokak hayvanları, güçten düşmüş yük hayvanları, ev ve süs hayvanları, kontrollü hayvanlar, av hayvanları, ülkemiz doğasındaki yabani hayvanlar, yurtdışından ithal edilen yabani hayvanlar, ülkemiz üzerinden göç eden yabani hayvanlar gibi canlıların tamamının korunması görevi de DKMP Genel Müdürlüğü'nündür.

Koruma görevi kapsamının bu kadar geniş olmasına karşılık Personel Dairesi Başkanlığından alınan bilgilere göre Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında toplam 39 adet veteriner hekim ve 58 adet biyolog ve az sayıda av yaban hayatı teknikeri istihdam edilmektedir. Yeterli sayıda uzman personel bulunmaması nedeniyle de Bakanlık tarafından her yıl gerçekleştirilen yaban hayatı envanter çalışmaları yöre halkıyla işbirliği yapılmak suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Ancak ne var ki yaban hayvanının görülmesi, gözlemlenmesi, türlerin bireysel ayrımlarının (tür, cins, yaş, ırk, cinsiyet) yapılması, sağlık kontrolleri ve tedavisinin yapılması, yaşam alanlarının belirlenmesi, halka ya da markalama ile kayıt altına alınarak tekrar doğaya kazandırılması gibi işlemlerin gerçekleştirilmesi mesleki uzmanlık gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle de veteriner hekimliği, biyoloji, zooloji ve av ve yaban hayatı eğitimi almış meslek gruplarının hayvanın bulunduğu yerde görev yapması zorunluluktur.

Ülkemiz zengin bir yaban hayatı varlığına sahip olmasından ötürü DKMP Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında önemli ve büyük paya sahip olan yaban hayatı çalışmalarının hayvanlarla ilgili kısımlarında tekniğine ve kuralına uygun yöntemlerle sağlıklı bir şekilde faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kurum bünyesinde daha fazla sayıda veteriner

hekimliği, biyoloji, zooloji (ornitoloji, mammoloji, entamoloji, herpetoloji, acaroloji gibi) ve av ve yaban hayatı eğitimi almış meslek gruplarının görev yapması gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle de ülke genelinde yaban hayvanları envanter çalışmalarının uzman ekipler tarafından yapılması, yaygınlaştırılması, elde edilen verilerin ekosistem tabanlı çok amaçlı planlama kapsamında kullanımının sağlanması, biyoçeşitliliğimizin korunması ve gelecek nesillere zengin ve sağlıklı yaban hayatı aktarılması, insanlığın devamı ve doğanın dengesi için gereklidir.

Diğer yandan idarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlemleri iç kontrol sistemine dahildir. İç kontrol ise risk esaslı bir yaklaşımla, idarelerin yasal ve idari yapılarını, personel ve mali durumları gibi kendine özgü koşulları dikkate alınmasını gerektirir.

Kontrol ortamı standartları gereğince personel yetersizliği, geçici veya sürekli olarak görevden ayrılma gibi nedenlere karşı faaliyetlerin sürekliliğini etkileyen durumlarda; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalarına ve mevzuata uygun olarak; idarenin faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini teminen tedbir alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sürdürülebilir kullanımına yönelik olarak korunan alanların en etkin ve verimli şekilde yönetiminin sağlanması maksadıyla personel eksikliğinin giderilmesi için standart kadro çalışması yapılmış olup 2017 yılı içerisinde Bakanlığımız Personel Dairesi Başkanlığı aracılığı ile Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı ile resmi yazışma yapılmış ve uzman personel talebinde bulunulmuştur, bunun yanında mevcut personelin yetiştirilmesi, bilgilerinin tazelenmesi amacıyla hizmet içi eğitimler düzenlenmektedir. Ayrıca korunan alanlarda yönetsel faaliyetlerin düzenlenmesi için gerekli çalışmalar yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Yaban hayatı çalışmalarının hayvanlarla ilgili kısımlarında tekniğine ve kuralına uygun yöntemlerle sağlıklı bir şekilde faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kurum bünyesinde yeterli sayıda personel olmadığına dair bulgumuz kamu idaresi cevabında kabul edilerek bu alanda yönetsel faaliyetlerin düzenlenmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmektedir.

İdarenin faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi açısından ülke genelinde yaban hayvanları envanter çalışmalarının uzman ekipler tarafından yapılması, yaygınlaştırılması, elde edilen verilerin ekosistem tabanlı çok amaçlı planlama kapsamında

kullanımının sağlanması, biyoçeşitliliğin korunması ve gelecek nesillere zengin ve sağlıklı yaban hayatı aktarılması, insanlığın devamı ve doğanın dengesi için gerekli olduğundan bu alandaki personel eksikliğinin giderilerek standart kadro uygulamasının hayata geçirilmesinin yanında taşra teşkilatının çalışmalarında teknik kapasitesinin artırılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Av Turizmi Faaliyetlerinde Verilerin Sağlıklı Tutulmasını Sağlayacak ve Personelin Hata Yapma Riskini Düşürecek Kontrollerin Bulunmaması

Taşrada uygulanmakta olan av turizmi faaliyetlerine ilişkin olarak faaliyet sonuçlarının merkezde rasyonel değerlendirilmesi ve personelin hata yapma riskini düşürecek kontroller kurulmasını temin için verilerin sağlıklı tutulmasını sağlayacak, kurumsal hafıza oluşmasına imkan verecek bir sistem ihtiyacı bulunduğu görülmüştür.

Av turizmi kapsamında avına izin verilen türler ve bu türlere ait avlanma kotaları yabancı, yerli, yerel ve diplomatik avcı kotalar olmak üzere her av yılı (1 Nisan20xx - 31 Mart 20xx) için Bakanlıkça belirlenmekte ve belirlenen kurallar doğrultusunda da av organizasyonları düzenlenmektedir.

Yerli ve yerel avcı kotaları Genel Müdürlükçe avcılara tahsis edilmektedir. Yabancı avcı kotaları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 29 uncu maddesinin (a) fıkrasına göre ihale edilmekte ve ihaleye Av Turizmi İzin Belgesi almış firmalar katılmaktadır.

İhale ilanına bölge müdürlüğünün bulunduğu il ile ilgili şube müdürlüğünün olduğu illerde çıkmaktadır. Her bölge müdürlüğünün görev alanındaki illerin ihaleleri; bölge müdürlüğünün bulunduğu ilde yapıldığından kişilerin buldukları mahal haricindeki satışları (ilan ve ihale açısından) takip edememeleri katılımı zorlaştırmaktadır.

2017-2018 av yılı turizmi gelirlerinden toplam 3.332.755,93 TL'lik gelir elde edilmiştir. Detayı aşağıda tabloda gösterildiği üzere 2017-2018 av yılı turizmi ihaleleri sonucunda elde edilen gelir ise 2.779.676,43TL dir.

Tablo 14:2017-2018 Av Yılı Turizmi İhale Sonuçları Tablosu

Yaban keçisi	1.715.247,99
Çengel Boynuzlu Dağ keçisi	86.848,00
Kızıl Geyik	454.654,00
Ceylan	22.606,44
Melez yaban keçisi	84.960,00
Anadolu yaban koyunu	415.360,00
TOPLAM	2.779.676,43

Ancak; il şube müdürlüklerinde; av turizmi kapsamındaki av organizasyonları öncesi ve sonrası düzenlenen matbu evrakların sağlıklı düzenlenmediği, alınan ücretlerin kontrolünün ve takibinin sağlıklı yapılamadığı, ücretlendirmelerde ise ödemeleri yerli avcıların il şube müdürlüklerinin döner sermaye hesaplarına havale yoluyla yaptığı, yapılan ihale sonuçlarına istinaden acentelerden ise sağlanan gelirin mayıs-haziran aylarında mali yılın son dönemine gelecek şekilde 3 taksit halinde tahsil edilmesi nedeniyle kontrolün sağlanamadığı, arşivleme ve av organizasyonları sonuçları ile 4915 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi gereği av organizasyonları avlama ücretlerinden aktarılan katılım paylarının kontrolünün ve takibinin yapılamadığı görülmüştür.

Bu nedenle; tüm av turizmi verilerinin sağlıklı tutulmasını sağlayacak kurumsal hafıza oluşmasına imkan verecek bir sistem ihtiyacı bulunmaktadır.

Taşrada uygulanmakta olan bu faaliyetlerin sonuçlarının merkezde rasyonel değerlendirilmesi ve gelecekte uygulanacak politikaların planlanması ve uygulanması kayıtların sağlıklı tutulmasına bağlıdır.

Av turizmi faaliyetleri; Kültür ve Turizm Bakanlığı, Kamu İhale Kurumu, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ziraat Bankası gibi kurumlarla irtibatlıdır. Bu nedenle yabancı turist avcılar için geçici avcılık belgesi düzenlenmesi, yabancı avcılar için özel avlanma izin belgesi başvuru formu doldurularak başvurunun yapılması, belge teyidi yapılabilmesi, il seçimi, avlak seçimi ve tür seçiminin sistem üzerinden yapılması yönüyle alana sağlanacak teknolojik desteğin av turizmine olan ilgiyi, rekabeti ve katılımı artıracak düşünülmemektedir. Bu nedenle idarenin personelin hata yapma riskini düşürecek kontroller kurması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Av Turizmi Bilgi Sisteminin oluşturulması için Bakanlığımızca gerekli çalışmalara başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Av Turizmi Bilgi Sisteminin oluşturulacağı

belirtilerek bulgumuzda yer verdiğimiz hususlar kabul edilmektedir.

Taşrada uygulanmakta olan Av turizmi faaliyetlerinin sonuçlarının merkezde rasyonel değerlendirilmesinde ve gelecekte uygulanacak politikaların belirlenmesinde, planlanmasında ve uygulanmasında Av Turizmi verilerinin sağlıklı tutularak personelin hata yapma riskini düşürecek kontroller kurması, raporlama ve analiz yapılmasına imkan vererek bu alanda Kurumsal hafıza oluşması için gerekli tedbirleri almasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Yöre Halkının Kaynak Değerlerine Sahip Çıkması ve Kırsal Kalkınmaya Destek Olması Açısından Av Turizminin Önemli Bir Araç Olması

Bilinçli ve belli bir eğitime dayanarak doğaya zarar vermeden yapılan, sadece olgunluğa erimiş hayvanların avlanması olan av turizmi; usulsüz, kaçak avlanmanın önüne geçilmesi ile sürdürülebilir avcılık bilincinin yaygınlaşması ve yerleşmesinde doğal hayatın korunmasını sağlayan önemli bir araçtır. Yaban hayatı kaynaklarının varlığından oluşan katma değerden kırsal kalkınma desteği sağlanması yönüyle de önem arz etmektedir.

Av turizmi ulusal mevzuatımızın yanı sıra uluslararası sözleşmelerdeki hükümler çerçevesinde Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nce belirlenen esaslar dahilinde yürütülmekte ve av turizmine açılacak avlaklar, ülkemizin av hayvanı potansiyeli dikkate alınarak, tespit ve ilan edilmektedir.

Doğal kaynakların turizm amaçlı sürdürülebilir kullanımını sağlayan av turizmi, avcılarının sürekli yaşadıkları yer dışındaki bir bölge veya ülkede avlanmak, dinlenmek ve spor yapmak amacı ile başka özellikteki yaşama biçimlerini görmek için gittiği ülke ve bölge ekonomisine önemli katkılar sağlayan bir kaynaktır.

Yöre insanların korumadaki katkısının önemi nedeniyle kaynak değerlerine sahip çıkmasının sağlanması kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan köy ve belde halkının yeterli faydayı görebilmesine, yaban hayatı kaynaklarının varlığından oluşan katma değerden azami ölçüde yararlandırılmasına bağlıdır.

Av turizmi yapılan yörelerde; ikincil mevzuat çerçevesinde yerli ve yabancı turist avcılarını yöre halkının hizmetlerinden yararlanmaktadır. Örnek avlak işletmecileri, tescil edilen örnek avlakların büyüklüğüne ve özelliğine göre koruma hizmeti için avlanma planı doğrultusunda belirlenen sayıda yöre insanlarından personel istihdam etmektedir. Av

organizasyonu yapan acenteler de genellikle kırsal yörelerde yaşayan vatandaşları çalıştırmaktadır. Bazı yerleşim birimlerinde köy konakları, avcılarının hizmetine sunulmaktadır. Konaklama ücreti ile birlikte, yemek yapan yöre kadınlarına da katkı sağlanmaktadır. Kanun kapsamında avlak planlamasının gereği olan envanter çalışmalarında, avlak civarındaki avcılık bilgisine sahip yöre halkından yararlanılmaktadır.

Diğer taraftan 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 4 üncü maddesi ile Yaban Hayatı Koruma ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmeliğin" 12 nci maddesi kapsamında, yaban hayatı koruma ve yaban hayatı geliştirme sahalarında mülki alanı bulunan belde belediyesi ve köy tüzel kişiliklerinden bu sahaların korunması amacıyla yapılan koruma hizmeti satın alınmasıyla istihdama katkı sağlanmaktadır. Sağlanan av turizmi gelirlerinden yaban hayatı koruma ve yaban hayatı geliştirme sahalarında mülki alanı bulunan belde belediyesi ve köy tüzel kişiliklerinden, ilçe belediyelerinden koruma, üretim, bakım ve avcılığın düzenlenmesi amacıyla yaptığı işbirliği protokolü çerçevesinde yerleşim birimlerine pay ödenmektedir.

Tablo 15: 2017 Yılı İşletme Bazlı Av Turizmi Gelirleri

<i>İşletme</i>	<i>Av Turizmi Gelirleri</i>	<i>İşletme</i>	<i>Av Turizmi Gelirleri</i>
Adana	177.394,99	Mersin	381.442,22
Adıyaman	140.299,58	Kars	4.924,21
Afyon	39.489,45	Kastamonu	60.177,07
Amasya	20.863,12	Kayseri	56.389,27
Ankara	110.144,10	Konya	329.591,74
Antalya	596.869,73	Kütahya	10.792,38
Artvin	115.760,08	Kahramanmaraş	14.906,78
Aydın	9.586,04	Muğla	310.023,27
Bilecik	6.750,00	Niğde	91.873,70
Bingöl	49.622,17	Rize	24.952,00
Bolu	25.236,73	Sinop	18.538,98
Burdur	6.906,78	Sivas	26.292,20
Çanakkale	31.990,98	Tokat	14.562,39
Çankırı	5.821,47	Tunceli	32.386,94
Çorum	24.857,22	Şanlıurfa	23.717,88
Denizli	47.038,55	Yozgat	169,5
Erzincan	19.730,90	Zonguldak	7.156,42
Erzurum	16.005,35	Karaman	29.702,91
Eskişehir	322.762,68	Kırıkkale	7.201,38
Giresun	75.049,05	Bartın	2.091,11
Gümüşhane	2.465,93	Karabük	1.610,19
Hatay	12.292,40	Osmaniye	63,56
Isparta	27.252,53	TOPLAM	3.332.755,93

Coğrafi konumu, zengin bitki örtüsü ve zengin av ve yaban hayatı gibi olumlu özelliklere sahip olan ülkemizde kaçak ve bilinçsiz avcılığın önlenmesi, koruma-kullanma ilkesi doğrultusunda doğal kaynakların sürdürülmesi için av turizmi önem arz etmektedir.

Av ve yaban hayatının geniş mevzuata sahip olması ve mevzuat hükümlerinin sağlıklı olarak uygulanması yanında av organizasyonları; bakanlık personeli eşliğinde/ gözetiminde/denetiminde yapıldığından bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında yeterli sayıda ve nitelikte personel görevlendirilmesini gerektirmektedir. Kırsal kalkınmaya verilen destek ve av kaynaklarının milli ekonomimize faydalı olacak şekilde değerlendirilmesi için av turizminin önemli bir araç .olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Bakanlığımız bu önemin farkında olarak çalışmalarını sürdürmekte yöre halkının kaynak değerlerine sahip çıkması maksadıyla onlarla işbirliğini her geçen gün arttırmaktadır. Elde edilen gelirlerden %80'lere varan oranlarda yöre halkına kaynak aktarılmaktadır.*

Ana konusu ekosistemlere zarar vermeden yaban hayatı kaynaklarının akıllı hasadı olan av turizmiyle ilgili kurum personelinin yanı sıra acente temsilcileri için yapılan eğitimlerde; biyolojik çeşitlilik ve yaban hayatı kaynak değerleri, mevzuat, trofe, ücretlendirme, kurallar ve esaslar ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yürütülmektedir. Aynı zamanda TÜRSAB'la yapılan sektörlerle işbirliği toplantılarında sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulmaktadır.

Yaban hayatının korunmasına yöre halkının desteğinin artırılması için aktarılan ödeneklerin ne maksatla kullanıldığı da takip edilmektedir. Aktarılan ödenek miktarı ile de ilişkili olarak sahada bekçi çalıştırılmasından korumada işbirliğine kadar birçok alanda denetimler yapılmakta ve bir sonraki yıl destek verilip verilmemesi karara bağlanmaktadır. Avcılık dışında gibi görülen ancak köyün ve köylünün genelini ilgilendiren (köprü, yol vb) sorunların hal edilmesi ve bunun kaynağının dağdaki yaban hayatı olduğunun bilinmesi yerel halkın yaban hayatına bakışını güçlendirmiş; onun değerinin bilinmesine kendilerinin bu değerden bir payları olduğuna inanmalarını sağlamıştır.

Ekonomik ve sosyal doku itibariyle oldukça heterojen bir yapıda olan Anadolu'da her yörenin işbirliğine katkı tepkisi farklı olmaktadır. Bakanlığımız bu farklılıkları göz önünde bulundurarak yaban hayatının korunması ve sürdürülebilir kullanılması için gerekli tedbirleri

almaya devam etmektedir.

Diğer taraftan taşra teşkilatını güçlendirmek maksadıyla personel eksikliğinin giderilmesi için standart kadro çalışması yapılmış olup 2017 yılı içerisinde Bakanlığımız Personel Dairesi Başkanlığı aracılığı ile Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı ile resmi yazışma yapılmıştır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; bulgumuzda yer verdiğimiz hususları kabul ederek taşra teşkilatını güçlendirmek maksadıyla personel eksikliğinin giderilmesi için standart kadro çalışması yaptığını ancak sonuçlanmadığı belirtilmektedir.

Av organizasyonlarının; bakanlık personeli eşliğinde/ gözetiminde/denetiminde yapılmasından ötürü bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında sayısal ve niteliksel olarak personel eksikliğinin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan köy ve belde halkının yaban hayatını korumadaki katkısı nedeniyle kaynak değerlerine sahip çıkmasının sağlanması ve desteğinin artırılması için yaban hayatı kaynaklarının varlığından oluşan katma değerden yöre halkının azami ölçüde yararlandırılarak yeterli faydayı görebilmesinin sağlanması doğal kaynakların sürdürülebilirliği, Kaçak ve bilinçsiz avcılığın önlenmesi için gerekli olduğu düşünülmektedir.

Bu nedenle;

a)-Sağlanan av turizmi gelirlerinden yaban hayatı koruma ve yaban hayatı geliştirme sahalarında mülki alanı bulunan belde belediyesi ve köy tüzel kişiliklerinden, ilçe belediyelerinden koruma, üretim, bakım ve avcılığın düzenlenmesi amacıyla yaptığı işbirliği protokolü çerçevesinde yerleşim birimlerine pay ödenmektedir. Ancak; 5216 ve 6360 sayılı kanunlar kapsamında 30 büyükşehir kuruluşunun gerçekleştirilmesi, büyükşehirlerde köy tüzel kişilikleri kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi sonucunda Tüzel kişiliği kalkan büyükşehirlerdeki köylerle korumada işbirliği yapılması ve yapılan bu işbirliği karşılığında köylere (mahallelere) pay aktarılması mümkün olamamaktadır. O yörelerde yaşayan halkın korumada desteğinin alınması varsa da artırılması için mevzuatın gözden geçirilerek köy tüzel kişilikleri kaldırılarak köyleri mahalleye dönüştürülen yöre halkının Yaban hayatı kaynaklarının varlığından yeterli faydayı görebilmesinin ve av turizmi gelirlerinden katkı payı almasının sağlanmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

b)- Yaban hayatı ve hayvanlarının korunması karşılığı olarak sağlanan katkının sonuçlarının etki analizine imkan verecek değerlendirilmesinin yapılmasını temin etmek üzere katkı payı olarak yapılan ödemenin söz konusu amaca uygun ve doğru yerde kullanılıp kullanılmadığının idarece takibinin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

c)- Yaban hayatı kaynaklarının varlığından oluşan katma değerden kırsal kalkınma desteği sağlanması önem arz ettiğinden; Av turizmine ilgi ve uygulama çeşitliliğinin artırılmasının temini için çalışmalar yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 9: Sürdürülebilir Kullanımına Yönelik Olarak Korunan Alanların En Etkin ve Verimli Şekilde Yönetiminin Sağlanması

Ulusal değer olan korunan alanların kültürel ve doğal dokusunun, kaynak değerlerinin korunması, geliştirilmesi gelecek kuşaklara aktarılması ve kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına yönelik olarak yönetiminin en etkin ve verimli şekilde sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle öncelikli korunan alanlarda; mevzuata aykırı yapılaşmanın önlenmesi, tespiti, giderilmesi ile ilgili tedbirlerin alınması, denetim ve kontrol, planlama, uygulama gibi hizmet ve faaliyetlerin daha etkin ve verimli yerine getirilebilmesinde farklı disiplinlerden yeterince elemanlara yer verilerek yönetilmesine ihtiyaç duyulduğu görülmüştür.

645 sayılı KHK'nın 8 inci maddesiyle milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların tespiti, bunlardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tescil edilenlerin korunması, geliştirilmesi, tanıtılması, yönetilmesi, işletilmesi ve işlettilmesi ile ilgili işleri yürütmek ve denetlemek; 2873 sayılı Millî Parklar Kanunu ile verilen görevleri yürütmekle Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

Denetim ve kontrol, planlama, uygulama gibi faaliyetlerin sağlıklı yerine getirilebilmesinde öncelikli korunan alanlardan olan milli parkların gelecek kuşaklara aktarılması, kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına yönelik çalışmaların yapılması ve yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi önem arz etmektedir. Korunan alanlar çoğunlukla bölge müdürlüklerine bağlı il şube müdürlükleri aracılığı ile sorumlu şeflikler eliyle yönetilmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Taşra Teşkilatının Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usûl Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 12 nci maddesinde millî park müdürlüğünün görevleri; aynı yönetmeliğin 12/A Maddesinde ise İl Şube Müdürlüklerine bağlı Şefliklerin görevleri;

sıralanmıştır.

Hali hazırda parçalı ve karmaşık yapısı olan bazı milli parkların sorumlu şeflikler eliyle yönetimi ve denetimi sağlanmaktadır. personel sayısı, araç gereç yetersizliği ve alanların şube müdürlüklerine uzaklığı yanında birden fazla ilde yer alan milli parkların farklı illerdeki bölümleri için ayrı ayrı şubelerden personel görevlendirilmesi koşulları birlikte değerlendirildiğinde İl Şube Müdürlüklerinin görevlerinin fazla ve görev alanının geniş olması, alanı kontrol edecek idari ve teknik personelin sayılarının yetersiz kalması, sahada fiilen görev yapan memurların yaş ortalamasının yüksek ve sayılarının az olması nedeniyle alanın etkin yönetiminde, izleme, denetleme ve değerlendirmesinde zaafiyet oluşturduğu değerlendirilmektedir.

İdarenin bütün birimlerindeki mali ve mali olmayan her türlü faaliyet, karar ve işlemler iç kontrol sistemine dahildir. Risk esaslı bir yaklaşımla, idarelerin yasal ve idari yapıları ile personel ve mali durumları gibi kendine özgü koşulları iç kontrol çerçevesinde dikkate alması gerekmektedir. Sınırları birden fazla ili kapsayan milli parklar ile parçalı ve karmaşık yapısı olan milli parklar bu kapsamda değerlendirilerek aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 16: Sınırları Birden Fazla İli kapsayan Milli Parklar

Tablo 27: Sınırları Birden Fazla İli kapsayan Milli Parklar

Bölge Müdürlüğü	İli	İlçesi	Korunan Alan Adı	İldeki Alan (ha)	Toplam Alan (ha)	İlan Tarihi	Revizyon	Plan Tarihi
13-(Erzurum)	Erzurum	Şenkaya	Sarıkamuş-Allahnekeber Dağları Milli Parkı (Kars)	103.450	225.199	19.10.2004	UDGP	21.12.2012
13-(Erzurum)	Kars	Sarıkamuş, Selim	Sarıkamuş-Allahnekeber Dağları Milli Parkı (Erzurum)	121.749	225.199	19.10.2004	UDGP	21.12.2012
13-(Erzurum)	Ağrı	Doğubeyazıt	Ağrı Dağı Milli Parkı (Ortak-İğdır)	446.148	880.148	17.11.2004	UDGP	06.03.2015
13-(Erzurum)	İğdır	Merkez, Aralık	Ağrı Dağı Milli Parkı (Ortak-Ağrı)	434.000	880.148	17.11.2004	UDGP	06.03.2015
7-(Adana)	Adana	Aladağ	Aladağlar Milli Parkı (Ortak-Adana)	137.600	550.644	21.04.1995	UDGP	05.12.2016
7-(Adana)	Kayseri	Yahyalı	Aladağlar Milli Parkı (Ortak-Kayseri)	189.594	550.644	21.04.1995	UDGP	05.12.2016
7-(Adana)	Niğde	Çamardı	Aladağlar Milli Parkı (Ortak-Niğde)	223.450	550.644	21.04.1995	UDGP	05.12.2016
3-(Şanlıurfa)	Adıyaman	Kahta	Nemrut Dağı Milli Parkı (Ortak-Adıyaman)	130.593	138.273	07.12.1988	UDGP	17.11.2009
15-(Malatya)	Malatya	Pötürge	Nemrut Dağı Milli Parkı (Ortak-Malatya)	7.680	138.273	07.12.1988	UDGP	17.11.2009

Tablo 17: Öncelikli Korunan Alanlardan Parçalı ve Karmaşık Yapısı Olan Milli Parklar

Bölge/Müdürlüğü	İli	İlçesi	Korunan Alan Adı	Toplam Büyüklük (da)	İlan Tarihi	Plan Türü	Plan Tarihi
9- (Ankara)	Ankara	Kızılcahamam	Soğuksu Milli Parkı	11.863	19.02.1959	UDGP	14.11.2008
2- (Bursa)	Balıkesir	Bandırma	Kuşçennet Milli Parkı	170.584	27.07.1959	UDGP	Çalışma devam ediyor
6- (Burdur)	Antalya	Manavgat	Köprülü Kanyon Milli Parkı	357.192	12.12.1973	UDGP	30.05.2014
8- (Konya)	Neveşehir	Merkez - Ürgüp - Avanos	Göreme Tarihi Milli Parkı	96.137	25.11.1986	UDGP	08.03.2013
12- (Rize)	Trabzon	Maçka	Alındere Vadisi Milli Parkı	44.677	09.09.1987	UDGP	17.04.2014
8- (Konya)	Konya	Beyşehir - Hüyük	Beyşehir Gölü Milli Parkı	868.551	11.01.1993	UDGP	23.09.2008(Mahkeme tarafından iptal edilen plan bölge müdürlüğü tarafından tekrar hazırlanmaktadır)
6- (Burdur)	Isparta	Yenişarbademli Şarkıkaraağaç	Kızıldağ Milli Parkı	551.059	09.05.1969	UDGP Revizyon Planı	17.09.2012
2- (Bursa)	Balıkesir	Edremit	Kazdağı Milli Parkı	209.348	17.04.1994	UDGP	17.06.1995

Milli park sınırları içinde UDGP çerçevesinde yapılacak olan tesislerin işletilmesi ve işlettirilmesi, izin irtifak iş ve işlemlerinin yürütülmesi, bu sahaların denetiminin yapılması ve mülkiyetle ilgili konuların takip edilmesi, gerekli taşınmazların tahsisi ve kamulaştırılması, kiralanması ve intifa hakkı teminine ilişkin iş ve işlemlerin yapılması, milli parklardaki mevzuata aykırı yapılaşmanın önlenmesi, tespiti ve giderilmesi ile ilgili tedbirlerin alınması, planlama, uygulama, proje denetim yapım onarımı gibi faaliyetlerin sağlıklı yerine getirilebilmesinin idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalarına ve mevzuata uygun olarak; etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini teminen tedbir alınması gerektiği düşünülmektedir.

Bakanlığın vizyonu, misyonu, koruma hedefleri açısından; korunan alanların kültürel ve doğal dokusunun, kaynak değerlerinin korunması, geliştirilmesi gelecek kuşaklara aktarılması ve kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına yönelik olarak yönetiminde etkinliğin, verimliliğin sağlanabilmesi için parçalı ve karmaşık yapısı olan milli parkların yönetsel olarak güçlendirilme ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sürdürülebilir kullanımına yönelik olarak korunan alanların en etkin ve verimli şekilde yönetiminin sağlanması maksadıyla personel eksikliğinin giderilmesi için standart kadro çalışması yapılmış olup 2017 yılı içerisinde Bakanlığımız Personel Dairesi Başkanlığı aracılığı ile Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı ile resmi yazışma yapılmıştır Ayrıca yönetsel faaliyetlerin düzenlenmesi için gerekli çalışmalar yapılacaktır. ”. denilmektedir.

Sonuç olarak İdarece verilen cevapta bulgumuz kabul edilerek, Bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda yönetsel faaliyetlerin düzenlenmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir. Bakanlığın sorumluluk alanında yer alan Milli parkların kaynak değerlerinin korunması geliştirilmesi, gelecek kuşaklara aktarılması için kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına yönelik çalışmaların yapılması ve yönetiminde etkinliğin sağlanması şarttır. Bu nedenle öncelikli korunan alanlar için koruma kontrol görevlileri ve korunan alanın özelliklerine göre korunan alan yönetimlerinin ihtiyaç duyduğu disiplinlerden yeterince elemanlara yer verilerek bulgumuzda sayılan hizmet ve faaliyetlerin daha etkin ve verimli gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Yılı İçerisinde Kullanılmayan Ödeneklerin Yıl Sonunda Bütçe Emanetleri Hesabına Alınması

Bölge Müdürlükleri tarafından, ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınmaksızın ihaleye çıkıldığı, bunun sonucu olarak imalatların 2017 yılı içerisinde yaptırılmadığı ve bazı malların teslim alınmadığı, imalatlar yaptırılmadığı ve mal teslim alınmadığı halde o yıla ait ödeneklerinin bütçe emanetleri hesabına alındığı, hatta bazı durumlarda nakden ödeme yapılmak suretiyle ödenek kullanımı yoluna gidildiği görülmüştür.

Kamu İhale Kanununun 62. Maddesi b bendinde idarelerce uyulması gereken kurallar sayılmış ve “Öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması esastır.” denilmiştir. Bölge Müdürlüğü tarafından emanet hesabına alınan tutarlara ait yapım işlerinin yıllara sari olduğu ve tamamına yakınının aralık ayında ihale edildiği görülmüştür.

2017 yılı denetimlerinde yapılmadığı tespit edilen imalatlar için emanet hesabına kaydı yapılan tutarlar 1 no.lu tabloda gösterilmiştir. Yine denetimlerde yapılmadığı tespit edilen imalat ve teslim alınmadığı tespit edilen mallar için ödenen tutarlar 2 no.lu tabloda gösterilmiştir.

Tablo 18: Emanet Hesabına Alınan Tutarlar

İşin Adı	İhale Tarihi	Emanete Alınan Paranın	
		Tarihi	Tutarı
Uludağ Milli Parkı Led Ekran ve Armatür ve Montajı Yapım İşİ	13.12.2017	22.12.2017	440.251,88
Uludağ Milli Parkı 4 Adet Wc Yapımı İşİ	11.12.2017	22.12.2017	1.025.981,17
Uludağ Milli Parkı Otopark Alanları Alan Düzenlemesi İşİ	14.11.2017	22.12.2017	422.900,42
Uludağ Milli Parkı 2 Adet Sıhhi Tesis Kompleksi Yapım İşİ	12.12.2017	22.12.2017	1.162.198,05
Uludağ Milli Parkında Kamera Güvenlik Sistemi Yapım İşİ	11.12.2017	22.12.2017	534.419,51
Ayazma Pınarı Tabiat Parkı Anfi Tiyatro Ahşap Tuvalet Mangal Ünitesi ve Barbekü Yapım İşİ	04.12.2017	22.12.2107	441.025,40
Uludağ Milli Parkı Yönetim Merkezi 3 Yapım İşİ	19.04.2017	22.12.2017	2.216.980,78

Tablo 19: Ödemesi Yapılan Tutarlar

İşin Adı	Tarihi	Tutar (KDV'li)
Uludağ Milli Parkı Yönetim Merkezi-3 Yapım İşİ(Çatı İmalatı)	31.10.2017	1.565.429,42
DMO Malzeme Alımı (32 adet dolap)	29.12.2017	17.382,44

Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 196. maddesine göre, bütçeye gider kaydıyla bir ödemenin bütçe emanetine alınabilmesi için;

1- Malın alınmış veya hizmetin yapılmış olması,

2- Gerçekleştirme ve yüklenme belgelerinin eksiksiz olarak düzenlenerek ödeme evrakı ekine bağlanmak ve ita amirlerince imzalanmak suretiyle saymanlığa gönderilmiş olması,

3- Ödenebilir duruma gelmiş olan söz konusu tutarın, hak sahibinin müracaat etmemesi veya nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenememiş olması, gerekir.

Yine 5018 Sayılı Kanun'un ödeneklerin kullanılması ile ilgili 20. Maddesinde "*ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılacağı, ancak, ait olduğu mali yılda cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edileceği*" düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde; yaptırılmamış inşaat ve onarımlar ve teslim alınmamış mal ve hizmetler için ödeme yapılamayacağı gibi bunlara ait ödemenin bütçe emanetleri hesabına alınması da mümkün değildir. Bu nedenle ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınarak ihaleye çıkılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "*yatırım projesi ihalelerinin mayıs ayı sonuna kadar tamamlanması 29.03.2018 tarihli ve 76609 sayılı yazı ile dağıtımı yapılan 2018/2 sayılı Genelge ile emirlenmiştir*" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yatırım projesi ihalelerinin mayıs ayı sonuna kadar tamamlanmasının 29.03.2018 tarihli ve 76609 sayılı yazı ile dağıtımı yapılan 2018/2 sayılı Genelge ile emirlendiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 11: Korunan Alanlardaki İşgallerden Dolayı Ecrimisil Tahsil Edilmemesi

Milli Park sahalarında devletin hüküm ve tasarrufu altında olan çok sayıda alanın (mülkiyeti henüz kesinleşmemiş ve kadastrosu yapılmamış yerler hariç olmak üzere) ev, havuz, çardak, baraka vb. yapımı gibi amaçlarla işgal edildiği, yıllardır süregelen işgaller için Bakanlık tarafından ecrimisil tahsil edilmesi yönünde işlem yapılmadığı görülmüştür.

Ecrimisil özel olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. Maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde de; "*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında*

bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir.” Denilmektedir. Maddenin devamında da ecrimisil istenebilme şartları, miktarının tespit ve tahsil şekilleri belirtilmiştir.

Devlet İhale Kanunu’nda ecrimisil istenecek yerler devletin özel mülkiyetindeki ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malları olarak belirtilmiştir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler Anayasa, Türk Medeni Kanunu, Kıyı Kanunu, Mera Kanunu ve Kadastro Kanunu gibi birçok Kanun ile belli edilmiştir. Tarıma elverişli olmayan arazi, dağlar, kayalıklar, genel sular, göl, deniz, baraj, gölet, akarsu, kaynaklar, yer altı suları, kıyıları, ormanlar, tabii servet ve kaynaklar, tarih, kültür ve tabiat varlıkları, meralar vs. devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerdir. Kadastro Kanununun 16. maddesi d bendinde *“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ormanlar, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, özel kanunları hükümlerine tabidir.”* denilmek suretiyle ormanların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu ifade edilmiştir.

Hangi durumlarda ecrimisil alınamayacağı da yasal düzenlemelerle açık olarak belirtilmiştir. Bu düzenlemeler; 24.02.1984 tarihli 2981 sayılı; İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değıstirilmesi Hakkında Kanun, 3402 sayılı Kadastro Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 24.11.1994 tarihli 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 16.02.1995 tarihli 4071 sayılı olan 3 Mart 1340 (1924) Tarihli ve 431 Sayılı Kanunla Hazineye Kalan Taşınmaz Mallardan Bazılarının Zilyetlerine Devri Hakkında Kanun, Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün “Meralar” konulu 18.04.2002 tarihli 2002/10 sayılı genelgesinde yer almaktadır.

Orman arazilerinden hangi durumda ecrimisil alınamayacağına dair düzenleme 6831 sayılı Orman Kanununun 2.maddesinin b bendine 22.05.1987 tarihli 3373 sayılı Kanunla eklenen fıkrada düzenlenmiştir. Madde de *“Bu maddenin (B) bendi ile orman sınırları dışına çıkarılıp, 2924 sayılı Kanunun 11 ve 12 nci maddeleri gereğince fiili durumlarına göre ifraz edilerek bedeli karşılığı satılacak yer, yapı ve tesisleri kullananlardan, satış işlemleri tamamlanıncaya kadar ecrimisil alınmaz.”* denilmek suretiyle ecrimisil alınmamasının istisnai durumu belirtilmiştir. Orman Kanunu’nda ecrimisil alınmayacak istisnai durumun düzenlenmiş olması bile bu durum dışındaki hallerde ecrimisil isteneceğinin açık bir şekilde

ifade edilmesidir. İstisna kapsamında sadece yapı ve tesisleri kullananlardan değil, yerleri kullananlardan da bahsedilmektedir. Dolayısıyla bu durum dışındaki tüm hallerde orman arazilerindeki yer, yapı ve tesisleri işgal edenlerden ecrimisil tahsil edileceği zımnen ifade edilmektedir.

Ecrimisil bir kamu alacağıdır ve Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinin 2. fıkrasında “*Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.*” denilmek suretiyle de ecrimisilin kamu alacağı olarak kabul edilmesi gerektiği Kanun nezdinde gösterilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri gereği; korunan alanlarda yer alan ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan orman arazilerinin ve hazine arazilerinin geçerli herhangi bir hukukî sebebe dayanmaksızın kullanılması halinde kullananlardan ecrimisil tahsil edilmesi ve ecrimisille ilgili işlemlerin de bu sahaların yönetilmesinden sorumlu Orman Ve Su İşleri Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir. Bu husus Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 10.07.2015 tarih ve 18094 sayılı yazısında da belirtilmekte ve “2873 sayılı Kanun kapsamında ve 6831 sayılı Orman Kanunu'na tabi alan üzerinde bulunan Beydağları Sahil Milli Parkı'nda; kiralama, işgale uğramaları halinde ilgisinden ecrimisil talep edilmesi veya cezai yaptırımda bulunma yetkisinin Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nda olduğunun değerlendirildiği” ifade edilmektedir.

Sonuç olarak ecrimisilin haksız işgal karşılığı bir tazminat olduğu yargı kararlarında ve yürürlüğe giren düzenlemelerde ortaya koyulmuştur. Danıştay kararlarında da kamu hukukunda yer alan ecrimisil alacağı tazminat olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle korunan alanlarda yıllardır süregeldiği tespit edilen haksız kullanımların bedelinin ecrimisil olarak tahsil edilmesi gerektiği ancak ecrimisil alınacak olmasının milli parklardaki işgalin devamına müsaade edileceği şeklinde yorumlanmaması ve işgalin sona erdirilmesine yönelik yasal işlemlerin başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle “*Bakanlığımızca yapılan hukuki değerlendirme sonucuna göre 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi alanlar içerisinde yer alan kamu taşınmazlarının vasfına bakılmaksızın işgalinin tespiti halinde Hazine Taşınmazların İdaresi Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda ecrimisil alınmasına yönelik olarak işlem tesis edilmesi hususunda karar kılınmış ve Bakanlığımız, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlükleri talimatlandırılmıştır.*” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Bakanlık tarafından yapılan hukuki değerlendirme sonucuna göre 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi alanlar içerisinde yer alan kamu taşınmazlarının vasfına bakılmaksızın işgalinin tespiti halinde Hazine Taşınmazların İdaresi Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda ecrimisil alınmasına yönelik olarak işlem tesis edilmesi hususunda karar kılındığı ve Bakanlık Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir

BULGU 12: Milli Park İçerisindeki Kıyı Kenarlarında Kalan Alanlardan 2015 ve 2016 Yıllarına Ait Ecrimisillerin Tahsilat İşlemlerine Henüz Başlanmamış Olması Dolayısıyla Kamu Gelirlerinin Zamanaşımı Riskiyle Karşı Karşıya Bırakılması

Milli Park kıyı kenarlarında yer alan alanların işgali dolayısıyla işgal edenlerden tahsil edilmesi gereken 2015 ve 2016 yıllarına ait ecrimisil alacaklarının tespit ve tahsili hususunda herhangi bir işlem yapılmayarak gelirlerin zamanaşımına uğrama riskiyle karşı karşıya bırakıldığı görülmüştür.

Söz konusu ecrimisillerin tahsili 2015 yılına kadar Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir. İki Bakanlık arasında yapılan yazışmalar sonucunda Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından konunun değerlendirildiği ve 2873 sayılı Kanun kapsamında kalan bu alanlardan ecrimisil tahsil etme yetkisinin Orman ve Su İşleri Bakanlığında olduğunun 10.07.2015 tarih ve 18094 sayılı yazı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığına bildirildiği görülmüştür. Bu yazı üzerine 13.08.2015 tarihli ve Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü imzalı talimat ile ilgili Bölge Müdürlüğüne Maliye Bakanlığının yazısı doğrultusunda işlem yapılması gerektiği bildirilmiştir. Ancak geçen süre zarfında ecrimisilin tahsili konusunda gerekli işlemlerin başlatılmayarak kamu alacağının zamanaşımına uğrama riskiyle karşı karşıya bırakıldığı görülmüştür.

Milli Emlak Müdürlüğünden alınan bilgi doğrultusunda 2015 ve 2016 yıllarına ait tahsil edilmesi gereken ecrimisil alacağı tutarının yaklaşık 30 Milyon Türk Lirası olduğu anlaşılmıştır. Bakanlık teşkilatı tarafından ecrimisilin tahsili konusunda gerekli işlemlerin başlatılmaması üzerine 2017 yılından itibaren ecrimisilin tahsili tekrar Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. Maddesi hükmüne göre; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel

kişilerce işgali üzerine tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir.

Anayasanın 43. maddesine göre de; Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yine Kıyı Kanunu'nun 5. maddesine göre; Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. Kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyıların bir işgale uğraması durumunda işgal dolayısıyla ecrimisil alınması gerekmektedir. Orman ve Su İşleri Bakanlığı yönetimindeki Milli Park sahalarından kıyı kenar çizgisi içerisine kadar uzanan kısımlar Bakanlığın yetki alanı içerisindedir ve kıyı kenar çizgisi içerisine kadar uzanan bu alanların kullanımını konusunda birilerine sözleşme kapsamında özel bir hak tanınmadığı sürece işgal olarak değerlendirilmeli ve ecrimisil tahsil edilmelidir. Bu konudaki yetki de Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nındır.

Ecrimisil bedelinin tespit ve takdiri konusu 2886 sayılı Kanununun 75. Maddesinde, bu Kanununun 74. Maddesine dayanılarak çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 85. maddesinde ve 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin 5. maddesinde düzenlenmiştir. Nitekim yine 26.07.2016 tarihli DKMP Genel Müdürü imzası ile Bölge Müdürlüğü'ne gönderilen yazıda 336 sayılı Tebliğ ve Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılması gerektiği bildirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde; "Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur" denilerek, kamu gelirleri ile ilgili sorumluluk tanımlanmıştır. Kamu gelirlerinin tahsili için Bakanlık nezdinde gerekli işlemlerin başlatılması gerektiği, aksi takdirde kamu gelirin tahsil edilmemesi konusunda ihmali ve kusuru bulunan sorumluların doğacak kamu zararından sorumlu olacaklarının bilinmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bakanlığımızca yapılan hukuki değerlendirme sonucuna göre 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi alanlar içerisinde yer alan kamu taşınmazlarının vasfına bakılmaksızın işgalinin tespiti halinde Hazine Taşınmazların İdaresi Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda ecrimisil alınmasına yönelik olarak işlem tesis edilmesi hususunda karar kılınmış ve Bakanlığımız, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlükleri talimatlandırılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Bakanlık tarafından yapılan hukuki değerlendirme sonucuna göre 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi alanlar içerisinde yer alan kamu taşınmazlarının vasfına bakılmaksızın işgalinin tespiti halinde Hazine Taşınmazların İdaresi Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda ecrimisil alınmasına yönelik olarak işlem tesis edilmesi hususunda karar kılındığı ve Bakanlık Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 13: Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilmesi Gereken Bina Yapım İşlerinin Birim Fiyatlı Olarak İhale Edilmesi

Bakanlık taşra teşkilatı tarafından yaptırılan ve anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gereken bina yapım işlerinin 4734 Sayılı Kanun'un 62. maddesine aykırı şekilde birim fiyatlı olarak ihale edildiği görülmüştür.

2017 yılında ihale edilen, "9.085.881,25 TL bedelli Uludağ Milli Parkı Yönetim Merkezi Binası 3 Yapım İşi", "1.541.068,68 TL bedelli Uludağ Milli Parkı 4 Adet Wc Yapımı İşi", "1.410.035,04 TL bedelli Uludağ Milli Parkı 2 Adet Sıhhi Tesis Kompleksi Yapım İşi"ne ait ihalelerin birim fiyatlı yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanunun "İdarelerce Uyulması Gereken Kuralları" düzenleyen 62. maddesinin (c) bendinde; uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde de anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında ise hangi durumlarda birim fiyatlı ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiş ancak "bina işleri hariç" denilmek suretiyle, bina işlerinin, mutlaka uygulama projeleri hazırlanarak anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile ihale edileceği vurgulanmıştır.

Diğer yandan Kamu İhale Kanununun 60. Maddesinde "Görevlilerin Ceza Sorumluluğu" düzenlenmiş ve maddenin son paragrafında "62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında bu madde de belirtilen müeyyidelerin uygulanacağı" düzenlenmiştir. Bu nedenle bina yapım işlerinin Kanun'a uygun şekilde anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bina ve yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtildiği şekilde anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi ile alakalı taşra teşkilatına 23/05/2018 tarih ve 121878 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bina ve yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtildiği şekilde anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi ile alakalı taşra teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 14: Abant Gölü Tabiat Parkında Çift Başlı Bir Yönetimin Bulunması

1950 Tarihli ve 5614 Sayılı “Abant Gölü Çevresinin Bolu Özel İdaresine Temlikine Dair Kanun”un Yürürlükten Kaldırılmasından Sonra Bolu İl Özel idaresi’ne devredilen sahalarda aradan geçen 35 yıllık zaman zarfında 2873 sayılı milli parklar kanunu kapsamında yeniden düzenlemeye gidilmemesi nedeniyle Abant Gölü Tabiat Parkında çift başlı bir yönetimin oluştuğu görülmüştür.

Sahip olduğu kaynak değeri on yıllar önce anlaşılarak, yerli ve yabancı turistleri ağırlamaya yarayacak tesis ve binalara duyulan ihtiyaçları karşılamak amacıyla 1950 tarihli ve 5614 sayılı “Abant Gölü çevresinin Bolu Özel İdaresine temlikine dair Kanun” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun gerekçesinde:

“Bolu için olduğu kadar yurt için de büyük değeri olan bu göl ile çevresinden gereği gibi faydalanabilmek üzere bu sahada esaslı spor tesislerine, yerli ve yabancı turistleri ağırlamaya yarayacak lüzumlu binalarla vasıtalara ihtiyaç vardır. Ancak gölün ormanlarla çevrili olması dolayısı ile bu tesisleri vücuda getirmeye ve buraya gelenlerin orman ve tabiat güzelliklerinden kolayca faydalanmalarına, 3116 sayılı Orman Kanununun koyduğu kayıtlayıcı hükümler imkân vermemektedir. Adı geçen Kanunun bu konuda ortaya çıkardığı güçlükler bir tarafa bırakılsa bile, bu göl bölgesinden istenildiği gibi istifade temini için bir taraftan mülkiyet konusunu halletmek diğer taraftan burada yapılacak türlü tesisleri ve binaları, gezinti yerlerini iyi hazırlanmış bir plana göre yapmak zarureti mevcuttur.” denilmiştir.

Bu kanun ile Abant Gölü çevresinde tespit edilen saha Bolu İl Özel İdaresine temlik edilmiştir. Temlik edilen saha içerisinde söz konusu kanun uyarınca çeşitli tesisler yapılmış ve bu tesislerden bir kısmı özel idarece kiraya verilmiştir.

Yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı,

tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemek amacıyla 11.08.1983 tarihli ve 2873 Sayılı “Milli Parklar Kanunu” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun “Uygulanmayan ve kaldırılan hükümler” başlıklı 23’üncü maddesinde :

“Bu Kanunun uygulandığı yerlerde, 6831 sayılı Orman Kanununun ek 3 üncü maddesinin (A) fıkrasının (c) bendi hükmü uygulanmaz.

20/3/1950 tarihli ve 5614 sayılı Abant Gölü Çevresinin Bolu Özel İdaresine Temlikine Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Abant gölü çevresi Devlet ormanı olarak 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre yönetilir ve işletilir. Ancak bu yerlerde mevcut yapı ve tesisler üzerinde Bolu Özel İdaresi ile diğer gerçek ve tüzelkişilerin kazanılmış hakları saklıdır.” denilmiştir.

Kanunun geçici maddesinde de:

“Geçici Madde 1 – (2873 sayılı Kanunun kendi numarasız geçici maddesi olup teselsül için numaralandırılmıştır.)

Bu Kanun kapsamına giren yerlerde evvelce verilmiş kullanma izni, intifa ve irtifak hakları, geçerlilik süresi bitimine kadar sahibi tarafından kullanılmak üzere bu Kanun hükümlerine göre yeniden düzenlenir.” denilmektedir.

Bu kanun maddelerine ek olarak yürürlükteki Abant Gölü Tabiat Parkı Uzun Devreli Gelişme Revizyon Planı’nın 3.3 üncü maddesinde *“Tabiat Parkı içindeki alanlar hiçbir şekilde tahsise konu edilemez. 2873 sayılı yasanın 23 üncü maddesi ile yürürlükten kaldırılan 20.03.1950 tarihli ve 5614 sayılı Abant Gölü Çevresinin Bolu İl Özel İdaresince temlikine dair kanun ile verilen tahsis ve izinlerin süresi dolanlar ile amacına aykırı kullanıldığı belirlenenlerin izinleri iptal edilir.”* hükmü yer almaktadır.

Abant Gölü ve çevresinin tabiat parkı olarak ilanından sonra 11.08.1983 tarihli ve 2873 sayılı “Milli Parklar Kanunu”nun 23 üncü maddesi uyarınca mevcut yapı ve tesislerin kullanımlarının Bolu İl Özel İdaresi tarafından günümüze kadar sürdürüldüğü, ancak 1950 tarihli ve 5614 sayılı “Abant Gölü çevresinin Bolu Özel İdaresine temlikine dair Kanun” un

yürürlükten kaldırılmasından sonra Bolu İl Özel İdaresi'ne devredilen sahalarda aradan geçen zaman zarfında 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında yeniden düzenlemeye gidilmediği görülmektedir.

Bakanlık Doğa Koruma Milli Parklar Genel Müdürlüğü ile Bolu İl Özel İdaresi arasında yapılan yazışmalar neticesinde Bolu İl Özel İdaresince yönetilen sahaların kullanım alanları ile birlikte tahsis süreleri (Bolu İl Özel İdaresince üçüncü şahıslara kiralanan tesislerin sözleşme bitiş tarihleri) nin belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

Bolu İl Özel İdaresi tarafından işletmeciliğe konu edilerek üçüncü kişilere kiraya verilen tesislere ait kira sözleşmeleri ve özel idare ile yapılan yazışmaların incelenmesi neticesinde;

A) İşletmeye konu edilen bu yapı ve tesislerin yıllık işletme bedellerine, yapılar dışında kalan çevre tanzim alanlarının (bahçelerinin) dahil edilmediği tespit edilmiştir.

Abant Gölü Tabiat Parkı sınırları içerisindeki işletmeye konu olan altı adet tesisten biri hariç Bolu İl Özel İdaresi tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmiştir. Bu kiralamaların bedel tespit, tahsil ve takip işlemleri Bolu İl Özel İdaresi tarafından yapıp, kira bedelleri İl Özel İdaresi hesaplarına yatırılmaktadır. Söz konusu tüm tesisler Abant Gölü Tabiat Parkı Uzun Devreli Gelişme Planı ve bu plan doğrultusunda yürürlüğe giren/girecek imar planlarına tabi olmakla birlikte mevcut tesislerden sadece bir tanesi (Bakanlıktan kesin izinli olması münasebetiyle) dışında kalan diğer kiralamaya konu tesisler Bolu İl Özel İdaresi tarafından yönetilmektedir.

Halbuki korunan alanların korunması ve sürdürülebilir yönetiminde kullanılması için Orman Kanunu'nun Ek 8 inci maddesine göre Milli Parklar Kanunu'na tabi alanlardaki işletmecilik ihalelerine konu kira bedellerinin bedel tespit, tahsil ve takip işleri Bakanlıkça yapılmakta ve kira bedelleri Bakanlık Döner Sermaye hesaplarına yatırılmaktadır.

Bolu İl Özel İdaresi tarafından Abant Gölü Tabiat Parkı sınırları içerisinde üçüncü kişilere kiraya verilen yapı ve tesislerin yıllık işletme bedellerine çevre tanzim alanı olarak kullanılan alanların (bahçelerin) muhammen bedelleri tespit edilerek (varsa geriye yönelik tutarların da) hesaplanacak tutarların tahsili yoluna gidilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B) Abant Gölü Tabiat Parkında bulunanOtelinin Göle bakan kısmında yer alan ve Bakanlıkça verilen kesin izne konu olmayan, ancak Bolu İl Özel İdaresinin kazanılmış bir hakkı olmamasına rağmen İl Özel İdaresi tarafından 10.04.2000 tarihindeLtd. Şirketi'ne 10.04.2029 tarihine kadar (29 yıllığına) kiraya verilmesi

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 23 üncü maddesinin "...20/3/1950 tarihli ve 5614 sayılı Abant Gölü Çevresinin Bolu Özel İdaresine Temlikine Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Abant gölü çevresi Devlet ormanı olarak 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre yönetilir ve işletilir. Ancak bu yerlerde mevcut yapı ve tesisler üzerinde Bolu Özel İdaresi ile diğer gerçek ve tüzelkişilerin kazanılmış hakları saklıdır." Hükümüne göre gerek Bolu İl Özel İdaresinin gerekse de diğer gerçek kişilerin Abant Gölü ve çevresinde kazanılmış sayılan hakları 2873 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 11.08.1983 tarihinden önceki dönemleri kapsamaktadır. Oysa ki Bolu İl Özel İdaresi ileLtd. Şirketi arasındaki kira sözleşmesinin tarihi 10.04.2000 tarihidir ki bu tarih Milli Parklar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki bir tarihtir ve dolayısı ile ilgililer arasında 5614 sayılı kanun uyarınca doğmuş bir haktan bahsedilemeyeceği açıktır.

Bolu İl Özel İdaresi tarafından kiralamaya konu edilen söz konusu iskele ve kafeteryanın Abant Gölü Tabiat Parkı Uzun Devreli Gelişme Planı Analitik Etüt Raporunda mevcut durumu "çayhane, kabin ve iskele" olarak ifade edildiği; tesisin bulunduğu sahanın, yürürlükteki Uzun Devreli Gelişme Revizyon Planına göre "Mutlak Koruma Alanı" sınırları içerisinde yer aldığı ve Uzun Devreli Gelişme Planının plan kararlarında da mevcut tesise ilişkin olarak "Konaklama Tesisleri" başlığı altında "...Otelinin yolun Göl tarafındaki kullanımları Mutlak Koruma Zonunda kaldığından tasfiye edilecektir." hükümlerine göre mevcut iskele ve kafeteryanın tasfiyesi için hukuki sürecin başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Abant Gölü Tabiat Parkının imar planına esas incelemelerde bulunmak üzere Bakanlığımız DKMP Genel Müdürlüğü ve 9. Bölge Müdürlüğü personelinden oluşan komisyon teşkil edilmiştir. Komisyon Tabiat Parkı mahallinde incelemelerde bulunularak inceleme raporu düzenlenmiş ve söz konusu raporda belirtilen hususlarla alakalı olarak 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununun 23'ncü maddesindeki hükümler doğrultusunda Bakanlığımız birimlerince işlem tesis edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilerek Abant Gölü Tabiat Parkı'nın imar planlarında incelemeler yapmak üzere komisyon teşekkül ettirildiğini ve bu komisyon çalışmaları sonucunda 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununun

23'ncü maddesindeki hükümler doğrultusunda Bakanlığın ilgili birimleri tarafından işlem tesis edileceği belirtilmektedir.

Sahip olduğu kaynak değerinin gelecek kuşaklara aktarılmasına ve alanın daha etkin korunmasına imkan vermek amacıyla Abant Gölü Tabiat Parkında oluşan çift başlı yönetimin 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında yeniden düzenlemeye gidilerek giderilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 15: Bakanlık Tarafından Turizm Amaçlı Olarak Doğrudan Üçüncü Kişilere Tahsis Edilen Alanlara Ait Taahhütnamelerde Yer Alan “Tahsis Bedelinin Belirlenmesi” İle İlgili Maddenin Uygulanmaması

Bakanlık tarafından turizm tesisi yapılması amacıyla doğrudan üçüncü kişilere tahsis edilen ve Milli Park sahalarında yer alan tahsislerle ilgili dosyalarda yapılan incelemelerde; izin sahipleri tarafından verilen taahhütnamelerde yer alan “Tahsis Bedelinin Belirlenmesi” ile ilgili maddenin uygulanmadığı görülmüştür. İlgili madde de özetle “tahsis bedelinin her yıl deflatör katsayısı ile çarpılarak tespit edileceği ve mülga Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın her 5 yılda bir sözleşmedeki esaslara bağlı olmaksızın para değerindeki düşme ve yükselmeleri dikkate alarak yıllık tahsis bedelini ayrıca ve yeniden belirleyeceği, ödemelerin bu bedel üzerinden ve yeniden sözleşmedeki esaslara göre yürütüleceği” düzenlenmiştir. Uygulamada ise tahsis bedelinin her yıl deflatör katsayısı (BAK) oranında artırıldığı ancak 5 yılda bir para değerindeki değişimlere bağlı olarak yapılması gereken yeniden belirlemenin yapılmadığı görülmüştür.

Milli Parklarda yer alan tahsislerde; ilgili maddenin bazı milli parklarda 2009 yılına kadar, bazısında 2007 yılına kadar uygulandığı anlaşılmıştır. Bazısında ise tahsislerle ilgili tahsilatın Mal Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmesi dolayısıyla ilgili maddenin Malmüdürlüğü tarafından uygulanmaya çalışıldığı görülmüştür. Ancak malmüdürlükleri sadece tahsilatı gerçekleştirmekle yükümlüdür ve bunun dışında tahsisli sahalarla ilgili her türlü işlemi yapma yetkisi ve sorumluluğu Bakanlığa aittir. Nitekim ilgili sözleşme maddelerinde de işlemlerin mülga Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yerine getirileceği belirtilmiş olduğundan bu konudaki sorumluluğunda Orman ve Su İşleri Bakanlığı personelleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu zararlarına yol açılmaması bakımından ilgili taahhütnamelerde yer alan tahsis bedelinin belirlenmesi ile ilgili maddenin uygulanmaya başlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya konu edilen sahalardan Marmaris Milli Parkı ile Beydağları Sahil Milli Parkında söz konusu uygulamalar 2009 yılına kadar kurumumuzca uygulanmıştır. Ancak alanlara yönelik tahsilat yetkisinin 2009 yılında Marmaris ve Kemer Mal Müdürlüklerine devredilmesi ile birlikte iş ve işlemler ilgili Mal Müdürlükleri tarafından yürütülmüştür.

Uludağ Milli Parkında ise belirtilen eksikliğe yönelik Bakanlığımızca inceleme yapılacak, yapılan inceleme sonucunda tespit edilecek eksik tahsilatlara yönelik mer'i mevzuat kapsamında gerekli iş ve işlemler tesis edilecektir.

Ayrıca Bakanlığımız tarafından turizm maksatlı yatırım yapılmak maksadıyla Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilen alanlara yönelik Kültür ve Turizm Bakanlığınca gerçek veya tüzel kişiliklere yapılan tahsis iş ve işlemlerine yönelik bedellerin Deftardalık ve Mal Müdürlükleri aracılığıyla yürütülen tahakkuk ve tahsilat işlemlerine yönelik yetkinin Bakanlığımıza devrine yönelik yönetmelik taslağının yasallaşmasına müteakiben Uludağ Milli Parkında yapılacak olan çalışmanın benzeri Marmaris Milli Parkı ve Beydağları Sahil Milli Parkındaki tesisler için de yapılacaktır."denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Uludağ Milli Parkında belirtilen eksikliğe yönelik Bakanlık tarafından inceleme yapılarak, yapılan inceleme sonucunda tespit edilecek eksik tahsilatlara yönelik mer'i mevzuat kapsamında gerekli iş ve işlemlerin tesis edileceği, ayrıca Bakanlık tarafından turizm maksatlı yatırım yapılmak maksadıyla Kültür ve Turizm Bakanlığınca tahsis edilen alanlara yönelik Kültür ve Turizm Bakanlığınca gerçek veya tüzel kişiliklere yapılan tahsis iş ve işlemlerine yönelik bedellerin Deftardalık ve Mal Müdürlükleri aracılığıyla yürütülen tahakkuk ve tahsilat işlemlerine yönelik yetkinin Bakanlığa devrine yönelik yönetmelik taslağının yasallaşmasına müteakiben Uludağ Milli Parkında yapılacak olan çalışmanın benzerinin Marmaris Milli Parkı ve Beydağları Sahil Milli Parkındaki tesisler için de yapılacağı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

BULGU 16: Milli Parklardaki Kaçak Yapıların Yıkım İşleminin Gerçekleştirilmemesi Sonucu Bu Alanların Her Geçen Gün Daha Fazla İşgal Altında Kalmasına Neden Olunması

Milli Park sahalarındaki kaçak yapılarla ilgili son 25 yılda çok sayıda suç zaptı düzenlenerek konunun ilgili makamlara intikal ettirildiği, ancak suç zaptı düzenlenen ve yıkım kararları verilen bu kaçak yapılarla ilgili Bakanlık tarafından herhangi bir yıkım işlemi gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Milli Parklardaki kaçak yapılar hem Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan 04.09.2012 tarih ve 2012/02 sayılı İnceleme Raporu'na hem de 2015 yılı Sayıştay Başkanlığı Mali Raporu'na konu edilmiştir. Her iki rapordan sonra da konu Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından hem ilgili Bölge Müdürlüğü'ne hem ilgili Büyükşehir Belediyesine yazılmış ve yıkım işlemlerinin gerçekleştirilmesi istenmiştir. Ancak bugüne kadar yıkım konusunda herhangi bir işlem yapılmadığı ve sorumluluğun başka kurumlar (İlçe Belediyesi , İlçe Kaymakamlığı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu gibi) tarafından yerine getirilmesinin beklendiği görülmüştür. Bu nedenle geçen süre içerisinde kurumlar arasında yazışmalar yapılmış olmakla birlikte herhangi bir yıkım işlemi gerçekleştirilmediği gibi kaçak yapıların sayısının artmaya ve sorunun giderek büyümeye devam ettiği görülmüştür. Örneğin Bakanlık Teftiş Raporunun hazırlandığı 2012 yılında yıkılması gerektiği ifade edilen 87 adet kaçak yapının yer aldığı milli parkta herhangi bir yıkım işlemi gerçekleştirilmediği gibi 2012 yılından bugüne kadar geçen sürede 57 adet kaçak inşaat için daha suç zaptı düzenlendiği görülmüştür.

Düzenlenen suç zabıtları incelendiğinde bu kaçak yapılardan büyük bir kısmının kadastrosu henüz yapılmamış olan Milli Park sahalarında yer aldığı, bir kısmının ise kadastro işlemleri tamamlanmış Milli Park sahalarında yer aldığı görülmektedir. Kadastro tespitinin Orman Bölge Müdürlüğü'nün 2016 ve 2017 yılları iş programı kapsamına alındığı halde bu köylerde yaşayan halkın muhalefeti nedeniyle gerçekleştirilemediği, halkın kadastro yapılmasına müsaade etmediği anlaşılmaktadır. Köy halkının muhalefet etme nedeni ise kadastro yapılması halinde eskiden beri kullanageldikleri fakat kendileri üzerine tescilli olmayan arazileri kaybetme endişesidir. Çünkü Milli Park sahalarında 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2/B maddesi uygulanamamaktadır. Bu nedenle köylerinin Milli Park sahası dışına çıkarılmasını talep etmekte ve kadastro yapılmasına müsaade etmemektedirler. Kadastro yapılmadan İmar Planı da yapılamamakta ve köy halkı her türlü ihtiyacı için kaçak yapı yapmak yoluna gitmektedir.

Ancak ne var ki 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. Maddede 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.

“Tescil Yasağı” başlıklı 15 inci maddesinde de; 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. Nitekim mahkemelere intikal eden davalar sonucunda da mahkemeler tarafından kaçak yapılarla ilgili müsadere kararı yerine “2873 sayılı Kanun’un 15. maddesine göre hiçbir kayıt ve şart aranmadan doğrudan doğruya Orman ve Su İşleri Bakanlığınca el konulacağı” yönünde kararlar verildiği, Bakanlığın kendi iç yazışmalarında ifade edilmektedir.

Gelinen süreçte Bakanlık Bölge Teşkilatının sorunun çözümünde yetersiz kaldığı görülmektedir. Milli Parklar Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın yetkisi, sorumluluğu ve koruması altındadır. Bu nedenle de ulusal bir servet olan bu sahalardaki kaynak değerlerinin anlaşılması ve korunması konusunda Bakanlığın göstereceği hassasiyetin başka bir kurumdan beklenemeyeceği muhakkaktır. Bu nedenle konunun Genel Müdürlük nezdinde ele alınması, kaçak yapıların yıkılmasıyla ilgili nasıl bir yol izleneceği konusunda Bölge Müdürlüklerine rehberlik edilmesi, ayrıca sahanın mevcut durumu ve köy halkının talepleri de dikkate alınarak Milli Park sınırlarında bir revizyonun olup olamayacağı hususunun değerlendirilmesi, kadastro işlemlerinin tamamlanması ve kaçak yapıların yıktırılarak Milli Parkın dışına çıkarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “ Bakanlığımızca ilgili Belediyeler, kamu kurum ve kuruluşları ile irtibata geçilerek toplantı düzenlenerek kadastro çalışmalarının neticelendirilmesi sağlanacak ve bölge halkının talepleri de dikkate alınarak kaçak yapıların durumları netleştirilecek ve konuya dair Sayıştay Başkanlığına bilgi verilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Bakanlık tarafından ilgili belediyeler, kamu kurum ve kuruluşları ile irtibata geçilerek ve toplantı düzenlenerek kadastro çalışmalarının neticelendirilmesinin sağlanacağı ve bölge halkının talepleri de dikkate alınarak kaçak yapıların durumlarının netleştirileceği ve konuya dair Sayıştay Başkanlığına bilgi verileceği ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 17: Yapım İşlerinde Hatalı ve Eksik Projelerle İhaleye Çıkılması

Bölge Müdürlükleri tarafından ihale edilen yapım işleri için hazırlanan projelerin hatalı ve eksik olarak hazırlandığı ve projeler üzerinde yeterli ve gerekli incelemeler yapılmadan ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.

Bölge Müdürlükleri tarafından ihale edilen yapım işlerine ait projeler dışardan hizmet alımı yoluyla hazırlanmaktadır. Ancak ne var ki projeleri hazırlayan firmaların projenin uygulanacağı sahaları görmeden ve gerekli incelemeleri yapmadan projeleri hazırladıkları, Bakanlık teşkilatı tarafından da bu projeler üzerinde gerekli ve yeterli incelemeler yapılmadan ihaleye çıktığı anlaşılmaktadır. Hatalı ve eksik projelerle ihaleye çıkılmasının sonucunda ise; ya hatalı imalatların telafisi için tekrar iş artışı ile harcama yapılmak zorunda kalındığı, ya bölge şartlarına uygun olmayan imalatlar dolayısıyla kamu kaynağında israfa neden olduğu, ya da yapım esnasında değiştirilmek zorunda kalınan imalatlar dolayısıyla ihaleyle elde edilecek uygun fiyat avantajından yararlanılmadığı görülmüştür.

Hemen hemen tüm Bakanlık teşkilatında genellik arz eden bu durumla ilgili denetimler esnasında karşılaşılan hususlar bir kaç örnekle açıklanmıştır.

Örnek 1: Milli Park Yönetim Merkezi 2 Yapım İş: Milli Parkta yaptırılan 13.797.000 TL bedelli işe ait projeler Genel Müdürlük tarafından hazırlanmıştır. Ancak projeler hazırlanırken bölgenin iklim şartlarının göz önünde bulundurulmadığı anlaşılmaktadır. Yapımı tamamlanan ve henüz kullanıma açılmayan binanın 1. katında cam önünde projelendirilen saçaklar ve merdiven kulesinin tasarım şeklinin bu kısımlarda aşırı kar birikmesine yol açtığı, biriken karlar dolayısıyla binanın hemen her yerinde duvarları su basmış olduğu, boya ve sıva imalatlarının döküldüğü ve birçok yerde tavanlardan suların aktığı görülmüştür. Dolayısıyla yapımı yeni tamamlanan bina yeniden tadilat geçirmeden ve hatalı projelendirilen kısımları telafi edecek yeni imalatlar yapılmadan kullanılamayacak haldedir.

Yine bina önünde kullanılan küptaş döşemesi nedeniyle bu alanlarda biriken aşırı kar suları alttaki garaj katlarında tavanlardan yoğun su akmalarına sebebiyet vermiştir. Bu imalatın da başka bir imalatla değiştirilmeden kullanımının mümkün olmadığı teknik personel tarafından ifade edilmektedir.

Aynı binada garaj olarak kullanılan iki katın duvarlarının boydan boya pencere şeklinde projelendirildiği, eksik çizim dolayısıyla pencere imalatlarının üst kısımlarının açık bırakıldığı ve bu kısımları kapatmak için yeni imatlara ihtiyaç olduğu görülmüştür.

Son olarak binada soğutma grubunun projelendirildiği görülmüştür. Söz konusu soğutma sistemleri yaklaşık 29-30 derece sıcaklıkta devreye girerek soğutma işlevi görmektedir. Oysa meteorolojinin verilerine bakıldığında imalatın yaptırıldığı Milli Park sahasında son yüz yılda en sıcak ay olan Temmuz ve Ağustos aylarında ortalama sıcaklıkların 24 derece civarında olduğu görülmektedir.

Örnek 2: Milli Park Muhtelif Yapım İşleri: 2017 yılında gerçekleştirilen ihale kapsamında Milli Parkta yer alan yönetim merkezinin ve dükkânların çatıları çatılarda biriken aşırı kar dolayısıyla su akması sonucu sac imalatı yaptırılmıştır. Ancak ne var ki aynı çatılar 2014 yılında yapılan ihale ile kiremit olarak yaptırılmıştır. 2014 yılında yaptırılan projenin de yine bölgenin iklim koşulları dikkate alınmaksızın hatalı olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Örnek 3: İlköğretim Okulu Restorasyon Yapım İşleri: İlgili işte; projelerin bina dış duvarları ve iç duvarlarının tuğla duvar olduğu düşünülerek proje hazırlanmış, yapım aşamasında duvarların tuğla duvar değil taş duvar olduğu tespit edilmiş, bu nedenden dolayı ihaleye çıkılan imalatlar değiştirilmek zorunda kalmıştır. Oysa söz konusu husus restore edilecek binanın projelendirme aşamasında görülmesiyle kolayca tespit edilebilecek bir husustur. Doğru projeye ihaleye çıkılmış olsa idi söz konusu imalatlar ihale kapsamında daha uygun bir fiyata yaptırılabilirdi.

Örnek 4: Milli Park Yönetim Merkezi 3 Yapım İşleri: Projede çatı imalatı ithal malzeme olarak projelendirilmiştir. İlgili imalatın da yerli malı kullanılmasına yönelik Başbakanlık Genelgelerine aykırı şekilde ithal malzeme ile projelendirildiği görülmüştür.

Örneklerden de anlaşılacağı üzere eksik ve hatalı projelerle ihaleye çıkılması kamu kaynağında israfa neden olmaktadır. Projeler üzerinde gerekli incelemeler yapılmadan ihaleye çıkılmaması, projeler hazırlanırken projenin uygulanacağı bölgenin teknik personellerinin görüşünün alınması önem arz etmektedir. Ayrıca hatalı ve eksik proje dolayısıyla uğranan zararların projeyi hazırlayan firmalarla imzalanan sözleşme maddelerindeki sorumluluk hükümleri çerçevesinde ilgili firmalardan tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Bulguda bahsi geçtiği şekli ile projeler için Bölge Müdürlüklerinden görüş alınmaması söz konusu değildir. Uygulama projelerinde; projenin kabulü Bölge Müdürlüklerince yapılmaktadır.*

Ayrıca projeler hazırlanırken, ilgili Bölge Müdürlüğü teknik personellerince projeler üzerinde gerekli incelemeler yapılmadan ihaleye çıkılmaması hususunda tekrardan Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 23/05/2018 tarih ve 121878 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; ilgili Bölge Müdürlüğü teknik personellerince projeler üzerinde gerekli incelemeler yapılmadan ihaleye çıkılmaması hususunda Bakanlık Taşra Teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

BULGU 18: Taşınır Kontrol Yetkililerinin Görevlendirilmemiş Olması

Bakanlık merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı taşınır işlemlerinin denetimi sonucunda; bazı harcama birimlerinde taşınır kontrol yetkililerinin belirlenmediği görülmüştür. Taşınır Mal Yönetmeliğinde 14.03.2016 tarih ve 2016/8646 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekindeki Yönetmelikle değişiklik yapılmış ve taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır kontrol yetkilisi tanımları ayrı ayrı yapılarak, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkililerinin görevlendirilmelerine ve görevlerine ilişkin hususlar ayrı ayrı olmak üzere yeniden düzenlenmiştir.

Düzenlemeye göre taşınır kontrol yetkilisi; *“taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemler ile düzenlediği belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevliler”* dir.

Yönetmeliğin 6. Maddesinde ise; taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görevin harcama yetkilisi tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise, taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmeyeceği düzenlenmiştir..

Düzenlemelerin amacının taşınır kayıtlarının doğru ve güvenilir olması için ikili bir kontrol sistemi kurmak olduğu muhakkaktır. Nitekim denetimler sonucunda düzenlenen tutanaklardan taşınır kayıtlarının doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle taşınır kontrol yetkilisi henüz belirlenmemiş olan harcama birimleri için bu belirlemenin ivedilikle yapılması ve kayıtların doğruluğunun sağlanması amacıyla Bakanlık merkez ve taşra harcama birimlerinin bu konularda uyarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız Taşra Teşkilatı taşınır kontrol yetkililerinin görevlendirilmesi hususunda Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 15.05.2018 tarihli ve 144521 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Bakanlık taşra teşkilatı taşınır kontrol yetkililerinin görevlendirilmesi hususunda Bakanlık taşra teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 19: Dayanıklı Taşınırlara İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Yapılmaması ve Muhafazaları Konusunda Gerekli Özenin Gösterilmemesi

Bakanlık merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı genel bütçesine ve döner sermayesine kayıtlı dayanıklı taşınırlara ilişkin işlemlerin incelenmesi sonucunda; dayanıklı taşınırlarla ilgili Taşınır Mal Yönetmeliği’nde öngörülen kayıtların yapılmadığı, muhafazaları konusunda gerekli özenin gösterilmediği görülmüştür.

Dayanıklı taşınırlara ait işlemleri incelemek üzere örnek olarak seçilen merkez teşkilatı, bölge müdürlükleri ve bölge müdürlüklerine bağlı bazı illerde denetimler gerçekleştirilmiş olup denetimler sonucunda tutanak düzenlenmiştir. Dayanıklı taşınırlarla ilgili rastlanan mevzuata aykırılıklara aşağıda yer verilmiştir.

A- Dayanıklı taşınırlar üzerinde yer alması gereken sicil numaralarının olmaması: Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Dayanıklı Taşınırların Numaralanması” başlıklı 36.Maddesinde; “Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği, bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği, fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlemin uygulanmayacağı” ifade edilmektedir.

Ancak denetimlerde Bakanlığın hem merkez hem taşra teşkilatındaki dayanıklı taşınırların birçoğu üzerinde sicil numarasının olmadığı görülmüştür.

B- Ortak kullanım alanlarında bulunan dayanıklı taşınırlar için “Dayanıklı Taşınırlar Listesi” düzenlenmemesi: Taşınır Mal Yönetmeliğinin 10. maddesinde taşınır işlemlerinde kullanılacak belge ve cetveller sayılmıştır. Yönetmelikte taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için “dayanıklı taşınır listesi” düzenleneceği ve bu

listenin istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı ifade edilmektedir.

Bakanlığın hem merkez hem taşra teşkilatında ortak kullanım alanlarında kullanılan dayanıklı taşınırlar için bu listenin düzenlenmediği görülmüştür. Aynı Yönetmeliğin 32. Maddesinde ise; ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların dayanıklı taşınır listeleri esas alınarak sayılacağı ifade edilmektedir. Dayanıklı taşınırlar listelerinin mevcut olmaması taşınırların bulunduğu yerin tespitine ve sayımına imkan vermemektedir.

C- Kişilerin Kullanımına Verilen Dayanıklı Taşınırlar İçin “Taşınır Teslim Belgesi” Düzenlenmemesi: “Taşınır Teslim Belgesi” Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 10. maddesinde sayılan belgeler arasındadır ve yine Yönetmeliğin 23. Maddesinde; *“talep edilen dayanıklı taşınırlar 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir”* denilmektedir. Ancak kişilerin kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihaz gibi dayanıklı taşınırların Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmeden ve kişilere imzalatılmadan kullanıma verildiği görülmüştür.

Yönetmeliğin “Sorumluluk” başlıklı 5. Maddesinde; “kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararının, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği” düzenlenmiş olup, bu nedenle dayanıklı taşınırlarla ilgili sorumluluğun tespiti açısından Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmeden ve imzalatılmadan kişilere teslim edilmemesi gerekmektedir.

D- Muhafazaları Konusunda Gerekli Özenin Gösterilmemesi: Bakanlık merkez teşkilatı ve taşra teşkilatında genel bütçe ve döner sermayeye kayıtlı dayanıklı taşınırların muhafazaları konusunda gerekli özenin gösterilmediği görülmüştür. Denetimlerde ambarlarda yer alan taşınırların üst üste istiflendiği, başka birimlere ait taşınırlarla karışmış olduğu, hurdaya ayrılması gereken taşınırlarla çalışır vaziyetteki taşınırların birbirine karışmış olduğu, kayıtlarda görünmeyen dayanıklı taşınırların mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 6. Maddesine göre; harcama birimince edinilen taşınırlardan muayene ve kabulü yapılanları cins ve niteliklerine göre sayarak, tartarak, ölçerek teslim almak, doğrudan tüketilmeyen ve kullanıma verilmeyen taşınırları

sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etmek taşınır kayıt yetkililerinin görevidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereğince: Bakanlığın hem merkez hem de taşra teşkilatında yer alan tüm harcama birimlerinde dayanıklı taşınırların tamamına sicil numarası verilmesi, ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırlar için “Dayanıklı Taşınırlar Listesi”nin düzenlenmesi ve taşınırların ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine imzası alınarak teslim edilmesi, “Dayanıklı Taşınırlar Listesi”nin bir nüshasının, taşınırların buldukları mahalde asılı bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca kişilerin kullanımına verilen taşınırlar için “Taşınır Teslim Belgeleri”nin düzenlenmesi ve imzalatılması, taşınırların muhafazası için gerekli tedbirlerin alınması, taşınır sayımlarının yenilenerek tüm taşınırların kayıtlara alınmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “ Tüm harcama birimlerinde dayanıklı taşınırların tamamına sicil numarası verilmesi, ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırlar için "Dayanıklı Taşınırlar Listesi" nin düzenlenmesi ve taşınırların ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine imzası alınarak teslim edilmesi, "Dayanıklı Taşınırlar Listesi" nin bir nüshasının, taşınırların buldukları mahalde asılı bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca kişilerin kullanımına verilen taşınırlar için "Taşınır Teslim Belgeleri" nin düzenlenmesi ve imzalatılması, taşınırların muhafazası için gerekli tedbirlerin alınması Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 15.05.2018 tarihli ve 144521 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında tüm harcama birimlerinde dayanıklı taşınırların tamamına sicil numarası verilmesi, ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırlar için "Dayanıklı Taşınırlar Listesi" nin düzenlenmesi ve taşınırların ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine imzası alınarak teslim edilmesi, "Dayanıklı Taşınırlar Listesi" nin bir nüshasının, taşınırların buldukları mahalde asılı bulundurulması, ayrıca kişilerin kullanımına verilen taşınırlar için "Taşınır Teslim Belgeleri" nin düzenlenmesi ve imzalatılması, taşınırların muhafazası için gerekli tedbirlerin alınması hususlarında Bakanlık taşra teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 20: Taşınır Ambar Kayıtlarının Fiili Durumu Yansıtması

Bakanlık merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı genel bütçesine ve döner sermayesine ait taşınır ambar kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığının kontrolü amacıyla denetimler gerçekleştirilmiş ve yansıtmadığı görülmüştür. Bu amaçla taşınır ambarlarında mevcut bulunan taşınırlar sayılmak suretiyle kayıtlardaki tutarlarla karşılaştırılmıştır. Sayım sonuçlarında; kayıtlara göre ambarda görünen birçok taşınırın ambarlarda mevcut olmadığı görülmüştür. Yine ambarlarda bulunan bazı taşınırların ise kayıtlarda olmadığı görülmüştür. Ambara giriş ve çıkış yapan taşınırlarla ilgili kayıtların düzenli ve doğru şekilde tutulmadığı görülmüş olup bu hususlar için tutanaklar düzenlenmiştir. Ambar denetimlerinde rastlanan mevzuata aykırı hususlar aşağıda yer almaktadır.

A- Tüketim malzemelerinin tüketilmiş gibi gösterilerek tek seferde çıkışının yapılması: Ambar denetimlerinde ambar kayıtlarında görünmeyen çok sayıda temizlik malzemesi, kırtasiye malzemesi, mermi gibi tüketim malzemelerinin ambarlarda mevcut olduğu görülmüştür. Durumun sebebinin ise tüketim malzemelerinin tamamının tek seferde tüketilmiş gibi kayıtlardan çıkarılması olduğu anlaşılmıştır.

B- Ambara Giriş ve Çıkış Yapan Taşınırlar İçin Düzenli Kayıt Yapılmaması: Taşınır giriş ve çıkış işlemleri için Taşınır Mal Yönetmeliği'ndeki düzenlenmelerde yer alan kayıtların yapılmadığı görülmüştür. Kişilere teslim edilen, başka birimlere gönderilen veya hurdaya ayrılması gereken taşınırlarla ilgili işlemlerin zamanında yapılmadığı ya da hiç yapılmadığı, bu nedenle de ambardan çıkış yapan birçok taşınırın kayıtlarda ambarlarda görüldüğü saptanmıştır. Ambar mevcutlarında kayıta olan taşınırlardan eksik ve fazlalar mevcuttur.

C- Ambarlarda Yer Alan Taşınırların Korunması Konusunda Gerekli Tedbirlerin Alınmamış Olması: Taşınır Mal Yönetmeliği'nde taşınırların yangına, ıslanmaya, bozulmaya, çalınmaya ve benzeri tehlikelere karşı korunması için gerekli tedbirleri almanın ve alınmasını sağlamanın taşınır kayıt yetkililerinin görevi olduğu belirtilmektedir.

Taşınır ambarları denetimlerinde; birçok harcama biriminde taşınırların muhafazası için ayrılmış bir ambarın mevcut olmadığı, taşınırların çalışanların odası veya depo gibi yerlerde muhafaza edildiği, ambar olan yerlerde ise bu ambarların su basma riski olan bodrum katlarında olduğu görülmüştür. Ambarlarda mevcut olan dayanıklı taşınırların ise çok kötü şartlarda muhafaza edildiği görülmüştür. Sayıma imkan vermeyecek şekilde üst üste istiflendikleri, başka idarelere veya başka birimlere ait taşınırlarla karışmış olduğu, çalınmaya karşı gerekli tedbirlerin alınmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 4. Maddesinde taşınır kayıt yetkililerinin görevleri sayılmıştır. Maddeye göre “*taşınırları teslim alma, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etme, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim etme ve bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre kayıtları tutma, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemenin taşınır kayıt yetkilisinin görevidir*” denilmektedir.

Yönetmeliğin 5. Maddesinde ise; *Harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu*” düzenlenmiştir. Maddenin devamında ise taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; kamu idaresine ait taşınırların korunmaları konusunda gerekli tedbirlerin alınması, tüketim malzemelerinin tamamı için değil tüketime verilen kısmı için çıkış kaydı yapılması, sayılan hususların Bakanlık teşkilatında genellik arz eden konular olduğu göz önünde bulundurularak kayıtların mevzuata uygun gerçekleştirilmesi konusunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “*Tüketim malzemelerinin tüketime verilen kısmı için çıkış kaydının yapılması taşınır kayıtlarının mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi hususunda Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 15.05.2018 tarihli ve 144521 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır.*” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında tüketim malzemelerinin tüketime verilen kısmı için çıkış kaydının yapılması, taşınır kayıtlarının mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi hususunda Bakanlık Taşra Teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 21: Bakanlığa Ait Sahalarda Bulunan Canlı Hayvanların Taşınır Kayıtlarında Yer Almaması

Bakanlığa ait hayvan üretme istasyonları, yaban hayatı kurtarma ve rehabilitasyon merkezleri ve yaban hayatı geliştirme sahalarında bulunan canlı hayvanların genel bütçe ve döner sermaye taşınır kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kanun'un 44. Maddesine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal

Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde taşınırın tanımı yapılmıştır. Maddeye göre; "*Taşınır: Çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (A) ve (B) bölümlerinde gösterilen taşınırları*" ifade etmektedir. Taşınır kod listesinin A bölümünde "tüketim malzemeleri", B bölümünde ise "dayanıklı taşınırlar" yer almaktadır. A ve B bölümleri incelendiğinde ise hem tüketim malzemeleri kısmında hem de dayanıklı taşınırlar kısmında canlı hayvanların kaydedileceği kodların yer aldığı görülmektedir.

Bakanlığa ait hayvan üretme istasyonlarında üretimi yapılan binlerce hayvanın (geyik, alageyik, ceylan, Anadolu yaban koyunu, Hatay dağ ceylanı, karaca ve kelaynak, keklik, sülün, alabalık) taşınır kayıtlarında yer almadığı görülmüştür. Yine Bakanlığa ait yaban hayatı sahalarında ve rehabilitasyon merkezlerinde koruma altına alınan fakat taşınır kayıtlarında yer almayan canlı hayvanlar olduğu tespit edilmiştir. Örneğin Efteni Gölü Yaban Hayatı Sahasında satın alma veya el koyma yoluyla edinilmiş hayvanların (kümes hayvanları, vaşak, geyik, karaca, sülün, tavus kuşu gibi) olduğu tespit edilmiş olup, bu canlıların taşınır kayıtlarında yer almadığı görülmüştür. Yine Karacabey Rehabilitasyon Merkezinde de yaban hayvanlarının olduğu, fakat hiçbirisinin taşınır kayıtlarında olmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nde canlı hayvanların kaydedileceği kodlar aşağıdaki gibidir.

A) TÜKETİM MALZEMELERİ

- 150 09 Canlı Hayvanlar Grubu
- 150 09 01 Çiftlik Hayvanları
- 150 09 02 Hizmet Amaçlı Hayvanlar
- 150 09 03 Gösteri Amaçlı Hayvanlar
- 150 09 04 Deney Amaçlı Hayvanlar
- 150 09 05 Koruma Altına Alınan Hayvanlar

B) DAYANIKLI TAŞINIRLAR

- 255 05 Canlı Demirbaşlar Grubu
- 255 05 01 Çiftlik Hayvanları
- 255 05 02 Hizmet Amaçlı Hayvanlar
- 255 05 03 Gösteri Amaçlı Hayvanlar
- 255 05 04 Koruma Altına Alınan Hayvanlar

Yönetmeliğin 12. maddesinde kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiştir. Canlı hayvanların ne şekilde kayıtlara alınacağı ve kayıttan çıkarılacağı ise 13. ve 27. Madde de düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 13. Maddesine göre; "*Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle*

kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.” Denilmektedir. Maddenin devamında da taşınırın hangi değer üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

27. madde de ise; *“Tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişmeler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşınırın ölmesi halinde, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır.”* denilmektedir.

Canlı hayvanlar hem tüketim malzemeleri hem de dayanıklı taşınırlar listesinde sayılmış olmakla birlikte, Bakanlığa ait tesislerde ve sahalarda bulunan demirbaş niteliğindeki canlı hayvanların dayanıklı taşınırlar listesinde yer alan 255.05 hesap kodu altında yer alan alt düzey kodlarından uygun olanına kaydedilmesi gerektiği, demirbaş niteliğinde olmayıp daha kısa süreli bulunduranların ise 150.09 hesap kodu altındaki kodlara kaydının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Canlı hayvanların taşınır kayıtlarında yer almasıyla ilgili taşınır kod listesine ekleme yapılmış olup Taşınır Mal Yönetmeliğine göre kaydedilmesinin sağlanması Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 15.05.2018 tarihli ve 144521 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır.”* Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında canlı hayvanların taşınır kayıtlarında yer almasıyla ilgili taşınır kod listesine ekleme yapıldığı ve Taşınır Mal Yönetmeliğine göre kaydedilmesinin sağlanması hususunda Bakanlık Taşra Teşkilatının talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 33.0 Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI		Yılı : 2017	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2017		N Yılı 2017	
1 DÖNEN VARLIKLAR	24.610.533,43	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	225.786.347,86
10 HAZİR DEĞERLER	285.212,58	32 FAALİYET BORÇLARI	207.959.242,25
104 PROJE ÖZEL HESABI	285.194,07	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	17.770.838,04
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	18,48	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	190.188.404,21
12 FAALİYET ALACAKLARI	159.146,82	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	5.367.639,38
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	62.886,61	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.800.259,30
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	90.624,59	333 EMANETLER HESABI	3.567.380,08
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.635,62	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	619.073,15
13 KURUM ALACAKLARI	4.813.606,21	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	568.585,49
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	4.813.606,21	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	50.487,66
14 DİĞER ALACAKLAR	7.525.598,24	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	11.840.393,08
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	7.525.598,24	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	11.840.393,08
15 STOKLAR	3.328.891,23	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	136.839.677,30
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	3.328.891,23	43 DİĞER BORÇLAR	287,32
16 ÖN ÖDEMELER	8.498.078,38	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	287,32
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	8.498.078,38	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	136.839.389,98
		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	136.839.389,98
		5 ÖZ KAYNAKLAR	78.672.145,74
		50 NET DEĞER	17.715.268,87
		500 NET DEĞER HESABI	17.715.268,87
		51 DEĞER HAREKETLERİ	49.641.127.658,26
		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	49.641.127.658,26
		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	8.398.993,12
		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	8.398.993,12
		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-35.455.982.540,74
		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI ()	-35.455.982.540,74
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-14.132.587.233,77
		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-14.132.587.233,77

Kurum Kodu : 33.0 Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI		Yılı : 2017	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2017		N Yılı 2017	
2 DURAN VARLIKLAR	416.687.637,47		
22 FAALİYET ALACAKLARI	14.066,61		
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	14.066,61		
23 KURUM ALACAKLARI	94.083.517,53		
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	94.083.517,53		
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	53.132.203,03		
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	100.000.000,00		
247 SERMAYE TAHHÜTLERİ HESABI (-)	-46.867.796,97		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	269.457.850,30		
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	124.205.151,04		
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	64.385.919,08		
252 BİNALAR HESABI	154.654.894,94		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	5.335.953,61		
254 TAŞITLAR HESABI	27.254.843,81		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	41.868.940,89		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-221.192.431,23		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	72.944.578,16		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	176.903.942,81		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-176.903.942,81		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	3.937.775,38		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-3.937.775,38		
AKTİF TOPLAMI	441.298.170,90	PASİF TOPLAMI	441.298.170,90

Bilanço Dipnotları :	
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	24.684.891,43
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	24.684.891,43
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	128.614.387,47
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	128.614.387,47
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	35.476.578,14
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	35.476.578,14

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 33.0 Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI			Yılı : 2017		
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	GİDERLER HESABI	14.199.359.663,38	600	GELİRLER HESABI	66.772.429,61
630 01	Personel Giderleri	307.228.139,41	600 01	Vergi Gelirleri	51.109.092,25
630 01 01	Memurlar	172.326.186,64	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	34.785.908,51
630 01 02	Sözleşmeli Personel	2.440.249,58	600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	11.540.434,39
630 01 03	İşçiler	127.784.607,92	600 01 05	Damga Vergisi	4.423.036,64
630 01 04	Geçici Personel	4.677.095,29	600 01 06	Harçlar	359.712,71
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	54.669.177,70	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	324.542,00
630 02 01	Memurlar	28.784.791,98	600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	84.801,55
630 02 02	Sözleşmeli Personel	559.944,49	600 03 06	Kira Gelirleri	239.740,45
630 02 03	İşçiler	24.532.919,66	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.263.921,79
630 02 04	Geçici Personel	804.963,14	600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	180.690,57
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	6.558,43	600 04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	607.001,62
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	41.951.996,47	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	457.777,15
630 03 02	Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	9.373.508,51	600 04 05	Proje Yardımları	18.452,45
630 03 03	Yolluklar	5.228.682,86	600 05	Diğer Gelirler	12.403.642,29
630 03 04	Görev Giderleri	739.263,68	600 05 01	Faiz Gelirleri	32.151,28
630 03 05	Hizmet Alımları	24.907.977,78	600 05 03	Para Cezaları	5.285.609,99
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	509.056,77	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	7.085.881,02
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	839.042,43	600 11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	50.286,86
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	354.444,48	600 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	50.286,86
630 05	Cari Transferler	1.996.900.388,81	600 15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	355,89
630 05 02	Hazine Yardımları	1.979.442.200,00	600 15 04	Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	355,89
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	2.641.219,20	600 25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.620.588,53
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	163.046,63	600 25 01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	1.618.243,48
630 05 06	Yurt dışına Yapılan Transferler	14.653.922,98	600 25 02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Mali Olmayan VEİEd Gel	2.345,05
630 07	Sermaye Transferleri	11.545.603.202,04			
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	11.545.603.202,04			
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	28.729,87			
630 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	28.729,87			
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	9.625.624,69			
630 12 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	9.530.965,54			
				NET GELİR TOPLAMI :	66.772.429,61

Kurum Kodu : 33.0 Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI			Yılı : 2017		
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 12 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	3.124,83			
630 12 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	91.534,32			
630 13	Amortisman Giderleri	63.928.221,53			
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	24.016.208,28			
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	39.396.397,34			
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	515.615,91			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	11.252.598,00			
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri	1.736.622,01			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	89.362,37			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	908.514,46			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağları	154.845,70			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	537.337,63			
630 14 06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	862.397,91			
630 14 07	Yiyecek	83.615,09			
630 14 08	İçecek	158.545,29			
630 14 09	Canlı Hayvanlar	136.707,70			
630 14 10	Zirai Maddeler	13.877,80			
630 14 11	Yem	8,00			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	776.084,93			
630 14 13	Yedek Parçalar	223.583,21			
630 14 14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	84.905,75			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	142.526,93			
630 14 17	Basınçlı Ekipmanlar	26.597,79			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	5.319.065,43			
630 15	Karşılık Giderleri	17.934.975,64			
630 15 04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	17.934.975,64			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	100.791,79			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	100.791,79			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	262.237,31			
630 25 01	Genel BütKap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	259.892,26			
630 25 02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	2.345,05			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	141.048.777,40			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	141.048.777,40			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

Kurum Kodu : 33.0

Adı : ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI

Yılı : 2017

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 99	Diğer Giderler	8.824.802,72			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	8.824.802,72			

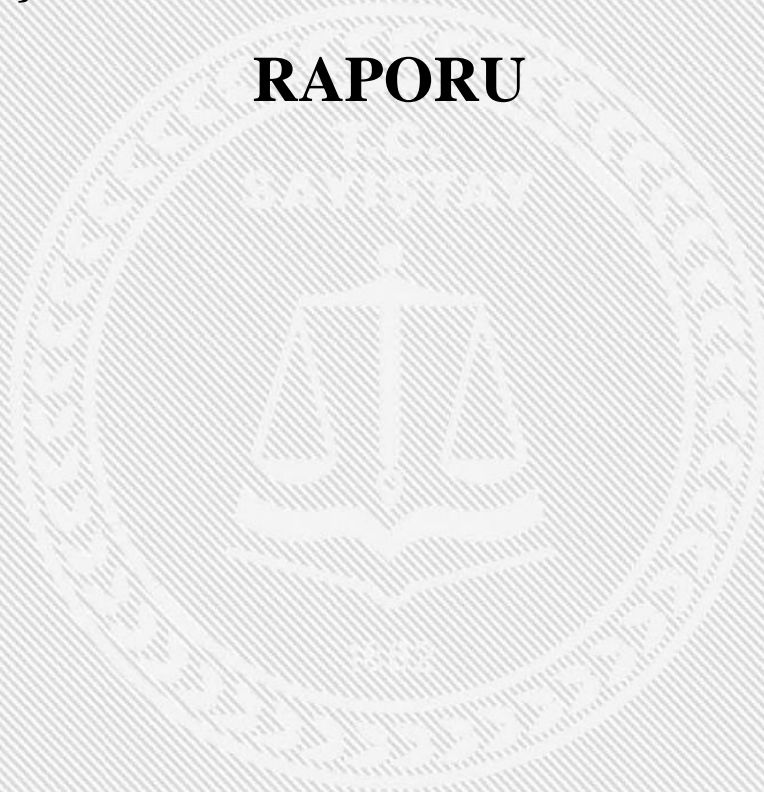
GİDERLER TOPLAMI : 14.199.359.663,38

GİDERLER TOPLAMI (A)	14.199.359.663,38				
GELİRLER TOPLAMI (B)	66.772.429,61				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	66.772.429,61	FAALİYET SONUCU D- A	-14.132.587.233,77

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ

2017 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	70
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	71
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	71
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	71
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	72
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	75
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	75
8.	EKLER.....	121

KISALTMALAR

AVBİS: Avcılık Bilgi Sistemi

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

DKMP: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü

DMİS: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi

DSİBMY: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

OSİB: Orman ve Su İşleri Bakanlığı

R.G: Resmi Gazete

TÜRSAB: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2017 Yılında Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin İdarenin ve DMİS'in Kayıtları	73
Tablo 2: 1.01.2017-31.12.2017 Hesap Aralığı Yardımcı Mizan	76
Tablo 3: Yıl Sonu Banka Hesapları Tablosu.....	76
Tablo 4: 102 ve 103 Hesapları Arasında Uyumsuzluk Olan Döner Sermaye İşletmeleri Tablosu	78
Tablo 5: 2017 Yılında Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Elde Edilen Gelirlerin Döner Sermaye İşletmeleri ile İdarenin Kayıtlarının Karşılaştırılması Tablosu	80
Tablo 6: Konsolide Mizan Verileri	82
Tablo 7: İstanbul DSİ'ne İlişkin Şüpheli Alacak Detay Tablosu	82
Tablo 8: 2017 Yılında İşletmelerden Gelen ve İşletmelere Gönderilen Limit üstü Fazlaları Tablosu	86
Tablo 9: 2017 yılında Limit Üstü Fazlası Olmayan ve 393 Hesaptan Sadece Nakit Gönderilen İşletmelerin Gelir, Gider ve Kar Zarar Durumları	89
Tablo 10: 340 Sipariş Avansları Hesabına İlişkin Olarak 2018 Yılına Devir Veren İşletmeler Tablosu	91
Tablo 11: Bölge Müdürlükleri Bazında İşlemler Tablosu	95
Tablo 12: 15 Bölge Müdürlüğünün Sektörel Bazda Konsolide Edilmiş İşlemleri Tablosu.....	96
Tablo 13: 2017 yılında DKMP Genel Müdürlüğünün (Merkez Teşkilatının) Konsolide Edilmiş İşlemleri Tablosu	96
Tablo 14: 2017 Yılında Doğrudan Temin Sınırları Üstünde Harcama Yapan İşletmeler Tablosu	100
Tablo 15: Avlama Ücretlerinden Yönerge Kapsamında İşbirliği Yapılan Yerleşim Birimlerine 2017 Yılında Aktarılan Paylar Tablosu.....	102
Tablo 16: 2017 Yılı Avcılık Belgesi Harçlarının %30'luk Katkı Payı Gelirlerinin Ve İdari Para Cezalarının Karşılaştırılması Tablosu	104
Tablo 17: 4915 sayılı Kanun Kapsamında Maliye Bakanlığı Gelirleri Tablosu.....	109
Tablo 18: 4915 sayılı Kanun Kapsamında Elde Edilen Döner Sermaye İşletme Gelirleri Tablosu	109
Tablo 19: 2016/1 2017/4 Sayılı Genelgeler Uyarınca Avlanma İzin Kartı Satışlarında Derneklere Ve Bayilere Yapılan İndirim Tutarları Tablosu	112
Tablo 20: AVBİS kayıtlarına göre 2017 Yılına İlişkin Olarak Toplam Avlanma İzin Kartı Satışı ve Geliri Tablosu	113

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Döner Sermaye İşletmelerinde Bakanlığın ve Muhasebat Genel Müdürlüğünün DMIS (Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi) muhasebe programları kullanılmaktadır. Aylık, üç aylık mizanlar, gelir gider cetvelleri ve tablolar elektronik ortamda Merkez Döner Sermaye Saymanlığına aktarılmaktadır.

Bakanlık Döner Sermaye İşletmeleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre “Tek Düzen Muhasebe Sistemi”ni kullanmaktadırlar.

2017 yılı bilançosunda sermayesi 100.000.000,00 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 221.765.715,13 TL’dir. Döner sermaye gelir toplamı 95.114.515 TL, gider toplamı 83.847.084,65TL olup, gelir tablosunda yılsonu itibariyle tahakkuk eden kar/zarar toplamı 11.267.430,45 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,
- Bilanço,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Gelir tablosu.

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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Döner Sermaye Gelirlerinin Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemine Göre Muhasebeleştirilmemesi Nedeniyle Gelir Hesaplarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Olarak Yer Almaması

1.1.2017-31.12.2017 Mizan dökümünde İdarenin müstecirlere kiraladığı yerlerden kaynaklanan gelirlere ilişkin olarak; DSİBM yönetmeliği uyarınca İlgili yıl içinde tahsil edilmesi gereken tutarların tahakkukunun yapılarak taksitlerin tahsili gerçekleşikçe ilgili hesapların kapatılarak gelirlerin takibinin yapılması gerekirken 120-220 Alıcılar Hesabının kullanılmadığı ve aynı yerlerden 2017 yılından sonraki yılları kapsayan vadelenirilmiş alacakları bulunmasına halde 380-480 Gelecek Aylara /Yıllara ait gelir hesaplarının çalıştırılmaması nedeniyle bu alacakların mali tablolarda gösterilmediği görülmüştür.

2017 yılında İdarenin müstecirlere kiraladığı yerlerden kaynaklanan tahsil edemediği 4.905.353,57 TL lık vadelenirilmiş alacağının olduğu, 2017 yılından sonraki yılı kapsayan 44.964.004,13 TL nın ise 380-480 Gelecek Aylara /Yıllara ait gelir hesaplarının kullanılmaması nedeniyle söz konusu alacaklara mali tablolarda yer verilmemiştir.

Aşağıdaki tablo da idare verileri ile döner sermaye kayıtları karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Tablo 1: 2017 Yılında Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin İdarenin ve DMİS'in Kayıtları

2017 YILI TAHSİL EDİLMESİ GEREKEN BEDELLER		2017 YILI TAHSİL EDİLEN BEDELLER			2017 YILI TAHSİL EDİLEMİYEN BEDELLER			2018 YILINDA TAHSİL EDİLECEK BEDELLER		
Yıllık İşletme Bedeli	Diğer Bedeller	Yıllık İşletme Bedeli	Ağaçlandırma Bedeli	Diğer Bedeller	Yıllık İşletme Bedeli	Ağaçlandırma Bedeli	Diğer Bedeller	Yıllık İşletme Bedeli	Ağaçlandırma Bedeli	Diğer Bedeller
37.915.046,71	3.357.747,60	34.678.988,49	1.398.688,97	3.645.093,90	3.990.367,54	168.202,93	746.783,10	40.997.118,57	2.201.919,56	1.764.966,00

Mevcut mali sisteme göre, bu tür alacakların kurum tarafından sözleşme yapıldığında ilgili hesaplarda tahakkukları yapılarak kamu alacağının belirlenmesi ve ilgili hesaplara kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekir. Bu şekilde muhasebeleştirilmesiyle, kamu alacağı kayıt altına alınarak, hem takibi ve denetimi 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 üzere 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 yansıtırlar.

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 işletmeleri 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; “2018 ve müteakip yıllarda cari yılda elde edilecek gelirlerin tahakkuk esaslı muhasebe kaydı için 120 Alıcılar Hesabının ve 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının kullanılması ile ilgili 11.05.2018 tarihli ve 111580 sayılı yazımız ile talimatlandırılmış olup; Her sene başında, ilgili yıl için tahsil edilmesi gereken tutarlar öncelikle belirtilen hesaplarda tahakkuku yapılacak olup, taksitlerin tahsili gerçekleştikçe bu hesapların kapatılması sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 2018 ve müteakip yıllarda; cari yılda elde edilecek gelirlerin tahakkuk esaslı muhasebe kaydı için 120-220 Alıcılar Hesabının ve 380-480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabının kullanılması ile ilgili olarak 11.05.2018 tarihli ve 111580 sayılı yazı ile Bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Merkez Döner Sermaye İşletmesinin Fazla Sayıda Vadeli, Vadesiz Banka Hesabının Bulunması İhtiyaç Fazlası Nakdin Vadesiz Hesaplarda Tutulması

645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 22 inci maddesi ve Müsteşarlık Makamının 10.11.2014 tarih ve 162 sayılı olurları ile nakit planlamasının sağlıklı yapılabilmesi için bakanlıkça belirlenen limit üstü nakitlerinin (30.000,00 TL üzeri) işletmelerce düzenli olarak Merkez Döner Sermaye İşletmesinin banka hesabına aktarıldığı, vadeli hesapta değerlendirilerek faiz geliri elde edildiği ve diğer işletmelerin nakit ihtiyaçlarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinin amacı kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir. Söz konusu Genel tebliğin; Uygulama ve kullanılacak araçlar başlıklı 5 inci maddesinde aynen;

“Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlüdür:

a) TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı olacağı” belirtilmiş

Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma başlıklı 6 ncı maddesinde ise ;

“Kurumların mevduat ve katılma hesabı olarak değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranı ve katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranı, Ek 1’de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha yüksek olamaz.”

denilmiştir.

Merkez döner sermaye işletmesinin 2017 yıl sonu bakiyeleri incelendiğinde iki ayrı kamu bankasında 2 vadeli, 2 vadesiz, 1 günlük vadeli olarak 5 ayrı banka hesabı olduğu görülmüştür. Merkez işletme müdürlüğünün 102- Banka Hesabının 2017 yıl sonu bakiyesi 12.445.031,60 TL'dir. Günlük vadeli ve vadesiz hesapta tuttuğu nakdin toplamı 7.327.188,06 TL olup, yıl sonu itibariyle iki ayrı bankada tuttuğu vadesiz hesabın tutarı ise 3.250.000 TL'dir.

Banka hareketlerinin takibi açısından daha az banka hesabının kullanılması ve söz konusu tutarların kısa süre içinde harcanacağı öngörülse bile Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine göre faiz getirisi sağlanarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 2: 1.01.2017-31.12.2017 Hesap Aralığı Yardımcı Mizan

Hesap Kodu 102	Banka Adı	Hesap Türü	31.12.2017 Bakiyesi
102.01		Vadesiz	3.250.000,00
102.01.01	Ziraat Bankası		250.000
102.01.03	Vakıflar Bankası		3.000.000
102.02		Vadeli	9.195.031,60
102.02.01	Ziraat Bankası		1.402.232,88
102.02.03	Vakıflar Bankası		7.792.798,72
			12.445.031,60

Tablo 3: Yıl Sonu Banka Hesapları Tablosu

Banka/Şube Adı	Hesap No		31.12.2017 Bakiyesi
Ziraat Bankası Kamu girişimci şubesi	2533-5994312-5015	Vadesiz	250.000,00
Ziraat Bankası Kamu girişimci şubesi	2533-5994312-5021	Vadeli	1.402.232,88
Vakıflar Bankası Ankara ŞB.	158007292784809	Vadesiz	3.000.000,00
Vakıflar Bankası Ankara ŞB	158018017280039	Günlük Vadeli	4.077.188,06
Vakıflar Bankası Ankara ŞB	158018010030048	Aylık Vadeli	3.715.610,66
TOPLAM			12.445.031,60

Kamu idaresi cevabında; " Kamu haznedarlığı genel tebliği gereğince, idaremizin mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için vadesiz hesaplarda bulundurulanan nakit;

Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilatında bulunan 92 adet döner sermaye işletmelerinin

Yıl içerisinde tahsis edilen ödeneklerinin kullanımı ve yapılacak olan ödemeler için nakitler vadeli hesaplarda tutulmaya özen gösterilmektedir.

Ancak vadesiz hesapta tutulan nakitler ise döner sermaye işletmelerinin acil nakit ihtiyaçlarında vadeli hesapların vadelerinin bozularak gelir (faiz) kaybına sebep olmaması ve İşletme Müdürlüğümüzce kiralanmış ve bakanlık hizmetlerinde kullanılan taşıtların köprü ve otoyol geçişlerindeki HGS etiketleri otomatik ödeme talimatlı olduğundan dolayı vadesiz hesapta tutulmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesi için Banka hareketlerinin takibi açısından daha az banka hesabının kullanılması ve söz konusu tutarların kısa süre içinde harcanacağı öngörülse bile Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine göre faiz getirisi sağlanarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir

BULGU 2: Bankalar Hesabının Alacak Bakiyesi ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Borç Bakiyesinin Denk Olmaması

Döner Sermaye İşletmelerinde 102 Banka Hesabının alacak bakiyesi ile 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borç bakiyesinin birbirlerine eşit olmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 102 Banka Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 72' nci maddesinde;

“(1) Bankalar hesabı, muhasebe birimleri adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya tahsil için verilen çeklerden tahsil işlemi tamamlananlar ile muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının izlenmesi için kullanılır.”

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 73'üncü maddesinde;

“(3) Muhasebe birimlerince, hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yapılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına aktarılacak tutarlar ile bankalarda açtırılacak krediler için “Gönderme Emri” (Örnek:13) düzenlenir.”

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 74'üncü maddesinde ise

“1) Bankaca muhasebe birimine gönderilen hesap ekstreleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabının işleyişini düzenleyen 77’nci maddesine göre de; düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili hesaplara aktarıldığı bildirilen paralar bu hesaba borç, 102 Bankalar Hesabına alacak kaydedilmesi aynı maddede ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri doğrultusunda, 102 Banka hesabından bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile 102 Banka Hesabına yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102 Banka Hesabının alacak bakiyesi 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesine her zaman eşit olması gerekmektedir. Yapılan denetimler sonucunda aşağıdaki tabloda gösterilen işletmelerde aynı eşitliğin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 4: 102 ve 103 Hesapları Arasında Uyumsuzluk Olan Döner Sermaye İşletmeleri Tablosu

1	Adana	21	İzmir
2	Amasya	22	Kahramanmaraş
3	Antalya	23	Karaman
4	Balıkesir	24	Kastamonu Ilgaz Milli Park Müdürlüğü
5	Bartın Küre Dağları Milli Park Müdürlüğü	25	Kırklareli
6	Bilecik	26	Manisa
7	Bingöl	27	Manisa Spil Dağı Milli Park Müdürlüğü
8	Bolu	28	Mardin
9	Bursa	29	Mersin
10	Bursa Uludağ Milli Park Müdürlüğü	30	Muğla
11	Denizli	31	Muğla Marmaris Milli Park Müdürlüğü
12	Düzce	32	Osmaniye
13	Edirne	33	Rize Kaçkar Dağları Milli Park Müdürlüğü
14	Erzincan	34	Şanlıurfa
15	Eskişehir	35	Şırnak
16	Gaziantep	36	Tekirdağ
17	Giresun	37	Tokat
18	Gümüşhane	38	Van
19	Hakkari	39	Yalova
20	Isparta		

Kamu idaresi cevabında; “Yapılan tüm ödemelerde bankalara gönderilen ”Gönderme Emri” talimatlarında, gönderilen tutarların hesaplara tekrar iade olmaması için (102 hesabın alacak kısmı ile 103 hesabın borç kısımlarındaki rakamların eşitliği) belgeler üzerinde hak sahibi, IBAN ve tutarların "Gönderme Emri"ne doğru yazıldığına kontrollerinin yapılması ve böyle hatalara mahal verilmemesi için döner sermaye işletmeleri talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Döner sermaye işletmeleri Muhasebe Yetkilileri tarafından yapılan tüm ödemelerde (102 hesabın alacak kısmı ile 103 hesabın borç kısımlarındaki rakamların eşitliği) sağlamak amacıyla 09.05.2018 tarih ve 109903 sayılı yazıyla döner sermaye işletmeleri talimatlandırıldığı belirtilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 3: 2017 Yılında Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin Olarak İdarenin Kayıtları İle Döner Sermaye İşletmelerinin Gelir Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Müstecirler tarafından işletilen alanlardan 2017 yılında elde edilen gelirlere ilişkin olarak bölge bazında döner sermaye işletmelerinin gelir tabloları ile idarenin kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda gelir toplamları arasında fark olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tablolarda, idarenin kayıtları ile döner sermaye işletmelerinin gelir kayıtları karşılaştırılmalı olarak gösterilmiştir. Müstecirler tarafından işletilen alanlardan elde edilen gelir toplamı İdare tarafından bölge bazında 39.236.749,58 TL tutarında olduğu bildirilmişken döner sermaye işletmelerinin bu kalemtedeki gelir toplamı ise 37.302.957,68 TL dır. Aradaki fark 1.933.791,90TL dır. Gelire ilişkin uyumsuzluğun nedeninin belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 5: 2017 Yılında Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Elde Edilen Gelirlerin Döner Sermaye İşletmeleri ile İdarenin Kayıtlarının Karşılaştırılması Tablosu

Bölgeler	Tahsili Gereken	Tahsili Sağlanamayan	Döner Sermaye İşletmelerinin Tahsil Ettiği	İdare Tarafından Bildirilen gelir	Fark
1.Bölge	10.969.521,58	193.580,86	11.671.872,68	12.965.395,46	-1.293.522,78
2. Bölge	4.898.787,04	1.415.975,405	3.327.942,87	3.231.179,06	96.763,81
3 . Bölge	683.735,01	1.209	741.025,49	682.466,01	58.559,48
4. Bölge	8.608.639,36	1.198.221,55	7.308.051,85	7.446.590,34	-138.538,49
5 .Bölge	698.730,90		520.240,65	698.730,90	-178.490,25
6 . Bölge	9.522.944,92	272.110,97	7.341.088,67	8.737.072,23	-1.395.983,56
7 .Bölge	518.324,49	52.785,54	503.807,48	479.804,90	24.002,58
8 . Bölge	229.998,00		494.577,57	495.941,06	-1363,49
9 . Bölge	3.553.777,59	1.492.317,10	2.212.132,90	2.038.782,14	173.350,76
10 . Bölge	729.901,76	240.570,75	816.625,41	475.914,54	340.710,87
11 . Bölge	441.260,49		439.718,57	416.170,67	23.547,90
12 . Bölge	1.275.007,19	38.522,40	1.457.461,83	1.484.248,50	-26.786,67
13 . Bölge	10.406,97		11.729,46	10.406,97	1.322,49
14 .Bölge					
15 .Bölge	160.741,28		456.682,25	74.046,81	382.635,44
TOPLAM	42.301.776,58	4.905.293,58	37.302.957,68	39.236.749,58	

Kamu idaresi cevabında; “Bölge Müdürlükleri 11/05/2018 tarih ve 112402 sayılı yazımız ile talimatlandırılmış olup, cari yıl itibari ile gelir tahakkukuna geçileceğinden sorun ortadan kalkacaktır.

Ayrıca bu bulguda tespit edilen eksikliğin ortadan giderilmesi maksadıyla İşletmeler Gelir Takip Sistemi yazılım programı hazırlanmıştır. Bu programın tanımı ve kullanımına yönelik hususlar hem İl Şube Müdürlüklerine hem de Saymanlıklarına yönelik gerçekleştirilen hizmet içi eğitim programda ilgililer ile paylaşılmıştır. Bölge Müdürlüklerinden gelen isimlere yönelik programa erişim ve veri girişi maksadıyla Genel Müdürlüğümüzce yetkilendirilme yapılmış ve 18.05.2018 Tarih ve 117769 sayılı yazısı ile Bölge Müdürlüklerine veri girişlerinin yapılması ve programın kullanımına yönelik talimatlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil eden ve bu yönüyle kurum mali tablolarının tam ve doğru bilgi üretmesini etkileyen uygulamaya ilişkin olarak cari yıl itibari ile gelir tahakkukuna geçileceği belirtilmiş olup bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 11.05.2018 tarihli ve 112402 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 4: Döner Sermaye İşletmelerinin Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarların Tahsilatının Yapılmamış Olması;

Döner Sermaye İşletmeleri mizanının incelenmesi neticesinde 128 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında kayıtlı tahsil edilemeyen 1.703.417,00TL alacak olduğu görülmüştür.

Döner Sermaye İşletmeleri Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliğinin 109 ncu maddesinde “Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı, işletmelerin mal ve hizmet satış faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış alacakların izlenmesi için kullanılacağı” belirtilmiştir. 110 ncu maddesinde; ise Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabının, şüpheli ticari alacaklar için ayrılan karşılıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Şüpheli Ticari Alacaklar hesabı ile Karşılık hesabını kullanan iller

ile tutarlar gösterilmiştir.

Tablo 6: Konsolide Mizan Verileri

Döner Sermaye İşletmeleri	128-Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı	129-Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı
Isparta	2.679,55	2.679,55
İstanbul	1.594.366,96	1.594.366,96
Muğla	56.812,32	56.812,32
Merkez	49.558,17	49.558,17
TOPLAM	1.703.417,00	1.703.417,00

1.703.417.-TL dan 1.594.366,96 TL sının İstanbul döner sermaye işletmesine ait olduğu; 2003 yılından kalan 1.594.366,96 TL alacakla ilgili herhangi bir tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 7: İstanbul DSİ'ne İlişkin Şüpheli Alacak Detay Tablosu

2003	418,78
2003	1.039,21
2003	745.890,39
2003	847.018,58
TOPLAM		1.594.366,96

Alacağın büyük çoğunluğunun Tabiat Parklarında mevcut tesisler ihale edilirken sözleşmelerin "Cezalar ve Tazminatlar" kısmında yer alan ve herhangi bir nedenle sözleşmenin feshedilmesinden sonra işletmeci tarafından teslim edilmeyen tesisler için kesilen cezadan ve ödenmediği için zaman zarfında alacağa işletilen faizden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Söz konusu hesapta görülen alacakların tahsili için yargı nezdinde açılan davaların büyük çoğunluğunun idare lehine sonuçlandığı ancak icra safhasının sağlıklı işlemediği anlaşılmıştır.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 38 inci maddesinde “Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.” denilmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6/f maddesinde idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, kamu zararı olarak nitelendirilmiş ve 19 uncu maddesinde de kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresi, zamanaşımını kesen ve durduran genel

hükümler saklı kalmak kaydıyla on yıl olarak düzenlenmiştir.

Mali mevzuatta yer alan hükümler göz önüne alındığında söz konusu alacağın tahsili için mevzuata uygun işlemler tesis edilmediğinde görevlilerin mali sorumlulukla karşılaşmalarının söz konusu olacağı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “İşletmelerimizin 128 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesaplarında kayıtlı tutarlara ilişkin olarak, alacakların tahsili için Defterdarlık Muhakemat Müdürlükleri hazine avukatları eliyle davalar açılmış olup, Mahkeme süreçleri devam etmektedir.*

Mahkeme sonuçlarını müteakip, ilgili hesaptaki tutarlarla ilgili gerekli muhasebe kayıtları yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında İşletmelerin 128 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesaplarında kayıtlı tutarlara ilişkin olarak davalar açıldığı ve Mahkeme süreçlerinin devam ettiği belirtilmiştir.

Söz konusu hesapta görülen alacakların tahsili için yargı nezdinde açılan davaların idare lehine sonuçlanması halinde icra safhasının sağlıklı işlemesine ilişkin gerekli tedbirlerin alınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Konsolide Bilanço Tablosunda İşletmelerin Merkez işletme müdürlüğüne Olan Borç ve Alacaklarının Diğer Çeşitli Borçlar ve Diğer Çeşitli Alacaklar hesabında Takip edilmesi

Döner sermaye işletmelerinin mali yıl içerisindeki borç ve alacakları; 393-Merkez ve Şubeler Cari Hesabında takip edildiği yıl sonunda bütün işletmelerin borç ve alacaklarına ait tutarların merkeze devredilerek 393- Merkez ve Şubeler Cari Hesabının yılsonunda kapatılıp borç ve alacakların olduğu gibi işletmelerin 336 *Diğer Çeşitli Borçlar* ve 136 *Diğer Çeşitli Alacaklar* hesaplarına devredildiği görülmüştür.

2017 yılı bilançosunda kalanı bulunmayan 393-Merkez ve Şubeler Cari Hesabı DÖSİBMY'nin 326 ncı maddesinde borçlu ve alacaklı olarak çalışan Merkezin şubelerle, şubelerin merkezle veya kendi aralarındaki borç ve alacak ilişkilerinin izlenmesi için kullanılan hesap olarak tanımlanmıştır.

136 - Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabının niteliği DÖSİBMY'nin 119-120 nci maddelerinde 336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabının niteliği ise 273-274. Maddelerinde tanımlanmıştır.

“136 Diğer Çeşitli Alacaklar hesabı

“MADDE 119 - (1) Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı, ticari olmayan ve başka bir hesaba da dâhil edilemeyen alacakların izlenmesi için kullanılır.”

336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı

“MADDE 273 - (1) Diğer çeşitli borçlar hesabı, ticari olmayıp yukarıdaki hesaplardan hiçbirinin kapsamına alınamayan öğrenci hakkı, kira borçları, faiz borçları, mahiyeti tespit edilemeyen tutarlar ile emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar gibi çeşitli borçların izlenmesi için kullanılır.”

Denilmektedir.

Bilançoda yer alan 136 ve 336 hesapların borç ve alacak kalanları işletme tüzel kişiliğinin işletme dışı kişi ve kuruluşlara olan borçlarını ve onlardan olan alacaklarını gösteren hesaplardır. Hesapların işleyişine ilişkin hükümlerde ise bunlar arasında birimlerin karşılıklı borç ve alacaklarının kaydedilmesi yoktur. Yani borçlar işletme dışına ödendiğinde bu ödeme nedeniyle varlıklarında azalış veya borçlarında artış gerçekleşecektir. Aynı şekilde işletme dışından olan alacakların tahsilinde, varlıklarda artış ya da borçlarda azalma olacaktır. Birimlerin birbirlerine olan borç ve alacakları ise bu kapsam dışında olup bunların işletme varlık ve borçlarına bir etkisi olmamaktadır. Bu nedenle konsolide bilançoda işletmelerin birbirine olan alacak ve borçları 136-336 da gösterilemez.

Sonuç olarak; 393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı olağan durumda birimlerin kodları bazında karşılıklı olarak aynı tutarda hem borçlu hem de alacaklı çalışacağından yıl sonunda borç ve alacağı eşit olacak ve konsolide bilançoda bakiye vermeyecektir. Konsolide bilançoda; 336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı alacak kalanı 129.473.744,99TL ve 136 Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı borç kalanı 130.051.008,26 TL olarak yer almıştır. 136 ve 336 hesabı niteliği itibarıyla başka kayıtları da ihtiva etmektedir.

İşletmelerin 393-Merkez ve Şubeler Cari Hesabının bakiyesinin bilanço tablosunda yer almamasından ötürü; 136 Diğer Çeşitli Alacaklar ve 336-Diğer Çeşitli Borçlar hesaplarında takip edilen kayıtların bu hesapların niteliği ile uyumadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 326.maddesinde “393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı”nın izahatında “Merkez ve şubeler cari hesabı, borçlu ve alacaklı olarak çalışır. Merkezin şubelerle, şubelerin merkezle veya kendi aralarındaki borç ve alacak ilişkilerinin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Yıl içerisinde Merkezin taşra döner sermayelerimiz ile taşra döner sermayelerimizin Merkez ile olan her türlü nakit akışı, Yönetmeliğin ilgili maddesinde belirtildiği üzere “..... borçlu ve alacaklı çalışır.....” ibaresi yer aldığından 393 Merkez ve

Şubeler Cari Hesabında takip edilmektedir.

Mezkur hesapla ilgili, “..... borçlu ve alacaklı çalışır.....” ibaresi geçtiğinden hesabın yilsonlarında borç ya da alacak bakiyesi vermeyeceği açıktır.

393 Hesabın içinde işletmelerimiz tek tek detaylandırılmış ve yilsonlarında alacak bakiyesi veren işletmelerimiz için 336 hesap kullanılmış, borç bakiyesi veren işletmelerimiz için 136 hesap kullanılmıştır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce uygulama konulan DMIS programı yilsonu işlemleri duyurusunda da “393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı”nı çalıştıran işletmelerin 393-336 ve 136-393 kayıtlarını manuel yapması gerektiği belirtilerek 393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı’nın bakiye vermemesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir

Ayrıca Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 136-336 hesapların izahatları dikkate alındığında, 393 hesapla ilgi herhangi bir bağlantılarının da bulunmadığı aşikar olup, mezkur yönetmelikteki yer alan hesaplar tetkik edildiğinde şubeler ile merkez arasındaki nakit trafiğinin izlenebileceği en uygun hesabın 393 hesabın olduğu değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce uygulamaya konulan DMIS programı yilsonu işlemlerinde “393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı”nı çalıştıran işletmelerin 393-336 ve 136-393 kayıtlarını manuel yapılması ve 393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabı’nın bakiye vermemesi gerektiği bildirildiğinden uygulamanın bu şekilde yürütüldüğü ifade edilmektedir. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaplarda şubeler ile merkez arasındaki nakit trafiğinin izlenebileceği başkaca hesap bulunmadığı belirtilerek bulgumuz kabul edilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Şubeler ile Merkez arasındaki nakit trafiğinin izlenebileceği bir hesap açılması gerektiği bu eksikliğin kurum mali tablolarının tam ve doğru bilgi üretmesini etkilediği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Diğer İşletmelerin İhtiyaçlarında Kullandırılan Limit Üstü Nakitlerin Harcanmasının Mevzuatla Esasa Bağlanmamış Olması

645 Sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 22 nci maddesi ve Müsteşarlık Makamının 10.11.2014 tarih ve 162 sayılı oluru ile nakit planlamasının sağlıklı yapılabilmesi için Bakanlıkça belirlenen limit üstü nakitlerinin (30.000,00 TL üzeri) işletmelerce düzenli olarak Merkez Döner Sermaye İşletmesinin banka hesabına aktarıldığı, diğer işletmelerin nakit ihtiyaçlarında kullanıldığı ve

vadeli hesapta değerlendirilerek faiz geliri elde edildiği görülmüştür.

645 sayılı KHK'nin 657 sayılı KHK ile değişik 22 nci maddesinde taşra teşkilatında kurulan işletmelerin faaliyet alanları ile ilgili elde edeceği gelirlerin %20'sinin Bakanlık merkezindeki Döner Sermaye İşletmesi hesabına aktarılacağı, bu gelirlerin, işletmelerin nakit ihtiyaçlarının ve merkez döner sermaye işletmesinin masraflarının karşılanması için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca döner sermaye işletmelerinin belirlenecek limit üstü nakitlerinin de merkez döner sermaye işletmesi hesabına aktarılacağı, aktarılan bu nakitlerin merkez işletme müdürlüğüne değerlendirileceği ve işletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Merkez işletme müdürlüğüne aktarılan paya ilişkin hükme Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler yönetmeliğinin 9 uncu maddesinde yer verilmişken limit üstü nakitlere ilişkin olarak yapılacak uygulamaya yönelik yönetmelikte hiç bir hüküm bulunmamaktadır.

Söz konusu yönetmeliğin 37 nci maddesinde "bu yönetmelikte bulunmayan hallerde 645 sayılı KHK hükümleri ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uygulanır." denilmiş ise de söz konusu yönetmelikte de limit üstü fazlaların uygulanmasına ve muhasebeleştirilmesine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

2017 yılında işletmelerin Merkez İşletme Müdürlüğüne gönderdikleri limit üstü fazlalar ile yılı içinde talepleri üzerine nakit gönderilen işletmeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2017 Yılında İşletmelerden Gelen ve İşletmelere Gönderilen Limit üstü Fazlaları Tablosu

<i>BÖLGESİ</i>	<i>İŞLETMESİ</i>	<i>GİDEN</i>	<i>GELEN</i>	<i>FARK</i>
DKMP GEN. MÜD.	DKMP İşletmesi	4.045.000,00	1.826.000,00	2.219.000,00
I.Bölge Müdürlüğü	İstanbul	700.000,00	14.390.297,00	-13.690.297,00
	Tekirdağ	260.000,00	801.000,00	-541.000,00
	Kırklareli	354.000,00	274.970,12	79.029,88
	Kocaeli	40.000,00	1.575.000,00	-1.535.000,00

	Sakarya	1.150.000,00	730.000,00	420.000,00
	Edirne	475.000,00	595.000,00	-120.000,00
2.Bölge Müdürlüğü	Bursa	1.105.000,00	1.295.000,00	-190.000,00
	ULUDAĞ MP.	1.425.000,00	8.045.000,00	-6.620.000,00
	Bilecik	325.000,00	175.000,00	150.000,00
	Yalova	470.000,00	-	470.000,00
	Bahkesir	100.000,00	975.000,00	-875.000,00
	Çanakkale	320.000,00	553.000,00	-233.000,00
3.Bölge Müdürlüğü	Şanlıurfa	2.253.000,00	-	2.253.000,00
	Adıyaman	45.000,00	627.000,00	-582.000,00
	Kilis	100.000,00	-	100.000,00
	Şırnak	90.000,00	-	90.000,00
	Mardin	75.000,00	-	75.000,00
	Gaziantep	433.000,00	665.000,00	-232.000,00
4.Bölge Müdürlüğü	Manisa	25.000,00	560.000,00	-535.000,00
	SpilDağı M.P.	895.000,00	260.000,00	635.000,00
	İzmir	50.000,00	1.625.000,00	-1.575.000,00
	Dilek Yarımadası M.P.	270.000,00	3.215.000,00	-2.945.000,00
	Aydın	130.000,00	990.000,00	-860.000,00
	Marmaris M.P.	200.000,00	800.000,00	-600.000,00
	Muğla	280.000,00	3.830.000,00	-3.550.000,00
5.Bölge Müdürlüğü	Afyon	2.446.000,00	170.000,00	2.276.000,00
	BAŞKOMUTAN M.P.	479.000,00	2.115.000,00	-1.636.000,00
	Uşak	475.000,00	333.000,00	142.000,00
	Denizli	530.000,00	495.000,00	35.000,00
	Kütahya	655.000,00	156.000,00	499.000,00
	Eskişehir	1.225.000,00	365.000,00	860.000,00
6.Bölge Müdürlüğü	Burdur	1.648.750,00	148.000,00	1.500.750,00
	Antalya	825.000,00	4.605.000,00	-3.780.000,00
	Beydağları Sahil M.P.	90.000,00	3.515.585,26	-3.425.585,26
	İsparta	325.000,00	383.000,00	-58.000,00
7.Bölge Müdürlüğü	Adana	2.985.000,00	925.000,00	2.060.000,00
	Mersin	2.260.000,00	400.000,00	1.860.000,00
	Niğde	143.000,00	100.888,56	42.111,44
	Kayseri	1.270.000,00	200.000,00	1.070.000,00
	Osmaniye	955.000,00	50.000,00	905.000,00
	Hatay	1.780.000,00	25.000,00	1.755.000,00
8.Bölge Müdürlüğü	Konya	117.500,00	790.000,00	-672.500,00
	Karaman	15.000,00	163.000,00	-148.000,00
	Aksaray	30.000,00	85.000,00	-55.000,00
	Nevşehir	80.000,00	302.000,00	-222.000,00
9.Bölge Müdürlüğü	Ankara	4.655.000,00	1.555.000,00	3.100.000,00
	Bolu	520.000,00	2.035.000,00	-1.515.000,00
	Yozgat	1.092.000,00	206.800,00	885.200,00
	Kırıkkale	182.000,00	45.000,00	137.000,00
	Kırşehir	213.000,00	107.000,00	106.000,00
	Düzce	1.204.000,00	197.000,00	1.007.000,00

	Çankırı	630.000,00	155.000,00	475.000,00
10.Bölge Müdürlüğü	Sinop	1.365.000,00	310.000,00	1.055.000,00
	Kastamonu	265.000,00	132.000,00	133.000,00
	İlgaz dağı M.P.	237.000,00	380.000,00	-143.000,00
	Zonguldak	222.000,00	270.500,00	-48.500,00
	Bartın	90.000,00	122.000,00	-32.000,00
	Küre Dağları M.P.	270.000,00	-	270.000,00
	Karabük	263.000,00	24.000,00	239.000,00
	11.Bölge Müdürlüğü	Samsun	4.171.100,00	318.000,00
Ordu		70.000,00	175.000,00	-105.000,00
Amasya		640.000,00	20.000,00	620.000,00
Tokat		407.000,00	362.000,00	45.000,00
Çorum		410.000,00	177.000,00	233.000,00
12.Bölge Müdürlüğü	Rize	3.520.000,00	-	3.520.000,00
	Kaçkar Dağları M.P.	35.000,00	95.000,00	-60.000,00
	Trabzon	1.405.000,00	1.390.000,00	15.000,00
	Giresun	670.000,00	130.000,00	540.000,00
	Gümüşhane	2.639.500,00	20.000,00	2.619.500,00
	Artvin	710.000,00	327.000,00	383.000,00
13.Bölge Müdürlüğü	Erzurum	1.160.000,00	-	1.160.000,00
	Erzincan	70.000,00	55.000,00	15.000,00
	Ağrı	209.000,00	16.000,00	193.000,00
	İğdır	157.000,00	-	157.000,00
	Kars	430.000,00	20.000,00	410.000,00
	Ardahan	450.000,00	14.000,00	436.000,00
	Bayburt	73.000,00	22.000,00	51.000,00
	Bingöl	64.000,00	33.000,00	31.000,00
14.Bölge Müdürlüğü	Van	560.000,00	20.000,00	540.000,00
	Hakkari	500.000,00	30.000,00	470.000,00
	Bitlis	330.000,00	-	330.000,00
	Muş	237.000,00	30.000,00	207.000,00
	Siirt	610.000,00	-	610.000,00
15.Bölge Müdürlüğü	Malatya	1.407.000,00	-	1.407.000,00
	Elazığ	175.000,00	290.000,00	-115.000,00
	Sivas	440.000,00	40.000,00	400.000,00
	Diyarbakır	625.000,00	-	625.000,00
	Tunceli	120.000,00	200.000,00	-80.000,00
	Kahramanmaraş	735.000,00	170.000,00	565.000,00
	Batman	119.000,00	14.000,00	105.000,00
TOPLAM		68.305.850,00	68.641.040,94	335.190,94

Tablo 11 den görüleceği üzere limit üstü fazla üretmeyen 13 işletmenin 11.067.000,00 TL'lik nakit talebi karşılanmıştır. Bu rakam da merkez işletmeden giden toplamın %16,2 sine tekabül etmektedir.

Tablo 12 de ise 13 işletmenin yılı içinde elde ettikleri gelirin gider toplamının altında olduğu, Siirt'te yapılmakta olan yatırım bulunduğu, diğer illerin ise merkez işletmeden gelen nakitleri yatırım harcamaları dışında kullandığı görülmüştür.

Tablo 9: 2017 yılında Limit Üstü Fazlası Olmayan ve 393 Hesaptan Sadece Nakit Gönderilen İşletmelerin Gelir, Gider ve Kar Zarar Durumları

İl Şube Müd.leri	A-Merkez İşletmeden Giden	B-Gelir (600-602-642-649-679)	C-Gider (730-740-770-681)	D-Satıştan İade (610-611-612)	E-Kar Zarar	258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı
Yalova	470.000,00	186.277,68	993.490,13	0	-807.212,45	
Şanlıurfa	2.253.000,00	264.978,97	1.288.183,56	0	-1.023.204,59	
Kilis	100.000,00	29.573,35	116.568,50	0	-86.995,15	
Şırnak	90.000,00	28.478,82	115.584,49	0	-87.105,67	
Mardin	75.000,00	46.851,97	107.205,78	0	-60.353,81	
Küre	270.000,00	79,87	237.614,78	0	-237.534,91	
Rize	3.520.000,00	190.495,07	893.537,40	10.404,15	-713.446,48	
Erzurum	1.160.000,00	222.504,65	1.233.305,96	0	-1.010.801,31	
İğdir	157.000,00	34.631,87	180.676,83	0	-146.044,96	
Bitlis	330.000,00	40.818,52	343.578,13	0	-302.759,61	
Siirt	610.000,00	21.677,77	204.455,93	0	-182.778,16	350.201,1
Malatya	1.407.000,00	426.440,60	1.615.609,50	0	-1.189.168,90	
Diyarbakır	625.000,00	123.596,91	603.375,90	0	-479.778,99	

645 sayılı KHK'nin değişik 22 nci maddesinde işletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmişken yönetmelikte limit üstü fazlaların toplanması, harcanması, işletmelerin borç ve alacak ilişkilerinin düzenlenmesine dair hüküm bulunmadığı; uygulamanın her hangi bir esasa dayandırılmadan yürütüldüğü değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "645 Sayılı KHK'nin Döner Sermaye başlıklı 22/3.maddesinde:(Ek: 10/10/2011-KHK-657/4 md.) Taşra teşkilatında yer alan döner sermaye işletmelerinin belirlenecek limit üstü nakitleri merkez döner sermaye işletmesi hesabına aktarılır. Aktarılan bu nakitler ikinci fıkradaki amaçlar için merkez işletme müdürlüğünce değerlendirilir. hükmü ile mevzuata bağlanmış olup, yönetmelik değişikliğine gidilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında “645 Sayılı KHK’nin Döner Sermaye başlıklı 22/3.maddesinde: Taşra teşkilatında yer alan döner sermaye işletmelerinin belirlenecek limit üstü nakitleri merkez döner sermaye işletmesi hesabına aktarılır. Aktarılan bu nakitler ikinci fıkradaki amaçlar için merkez işletme müdürlüğünce değerlendirilir.” hükmüne işaret etmektedir. Ancak aynı maddede İşletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği de belirtilmiştir.

Limit üstü nakitlerin toplanması, harcanması, işletmelerin borç ve alacak ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin uygulamaya yönelik bir düzenlemeye Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler yönetmeliğinde de Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde de rastlanılmamıştır. Söz konusu KHK’nin 22 nci maddesi gereği Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde düzenleme yapılarak merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların da uygulamada esasa bağlanması ve bütçesi üzerinde harcama yapan işletmelere 393 Merkez ve Şubeler Cari Hesabından nakit aktarılırken mali disipline özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca harcamalara ilişkin olarak Yatırımların devamlılığının ön planda tutulması yanında iş programındaki üretim hedeflerini gözetmek ve giderlerin doğru ve yerinde yapılmasını sağlamak esastır. Bu nedenle bulguda yer verilen hususlara ilişkin olarak işletmelerin öncelikle sağlıklı iş programı ve gerçekçi bütçe yapmaları sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İşletmelerin Banka Hesabına Mal veya Hizmet Karşılığı Yatırılan Tüm Tutarların Sipariş Avansları Hesabında İzlenmesi ve Muhasebeleştirilmesi

İşletmenin banka hesabına mal veya hizmet karşılığı yatırılan tüm tutarların öncelikle 340 Sipariş Avansları Hesabında izlendiği sonraki tarihlerde 340 kodlu hesaptan 600 kodlu Yurtiçi Satışlar Hesabı’na aktarılarak gelir kaydının yapıldığı 2017 yılı sonunda sipariş avanslarından 5.600.732.55.- TL’nin 2018 yılına devrettiği görülmüştür.

Muhasebenin temel kavramlarından biri olan dönemsellik ilkesi; gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi, hasılat, gelir ve karların aynı döneme ait maliyet, gider ve zararlarla karşılaştırılması gereğini ifade eder. Buna göre işletmenin elde ettiği gelir ve giderler, ilgili oldukları dönemin gelir tablosunda raporlanır.

Avans ise henüz satılmamış bir mal veya ifa edilmemiş bir taahhüt ya da yapılmamış bir hizmetle ilgili olan, bu itibarla henüz hak edilmiş bir niteliği olmayan; ileride doğacak olan alacağa mahsuben yapılan bir peşin ödemedir. Yani teslim edilecek mal veya sunulacak hizmetler için alınan bir ön ödemedir ve satışın yapılmasıyla ya da hizmetin sunulmasıyla gelire dönüşecektir; aksi takdirde müşteriye iade edilecektir.

İşletmelerin konsolide bilançosunun incelenmesi sonunda; muhasebenin dönemsellik ilkesine aykırı olarak 92 işletmeden 57 tanesi 340 Sipariş Avansları Hesabına ilişkin olarak 2018 yılına devir vermiştir. Devir toplamı ise 5.600.732.55 TL'dir. Bu rakam ise 2017 yılı konsolide gelir toplamının %5,8'ine tekabül etmektedir

Döner sermaye işletmelerinin banka hesabına yatırılan avans niteliğinde olanların 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında, mal ve hizmet satışından doğduğu anlaşılan tutarların muhasebenin dönemsellik ilkesine aykırı olarak önceki yıllardan intikal eden miktarları da ihtiva ettiği değerlendirilmektedir.

Tablo 10: 340 Sipariş Avansları Hesabına İlişkin Olarak 2018 Yılına Devir Veren İşletmeler Tablosu

Adana	750,00	İstanbul	2.726.947,16	Van	4.189,00
Adıyaman	34.141,65	İzmir	124.588,23	Yozgat	2.289,83
Afyon	10.169,51	Kars	17.872,08	Zonguldak	3.288,50
Ağrı	17.704,93	Kastamonu	7.298,84	Aksaray	2.570,00
Ankara	845.934,72	Kayseri	2.984,73	Karaman	12.313,60
Artvin	50.601,69	Kırklareli	1.036,10	Kırıkkale	4.550,00
Balıkesir	4.515,63	Kocaeli	772,20	Şırnak	3.629,06
Bilecik	5.556,70	Kütahya	2.184,88	İğdir	520,56
Bingöl	8.680,00	Malatya	16.140,64	Yalova	5.762,55
Bolu	423.899,00	Manisa	600,66	Osmaniye	52.291,09
Burdur	124,00	Muğla	147.314,29	Düzce	2.995,80
Çanakkale	16.137,66	Nevşehir	466,00	Merkez	153.769,42
Çankırı	3.587,05	Ordu	1.717,50	DKMP Gen.Müd.	674.883,69
Denizli	11.302,98	Sakarya	353,00	Başkomutanlık (Afyon)	115,00
Edirne	1.293,85	Sinop	140,00	Uludağ (Bursa)	1.173,90
Elazığ	1.653,50	Sivas	47.622,28	Ilgaz Dağı (Kastamonu)	91,39
Eskişehir	1.130,00	Tekirdağ	1.938,00	Marmaris M. P. (Muğla)	112.885,56
Gümüşhane	1.449,55	Tokat	9.913,00	TOPLAM	5.600.732.55
Hakkari	118,00	Trabzon	4.897,67		
Isparta	3.717,68	Uşak	6.158,24		

Kamu idaresi cevabında; "Döner Sermaye İşletmelerinin hesaplarında bulunan sipariş hesaplarına ilişkin bakiyeler;

-Bakanlığımız faaliyet konusunda yer alıp almadığının bilinmemesi,

-Bakanlığımız faaliyet konusunda yer alsa dahi gelir çeşidinin ne olduğu bilinmediği

-Para yatıran firma ya da şahısların süreci takip etmediğinden söz konusu tutarlar sipariş avanslar hesabında bekletilmektedir.

Bekleyen tutarlar için gerek Muhasebe Yetkililerinin ilgili firmalarla irtibat sağlanması gerekse İl Şube Müdürlükleri / Milli Park Müdürlüklerinde işlemleri yapan personellerin Muhasebe Yetkilileri ile irtibat kurmaları, 09.05.2018 tarihli ve 109903 sayılı yazımızla talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil eden ve bu yönüyle kurum mali tablolarının tam ve doğru bilgi üretmesini etkileyen uygulamaya ilişkin olarak bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 09.05.2018 tarihli ve 109903 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

Döner Sermaye İşletmelerinin banka hesabına yatırılan avans niteliğinde olanların 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında, mal ve hizmet satışından doğduğu anlaşılan tutarların 600 Yurtiçi Satışlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Avans mahiyetinde yatırılan tutarlarla ilgili olarak hizmeti veren daire süreci takip etmeli ve bankaya yatırılmış olan tutarların sağlıklı olarak gelir hesabına alınması konusunda saymanlıkla gerekli işbirliğini yapması gerekmektedir. Banka hesabına yatırılan tutarların gelir kaydı yapıldıktan sonra giderleştirilmesinin sağlanmasına özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

340 hesaba önceki yıllardan intikal eden ve mahiyeti tespit edilemeyen tutarlar var ise Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliğinin 273 ncü maddesinde Hesabının niteliği “ticari olmayıp yukarıdaki hesaplardan hiçbirinin kapsamına alınamayan öğrenci hakkı, kira borçları, faiz borçları, mahiyeti tespit edilemeyen tutarlar ile emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar gibi çeşitli borçların izlenmesi için kullanılır.” Şeklinde tanımlanan 336 Diğer Çeşitli Borçlar hesabında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Değerli Kağıt Niteliğinde Olan Hologramlı “Avlanma İzin Kartlarının” Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

2016-2017 /2017-2018 av sezonunda Avcılara belirli bir bedel karşılığı satılmak üzere Bakanlık tarafından bastırılan, hologram güvenlik pulu içeren “avlanma izin kartları” ile ilgili avlanma izin kartlarının teslim alınması, verilmesi, zimmetle verilmesi, zimmetten düşülmesi, imha ve iade edilmesi işlemlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Bakanlık her yıl güvenlik pulu içeren avlanma izin kartlarını hazırlayıp zimmetle bölge

teşkilatlarına göndermektedir.

2017 yılında dernek üyesi olanlar için 156.000 adet, dernek üyesi olmayanlar için 2.000 adet il şube müdürlüklerine gönderilmiştir. Sözkonusu edilen Avlanma İzin Kartları ile ilgili olarak teslim alma, teslim etme, zimmetle verme, zimmetten düşme, imha etme, iade etme gibi işlemlerin muhasebe kayıtlarında (nazım hesaplarda) izlenmemesinin mali tabloların sorgulanmasını, analizini olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

Parasal değeri olması nedeniyle değerli kağıt niteliğinde olan hologramlı “avlanma izin kartlarının” muhasebe kayıtlarının nazım hesaplarda izlenmesinin yanında, satılmadığı için iade alınan ya da imha edilen avlanma izin kartlarına ilişkin işlemlerin de muhasebe kayıtlarında takibinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Avlanma izin kartlarının teslim alma, satış ve iade işlemlerinin DMİS kayıtlarında takip için, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile gerekli görüşmeler yapılmış ancak DMİS programında 992-Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Hesabı ile 993-Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Karşılık Hesabı alt detaylarının açılması 2017-2018 av sezonuna yetişmemiştir.

2018-2019 ve müteakip av sezonları için 992-Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Hesabı ile 993-Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Karşılık Hesabı muhasebe kayıtları yapılması için 09.05.2018 tarihli ve 110279 sayılı yazımız ile gereken talimat verilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil eden ve bu yönüyle kurum mali tablolarının tam ve doğru bilgi üretmesini etkileyen uygulamaya ilişkin olarak bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 09.05.2018 tarihli ve 1102793 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

BULGU 9: İdari Düzenlemelere Dayanarak Döner Sermaye İşletmelerinin Bazı Hizmetleri 4736 Sayılı Kanuna Aykırı Olarak Bedelsiz Vermeleri

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının hizmet envanterinde yer alan ve her tür maliyet getiren hizmetlerin Bakanlık oluru çerçevesinde değerlendirilerek bedel tespiti yapılmadığı, söz konusu hizmetlerin bu yolla muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde;

“Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli

kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz..... Bakanlar kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları belirlemeye yetkilidir” denilmektedir.

Bu kanun kapsamında elde edilecek faaliyet gelirleri, döner sermaye bütçelerine gelir olarak kaydedilmekte ve bu gelirler öncelikli olarak aynı kanun kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılmaktadır.

Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin, 63 üncü maddesinde; “,, Üretilen mal ve hizmetler maliyet bedelinin altında olmamak kaydıyla kuruluşlar tarafından tespit edilecek bedelle ticari usullere göre satılır.”, 64 ncü maddesinde ise; “Maliyetten aşağı satış yapmak zorunlu olduğu takdirde durum kuruluşun bağlı olduğu idareye bildirilir. İlgili idarenin birinci derece amiri itasının uygun görüşünden sonra bu Yönetmeliğin 9 uncu maddesi gereğince kurulacak komisyon tarafından tespit edilecek yeni fiyattan satışı yapılır.” denilmektedir.

OSİB Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliğinin 7 nci maddesinde;

İşletmelerin gelirlerinin “ 6 ncı maddede sayılan ve Bakanlık görev alanlarına giren faaliyetlerle ilgili mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirlerden oluşacağı” belirtilmiştir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanununa tabi olan milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları ve tabiatı koruma alanlarına yönelik olarak 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu çerçevesinde yapılacak faaliyetlere ilişkin olarak 2017 yılında uygulanacak ücret tarifesi Bakanlık Makamının 21.04.2017 tarih ve 364 sayılı Olurunda belirlenmiştir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği'nin 25 inci maddesinde “İşletmelerde üretilen mal ve hizmetler ile yapılan işlerin bedeli veya fiyatı, maliyet bedelinin altında olmamak şartıyla ilgili hizmet birimi tarafından hazırlanıp müsteşar

tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. İlgili mevzuatta ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması ile ilgili hükümler saklı kalmak üzere, işletmece üretilen mal ve hizmet bedellerinde, işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli fiyat uygulanamaz” denilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 1 inci maddesinin “j” bendinde ise “maliyet bedeli; bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamını” ifade edeceği belirtilmiştir.

2017 yılı içinde 15 bölge müdürlüğü ve genel müdürlükçe verilmiş olan görüş ve izinler sektörel bazda aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 11: Bölge Müdürlükleri Bazında İşlemler Tablosu

	GÖRÜŞ	İZİN	TOPLAM
1. Bölge Müdürlüğü	2.098	37	2.135
2. Bölge Müdürlüğü	1.123	4	1.127
3. Bölge Müdürlüğü	864	12	876
4. Bölge Müdürlüğü	722	127	849
5. Bölge Müdürlüğü	1.554	233	1.787
6. Bölge Müdürlüğü	1.268	23	1.291
7. Bölge Müdürlüğü	802	14	816
8. Bölge Müdürlüğü	1.661	8	1.669
9. Bölge Müdürlüğü	3.637	111	3.748
10. Bölge Müdürlüğü	838	33	871
11. Bölge Müdürlüğü	288		288
12. Bölge Müdürlüğü	561	12	573
13. Bölge Müdürlüğü	327	12	339
14. Bölge Müdürlüğü	198		198
15. Bölge Müdürlüğü	897	8	905
TOPLAM	16.838	634	17.472

Tablo 12: 15 Bölge Müdürlüğünün Sektörel Bazda Konsolide Edilmiş İşlemleri Tablosu

Sektörel Dağılım	GÖRÜŞ	
	Şahıs / Özel Sektör	Kamu Kurumu
Enerji	690	297
Maden	1.770	1.469
Sosyal, Turizm Tesisleri	96	353
Tarım ve Hayvancılık	284	583
Taşınmaz Satış, Kiralama vs.	351	7.271
Diğer Sektörler	2.187	1.487
TOPLAM	5.378	11.460
TOPLAM GÖRÜŞ	16.838	
TOPLAM İZİN	634	
BÖLGELER TOPLAMI	17.472	

Tablo 13: 2017 yılında DKMP Genel Müdürlüğünün (Merkez Teşkilatının) Konsolide Edilmiş İşlemleri Tablosu

						2017 Yılı Gerçekleş-tirilen İşlem Sayısı	Bedel Tahsil Durumu	
Sektör	Tahsis/ Kesin İzin/Ön İzin	Kiralama	Muvafakat/ Görüş	Görüş Toplamı	İzin Toplamı		Bedelli	Bedelsiz
Enerji	29	0	762	2747	553	3300	35	762
Maden	48	0	183				44	187
Sosyal, Turizm Tesisleri	2	70	299				78	300
Tarım ve Hayvancılık	141	0	51				141	53
Diğer Sektörler	48	0	1184				62	1638
TOPLAM	268	70	2479				360	2940

4736 sayılı Kanun uyarınca; kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerden ücret alınması gerekmektedir. 2014/1 sayılı genelge uyarınca Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının hizmet envanterinde yer alan her tür maliyet getiren hizmetlerin Bakanlık Oluru çerçevesinde değerlendirilerek bedel tespiti yapılması bu hizmetlerden elde edilecek gelirin muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “Bilindiği üzere 2014/1 sayılı Bakanlık Genelgesi ile “2872*

sayılı Çevre Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu kapsamında “korunan alan” olarak belirlenen alanlar ile yine Bakanlığımız uhdesinde yer alan orman alanları ve orman sayılan alanlar ile hususiyetleri gereği özel koruma altına alınması icap eden sahalara yönelik enerji üretimi ve madencilik faaliyetlerinin yürütülebilmesi maksadıyla yapılacak müracaatlar...” düzenlenmiştir.

Bahse konu bulgu ile alakalı olarak Birimiz Çevre ve Şehircilik Bakanlığı üzerinden ÇED sürecinde Genel Müdürlük adına görüş amaçlı gelen yatırım faaliyetleri Bakanlığımız 2014/1 sayılı Genelgede belirtilen hususlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu genelge ile yatırım faaliyetlerinin biyolojik çeşitlilik ve unsurlarına etkisi (ekolojik değerlendirme) incelenirken uyulacak (mevzuat ve teknik) usul esasları belirlenmiş olup bedeli bulunan bir hizmet düzenlenmemiştir.

Bulguda belirtilen hususa yönelik Bakanlığımızca gerekli düzenlemeler yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak 4736 sayılı Kanun uyarınca; kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerden ücret alınması ve Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının hizmet envanterinde yer alan her tür maliyet getiren hizmetlerin Bakanlık Oluru çerçevesinde değerlendirilerek bedel tespiti yapılması bu hizmetlerden elde edilecek gelirin muhasebeleştirilmesi gerektiğine ilişkin bulgumuza yönelik olarak Kamu idaresi cevabında, Bakanlıkça gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir

BULGU 10: 2017 Yılında Satışı Yapılan Avlanma İzin Kartlarına Ait AVBİS Kayıtları İle Döner Sermaye İşletmelerinin Muhasebe Kayıtları Arasında Farklılıklar Bulunması

2017 yılı içinde satışı yapılan avlanma izin kartlarına ait avlak yönetim bilgi sisteminin (AVBİS) kayıtları ile döner sermaye hesaplarında yer alan kayıtlar arasında farklılık olduğu görülmüştür.

4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 2 nci maddesinin (22) numaralı bendinde tanımlanan “avlanma hakkı”nın elde edilebilmesi için, Kanununun 14 üncü maddesi gereğince avcıların avlanmak istedikleri av yılına ait avlanma izin ücretini idare döner sermaye işletmesi banka hesabına yatırarak “avlanma izin kartı”nı almak zorundadır. Avlanma İzin Kartı; avcılık belgesine sahip olan kişilerin yıllık avlanma izin ücreti ödeme koşulu ile elde ettiği bakanlıkça her av yılı için bastırılan ve güvenlik hologram pul içeren karttır. Aynı kanunda

av yılı ise 1 Nisan'dan başlayarak takip eden yılın 31 Mart sonuna kadar olan süre olarak tanımlanmıştır.

4915 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrası gereğince avlanma izin ücretlerinin tahsili ve döner sermaye işletmesine yatırılması ile ilgili esaslar her yıl Bakanlıkça tespit edilmektedir. Av yılı ile mali yıl kavramları farklı olduğundan 2017 yılı iki av yılını kapsamaktadır. İki av yılına ait 2016/1 ile 2017/4 sayılı genelgelerde farklı uygulamalara yer verilmiş olması işletmelerde uygulama birliği sağlanmasını güçleştirmiştir.

2017 mali yılına ilişkin satışı yapılan avlanma izin kartlarına ait veriler şu şekildedir.

AVBİS kayıtlarında avcı sayısının 2017 yılında 159.351 olduğu ancak 153.249 avcıdan avlanma izin kartı geliri olarak 14.117.185,00 TL (KDV dahil) tahsil edildiği yer almışken döner sermaye konsolide gelir cetvelinde (KDV siz) Avlanma İzin Kartı Gelirleri 11.800.988,91 TL olarak yer almıştır. Bu tutar KDV'li olarak 13.925.166.91.- TL'ye tekabül etmektedir.

AVBİS kayıtlarında gösterilen Avlanma İzin Kartı Gelirleri ile döner sermaye gelirleri arasındaki fark ise;

14.117.185,00 -13.925.166.91=192.018,09 TL dir. (KDV dahil)

Döner sermaye gelirlerinde KDV hariç olarak eksik tahsilat 157.454.95 TL'sidir. Avlanma izin kartları ile ilgili iş ve işlemlerin nasıl yapılacağına dair düzenlemeleri ihtiva eden genelgelerde her yıl farklı uygulamalara sebebiyet verebilecek ifadelerin yer alması uygulama birliğinin sağlanamamasına, gelir kaybına ve mali tabloların sağlıklı veri üretmemesine yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu farklılık KDV den kaynaklanmaktadır. AVBİS sistemi avcılara yönelik bir hizmet olup sistemdeki mevcut bilgilerin gelir takibi açısından resmi kayıt değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Bu iki sistemdeki verilerin raporlanarak birim amirleri tarafından mukayeseli olarak değerlendirilmesi için ilgili birimlere 23.05.2018 tarih ve 121961 sayılı yazı ile talimat yazılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında AVBİS ve DMİS sistemlerindeki verilerin raporlanarak birim amirleri tarafından mukayeseli olarak değerlendirilmesi için bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 23.05.2018 tarihli ve 121961 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

Ancak kurum cevabında AVBİS sisteminin gelir takibi açısından resmi kayıt olarak değerlendirilmemesi gerektiği ve farklılıkların KDV den kaynaklı olduğu ifade edilse de denetimimizde AVBİS sistemindeki kayıtlar idari birim kayıtları olarak değerlendirilip KDV'li tutarlar üzerinden DMİS kayıtlarıyla mukayese edilerek bulgumuzda ortaya konduğundan geçerli bir savunma değildir.

Yaygın olarak muhasebe kayıtları ile idari birim kayıtları arasında uyumsuzluklar olduğu, mevcut haliyle bu sistemin hem kamu kaynaklarının yönetimi hem de mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği konusunda önemli riskler taşıdığı değerlendirilmektedir.

Farklılığın Döner Sermaye İşletmesinden bedeli karşılığı alınan izin kartlarının AVBİS'e ya da DMİS'e hatalı işlenmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Avlanma İzin Kartları ile ilgili iş ve işlemlerin nasıl yapılacağına dair düzenlemeleri ihtiva eden genelgede farklı uygulamalara sebebiyet verebilecek ifadelerin yer alması uygulama birliğinin sağlanamamasına ve gelir kaybına sebebiyet vermektedir. Ayrıca Mali tabloların sağlıklı veri üretmesi için Döner Sermaye İşletmeleri ile AVBİS işlemlerinin gerçekleştiği birimlerin koordineli çalışmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci Maddesindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının İdarelerin Bütçelerine Bu Amaçla Konulacak Ödeneklerin %10'unu Aşması

4734 sayılı kanunun 4964 sayılı kanunla değişik 62 nci maddesinin (1) bendinde 'bu kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamaz'' hükmüne aykırı olarak söz konusu oranın aşıldığı görülmüştür.

Doğrudan temin usulü; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesinde tanımlandığı üzere idarelere ihtiyaçlarını ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın 22 nci maddede sayılan bütün bentler için ihale komisyonu kurma ve 10 uncu madde de sayılan yeterlilik koşullarını arama zorunluluğu olmaksızın idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usuldür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (1) bendinde

“Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu

Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” denilmektedir.

Söz konusu hüküm gereği, idarelerce İlgili bütçe tertiplerindeki gerçekleşen, onaylı yılı bütçelerindeki Yapım-Mal-Hizmet sınıflamalarındaki her bir tertip için gider rakamlarının %10 luk sınırın aşıp aşılmadığının kontrolü gerekir.

2017 yılında doğrudan temin sınırları üstünde harcama yapan işletmeler için yıl içinde KİK görüşü alınmıştır. Ancak aşağıdaki tabloda gösterilen işletmelerin KİK görüşü alındıktan sonraki süreçte de limit aşımına gittikleri görülmüştür.

İşletmelerin İlgili bütçe tertiplerinde gerçekleşen gider rakamlarının, onaylı yılı bütçelerindeki Yapım-Mal-Hizmet sınıflamalarındaki gider tertiplerinin toplamının %10'nunu aşmaması için gerekli izlemeleri yapmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 14: 2017 Yılında Doğrudan Temin Sınırları Üstünde Harcama Yapan İşletmeler Tablosu

	MAL	HİZMET	YAPIM
İstanbul	2.826,00	189.824,00	39.069,00
Uludağ M.P	47.919,11	9.563,45	
Çanakkale		4.094,17	
Şanlıurfa	11.976,75		
Dilek Yarımadası Mp	1.673,36		
Spil Dağı Mp.		31.020,25	
Afyon	202.661,35	117.437,50	89.722,95
Başkomutan M.P	39.906,09	18.045,70	
Uşak	35.965,18	6.709,01	
Denizli			30.442,50
Antalya	44.272,03	34.673,32	
Isparta	5.652,13	5.078,52	
Konya	12.656,19	34.711,40	
Nevşehir		1.701,00	
Ankara	311.480,01	91.570,38	
Bolu	9.302,75	73.862,05	
Kırıkkale	54.433,12	55.756,32	13.250,00
Kırşehir	1.859,39	785	
Çankırı	23.968,46		
Karabük		236,35	

Samsun	309.883,81	173.379,06	
Trabzon	115.292,28		
Giresun	8.680,58	77.694,75	
Gümüşhane	69.273,99	65.830,96	
Bitlis		47,46	
Elazığ		650,5	
Diyarbakır	10,55		
Tunceli	1.016,69	2.468,13	
	1.310.709,82	995.139,28	172.484,45
TOPLAM			2.478.333,55

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilatına 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu aşılmamasına ilişkin talimat yazılmış olup, bundan sonraki işlemlerde gerekli hassasiyet gösterilecektir. denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu aşılmamasına ilişkin olarak bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 11.05.2018 tarihli ve 112103 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir

BULGU 12: Av Turizmi Kapsamında Ödenen Katkı Paylarına İlişkin Olarak İdare Kayıtları İle Döner Sermaye Kayıtları Arasında Mutabakat Olmaması

Av turizmi kapsamında elde edilen gelirlere yaban hayatı ve hayvanlarının korunması karşılığı yapılan işbirliği protokolleri sonucunda köy tüzel kişiliği, belde belediyesi, ilçe belediyelerine aktarılan katılım paylarına ilişkin idare verileriyle döner sermaye işletmelerinin verilerinin uyumlu olmadığı görülmüştür.

4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununun av ve yaban hayvanlarının korunması ve koruma alanları başlıklı 4 üncü maddesinin 7 nci fıkrasında; "yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında mülki alanı bulunan köy tüzel kişiliği, belde belediyeleri, büyükşehir belediyesi

bulunan illerdeki ilçe belediyeleri ile koruma hizmeti için iş birliği yapılabilir, koruma hizmetinin alınmasına ilişkin esas ve usuller bakanlıkça belirlenir.” denilmektedir. Bu hükme istinaden av turizmi kapsamında elde edilen gelirlerden %20-82’si tür, saha veya il düzeyinde farklılıklar gösteren oranlarda köy tüzel kişiliklerine belde belediyelerine ve büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki ilçe belediyelerine düzenlenen protokollerle 2014/3 sayılı yönerge doğrultusunda yapılan işbirliği kapsamında yaban hayatı ve hayvanlarının korunması karşılığı ve katkı payı olarak ödenmektedir.

Tablo 15: Avlama Ücretlerinden Yönerge Kapsamında İşbirliği Yapılan Yerleşim Birimlerine 2017 Yılında Aktarılan Paylar Tablosu

	Avlama Ücreti+Avlanma İzin Ücreti	Döner SermayeAv Turizmi gelirleri	Döner SermayeAv Turizmi gelirleri	Fark	Katılım Payı Olarak idarece Aktarılan Tutar	DönerSermaye İşl.Katılım Payı Olarak Aktardığı Tutar
	(KDV Dahil)	KDV Hariç	(KDV Dahil)	(KDV Dahil)	(KDV Hariç)	(KDV Hariç)
TOPLAM	2.925.868,41	3.271.968,90	3.860.923,30	935.054,89	910.141,46	1.201.735,56

2017 yılında idarece katılım payı olarak belediyelere ve köy tüzel kişiliklerine 910.141,46 TL olarak ödendiği bildirilmişken; döner sermaye işletmelerinin konsolide mali tablolarında 610 Satıştan İadeler Hesabında takip edilen katılım payı tutarı toplam 1.201.735,56 TL olarak görülmektedir.

Yaban hayatı ve hayvanlarının korunması karşılığı, katkı payı olarak köy tüzel kişiliklerine ve belediyelere yapılan ödemenin mali tablolarında kırılımlar halinde gösterilmesinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Ödenen katkı paylarının amaca uygun olarak belediyelerce kullanılıp kullanılmadığının idarece takibinin yapılması ve sağlanan katkının sonuçlarının etki analizine imkan verecek şekilde raporlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “13.03.2018 tarihli 61785 sayılı yazımız ile Av Turizmi Gelirlerinden ve Örnek Avlak İşletmeciliği Gelirlerinden Köy Tüzel Kişiliklerine, İlçe Belediye Başkanlıklarına ve Belde Belediyelerine aktarılan tutarların detaylı takibi için Taşra Döner Sermayelerine ilgili talimat verilmiştir.

Öte yandan aktarılan kaynakların av yönetimi faaliyetlerinde kullanımını konusu ise Bakanlığımızın titizlikle üzerinde durduğu konuların başında gelmekte ve her yıl yenilenen protokollerle takip edilmektedir. Av Faaliyetlerine desteği azalan köy tüzel kişilikleri protokol yenilenmemektedir.

Bu minvalde; köy tüzel kişiliği, belde ya da ilçe belediyelerinin kurumumuza vermiş olduğu yaban hayvanlarının ve yaşama ortamlarının sürekliliğini sağlayıcı koruma çalışmalarına katkı sağlaması, sürdürülebilirliğinin devamıyla ilgili ortak çalışmalar yapılması, bakım ve üremesine engel zararlılarla mücadele önlemlerinin alınması, aşırı ve yanlış kullanımın önüne geçilmesi ile envanter ve belirleme çalışmalarında desteklerinin olmasından dolayı katılım payı verilmesi olumlu değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabından anlaşıldığı üzere kurum genelinde yaygın olarak muhasebe kayıtları ile idari birim kayıtları arasında uyumsuzluklar olduğu, mevcut haliyle bu sistemin hem kamu kaynaklarının yönetimi hem de mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği konusunda önemli riskler taşıdığı düşünülmektedir.

Ödenen katkı paylarının belediyelerce amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının idarece takibinin yapılması ve sağlanan katkının sonuçlarının etki analizine imkan verecek şekilde raporlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca 5216 ve 6360 sayılı kanunlar kapsamında 30 büyükşehrin kurulması büyükşehirlerde köy tüzel kişilikleri kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi sonucunda Tüzel kişiliği kalkan büyükşehirlerdeki köylerle işbirliği yapılması ve yapılan bu işbirliği karşılığında köylere (mahallelere) pay aktarılması sağlanamamaktadır.

Yöre insanların korumadaki katkısının önemi nedeniyle kaynak değerlerine sahip çıkmasının sağlanması için sözkonusu Tüzel kişiliği kalkan büyükşehirlerdeki köylerde yaşayan halkla sağlanacak işbirliği ile yapılacak düzenlemelerle kırsal kalkınmaya destek verilmesi ve yöre halkının yaban hayatı kaynaklarının varlığından yeterli faydayı görebilmesi sağlanarak yaban hayatı kaynaklarının milli ekonomimize faydalı olacak şekilde değerlendirilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 13: OSİB’e Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinin Tahsil Ettiği Gelirler İle AVBİS Verileri Arasında Karşılaştırma ve Raporlamalara Olanak Sağlanmaması

Maliye Bakanlığınca tahsil edilen avcılık belgesi harçlarından %30’luk katkı payı gelirinin, Maliye Bakanlığınca harcın tahsil edildiği ayı takip eden ayda döner sermaye işletmelerinin banka hesaplarına havale edildiği ve bu tutarın beklenenden %16 oranında fazla gerçekleştiği, 2017-2018 av yılına ilişkin olarak bazı avcıların harç yatırdığı halde avlanma izin kartı almadan avlanmalarından kaynaklandığı görülmüştür.

4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun avlama ücretleri ve katılım payı başlıklı 8 inci maddesinde “Tahsil edilen avcılık belgesi harçlarının %30'u Bakanlık Döner Sermaye işletmelerine yatırılır.” hükmü gereğince işletmelerin gelir tablosunda %30'luk katkı payı gelirinin, 10.562.084,05, TL olarak gerçekleştiği idarece avcılık belgesi harçlarının %30'luk katkı payı gelirinin 9.100.433,13 TL olarak beklendiği halde OSİB döner sermaye işletmelerinin lehine 1.461.650,92 TL lık fazlalık olarak gerçekleşmiştir.

Farkın bir kısmının avcılarının harçlarını geç yatırmasından dolayı 6183 sayılı kanuna göre uygulanan gecikme faizlerinin oluşturacağı düşünülse de oluşan farkın teyidi için kesilen idari para cezalarının içeriğine bakılmış ve kesilen cezaların bir bölümünün avcının harç yatırdığı halde avlanma izin kartı almamasından kaynaklı olduğu anlaşılmıştır.

4915 sayılı kanunun 21 inci maddesinde “Bakanlıkça belirlenen yasaklara uymama halinde 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri çerçevesinde her yıl belirlenen idari para cezalarının uygulanacağı” belirtilmiştir. Bu maddeye ilişkin olarak avcılara 2017 yılında avlaklarda kesilen idari para cezalarının sayısı 12.950 adet olup ceza bedeli 5.684.174,83 TL'nin Maliye veznelerince tahsilatı sağlanacaktır.

2017 yılında avlanma izin kartı (av pulu) almadan avlanan 302 şahsa idari para cezası işlemi uygulanmıştır.

İşletmelerin 2017 yılında il bazlı tahsil ettiği %30 luk harç geliri ile AVBİS kayıtları karşılaştırılarak yine il bazlı kesilen idari para cezaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 16: 2017 Yılı Avcılık Belgesi Harçlarının %30'luk Katkı Payı Gelirlerinin Ve İdari Para Cezalarının Karşılaştırılması Tablosu

İl Adı	Avcı Sayısı	Harç Miktarı	Harçlardan %30 Aktarılmaması Gereken	Harçlardan %30 Aktarılan	Fark	Oran	Kesilen Ceza Sayısı	Tutarı
Adana	3.566	662.564,69	198.769,41	238.005,27	39.235,86	1,20	288	142.376,00
Adıyaman	550	101.790,17	30.537,05	39.804,41	9.267,36	1,30	101	41.574,00
Afyonkarahisar	976	179.280,42	53.784,13	68.989,11	15.204,98	1,28	197	81.077,00
Aksaray	738	135.299,63	40.589,89	48.941,95	8.352,06	1,21	79	34.774,00
Amasya	729	134.889,87	40.466,96	46.010,44	5.543,48	1,14	30	13.264,00
Ankara	7.908	1.751.122,02	525.336,61	507.912,92	-17.423,69	0,97	528	229.488,25
Antalya	8.681	1.602.135,90	480.640,77	610.958,54	130.317,77	1,27	813	405.804,50
Ardahan	30	5.506,94	1.652,08	2.698,55	1.046,47	1,63	4	1.541,00
Artvin	442	80.985,18	24.295,55	35.505,92	11.210,37	1,46	16	7.357,00
Aydın	3.862	706.083,70	211.825,11	267.217,40	55.392,29	1,26	310	155.138,00
Ağrı	54	10.140,04	3.042,01	4.924,77	1.882,76	1,62	84	32.420,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

Bahkesir	3.634	673.274,16	201.982,25	245.678,03	43.695,78	1,22	98	50.381,00
Bartın	878	160.108,43	48.032,53	57.560,23	9.527,70	1,20	117	52.593,00
Batman	332	60.893,10	18.267,93	20.647,88	2.379,95	1,13	60	27.196,00
Bayburt	46	8.471,04	2.541,31	3.133,20	591,89	1,23	45	18.522,00
Bolu	416	75.553,24	22.665,97	29.050,18	6.384,21	1,28	142	55.133,00
Burdur	1.868	346.570,56	103.971,17	116.748,90	12.777,73	1,12	231	100.062,00
Bursa	7.007	1.292.262,61	387.678,78	454.823,77	67.144,99	1,17	209	93.579,00
Bilecik	1.478	270.137,04	81.041,11	93.858,42	12.817,31	1,16	57	26.779,00
Bingöl	333	61.374,11	18.412,23	22.394,69	3.982,46	1,22	20	10.534,00
Bitlis	84	15.366,88	4.610,06	9.954,86	5.344,80	2,16	85	37.387,00
Denizli	3.899	719.100,72	215.730,22	247.929,62	32.199,40	1,15	118	50.945,00
Düzce	905	166.207,65	49.862,30	60.817,51	10.955,22	1,22	79	34.731,00
Diyarbakır	668	123.889,07	37.166,72	48.509,41	11.342,69	1,31	51	20.517,50
Edirne	4.092	887.905,18	266.371,55	281.296,55	14.925,00	1,06	89	71.229,00
Elazığ	1.376	254.416,82	76.325,05	83.046,83	6.721,78	1,09	133	61.948,00
Erzurum	424	78.135,59	23.440,68	32.845,82	9.405,14	1,40	270	108.365,00
Erzincan	491	90.700,23	27.210,07	33.128,52	5.918,45	1,22	133	54.669,00
Eskişehir	2.302	420.888,86	126.266,66	143.716,82	17.450,16	1,14	242	98.059,00
Gaziantep	1.164	214.082,25	64.224,68	78.414,38	14.189,71	1,22	233	98.557,00
Gümüşhane	207	38.537,31	11.561,19	13.010,00	1.448,81	1,13	28	8.941,00
Giresun	770	143.327,19	42.998,16	53.349,16	10.351,00	1,24	16	6.446,00
Hakkari	16	3.151,40	945,42	4.666,46	3.721,04	4,94	64	23.899,00
Hatay	2.006	367.130,47	110.139,14	135.943,03	25.803,89	1,23	253	123.772,00
Isparta	1.594	294.203,13	88.260,94	98.552,46	10.291,52	1,12	141	60.987,00
Iğdır	123	24.762,03	7.428,61	9.504,48	2.075,87	1,28	48	24.828,00
K.maraş	2.622	480.885,27	144.265,58	158.468,01	14.202,43	1,10	288	118.520,00
Karabük	504	91.908,83	27.572,65	33.780,19	6.207,54	1,23	181	76.444,00
Karaman	1.471	272.363,36	81.709,01	101.849,16	20.140,15	1,25	195	68.149,00
Kars	157	29.059,80	8.717,94	92.005,15	83.287,21	10,55	52	18.879,00
Kastamonu	1.297	239.497,05	71.849,12	84.148,14	12.299,03	1,17	155	61.845,00
Kayseri	2.661	491.268,48	147.380,54	166.568,63	19.188,09	1,13	154	73.888,00
Kırıkkale	784	146.043,80	43.813,14	45.109,18	1.296,04	1,03	175	67.475,00
Kırklareli	3.154	578.608,71	173.582,61	217.926,03	44.343,42	1,26	67	34.369,00
Kırşehir	829	153.183,13	45.954,94	59.645,59	13.690,65	1,30	120	51.290,00
Kocaeli	3.725	678.377,63	203.513,29	237.226,86	33.713,57	1,17	178	70.328,00
Konya	5.618	1.046.069,64	313.820,89	351.301,38	37.480,49	1,12	594	276.899,00
Kütahya	2.163	399.412,47	119.823,74	131.942,81	12.119,07	1,10	235	107.000,00
Kilis	137	26.278,97	7.883,69	11.061,18	3.177,49	1,40	25	21.937,00
Malatya	1.541	288.595,71	86.578,71	89.241,64	2.662,93	1,03	76	32.973,00
Manisa	4.908	910.068,37	273.020,51	319.265,29	46.244,78	1,17	555	214.352,25
Mardin	138	25.417,16	7.625,15	18.769,07	11.143,92	2,46	40	16.115,00
Mersin	4.172	1.071.067,97	321.320,39	286.076,61	-35.243,78	0,89	147	71.182,00
Muğla	4.003	735.056,70	220.517,01	287.681,57	67.164,56	1,30	227	122.302,00
Muş	89	16.309,93	4.892,98	7.846,00	2.953,02	1,60	57	23.702,00
Nevşehir	1.034	191.612,35	57.483,71	67.137,51	9.653,80	1,17	103	44.941,00
Niğde	698	128.969,58	38.690,87	43.098,63	4.407,76	1,11	128	51.101,00

Ordu	1.542	283.549,84	85.064,95	103.042,15	17.977,20	1,21	92	40.910,00
Osmaniye	1.305	239.545,37	71.863,61	77.603,27	5.739,66	1,08	172	72.983,00
Rize	731	134.984,04	40.495,21	46.872,83	6.377,62	1,16	9	6.118,00
Sakarya	4.005	737.732,37	221.319,71	246.451,96	25.132,25	1,11	72	36.090,00
Samsun	3.479	639.744,52	191.923,36	189.897,16	-2.026,20	0,99	355	163.274,63
Sinop	1.047	192.417,11	57.725,13	68.050,64	10.325,51	1,18	20	8.899,00
Sivas	945	175.851,88	52.755,56	63.523,92	10768,356	1,20	44	17.626,00
Siirt	60	11.180,46	3.354,14	8.408,59	5.054,45	2,51	255	104.505,00
Tekirdağ	4.364	799.343,56	239.803,07	304.983,51	65.180,44	1,27	139	55.683,00
Tokat	852	157.224,83	47.167,45	59.134,47	11.967,02	1,25	320	117.728,00
Trabzon	2.577	474.884,16	142.465,25	163.882,82	21.417,57	1,15	61	22.042,00
Tunceli	77	215.063,39	64.519,02	7.837,90	-56.681,12	0,12	51	20.812,00
Uşak	2.898	535.951,95	160.785,59	176.044,38	15.258,80	1,09	178	68.116,00
Van	228	40.348,69	12.104,61	20.087,64	7.983,03	1,66	38	16.503,00
Yalova	861	158.294,95	47.488,49	55.588,19	8.099,71	1,17	39	18.110,00
Yozgat	1.473	293.389,39	88.016,82 TL	91.133,80	3.116,98	1,04	97	34.074,70
Zonguldak	2.310	423.638,16	127.091,45	139.412,28	12.320,83	1,10	136	59.575,00
Çanakkale	4.014	743.559,32	223.067,80	282.830,64	59.762,84	1,27	303	141.670,00
Çankırı	527	97.010,31	29.103,09	36.712,69	7.609,60	1,26	90	36.879,00
Çorum	1.393	258.705,33	77.611,60	89.285,79	11.674,19	1,15	295	44.203,00
İstanbul	12.351	2.280.540,21	684.162,06	865.841,68	181.679,62	1,27	476	224.508,00
İzmir	6.683	1.231.177,07	369.353,12	361.759,74	-7.593,38	0,98	231	153.176,00
Şanlıurfa	265	48.540,40	14.562,12	36.130,66	21.568,54	2,48	285	119.689,00
Şırnak	10	1.797,25	539,18	7.868,22	7.329,05	14,59	28	12.436,00
TOPLAM	159.351	30.334.777,10	9.100.433,13	10.562.084,05	1.461.650,92	1,16	12.950	5.684.174,83

Sürdürülebilir av ve yaban hayatının planlanması ve yönetimi için bilgilerin doğru, sonuçlarının rasyonel değerlendirilmesi birbirlerini görebilen sistemlerle mümkün olduğundan AVBİS kapsamında yürütülen hizmetin, mevzuata uygun ve daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi, sistemsal kontrollerin yapılabilmesi ve sistemin ve avcılık yönetiminde raporlamaya imkan verecek şekilde daha etkin hale getirilmesi gerektiği yanında kanun, yönetmelik ve tarifeler gereği tahsil edilen gelirler arasında OSİB'e bağlı döner sermaye işletmelerinin ve bakanlığın diğer birimlerinin tarifelerde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında karşılaştırma ve raporlamalara olanak sağlayacak etkin bir kontrol sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "AVBİS sistemi avcılara yönelik bir hizmet olup sistemdeki mevcut bilgilerin gelir takibi açısından resmi kayıt değerlendirilmemesi gerekmektedir. Ayrıca AVBİS ile DMİS (Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi) farklı maksatlar için tesis edilmiş yazılımlar olup birbirlerine entegre olamayacağından karşılaştırma ve raporlama imkanı bulunmamaktadır.

Bu iki sistemdeki verilerin raporlanarak birim amirleri tarafından mukayeseli olarak değerlendirilmesi için ilgili birimlere 23.05.2018 tarih ve 121961 sayılı yazı ile talimat yazılmıştır". denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında AVBİS ve DMİS sistemlerindeki verilerin raporlanarak birim amirleri tarafından mukayeseli olarak değerlendirilmesi için bakanlığın taşra harcama birimleri olan Bölge Müdürlükleri aracılığı ile 23.05.2018 tarihli ve 121961 sayılı yazı ile talimat gönderildiği ifade edilerek bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmektedir.

Sürdürülebilir av ve yaban hayatı yönetimi için av ve yaban hayvanlarının doğal yaşam ortamları ile birlikte korumak, geliştirmek, avlanmalarını kontrol altına almak ve avcılığı düzenlemek 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununun amaçları arasında yer almaktadır.

Taşrada uygulanmakta olan faaliyetlerin sonuçlarının merkezde rasyonel değerlendirilmesi ve gelecekte uygulanacak politikaların planlanması ve uygulanması kayıtların sağlıklı tutulmasına bağlıdır.

Sürdürülebilir av ve yaban hayatının Planlanması ve yönetimi için bilgilerin doğru, sonuçlarının rasyonel değerlendirilmesi birbirlerini teyit eden bilgilerle mümkün olacağından AVBİS kapsamında yürütülen hizmetin, mevzuata uygun ve daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi, sistemsel kontrollerin yapılabilmesi ve sistemin ve Avcılık yönetiminde raporlamaya imkan verecek şekilde daha etkin hale getirilmesi gerektiği yanında kanun, yönetmelik ve tarifeler gereği tahsil edilen gelirler arasında OSİB'e bağlı döner sermaye işletmelerinin ve bakanlığın diğer birimlerinin tarifelerde belirtilen ücrete tabi hizmetleri ile tahsil edilen gelirleri arasında karşılaştırma ve raporlamalara olanak sağlayacak etkin bir kontrol sisteminin kurulması ve bu yolla gelir kayıp ve kaçaklarının önlenmesi ve birimler arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Avlanma İzin Kartları ile ilgili iş ve işlemlerin nasıl yapılacağına dair düzenlemeleri ihtiva eden genelgelerde farklı uygulamalara sebebiyet verebilecek ifadelerin yer alması uygulama birliğinin sağlanamamasına ve gelir kaybına sebebiyet verdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Sürdürülebilir Avcılığı Olumsuz Etkilemesinin Önüne Geçilmesi Açısından Avcıların Yükümlülüklerini Gönüllü Olarak Yerine Getirmeleri İçin Yöntem Belirlenmesine İhtiyaç Olması

Farklı kurumlar eliyle yürütülen avcılık belgesi harcı, avlanma izin kartı bedeli vb. yükümlülüklerin her yıl tekrarlanmasının vatandaşın gönüllülük esasını ortadan kaldırması nedeniyle ödeme çeşitliliğini bertaraf edecek yöntem belirlenerek sürdürülebilir avcılığı olumsuz etkilemesinin önüne geçilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür.

Avcılar; 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 2 nci maddesinin (22) numaralı bendinde tanımlanan "avlanma hakkı"nın elde edilebilmesi için, Kanununun 14 üncü maddesi gereğince avcıların avlanmak istedikleri av yılına ait avlanma izin ücretini idare döner sermaye işletmesi banka hesabına yatırarak "avlanma izin kartı"nı almak zorundadır. Her yıl Bakan oluru ile belirlenen bu tutarlar bakanlık döner sermaye işletmelerince tahsil edilmektedir.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nda; imtiyazname, ruhsat ve diploma harçlarının her yıl ocak ayının başında yıllık olarak tahakkuk ettirileceği, tahakkuk ettirilen harçların, ocak ayı içerisinde ödeneceği belirtilmiştir.

2017 yılında uygulanacak harçlar, 78 Seri Nolu Harçlar Kanunu Genel Tebliği ile belirlenmiştir. Buna göre; 2017 yılı ocak ayında tahakkuk edip ödenecek yıllık harçlar ve harç bedelleri arasında yer alan, "*Meslek erbabına verilecek tezkere, vesika ve ruhsatnamelerden alınacak harçlar*" başlıklı 8 sayılı tablonun VI/15 Avcılık Belgesi Hususi Kanunu gereğince verilecek avcılık belgeleri kapsamında, avcı derneklerine dahil olanlardan 175,90 lira, avcı derneklerine dahil olmayanlardan ise 192,20 lira avcılık harcı alınacağı belirtilmiş olup avcılar tarafından Maliye Bakanlığı veznelere yatırılmaktadır. Bu harçlardan %30'luk katkı payı geliri Maliye Bakanlığınca harcın tahsil edildiği ayı takip eden ayda döner sermaye işletmelerinin banka hesaplarına havale edilmektedir.

4915 sayılı kanununun 21 inci maddesinde Bakanlıkça getirilecek yasaklara uymayanlara 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri çerçevesinde her yıl belirlenen idari para cezalarının uygulanacağı belirtilmiş olup kesilen cezalar yine Maliye Bakanlığı veznelere tahsil edilmektedir.

4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanununun 28 inci maddesinin 5 inci fıkrası uyarınca yaban hayvanlarının avlanma bedeli, et değeri, söz konusu hayvanın bir adedinin üretimi, doğaya yerleştirilmesi için yapılan masraf, üreme yeteneğinin kaybolmasıyla veya avlanan yaban

hayvanın doğadan eksilmesiyle yaşama ortamında meydana gelecek tahribat, yaban hayvanlarının tarım zararlıları ile mücadeledeki faydalı fonksiyonları ve bu nedenle istikbaldeki değer kaybı ile ekolojik dengedeki bozulma dikkate alınarak yaban hayvanlarının tazminat bedelleri her yıl Bakanlık tarafından belirlenmekte ve hükmolunan tazminat, Döner Sermaye İşletmesine gelir kaydedilmektedir.

Bu sayılan gelir kalemleri çerçevesinde elde edilen gelirler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Yapılan değerlendirmede;

Avcılık belgesi harcı, avlanma izin kartı bedeli ve idari para cezaları, tazminat gibi yükümlülükler kamusal hizmetlerin ve devletin devamlılığının bir gereği olduğundan, devlet ile vatandaşlar arasında yasalarla tayin edilmiş bir tür sosyal sözleşme niteliği taşımaktadır. Karşılıklılık anlayışına dayanarak vatandaşların bu yükümlülüklerini gönüllü olarak yerine getirmeleri bakımından avcılarının her yıl tekrarlanan ve farklı kurumlara yapılan ödeme çeşitliliğini bertaraf edecek yöntem geliştirilerek hem mali, hem iş gücü hem de zaman kaybını önleyici tedbirler alınmasının ülkenin av potansiyelinden sürdürülebilirlik çerçevesinde yararlanabilmek, kayıt dışı avcılığı önlemek için gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 17: 4915 sayılı Kanun Kapsamında Maliye Bakanlığı Gelirleri Tablosu

Harç Geliri	30.334.777,10
Cezalar	5.684.174,83
TOPLAM	36.018.951,93

Tablo 18: 4915 sayılı Kanun Kapsamında Elde Edilen Döner Sermaye İşletme Gelirleri Tablosu

Harç Geliri (%30)	10.562.084,05
Pul Satış Geliri	14.117.785,00
Tazminatlar	5.230.280,55
TOPLAM	29.910.149,60

***Kamu idaresi cevabında;** “Avcılarımız yasal çerçevede av yapmak için 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununun 2 inci maddesinin 22 inci bendi uyarınca Orman ve Su İşleri Bakanlığı Birimlerinden avcılık belgesini almak ve içerisinde bulunan av dönemi için avlanma izin ücretini ödemek zorundadır. Yıl içerisinde alınan avlanma izin ücretleri (pul)*

4915 sayılı Kanununun 2 inci maddesinin yirmi dokuzuncu bendi uyarınca av yılını kapsayacak şekilde geçerli olmaktadır.

Aynı Kanununun 13. üncü maddesinde avcılık belgelerinin her yıl vize edileceği hükmü de bulunmaktadır. 492 Sayılı Harçlar Kanununun 1.inci maddesi 8 inci fıkrası uyarınca İmtiyazname, ruhsatname ve diploma harçları içerisinde yer alan avcılık belgesi harçları ise takip eden yılın Ocak ayı içerisinde ödenmesi zorunlu olmaktadır.

Ancak, kanunda avcılık belgelerinin her yıl vize edilmesi hükmünden dolayı avcılardan her yıl harç alınmakta, harçlar Maliye Bakanlığı birimlerine yatırılmakta, avlanma izin ücretleri Bakanlığımız tarafından alınmaktadır.

Bir av döneminde (Av dönemi iki yılı kapsamaktadır.) avlanmak isteyen avcı, avcılık belgesi için her yıl harç, yivsiz tüfek ruhsatnamesi için beş yıllık harç, avlanma izni içinde ayrıca av yılı için ücret ödemektedir. Yapılan bu uygulama bürokrasiyi artırmaktadır. Oysa vatandaş, Devleti karşısında tek olarak görmek istemektedir.

Bakanlığımız avcılarının sadece avlanma izin ücretini ödemek şartıyla ava gidebilmesine yönelik 4915 sayılı Kanununun 13 üncü maddesinde değişikliğe gitmiş, bu değişiklik 17.5.2012 tarih ve 2217 sayılı Başbakanlık Kanunlar Genel Müdürlüğünün yazısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan “Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı” içerisinde yer almış, dönem içerisinde yasallaşmadığı için tasarı kadük kalmıştır.

Ancak bu hususta yeniden bir düzenleme yapmak Bakanlığımızın da gündemindedir. Çalışmalar devam etmektedir”. denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bürokrasiyi artıran bu uygulamanın çözümü için yasa çalışması yaptığını ancak kadük kaldığını belirterek bulgumuzu kabul etmektedir.

Vatandaşların bu yükümlülüklerini gönüllü olarak yerine getirmeleri bakımından avcılarının her yıl tekrarlanan ve farklı kurumlara yapılan ödeme çeşitliliğini bertaraf edecek yöntem geliştirilerek hem mali, hem iş gücü hem de zaman kaybını önleyici tedbirler alınmasının ülkenin av potansiyelinden sürdürülebilirlik çerçevesinde yararlanabilmek, kayıt dışı avcılığı önlemek için gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Döner Sermaye İşletmelerinin Genelgeler Gereği Avlanma İzin Kartı Bedellerinden Yapılan İndirimlerin Satış İskontoları Hesabına Kayıt Edilmemesi

Döner sermaye işletmelerinin kayıtlarında ve mali tablolarında 611 Satış İskontoları Hesabının hiç kullanılmadığı görülmüştür.

2017-2018 av yılında derneklerin; Bakanlık Makamından alınan Olur'da belirlenen avlanma izin ücretinin dernekler %80 nini, bayiler ise % 90 nını avlanma izin kartı bedeli olarak idare hesabına havale etmeleri durumunda talep edilen miktarda avlanma izin kartının verileceği belirtilerek derneklere % 20'lik kısmının bayilere ise % 10'luk kısmının gerçekleştirilecek hizmetin karşılığı olarak bırakılacağı ifadelerine 2017/4 sayılı bakanlık genelgesinde yer verilmiştir.

Tüm avlanma izin kartlarının üzerinde (derneklere veya av bayilerine satış yapmak üzere verilen kartlar dahil) bakanlıkça belirlenen bedel yer almaktadır. Dernek veya av bayisi satışı yaptığı izin kartı adedine göre hizmet bedeli olarak kendisine verilen tutarı mahsup ettikten sonra kalan tutarı ilgili döner sermaye işletmesinin banka hesabına havale etmektedir.

3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun Teslim ve Hizmet İşlemlerinde Matrah başlıklı 20 nci maddesinin 4 üncü fıkrasında "Belli bir tarifeye göre fiyatı tespit edilen işler ile bedelin biletle tahsil edildiği hallerde tarife ve bilet bedeli Katma Değer Vergisi dahil edilerek tespit olunur ve vergi müşteriye ayrıca intikal ettirilmez." hükmü yer almaktadır. Bu hüküm gereğince Bakanlık tarafından avlanma faaliyetlerinde bulunmak için düzenlenen ve ilgisine bir bedel karşılığı verilen avlanma izin kartlarının üzerinde yer alan bedel KDV dahil bedel olarak dikkate alınmaktadır.

2007/13033 sayılı Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararın 1 inci maddesinde;

“a)Ekli listelerde yer alanlar hariç olmak üzere, vergiye tabi işlemler için, % 18 olarak uygulanacağı” belirtilmiştir.

Uygulamada döner sermaye işletmeleri tahsil ettiği bedel üzerinden KDV hesaplamaktadır. Konunun OSİB döner sermayeli işletmeler yönetmeliğinin fiyat tespiti başlıklı 25 inci maddesinde;

“İşletmelerde üretilen mal ve hizmetler ile yapılan işlerin bedeli veya fiyatı, maliyet bedelinin altında olmamak şartıyla ilgili hizmet birimi tarafından hazırlanıp müsteşar tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

İlgili mevzuatta ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması ile ilgili hükümler saklı kalmak üzere, işletmece üretilen mal ve hizmet bedellerinde, işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli fiyat uygulanamayacağı” belirtilmiştir.

A)-2016-2017 / 2017-2018 av dönemlerinde dernek üyeleri için 2016/1 ve 2017 /4 sayılı genelge uyarınca belirlenen avlanma izin kartı bedeli ile yapılan indirimler aşağıdaki

tabloda gösterilmiştir.

Tablo 19: 2016/1 2017/4 Sayılı Genelgeler Uyarınca Avlanma İzin Kartı Satışlarında Derneklere Ve Bayilere Yapılan İndirim Tutarları Tablosu

	Bakanlıkça Belirlenen (TL)	Derneklere Satış bedeli (TL)	Hizmet Karşılığı Dernek İndirimi(TL)	Bayilere satış bedeli (TL)	Hizmet karşılığı Bayi indirimi (TL)
23.Eylül 2016 ya kadar	100	75	25	90	10
23.Eylül 2016 ya sonra	130	105	25	120	10
2017-2018 av yılı	110	88	*22	99	**11

*(%20)

**(%10)

İşletmeler, söz konusu genelgeler uyarınca tahsil ettiği gelir ile o gelirin KDV sini faturalarda ve muhasebe kayıtlarında göstermektedir. Ancak genelge gereği yapılan indirimlere ise hem kestiği faturalarda hem de 61-Satış İndirimleri 611-Satış İskontoları hesabı kayıtlarında yer vermemektedir.

Dernekler aracılığı ile yapılan avlanma izin kartı satışı 126.673 adet olup KDV dahil Bakan onayı ile bayiler aracılığı ile yapılan avlanma izin kartı satışı ise 1.799 adettir.

2017 yılında; toplamda derneklere yapılan indirim $126.673 * 22 = 2.786.806$ TL iken bayilere $1799 * 11 = 19.789$ TL olarak gerçekleşmiştir. Döner sermaye işletmeleri bu rakamları 611 hesap koduyla yönetmelikte yer bulan 611-Satış İskontoları Hesabında göstermemiştir.

Döner sermayeli işletmeler bütçe ve muhasebe yönetmeliğinin 399 uncu maddesinde 611 Satış iskontoları hesabının (-) niteliği tanımlanmış olup “satışla ilgili faturanın düzenlenip satışın gerçekleşmesinden sonra yapılan her türlü iskontoların izlenmesi için kullanılır”. denilmektedir. Bu nedenle parasal değer ihtiva eden avlanma izin kartlarının ve bunlarla ilgili indirimlerin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerekmektedir.

B)- AVBİS kayıtlarına göre 2017 yılına ilişkin olarak 153.249 avcıdan avlanma izin kartı geliri olarak 14.117.185,00 TL tahsil edilmiştir. Döner sermaye konsolide gelir cetvelinde (KDV siz) Avlanma İzin Kartı Gelirleri 11.800.988,91 TL olarak yer almıştır. Bu tutar KDV’li olarak 13.925.166.91 TL ya tekabül etmektedir. Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere hem AVBİS kayıtlarında hem de döner sermaye kayıtlarında indirimi ihtiva eden hiçbir bilgi yer almamaktadır.

Tablo 20: AVBİS kayıtlarına göre 2017 Yılına İlişkin Olarak Toplam Avlanma İzin Kartı Satışı ve Geliri Tablosu

Toplam avcı sayısı	Dernek Adet	Dernek Toplam Para	Bayii Adet	Bayii Toplam Para	Şube Adet	Şube Toplam Para	Toplam Avlanma İzin Kartı Sayısı	Toplam Avlanma İzin Kartı Geliri
159.351	126.673	11.147.224,00	1.799	178.101,00	24777	2.792.460,00	153.249	14.117.785,00

Yukarıda belirtilen döner sermayeli işletmeler bütçe ve muhasebe yönetmeliğinde yer alan bütçe ve faaliyet hesaplarının sağlıklı kullanılmaması sonucunda muhasebe kayıtlarının ve akabinde oluşan mali tabloların gerçek durumu yansıtmamasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Taşra Döner Sermayelerine, 2018/Nisan ayında yapılan eğitimde İç Denetim Birimi Başkanlığınca gereken eğitim verilmiş ve ayrıca Muhasebe Kayıtlarının yapılması ile ilgili 11.05.2018 tarihli ve 111757 sayılı yazımız ile talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında döner sermaye işletmeleri parasal değer ihtiva eden avlanma izin kartlarının ve bunlarla ilgili indirimlerin muhasebe kayıtlarında gösterilmemesinden ötürü 2017 yılı mali tablolarının gerçek durumu yansıtmamasına neden olacağı hususunu kabul ederek alakalı taşra teşkilatının eğitime tabi tutulduğu ve talimatlandırıldığı ifade edilerek bulgumuzda bahsedilen husus kabul edilmektedir

BULGU 16: Kara Avcılığı Kanunu Uyarınca Av Bayileri Tarafından Döner Sermaye İşletmelerine Yatırılması Gereken Katılım Paylarının Tahsilatının Yapılamaması

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri gelirleri arasında yer alan ve Kara Avcılığı Kanunu'nun 8. Maddesi uyarınca, av bayileri satış bedellerinden Döner Sermaye İşletmeleri'ne yatırılması gereken %2 katılım paylarının tahsilatında sorunlarla karşılaşıldığı 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 2017 yılı içerisinde katılım payı tutarlarının tahsil ve takibinde sorunlar olduğu görülmüştür. Orman ve Su İşleri Bakanlığının av bayilerinin defterlerini inceleme yetkisi bulunmadığından av bayilerinin satış hasılatlarının tespiti Bakanlık tarafından yapılamamaktadır. Dolayısıyla katılım paylarının tahsilâtı av bayilerinin beyanına bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kurum tarafından mevcut av bayilerinin tespiti ve doğru beyanda bulunup bulunmadıklarına dair kapsamlı ve sonuca ulaşan bir çalışma yapılamamıştır.

Ayrıca 6183 sayılı Kanun'un uygulanması konusunda yetkili ve sorumlu olan Maliye Bakanlığı ile bir takım yazışmaların yapıldığı ancak bahse konu gelirlerin sağlıklı bir şekilde tahsilinde bir işbirliğinin gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Mevcut av bayilerinin tespiti ve Kara Avcılığı Kanunu'nun ilgili maddesi uyarınca doğan kamu alacağının gerçeğe uygun bir şekilde tarh, tahakkuk ve tahsil ve takibi için Maliye Bakanlığının ilgili birimleri, İl Emniyet Müdürlükleri, ve Ticaret Odaları, ile ortak bir çalışma yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir

Kamu idaresi cevabında; "Av bayilerinden %2 paylar av bayinin beyanına dayalı tahsil edilmekte olup, beyan vermeyenlerden tahsil edilememektedir. Tahsil edilemeyenler ve tahsili gecikenler için Maliye Bakanlığına ve Bakanlığımız Hukuk Müşavirliğine görüş sorulmuştur olup;

Maliye Bakanlığından alınan 24.12.2012 tarihli ve 032072 sayılı görüş yazısında tahsil edilemeyen ve gecikmeden dolayı gecikme zamlarının Döner Sermaye İşletmelerine yatırılması nazara alındığını belirterek Bakanlık Döner Sermayesi İşletmesi tarafından tahsilinin gerçekleştirilmesinin gerektiği,

Bakanlığımız Hukuk Müşavirliği 03.03.2014 tarihli ve 47699 sayılı görüşünde "II. Konunun Mevzuu Hukuka Göre Değerlendirmesi" başlığı altında takip, tahsil ve icra işlemlerinin Bölge Müdürlüğü bünyesindeki avukatların, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un hükümlerinde tanımlanan tahsil dairelerine sahip olmadığından 4915 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gereği Döner Sermaye İşletmesine katılım payı olarak %2 lerin yatırılmaması halinde, alacağın tahsil edilmesi maksadıyla 6183 sayılı Kanun uyarınca ilgililer aleyhine yürütülecek olan takip ve tahsil işlemlerini yapamayacağını belirtmektedir.

Bu görüşler doğrultusunda yatırmayanlar hakkında herhangi bir işlem yürütülmediği, yatırmaları maksadıyla av bayilerine tebligatlar verilerek işlem yürütülmektedir. Bakanlığımızca Maliye Bakanlığı ile görüşmeler yapılmış; mevzuat değişikliği dahil birçok alternatif üzerinde değerlendirmeler yapılmış olup bu konuda çalışmalar devam etmektedir.

Önümüzdeki dönemde bulguda belirtilen öneriler de dikkate alınarak tahsilatın artırılması için gerekli çalışmalar yapılacaktır. " denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Av bayilerinden %2 paylar av bayilerinin beyanına dayalı olarak tahsil edildiği, beyan vermeyenlerden tahsil edilemediği belirtilerek bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

4915 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gereği Döner Sermaye İşletmeleri katılım payı olarak %2 lerin yatırılmaması halinde, alacağın tahsil edilmesi maksadıyla 6183 sayılı Kanun uyarınca ilgililer aleyhine yürütülecek olan takip ve tahsil işlemleri için Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un hükümlerinde tanımlanan tahsil dairelerine bakanlık muhasebe birimlerince sahip olunmadığından yapılamadığından Katılım paylarını yatırmayanlar hakkında herhangi bir hukuki işlem yürütülememesinden ve kanunun öngördüğü gelirin tahsil edilememesinden ötürü gelir kaybına neden olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 17: İlgili Kurumlara Verilmesi Gereken Beyannamelerin Zamanında Verilmemesi Nedeniyle Maruz Kalınan İdari Para Cezalarının Kurum Bütçesinden Karşılanması

2017 yılı içerisinde yapılan denetimler sonucunda; ilgili kurumlara mevzuatları gereği zamanında verilmeyen beyannameler nedeniyle kuruma kesilen idari para cezalarının 235 Personelden Alacaklar Hesabı kullanılarak kurum bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar"ı düzenleyen

12'nci maddesinde:

“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

Zararların ödettilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.” denilmekte.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kamu çalışanlarının kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden karşılanması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Döner sermaye işletmelerinde; ilgililerin kişisel kusurlarından kaynaklanarak Gelir İdaresi Başkanlığı'na beyanname verme yükümlülüklerinin zamanında yerine getirilmemesi sonucu doğan idari para cezalarının, işletme personelinin işletmeye olan çeşitli borçlarının izlenmesi için kullanılan 235 Personelden Alacaklar Hesabı kullanılarak ödendiği görülmüştür. Halbuki ilgililerin kişisel kusurlarından kaynaklanan bu idari para cezalarının; kurum bütçesinden avans hesabı kullanılarak değil de kurum hesapları ile ilişkilendirilmeden cezanın muhataplarınca doğrudan ödenmeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İlgili kurumlara mevzuatları gereği zamanında verilmeyen beyannameler nedeniyle kuruma kesilen İdari Para Cezaları nedeniyle ilgilileri adına kişi borcu ve zimmet çıkmaması adına mer’i mevzuatı gereğince verilmesi gereken her türlü beyanname, bildirim ve bildirgelerin mevzuatlarında belirtilen sürelerde verilmesi ve ödemelerin zamanında yapılması ile ilgili talimatlandırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuzda belirtilen hususa ilişkin olarak taşra döner sermaye işletmelerinin konu ile ilgili 09.05.2018 tarihli ve 109903 sayılı yazı ile talimatlandırıldığı belirtilerek bulgumuz kabul edilmiştir.

BULGU 18: Tüketim Malzemelerine İlişkin Tutarların İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmemesi

Döner Sermaye İşletmeleri tarafından üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerine ilişkin tutarların 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeden giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 127’ nci maddesinde;

“(1) İlk madde ve malzeme hesabı, işletmelerce üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemeleri ile hammadde, yardımcı madde, ambalaj malzemesi ve diğer malzemelerin izlenmesi için kullanılır.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 128’inci maddesinde;

“ (1) İlk madde ve malzeme hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Üretime verilen veya diğer amaçlarla kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, "7 Maliyet Hesapları" sınıfındaki ilgili grubun gider hesabına borç kaydedilir.

..." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere, döner sermaye işletmelerince üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılması gerekmektedir.

SAY2000i sisteminden alınan DMIS verileri üzerinden yapılan incelemelerde, yıl içerisinde bazı döner sermaye işletmelerinde yukarıda bahsedilen yönetmelikte belirtilmesine rağmen tüketim malzemelerinin izlenmesi için 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılmaması, kullanılmak ve tüketilmek üzere satın alınan tüketim malzemelerinin edinim, tüketim ve kullanım tutarlarına ilişkin olarak mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi edinilmesini güçleştirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Tüketim malzemelerine ilişkin tutarların ilk madde ve malzeme hesabına kaydedilmesi ile ilgili gerekli uyarılar yapılarak Bakanlığımız Taşra Teşkilatı 11/05/2018 tarih ve 112393 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuzda belirtilen husus kabul edilmekle birlikte taşra döner sermaye işletmeleri konu ile ilgili 11/05/2018 tarihli ve 112393 sayılı yazı ile talimatlandırılmıştır

BULGU 19: İdarenin İç Kontrol Sistemi Yapılandırılmasının Döner Sermaye İşletmelerini de Kapsayacak Şekilde Hazırlanmaması

İdarenin iç kontrol sistemi yapılandırılmasında döner sermaye işletmelerinin prosedür ve iş akış şemalarının döner sermaye işletmelerini de kapsayacak şekilde hazırlanmadığı görülmüştür.

Bakanlığın bir parçası olan döner sermaye işletmeleri; genel bütçe kapsamındaki birimlerin faaliyetlerinin devamı niteliğinde olup iş ve işlemleri birbirinin içine giren faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu nedenle döner sermaye işletmelerinin iç kontrol sisteminin dışında kalmaması gerekmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanununun “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55 inci maddesi, İç Kontrolü; “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.” şeklinde tanımlamıştır.

56 ncı maddesinde ise:

a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) (Değişik: 22/12/2005-5436/10 md.) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.” Şeklinde iç kontrolün amacı belirlenmiştir.

İç kontrol sadece düzenlemelerden, prosedürlerden, süreç akış şemalarından ve ön mali kontrolden oluşmamaktadır. İç kontrolün, faaliyetlerin yürütülmesinde benimsenen bir yönetim biçimi ve eylemler bütünü olarak ele alınması gerekmektedir. İç kontrol malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsamaktadır. Kurumun hedeflerine ulaşmasına makul güvence sağlamak üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir. Bu nedenle iç kontrol faaliyetleri idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür. Faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır.

İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar. İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.

İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınır.

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040-3 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5 inci maddesinde “İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve

yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler gereği Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlamıştır.

Kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine rehberlik etmesi amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi hazırlanmıştır.

Bakanlık Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (Ocak-2017) Raporunu hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermiştir.

Bu düzenlemelere göre idarece, İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı çerçevesinde yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Ancak; iç kontrol sisteminde genel bütçe ile döner sermaye işletmeleri arasındaki bağlantının kurulmamasının iç kontrol çalışmalarını zafiyete uğratacağı düşünülmektedir.

Döner sermaye işletmelerinin; personel kaynağı, yapılan iş, yürütülen faaliyetler hepsi iç içe geçmiş bir arada yürütülen iş ve işlemlerdir

Buna göre kurumun, Kamu İç Kontrol Standartları’na uyumlu bir iç kontrol sistemi oluşturmak üzere; döner sermayeleri de içine alan gereken çalışmalar yapması bu çalışmalar için gerekli prosedür ve iş akış şemalarını hazırlarken Döner Sermaye İşletmelerini de kapsayacak şekilde değerlendirmesi yerinde olacaktır.

Üst yöneticinin İç Kontrol Çalışmalarını benimsemesi ve gözetimi büyük önem arz etmektedir. İç kontrol sistemi içerisine döner sermaye işletmelerinin dahil edilmesi kurumun hedeflerine ulaşmasında iyi bir uygulama olacağı ve beklenen faydanın sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Döner Sermaye İşletmeleri İç Kontrol Sistemine dahil olup, sistemin etkinleştirilmesi gayesiyle çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında sistemin etkinleştirilmesi gayesiyle çalışmalar yapıldığını belirtilerek bulgumuzda bahsedilen hususlar kabul edilmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞININ 2017 YILI 92 İŞLETMENİN BİRLEŞTİRİLMİŞ BİLANÇOSU					
	Önceki Dönem	Cari Dönem		Önceki Dönem	Cari Dönem
AKTİF VARLIKLAR			PASİF(KAYNAKLAR)		
I-DÖNEN VARLIKLAR	0,00	193.990.712,74	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	150.862.915,61
A- Hazır Değerler	0,00	13.909.093,44	A- Ticari Borçlar	0,00	15.838.505,98
1- Kasa		368,23	1- Satıcılar		7.236.390,22
2- Alınan Çekler			2- Alınan Depozito ve Teminatlar		6.809.693,79
3- Bankalar		13.908.725,21	3- Diğer Ticari Borçlar		1.792.421,97
4- Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri (-)		0,00	B- Diğer Borçlar	0,00	129.494.388,96
5- Diğer Hazır Değerler			1- Personel Borçlar		20.644,03
B- Menkul Kıymetler	0,00	0,00	2- Diğer Çeşitli Borçlar		129.473.744,93
1- Hisse Senetleri			3- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı		
2- Kamu Kesimi Tah.Snt.ve Bonoları			C- Alınan Avanslar		5.603.485,59
3- Diğer Menkul Kıymetler		0,00	1- Alınan Sipariş Avansları		5.600.732,55
4- Menkul Kıymet Değ. Düş. Krşılığı(-)			2- Alınan Diğer Avanslar		2.753,04
C- Ticari Alacaklar	0,00	268.790,16	D- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	0,00	0,00
1- Alıcılar		190.689,59	1- Yıllara Yaygın İnş ve Onarım Hakediş Bedelleri		
2- Alacak Senetleri			E- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	0,00	2.805.264,50
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)			1- Ödenecek Vergi ve Fonlar		1.681.770,32
4- Verilen Depozito ve Tem.		73.727,47	2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri		37,02
5- Şüpheli Diğer Alacaklar			3- Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri		1.092.445,29
6- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			4- Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları		
7- Diğer Ticari Alacaklar			5- Vad Geçmiş Ertelemiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.		
8- Şüpheli Ticari Alacaklar		1.703.417,00	6- Ödenecek Diğer Yükümlülükler		31.011,87
9- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılı (-)		1.703.417,00	7- KDV Tevkifatları		0,00
10- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar		4.373,00	8- İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesent.		0,00
D- Diğer Alacaklar	0,00	130.056.678,97	F- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	-2.894.946,97
1- Personelden Alacaklar		5.337,61	1- Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları		0,00
2- Diğer Çeşitli Alacaklar		130.051.008,26	2- Dönem Karının Peşin Ödenen Vergi ve Diğ. Yük.(-)		3.176.735,94
3- Şüpheli Diğer Alacaklar		79.515,02	3- Kadem Tazminatı Karşılığı		281.788,97
4- Şüpheli Diğer Alack. Karşılığı (-)		79.281,92	4- Maliyet Giderleri Karşılığı		
E- Stoklar	0,00	179.405,64	5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları		
1- İlk Madde ve Malzeme		152.613,85	G- Gelecek Ayl. Ait Gelirler ve Gid. Tahakkukları	0,00	16.182,00
2- Yarı 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	35,55
5- Diğer Stoklar			1- Hesaplanan KDV		
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı(-)			2- Merkez ve Şubeler Cari hesabı		0,00
7- Verilen Sipariş Avansları		26.791,79	3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları		35,55
F- Yıllara Yaygın İnş. ve On. Maliyetleri	0,00	0,00	4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar		
1- Yıllara Yaygın İnş. ve On. Maliyetleri Mamüller			KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	0,00	150.862.915,61
2- Taahhütlere Verilen Avanslar			II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	200.798,80
G- Gelecek Ayl. Ait Gid. ve Gel. Tahakkukları	0,00	16.941,93	A- Ticari Borçlar	0,00	0,00
1- Gelecek Aylara Ait Giderler		16.941,93	1- Satıcılar		
2- Gelir Tahakkukları			2- Alınan Depozito ve Teminatlar		
H- Diğer Dönen Varlıklar	0,00	49.559.902,60	3- Diğer Ticari Borçlar		
1- Devreden KDV		36.661.813,89	B- Diğer Borçlar	0,00	0,00
2- İndirilecek KDV		0,00	1- Diğer Çeşitli Borçlar		
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar		0,00	2- Kamuya Olan Ertelen veya Takatlandırılmış Borçlar		
4- İş Avansları		1.000,00	C- Alınan Avanslar	0,00	0,00
5- Personel Avansları			1- Alınan Sipariş Avansları		
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları		0,00	2- Alınan Diğer Avanslar		
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar		393,65	D- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	200.798,80
8- Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı		12.896.695,06	1- Kıdem Tazminatı Karşılığı		200.798,80
DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI	0,00	193.990.712,74	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	364.391,85	2- Gider Tahakkukları		
1- Alıcılar			UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPL.	0,00	200.798,80
2- Alacak Senetleri			III- ÖZKAYNAKLAR	0,00	70.702.000,72
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)			A- Ödenmiş Sermaye	0,00	76.992.694,20
4- Verilen Depozito ve Tem.		364.391,85	1- Sermaye		100.000.000,00
5- Diğer Ticari Alacaklar			2- Ödenmiş Sermaye (-)		23.007.305,80
6- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			3- Sermaye Düzeltmesi Olumlu Farkları		
B- Diğer Alacaklar	0,00	7.729,46	B- Sermaye Yedekleri	0,00	0,00
1- Personelden Alacaklar		0,00	1- M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları		
2- Diğer Çeşitli Alacaklar		7.729,46	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 (-)		
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)			F- Dönem Net Karı (Zararı)	0,00	11.267.430,45
D- Maddi Duran Varlıklar	0,00	27.209.196,30	1- Dönem Net Karı		48.540.368,14
1- Arazi ve Arsalar		93.047,58	2- Dönem Net Zararı (-)		35.272.937,69
2- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		2.825.767,69			
3- Binalar		10.984.660,44			
4- Tesis, Makine ve Cihazlar		4.333.328,00			
5- Taahhütler		1.581.990,02			
6- Demirbaşlar		19.919.025,80			
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar					
8- Birikmiş Amortismanlar (-)		17.916.675,81			
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar		5.387.199,56			
10- Verilen Avanslar		853,02			
E- Maddi Olmayan Varlıklar	0,00	7.497,00			
1- Haklar		27.747,00			
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar					
3- Birikmiş Amortismanlar (-)		20.250,00			
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 Yıll. Ait Gid. ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00			
1- Gelecek Yıllara Ait Giderler					
2- Gelir Tahakkukları					
H- Diğer Duran Varlıklar	0,00	186.187,78			
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV					
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar					
3- Eiden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Dur. Varl.		0,00			
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar		186.187,78			
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar					
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı(-)					
7- Birikmiş Amortismanlar (-)					
8- Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabı					
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	0,00	27.775.002,39	ÖZ KAYNAKLAR TOPLAMI	0,00	70.702.000,72
AKTİF TOPLAMI	0,00	221.765.715,13	PASİF TOPLAMI	0,00	221.765.715,13

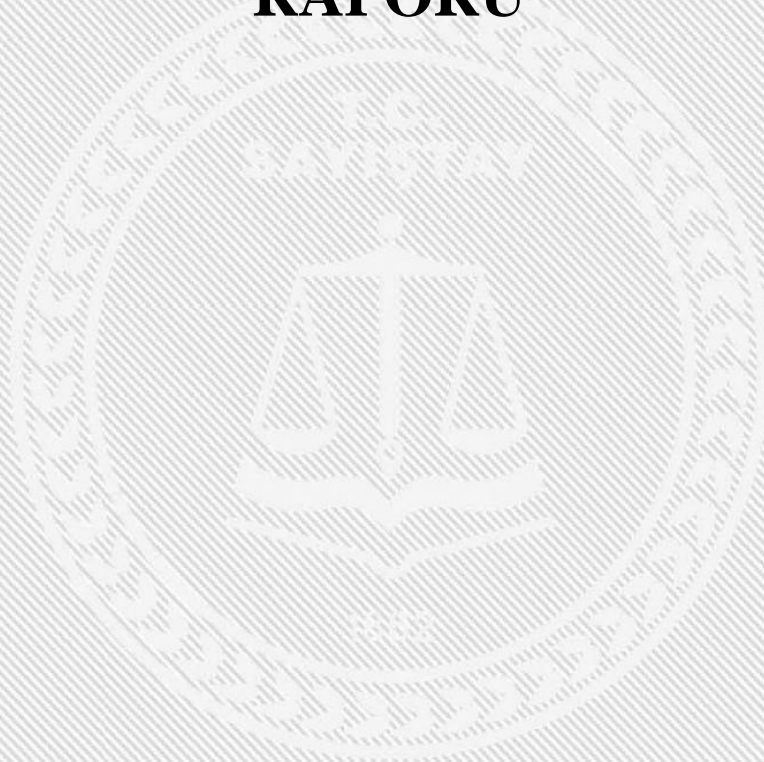
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞININ		2017 YILI BİRLEŞTİRİLMİŞ	
GELİR TABLOSU			
		ÖNCEKİ DÖNEM	CARİ DÖNEM
A	BÜRÜT SATIŞLAR	77.219.087,74	92.897.454,60
600	1-Yurtiçi Satışlar	76.867.782,13	92.358.141,02
	2-Yurtdışı Satışlar		0,00
602	3-Diğer Gelirler	351.305,61	539.313,58
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	1.561.328,80	1.301.652,86
610	1-Satıştan İadeler (-)	1.002.474,60	1.257.080,79
611	2-Satış İskontoları (-)		0,00
612	3-Diğer İndirimler (-)	558.854,20	44.572,07
C	NET SATIŞLAR	75.657.758,94	91.595.801,74
D	SATIŞLARIN MALİYETİ(-)	24.293.097,79	39.062.171,39
620	1-Satılan Mamüller Maliyeti(-)	0,00	0,00
621	2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)		0,00
622	3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)	24.293.097,79	39.062.171,39
	3-Diğer Satışların Maliyeti(-)		0,00
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI		51.364.661,15	52.533.630,35
E	FAALİYET GİDERLERİ	34.709.513,82	43.005.991,38
630	1-Araştırma Ve Geliştirme Giderleri(-)	50.800,00	0,00
	2-Pazarlama Satış Ve Dağıtım Gider.(-)		0,00
632	3-Genel Yönetim Giderleri(-)	34.658.713,82	43.005.991,38
FAALİYET KARI VE ZARARI		16.655.147,33	9.527.638,97
F	Diğ.FAALİYETLER.OLA.GEL.VE KAR.	3.468.687,81	3.057.077,78
642	1-İştiraklerden Temettü Geliri		
	2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Geliri		
	3-Faiz Gelirleri	2.705.303,49	1.813.830,59
	4-Komisyon Gelirleri		0,00
	5-Konusu Kalmayan Karşılıklar		0,00
	6-Menkul Kıymet Satışları		0,00
	7-Kambiyo Karları		
647	8-Reeskont Faiz Gelirleri	687,91	0,00
649	9-Faaliyetler.İl. Diğ.Olağan Gel.ve Kar.	762.696,41	1.243.247,19
	10-Enflasyon Düzeltme Karları		
G	Diğ.FAALİYETLER.OLA.GİDER VE ZARAR(-)	558,37	2.679,58
654	1-Komisyon Giderleri		
	2-Karşılıklar Giderleri	0,00	2.679,55
	3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
	4-Kambiyo Zararları(-)		
	5-Reeskont Faiz Giderleri(-)		
659	6-Diğer Olağan Gider ve Zararlar	558,37	0,03

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	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		20.123.276,77	12.582.037,17
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	414.553,13	461.635,58
671	1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	207.971,01	80.025,58
679	2-Diğer Olağandışı Gelir Ve Karlar	206.582,12	381.610,00
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)	145.784,42	1.776.242,30
681	1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararlar(-)		0,00
689	2-Önceki Dönem Gider ve Zararlar(-) 3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar(-)	116.999,62 28.784,80	166.126,55 1.610.115,75
DÖNEM KARI-ZARARI		20.392.045,48	11.267.430,45
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS.YÜK.KARŞ.(-)	0,00	
DÖNEM NET KARI-ZARARI		20.392.045,48	11.267.430,45

31.12.2017

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	124
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	124
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	124
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	125
5. GENEL DEĞERLENDİRME	125
6. DENETİM BULGULARI.....	128

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:

- 2017- 2021 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

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 ve Su İşleri Bakanlığı'nın yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 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.

Stratejik plan; mevcudiyet, zamanlılık sunum kriterlerine bulgu konusu yapılan hususlar dışında uygun olarak hazırlanmış olup, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uymaktadır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan sunum kriterini aşağıda belirtilen hususlarda karşılamamaktadır.

- Kamuoyuna açıklanan stratejik planda hedeflerden sorumlu ve işbirliği yapılacak birimler tablosunun yer almaması
- Kamuoyuna açıklanan stratejik planın durum analizi bölümünün çok uzun tutulması
- Stratejik planda kuruluş içi analiz kapsamında fiziksel kaynak analizi ile ilgili

yeterli bir değerlendirmeye yer verilmemesi

- Stratejik planda kurum kültürü analizi ile ilgili herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemesi

Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planın 5 yıllık gerçekleşmesine ilişkin yapılan genel bir değerlendirmede şu hususlara rastlanılmıştır :

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planında hedefler bazında belirlenen bazı performans göstergelerine performans programlarında ve faaliyet raporlarında yer verilmediği ; dolayısıyla bazı hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının ölçülmesinin mümkün olmadığı
- Kurumsal kapasite ve hizmet kalitesini arttırmak Stratejik amacıyla ilişkili 1.1 numaralı İnsan kaynaklarının etkin yönetimini sağlamak Stratejik hedefine kısmen ulaşamadığı
- Orman, su, biyolojik çeşitlilik ile meteoroloji konularında ulusal ve uluslararası politika geliştirmek ve etkin uygulanmasını sağlamak amacıyla ilişkili 2.2 numaralı Bakanlığın görev alanı ile ilgili konularda politika geliştirmek, bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen faaliyetleri izlemek, yönlendirmek, koordine etmek Stratejik hedefine kısmen ulaşamadığı
- Su kaynaklarının korunması, iyileştirilmesi ve sürdürülebilir yönetimini sağlamak Stratejik amacıyla ilişkili 4.2 numaralı kıyı suları dahil yüzeysel sular ve yeraltı sularının kalite sınıfları ile miktarını belirlemek, izleme sistemini kurmak Stratejik hedefine kısmen ulaşamadığı görülmüştür.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2017 yılı faaliyet raporu sunum kriterini aşağıda belirtilen hususlarda karşılamamaktadır.

- Mali bilgiler başlığı altında yer alması gereken bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmemiştir.

- Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere öneri ve tedbirler bölümünde yer verilmesi gerekmektedir.

-2017 yılında yayımlanmış mevzuat olduğu halde faaliyet raporunda yer

verilmemiştir.

-İdareye ilişkin bilgilerde bakanlığın ilk teşkilatlanmasından bugüne kadar geçen süreçte tarihçesine yasal düzenlemeler, kurulan teşkilat yapısı, görevlerine Kronolojik bir sıralamayla yer verilmemiştir.

-Bakanlığın merkez ve taşra olarak hizmet binası, lojman, Misafirhane eğitim ve dinlenme tesisi, kreş, çocuk kulübü ve lokal olarak kaç tane tesisi (taşınmaz)olduğu bilgisine yer verilmemiştir.

Mali Bilginin Değerlendirilmesi

Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın;

1. 2017 yılı faaliyet raporunda sunduğu mali bilgi dönemsellik kriterini karşılamaktadır.

2. 2017 yılı faaliyet raporunda kullanmış olduğu kaynakları mali tablolarda göstermiştir.

3. 2017 yılı faaliyet raporunda sunduğu mali bilgi sınıflandırma kriterini kısmen karşılamaktadır. Faaliyetlere ilişkin genel değerlendirmede 2017 yılı bütçe uygulama sonuçlarına kurumsal sınıflandırma yapılarak yer verilmemiştir.

4. 2016 yılı Sermaye Giderleri tablosuna proje bazında ödenek/harcama /harcama oranı bilgilerini de içerecek şekilde yer verilmemiştir.

5. 2017 yılı faaliyet raporunda idarenin kullanımına tahsis edilmiş olan ödenekler yanında özel ödenek, hibe, bağış, yardım ve dış proje kredileri gibi idarenin kullanımına tahsis edilen kaynaklar idare faaliyet raporunda raporlanmıştır.

6. 2017 yılı faaliyet raporunda bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri ile ilgili bir açıklama yapılmamıştır.

7. 2017 yılı faaliyet raporunda bütçe hedefleri doğru gösterilmiştir.

8. 2017 yılı faaliyet raporunda bütçe gerçekleştirmelerinde sapmaların nedenleri açıklanmamıştır. (yılsonu bütçe ödenekleri esas alınarak harcama oranları rakamsal olarak ifade edilmiştir)

9. 2017 yılı faaliyet raporunda bütçe gerçekleştirmeleri mali denetim sonuçları itibariyle kontrol edildiğinde gerçeği yansıttığı görülmüştür.

10. 2017 yılı faaliyet raporunda idarenin sahip olduğu tüm varlık ve yükümlülüklerle

ilişkin açıklama bulunmamaktadır.

11. Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından 2017 yılında yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluş bulunmamaktadır.

• **PERFORMANS BİLGİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

12. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2017 yılı faaliyet raporunda performans programında belirlenen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin tamamı raporlanmıştır.

13. Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın, 2017 yılı faaliyet raporunda sunduğu gerçekleştirmelere ilişkin bilgiler büyük ölçüde kurumun yaptığı ölçümlerle doğrulanabilir niteliktedir. Kurumun yaptığı performans ölçümü sonuçları faaliyet raporunda yer alan bilgilerle uyumlu olduğu görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Kamuoyuna Açıklanan Stratejik Planda Hedeflerden Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Birimler Tablosunun Yer Almaması

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda Stratejik Planın sunumu ile ilgili olarak “Stratejik plan taslağı, üst yöneticinin onayını takiben değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilir. Kalkınma Bakanlığının değerlendirme raporunda belirttiği hususlar dikkate alınarak planda gerekli düzeltmeler yapılır ve plan Bakan onayıyla yürürlüğe konulur.

Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar, Kalkınma Bakanlığına değerlendirilmek üzere gönderilecek olanlar ve kamuoyuna açıklanacak olanlar olmak üzere iki farklı şablonda sunulur. Kalkınma Bakanlığına değerlendirilmek üzere gönderilecek ve kamuoyuna açıklanacak şablona dair detaylar Tablo 27’de sunulmaktadır.” ifadeleri aynen yer almaktadır.

Kılavuzda Kamuoyuna sunulacak şablonda Durum Analizinin Azami 20 sayfa olması ve Tablo 14 ve Tablo 15 yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kılavuzun yukarıda belirtilen hükmünden de anlaşılacağı gibi Stratejik Planda Hedeflerden Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Birimler Tablosuna(Tablo 14) yer verilmesi

gerekmektedir. Ancak kurumun kamuoyuna açıkladığı Planda Hedeflerden Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Birimler Tablosunun yer almadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *Stratejik Plan hazırlanırken Kalkınma Bakanlığının görüşünün alındığını, Sorumlu ve işbirliği yapılacak yapılacak birimlerin hedef kartlarında gösterildiğini ve daha sonra hazırlanacak Planlarda tablo olarak gösterileceğini* belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi Sorumlu ve işbirliği yapılacak yapılacak birimler tablosunun bundan sonra hazırlanacak Stratejik Planlarda yer alacağını belirtmiştir.

BULGU 2: Kamuoyuna Açıklanan Stratejik Planın Durum Analizi Bölümünün Çok Uzun Tutulması

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda Stratejik Planın sunumu ile ilgili şu ifadeler : “Stratejik plan taslağı, üst yöneticinin onayını takiben değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilir. Kalkınma Bakanlığının değerlendirme raporunda belirttiği hususlar dikkate alınarak planda gerekli düzeltmeler yapılır ve plan Bakan onayıyla yürürlüğe konulur.

Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar, Kalkınma Bakanlığın değerlendirilmek üzere gönderilecek olanlar ve kamuoyuna açıklanacak olanlar olmak üzere iki farklı şablonda sunulur. Kalkınma Bakanlığın değerlendirilmek üzere gönderilecek ve kamuoyuna açıklanacak şablona dair detaylar Tablo 27’de sunulmaktadır.” aynen yer almaktadır.

Kılavuzda Kamuoyuna sunulacak şablonda Durum Analizinin Azami 20 sayfa olması ve Tablo 14 ve Tablo 15 yer verilmesi zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Kılavuzun yukarıda belirtilen hükmünden de anlaşılacağı gibi Stratejik Planın Durum Analizi Kısımının belirli bir uzunlukta olması gerekmektedir. Ancak kurumun kamuoyuna açıkladığı planda bu Durum Analizi Bölümünün çok uzun tutulduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *Stratejik Plan hazırlanırken Kalkınma Bakanlığının görüşünün alındığını, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" nun nihai hale getirilme çalışmaları ile Bakanlığın Stratejik Plan çalışmalarının eş zamanlı gerçekleştirildiğini ve bu hususa daha sonra hazırlanacak Stratejik Planda dikkat edileceğini* belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgumuzda belirtilen hususa bundan sonra hazırlanacak Stratejik Planlarda dikkat edileceği ifade edilmiştir.

BULGU 3: Stratejik Planda Kuruluş İçi Analiz Kapsamında Fiziksel Kaynak Analizi İle İlgili Yeterli Bir Değerlendirmeye Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda Kuruluş içi analizde kapsamında Fiziksel kaynak analizi ile ilgili şu ifadeye yer verilmiştir: “Fiziksel kaynak analiziyle, özellikle idarenin bina, arazi ve altyapısı ile sahip olduğu taşlıtların özellikleri ve sayıları dikkate alınır. Bununla birlikte söz konusu analiz, idarenin sahip olduğu fiziksel varlıklara ilişkin nicel verilerin tespit edilmesiyle sınırlandırılmaz, idarenin faaliyetlerini yerine getirebilmesi için gereksinim duyduğu fiziksel kaynakların sahip olması gereken nitelikleri de incelenir. Bu çerçevede, faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılacak kaynakların gerektirdiği niteliklerin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi için iş analizi ve süreç analizi çalışmalarının yapılması fiziksel kaynak analizinin etkinliğini artıracaktır”

Kılavuzda da belirtildiği gibi fiziksel kaynak analizi sadece idarenin sahip olduğu bina, arazi ve taşlıtların sayıları belirtilmesinden ibaret değildir. Ayrıca idarenin faaliyetlerini yerine getirebilmesi için gereksinim duyduğu fiziksel kaynakların sahip olması gereken niteliklerin de incelenmesi gerekir.

Kurumun hazırladığı Stratejik Planın fiziksel kaynak analiz kısmında ise yalnızca idarenin herhangi bir gayrimenkulünün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Stratejik Planın fiziksel kaynak analiz kısmında daha kapsamlı bir değerlendirme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** Stratejik Plan hazırlanırken Kalkınma Bakanlığının görüşünün alındığını, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" nun nihai hale getirilme çalışmaları ile Bakanlığın Stratejik Plan çalışmalarının eş zamanlı gerçekleştirildiğini ve bu hususa daha sonra hazırlanacak Stratejik Planda dikkat edileceğini belirtmiştir.*

***Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından bulgumuzda belirtilen hususa bundan sonra hazırlanacak Stratejik Planlarda dikkat edileceği ifade edilmiştir.*

BULGU 4: Stratejik Planda Kurum Kültürü Analizi İle İlgili Herhangi Bir Değerlendirmeye Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizinde “Kurumsal tarihçe, Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi, Mevzuat analizi, Üst politika belgelerinin analizi, Faaliyet alanları ile ürün

ve hizmetlerin belirlenmesi, Paydaş analizi, Kuruluş içi analiz, Politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, yasal ve çevresel (PESTLE) analiz, Güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditler (GZFT) analizi” hususlarına yer verileceği belirtilmiştir.

Kuruluş içi analizde kapsamında insan kaynaklarının yetkinlik düzeyinin, kurum kültürünün fiziksel kaynakların yeterlilik düzeyinin, teknolojik yapının ve mali kaynakların analizlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Kurum kültürü , idare çalışanları tarafından benimsenen ve paylaşılan değerler bütünüdür. Güçlü bir kurum kültürü çalışanların motivasyonunun artırılmasında önemli bir rol oynar. Yüksek motivasyona sahip çalışanların kurumsal amaçlar ve hedefler çerçevesinde daha verimli bir şekilde çalışarak idarenin performansının iyileştirilmesine katkı sağlayacağı açıktır..

Kurum kültürü analizinde iletişim süreçlerinin, karar alma süreçlerinin, idarenin gelenek ve değerleri ile kültürel yapısının kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesine olan etkisinin inceleneceği kılavuzda ifade edilmiştir.

Stratejik Planda Kuruluş içi analizde kapsamında Kurum kültürü analizi ile ilgili bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;** Stratejik Plan hazırlanırken Kalkınma Bakanlığının görüşünün alındığını, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" nun nihai hale getirilme çalışmaları ile Bakanlığın Stratejik Plan çalışmalarının eş zamanlı gerçekleştirildiğini ve bu hususa daha sonra hazırlanacak Stratejik Planda dikkat edileceğini* belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgumuzda belirtilen hususa bundan sonra hazırlanacak Stratejik Planlarda dikkat edileceği ifade edilmiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Bütçe Uygulama Sonuçlarına İlişkin Bilgilerin, Bütçe Hedef Ve Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin” Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı başlıklı 18’inci maddesinde;

“... ”

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.” hükmüne göre idarelerin faaliyet raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin bilgilerin, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde Bakanlığın 2017 İdare Faaliyet Raporu’nda bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin bilgilerin, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bakanlığımıza tahsis edilen bütçe ödeneğinin harcama oranı % 95,08 olarak gerçekleşmiştir. Ancak gerçekleşmeyen % 4,92’lik oran ile ilgili olarak önerileriniz doğrultusunda sapma nedenine 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunda yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza konu husus kabul edilmekte ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunda bulguya konu hususun ortaya çıkmamasına çaba sarfedileceği bildirilmiştir.

BULGU 6: Faaliyet Raporu’nda Sahip Olduğu Tüm Varlık Ve Yükümlülüklerle İlişkin Açıklama Bulunmaması

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin” Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı başlıklı 18’inci maddesinde;

“... ”

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri

ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.” hükmüne göre idarelerin faaliyet raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında tüm varlık ve yükümlülüklerini açıklamaları gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde Bakanlığın 2017 İdare Faaliyet Raporu’nda sahip olduğu tüm varlık ve yükümlülüklerine ilişkin açıklama yönetmeliğin istediği haliyle bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2017 yılı İdare Faaliyet Raporunun genel bilgiler kısmı fiziksel yapı bölümünde Bakanlığımıza ait taşınmazlara yer verilmiştir. Bakanlığımızın hizmet binası dışında diğer evsafa taşınmazı bulunmamaktadır.

Bakanlığımız taşra teşkilatı birimleri, tahsis ve kira olmak üzere muhtelif hizmet binalarında faaliyetlerine devam etmektedir. Söz konusu bilgiler detaylı olarak ilk hazırlanan taslak faaliyet raporunda yer verilmiştir. Ancak taşra teşkilatı taşınmazları faaliyet raporunda fazla yer kapladığından dolayı detaylı olarak yer almaması düşünülmüş ve Bölge teşkilatımız; 81 adedi tahsis, 2’si kira olmak üzere toplamda 83 hizmet binasının kullanıldığı ve bu hususa ilişkin bilgilere faaliyet raporunda yer verilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında taşra teşkilatı taşınmazları faaliyet raporunda fazla yer kapladığından dolayı detaylı olarak yer almaması düşünülmüş ve Bölge teşkilatının; 81 adedi tahsis, 2’si kira olmak üzere toplamda 83 hizmet binasının kullanıldığı ve bu hususa ilişkin bilgilere faaliyet raporunda yer verildiğini ve bulgumuza konu husus kabul edilmekte birlikte 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunda Bakanlığın sahip olduğu tüm varlık ve yükümlülüklerine ilişkin açıklama bölümünün 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin” istendiği haliyle hazırlanmasına çaba sarfedileceği bildirilmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.