



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇERİK

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	63

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2014 YILI
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.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	28
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	29
8.	EKLER.....	59

KISALTMALAR

KMYKK : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

OGM : Orman Genel Müdürlüğü

ORKBİS : Orman Köylüleri Bilgi Sistemi

OR-KÖY : Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı

ÜFE : Üretici Fiyat Endeksi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Orman Genel Müdürlüğü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödenekler ve döner sermaye bütçe ödenekleriyle gerçekleştirmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü 2014 yılı merkezi yönetim bütçesi ödenek toplamı 2.330.174.030 TL, döner sermaye bütçe ödeneği ise 2.832.812.049,33 TL'dir. İdareye tahsis edilen ve döner sermaye geliri karşılığı bütçeleştirilmiş toplam kaynak tutarı 2014 yılı için 5.162.986.079,33 TL olmuştur.

Tablo 1: 2014 Yılı Ödenek ve Harcamalar

Ödenek (TL)		Harcama (TL)		Gerçekleşme Oranı (%)
Özel Bütçe	2.330.174.030,00	Özel Bütçe	2.213.982.842,00	95,01
DÖSE Bütçesi	2.832.812.049,33	DÖSE Bütçesi	2.354.147.179,36	83,10
Toplam	5.162.986.079,33	Toplam	4.568.130.021,36	88,47

Kamu İdaresi özel bütçesi 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebe işlemlerini Say2000i sistemi üzerinde yürütmekte ve mali tablo ve raporlarını bu sistemden üretmektedir. Diğer yandan idare özel bir firma tarafından sağlanan muhasebe bilişim sistemini kullanarak döner sermayeli işletmelerin muhasebe işlemlerini yürütmekte ve işletme bazında mali tablolarını bu sistemden üretmektedir. Özel bütçe mali tabloları genel müdürlük merkezinde ve bölge müdürlükleri bünyesinde bulunan muhasebe birimlerince yapılan kayıtlardan oluşmakta ve merkezi sistemde birleştirilmektedir.

Tablo 2: Harcamaların Faaliyet Giderleri/Genel Yönetim Giderleri ve Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı

	Özel Bütçe Harcaması (TL)	Döner Sermaye Harcaması (TL)	Toplam (TL)	Toplam Harcamaya Oranları (%)	Döner Sermaye Harc.nın Toplam Harcamaya Oranı (%)	Özel Bütçe Harc.nın Toplam Harcamaya Oranı (%)
Toplam Faaliyet Giderleri	761.256.378	1.283.727.656	2.044.984.034	44,80	62,77	37,23
Genel Yönetim Giderleri	1.452.726.464	1.066.478.045	2.519.204.509	55,20	42,33	57,67
GENEL TOPLAM	2.213.982.842	2.350.205.701	4.564.188.543		51,49	48,51

Sıra No	Faaliyetler	Toplam Harcama (TL)	Faaliyet Harcamasının Genel Harcamaya Oranı(%)
1	Odun Üretimi ve Kalitesinin Artırılması	854.821.102,00	18,73
2	Orman Yangınlarıyla Mücadele	259.244.355,00	5,68
3	Toprak Muhafaza ve Havza Islahı	145.983.342,00	3,20
4	Ağaçlandırma	144.573.320,00	3,17
5	Orman Yolları	122.440.521,00	2,68
6	Orman Köylülerinin Desteklenmesi	120.416.382,00	2,64
7	Fidan ve Tohum Üretimi	95.164.212,00	2,09
8	Orman Kadastro	65.194.866,00	1,43
9	Verimli Ormanların İyileştirilmesi	52.903.264,00	1,16
10	Ormanların Gençleştirilmesi	35.294.741,00	0,77
11	Rehabilitasyon	26.927.540,00	0,59
12	Rekreasyon Hizmetleri	22.095.059,00	0,48
13	Orman Suçlarıyla Mücadele	20.690.215,00	0,45
14	Fiziksel Kaynakların İyileştirilmesi	17.780.318,00	0,39
15	Bilgi ve İletişim Teknolojisi	16.050.186,00	0,35
16	Amenajman Planı	11.808.087,00	0,26
17	Endüstriyel Ağaçlandırma	11.770.000,00	0,26
18	Yayın ve Tanıtım	9.320.502,00	0,20
19	Orman Zararlılarıyla Mücadele	3.606.074,00	0,08
20	Budama	2.374.204,00	0,05
21	Araştırma Projeleri	2.232.706,00	0,05
22	Eğitim Çalışmaları	2.101.920,00	0,05
23	Odun Dışı Orman Ürünleri Envanteri	1.726.748,00	0,04
24	Sertifikalandırma	464.370,00	0,01
	(a) Toplam	2.044.984.034,00	44,80
	(b) Genel Yönetim Giderleri	2.519.204.509,00	
	(c) GENEL TOPLAM	4.564.188.543,00	

Kod Gelir Çeşidi	Planlanan (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gerçekleşen Toplam Gelire Oranı (%)
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	385.030.000,00	767.137.855,00	199,24	39,75
04 Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	1.358.017.000,00	825.747.192,00	60,81	42,78
05 Diğer Gelirler	294.960.000,00	333.739.052,00	113,15	17,29
06 Sermaye Gelirleri	10.000,00	285.120,00	2.851,20	0,01
08 Alacaklardan Tahsilat		3.158.142,00		0,16
Toplam	2.038.017.000,00	1.930.067.361,00	94,70	
Net Finansman	1.000.000,00			
TOPLAM	2.039.017.000,00			

2014 yılı döner sermaye gelir ve giderleri aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir.

Gider Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yılsonu Ödeneği (TL)	Gerçekleşme (TL)	Toplam Gidere Oranı (%)
Yatırım Giderleri	192.000.000	155.534.554	155.534.554	6,62
Üretim Giderleri	877.200.000	835.544.310	835.544.310	35,55
Cari Giderler	1.325.800.000	1.359.126.837	1.359.126.837	57,83
TOPLAM	2.395.000.000	2.350.205.701	2.350.205.701	

Gelir Türü	Planlanan (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Satış Gelirleri	2.115.000.000	2.319.993.922	110
Diğer Gelirler	280.000.000	120.856.498	44
TOPLAM	2.395.000.000	2.440.850.420	102

Kurumun 2014 yılı Döner Sermaye Birleştirilmiş (Konsolide) Mizanına göre bütçe ödenekleri ve bütçe gelirleri hesaplarının yıl sonu gerçekleştirmeleri aşağıdaki gibidir.

Hesap Kodu	Hesap Adı	Tutar (TL)
971	Bütçe Ödenekleri Hesabı	2.832.812.049
800	Bütçe Gelirleri Hesabı	2.326.008.391

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.

- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirleri Tablosu
- Döner Sermaye Bilançosu
- Döner Sermaye Geçici ve Kesin Mizanı

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1:

Genel Müdürlüğün öz gelirleri için tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kurulmaması ve bu nedenle gelir tahakkuk hesaplarının mali tablolarda tam ve doğru olarak yer almaması;

Orman Genel Müdürlüğü merkez birimleri ile seçilen bölge müdürlüklerinde yapılan denetimlerde; Orman Kanununun 16, 17 ve 18 inci maddeleri kapsamında verilen izinler karşılığı tahsil edilen alacakların, dava sonucu kesinleşmiş idari alacakların, özel ağaçlandırma alacaklarının, bir yılın altına düşen Or-Köy alacaklarının usulüne uygun tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili hesaplarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

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

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

Diğer yandan, Orman Genel Müdürlüğü'nün de tabi olduğu Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 50-60, 62-64, 119-122, 138-139 uncu ve ilgili diğer maddelerinde; kurum gelirlerinin muhasebeleştirilmesinde hangi hesapların kullanılacağı ve kullanılacak hesapların açıklamaları, niteliği ve işleyişi ile gelirlerin tarh ve tahakkuk ettirilmelerine ilişkin düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Genel Müdürlük 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 bilişim sistemleriyle destekli etkin işleyen bütüncül bir muhasebe sistemi bulunmaması nedeniyle de, gelirlerin takibinde ve tahsilinde kamu zararı oluşturma riskinin artmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Orman arazi izinlerinin uzun süreli (1 yıl ile 49 yıl arasında değişen) izinler olduğu, bu izinlerin bedellerinin (mülga) Orman Kanununun 17 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliğine göre izin başlangıç tarihinden itibaren en geç 1 ay içinde her yıl defaten tahsil edildiği, (mülga) Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği gereği ÜFE değişim oranında her ay güncellendiği, gelecek yılların bedellerinin ise sözleşme gereği işletme müdürlüklerince yıllık olarak takip edilerek kesinleşen alacakların tahakkuk ettikten sonra muhasebeleştirildiği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre gelecek yıllara ait alacakların 220 hesapta izlenmesinin mevzuat gereği zorunlu olmamakla birlikte pratikte de bir faydasının olmadığı ve alacakların tahakkuk kaydının yapılmaması sonucu herhangi bir idari-kamu zararının tespit edilmediği, Bununla birlikte arazi izin bedellerinin muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak mülga yönetmeliklerin değiştiği, yeni yönetmeliğe göre ; “Arazi izin bedeli izin başlangıç tarihi esas alınarak bildirim gerek kalmaksızın her yıl defaten izin sahibi tarafından ödendiği, böylece uygulamada zorluklar yaratan aylık oranlarda değişen bedeller yerine yıllık tek bir oran belirlendiği, bu itibarla 2015 yılından itibaren arazi izin bedellerinin tahakkuk kayıtlarının bir seferde, yıllık olarak güncellenebileceği, uygulamada teknik olarak muhasebe birimine veri akışlarının daha hızlı ve güncel olması sağlanarak, Genel Müdürlük alacaklarının tahakkuk kayıtları ile takibinin kolaylaştırılmasının hedeflendiği,*

Ayrıca Genel Müdürlüğümüz faaliyetlerinden arazi izin bedellerine ilişkin işlemlerin elektronik yazılım programı hazırlık çalışmalarının devam etmekte olduğu böylece faaliyetlerinin genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk esasına dayalı olarak kayıt altına alınmasının sağlanacağı,

Risk olarak görülen hususlarla ilgili olarak arazi izin gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatının nasıl yapılacağı, kimlerin hangi hususlarda görevli olacağı ve uygulamada birlikteliği sağlamak amacıyla Orman Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı, ifade edilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında; önceden mülga “Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğine” göre izin bedelleri aylık olarak belirlendiğinden, o yıla ait tahakkuk kaydının sene başında yapılmasının fiilen mümkün olmadığı; ancak söz konusu Yönetmeliğin 18.04.2014 tarihinde değiştirildiği, artık izin bedellerinin yıllık tek bir oran olarak belirlendiği, bu sebeple tahakkuk kayıtlarıyla takibinin kolaylaştırılmasının hedeflendiği; bunun yanında arazi izin bedellerine ilişkin işlemlerin elektronik yazılım programı hazırlık çalışmalarının devam etmekte olduğu; bu sayede sadece belli bir dönemin değil, gelecek dönemlerin de gerçeğe uygun faaliyetlerin genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk esasına dayalı olarak kayıt altına alınmasının sağlanacağı, arazi izin gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatının nasıl yapılacağı, kimlerin hangi hususlarda görevli olacağı ve uygulamada birlikteliği sağlamak amacıyla Genel Müdürlükçe 27.04.2015 tarihli yazı ile Orman Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı, belirtilmiştir.

Söz konusu talimat incelenmiş, tahakkuk işleminin nasıl yapılacağına ilişkin sürecin ayrıntılı olarak tanımlandığı görülmüştür.

Her ne kadar kurumun öz gelirlerinden olan arazi izinlerinin gelecek dönemlerdeki tahakkuk kaydının yapılması ile ilgili olarak gerekli çalışma yapılmış olsa da, kurum cevabında diğer gelirlerinin tahakkuku ile ilgili olarak herhangi bir açıklama getirilmemiştir.

Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, 2014 yılı denetim döneminde Genel Müdürlüğün öz gelirlerine ilişkin mevzuatın öngördüğü tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kurulmadığı, bu nedenle gelir kayıtlarının mali tablolara tam olarak yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Daha önce (Mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde bulunan özel ağaçlandırma kredilerine ait devir teslim işlemlerinin tamamlanmaması ve belirtilen kredi geri ödemelerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının mali tablolarda yer almaması;

Devlet muhasebesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçmiş olmasına rağmen, Orman Genel Müdürlüğünün Bölge Müdürlükleri muhasebe kayıtlarında özel ağaçlandırma gelirleri için halen nakit esaslı bir muhasebe sistemi tutulmaktadır. Bu nedenle gelecek yıl alacakları ile ilgili olarak bir borçlandırma yapılmamış olmaktadır.

645 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerden sonra, özel ağaçlandırma kredi geri ödemeleri için 01.01.2012 tarihinden önce ve bu tarihten sonra olmak üzere iki farklı uygulama yapılmaktadır.

645 sayılı KHK nin 30 uncu maddesiyle, 3234 sayılı Kanun ile genel bütçeli olan (Mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı ana hizmet birimleri olan *Orman-Köy İlişkileri Genel*

Müdürlüğü ile Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü, özel bütçeli olan Orman Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır.

Diğer taraftan, yine aynı KHK ile 3234 sayılı Kanunun "Gelirler" başlıklı 35 inci maddesine eklenen fıkrada, "14/7/2004 tarihli ve 5217 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca genel bütçeye gelir kaydedilen mülga Ağaçlandırma Fonu ve mülga Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu gelirleri 1.1.2012 tarihinden itibaren Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilir." hükmüne yer verilmiştir.

01.01.2012 tarihinden önce verilen bu kredilere ait işlemler, "Çevre ve Orman Bakanlığı Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar" ile "Orman Köylüleri Kalkınma Hizmetlerine İlişkin Esas ve Usuller" kapsamında İl Çevre ve Orman Müdürlükleri tarafından yürütülmekte idi.

Belirtilen KHK ile yapılan değişiklikle birlikte, 01.01.2012 tarihinden itibaren özel ağaçlandırma gelirlerinin muhasebesi ve diğer tüm işlemlerin yürütülmesi yetkisi ve sorumluluğu Orman Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Uygulamada Orman Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlükleri muhasebe kayıtlarında ne 01.01.2012 tarihinden önceki özel ağaçlandırma gelirleri için ne de bu tarihten sonrakiler için bir alacak kaydı bulunmamaktadır. Aynı zamanda tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin de gereği olarak, özel ağaçlandırma gelirlerine ait kayıtların tahakkuk aşamasında muhasebeleştirilerek gelecek yıllarda tahsilinin sağlanması ve bu alacakların mali tablolara yansıtılması sağlanması gerekirken, uygulamada bulunmayan nakit esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak tahsil edildiklerinde muhasebeleştirilmektedir.

Ayrıca, 01.01.2012 tarihi itibariyle ilişkin kesilmesi bakımından, İl Çevre ve Orman Müdürlüklerince geçmiş yıllarda verilmiş kredilerin takip ve tahsili bakımından da gerekli devir teslim işlemleri de yapılmamıştır.

01.01.2012 tarihi itibariyle, daha önce İl Çevre ve Orman Müdürlüklerince kullanılan özel ağaçlandırma kredilerine ilişkin devir teslim işlemlerinin tamamen sonuçlandırılması ve bu alacakların tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ilkeleri doğrultusunda ilgili mevzuat kapsamında muhasebeleştirilmesi ve mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "4629 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin dayanılarak kurum bütçelerine özel ödenek kaydedilen gelirlerden; Mülga Ağaçlandırma Fonu gelirleri ile Mülga Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu gelirlerinin de bütçe geliri olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu gelirlerle ilgili olarak yapılacak iş ve işlemler, "Çevre ve Orman Bakanlığı Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar" ile "Orman Köylüleri Kalkınma Hizmetlerine İlişkin Esas ve Usuller" olmak üzere iki ayrı düzenleme ile belirlenmiştir.

Bu usul ve esaslarda özetle, Orman-Köy İlişkileri (ORKÖY) Genel Müdürlüğü ile Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğünce verilmesi uygun görülen kredilerin İl Çevre ve Orman Müdürlükleri tarafından takip edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, bütçedeki ödeneği kullanılarak verilen söz konusu krediler, Muhasebe Müdürlüklerince 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının “14.01.01-Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar” yardımcı hesabına borç kaydedilmekte, kredi geri dönüşleri ise banka tarafından gönderilen tahsilat listelerine istinaden bir taraftan; 102-Banka Hesabına borç, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının belirtilen yardımcı hesaplarına alacak; diğer taraftan, 805-gelir Yansıtma Hesabına borç, ilgisine göre 800-Bütçe Gelirleri Hesabının “05.09.01.08-Orman Köylülerini Kalkındırma Gelirleri” veya “05.09.01.09- Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Gelirleri” yardımcı hesabına alacak kaydedilmekteydi.

Ancak, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde Çevre ve Orman Bakanlığının görev ve yetkileri ilgisine göre bu iki Bakanlığa devredilmiş, 645 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 30 uncu maddesi ile 31/10/1985 tarihli ve 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda değişiklik yapılarak, (Mülga) Çevre ve Orman Bakanlığının ana hizmet birimleri olan Orman-Köy İlişkileri (ORKÖY) Genel Müdürlüğü ile Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü, özel bütçeli bir idare olan Orman Genel Müdürlüğünün bünyesinde daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanan ana hizmet birimleri olmuştur.

Diğer taraftan, 3234 sayılı Kanununun “Gelirler” başlıklı 35 inci maddesine göre genel bütçeye gelir kaydedilen mülga Ağaçlandırma Fonu ve mülga Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu gelirleri 1/1/2012 tarihinden itibaren Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilmektedir.

Mevzuat hükümlerinde yapılan değişiklikler çerçevesinde söz konusu gelirlerin 01/01/2012 tarihinden itibaren Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilebilmesini teminen Muhasebe Müdürlükleri hesaplarında alacak olarak izlenmekte olan kredi tutarlarının genel bütçe muhasebe kayıtlarından çıkarılması, anılan Genel Müdürlükçe de varlık envanteri şeklinde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir

Bu çerçevede, öncelikle, Muhasebe Müdürlüklerince 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının “14.01.01-Nakit Olarak Verilen Borçlardan Alacaklar” yardımcı hesabında izlenen tutarlarla ilgili olarak 01/01/2012 tarihine kadar tahsil edilen tutarların tespit edilmesi, 01/01/2012 tarihi itibarıyla tahsil edilmemiş bakiye alacağın 630-Giderler Hesabına borç, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının mezkur yardımcı hesabına alacak kaydedilmek suretiyle kayıtlardan çıkarılması; bu işlemi müteakiben Orman Genel Müdürlüğünce de ilgili varlık hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydı yapılmasının uygun olacağı Maliye Bakanlığı'na değerlendirilmekteydi.

Yukarıda anlatılan mevzuat hükümlerine istinaden 2012 yılından önce (mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı İl Müdürlükleri muhasebe birimleri tarafından, 2012 yılından itibaren ise; Genel Müdürlüğümüze bağlı Orman Bölge Müdürlükleri bünyesinde faaliyette bulunan Özel Bütçe Muhasebe Birimleri tarafından kredi ödemelerinin takibinin yapılabilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla ilgililerce yapılacak iş ve işlemlerin anlatıldığı ve tahakkuk esaslı muhasebe kayıtlarının uygulanması gerektiğine ilişkin, 11.07.2012 tarih ve 388 sayılı, “232-Hesapları” konulu Genel Müdürlüğümüz yazısı Orman Bölge Müdürlüklerine talimatlanmıştır.

Ancak; daha sonra (mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı İl Müdürlükleri yerine hesabını yürüten Orman ve Su İşleri Merkez Saymanlık Müdürlüğü ve İl Defterdarlıkları Muhasebe Müdürlükleri tarafından 232 kodlu hesabın sağlıklı devredilemeyeceği anlaşıldığından konu Maliye Bakanlığına intikal ettirilmiştir. Maliye Bakanlığı Maliye Uzmanı Barış AKAR ve Olcay ERTEM tarafından Orman ve Su İşleri Merkez Saymanlık Müdürlüğü ile Antalya Muhasebe Müdürlüğü'nün 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının borç bakiyesinde yer alan tutarlardan Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlar ile Özel Bütçeli idare olan Genel Müdürlüğümüze devredilmesi gereken tutarların tespit edilmesi konulu İnceleme Raporu 12.02.2015 tarihli ve 90192509-210.11.01-1601 sayılı yazıları ve ekleri Genel Müdürlüğümüze gelmiştir.

Konu hakkında Maliye Bakanlığı denetim elemanları tarafından hazırlanan ve bir örneği tarafımıza gönderilen İnceleme Raporunun sonuç bölümünde, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına ait, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü kayıtlarının eşleşmediğinden bahisle, ilgili hesabın borç bakiyesinin Orman ve Su İşleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü'nün kayıtlarından çıkarılarak konuya ilişkin kredi takiplerinin Orman Genel Müdürlüğü'nün kendi envanterinde yer alan rakamlar üzerinden takip edilmesi gerektiği belirtilerek, raporun birer nüshasının Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına ve Orman Genel Müdürlüğüne gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ek: 3

Yukarıda bahsi geçen Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca hazırlanan ve bir örneği ekte gönderilen İnceleme Raporunda belirtildiği üzere; 2012 yılından önce Mülga Çevre ve Orman Bakanlığınca verilen özel ağaçlandırma kredilerinin, bir kısmı Orman ve Su İşleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü, bir kısmı İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri, bir kısmı da OGM Bölge Müdürlükleri tarafından tahsil edilmiştir.

Bu şekilde 2012 yılından önce verilen kredi geri dönüşlerinin farklı birimler tarafından ve parçalı bir şekilde tahsil edilmesi daha sonraki yıllarda bu hesapların kapatılmasında sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Bahsedilen raporda bu hesaplara ilişkin alacak-borç kayıtlarının (mahsuplaşma) örtüşmemesi sebebiyle sağlıklı devir yapılamayacağı değerlendirilmiş ve kendi içinde kapatılmasının uygun olacağı önerilmiştir.

Bilindiği üzere 645 sayılı KHK ile Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü ile Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu genel müdürlüklere ait hizmetler 2012 yılından itibaren Genel Müdürlüğümüze bağlı Ağaçlandırma Daire Başkanlığı ile Orman ve Köy İlişkileri Daire Başkanlıklarınca yürütülmeye

başlanmıştır. Bu tarihten sonra Genel Müdürlüğümüzce verilen kredilerin 232 –Kurumca verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının kullanılmasına ilişkin usul ve esasların anlatıldığı yazılar Bölge Müdürlüklerine talimatlanmıştır. Bölge Müdürlükleri bünyesinde faaliyet gösteren özel bütçe muhasebe birimlerinde ORKÖY ve özel ağaçlandırma kredileri, kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabı kullanılarak ödenmekte ve tahsilatlarda bu hesaplardan mahsup edilerek muhasebeleştirilmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında; bulgumuzda iddia ettiğimiz gibi söz konusu gelirlerin 01.01.2012 tarihinden itibaren Orman Genel Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilebilmesini teminen Muhasebe Müdürlükleri hesaplarında alacak olarak izlenmekte olan kredi tutarlarının genel bütçe muhasebe kayıtlarından çıkartılarak, kendi kayıtlarında varlık envanteri şeklinde muhasebeleştirilmesi gerektiğini kabul etmekte, bunun sağlanması için cevap EK-2 de sunulan 11.07.2012 tarih ve 388 sayılı, “232-Hesapları” konulu Genel Müdürlük yazısı ile Orman Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı ancak uygulamada bunun yerine getirilemediği ifade edilmemektedir.

Hesap devrinin sağlanamamasına dayanak olarak ise; Maliye Bakanlığının 920192509-210.11.01-1601 sayı ve 12/02/2015 tarihli yazısı gösterilmiştir.

Yazıda, Maliye Bakanlığı Maliye uzmanlarınca Antalya ili özelinde hazırlanan İnceleme Raporu ilgi gösterilerek, 2012 yılından önce verilen kredi geri dönüşlerinin farklı birimler tarafından ve parçalı bir şekilde tahsil edilmesinin daha sonraki yıllarda bu hesapların kapatılmasında sorunlar yaşanmasına neden olduğu, bu hesaplara ilişkin alacak-borç kayıtlarının (mahsuplaşma) örtüşmediği, bu sebeple sağlıklı devir yapılamayacağı değerlendirilmiş ve hesapların müdürlükleri tarafından kendi içinde kapatılmasının uygun olacağı önerilmiştir. 2012 den sonraki konuya ilişkin kredi takiplerinin ise Orman Genel Müdürlüğünün kendi envanterinde yer alan rakamlar üzerinden takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kurum cevabında, 2012 yılından önceki kredilerin devralınmadığını, buna ilişkin 12.02.2015 tarihinde Maliye Bakanlığından görüş alındığını, ancak 2012 den sonra Orman Genel Müdürlüğünce verilen kredilere ait kayıtların tahakkuk esasına göre tutulduğunu ifade etmiştir. Buna ilişkin genel müdürlüğün talimatının cevap EK-4 te sunulduğu beyan edilmiştir.

Kurum cevabı EK-4 de sunulan 16.05.2014 tarih ve 16645363-845.01/965732 sayılı talimat yazısı incelenmiş ancak talimat yazısının içeriğinin arazi izin bedellerinin tahakkukunun nasıl yapılacağına ilişkin olduğu, ağaçlandırma gelirleri ile ilgili olmadığı anlaşılmıştır.

Daha önce (Mülga) Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde bulunan özel ağaçlandırma kredilerine ait devir teslim işlemlerinin yapılmadığı ve her ne kadar cevap yazılarında 2012 den sonraki kayıtların tahakkuk esasına göre tutulduğu ifade edilmişse de denetim yapılan bölgelerde söz konusu kayıtların ya nakit esasına göre tutulduğu ya da sadece uzun vadeli tahakkuk kaydının yapıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

2014 yılı sonu itibariyle tahsil edilmemiş olan toplam 5.531.940.960,64 TL idare alacağının muhasebeleştirilmemesi ve mali tablolarda yer almaması;

Orman Genel Müdürlüğünden Bölge Müdürlükleri itibariyle alınan verilere göre Kurumun kesinleşmiş toplam idare alacağı 5.561.429.487,95 TL olup, 31.12.2014 itibariyle bunun 22.256.426,09 TL si rızaen, 7.232.101,22 TL si ise icra yolu ile tahsil edilmiştir. Ancak halen 2014 yılı sonu itibariyle 5.531.940.960,64 TL'si tahsil edilememiştir. Uygulamada tahsil edilen tutarlar gelir kaydedilmekle birlikte, yasal bir zorunluluk olmasına rağmen, tahakkuk etmiş ancak henüz tahsil edilmemiş toplam 5.531.940.960,64 TL için herhangi bir muhasebe kaydı tutulmamaktadır.

Açılan davalar sonucu Orman Genel Müdürlüğü lehine sonuçlanan idare alacakları şunlardır;

Suç tutanaklarına dayalı ceza davalarındaki tazminattan doğan alacaklar ile Orman Kanununun 114 üncü maddesi gereği ormana zarar verenlerin aleyhine hükmolunan tazminden doğan alacaklar,

Hukuk davalarında hüküm altına alınan tazminat alacakları,

Mahkeme ilamlarındaki ve icra emirlerindeki vekalet ücreti ile yargılama giderlerinden karşı tarafın ödemesi gerekirken idarenin ödediği alacaklar,

Odun satış ihalelerinde iki ihale farkından kaynaklanan zararın tazmininden doğan alacaklar,

Geri ödemesi yapılmayan kredilere ilişkin açılan davalardan kaynaklanan idare alacakları,

Müfettiş raporları sonucu belirtilen idare zararlarına bağlı alacaklar.

Bu alacakların takibi işletme müdürlüklerindeki avukatlar tarafından yapılmakta, sadece işletmelerdeki icra takip cetvellerinde kayıtları tutulmaktadır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Kamu Zararından Doğan Alacakların Muhasebe Kayıtlarına Alınması başlıklı 9 uncu maddesine göre, mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacakların, ilâmların idarelerine ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili birimce muhasebeleştirmeye esas belgelerin birer nüshası muhasebe birimine gönderilerek, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına alınması istenilir.

Muhasebe birimi adlî, idarî veya askerî mahkeme kararlarına istinaden kararda tazminle yükümlü olduğu belirtilenler adına; bunların dışındakileri ise sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydeder. Muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılmalıdır.

Uygulamada 2003 yılından itibaren kurulması gereken tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kurulmadığından, söz konusu alacaklar doğduğunda (tahakkuk ettiğinde) muhasebeleştirilmemekte, ancak tahsilat yapıldığında muhasebe kaydı gerçekleşmektedir. Bu durum ise henüz tahsil edilmemiş alacakların muhasebe kayıtlarında yer almamasına, dolayısıyla mali tablolara yansıtılmamasına yol açtığı gibi, bu alacakların takibini ve denetimini zorlaştırmaktadır.

Aşağıda OGM Hukuk Müşavirliğinden alınan türüne göre kesinleşmiş idari alacakların bölge toplamları yer almaktadır.

Tablo 1: Orman Genel Müdürlüğü Toplam İdare Alacakları Tablosu				
	Toplam Alacak (TL)	31.12.2014 Tarihi İtibariyle Rızaen Tahsil Edilmiş Tutar(TL)	31.12.2014 Tarihi İtibariyle İcraen Tahsil Edilen Tutar(TL)	31.12.2014 Tarihi İtibariyle Tahsil Edilmemiş Tutar (TL)
<i>Suç tutanaklarına dayalı ceza davalarındaki tazminattan doğan alacaklar ile Orman Kanununun 114 üncü maddesi gereği ormana zarar verenlerin aleyhine hükmolunan tazmininden doğan alacaklar</i>	5.409.348.126,05	9.652.595,25	1.512.074,00	52.590.255,36
<i>Hukuk davalarında hüküm altına alınan tazminat alacakları</i>	44.192.618,05	2.685.598,61	1.289.540,52	39.723.729,54
<i>Mahkeme ilamlarındaki ve icra emirlerindeki vekalet ücreti ile yargılama giderlerinden karşı tarafın ödemesi gerekirken idarenin ödediği alacaklar</i>	22.864.534,61	4.760.011,16	1.772.790,83	16.209.045,08
<i>Odun satış ihalelerimde iki ihale farkından kaynaklanan zararın tazmininden doğan alacaklar</i>	24.508.743,06	1.253.173,23	419.059,47	16.144.625,88
<i>Geri ödemesi yapılmayan kredilerine ilişkin açılan davalardan kaynaklanan idare alacakları</i>	47.483.145,79	3.418.535,63	2.217.490,83	41.604.728,83
<i>Müfettiş raporları sonucu belirtilen idare zararlarına bağlı alacaklar.</i>	13.032.320,39	486.512,21	21.145,57	12.523.672,84
TOPLAM	5.561.429.487,95	22.256.426,09	7.232.101,22	178.796.057,53

Sonuç olarak, 2014 sonu itibariyle toplam 5.531.940.960,64 TL tutarındaki kesinleşmiş ancak henüz tahsil edilmemiş olan idari alacakların tahakkuk kayıtları yapılmadığından, gerçekleştiği yılın hesaplarında ve Kurumun 2014 yılı mali tablolarında da yer almamaktadır. Bu nedenle 2014 yılı mali tablolarının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüz Bölge Müdürlüklerinden alınan verilere göre kesinleşmiş toplam idare alacağımızın 5.561.429.487,95 TL olduğu, 31.12.2014 itibarıyla bunun 22.256.426,09 TL sinin rızaen, 7.232.101,22 TL sinin ise icra yolu ile tahsil edildiğinden bahisle halen 178.796.057,53 TL alacağın tahsil edilmediği ve uygulamada tahsil edilen tutarların gelir kaydedilmekle birlikte, yasal bir zorunluluk olmasına rağmen, tahakkuk etmiş ancak henüz tahsil edilmemiş toplam 178.796.057,53 TL için herhangi bir muhasebe kaydı tutulmadığından sonuç olarak gerçekleştiği yılın hesaplarında ve Kurumun 2014 yılı mali tablolarında da yer almadığı bu nedenle 2014 yılı mali tablolarının gerçek durumu yansıtmadığı Başkanlığınızın 2014 yılı raporunda değerlendirilmiştir.

Bilindiği üzere; Genel Müdürlüğümüzde iki farklı bütçe uygulaması mevcuttur.

Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine göre Bölge müdürlükleri bünyesindeki işletmelerin konsolide edilmiş bütçeleri, mütalaası ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerine dayanarak Genel Müdürlükçe yatırımlar ve ana hesaplar bazında hazırlanan döner sermaye bütçesi, Genel Müdürün teklifi ile Bakanın onayından sonra cari yılda uygulanmak üzere yürürlüğe girmektedir..

Bilindiği üzere; Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 83 üncü maddesinde Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemler anlatılmış olup; bu hesaba alınarak takibi gereken alacaklar, kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucu ortaya çıkar denilmekle birlikte maddenin devamının anlatıldığı 10 uncu bendin 4 fıkrasında ise; “Özel kanunlarındaki hükümlere tabi olan alacaklar, kanunlarında belirtilen özel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.” denilmektedir.

Başkanlığınızın 2014 Yılı Denetim Raporu Bulgusunda bahsi geçen idare alacaklarımız dava ve icra takibi sonucu idaremiz lehine doğan alacaklar olup; Orman Genel Müdürlüğü Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre; Orman Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği ve taşra avukatları ile dava ve icra işlerinin yürütülmesinde görevli diğer personelin görev, yetki, sorumluluk ve denetimleri ile Genel Müdürlük leh ve aleyhindeki dava ve icra işlerinin takibi ve sonuçlandırılması ile ilgili iş ve işlemleri kapsamaktadır. Dolayısıyla bu Yönetmelik hükümlerine göre idare lehine sonuçlanan idare alacakları da yukarıda anlatıldığı şekilde tahakkuku tahsiline bağlı olarak kayıt altına alınmakta ve ilgili dava servisi ve Orman İşletme Şefliği/Müdürlüğü muhasebe birimleri tarafından sonuçlandırılmaktadır.

Genel Müdürlüğümüz 2014 Yılı Denetim Raporunda 3 nolu bulguda bahsi geçen Avukatlık Vekalet Ücretleri ise; 659 sayılı Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde ve özel bütçeli idarelerde hukuk hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin “Davalardaki temsilin niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı” başlıklı 14 üncü maddesine göre vekalet ücretinden bahsedilerek, idareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele ödenmesine ilişkin usul ve sınırlar anlatılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın bahsi geçen yazısında da belirtildiği üzere vekalet ücreti;

Genel Müdürlüğümüz öz gelirleri arasında yer almamakla birlikte; dava ve icra dosyalarını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata dağıtılmak üzere emanete alınan tutarlardır. Dolayısıyla İcra ve İflas Kanunu ve İdari Yargılama Usul Kanunu hükümlerine göre tahsil edilen alacaklar olup, tahakkuku tahsiline bağlı alacaklar kapsamında yorumlanması gerekmektedir. Ayrıca bahsi geçen alacaklar Kamu Zararı oluşturan bir unsur taşımamaktadır.

Başkanlığınızca düzenlenen Genel Müdürlüğümüz 2014 Yılı Denetim Raporunun 3 nolu bulgusunda, açılan davalar sonucu Genel Müdürlüğümüz lehine sonuçlanan ve Başkanlığınızca idare alacağı olarak düşünülen alacaklar yukarıda anlatılan mevzuat hükümleri doğrultusunda tahakkuku tahsiline bağlı alacaklar olarak değerlendirilmiştir. Kanun koyucunun yaptığı düzenlemelerle; ilamın temyiz yoluna başvurulabilmesi, alacağın sulh ve vazgeçme, kararın düzeltilmesi yolunun açık olması vs nedenlerle muhasebe kayıtları açısından önceden tahakkuk kaydı verilmesinin uygulama güçlüğü yanında bu şekilde yapılacak tahakkuk kayıtlarının mali tablolara yansımaları da doğru ve güveniler olmayacaktır. Bahsi geçen alacakların tahakkuk kayıtlarının yapılması Genel Müdürlüğün mali tablolarında sürekli değişkenlik göstereceği ve uygulamada çok fazla işlem yapılacağından bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırmanın ötesinden karışıklıklara da neden olacak; dolayısıyla doğru ve anlamlı sonuçlar vermeyecektir. Bu nedenle çeşitli davalar sonucu mahkeme kararlarına yansıyan idare alacaklarının ilgili mevzuat düzenlemeleriyle zaten takip ve tahsil edilmekte olduğundan; bu alacakların doğrudan muhasebe kayıtlarına alınması uygun bulunmuştur. Bu şekildeki uygulamanın herhangi bir kamu zararına yol açmadığı da açıktır.

Mahkeme ilamı sonuçlarının muhasebe kayıtlarında önceden tahakkuk kaydı yapılmasının mali tablolarda anlamlı ve doğru sonuç vermeyeceği konusu Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşmelerde dile getirilmiş ve bu konuda bir düzenleme yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, bulgu konusu alacakların tahakkuku tahsile bağlı alacaklar olduğu için muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ifade edilmiştir. Bir alacak ancak tahsil edildiği anda tarh edilebiliyorsa (beyana dayalı vergilerde olduğu gibi) tahakkuku tahsile bağlı olur.

Bulgu konusu edilen idare alacakları dava sonucunda belirlenmiş tutarlar olup, bu tutarların tahsil edilmeden muhasebe kayıtlarına alınması konusunda mevzuat hükümlerinde bir engel bulunmamaktadır. Üstelik tutarı belli olan bir alacağın muhasebe kayıtlarında yer alması 5018 sayılı Kanun ve muhasebe yönetmelikleri hükümleri gereği zorunludur. Diğer yandan, yasal yolların tüketilmemiş olması bu alacakların muhasebe kayıtlarına alınmasına engel değildir.

Bu itibarla, 2014 yılı sonu itibarıyla Genel Müdürlüğün idare alacaklarına ilişkin tahakkukların muhasebeleştirilmediği ve bunlara ilişkin kayıtların mali tablolarda yer almadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

Bir yılın altına düşen OR-KÖY kredilerinin geri ödemelerinin ilgili hesaplara kaydedilmemesi ve 2014 yıl sonu itibariyle Or-Köy kredi geri ödemelerinin toplam 7.509.678,23 TL lik kısmının henüz tahsilâtının yapılmamış olması;

1- Or-Köy kredileri geri ödemelerinde bir yılın altına düşen ödemelere ilişkin tahakkuk kaydı yapılmaması;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 37 inci maddesinde, bütçelerde yer alan gelirlerin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği; 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 sorumlu oldukları; 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği; 60 ıncı maddesinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini malî hizmetler birimi tarafından yürütüleceği; 71 inci maddesinde, gelirlerin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması durumunda kamu zararı doğurabileceği hükme bağlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Niteliği” başlıklı 150 inci maddesinde; Kurum alacakları hesap grubunun vadesi bir yılı aşan bir süreyle kamu idarelerine, hane halkına, yabancı devlet veya uluslararası kuruluşlara verilen borçlardan, diğer kamu idarelerine ait borçların üstlenilmesinden ve benzeri işlemlerden kaynaklanan alacakların izlenmesi için kullanılacağı, “132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Niteliği” başlıklı 71 inci maddesinde ise kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabının ise yılı bütçe kanunu veya ilgili mevzuatına dayanılarak vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olmak üzere, nakit olarak veya özel tertip iç borçlanma senedi ihracı suretiyle ikrazen verilen borçlardan kaynaklanan alacaklar için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı yönetmeliğin 73 üncü maddesinin 8 inci bendinde ise, dönem sonunda, duran varlıklar ana hesap grubundaki kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği anlatılarak hesabın işleyişi açıklanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre, Or-Köy kredileri verildiğinde 232 numaralı hesabın 14.1.1.0.0 alt koduna borç, geri ödemelerde ise o yıla ait tahakkuklar 132 numaralı hesabın 14.1.1.0.0 alt koduna borç, 232 numaralı hesabın 14.1.1.0.0 alt koduna alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Uygulamada, Or-Köy kredileri verildiğinde 232 numaralı hesabın 14.1.1.0.0 alt koduna borç (103 numaralı banka hesabına alacak) kaydedilmekte, geri ödemelerde ise 600 numaralı hesabın 14.1.1.0.0 alt koduna alacak kaydedilmekte, diğer yandan 132 numaralı hesap çalıştırılmamaktadır.

132 numaralı hesap çalışmadığından, tahsil edilmesi gereken gelirin tahakkuku yapılmamakta, yıllık kredi geri ödeme tutarı hesaben görülememekte, tahsil edilmesi gereken tutarın doğru hesaplanıp hesaplanmadığı, tahsil edilmeyen tutarın ne kadar olduğu hesaben ortaya çıkmamakta, dolayısıyla kredi geri ödeme takibi muhasebe sistemi içinde yapılmamaktadır.

Örneğin Or-Köy kredilerinde 2014 yıl sonuna kadar (41.185.445,04 - 33.675.766,81 => 7.509.678,23 TL tahsil edilmeyen tutar mevcut olmakla birlikte bu tutar muhasebe kayıtlarında gözükmemektedir.

Ayrıca, mevzuata aykırı bu uygulama dışında, yıllık tahakkuk tutarlarının muhasebeleştirilmemesi nedeniyle Orman Genel Müdürlüğüne ait mali tabloların kurumun gerçek mali durumunu tam olarak ortaya konmasına da engel teşkil etmektedir. Bu durum ise ağırlığına göre mali tablolar hakkındaki denetim görüşünü etkileyebilmektedir.

2- 2014 yılında tahsil edilmesi gereken Or-Köy kredi geri ödemelerinden, toplam 7.509.678,23 TL lik kısmının yıl sonu itibariyle tahsil edilmemiş olması;

Orman köylülerinin kalkındırılması amacıyla, köylülerce yapılan sosyal ve ekonomik projelere ilişkin harcamalar karşılığı Orman Genel Müdürlüğü tarafından düşük faizle kredi verilmektedir. Söz konusu krediler kişilerle imzalanan ikraz anlaşmasına göre tek seferde veya taksitler halinde geri alınmaktadır.

Bahse konu Or-Köy kredilerine ilişkin olarak, bölge müdürlüklerinden temin edilen verilere göre, 2014 yılında tahsil edilmesi gereken kredi geri ödemelerinden, yılsonu itibariyle tahsil edilmeyenlerin bölgeler itibariyle dağılımı aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tabloya göre toplam **7.509.678,23 TL** lık kredi geri ödemesinin, 2014 yılsonu itibariyle kredi faydalanıcılarından tahsil edilmesi gerekirken, tahsil edilememe durumunun, açıklığa kavuşturulması gerektiği değerlendirilmiştir.

Tablo 1: OR-KÖY Kredi Geri Ödemelerine İlişkin Tablo

SIRA NO	BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	2014 YILI SONUNA KADAR	
		TAHSİL EDİLMESİ GEREKEN KREDİ GERİ ÖDEMESİ TUTARI(TL)	TAHSİL EDİLEN KREDİ GERİ ÖDEMESİ TUTARI(TL)
1	ADANA	2.259.535,83	1.881.139,06
2	ADAPAZARI	1.154.028,32	997.846,64
3	AMASYA	2.358.035,91	1.185.382,88
4	ANKARA	2.358.035,91	1.185.382,88
5	ANTALYA	940.687,81	828.531,87
6	ARTVİN	611.045,54	573.622,77
7	BALIKESİR	2.099.763,20	2.037.017,50
8	BOLU	911.687,54	817.948,76
9	BURSA	1.068.547,09	991.501,59
10	DENİZLİ	866.028,96	786.220,24
11	ELAZIĞ	2.934.588,01	2.427.174,75
12	ERZURUM	1.265.963,45	758.549,89
13	ESKİŞEHİR	2.033.814,57	1.778.120,57
14	GİRESUN	2.641.413,08	2.291.813,50
15	ISPARTA	765.791,41	745.722,11
16	İSTANBUL	1.055.701,94	656.321,03
17	İZMİR	1.963.156,31	1.793.191,33
18	KAHRAMANMARAŞ	1.605.909,55	1.406.268,61
19	KASTAMONU	2.938.164,43	2.630.624,21
20	KAYSERİ	1.427.653,84	1.267.125,20
21	KONYA	812.726,30	632.380,45
22	KÜTAHYA	993.392,57	798.334,43
23	MERSİN	1.268.843,90	1.168.771,80
24	MUĞLA	588.554,17	391.967,52
25	ŞANLI URFA	1.511.537,72	1.146.783,32
26	TRABZON	1.743.749,00	1.538.783,62
27	ZONGULDAK	1.007.088,68	959.240,28
TOPLAM		41.185.445,04	33.675.766,81
FARK			7.509.678,23

Kamu idaresi cevabında;

“4.1 Orköy kredileri geri ödemelerinde bir yılın altına düşen ödemelere ilişkin tahakkuk kaydı yapılmaması;

Orköy kredileri geri ödemelerinde bir yılın altına düşen ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmenliğinin ilgili maddelerine göre muhasebeleştirilmediği bahisle;

Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmeliğin 5.Maddesine göre, Or-köy kredi uygulama ve geri ödemelerinin tahsil ve takibinden

orman işletme müdürlükleri, muhasebe kayıtlarından ise, bölge müdürlüklerin özel bütçe muhasebe birimleri sorumludurlar. T.C. Ziraat Bankası ile Genel Müdürlüğümüz arasında, Orköy gelirlerinin tahsilatı ile ilgili olarak 27.06.2012 tarihinde protokol yapılmıştır. Bu protokol gereği, Genel Müdürlüğümüz nezdinde ferdi kredilerin geri dönüşümleri ORKBİS sistemi ile entegre bir şekilde yürütölmektedir. 01.01.2013 tarihi itibari ile ferdi kredi uygulama ve kredi geri ödemeleri (ORKBİS) Or-köy Bilgi Sistemi üzerinden orman bölge müdürlüklerince yürütölmekte olup uygulamada sistem kayıtları dikkate alınmaktadır.

Genel Müdürlüğümüz ORKÖY ve özel ağaçlandırma kredilerinden kaynaklanan ve 232 kodlu Kurumca Verilen Borçlarda Alacaklar Hesabına alınarak muhasebe kaydı yapılan ödemelerden vadesi 1 yılın altına düşenlerin, 132 kodlu Kurumca Verilen Borçlarda Alacaklar Hesabına aktarılması ve yılı içerisinde tahsil edilemeyen alacakların da Takipteki Kurum Alacakları Hesabına alınması hususunda, 16.05.2014 tarih ve 16645363-845.01/973409 sayılı yazımız ile Orman Bölge Müdürlükleri Özel Bütçe Muhasebe Birimleri bilgilendirilmiştir. Bölge Müdürlüklerine ait özel bütçe muhasebe mizanlarının kontrollerinde bu hesapların kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ek: 6

Genel Müdürlüğümüz 2015 yılı hizmet içi eğitim planında; Özel Bütçe muhasebe yetkililerine mali mevzuat ve mali mevzuatta meydana gelen değışiklikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin uygulanmasına ilişkin eğitim düzenlenmesi planlanmıştır. Bahsi geçen eğitimlerde yapılacak bilgilendirme toplantıları ve ilgili hesaplara ilişkin uygulama örnekleri ile Özel Bütçe Muhasebe Yetkililerinin bilgi eksikliklerinin giderilmesi sağlanarak, muhasebe kayıtlarındaki hataların düzeltilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması hedeflenmiştir.

4.2 2014 yılında tahsil edilmesi gereken Or-köy kredi geri ödemelerinden, toplam 7.509.678,23 TL lik kısmının yılsonu itibariyle tahsil edilmemiş olması;

2014 yılında tahsil edilmesi gereken Orköy kredi geri ödemelerinden 7.509.678,23 TL.lik kısmının tahsil edilmeme durumunun açıklanması hususları yer almaktadır. Bu husus; 2014 yılı son çeyrekteki tahsil edilmesi gereken bazı ferdi kredi geri ödeme tutarlarının zamanında ödenmeyip, Yönetmeliğimizin 21. maddesine göre verilen 4 aylık ek süreyi kullanmaları sonucu, borcun 2015 yılına sarktığından, ORKBİS'le entegre olan T.C Kimlik No sorgulamalı T.C. Ziraat Bankası Kurumsal Hesabı dışında, diğer ödemeler veya Genel Müdürlüğümüzün farklı hesaplarına yatırılan tutarlardan, bazı ferdi kredi geri ödeme ertelemelerinin yapıldığından, ORKBİS'e sehven girilen bazı kayıtlardan, Kaynaklandığı anlaşılmaktadır. ORKBİS üzerinde sehven yapılan hataları düzeltilmesi ile farklı hesaplara yatırılan taksit tutarların sisteme (ORKBİS) girilme işlemleri devam etmekte olup, 30.04.2015 tarihi itibariyle ORKBİS kayıtlarından alınan 2014 yılına ait son tablo ektedir." Denilmiştir.

Sonuç olarak; Orköy kredileri geri ödemelerinde bir yılın altına düşen ödemelere ilişkin tahakkuk kaydı yapılmaması ile ilgili olarak kurum cevabında;

Bulgu konusu hususla ilgili olarak 16.05.2014 tarihinde Bölge Müdürlükleri Özel Bütçe Muhasebe Birimlerinin talimatlandırıldığı ve özel bütçe muhasebe mizanlarında 132 nolu hesabın kullanıldığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar Bölge Müdürlüklerine Genel müdürlük tarafından talimat verilmiş olsa da yapılan yerine denetimlerde sadece 232 nolu hesabın kullanıldığı (Or-köy kredilerinin uzun vade de tahakkuk kaydının izlendiği), bir yılın altına düşen krediler için 132 nolu hesabın kullanılmadığı, buna bağlı olarak da ödenmeyen kredi borçları için takipteki krediler hesabının da kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Buna ilave olarak 132 nolu hesabın kullanıldığını gösteren mizanlar tarafımıza sunulmamıştır.

4.2. 2014 yılında tahsil edilmesi gereken Or-Köy kredi geri ödemelerinden, toplam 7.509.678,23 TL lik kısmının yıl sonu itibariyle tahsil edilmemiş olması ile ilgili olarak kurum cevabında sebepler sıralanmıştır. Bunlar; 2014 yılı son çeyrekteki tahsil edilmesi gereken bazı ferdi kredi geri ödeme tutarlarının zamanında ödenmeyip, Yönetmeliğimizin 21. maddesine göre verilen 4 aylık ek süreyi kullanmaları sonucu, borcun 2015 yılına sarkmasından, ORKBİS'le entegre olan T.C Kimlik No sorgulamalı T.C. Ziraat Bankası Kurumsal Hesabı dışında, diğer ödemeler veya Genel Müdürlüğümüzün farklı hesaplarına yatırılan tutarlardan, bazı ferdi kredi geri ödeme ertelemelerinin yapılmasından, ORKBİS'e sehven girilen bazı kayıtlardan, kaynaklandığı ifade edilmiştir.

İlave olarak ORKBİS üzerinde sehven yapılan hataların düzeltilmesi ile farklı hesaplara yatırılan taksit tutarların sisteme (ORKBİS) girilme işlemleri devam etmekte olduğu, 30.04.2015 tarihi itibariyle ORKBİS kayıtlarından alınan 2014 yılına ait tahsil edilemeyen borç toplamı kurum tarafından revize edilmiş ve bu kez 5.514.085,32 TL olarak tarafımıza beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, Genel Müdürlüğün 2014 yılında bir yılın altına düşen Or-Köy kredi alacaklarına ilişkin tahakkuk kayıtlarının muhasebeleştirilmediği ve 2014 yılı sonu itibariyle vadesi bir yılın altında olan alacak tutarında toplam 5.514.085,32 TL olduğu ve bu tutarda dahil olmak üzere tahakkuk kayıtlarının mali tablolarda yer almadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

a) Orman Kanununun 16, 17 ve 18 inci maddeleri kapsamında verilen izin bedellerine ait tahakkuk kayıtlarının mali tablolarda yer almaması;

b) 2014 yılı sonu itibariyle izin irtifak gelirlerinin toplam 90.098.377,63TL' lik kısmının henüz tahsilatının yapılmamış olması;

c) İzin irtifak gelirlerine ilişkin bölge müdürlüklerinden temin edilen tahsilat tutarları ile Genel Müdürlüğün hesap planına göre 600 03 06 01 99 alt kodunda muhasebeleştirilen izin gelirleri tahsilat tutarlarının uyumlu olmaması;

a) 6831sayılı Orman Kanununun 16 ncı maddesine göre devlet ormanları içinde maden aranması ve işletilmesi ile madencilik faaliyetleri için; 17 nci maddesine göre ormanlık alanlarda kamu yararı ve zaruret bulunması halinde mevzuatta sayılan savunma, ulaşım,

enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, altyapı vb. tesislerine ve 18 inci maddesine göre işletilmesinde ağaç kullanılan ocakların açılması ve balık üretim tesisi kurulması ile ilgili olarak izin verilmekte ve karşılığında gelir (izin bedeli ya da devlet hakkı) elde edilmektedir. Mevcut mali sisteme göre bu tür gelirlerin ilgili birimler tarafından öncelikle tarh ve tahakkukları yapılarak kamu alacağının belirlenmesi ve gerçekleşen bu alacağın muhasebe birimlerince kayda alınarak, kamu idaresinin yıllık mali tablolarında gözükmesi gerekmektedir.

Orman Genel Müdürlüğü Taşra Birimleri (27 Bölge Müdürlüğü) uygulamasında her bir izin yerine ait ilgili mevzuata göre yıllık belirlenen (tahakkuk eden) izin bedelleri için tahakkuk kaydı yapılmamakta, ancak tahsilat oldukça özel bütçe gelirleri (600) hesabının 3.6.1.99 nolu ekonomik koduna alacak kaydı ile kaydedilmektedir. Yani 5018 sayılı Kanuna rağmen halen nakit esasına dayalı bir muhasebe sistemi yürütülmektedir. Dolayısıyla sene sonunda tahsil edilmeyen tutarlara ilişkin muhasebe kayıtlarında herhangi bir artış oluşmamaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü'nün 27 Bölge Müdürlüğünden alınan verilere göre 2014 yılında tahakkuk eden izin gelirleri toplamı 1.634.647.340,84 TL olup söz konusu tutar muhasebe kayıtlarında tahakkuk etmemiş, mali tablolara yansımamıştır. 2014 Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosuna göre, bölgeler bazında konsolide edilmiş, Ön izin, İrtifak Hakkı ve Kullanım Gelirleri toplam tutarı 648.785.493,84 TL dir. (800 03 06 03 ekonomik kodunda tahsilatı muhasebeleştirilen.) Bu tutar nakit esasına göre sadece tahsil edilen geliri göstermektedir. Oysa izin gelirleri ile ilgili olarak sene başında o yıla ait geliri tahakkuk eden (kesinleşen) tutarın (1.634.647.340,84 TL' nin) tahakkuk kaydının yapılması, tahsil oldukça bu hesaptan düşülmesi, sene sonunda bir artış oluşursa gelirlerden takipli alacaklara atılarak bir sonraki sene tahsil edilemeyen gelirin takip edilmesi gerekmektedir. Bu hali ile tahsil edilmeyen tutar kayıtlarda gözükmemekte, hiç tahsil edilmese dahi muhasebe kayıtlarında bu durum yansımamakta, mali tablolar kurumun gerçek durumunu yansıtamamaktadır.

b) Bahse konu izin gelirlerine (*Ağaçlandırma Bedeli, Arazi İzin Bedeli, Toprak Dolgu Bedeli, Depolama Bedeli, Erozyon Bedeli, Orköy Bedeli, Kira Bedeli, Rayiç Bedel*) ilişkin olarak, bölge müdürlüklerinden temin edilen verilere göre aşağıdaki tabloda (**Tablo 1**) belirtildiği üzere 2014 yıl sonu itibariyle 181.969.471,73 TL'lik tutar henüz tahsil edilmemiştir.

27 bölge müdürlüğü'nün söz konusu izin gelirlerine ilişkin olarak 2014 yılı tahakkuk beyanı toplamı 1.634.647.340,84 TL olup, tahsil edilen tutar toplamı 1.452.677.869,11 TL dir. Buna göre 2014 yıl sonuna kadar 181.969.471,73 TL'nin henüz tahsilatı gerçekleşmemiş bulunmaktadır.

Tablo 1: Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci Maddelerine Dayalı Olarak Verilen İzinlerle İlgili Tahakkuk Eden ve Tahsil Edilen Bedeller Tablosu (01.01.2014- 31.12.2014)

Bölge Müdürlüğü	Açıklama	Toplam Tahakkuk Eden Bedel(TL)	Toplam Tahsil Edilen Bedel (TL)
ADANA	16 Madde İzinleri	16.473.518,80	7.868.664,16
	17/3 Madde İzinleri	11.613.879,50	5.117.235,38
	18 Madde İzinleri	3.596,41	1.961,40
SAKARYA	16 Madde İzinleri	11.937.160,25	8.859.399,39
	17/3 Madde İzinleri	24.218.888,67	21.924.438,12
	18 Madde İzinleri	74.087,27	65.952,09
AMASYA	16 Madde İzinleri	1.851.903,08	1.408.533,39
	17/3 Madde İzinleri	6.717.239,49	5.387.892,70
	18 Madde İzinleri	3.862,82	3.862,82
ANKARA	16 Madde İzinleri	3.731.088,34	3.472.869,73
	17/3 Madde İzinleri	4.706.397,99	4.441.048,36
	18 Madde İzinleri	29.249,91	29.249,91
ANTALYA	16 Madde İzinleri	10.276.148,00	10.276.178,00
	17/3 Madde İzinleri	16.577.737,84	15.043.753,84
	18 Madde İzinleri	11.636,77	0,00
ARTVİN	16 Madde İzinleri	5.413.690,75	5.411.479,08
	17/3 Madde İzinleri	5.780.139,88	5.779.862,94
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00
BALIKESİR	16 Madde İzinleri	26.064.304,40	22.723.107,22
	17/3 Madde İzinleri	16.192.301,15	11.429.320,48
	18 Madde İzinleri	10.204,68	10.204,68
BOLU	16 Madde İzinleri	5.067.940,00	5.096.694,00
	17/3 Madde İzinleri	6.742.474,00	6.726.895,00
	18 Madde İzinleri	89.893,00	91.357,00
BURSA	16 Madde İzinleri	51.086.116,62	41.205.762,29
	17/3 Madde İzinleri	12.664.089,03	11.975.562,02
	18 Madde İzinleri	34.421,38	29.756,09
DENİZLİ	16 Madde İzinleri	8.175.095,16	7.596.437,00
	17/3 Madde İzinleri	3.711.098,51	3.479.862,94
	18 Madde İzinleri	93.591,53	90.942,26
ELAZIĞ	16 Madde İzinleri	1.172.519,96	1.086.018,82
	17/3 Madde İzinleri	6.125.879,79	5.503.420,18
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00
ERZURUM	16 Madde İzinleri	265.961,46	242.276,99
	17/3 Madde İzinleri	7.390.122,30	7.377.986,63
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00
ESKİŞEHİR	16 Madde İzinleri	18.332.560,00	17.097.362,00
	17/3 Madde İzinleri	6.301.947,00	6.320.189,00
	18 Madde İzinleri	16.924,00	5.232,00
GİRESUN	16 Madde İzinleri	3.272.114,62	3.139.346,64

	17/3 Madde İzinleri	5.500.159,61	5.332.735,87
	18 Madde İzinleri	18.204,64	14.260,64
ISPARTA	16 Madde İzinleri	39.018.196,69	37.635.962,01
	17/3 Madde İzinleri	4.608.512,05	4.601.416,41
	18 Madde İzinleri	112.869,43	112.869,43
İSTANBUL ANADOLU	16 Madde İzinleri	54.264.532,44	50.598.179,12
	17/3 Madde İzinleri	37.093.325,91	35.245.297,80
	18 Madde İzinleri	25.738,83	5.147,38
İSTANBUL AVRUPA	16 Madde İzinleri	19.960.313,35	16.553.333,49
	17/3 Madde İzinleri	1.099.445,69	1.095.893,45
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00
İZMİR	16 Madde İzinleri	63.142.822,00	54.054.102,00
	17/3 Madde İzinleri	43.227.356,00	40.659.195,00
	18 Madde İzinleri	104.932,00	86.210,00
K.MARAŞ	16 Madde İzinleri	8.297.211,00	6.868.343,52
	17/3 Madde İzinleri	19.092.364,27	18.647.341,08
	18 Madde İzinleri	2.914,86	2.820,30
KASTAMONU	16 Madde İzinleri	10.324.663,58	10.088.726,09
	17/3 Madde İzinleri	8.842.443,25	8.842.443,23
	18 Madde İzinleri	8.318,50	8.318,50
MERSİN	16 Madde İzinleri	7.087.053,14	6.741.094,74
	17/3 Madde İzinleri	9.705.535,95	9.705.535,95
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00
MUĞLA	16 Madde İzinleri	44.669.559,00	36.631.522,00
	17/3 Madde İzinleri	23.469.650,00	22.105.953,00
	18 Madde İzinleri	891.053,00	637.987,00
TRABZON	16 Madde İzinleri	3.150.752,00	3.150.752,00
	17/3 Madde İzinleri	6.892.066,00	6.595.155,00
	18 Madde İzinleri	53.374,00	53.374,00
ZONGULDAK	16 Madde İzinleri	7.525.333,96	7.312.448,73
	17/3 Madde İzinleri	29.550.283,77	28.865.829,86
	18 Madde İzinleri	25.991,40	19.842,49
KAYSERİ	16 Madde İzinleri	4.959.112,77	4.311.619,21
	17/3 Madde İzinleri	3.630.885,36	3.614.294,31
	18 Madde İzinleri	4.974,16	3.334,59
KÜTAHYA	16 Madde İzinleri	35.246.172,29	33.544.739,46
	17/3 Madde İzinleri	4.226.792,27	4.156.476,50
	18 Madde İzinleri	35.071,28	33.973,21
KONYA	16 Madde İzinleri	11.155.382,03	5.432.598,52
	17/3 Madde İzinleri	6.674.110,95	6.036.548,23
	18 Madde İzinleri	2.680,78	2.680,78
ŞURFA	16 Madde İzinleri	5.273.929,68	4.213.815,73
	17/3 Madde İzinleri	10.406.300,87	9.796.793,83
	18 Madde İzinleri	0,00	0,00

GENEL TOPLAM	16 Madde İzinleri	475.343.252,29	411.212.831,94
	17/3 Madde İzinleri	336.044.187,60	310.420.484,41
	18 Madde İzinleri	1.649.727,83	1.305.473,75
TOPLAM		1.634.647.340,84	1.452.677.869,11

c) İzin irtifak gelirlerine ilişkin bölge müdürlüklerinden temin edilen tahsilat tutarları ile Genel Müdürlüğün hesap planına göre 600 03 06 01 99 alt kodunda muhasebeleştirilen izin gelirleri arasında uyumsuzluk bulunmaktadır.

Bölge Müdürlüklerinin konsolide verilerine göre tahsil edilen izin gelirleri toplamı 1.452.677.869,11 TL dir. 2014 Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosuna göre, bölgeler bazında konsolide edilmiş, Ön izin, İrtifak Hakkı ve Kullanım Gelirleri toplam tutarı 648.785.493,84 TL dir. (800 03 06 03 ekonomik kodunda tahsilatı muhasebeleştirilen.) Bu tutar nakit esasına göre sadece tahsil edilen geliri göstermektedir. Arada (1.452.677.869,11-648.785.493,84 =) 803.892.375,27 TL fark bulunmaktadır.

Hesap Planına uyulmamasının nedeni ile yukarıdaki tabloda belirtilen farkın açıklanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "6831 sayılı Orman Kanununun 16, 17 ve 18'inci maddeleri gereğince Genel Müdürlüğümüzce ormanlık alanlarda bedeli mukabilinde izinler verilmekte olduğu ve söz konusu izinlerin gerek izin başlangıcında gerekse devam eden yıllara ait bedellerin tahsil, takip ve kontrol edilmelerinin sağlanması ve muhasebe birimlerince tahakkuk kayıtlarını yapılması gerektiği 12.11/2009 tarih ve B.18.1.OGM.0.07.05.010.07-3340 sayılı, 03.02.2010 tarih ve B.18.1.OGM.0.65.02-841.02/35 sayılı yazılarımız ile Bölge Müdürlüklerine talimatlanmıştır.

Ancak bahsi geçen talimatta gelirlerin kayıt altına alınması ve takibinin yapılabilmesi için Bölge Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren ilgili birimlerce yapılması gereken iş ve işlemler ile Özel Bütçe Muhasebe Birimlerince tahakkuk kayıtlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin yapılan eksiklikler Başkanlığınız Denetçilerinin 2012 ve 2013 yılları Denetim Raporlarına da sorgu konusu olmuştur.

Bu nedenle, Genel Müdürlüğümüz Arazi Tahsis Gelirlerinin mevzuatında ve sözleşmelerinde öngörülen süre içerisinde hatasız, noksansız olarak ve süresinde tahsil edilmesini sağlamak ve alacaklarımızı kayıt altına almak, olası tereddütleri gidermek ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla söz konusu kanunun ilgili maddelerinin uygulanması ile ilgili olarak 25.06.2013 tarih ve 16645363-855.02-362 sayılı ve devamında 16.05.2014 tarih ve 16645363-845.01/965732 sayılı yazılarımız ile Orman Bölge Müdürlükleri bilgilendirilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen talimatlarımıza ve ilgililere geçmiş yıllarda konunun önemine binaen verilen eğitimlerde özellikle Genel Müdürlüğümüz öz gelirlerini oluşturan arazi tahsis bedellerinin kayıt altına alınmasına ilişkin tahakkuk kayıtlarının muhasebeleştirilmesi hususunun vurgulanmasına rağmen; Bölge Müdürlüklerimizde uygulanan mevcut mevzuatın önceden tahakkuk kaydına cevaz vermemesinden; (mülga) 15/9/2011 tarihli ve 28055 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanan Orman Kanununun 17 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliği ile (mülga) 30/09/2010 tarihli ve 27715 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği’nin arazi tahsis bedelleri ile olarak “ÜFE değişim oranı kullanılarak yeniden belirlenmesi” hükmüne istinaden, tahsil aşamasındaki bedellerin aylık belirlenen ÜFE oranında yeniden hesaplanarak yapılan tarhiyat sonrası bedelin sürekli değişken olması ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne yürütülen muhasebe sistemindeki 120 kodlu Gelirlerden Alacaklar Hesabının yıl sonundaki devir işlemlerinde yaşanan teknik sıkıntılar nedeniyle muhasebe birimlerindeki tahakkuk kayıtları sağlıklı yapılamamıştır. Genel Müdürlüğümüzce mevcut mevzuatın önceden tahakkuk kaydına cevaz vermemesinden kaynaklanan sıkıntıların giderilmesi amacıyla 2014 yılında mevzuatta yeni düzenlemeler yapılmış olup; uygulamaya ilişkin Yönetmelikler 18.04.2014 tarihli ve 28976 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü muhasebe sisteminin yürütülmesi ve uygulamasından sorumlu yetkililerle yıl sonunda Gelirlerden Alacaklar Hesabın artıklarının devir vermemesinden kaynaklı sıkıntılar paylaşılmış olup, devir yapılması hususunda teknik sıkıntılardan kaynaklı sorunun çözümü istenmiştir.

Risk olarak görülen hususlarla ilgili olarak Genel Müdürlüğümüzce yapılan izin gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatının nasıl yapılacağı, kimlerin hangi hususlarda görevli olacağına dair 27.04.2015 tarih ve 861318 sayılı yazımız Bölge Müdürlüklerine talimatlanmıştır.

(b-c) Raporun Tablo-1 inde yer alan tahakkuk eden bedel ile tahsil edilen bedeller kısmı yanlış toplanmıştır. Tahakkuk eden bedeller kısmının 813.037.167,22 olması gerekirken yanlış toplamdan dolayı 1.634.647.340,84,

Tahsil edilen bedeller kısmının 722.938.790,10 olması gerekirken yanlış toplamdan dolayı 1.452.677.869,11 olarak belirtilmiştir.

Raporda yapılan bu hatanın giderilmesi gerekir. Ayrıca, Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosuna göre Ön İzin, İrtifak Hakkı ve Kullanım Gelirleri toplamı tutarının net tahsilat kısmının 647.728.913,93 olması gerekmektedir. Bu hesap içerisinde Orman Köylülerini Kalkındırma, Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü ve aynı hesap içerisinde yer alan tanımlanmayan diğer gelirler yer almamıştır.

Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetvelinin Diğer Çeşitli Gelirler başlığı altında; Orman Köylülerini Kalkındırma Geliri olarak 101.574.760,92 Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrol Geliri olarak 158.265.832,00

Yukarıda tanımlanmayan diğer gelirler olarak da 21.465.429,63 net tahsilatın yapıldığı görülmüştür.

Tahsil edilen izin gelirleri toplamı bu verilere göre 929.034.936,48 (647.728.913,93 + 101.574.760,92 + 158.265.832,00 + 21.465.429,63) olmaktadır.

Bu durumda muhasebeleştirilen 929.034.936,48 iken Tablo-1 de (düzeltilmiş) tahsil edilen bedel (722.938.790,10) arasındaki fark 206.096.146,38 dir. Bu fark da Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetvelinin Diğer Çeşitli Gelirler başlığı altında Orköy Bedeli, Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrol Bedeli gelirlerinin sadece Orman Kanununun 17/3 ve 18 inci Maddelerine göre verilen

izinlerden kaynaklanmadığı, işletme müdürlüklerinde yapılan emval satış ihalelerinden tahsil edilen tutarların da bu hesabın içerisinde yer aldığı, hesap cetvelinde ayrı ayrı gösterilmediğinden ne kadarının izin gelirlerine ait olduğu tespit edilememektedir.

Bölge Müdürlüklerinden gelen konuyla ilgili açıklamalarda; önceki yıllara ait arazi tahsisi ve ağaçlandırma bedellerinin de 2014 yılı içerisinde tahsil edildiği, 2014 yılı içerisinde tahakkuk etmesine rağmen tahsilatının 2015 yılına sarktığı, ödeme makbuzlarında zamanında izin irtifak şube müdürlüğüne intikal ettirilmediğinden veya mevcut makbuzlar üzerindeki bilginin yetersiz olmasından dolayı farklı hesaplara bedellerin yatırıldığı, yeterli bilgi olmayan ödeme makbuzların teminat hesaplarına alındığı, ilgili hesaplara arazi inceleme giderleri, gecikme zammı gibi gelirlerin gösterildiği, dolayısıyla kayıtların sıhhatli tutulmadığı, bir izin sahibinin birden fazla bölge müdürlüğünde izni bulunması halinde, bütün izinlerine ait bedelleri bir bölge müdürlüğüne yatırıldığı tespit edilmiş olup; açıklanan sebeplerden dolayı Başkanlığınız Denetim Raporunda belirtilen farkların oluştuğu anlaşılmıştır. Ayrıca; izin dosyası bazında tahsil edilemeyen bedeller için (Tablo 1 de tahsilat yapılmamış olarak gözüken 90.098.377,63) yasal takibi başlatılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, Genel Müdürlüğün öz gelirlerini oluşturan arazi tahsis bedellerinin tahakkuk kayıtlarının muhasebeleştirilmesi hususuna önem verildiği vurgulanmıştır. Risk olarak görülen hususlarla ilgili olarak Genel Müdürlükçe izin gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatının nasıl yapılacağı, kimlerin hangi hususlarda görevli olacağına dair 27.04.2015 tarih ve 861318 sayılı yazı ile Bölge Müdürlüklerine talimat verildiği açıklanmıştır. Ayrıca, 2014 yılında mevzuatta yeni düzenlemeler yapıldığı; uygulamaya ilişkin Yönetmeliklerin 18.04.2014 tarihli ve 28976 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü nezdinde yıl sonunda Gelirlerden Alacaklar Hesabı artıklarının devir yapılmamasından kaynaklanan sorunun çözümü için girişimlerde bulunulduğu belirtilmiştir.

2014 yılı sonu itibariyle izin irtifak gelirlerinin toplam tutarı hususunda maddi hata yapılmakla birlikte, tutarın farklı olması tahakkuk eden tutarla tahsil edilen tutar arasındaki farkın olduğunu ortadan kaldırmamaktadır. Tablodaki tahakkuk eden bedeller toplamı 813.037.167,22, tahsil edilen bedeller toplamı ise 722.938.790,10 olup, izin dosyası bazında tahsil edilemeyen bedelin 90.098.377,63 TL olduğu anlaşılmaktadır. Tahakkuk kayıtlarının gereği gibi muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, bölge müdürlükleri yazılarında da belirtildiği üzere, izinlerle ilgili alacak tutarının kesin olarak belirlenmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar bulguda yer alan hususların düzeltilmesi için 2015 yılında talimatname yayımlanmışsa da, 2014 yılına ilişkin olarak, Orman Kanununun 16, 17 ve 18 inci maddeleri kapsamında verilen izin bedellerine ait tahakkuk kayıtları bulunmadığı ve mali tablolarda yer almamaktadeğerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Orman Genel Müdürlüğü 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı, 12-Faaliyet Alacakları hesap grubu (120-127, 220-227 numaralı hesaplar), 13-Kurum Alacakları hesabı grubu (130-139, 230-239 numaralı hesaplar) ile bu hesaplara ilişkin gelir tablosu hesapları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

6831 sayılı Orman Kanununun 16 ncı maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin birbiri ile çelişkili hükümler içermesi, söz konusu yönetmelikle verilen izin bedelleri ile teminatlara ilişkin düzenlemelerin yersiz olması;

a) Sözü edilen yönetmeliğin alınacak teminatı düzenleyen 22. maddesinde teminat miktarı ağaçlandırma bedelinin %10 u nispetinde belirlenmiştir. Ancak izin bedeli yönetmelik ekinde yer verilen katsayılarla çarpılarak belirlendiğinden ağaçlandırma bedelinden daha yüksek tutarda oluşmaktadır. Bu nedenle teminatın izin bedelinin belirli bir oranında olması idarenin tahsilat riskini azaltacaktır.

b) Aynı yönetmeliğin rehabilite başlıklı 17. maddesinin 3. fıkrasında izin sahibi tarafından yerine getirilmeyen rehabilite işlemlerinin kurum tarafından karşılanacağı ve bedelinin “çevreye uyum” teminatından alınacağı bu tutar yetmez ise izin sahibinden yasal yollarla ayrıca alınacağı belirtilmektedir. Ancak yasal yolların ne olduğu açıklanmamıştır. Ayrıca bahsedilen çevreye uyum teminatı Maden Kanunu hükümlerine göre genel bütçeli bir kurum olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından alınan bir teminat olup bu tutarın rehabilitasyon için yetmemesi durumunda kalan tutarın karşılanması için kurum tarafından alınacak bir teminat düzenlenmemiştir.

Kununun 16. madde yönetmeliğinin 17. maddesi 3. fıkrası gereğince, işletme süresince izin sahibi tarafından düzenli olarak yapılması gereken rehabilitasyon çalışması kontrol edilerek eksik kalan kısımlar için gereken bedel hesaplanarak, izin sahibinden yıllık olarak alınması tahsilat riskini azaltacaktır. İzin bitiminde ise gerekli çalışmalar izin sahibi tarafından projeye uygun olarak tamamlandığında alınmış bedeller iade edilebilecektir. Aksi halde rehabilite iş yükü ve masrafları kurum kaynaklarının kullanılmasına ve karşılığının alınmamasına yol açabilecektir. Kurum, rehabilitasyon işini kendi üstlendiğinde bu iş için ortaya çıkacak alternatif maliyetleri de dikkate alarak yapılmayan aşamalar için tahsil edeceği bedeli, projeye göre belirlenecek bedelden belirli oranda daha yüksek belirlemelidir. Zira bu şekilde yapılacak ya da yaptırılacak her rehabilitasyon çalışmasının kurum için fazladan iş yükü oluşturacağı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “19.04.2015 tarihli ve 29331 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile anılan yönetmeliğin 11 inci maddesinin 1(f) ve 1(g) fıkraları yürürlükten kaldırılmıştır.

Teminatın hesaplanmasında arazi izin bedelinin kriter olarak alınması mümkün değildir. Çünkü arazi izin bedeli izin türleri, il katsayısı ve ekolojik denge katsayısına göre değişkenlik arz etmektedir. Ayrıca işletme izinlerinde ruhsat sahasında 5 ha. kadar olan izinlerde arazi izin bedeli oluşmamaktadır. Bunun yerine Maden Kanunundan kaynaklanan ek Devlet hakkı alınmaktadır.

Yönetmelikteki düzenlemede 1-10 hektara kadar olan tüm izinlerde 1 ha. ağaçlandırma bedelinden az olmamak kaydıyla cari yıl ağaçlandırma bedeli kadar teminat alınmaktadır. 10 hektardan fazla olan izinlerde ise hesaplanacak ağaçlandırma bedelinin %10 unundan az olmamak üzere teminat alınmaktadır. İdarenin teminatın tahsil edilmesinde herhangi bir tahsilat riski bulunmamaktadır. Yönetmeliğimize göre belirlenen teminat yatırılmadan izin sahası teslim edilmemektedir.

İdare tarafından alınan teminat verilen iznin taahhüt hükümlerine göre kullanılmamasından doğan zararları temin içindir. Maden Kanunu gereği çevreyle uyum teminatı adı altında bir bedel ruhsat sahibinden tahsil edilmektedir. İzinli alanın orman alanına isabet etmesi halinde izin sahibi tarafından maden sahasının rehabilite edilmemesi karşısında bu çevre ile uyum teminatından karşılanması, yetmediği takdirde idare tarafından yapılan masrafların izin sahibi tarafından tahsilatı cihetine giderilecektir.

Maden izinleri ruhsat süresine bağlı olarak verilmektedir. Bu süre birkaç yıl olabileceği gibi ruhsat süresine bağlı olarak değişiklik gösterebilir. 2010 yılında Yönetmeliğe giren rehabilitasyon projeleri izin sahaslarının izin müddeti sonunda nasıl rehabilite edileceğini gösteren projelerdir. İzinin büyütülmesi, başka izinle birleştirilmesi veya süresinin uzatılması halinde rehabilitasyon projeleri revize edilerek güncellenmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre rehabilitasyon çalışmalarına izin başlangıcında başlanıp izin süresi sonunda bitirilmesi esastır. İzin başlangıç tarihinde sahanın ne kadar maliyetle rehabilite edileceğinin hesaplanması teknik olarak mümkün değildir. İzin süresi sona ermeden de izin sahasında izin sahibince çalışmaktan vazgeçip, sahayı geri teslim edebilmektedir. Bu durumda çalışmaya bağlı teminat alınması gibi bir durum oluşmamaktadır. Maden Kanununda ve Yönetmeliğimizdeki hüküm açık olup, idaremizce rehabilitenin tamamlanması halinde tahsil edilemeyen miktar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil edilmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında; bulguda bahsedilen çelişik hükümlerin 19.04.2015 tarihli yönetmelik değişikliği ile giderildiği, arazi izin bedelinin bölgeye ve araziye göre değişkenlik göstermesi ve 5 ha küçük alanlarda teminat yerine ek devlet hakkı alınması, 10 ha dan büyük alanlarda ise hesaplanan ağaçlandırma bedelinin %10 u kadar teminat alınması nedenleriyle izin bedeli üzerinden teminat alınamayacağı belirtilmişse de, devamında (c) bölümünde teminat alınmadan arazi teslimi yapılmadığı belirtilmektedir.

Yani arazi teslimi öncesinde arazi izin bedelleri tespit edilmektedir. Bu miktar önceden belirlenmiş olduğundan ister ek devlet hakkı ister başka şekilde hesaplınsın rehabilite için gerekli teminat bunun üzerinden hesaplanabilecektir. Kurum açıklamalarından anlaşılacağı üzere teminat olarak sadece 10 ha dan büyük alanlarda ağaçlandırma bedelinin % 10 kadar teminat alınmakta ve bu teminat rehabilitasyon çalışmalarına ilişkin bedelleri içermemektedir.

Kurum açıklamasının son paragrafında arazinin rehabilitasyon maliyetinin ne olacağını önceden tam olarak tespitinin yapılmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir. Bulguda belirtilen risk ise tam olarak budur. Kurum, işletmeci tarafından yapılmayan tüm

işlemleri yapmak veya yaptırmak ve buna ilişkin ödemeleri de yapmak zorundadır. Bu şekilde ortaya çıkan maliyetler Kuruma ilave külfet getirmektedir.

Ayrıca Bulgu 8'e ilişkin kurum cevabında, bulguda belirtilen riskin mevcut olduğu ve kurumun rehabilitasyon çalışmalarını kendi kaynakları ile yapmak durumunda kaldığı belirtilmektedir.

Kurumun rehabilitasyon için de ayrıca teminat alması ve işletme devam ederken yapılmayan çalışmaları yaptırarak bu teminattan karşılması, teminat belirli bir miktarın altına düştüğünde ise tutarının işletmeciye tamamlattırılması ve bu yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelerin izinlerinin askıya alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Orman Kanunu hükümleri gereğince verilen izinlere ilişkin bedellerin tahsilinde izlenen sürecin, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine uygun olmaması;

6831 sayılı Orman Kanununun 16, 17, 18 inci maddeleri gereğince verilen izinlere ilişkin ağaçlandırma, arazi izni ve diğer bedeller dava açılmak suretiyle ilamlı icra yoluyla takip edilmektedir.

Yargılama süreçlerinin uzunluğu dikkate alındığında bu süreçte kurum alacaklarının hem tahsil edilememe riski oluşmakta hem de kurum bu alacakların tahsili için çeşitli maliyetlere katlanmaktadır. Kurumun sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakları dışında kalan tüm alacaklarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine "Kanunun Şümulü" başlıklı hükmü gereğince bu kanun hükümlerine göre doğrudan takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Genel Müdürlüğümüzce Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci maddelerine göre verilen izinlerde ağaçlandırma, arazi izni ve diğer bedellerin ilgililer tarafından ödenmemesi sonucu Genel Müdürlüğümüz alacaklarının dava yoluyla takibi yoluna gidilmesinin yargılama süreçlerinin uzunluğu nedeniyle tahsil edilememesi riskini oluşturduğu ve idarece çeşitli maliyetlere katlanıldığı Başkanlığınız 2014 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu olmuştur.

Genel Müdürlüğümüzce yukarıda bahsedilen alacakların ilgili Yönetmeliklerle de yasal düzenlemeler yapılmış olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine uygun hareket edilmesi hükmünün uygulanması amacıyla Orman Bölge Müdürlüklerine bu konuda 30.04.2015 tarih ve 868214 sayılı talimat verilmiştir. Ek: 12" denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, Orman Kanunu hükümleri gereğince verilen izinlere ilişkin bedellerin tahsilinde izlenen sürecin 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

IFAD ile imzalanan “Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi Kredi Anlaşması” kapsamında 2014 yılı için kullanımı hedeflenen toplam 4.354.140 USD tutarındaki fonun yaklaşık %87’si kullanılabilmiştir; yine aynı anlaşma kapsamında proje hizmetinden faydalanması hedeflenen toplam 51.615 kişinin ancak %30’u bu hizmetlerden yararlanabilmiştir.

15.02.2013 tarihinde IFAD (Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu) ile Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi (MNRP) kredi anlaşması imzalanmış olup, anlaşma ilk avans çekim tarihi olan 27.08.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu projeye göre 2013-2019 yılları süresince; 430.000 USD’si hibe, 27.719.000 USD’si kredi, 7.453.000 USD’si TC katkısı ve 2.968.700 TL’si faydalanıcı katkısı olmak üzere toplam 38.642.000 USD’lik bir fon kullanılması kabul edilmiştir.

Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesiyle, kullanılacak 38.642.000 USD’lik fon ile genel olarak, Murat Nehri Havzasının yüksek kesimlerinde yerleşik olan bölge halkları arasındaki yoksulluğun azaltılması hedeflenmiştir. Proje; Doğu Anadolu’da Fırat Nehrinin iki ana kolundan biri olan Murat Nehri boyunca Elazığ, Muş ve Bingöl illerini kapsamaktadır. Projeye Elazığ, Muş ve Bingöl illerinin Murat Nehri havzasında kalan bölümünde seçilecek 25 mikro havzada (MH) doğal kaynak bozulmasının önüne geçerek bölge halkları arasındaki yoksulluğun azaltılması hedeflenmiştir.

MNRP üç öğeden oluşmaktadır; 1-Doğal Kaynaklar ve Çevre Yönetimi (yaklaşık 3,18 milyon USD), 2-Çevresel Varlıklar ve Doğal Kaynaklara Yönelik Yatırımlar (yaklaşık 15,6 milyon USD), 3-Geçim Koşullarının İyileştirilmesine Yönelik Yatırımlar (yaklaşık 18,5 milyon USD), 4- Uygulama Birimi için ayrılan yönetim giderleri (yaklaşık 1,5 milyon USD).

2014 yılı için planlanan faaliyetler ile bunların gerçekleşme durumlarını gösteren tabloya göre (*İlerleme Raporu EK-1*) 2014 yılında;

1- Doğal Kaynaklar ve Çevre Yönetimi bileşeni için 793.000 USD faaliyet planlanmış, ancak bunun 683.253 USD’si gerçekleşmiştir,

2- Çevresel Varlıklar ve Doğal Kaynaklara Yönelik Yatırımlar bileşeni için 1.299.350 USD faaliyet planlanmış, ancak bunun 957.730 USD’si gerçekleşmiştir,

3- Geçim Koşullarının İyileştirilmesine Yönelik Yatırımlar bileşeni için 2.064.050 USD faaliyet planlanmış, ancak bunun 2.056.301 USD’si gerçekleşmiştir,

4- Uygulama Birimi yönetim giderleri bileşeni için 197.740 USD faaliyet planlanmış, ancak bunun 85.804 USD’si gerçekleşmiştir.

PROJE YILI	1. Bileşen	2. Bileşen	3. Bileşen	4. Bileşen	Bileşenler Toplamı (USD)
2014	% 86	% 74	% 99	% 43	% 87
Planlanan	793.000	1.299.350	2.064.050	197.740	4.354.140
Harcama	683.253	957.730	2.056.301	85.804	3.783.088

Bu itibarla, 2014 yılında dört alt bileşenin önceden belirlenen alt kategorilerine göre toplamda 4.354.140 USD tutarında faaliyet gerçekleştirileceği planlanmış ancak bunun 3.783.088 USD'si gerçekleştirilebilmiştir. Bu planlanan ilerlenmenin %87'sinin gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir.

Projenin başladığı 2013 yılından itibaren kümülatif olarak da 5.341,15 USD tutarında faaliyet gerçekleştirileceği planlanmış, ancak bunun 4.561,00 USD'si gerçekleştirilebilmiştir. Bu durum, planlanan ilerlenmenin yaklaşık % 85'inin gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir.

Gelecek yıllara göre MNRP Harcama Kalemlerinin Dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Tabloda, yıl bazında toplam o yıl için harcama kalemleri itibariyle kullanılması planlanan kredinin dağılımı belirlenmiştir.

Yıllar Bazında Harcama Kalemleri	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
A. Yatırım Maliyetleri								
I. İnşaat İşleri		1.850,750	3.995,000	5.932,950	6.037,300	1.621,600	1.171,200	20.608,800
II. Araçlar, Ekipmanlar ve Mallar	190,950	1.259,450	2.419,210	3.566,900	3.476,100	82,500	76,250	11.071,360
III. Teknik Yardım, Eğitim, Çalıştaylar ve Seminerler	700,700	1.123,200	1.197,200	1.169,800	489,000	408,900	434,300	5.523,100
Toplam Yatırım Maliyetleri	891,650	4.233,400	7.611,410	10.669,650	10.002,400	2.113,000	1.681,750	37.203,260
B. Cari Masraflar								
IV. Cari Masraflar	95,360	120,740	161,595	222,025	266,245	302,645	270,985	1.439,595
Toplam Cari Masraflar	95,360	120,740	161,595	222,025	266,245	302,645	270,985	1.439,595
Toplam Proje Maliyeti	987,010	4.354,140	7.773,005	10.891,675	10.268,645	2.415,645	1.952,735	38.642,855

2014 yılı İlerleme Raporu EK-III Etki ve Yönetim Sistemi (RIMS) Raporu'na göre, 2014 yılında 25.815'i kadın, 25.835'i erkek olmak üzere toplam 51.615 kişinin proje hizmetinden faydalanması hedeflenmiş olmasına rağmen, ancak 7.833'ü kadın, 7.831'i erkek olmak üzere toplam 15.655 kişinin proje hizmetlerinden yararlandırılmıştır. Buna göre, proje hizmetlerinden faydalanacak kişiler için konulan hedefin ancak %30'u gerçekleştirilebilmiştir.

Projenin başladığı 2013 yılından itibaren proje hizmetinden yararlanan kişilerin kümülatif hedefi 145.000 iken, ancak 15.665'ine (2013 ve 2014) ulaşılabilmektedir. Buna göre de, kümülatif olarak %11 oranında bir hedefin gerçekleştiği görülmektedir.

Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi Kredi Anlaşması kapsamında 2014 yılı için kullanımı kabul edilen fonun yaklaşık %87'sinin kullanılması ve yine aynı yıl için proje hizmetinden faydalanması hedeflenen kişi sayısının hedeflenenin %30'unda kalmasının sebeplerinin açıklanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, 2014 Yıllık Plan ve Bütçesine göre planlanan bütçenin %87'sinin kullanıldığı halde Proje hizmetlerinden faydalanan kişi sayısının planlanana göre %30 seviyelerinde kalmasının nedeni;

1. Bileşen altındaki “Doğal kaynaklar ve çevrenin yönetimi” başlığı altında bulunan 1.3.3 ve 1.4 alt bileşenlerinde yer alan az girdi ile çok fayda sağlayan, proje hizmetlerinden faydalanan kişi sayılarına fazlaca etki eden faaliyetlerin gerçekleştirilememesi,

2. Bileşen altındaki 2.1.3 alt bileşeni altındaki “Ortak kullanıma açık basit hayvan barınakları”, 3. Bileşen altındaki 3.3.2 alt bileşeni altında yer alan “Köylerde hayvan barınaklarının iyileştirilmesi”, 3.3.5 alt bileşeni altındaki “Köy konutları için yalıtım (izolasyon)” faaliyetlerinin, proje fizibilitesi ve Yıllık Çalışma Plan ve Bütçesinde öngörülen birim fiyatlara göre oldukça yüksek gerçekleşmesidir, denilmiştir.

Sonuç olarak; Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesine göre 2014 yılı için kullanımı planlanan kaynağın %87'sinin kullanıldığı ve proje hizmetlerinden faydalanması planlanan kişi sayısının ancak %39'unun faydalanabildiği tespit edilmiştir. Bunun ise Kurum cevabında da belirtildiği üzere; proje kapsamında 25 mikrohavzada faaliyet yürütülmesi planlanmasına rağmen sadece 4 mikrohavzada faaliyet yürütülebilmesi; 1. Bileşen altındaki az girdi ile çok fayda sağlayan “doğal kaynaklar ve çevrenin yönetimi” yatırımlarına ağırlık verilmemesi; 2013 yılında planlanan yatırımlara ancak yılsonu itibariyle başlanılmış olması; bazı yatırımlara kurumsal kapasitenin yetersizliğinden başlanılamaması; uygulamada proje fizibilitesinde öngörülen iyileştirme kalemlerinden farklı iş kalemleriyle karşılaşılması sebeplerinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

1937 yılında başlatılıp günümüze kadar devam ettirilmekte olan orman kadastru çalışmalarının halen sonuçlandırılmamış olması ve kadastrusu tamamlanan kısmının da tamamının tapuya tescilinin yapılmamış olması;

1937 yılında başlatılıp günümüze kadar devam ettirilmekte olan orman kadastru çalışmaları halen sonuçlandırılmamış olup, toplam 21,7 milyon hektarlık orman alanının 2014 sonu itibariyle %4 ünün kadastrusu tamamlanmamış, kadastrusu tamamlanan 20,8 milyon hektar alanın ise ancak %82' sinin tapuya tescili yapılabilmektedir.

Orman Kadastrusu, ormancılığın en önemli faaliyetlerinden biridir. Ormancılık çalışmalarının verimli bir şekilde yapılabilmesi, orman devamlılığının korunması ancak saha emniyetinin sağlanması ile mümkün olup, bu da orman kadastrusunun yapılmasına bağlıdır. Orman kadastrusu, ormanların hukuki ve geometrik durumları ile bu orman içinde ve

bitişinde bulunan her türlü taşınmaz ile diğer ormanların (özel orman ve hükmü şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait orman), devlet ormanları ile müşterek hududunu tespiti, haritalarının ve dosyalarının düzenlenmesini müteakiben, sınırları kesinleşen ormanların tapuya tescil ettirilmesidir.

Kadastro çalışmalarındaki ana amaç mülkiyet sorunlarını çözmeye yöneliktir. Tahdid/kadastrosu tamamlanmış olup, tescilin tamamlanmaması kadastro çalışmalarının amacına ulaşmaması anlamına gelmektedir. Bu da ormancılık çalışmalarının verimli bir şekilde yapılabilmesini ve orman devamlılığının korunmasını engelleyebilmektedir.

Kadastro çalışmalarının çok eski yıllardan başlayıp günümüze kadar devam etmiş olmasından dolayı 50-60 yıl öncesinin teknolojisi ile yapılan çalışmaların bugünkü çalışmalarla entegrasyonunda ciddi uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Teknoloji farklılıklarından kaynaklanan sınır uyumsuzlukları, önemli sorunların oluşmasına neden olmuştur.

2012 yılı envanter sonuçlarına göre, ülkemiz orman varlığı 21.678.134 hektar ile ülke yüzölçümünün % 27,6'sını kaplamaktadır. 2014 yılı sonu itibariyle Orman Genel Müdürlüğü Kadastro ve Mülkiyet Daire Başkanlığından alınan kadastro envanter verilerine göre gerek Orman Genel Müdürlüğü'nün kendi başına gerek Kadastro Kanununda yapılan değişiklik ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile beraber yürüttüğü kadastro çalışmaları neticesinde 21,7 milyon hektar olan orman varlığımızın; aşağıdaki tabloda ayrıntısı belirtilen 20,8 milyon hektar (%96) ormanlık alanının kadastro yapılmış, kadastro tamamlanan 20,8 milyon hektarlık kısmın ise ancak % 82'sini tapuya tescili sağlanmıştır.

Tablo 1: Bölgeler İtibariyle Kadastro ve Tescil Tamamlanan Orman Alanları;

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	TÜRKİYE GENELİNDE ORMAN KADASTROSU VE 2/B UYGULAMASININ BÖLGELER VE YASALAR İTİBARIYLA DAĞILIMI												
	6353 SK'ya GÖRE OR. KAD.			3402 SK'ya GÖRE OR. KAD.			TESCİL				TOPLAN		
	KÖY SAYISI (Adet)	ORMAN (Ha.)	2/B (Ha.)	KÖY SAYISI (Adet)	ORMAN (Ha.)	2/B (Ha.)	KÖY SAYISI (Adet)	ALANI (Ha.)	KÖY SAYISI (Adet)	ALANI (Ha.)	KÖY SAYISI (Adet)	ORMAN (Ha.)	2/B (Ha.)
ADANA	208	190.988	12.775	272	493.119	4.434	336	622.662	208	12.178	480	684.099	17.210
ADAPAZARI	688	317.983	38.844	108	36.847	398	497	227.870	194	11.864	788	354.835	39.242
AMASYA	441	994.869	25.319	1.021	689.654	5.872	1.082	845.502	252	14.105	1.462	1.284.502	31.191
ANKARA	436	429.298	41.683	386	157.945	1.090	343	231.224	59	1.583	762	587.243	42.773
ANTALYA	587	1.037.481	42.025	78	166.127	63	486	722.833	243	16.543	658	1.197.688	42.083
ARTVİN	14	27.252	181	336	569.126	7	328	381.615	52	158	392	396.379	187
BALIKESİR	836	642.486	33.333	518	354.577	6.788	978	818.365	534	31.688	1.242	977.073	40.093
BOLU	504	481.169	18.688	203	218.891	418	446	482.794	202	10.432	707	628.088	19.026
BURSA	697	565.408	17.487	214	90.026	1.282	431	268.483	139	2.724	911	655.424	18.739
DEĞİRLİ	421	558.160	8.885	179	121.522	927	185	185.284	57	1.428	608	679.681	9.813
ELAZIĞ	56	42.912	5.922	993	899.631	2.970	964	911.888	107	4.923	1.049	942.543	8.892
ERZURUM	15	67.714	234	1.119	677.315	8	959	715.544	15	222	1.134	745.038	234
ESKİŞEHİR	245	325.144	14.146	294	282.891	3.888	294	341.110	176	12.522	539	527.239	18.034
GİRESUN	127	28.487	4.415	1.063	496.073	161	1.098	454.633	95	2.918	1.196	524.568	4.575
ISPARTA	311	651.884	11.685	88	135.711	1.158	291	544.115	141	4.475	391	787.595	12.853
İSTANBUL	559	581.329	38.398	92	82.472	1.225	198	215.688	188	6.936	642	663.381	39.629
İZMİR	429	474.688	17.688	505	335.912	1.764	679	474.338	219	7.108	928	818.618	19.452
KAHRAMANMARAŞ	338	487.196	11.174	225	234.438	1.756	194	287.397	79	4.208	563	701.638	12.929
KASTAMONU	321	603.166	7.056	1.871	671.717	793	1.295	1.182.978	182	2.344	1.292	1.274.832	7.848
KAYSERİ	53	84.639	8.382	982	693.443	552	766	699.841	122	7.951	955	778.082	8.853
KONYA	101	313.884	4.188	378	644.351	1.159	462	888.258	67	1.755	479	898.235	5.345
KÜTAHYA	251	288.069	7.857	248	394.371	1.069	342	464.388	87	6.161	471	683.448	8.184
MERSİN	351	576.746	21.488	154	250.254	3.459	361	458.938	184	9.957	535	827.038	24.887
MUĞLA	644	841.426	38.859	162	18.128	4.287	285	261.389	154	6.943	856	839.584	35.016
SANLIURFA	98	34.048	3.142	1.086	1.182.237	523	1.088	1.183.283	33	3.382	1.184	1.136.283	3.665
TRAZON	54	61.045	2.163	818	455.697	8	797	466.331	189	773	872	516.742	2.163
ZONGULDAK	226	268.651	5.678	696	332.525	728	896	542.752	152	3.243	922	628.536	6.398
TOPLAM	8.982	10.456.511	432.596	12.957	10.318.188	46.667	15.913	14.598.752	4.070	188.826	21.588	20.774.691	479.263

Kamu idaresi cevabında; “Ülkemizde özellikle orman kadastro ve genel kadastro faaliyetlerinin uyumlu bir şekilde yürütülemediği olması; gereksiz yere tespitte itirazla çok sayıda davaların açılmasına neden olmuştur. Sık sık mevzuat (1744, 2896, 3302) değişiklikleri de sorunların daha karmaşık hale gelmesine sebep olmuştur. Orman Genel Müdürlüğü (OGM) ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM), tapulama veya orman sınırlamalarına uyma konusunda çeşitli tamimler yayımlamış, hatta bu konuda karşılıklı protokoller yapılmışsa da sorunların önüne geçilememiştir.

Bu nedenle, 1987 yılında yürürlüğe giren 3402 sayılı Yasanın 4. Maddesi 2005 yılında 5304 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiş, ormanlık alanlarda genel kadastro ekiplerince

orman içinde veya bitişiğinde yapılacak tespitlerin aynı zamanda orman kadastrosu sayılması esası kabul edilmiştir.

Ayrıca 6495 sayılı Kanunla 3402 sayılı Kanuna Ek Madde eklenmiştir. (Ek: 12.7.2013-6495/31 Md.) Kadastrosu veya tapulaması tamamlanan çalışma alanlarında, orman kadastrosu ya da tahdidi yapılmamış ormanlar 3402 sayılı Kanunun 4. ve 39. maddelerinde yer alan esaslar çerçevesinde kadastroya tabi tutulur. Bu düzenleme ile orman kadastrosu yapılmayan 5.527 birimin kadastrosunun Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile birlikte yapılması imkânı getirilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; 1937 yılında başlatılmış olan orman kadastro çalışmalarının, 2014 yılı sonu itibariyle 21,7 milyon hektarlık orman varlığımızın halen %4'lük kısmının kadastrosunun tamamlanmadığı, kadastrosu tamamlananların alanın ise %18'inin tapuya tescilinin yapılmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 5:

Orman köylülerine gider karşılığı verilen OR-KÖY kredilerinin ödenmesinde, firmalara yaptırılan işlere ait faturaların ödeme evrakına eklenmemesi;

Orman köylülerinin kalkındırılması amacıyla, köylülerce firmalara yaptırılan projelere (Dış yalıtım ve PVC doğrama, Güneş enerjisi sistemi, Fenni arıcılık, süt sığırcılığı vb.) ilişkin harcamalar karşılığı Orman Genel Müdürlüğü tarafından düşük faizle kredi verilmektedir. Yapılan incelemede; Or-Köy kredilerine ait ödeme evrakına, sadece üç kişilik bir komisyon marifetiyle düzenlenen, keşif ve metrajlara dayanılarak yapılan işlerin neler olduğunu gösteren gerçekleştirme raporlarının eklendiği, diğer yandan mevzuatın gerekli gördüğü faturaların eklenmediği görülmüştür.

04 Kasım 2013 tarihli Orman Köylülerini Kalkındırılmasının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmeliğin 12 nci maddesine göre kredi desteği, makam onayında belirlenen esaslara göre fatura, müstahsil makbuzu, avans makbuzu gibi belgelere istinaden düzenlenecek gerçekleşme raporuna bağlı olarak ödenmekte olduğu, aynı şekilde Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı tarafından Ağustos 2012' de yayımlanan “Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin 6851 nolu Tamim” in “Harcamaya İlişkin İşlemler” başlıklı 6 ıncı bölümünde ise; İşletme Müdürlüğünün ödeme evrakına, ödemeye esas olacak nitelikteki; Teknik Rapor, Alım-satım işleri için fiş, fatura, gider pusulası, harcama pusulası, inşaat işi için keşif ve metraj cetvelini eklemesinin gerektiği anlatılmaktadır.

2014 yılına ait ülke genelinde toplam 114.270.386 TL kredi kullanılmıştır. Bunların 15.159.049 TL si sosyal nitelikli, 94.097.732 TL si ekonomik nitelikli ve 5.013.605 TL si Kooperatiflere kullanılan kredi niteliğindedir.

Yapılan denetimlerde sosyal nitelikteki kredilere ait ödeme emirlerinin tamamında, ekonomik nitelikteki kredilerin ise büyük bir kısmında ödeme emirlerinde faturanın bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüzce ödeme emirlerinde, ödemeyi kanıtlayıcı (fatura, fiş, harcama pusulası vb.) belgelerinin eklenmesi ve Sayıştay Başkanlığının diğer bulgularını içeren konular hakkında, 16.04.2015 tarih ve 44307894-360.02.99/794289 sayılı yazımız ile tüm orman bölge müdürlüklerine talimat verilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince de kabul edildiği üzere, orman köylülerine gider karşılığı verilen OR-KÖY kredilerinin ödenmesinde, firmalara yaptırılan işlere ait faturaların ödeme evrakına eklenmemesi suretiyle ilgili mevzuat hükümlerine uyulmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 6:

Orman köylülerine yaptırılması gereken işlerin ticari faaliyette bulunanlar ile orman köylüsü olmayan kimselere ihalesiz yaptırılması;

Orman Genel Müdürlüğünün muhtelif bölge müdürlüklerinde yapılan denetimlerde, orman köylüsüne yaptırılması gereken işlerin, ticari faaliyette bulunanlar ile orman köylüsü olmayan kimselere ihalesiz olarak yaptırıldığı görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanununun 40'inci maddesinin (değişik: 23/9/1983 - 2896/27 md.) birinci fıkrasında; Devlet ormanlarında ağaçlama, bakım, imar, yol yapımı, kesme, toplama, taşıma, imal gibi orman işleri; işyerinin ve işyerinde çalışacakların hangi mülki hudut ve orman teşkilatı hudutları içerisinde kaldığına bakılmaksızın, öncelikle işyerinde veya civarındaki orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine ve işyerindeki köylülere veya işyeri civarındaki orman işlerinde çalışan köylülere gördürüleceği hükme bağlanmıştır.

Yine aynı maddede, yapılacak işe yukarıda belirtilen kooperatiflerin ve köylülerin iş güçlerinin yeterli bulunmaması veya işe ehil olmamaları veya aşırı fiyat istemeleri veya işin dağıtımı veya yapılması ile ilgili konularda çözülmesi mümkün olmayan ihtilaflar çıkarmaları gibi hallerde, bu işler; işyerine civar olmayan orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine veya köylülere yaptırılabilmesi gibi taahhüt yolu ile de yaptırılabilmesi açıklanmıştır. Ancak bu işleri yapacak müteahhitlerden, işin mahiyet ve hacmine göre ormancı teknik eleman çalıştırmaları ile bu taahhüde gireceklerden mali yeterlilik belgesi istenmesi de şart koşulmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3'üncü maddesinin (değişik: 30/7/2003-4964/2 md.) (a) bendinde; Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman

Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımlarının istisna kapsamına girdiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanununun 3'üncü maddesinin (a) bendine 4964 sayılı Kanunun 2'nci maddesiyle yapılan değişikliğin gerekçesi; Orman köylülerinin başlıca geçim kaynağını oluşturan ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında yürütülen işlerin, o yerde bulunan orman köylülerine yaptırılması zorunluluğu bulunduğundan, ihale usullerinin uygulanması mümkün olmayan bu kapsamdaki işlerin istisna edilmesinin sağlanmasıdır. 6831 sayılı Orman Kanununun başta 40'ıncı maddesi olmak üzere ilgili hükümlerinde sözkonusu işlerin, öncelikle orman köyleri kalkındırma kooperatiflerine gördürülmesi zorunluluğu da bulunmaktadır.

6831 sayılı Orman Kanununun 1983 yılında çıkarılan 2896 sayılı yasayla değiştirilen 34'üncü maddesine göre “mülki hudutları içinde devlet ormanı” bulunan köyler çeşitli uygulamalarda ayrıcalıklı haklar tanınan “orman köyleri” olarak tanımlanmıştır. *Orman Köylüleri Kalkınma Hizmetlerine İlişkin Esas ve Usuller*'in tanımlar başlıklı 4'üncü maddesine göre; “Orman Köylüsü”, orman köyü nüfusuna kayıtlı olup, sürekli olarak bu köylerde oturan halkı ifade etmektedir.

Uygulamada, işletme sahibinin köy nüfusuna kayıtlı olduğu durumlarda sözkonusu işletmeye Orman Kanununun 40'ıncı maddesine göre iş verilmek suretiyle, ihalesiz iş yaptırılmaktadır. Oysa, Orman Kanununun 40'ıncı maddesi kapsamındaki işlerin bireysel olarak orman köylüsü dışındaki kişilere verilmesi halinde, bu işlerin 4734 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde öngörülen usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ticari işletmeler dışında, bakım, imal, kesme, sürütme, nakliye ve istif işlerinde orman köylüsü olmayan kimselere de ihalesiz iş yaptırıldığı görülmüştür.

6831 sayılı Orman Kanununda düzenlenen hükümlerin amacı, orman köylüsüne destek olmaktır. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanunun 3/a maddesi kapsamında değerlendirilerek, ihalesiz iş verilmesi gerek 6831 sayılı Kanunun, gerekse de 4734 sayılı Kanunun amacına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Orman Genel Müdürlüğünce yapılan ağaçlandırma, erozyon kontrol, rehabilitasyon, üretim ve silvikültür faaliyetleri 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 40. Maddesinin birinci fıkrasında ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3. Maddesinin (a) bendinde belirtilen esaslara göre yaptırılmaktadır.*

Genel Müdürlüğümüz faaliyetlerinden ağaçlandırma, erozyon kontrolü, rehabilitasyon ve silvikültür çalışmalarına ait hizmet alımları 6831 Sayılı Orman Kanununun 40. Maddesinde “Devlet ormanlarında ağaçlama, bakım, imar, yol yapımı, kesme, toplama, taşıma, imal gibi orman işleri; iş yerinin ve iş yerinde çalışacakların hangi mülki hudut ve orman teşkilatı hudutları içerisinde kaldığına bakılmaksızın, öncelikle iş yerinde veya civarındaki orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine ve işyerindeki köylülere veya iş yeri

civarındaki orman işlerinde çalışan köylülere, iş yerine olan mesafeleri ile iş güçleri dikkate alınarak gördürülür “ hükmü gereğince, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3/a istisna maddesi kapsamında ihalesiz olarak köylülere veya tarımsal kalkınma kooperatiflerine yaptırılmaktadır.

İşyeri ve civarında bulunan kooperatif veya köylülerin iş güçlerinin yeterli olmaması veya işe ehil olmamaları veya aşırı fiyat istemeleri veya işin dağıtımı veya yapılması ile ilgili konularda çözülmesi mümkün olmayan ihtilaflar çıkarmaları durumunda, söz konusu işler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18’inci maddesinde belirtilen usullerle ihale edilerek gerçekleştirilmektedir.

Konu ile ilgili olarak Bakanlık makamının 17.01.2014 tarih ve 107226 sayılı emirleri ile yapılacak hizmet alımlarının taahhüt yolu ile yaptırılması talimatlanmış ve Ağaçlandırma Dairesi Başkanlığınca 27 Orman Bölge Müdürlüğüne yazılmıştır.

Genel Müdürlüğümüz çalışmaları için yapılan hizmet alımlarında yukarıda açıklanan uygulamalar dışında bir uygulamamız söz konusu değildir. **EK: 15"** denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında bulguda belirtilen uygulamanın olmadığı belirtilmekte ise de, 2014 yılında, İstanbul ve İzmir Bölge Müdürlüklerinde, örnekleme yoluyla yapılan incelemelerde, Kırklareli Orman İşletme Müdürlüğünde İ.A., İzmir Orman İşletme Müdürlüğünde F.K., B.K. adına düzenlenen faturalar ticari faaliyette bulunanlara iş yaptırıldığını göstermektedir. Ayrıca. Çatalca Orman İşletme Müdürlüğünde G.U., E.U. yapılan ödemelerden de orman köylüsü olmayanlara iş yaptırıldığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, orman köylülerine yaptırılması gereken işlerin, 6831 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanuna uygun olarak yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7:

Mevcut yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden dolayı, orman sınırlarına yakın kırsal alanlarda çıkan yangınlara Genel Müdürlüğün müdahale etmesi sonucu hukuki sorunlarla karşılaşılması;

Gerek 6831 sayılı Orman Kanununda gerek ilgili yönetmeliklerde, orman alanlarına yakın kırsal alanda çıkan yangınlara Genel Müdürlüğün müdahale etme konusunda yetkisi olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer taraftan, belirtilen kırsal alanlara müdahale edilmemesi durumunda yangının büyümemesi ve ormanlık alana sirayet etmemesi ve daha büyük felaketlerle karşılaşılmasında için haklı olarak Genel Müdürlük belirtilen alanlarda çıkan yangınlara müdahale etmektedir. Bu konuda yasal düzenleme olmadığından, hem kırsal alanda çıkan yangınlara müdahalede çeşitli tereddütler yaşanmakta, hem yapılan bu müdahaleler sırasında zarar gören vatandaşlarla hukuki sorunlar yaşanmasına ve çeşitli masraf ve tazminatlarla karşılaşmaktadır.

Anayasa'nın "IV. Ormanlar ve Orman Köylüsü -A.Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi" başlıklı 169 uncu maddesinde; Devletin, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları çıkaracağı ve tedbirleri alacağı, bütün ormanların gözetiminin Devlete ait olduğu, ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemeyeceği ifade edilmektedir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun "II.Orman Yangınlarının Söndürülmesi" başlıklı 68 inci maddesinde; ormanların içinde veya yakınında ateş ve yangın belirtisi görenler bunu derhal orman idaresine veya en yakın muhtarlığa, jandarma dairelerine veya mülkiye amirlerine haber vermeye mecbur olduğu, yangın ihbarında Devlete ait her türlü askeri ve mülki haberleşme vasıtalarından derhal ve parasız olarak faydalanılacağı, ifade edilmektedir.

Kanunun 68 inci maddesine istinaden ormanların yakınında ortaya çıkan yangın belirtilerine müdahale edip söndüren orman idaresi ekipleri, fiilen ormanlık alan dışındaki yangınlara da müdahale edip söndürmektedir. Mevzuatta orman idaresin doğrudan verilen bir görevi olmamasına rağmen, orman sınırları dışındaki yangınların ormana sıçrama riski olması sebebiyle bu yangınlar orman idaresi tarafından söndürülmektedir.

Orman sınırlarına bitişik olan tarım arazisinde muhtemel bir yangın çıkması halinde bunun ormana sıçrama olasılığı yüksek olmaktadır. Bu sebeple Orman idaresince bu gibi durumlara müdahale edilmektedir.

Müdahale edilen orman yangınlarının yaklaşık % 10'luk bir kısmını oluşturan kırsal alanda çıkan yangınlara müdahale konusunda yasal olarak Genel Müdürlüğün yetkilendirilmesi ve bu yetkinin hangi koşullarda nasıl uygulanacağı hususlarında düzenleme olmaması nedeniyle, uygulamada çeşitli sorunların yaşanmasına yol açmaktadır.

Bu sebeple Orman idaresinin, orman yangınlarını önlemek ve çıkan yangınları söndürmek amacıyla her türlü tedbiri alabilmesi amacıyla, orman sayılan alanların dışındaki, ormana sirayet etme riski bulunan kırsal alan yangınlarının söndürülmesi hususunda Genel Müdürlüğün yetkilendirilmesi ve nasıl uygulanacağı konusunun da yönetmelikte düzenleme yetkisi verilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Orman yangınları ile mücadele yaparken özellikle ormana yakın köylerde çıkan ziraat yangınlarından ormana sirayet etme durumunda olan yangınlara teşkilatımızca müdahale edilmektedir.

Gerek Anayasanın 169 uncu maddesindeki "Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır" ibaresi, gerekse 6831 Sayılı Orman Kanununun 68, 76 ve 110 maddeleri gereği, Madde 76 (4114 Sayılı kanunla değişik) d- ormanlara dört kilometre mesafede veya bu kanunun 31 inci ve 32 inci maddeleri kapsamına giren köyler hudutları içinde anız veya benzeri bitki örtüsünün yakılması yasaktır.

Ormanları yangından korumak için kırsal yangınlara müdahale etmekteyiz. İller Kanunu gereği İl Valilerimizin diğer kırsal yangınlara talebi gücümüz ve hava şartlarına göre yardım edilmektedir. Mevzuat düzenlemesi çalışmaları yapılacaktır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, ormanlara sıçrama riski yüksek olduğundan kırsal alanlarda çıkan yangınlara Genel Müdürlükçe müdahale edilmektedir. Ancak, mevcut yasal düzenlemelere göre müdahale edilen bu alanlar Kurumun görev alanı kapsamında bulunmamaktadır. Bu sebeple, orman sınırlarına yakın kırsal alanlarda çıkan yangınlara zorunlu olarak müdahale edilmesi sonucu hukuki sorunlarla karşılaşılması, açılan çok sayıda davalarla meşgul olunmaması, açılan davalar sonucu çeşitli tazminatlarla karşılaşılması için yetki boşluğunun giderilerek, konuyla ilgili mevzuat düzenlemesi yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8:

Genel Müdürlük ve bölge müdürlüklerinin tamamında işçi ve memur çalışanlara 6245 sayılı Harcırah Kanununa aykırı olarak seyyar görev tazminatı yada arazi tazminatı yerine geçici görev yolluğu verilmesi;

OGM 2014 yılı denetimlerinde 01.01.2013-21.12.2014 tarihlerini kapsayan, Öz Orman İş Sendikası ile kurum adına TÜHİS arasında akdedilen 4. Dönem İşletme Toplu İş Sözleşmesi hükümleri (34. madde) ile memur ve işçi çalışanlara ilişkin harcırah ödeme kayıtlarının incelenmesi sonucunda, bölge müdürlüğü sınırları içinde arazi çalışmalarında bulunan personele arazi tazminatı yerine geçici görev gündeliği ödendiği görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanununun “Fiilen arazi üzerinde çalışanların harcırahı” başlıklı 50 nci maddesi;

“Aşağıdaki bentlerde gösterilen memur ve hizmetlilere asıl görevlerinin bulunduğu il (Bölge kuruluşuna dahil bulunanlarda bölge) sınırları içinde her türlü arazi üzerinde fiilen çalıştıkları günler için harcırah gündeliği yerine kadro derece ve görevlerinin özelliklerine göre, bütçe kanunlarında belirlenecek miktarlarda gündelik tazminat olarak ödenir. Asıl görevlerinin bulunduğu il veya bölge dışında görevlendirilmeleri halinde ise bu tazminat yerine genel hükümlere göre gündelik ödenir.”

Aynı Kanunun, “Seyyar olarak vazife gören memur ve hizmetliler” başlıklı 49 uncu maddesi;

“Asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi (.... , bölge şeklinde çalışan birimlerde bölge sınırı) içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere gündelik ve yol masrafı ödenmez.

Bunlardan, fiilen gezici görev yaptıkları günler için almakta oldukları aylık/kadro derecelerine göre müstehak oldukları yurtiçi gündeliklerinin üçte biri günlük tazminat olarak verilir.

Takip memuru, ..., orman muhafaza memuru, koruyucu, koruma memuru,memur ve hizmetlilerin yol masrafları mutad taşıt araçlarına fiilen ödedikleri miktarlar üzerinden karşılanır.”

Yukarıda belirtilen hükümler gereğince, seyyar olarak görevlendirilen memur ve işçi personel ile bölge içinde görevlendirilen işçi ya da memur personele geçici görev yolluğu yerine, arazide çalıştıkları günler için arazi tazminatı ya da seyyar görev tazminatı ödenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüklerinin tamamında İşçi ve memur personelin 6245 sayılı Harcırah Kanununa aykırı olarak Seyyar Görev Tazminatı ya da Arazi Tazminatı yerine Geçici Görev Yolluğu verilmesi hususunda, bilindiği üzere, 4. Dönem Toplu İş Sözleşmesi'nin 34. Maddesinin (a) fıkrasında “6245 Sayılı Harcırah Kanununun 2562 sayılı kanunla değişik 49. Maddesi gereğince her yıl Genel Müdürlüğümüzce Maliye Bakanlığına vize ettirilen cetvellere dayanılarak il sınırı içinde fiilen gezici arazi işçiliğinde çalışanlara vize edilen adam/gün sayılarını aşmamak kaydıyla il sınırı içinde arazide çalıştıkları fiili günlerin karşılığı seyyar görev tazminatı ödenecektir. Bu toplu iş sözleşmesi ile Bölge hudutları içerisinde seyyar görev tazminatı verilmekte iken, bu değişiklik ile birlikte il sınırları içerisinde seyyar görev tazminatı verilecek, il sınırları dışında olup bölge sınırları içerisinde ya da başka bölgelere görevlendirmelerde geçici görev yolluğu ödenecektir.” hükmü bulunmaktadır.*

Bu kapsamda, rutin olarak her Mali yılın ocak ayı içerisinde Genel Müdürlüğümüz tarafından Seyyar Görev Tazminatı ile ilgili işçi personelden mezkûr tazminata haiz olan kadrolar ve adam/gün sayıları Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce vize edilmesi sağlanarak 27 Orman Bölge Müdürlüğüne ve 12 Ormancılık ve Araştırma Enstitü Müdürlüğüne Seyyar Görev Tazminatı Uygulamasına İlişkin Açıklamalar ve tablolar her yıl eksiksiz olarak gönderilerek bu hususta ilgili birim amirlerince titizlikle kontrol edilmesi talimatlanmaktadır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında mevcut uygulamanın 4.Dönem TİS'e dayandırıldığı belirtilmekte ise de, 6356 sayılı “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu” 33. maddesi 5. fıkrasının *“Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez.”* hükmü gereğince TİS'lerde 6245 sayılı Harcırah Kanununun 49 ve 50. maddelerine aykırı hükümlere yer verilmesinin mümkün olmadığı, bu itibarla yapılan uygulamanın mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 9:

Genel Müdürlük mülkiyetinde ve/veya kullanımında olan taşınmazlara ait hesaplardaki kayıtların dayanağını gösteren ayrıntılı taşınmaz liste ve envanterinin bulunmaması;

OGM'ye ait taşınmazlar 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre bir kamu kaynağı statüsünde olduğundan, bu taşınmazların kayıtlarının ve kontrol sisteminin doğru ve düzgün şekilde tutulup işlenmesi, kurumun hesap verme sorumluluğunun gereğidir.

Taşınmaz malların yönetimi 5018 sayılı Kanununun 44, 45, 47 ve 60 ıncı maddelerinde düzenlenmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere 5018 sayılı Kanununun 44 üncü maddesine istinaden “*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik*” Maliye Bakanlığınca hazırlanmış 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiştir

Sözkonusu Yönetmelik taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemiştir.

Yönetmeliğin 7 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimleri, taşınmazların tapu kütüğüne kayıtlı olup olmamasına göre yönetmelik ekinde belirtilen formları düzenleyip taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderirler. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5 inci maddesinde; “(1) *Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. (2) Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar...*” denilmektedir.

Sözkonusu Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personel,

a) Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla,

b) Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla,

c) Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1’deki kayıt planına göre oluşturulan formları, mali yılı takip eden ay sonuna kadar mali hizmetler birimine göndermekle yükümlüdür.

Anılan yönetmeliğin “Dosyalama” başlıklı 9 uncu maddesinde ise, Kamu idarelerince bu Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan ve aşağıdaki belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği, dosyada Taşınmaza

ilişkin yazışmaların ve satın almada satış sözleşmesi ile tapu senedinin, yer alacağı belirtilmiştir.

Taşınmaz edinimi ve kaydı hususunda yukarıya alınan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvel uyarınca özel bütçeli ve ayrı tüzel kişiliğe sahip bir idare olarak OGM'nin edindiği taşınmazlar kendi tüzel kişiliği adına tescil olunur. OGM, taşınmazlarını miktar olarak takip edebilmek amacıyla giriş ve çıkış kayıtlarını tutmak ve cetvellere kaydetmek zorundadır. Kurumun taşınmaz envanterini tutmak ve taşınmazlarla ilgili yönetim ve denetim görevini yapmakla sorumlu birim, İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığıdır. Bu bağlamda; OGM'ye ait taşınmaz malların envanterinin yapılması, sicil kayıtlarının tutulmasını sağlamak, taşınmaz malların alım, satım, tahsis işlemlerini yapmak, arsa ve arazilerin imar, ifraz ve tahsis işlemlerini yapmak, yaptırmak, taşınmaz mallarla ilgili tapu ve çaplı tasarruf vesikası gibi kıymetli evrakı özel kasalarda muhafaza etmek, OGM mülkiyetinde bulunan ihtiyaç fazlası arazi ve arsaların satış ve kiralama çalışmaları ile Genel Müdürlüğe ait kullanılmayan bina ve tesislerin ekonomiye kazandırılması amacıyla kiralama işlemlerini yapmak, ekonomik ömrünü doldurmuş ve kullanılmasında fayda umulmayan veya tabii afetler sonucu hasar görmüş ve tamiri mümkün görülmeyen bina ve tesislerin terkin işlemlerini yapmak, görevleri bu daireye verilmiştir. Söz konusu Daire Başkanlığı, OGM'nin taşınmazlarına ilişkin olarak yukarıda bahsi geçen yönetmelik eki formları doldurup Mali Hizmetler Birimine gönderecektir. 5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesi ve ilgili yönetmeliğin 7 nci maddesi uyarınca, Malî Hizmetler Birimi kendisine gelen bu formların icmal cetvellerini düzenleyecektir

Ancak, yapılan incelemede OGM'nin, yıl sonunda kamu hesapları içinde beyan edilen taşınmazlara ilişkin kayıtlarının eksik olduğu, konsolide olmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından, mülkiyeti OGM'ye ait arazi ve arsalarla ilişkin envanter çalışmalarının 1998 yılında başlatılarak, arazi ve arsalarla ilgili tüm değişimlerin kayıt altında ve bilgisayar ortamında bulunduğu, bina ve tesislere ilişkin rakamlardaki tutarsızlıkların inşaa edilmek suretiyle veya izin irtifaktan dönerek OGM sabit kıymetlerine giren, ömrünü doldurması ile terkin edilen, satılan veya diğer kamu kurumlarına devredilen bina ve tesislerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

OGM'nin taşınmaz kayıtlarını 5018 sayılı Kanunun temel ilke ve prensiplerine uygun ve doğru bir şekilde yapmadığı anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanunun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde; *"Bu Kanunun amacı, ...kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."* denilmektedir. OGM'ye ait taşınmazların, kayıtlarının ve kontrol sisteminin doğru ve düzgün şekilde tutulup işlemesi, kurumun sorumluluğu kapsamındadır, Bu nedenle, taşınmaz hesapları standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak tam ve eksiksiz oluşturulmalıdır.

1) Taşınmazların mali yönetiminin ve kontrolünün sağlanmasına dönük sistemin kurulması için, öncelikli olarak Bölge Müdürlüklerinin, 250-251-252 hesap kodlarında takip etmek zorunda oldukları taşınmazlara ait kayıtlarını tam ve doğru hale getirmeleri uygun olacaktır.

2) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının, kurumun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemesi, taşınmaz envanterini bölgeler itibariyle güncellemesi, taşınmazlarla ilgili olarak iç kontrol sistemini kurması, standartları uygulaması ve geliştirmesi, harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarının taşınmazlarla ilgili bölümlerini teyit ettikten sonra idarenin faaliyet raporunu hazırlaması, kurumun taşınmaz sisteminin kurulması açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca ortak bir uygulama ve değerlendirmeyi sağlayabilmek amacıyla kurum genelinde “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ekindeki kodların ifade ettiği taşınmaz isimlerinin kullanılması uygun olacaktır.

3) Tüm bölgeleri içerecek doğru ve tam veri girişini sağlayacak bir bileşim sisteminin kurularak etkin bir takip mekanizmasının yürütülmesinin önemli olduğu; bu bağlamda Bölge Müdürlükleri ile işletmelerin envanter kayıtlarını 6 ayda bir güncellemelerinin ve merkezde İnşaat ve İkmal Dairesinin taşınmazlar konusunda yeniden yapılanmasının taşınmaz sisteminin kurulması, takibi ve kayıtların yenilenmesi açısından destekleyici olabileceği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Orman Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazların envanterini yapmak, sicil kayıtlarının tutulmasını sağlamak, taşınmaz malların alım, satım, tahsis işlemlerini yapmak, yaptırmak, taşınmaz mallarla ilgili tapu ve çaplı tasarruf sertifikası gibi kıymetli evrakı özel kasalarda muhafaza etmek, Genel Müdürlük mülkiyetinde bulunan ihtiyaç fazlası arazi ve arsaların satış ve kiralama çalışmaları ile Genel Müdürlüğe ait kullanılmayan bina ve tesislerin ekonomiye kazandırılması amacıyla kiralama işlemlerini yapmak, ekonomik ömrünü doldurmuş, kullanılmasında fayda umulmayan veya tabii afetler sonucu hasar görmüş veya tamiri mümkün görülmeyen bina ve tesislerin terkin işlemlerini yapmak İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığının görevleri arasındadır. Mülkiyeti Genel Müdürlüğümüze ait arazi ve arsalarla ilişkin envanter çalışması 1998 yılında başlatılmıştır. Arazi ve arsalarla ilgili tüm değişimler kayıt altında ve bilgisayar ortamında bulunmaktadır. Bina ve tesislere ilişkin tutarsızlıklar, inşaat edilmek suretiyle veya izin irtifaktan dönerek OGM sabit kıymetlerine giren, ömrünü doldurması ile terkin edilen, satılan veya diğer kamu kurumlarına devredilen bina ve tesislerden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda Genel Müdürlüğümüz özel mülkiyetindeki arazi ve arsalarla ait envanter çalışmasının daha sağlıklı yürütülebilmesi için;*

Genel Müdürlüğümüze bağlı tüm Bölge Müdürlüklerinde "taşınmaz kayıt ve kontrol yetkilisi" görevlendirilmiş olup; İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığının taşınmaz kayıt ve kontrol sorumlusuyla irtibat halindedir.

"Orman Genel Müdürlüğü Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik" hazırlanmış ve 02.05.2015 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Genel Müdürlüğümüz özel mülkiyetindeki taşınmazların mülkiyet bilgileri "Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi" (TAKBİS) ile bilgisayar ortamına aktarılmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, arazi ve arsalarla ilgili tüm değişimlerin bilgisayar ortamında kayıt altında olduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda, bina ve tesislere ilişkin tutarsızlıkların, inşaat edilmek suretiyle veya izin irtifaktan dönerek OGM sabit kıymetlerine giren, ömrünü doldurması ile terkin edilen, satılan veya diğer kamu kurumlarına devredilen bina ve tesislerden kaynaklandığı açıklanmıştır. Genel Müdürlüğün özel mülkiyetindeki arazi ve arsalarla ait envanter çalışmasının daha sağlıklı yürütülebilmesi için tüm Bölge Müdürlüklerinde "taşınmaz kayıt ve kontrol yetkilisi" görevlendirildiği; "Orman Genel Müdürlüğü Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik" hazırlanarak, 02.05.2015 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği; Genel Müdürlük özel mülkiyetindeki taşınmazların mülkiyet bilgilerinin "Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi" (TAKBİS) ile bilgisayar ortamına aktarıldığı bilgisi verilmiştir.

Bununla birlikte, taşınmaz envanterinde yıllar içinde değişim olmaması kayıtların sağlıklı olmadığını göstermektedir. Örneğin; İstanbul Bölge Müdürlüğü 30.01.2013 tarihli Bina ve Tesisler Cetveli Üniversite/Askeri Bina ve Tesisleri toplamı 171.099.155,- TL olup, 02.04.2015 tarihli aynı cetvelde İzin İrtifaktan Dönen Binalar yine 171.099.155,-TL olarak gözükmektedir. Verilen cevapta ise, tutarsızlıkların izin irtifaktan dönerek satılan veya devredilen bina ve tesislerden kaynaklandığı ileri sürülmüştür.

Bu itibarla, kurumun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin icmal cetvelleri ve taşınmaz envanterinin bölgeler itibariyle güncellenmesi, taşınmazların mali yönetiminin ve kontrolünün sağlanması için taşınmaz hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak tam ve eksiksiz oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10:

İzin ve irtifak işlemleri yönetiminde karşılaşılan mevzuata aykırı uygulamalar;

İzin ve irtifak gelirleri Genel Müdürlüğünö nemli kalemlerinden birisini oluşturmaktadır. Orman Genel Müdürlüğünce 6831 sayılı Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci maddeleri gereğince ormanlık alanlarda bedeli mukabilinde izinler verilmektedir. Söz konusu izinlerin verilmesi ve devam eden yıllara ait bedellerinin takibi, tahsili ve kontrolü önem taşımaktadır .

6831 sayılı Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci maddeleri kapsamında verilen izinler;

2014 yılı içinde 165 adet 42.406.952 m2 ön izin, 6182 adet 364.320.493 m2 kesin izin olmak üzere toplam 6.347 adet 406.727.445 m2 sahaya izin verilmiştir. 2014 yılında verilen izinler de dahil olmak üzere toplam 73.790 adet 5.288.088.808 m2 sahaya izin verilmiştir.

Bölge müdürlüklerinde yapılan denetimler ve Genel Müdürlüğün iç denetim raporları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda, sayıca çok fazla ve geniş bir alana yayılı olması gibi durumlarında etkisiyle izin irtifak iş ve işlemlerinin uygulamasının önemli riskler taşıdığı ve aşağıda belirtilen mevzuata aykırılıklar olduğu değerlendirilmiştir.

1) İzin bedellerinin takip ve tahsilinde yaşanan mevzuata aykırı uygulamalar;

Bölge müdürlüklerinde işletme müdürlükleri ile özel bütçe muhasebe birimi arasında izin ve irtifaklarla ilgili aylık tahsil edilmesi gereken tutarlar ile tahsil edilen bedellerin karşılaştırılarak mutabakatlarının sağlanmadığı görülmüştür. Bu nedenle tahsil edilmesi gerektiği halde tahsil edilemeyen izin bedelleri bulunmakta ve izin bedellerinin takibinde doğru verilere ulaşılamamaktadır.

2) Yetki ve sorumlulukların mevzuatta açıkça belirlenmemesi;

Yetki ve sorumluluk belirsizliği nedeniyle, 16 ıncı madde izin bedellerinin hesap edilmesi, takip, tahsil ve kontrol edilmesinde İşletme ve Bölge Müdürlüklerinde farklı uygulamalar bulunmaktadır.

Bazı İşletme Müdürlüklerinde, takip eden yıl izin bedelleri İşletme Müdürlüğü tarafından görevlendirilen bir orman mühendisi, memur veya işçi tarafından hesaplanarak, tebligat ve tahsilatlar bu görevliler tarafından yapılmakta; bazı İşletme Müdürlüklerinde takip eden yıl izin bedelleri İşletme Şefliklerince hesaplanarak, takip edilmekte, bazı yerlerde ise takip eden yıl izin bedellerine ait hesaplamalar Özel Bütçe Muhasebe Yetkilisi tarafından yapılmakta, bazı yerlerde ise bedeller Bölge Müdürlüğü İzin İrtifak Şube Müdürlüğüne takip edilerek, tebligat için İşletme Müdürlüklerine bildirilmektedir.

İzin bedellerinin hesap edilmesi, takip, tahsil ve kontrol edilmesinde uygulama birliğinin sağlanması ve etkin bir yönetim oluşturulabilmesi için yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesine ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

3) Orman Kanunu 16 ncı maddesi kapsamındaki madencilik faaliyetleri ile ilgili değerlendirmeler;

Maden izinleri, 6831 sayılı Orman Kanunu, 3213 Sayılı Maden Kanunu, “Orman Kanununun 16 ıncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği”, “Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik”, “Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği” ve “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği” hükümlerine tabidir.

a) Maden işletme izni belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin belgesi olmadan saha teslimleri yapılması;

Orman Kanununun 16 ıncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğine göre saha tesliminde alınması gereken maden işletme izni belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin

belgesinin alınmaması veya eksik alınmasının, Genel Müdürlüğün gelir ve varlıklarında eksikliklere sebep olduğu tespit edilmiştir.

Maden işletme sahaları ile ilgili olarak, Enerji Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü (MİGEM) tarafından İşletme İzni düzenlenmeden önce saha teslimi yapıldığı tespit edilmiştir.

Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında “İzne konu alanı kapsayan onaylı işletme izin belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin belgesinin orman idaresine verilmesinden sonra izin alanının köşe noktalarına zeminden bir metre yükseklikte koordinat değerleri belirli sabit işaretler tesis ettirilerek saha teslimi yapılır. Tebligat tarihinden itibaren bir ay içerisinde teminat, bedeller ve onaylı taahhüt senedi verilmediği takdirde ikaz yapılmaksızın verilen izin iptal edilir. İptal işlemi ilgiliye bildirilir.” hükmü bulunmaktadır.

Uygulamada ise tebligat tarihinden itibaren bir ay içerisinde teminat, bedeller ve onaylı taahhüt senedi alındıktan sonra bazı izinlerle ilgili olarak onaylı işletme izin belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin belgesi alınmadan saha teslimi yapılmaktadır.

Maden Kanununun 24 üncü, Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliğinin 23 üncü maddeleri gereğince, ruhsatlı ancak İşletme İzni olmadan yapılan üretim faaliyetlerinin kanunen durdurulması gerektiği, üretim faaliyeti sırasında belirtilen Kanunu ve Yönetmelik hükümlerine aykırı faaliyetlerin Orman Genel Müdürlüğünce MİGEM’e bildirilmesi gerekmektedir.

Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrası gereğince, onaylı işletme izin belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin belgesi alınmadan saha teslimi yapılmaması gerekir.

b) Bazı şirketlerin muhtelif yıllara ait ek Devlet haklarını ödememeleri;

Maden Kanunu’nun 14 üncü maddesi ve Orman Kanunu’nun 16 ncı Maddesi Uygulama Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde ek Devlet hakkı ve diğer bedeller tahsil edilmektedir.

Orman İşletme Müdürlüğünce düzenlenen tahsilat cetvellerine göre, bazı şirketlerin muhtelif yıllara ait ek Devlet haklarını ödemedikleri, bazı şirketlerin Özel Bütçe hesabına para yatırdıkları ancak bunlara ait satış bilgi formlarına ulaşamadığı tespit edilmiştir.

Kanunda belirtilen Devlet haklarının tahsili ve takibi konusunda etkin bir sistemin bulunmadığı, İşletme Müdürlüklerince satış bilgi formlarının birer örneğinin madencilerden istenmediği, ayrıca İşletme Müdürlükleri ile Özel Bütçe Muhasebe Birimi arasında aylık tahsil edilmesi gereken ve tahsil edilen bedellerin karşılaştırılarak mutabakatların sağlanmadığı görülmüştür.

c) Saha aşımalarının olması; izinsiz ve proje harici tesis yapılmasına rağmen zabıt tutulmaması;

İç denetim raporları üzerindeki incelemelerde, sahada yapılan kontrollerde izinsiz ve proje harici tesis yapıldığı belirtilmiş olduğu halde, bu izinsiz ve proje harici tesisler ile ilgili herhangi bir suç zabtı tutulmadığı tespit edilmiştir.

Taahhüt Senetlerinde, “İzin sahası içerisinde veya dışında orman idaresinden izin almadan tesis ve altyapı tesisi kurulamaz. Amaç dışında kullanılamaz ve izin sahibi izin aldığı alan içerisinde, vaziyet planında yer almayan ilave tesis veya altyapı tesisleri için Orman İdaresinden izin almak zorundadır. İzin sahasındaki izinsiz yapılaşmalar hakkında 6831 sayılı 1 Orman Kanunu hükümleri uygulanacaktır”. Hükümleri yer almaktadır. İzinsiz yapılan her türlü faaliyet için yasal işlemlerin yapılması gerekir.

d) İzin süresi bittiği halde kullanıma devam edilen yerlerin bulunması;

Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin “İptal işlemleri” başlıklı 15 inci maddesinde; “(1) Bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat veya hammadde üretim izin belgesine dayalı olarak verilen maden arama, maden işletme, maden tesis ve altyapı tesis izinleri; ... (c) İzin süresi son günü mesai bitimine kadar temdit edilmiş ruhsat ya da ruhsat hukukunun yürürlükte olduğuna dair belge ile birlikte ilgili bölge müdürlüğüne iznin yenilenmesi talebinde bulunulmaması, halinde ..Bakanlıkça iptal edilir. İptal işlemi ilgiliye bildirilir” hükmü bulunmasına rağmen, temdit edilmiş ruhsatı sunmayan işletmelere verilen izinlerin iptal edilmediği görülmüştür. İzin iptali yapıp sahanın teslim alınması gerekirken bu işlem yapılmadığından, sahada izinsiz madencilik faaliyetleri devam etmektedir.

e) Maden izini verilen alanlarda yeteri kadar rehabilitasyon işlemleri yapılmaması;

Ormanlarda madencilik faaliyetleri esnasında açılan maden ve taş ocağı alanları ile çukurlarının doldurulması, düzenlenmesi ve ağaçlandırılması (rehabilitasyon) çalışmaları ormanların korunması büyük bir önem taşımaktadır. Özellikle dolgu malzemesi olarak hafriyat, inşaat ve yıkıntı atıklarının orman alanlarına dökülmesi orman varlığına büyük zarar verebilmektedir.

Genel Müdürlüğün verilerine göre, madencilik faaliyetleri sonucunda, bugüne kadar yapılan rehabilitasyon çalışmalarında bozulan ormanlık alanların %36’sının rehabilite edilemeyecek durumda olduğu anlaşılmıştır.

Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin 17 nci maddesi hükümleri gereğince, iznin bittiği tarihte rehabilite faaliyetlerinin de bitmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

f) ÇED raporlarında biyolojik çeşitliliğe yer verilmemesi;

ÇED Yönetmeliğine tabi projeler için “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararı alınmadıkça projelere teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanamaz.

Ormanlık alanlarda madenlerin işletilmesi, zenginleştirme tesisleri, kırma-eleme-yıkama ve öğütme tesislerinin kurulması sürecinde ÇED Olumlu Belgesi veya ÇED Gerekli Değildir Belgesinin ruhsat sahiplerince alınması gerekmektedir.

Bir bütün olarak biyolojik çeşitlilikle birlikte ormanların daha etkin korunabilmesi için ÇED raporlarında biyolojik çeşitliliğe ilişkin değerlendirmelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

“Başkanlığınız 2014 yılı Denetim Raporunun Bulgu 5/a maddesine verdiğimiz cevabi yazımızda da bahsedildiği üzere; Genel Müdürlüğümüzce Bölge Müdürlüklerine bağlı İşletme Müdürlüklerince Orman Kanununun 16, 17/3 ve 18 inci maddeleri gereğince ormanlık alanlarda bedeli mukabilinde verilen izinlerden kaynaklanan alacakların takibi, tahsili ve kontrolü amacıyla uygulayıcı özel bütçe muhasebe birimleri ve diğer ilgililerce yapılması gereken iş ve işlemler çeşitli talimatlar ve eğitimlerle anlatılmış olup; buğüne kadar uygulamanın sağlıklı yürütülememesi sebeplerinin ve yaşanan sıkıntıların giderilmesi amacıyla mevzuatta yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. Genel Müdürlüğümüzce uygulamanın yönlendirilmesi ve bahsedilen eksikliklerin giderilmesi amacıyla 27.04.2015 tarih ve 861318 sayılı talimat yazılmıştır. Ek: 1

Gelecek dönemlerde mevcut mevzuat düzenlemelerinin ve verilen talimatların yerine getirilmesini sağlamak amacıyla denetimlerle takibi yapılacaktır. Ayrıca sistemsal olarak eksikliklerin teknik desteklerle güçlendirilmesi sağlanacaktır.

8.3 Orman Kanunu 16 ncı maddesi kapsamındaki madencilik faaliyetleri ile ilgili değerlendirmeler;

a) Maden işletme izin belgesi veya arama döneminde üretim ve satış izin belgesi olmadan saha teslimleri yapılması;

c) Saha aşımalarının olması; izinsiz ve proje harici tesis yapılmasına rağmen zabıt tutulmaması;

d) İzin süresi bittiği halde kullanıma devam eden yerlerin bulunması;

(a, c, d) Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinin hükümleri açık ve nettir. Yönetmelik gereği maden işletme izni belgesi, arama döneminde üretim izin belgesi olmadan sahanın teslim edilmemesi, sahanın aşım yapıldığı takdirde veya projesine uygun olmayan tesisin yapılması durumunda zabıt tutulmasının gerektiği, izin süresi bittiği halde süre uzatımında bulunulmaması durumunda sahaya verilen iznin iptal edilmesi gerektiği yönetmelikte belirtilmiştir. Mevzuat harici yapılan uygulamalar tespit edildiği anda derhal müdahale edilerek gereği yapılmaktadır. Ayrıca mevzuattaki hükümlerin titizlikle uygulanması için bölge müdürlükleri 30.04.2015 tarih ve 868214 sayılı talimatımız (EK-1) ile uyarılmıştır.

b) Bazı şirketlerin muhtelif yıllara ait ek Devlet haklarını ödememeleri;

Maden Kanununun 14 üncü maddesinde ormanlık alanlarda verilen iznin 5 hektarı geçmemesi halinde ek Devlet hakkının Orman Genel Müdürlüğüne ilgili hesabına yatırılacağı

hüküm altına alınmıştır. Anulan yönetmeliğin 27 inci maddesinin 8 inci fıkrasında ormancılık bürosu tarafından düzenlenen ve orman idaresine verilen teknik raporun ekinde ek Devlet hakkına ilişkin bilgilerin de yer alması gerektiği, rapor ekinde Maden İşleri Genel Müdürlüğüne verilen satış bilgi formunun bir sureti ile ek Devlet hakkının ödendiğine dair makbuzun eklenmesi gerektiği belirtilmektedir. Böylece idare kendi hesaplarına yatırılması gereken ek Devlet hakkını da kontrol etmektedir. Ayrıca mevzuattaki hükümlerin titizlikle uygulanması ve gereğinin yapılması için bölge müdürlüklerine 30.04.2015 tarih ve 868214 sayılı talimat (EK-1) verilmiştir.

e) Maden izni verilen alanlarda yeteri kadar rehabilitasyon işlemleri yapılmaması;

Yönetmeliğimiz gereği izin sahibi madencilik faaliyeti yapacağı sahayı rehabilitasyon projesine uygun olarak rehabilite etmek zorundadır. Rehabilite işlemleri maden izni verilen alanlarda rehabilitasyon madencilik faaliyetinin başlaması ile başlamakta, madencilik faaliyeti devam ederken sürmekte ve madencilik faaliyeti bittiğinde de rehabilitasyon faaliyetinin bitmesi gerektiği esastır. Ancak izin sahipleri tarafından son güne kadar madencilik faaliyeti yapılmaya devam etmekte, bu nedenle o an çalışılan alanın rehabilitasyonu izin bitim tarihine kadar bitirilememekte, dolayısıyla izin bitim tarihinden sonrasına çalışılan son alanın rehabilitesi kalmaktadır. Zaten yönetmelik gereği madencilik faaliyeti ile ilgili iznin sona ermesi halinde rehabilitasyon çalışmaları bitirilemez ise sadece rehabilitasyon çalışmaları için bir yıl ek süre verilebileceği ve bu süre zarfında izin sahibinin sadece rehabilitasyon yapabileceği, madencilik faaliyeti yapamayacağı hüküm altına alınmıştır. Madencilik faaliyeti yapılan sahalardan; arasında rehabilitesi en güç olan mermer madeni sahalarında bile rehabilitasyon yapılarak doğal çevreye uyumlu hale getirilmektedir. Bu sahalarda bile arazi olduğu gibi bırakılmamakta, sahada düzeltme çalışmaları yaptırılmaktadır. Bulguda belirtilen "yeteri kadar rehabilitasyon işlemi yapılmaması" izafi bir bulgu olup, madencilik faaliyeti yapılan sahalar öncelikle izin sahibince yaptırılır, izin sahibinin rehabilite işlemini tamamlamaması halinde orman idaresince rehabilitasyon işlemi yapılmakta veya yaptırılmakta, rehabilitasyon için yapılan masraflar da izin sahibinden tahsil edilmektedir. Sonuçta izin sahibi madencilik faaliyeti yaptığı sahanın rehabilitasyonu işleminden kaçmamaktadır.

Madencilik faaliyeti yapılan sahalarda malzeme alındığı için, saha geri teslim edilirken birebir eski halinde geri teslim alınamamaktadır. Geri teslim alınan sahalarda arazi kodları değişmiş olarak teslim alınmaktadır. Bu sahaların eski arazi kodlarına dönüştürülmeleri için toprak dolgu izni verilmekle birlikte, her ne kadar Yönetmelik gereği madencilik faaliyeti biten sahalara inşaat, yıkıntı atıklarının dökülebileceği belirtilse de, toprak dolgu izni verilen sahalarla ilgili izin sahibinden alınan taahhüt senetlerinde bu sahalara sadece bitkisel topraktan ayrıştırılmış hafriyat toprağı döküleceği, bitkisel toprağın ise en üst tabaka olarak döküleceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlık tarafından yapılan Maden Sahaları Rehabilitasyon Eylem Planı ile 2010 yılından önce çalışılmış ve rehabilite edilmeden terk edilmiş maden sahaları iller bazında planlanarak 2014-2018 yılları arasında rehabilite edilerek ormanların sahip olduğu fonksiyonlara yeniden kavuşturulması ve yapılan çalışmalardan kamuoyunun bilinçlendirilmesi

amaçlanmıştır. Genel Müdürlük rehabilitasyona büyük önem vermektedir. Madencilik faaliyetinin sona ermesi ile birlikte bu sahalar orman alanı olarak yeniden kazandırılmaktadır.

f) ÇED raporlarında biyolojik çeşitliliğe yer verilmemesi;

Bir bölgedeki bitki ve hayvan türlerinin ve çeşitlerinin sayıca zenginliğine biyolojik çeşitlilik denir. Bu nedenle bulguda belirtilen ÇED raporlarında biyolojik çeşitliliğe yer verilmemesi bulgusu sadece Orman Genel Müdürlüğünü kapsamamakta, diğer Genel Müdürlükleri de kapsamaktadır. Zaten ÇED Raporlarını her kurum kendi açısından değerlendirmektedir. Bütün kurumların görüşü doğrultusunda oluşan ÇED Raporları, sonuçta biyolojik çeşitliliğin korunmasını ortaya koymaktadır.

Genel Müdürlüğümüze ait ÇED görüşünün verilmesi esnasında bölge müdürlüklerinde inceleme yapan heyet teknik elemanlardan oluşmakta, arazide ayrıntılı incelemeler sonucunda ÇED İnceleme ve Değerlendirme Formunu oluşturmaktadır. Bu formda Genel Müdürlüğümüz yetki alanındaki bütün hususlara yer verilmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, raporda bahsedilen eksikliklerin giderilmesi ve uygulamanın yönlendirilmesi amacıyla Genel Müdürlük tarafından gerekli talimatların verildiği anlaşılmakla birlikte; madencilik faaliyetleri sonucunda bozulan ormanlık alanların rehabilitesine daha fazla önem verilmesi, ormanların daha etkin korunabilmesi için ÇED raporlarında biyolojik çeşitliliğe ilişkin değerlendirmelerin yapılmasına önem verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir..

BULGU 11:

a) **İç kontrol standartlarına uyum sürecinin tamamlanamaması ve iç kontrol sisteminin tam anlamıyla yapılandırılmaması;**

b) **Eylem planı uygulamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yönetime raporlanması yönünde herhangi bir çalışma yapılmaması;**

c) **Eylem planında taşra birimlerini kapsayacak şekilde bir yapılandırmaya gidilmemesi;**

a) İç kontrol standartlarına uyum sürecinin tamamlanmadığı ve iç kontrol sisteminin tam anlamıyla yapılandırılmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm gereğince, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler, Maliye Bakanlığınca belirlenmiştir. Buna istinaden ilk olarak 31.12.2005 tarihinde "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" yayınlamış ve kapsam dahilindeki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, eylem ve süreçler belirlenmiştir. İkinci olarak ise iç kontrol standartlarını belirlemek amacıyla 26.12.2007 tarihinde "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlanmıştır. Bu Tebliğ ile kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde dikkate

alınması gereken temel yönetim kuralları gösterilmiş ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması amaçlanmıştır.

Bu doğrultuda kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Bu standart ve şartlar, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde genel nitelikte belirlenmiş olup kamu idarelerinin gerek görmeleri halinde ayrıntılı iç kontrol standartları belirleyebilmeleri de mümkün kılınmıştır.

Tebliğde kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarını yürütmeleri ve bu çalışmaları en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlamaları gerektiği belirtilmiştir. Uygulamada bu çalışmaların yürütülmesi sırasında tereddütlerle karşılaşıldığı ve söz konusu çalışmaların tamamlanamadığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine 5018 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat uyarınca iç kontrole ilişkin çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla “Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi” hazırlanmış ve 04.02.2009 tarihinde yayımlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartlarının uygulanması konusunda kamu idarelerine daha fazla rehberlik yapmak amacıyla, iç kontrol bileşenleri çerçevesinde hazırlanan ve uygulama adımları ile örneklerini içeren Kamu İç Kontrol Rehberi, 07.02.2014 tarihinde yayımlanmış ve yürürlüğe konulmuştur.

Yukarıda bahsedilen iç kontrole ilişkin düzenlemelerde, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), Avrupa Komisyonu ve benzer uluslararası kuruluşlarca da referans olarak kabul edilen COSO (Comittee of Sponsoring Organizations) modeli esas alınmıştır.

COSO modelinde, iç kontrol sistemi;

1. Kontrol ortamı,
2. Risk değerlendirmesi,
3. Kontrol faaliyetleri,
4. Bilgi ve iletişim,
5. İzleme, şeklinde beş ana bileşenden oluşmaktadır.

İç kontrol sistemi, ulusal ve uluslararası mevzuatta belirtildiği gibi, idarelerin tüm faaliyetlerinde ve tüm birimlerindeki işi/görevi yapan bilgili ve tecrübeli personelin katılımı sağlanarak, iş sürecindeki risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve bu risklerle mücadele için kontrollerin belirlenmesi ile bunların izlenmesi ve denetimini kapsayan bir sistemdir.

Orman Genel Müdürlüğü (OGM) iç kontrol sistemlerinin oluşturulması ve güçlendirilmesi çalışmalarına 01.01.2006 tarihinde başlanmıştır. Süreç Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı koordinasyonda yürütülmektedir.

Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak ve 2010-2014 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanan stratejik plan çerçevesinde “Orman Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı” hazırlanmıştır. Hazırlanan eylem planı 01.01.2010 tarihinde Genel Müdürlük Olur'u ile uygulamaya konulmuştur. Ancak 2011 yılında çıkarılan 645 sayılı KHK ile Genel Müdürlüğün görevleri ve hizmet birimleri yeniden yapılandırılmış, yeni yapılanma ile birlikte Genel Müdürlüğün stratejik planı da 2013-2017 yıllarını kapsayacak şekilde revize edilmiştir. Buna bağlı olarak Genel Müdürlük iç kontrol sisteminin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere daha önce hazırlanmış olan eylem planı yeni stratejik plan doğrultusunda tekrar revize edilerek Genel Müdürlük Makamının 11.10.2013 tarih ve 9 sayılı Olur'ları ile uygulamaya konulmuştur.

Eylem planının incelenmesi neticesinde; genel olarak kamu iç kontrol standardı ve genel şartına göre mevcut durum yeterli olmadığı halde bazı şartlar için herhangi bir eylemin öngörülmediği (Örneğin KOS 2.6, KOS 2.7, KOS 3.7, vs) öngörülen 54 eyleminde bir kısmı ile ilgili çalışmaların devam ettiği dolayısıyla iç kontrol standartlarına uyum sürecinin tamamlanmadığı ve iç kontrol sisteminin tam anlamıyla yapılandırılmadığı anlaşılmıştır.

b) İç Kontrol Eylem Planı Rehberine Göre her altı ayda bir Strateji Geliştirme Birimleri tarafından eylem planı uygulamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yöneticiye raporlanması öngörülmesine rağmen bu yönde herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

İç Kontrol Eylem Planı Rehberine göre düzenli olarak her altı ayda bir Strateji Geliştirme Birimleri tarafından eylem planı uygulamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yöneticiye raporlanması gerekmektedir.

Üst yöneticiye bu yönde bir raporlama yapmak için bir komisyon oluşturulmamış ve herhangi bir rapor sunulmamıştır.

Sonuç olarak iç kontrol sisteminin kurulması için yapılan çalışmaların düzenli olarak izlendiği, üst yöneticiye bildirildiği, eksiklikler için önlem alınmasını sağlayıcı bir mekanizma kurulmamıştır.

c) Genel Müdürlük Makamının 11.10.2013 tarih ve 9 sayılı Olur'ları ile uygulamaya konulan eylem planında taşra birimlerini kapsayacak şekilde bir yapılandırmaya gidilmemiştir.

Genel Müdürlük Makamının 11.10.2013 tarih ve 9 sayılı Olur'ları ile uygulamaya konulan eylem planında taşra birimlerini kapsayacak şekilde bir yapılandırmaya gidilmemiştir. Ancak münferit uygulamalar şeklinde Taşra birimlerinde mali işlemler akış süreçleri düzenleme çalışmaları yapılmakta, iş süreçleri tamamlanmaya çalışılmaktadır. Ancak henüz uygulamaya geçilmemiştir.

İş akış süreçleri çerçevesinde taşra harcama birimlerinde ön mali kontrol sistemi kurulması süreci başlamışsa da henüz bir netice alınamamıştır.

Kurumsal Risk Yönergesi hazırlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren uygulanmak üzere makam oluru alınarak merkez ve taşra birimlerine gönderilmiştir. Yönerge çerçevesinde taşıyıcı da kapsayacak şekilde birim risk yetkilileri belirlenecektir.

Birim risk yönetim sorumlusunun başkanlığındaki birim risk yönetim ekibi; tarafından hazırlanan risk tespit ve oylama formu ile risk iyileştirme stratejileri formuna göre, yüksek risk seviyesinden başlamak üzere risk tespit formu düzenlenerek, taşıyıcı da kapsayan Birim Risk Yönetim Eylem Planı hazırlanmaktadır.

Her ne kadar taşra için yukarıda sayılan olumlu ilerlemeler olsaydı da bunların iç kontrol eylem planı kapsamına alınarak tüm bileşenleri kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması gerekmektedir. Böylece mevzuatın emrettiği gibi dağınık yapıdaki münferit yapılanmalar Strateji Daire Başkanlığının koordinesi altında eylem planı referansı ile yürütülmüş olacaktır.

Kamu idaresi cevabında;

“a) Genel Müdürlüğümüz de 01.01.2006 yılından itibaren; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55, 56, 57, 58, 60, 61 ile 63 üncü madde hükümleri kapsamında Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının koordinasyonu ile iç kontrol sistemlerinin oluşturulması ve güçlendirilmesi için çalışmalar yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde, yayımlanan ilgili yönetmelik ve tebliğlere uygun olarak Genel Müdürlüğümüzde yapılması gereken işlemler için gerekli çalışmalar yapılmış ve uygulamaya konulmuştur.

Bu kapsamda;

Orman Genel Müdürlüğü İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik çerçevesinde “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Yönergesi” çıkarılmış, yönergeye bağlı süreçler hazırlanmış ve birimlerimize duyurulmuştur.

Orman Genel Müdürlüğü harcama birimlerinin ön mali kontrole tabi tutulacak riskli evrakları tespit edilerek ön mali kontrole tabi tutulmak üzere makam oluru alınmış ve uygulamaya konulmuştur. Her yıl yeniden değerlendirme yapılarak, makam oluru ile ön mali kontrole tabi tutulacak riskli evraklar yeniden belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü harcama birimlerinin iş süreçleri, ilgili birimlerince hazırlanmış ve kalite yönetim sistemi içerisinde değerlendirilmiştir. Yıllık izlemeleri birimler bazında kalite yönetim sistemi içerisinde devam ettirilmektedir.

İdarenin misyon ve vizyonu yazılı olarak belirlenmiş ve idare faaliyet raporunda yer verilmiştir. Panolar hazırlanarak idare binalarına yerleştirilmiş, web sayfasında idare faaliyet raporu ve stratejik plan yayınlanmıştır.

İdari birimler ve alt birimlerce yürütülecek görevler yılda en az iki defa olarak ISO 2000 KYS Kalite Hedeflerinin Gerçekleşme durumları ile izlenmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünde; İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde malî ve malî olmayan tüm işlemlerini kapsayacak şekilde iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere, yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili

düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının yürütülmesine ilişkin Maliye Bakanlığınca yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” çerçevesinde “Orman Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı” stratejik plan kapsamında hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

Orman Bilgi İletişim Strateji çerçevesinde; bilgi sistemlerinin güçlendirilmesi, kontrol ve izleme sistemlerinin kurulup, bilişim ortamında takip edilmesini sağlamak için ORBİS proje çalışmaları başlanmış olup bu kapsamda mevcut evrak, kayıt ve raporlama sisteminde otomasyona geçilmesi, izleme ve değerlendirmelerin daha sağlıklı olmasını sağlayacak proje çalışması başlatılmıştır.

b) 2011 yılında 645 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuş, mülga Çevre ve Orman Bakanlığının ana hizmet birimlerince yürütülmekte olan bazı görevler Orman Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Bu çerçevede;

Orman Genel Müdürlüğü İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Yönergesi ile süreçler yeniden değerlendirilerek güncellenmiş ve makam olur'u ile uygulamaya konularak bütün birimlere duyurulmuştur.

Orman Genel Müdürlüğü stratejik planı revize edilerek, 2013-2017 yıllarını kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuştur.

Orman Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı, stratejik plan doğrultusunda revize edilerek, yeniden hazırlanmış ve makam olur'u ile uygulamaya konulmuştur.

Stratejik Plan çerçevesinde plan-bütçe ilişkisini kuran performans programı düzenli olarak her yıl yapılarak bir yıllık izlemeler değerlendirilmektedir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Eylem Planı çerçevesinde eylem planı uygulamalarının izlenmesi çalışmalarına 2015 yılı içerisinde başlanılmış olup; değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yöneticiye raporlanması sağlanacak ve bundan sonraki dönemlerde her altı ayda bir üst yöneticiye uygulama sonuçları raporlanacaktır. Bu kapsamda tüm merkez birimlerimize Eylem planı kapsamında gerçekleştirmelerin bildirilmesi yazı ile talimatlanmıştır.

Orman Genel Müdürlüğü'nün görev ve fonksiyonlarının kapsamının genişlemesi ile risk değerlendirmesi, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyet olması nedeniyle, yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. İdarenin stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirilmesi mali yıl içerisindeki değerlendirme ve mali yılsonunda yapılacak değerlendirme ile birkaç yılın değerlendirilmesi şeklinde gerçekleştirilecektir.

Kurumsal Risk Yönergesi hazırlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren uygulanmak üzere makam oluru alınarak merkez ve taşra birimlerine gönderilmiştir. Yönerge kapsamında merkez ve taşra birimlerinden birim risk yetkilileri belirlenmek üzere görevlendirilecek isimler tespit edilmiştir. Genel Müdürlük risk yönetim ekibi Genel Müdür Yardımcısı Başkanlığında Daire Başkanlarının katılımı ile 23.01.2015 tarihli makam oluru ile oluşturulmuştur.

Kurumsal Risk Yönetim Yönergesi gereğince risk eylem planı çalışmalarına başlanılmış olup, iş süreçleri ve riskli alanların belirlenmesi çalışmaları devam etmektedir. 2015 yılı sonuna kadar Orman Genel Müdürlüğü Risk Eylem planı tamamlanacaktır.

c) Taşra birimlerinin iç kontrol ve eylem planı kapsamına alınması ve ön mali kontrol sisteminin taşra birimlerinde uygulanması için çalışmalar yapılmakta olup; mevcut uygulamaların tespit edilmesi ve hassas noktaların belirlenmesi ve bu yönde çalışmalar yapılabilmesi amacıyla gerek teftiş kurulu başkanlığına gerekse iç denetim birimi başkanlığına 2015 yılında yapılacak teftiş ve denetimlerde ön mali kontrol sisteminin taşra birimlerimizde uygulanıp uygulanmadığının, uygulanıyor ise eksikliklerinin tespit edilmesi için 2015 teftiş programına alınması yönünde yazı yazılmıştır.

Uygulama sonunda tespit edilecek eksiklikler göz önüne alınarak taşra birimleri iç kontrol eylem planına dahil edilecektir. Denilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumca da kabul edildiği üzere, bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin uygulamada görülen eksikliklerin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO TABLOSU

Kurum Kodu : 40.17		Adı : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2014			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2014		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2014	
1 DÖNEN VARLIKLAR		230.811.629,96		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		225.044.395,30	
10 HAZİR DEĞERLER		91.816.038,17		32 FAALİYET BORÇLARI		30.321.281,92	
100 KASA HESABI			588,75	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			30.321.281,92
102 BANKA HESABI			96.050.293,10	329 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI			0,00
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)			-5.133.242,94	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		134.631.910,25	
104 PROJE ÖZEL HESABI			124.534,25	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			80.990.802,63
105 DÖVİZ HESABI			0,00	333 EMANETLER HESABI			53.641.107,62
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)			0,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		60.091.203,13	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI			773.867,01	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI			46.312.791,45
12 FAALİYET ALACAKLARI		92.328.585,53		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			12.707.460,25
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI			91.526.858,19	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			1.070.951,43
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI			765.443,59	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI			0,00
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			36.283,75	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		18.686.594,97	
13 KURUM ALACAKLARI		15.124.927,41		43 DİĞER BORÇLAR		18.679.335,49	
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR			14.977.745,99	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			18.679.335,49
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI			147.181,42	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		7.259,48	
14 DİĞER ALACAKLAR		239.301,91		480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI			7.259,48
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI			239.301,91	5 ÖZ KAYNAKLAR		-1.707.394.889,39	
15 STOKLAR		2.997.071,29		50 NET DEĞER		445.304.150,84	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI			2.997.071,29	500 NET DEĞER HESABI			445.304.150,84
16 ÖN ÖDEMELER		28.305.705,64		51 DEĞER HAREKETLERİ		-97.379.921,60	
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI			0,00	510 NAKİT HAREKETLERİ HESABI			0,00
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI			0,00	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI			0,00
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI			28.302.965,66	512 PROJE ÖZEL HESABINDAN KULLANIMLAR HESABI			0,00
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI			2.739,98	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI			-97.379.921,60
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		0,01		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		2.881.523.587,39	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI			0,01	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI			2.881.523.587,39
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-2.460.323.716,16	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)			-2.460.323.716,16
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-2.476.518.989,86	
				590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI			767.264.124,21
				591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)			-3.243.783.114,07

TABLO 1.12 BİLANÇO TABLOSU

Kurum Kodu : 40.17		Adı : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2014	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2014		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		-1.694.475.529,08		N Yılı 2014	
22 FAALİYET ALACAKLARI	11.707.188,72				
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	11.707.188,72				
	254.765.220,30				
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	254.765.220,30				
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	-1.961.359.175,61				
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	26.481.947,82				
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	20.032.670,27				
252 BİNALAR HESABI	153.914.940,76				
253 TESİS, MAKİNA VE CİHAZLAR HESABI	103.071.020,46				
254 TAŞITLAR HESABI	390.086.808,28				
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	62.547.880,45				
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.736.562.590,04				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	19.088.146,39				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	141.693,78				
260 HAKLAR HESABI	2.762.039,24				
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.620.345,46				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	269.543,73				
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	1.461.197,39				
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.191.653,66				
AKTİF TOPLAMI	-1.463.663.899,12	PASİF TOPLAMI	-1.463.663.899,12		
Bilanço Dipnotları :					
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00				
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00				
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	0,00				
903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	0,00				
904 ÖDENEKLER HESABI	0,00				
905 ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	0,00				
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	2.739,98				
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	2.739,98				
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	129.397.426,98				
911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	129.397.426,98				
912 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	4.000,00				
913 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	4.000,00				
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	888.221,59				
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	888.221,59				
Kurum Kodu : 40.17					
Adı : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ					
Yıl : 2014					
948 BAŞKA BİRLİKLER ADINA TALEP EN ALACAKLAR HESABI	17.615.432,59				
949 BAŞKA BİRLİKLER ADINA TALEP EN ALACAK EMANETLERİ HESABI	17.615.432,59				
956 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	6.570,86				
959 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	6.570,86				

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

KURUM KODU : 40.17	ADI : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	YILI : 2014
--------------------	-----------------------------	-------------

EKONOMİK KODLAR	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	EKONOMİK KODLAR	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
01	PERSONEL GİDERLERİ	1.081.073.557,84	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	786.102.093,90
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PAYI	239.641.533,72	04	ALINAN BAĞ.VE YARD.İLE ÖZEL GELİRLER	895.863.381,88
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	187.109.460,51	05	DEĞER GELİRLER	337.722.201,48
05	CARİ TRANSFERLER	47.568.265,25	06	SERMAYE GELİRLERİ	284.787,75
06	SERMAYE GİDERLERİ	533.660.996,60	08	ALACAKLARDAN TAHSİLAT	3.225.073,10
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	21.321.799,91	09	RED VE İADELER (-)	4.580.514,87
08	BORÇ VERME	103.609.945,12			

ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	67
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	68
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	68
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	68
5. GENEL DEĞERLENDİRME	69
6. DENETİM BULGULARI.....	71

1. ÖZET

Bu rapor, Orman Genel Müdürlüğü'nün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Orman Genel Müdürlüğü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 ve 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Orman Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı üç temel belge olan 2013-2017 Stratejik Planı, 2014 Mali Yılı Performans Programı ve 2014 Mali Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planının mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı; Performans Programının mevcudiyet, sunum ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı görülmüştür. Faaliyet Raporunun ise; mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterini kısmen karşıladığı belirlenmiştir.

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Orman Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2013-2017 ve 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Orman Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2013-2017 ve 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü sorumluluğunda bulunan orman varlığı genelde tüm dünya ekosisteminin bir parçası olup su, toprak ve havanın korunması ve devamlılığı için yaşamsal önemdedir.

OGM genelde tüm çevreyi özelde ülkenin belirtilen yaşamsal kaynaklarını koruyan stratejik kurumlardandır.

OGM tarafından yürütülen faaliyetlerle birlikte orman varlığı, özellikle Ege ve Akdeniz bölgesinde olmak üzere tüm ülke genelinde turizm sektörünü, tarım ve hayvancılık üretimini desteklemektedir. Eko turizmin giderek önem kazanması ve yaygınlaşması ile birlikte turizm açısından bu destek daha belirgin ve güçlü bir hale gelecektir.

OGM faaliyetleri ve sorumluluğunda bulunan orman varlığı başta odun hammaddesine dayalı faaliyet gösteren sektörler olmak üzere odun dışı ürünlerle birlikte ilaç, kozmetik gibi çok sayıda farklı sanayi kolunu destekleme potansiyeline sahiptir. Odun dışı ürünlerde çeşitlenme ve planlı üretim faaliyetleri ile gelecekte bu alanda önemli gelişmeler kaydedilebilecektir.

OGM ülke yüzölçümünün %27 'sini kaplayan bir alanda faaliyet göstermektedir.

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

OGM faaliyetleri silvikültürel, amenajman, kadastral, biyolojik özellikleri nedeniyle teknik yönden; ormanların korunması, yangınla mücadele, kentleşme, orman köylülerinin çevre ve yaşam koşulları, halkın ormanlardan faydalanması, ormanların korunmasına ilişkin toplumsal bilincin geliştirilmesi gibi özellikleri nedeniyle ise sosyal yönden; bir biri ile iç içe geçmiş, birbirini çeşitli şekil ve derecelerde etkileyen çok boyutlu bir faaliyet alanıdır.

Faaliyet alanının fiziksel bakımdan ve faaliyet çeşitliliği bakımından genişliği, kurumun etkin bir stratejik planlamaya ve etkin işleyen verimli bir iç kontrol sistemi ile bunları taşıyacak bir bilişim altyapısına ve dolayısıyla geniş mali kaynaklara ihtiyacını her geçen gün artırmaktadır. Kurumun bu yönlerden desteklenmesi yeni nesillerin geleceğinin korunması açısından çok büyük bir önem taşımaktadır.

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

Kurum yöneticileri ve çalışanları değişen koşullara uyum konusunda çok ciddi çaba göstermekte hatta çoğunlukla bu çabalar önemli kişisel fedakarlıklara dönüşerek kurumsal yapının omurgasını oluşturmaktadır. Ancak kurumun kendi dışında oluşan genel koşullardan doğan nedenlerle yeterince dış destek ve katkı almadığı görülmektedir.

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1:

Kurumun GZFT değerlendirmesinin geliştirilmeye ihtiyacının bulunması;

Kurumun GZFT analizi denetimlerde elde edilen bilgilerden hareketle değerlendirildiğinde yapılan tespitlerin kısmen doğru ve gerçekçi olduğu görülmektedir. Ancak bu alanda bazı temel eksiklikler bulunmaktadır.

a) Denetimler sırasında elde edilen bilgiler ve tespitler dikkate alındığında “güçlü yönler” sıralamasında 6-10 sırasında yer alan güçlü yönlerin tam olarak bu nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

1- Uzun bir geçmişe dayanan bir ormancılık öğretiminin varlığı: Doğrudan kurum ile ilgili olmadığı düşünülmektedir.

2- Güçlü bir döner sermaye: Döner sermayenin mali gücünün özel bütçe lehine giderek azaldığı görülmektedir.

3- Yeniliklere uyma kabiliyeti: Gerek değişen şartlara uyum sorunu yaşayan kurumsal yapı gerekse iç kontrol ve bilişim sistemlerindeki eksiklikler nedeniyle kurumun değişen ve genişleyen işlevlerini yerine getirmekte zorlandığı düşünülmektedir.

4- İşgücünün yeterliliği: İşgücünün gerek sayı gerek uzmanlık alanları ve mesleki yetkinlikler açısından önemli seviyede desteklenmeye ihtiyacı olduğu görülmektedir.

5- Köklü ve güçlü araştırma birimlerinin varlığı: Mevcut yapıda bu araştırma birimlerinin stratejik üstünlük sağlamadığı düşünülmektedir. Gelişmeye açık ve zayıf yanlar arasında sayılan “AR-GE çalışmalarının uygulamaya yeterince dönük olmaması” da bu yargıyı desteklemektedir.

b) Kurumun “gelişmeye açık ve zayıf yanlar” değerlendirmesinde çok sayıda (yirmi üç adet) belirleme yapıldığı ancak bunlardan birbiriyle ilişkili olanların birleştirilerek sayılarının azaltılması gerektiği değerlendirilmektedir. Böylelikle bunların giderilmesine ilişkin belirlenecek stratejik amaçlar da daha belirgin olarak görülebilecektir. Belirtilen tespitlerden önemli bir kısmının mevcut kurumsal yapıdan kaynaklandığı ve “kurumsal kapasitenin geliştirilmesine” ilişkin olduğu görülmektedir.

c) Kurumun özellikle çevre (taşra) birimlerinin denetiminde ulaşılan tespitler dikkate alındığında bunlardan aşağıda gösterilenlerin öne çıktığı düşünülmektedir.

- Kurumsal yapılanmada istikrarın sağlanmaması,
- Teknik ve sosyal konularda kapasite yetersizliği, uzman personel eksikliği, orman işletme şeflikleri sorumluluk alanlarının çok geniş olması,
- Liyakat ve kıdeme dayalı atama mekanizmalarının geliştirilememiş olması,
- Performans yönetiminin uygulanmaması,
- CBS, veri tabanı ve orman bilgi sisteminin kurulamamış olması,

- AR-GE çalışmalarının uygulamaya yeterince dönük olmaması,
- İdare ve ilgi grupları arasında işbirliğinin yetersizliği,
- Havza bütünlüğü esasına göre çalışmaların yeterince yaygınlaşmamış olması,
- Tanıtım eksikliği, halkla ilişkilerde kapasite geliştirmenin yetersizliği, kurumsal gücün kurumsal etkinliğe dönüştürülememesi ve ortak paradigmanın oluşturulamaması olması,

d) Fırsatlar ve tehditler değerlendirmesinde son derece isabetli tespitlere yer verildiği, belirtilen tespitlerin kurumsal stratejinin belirlenmesinde büyük önem taşıdığı ancak strateji belirlenmesinde bunların dikkate alınmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: “Bulgu içeriği değerlendirildiğinde; stratejik planda yer alan ve katılımcılığın en etkin sağlandığı yöntemlerden ikisine yani çalıştay ve anketlere dayalı GZFT analiz sonuçlarının hiçbir somut araştırma, inceleme, rapora dayandırılmadan soyut ifadelerle (“düşünülmektedir”, “değerlendirilmektedir”) anlamsızlaştırılmış, eleştiri daha da derinleştirilerek GZFT analiz sonuçlarına uygun stratejilerin belirlenmediği ifadesine yer verilmiştir.

2013-2017 Stratejik Plan hazırlık sürecinde yürütülecek çalışmalara paydaşların ilgi ve katkısının sağlanması, kurumun güçlü ve zayıf yönleri, fırsat ve tehditler, misyon, vizyon, amaç ve hedefler konusunda paydaşların görüş ve önerilerinin alınması amacıyla düzenlenen ve Orman Genel Müdürlüğü üst yönetim kadrosunun da katılımıyla yürütülen çalışmaya, alanlarında uzman farklı paydaşlardan toplam 175 kişi katılmıştır.

Çalıştay dört bölüm halinde gerçekleştirilmiş, açılış konuşmalarını kapsayan ilk bölümden sonra çalışma sürecini yönetmek, çalışma gruplarını oluşturmak ve sonuçları değerlendirmek üzere divan başkanlığı oluşturulmuştur.

Devam eden süreçte, çalışma grupları şekillendirilerek, çalışma grup üyelerinin görüş birliğine vardığı çıktıları katılımcılara sunmak, görüş ve önerileri değerlendirmek üzere çalışma grup başkanları ve başkan yardımcıları belirlenmiştir.

Paydaş görüşlerini almak, farklı görüş ve önerileri çalışmaya yansıtmak amacıyla çalışma grupları oluşturulmuş, tüm katılımcıların sürece aktif katılımı, yazılı bilgi ve belge üretmeleri hedeflenmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü'nün faaliyet alanları, sunulan ürün ve hizmetler, planlama süreci ve süreç içerisinde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında katılımcılara ayrıntılı bilgi verilmiş, iç ve dış paydaş analiz sonuçları değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde “GZFT analiz çalışması tamamlanmış, analiz sonuçlarının değerlendirilmesi neticesinde kurumun misyon ve vizyon tanımlarının gözden geçirilerek yeniden belirlenmesi ve temel değerlerin ortaya konulması”, üçüncü bölümde ise “stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi” yönünde çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen çalışmaların çıktıları tüm katılımcılarla paylaşılmış, görüş ve öneriler değerlendirilmiştir. Çalıştay Raporunda; çalıştayda yapılan GZFT analizleri sonuçlarına hiçbir kurumsal kaygı gözetilmeksizin tarafsız bir şekilde yer verilmiş, rapor taslağı nihai aşamadan önce katılımcılarının

değerlendirmelerine sunulmuş, katılımcılardan alınan geri dönüşler sonrasında nihai şekli verilmiştir. Çalıştay Raporunda yer alan her bir öneri, katkı ya da fikir özellikle GZFT analizi açısından titizlikle irdelenmiş ve bu katkıların stratejik planda yer alması sağlanmıştır. Stratejik Planda yer alan GZFT analizlerinin temel stratejilerle ilişkisinin kurulduğu tablo ektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Bulguda yer verilen hususlar, raporda yer alan diğer bulgular, GZFT analizine ilişkin kurum stratejik planında yer verilen değerlendirmeler ve çevre birimlerinde yapılan denetimlerde ulaşılan tespit ve değerlendirmeler sonucunda belirlenmiştir. Kurum cevabı ekinde gönderilen çalışma gruplarına ilişkin GZFT analizlerine ait ekler incelendiğinde de aynı hususların bu belgelerde de yer aldığı görülmektedir. Yapılan değerlendirmeler gerek plan, program bütünlüğünün, gerekse stratejik hedefler, temel stratejiler ve performans göstergeleri arasındaki uyum ve tutarlılığın incelenmesi ve uygulamada ortaya çıkan fiili durum ile karşılaştırılması sonucu elde edilmiştir. Bilindiği üzere stratejik planların başarısında kritik olan husus GZFT analizinin gerçekçi ve tarafsız bir yaklaşım ile yapılması ve bu analize uygun olarak doğru stratejilerin belirlenmesidir.

Bu nedenle bulguda yer verilen hususlar kurum stratejik planında yer alan GZFT analizine ilişkin tespitlerin doğru bir kurumsal stratejinin tespitine elverişli bir yaklaşım ile değerlendirilmesine katkı sağlamak üzere ele alınmıştır. Ayrıca kurumun bulguya ilişkin açıklamaları bulguda yer verilen somut hususlara ilişkin olmayıp GZFT analizi çalışmalarına ilişkin genel açıklamalar şeklindedir.

BULGU 2:

Kurumun izleme ve değerlendirme sisteminde yapısal ve operasyonel sorunlar bulunması;

a) Veri toplama sisteminin sorunları;

Kurumun stratejik plan ve performans programında yer alan göstergelere ilişkin faaliyetleri izlemeye yönelik bütüncül bir veri sistemi bulunmamaktadır. Stratejik hedefler ve performans göstergeleri için belirlenen sorumlu birimler merkez birimleridir. Yürütülen denetimlerde bunların yürütülen faaliyetlere ilişkin verileri çevre birimlerinden faaliyet raporunun 31 numaralı dipnotunda belirtildiği üzere yazışma yöntemiyle aldığı görülmüştür. İşleyişin ağırlıklı yeni uygulamaya konulan EBYS sistemi üzerinden gerçekleştirildiği, merkez birimlerden gönderilen bilgi taleplerine uygulayıcı birimlerin yine aynı sistem üzerinden yanıt verdiği, elde edilen bilgilerin ise önce bölge müdürlükleri daha sonra ilgili merkez birimlerinde ağırlıklı elle (manuel) birleştirilmesi ile oluşturulduğu anlaşılmıştır.

Kurum stratejik planının İzleme ve Değerlendirme, 4. Verilerin Elde Edilmesi bölümünde önceki plan dönemine ilişkin olarak belirtilen sorunların büyük ölçüde varlığını sürdürdüğü değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda belirli zamanlarda istenen bilgilerin yanı sıra belirli olmayan zamanlarda ve daha önceden standart hale getirilmemiş farklı bilgi ve veri talepleri açık alan işletmeciliği

yapan orman işletme ve şefliklerinde zaman ve işgücü kaybına neden olarak hem pahalı hem de riskli bir veri elde etme yapısı oluşturmaktadır. OGM de mevcut veri sistemleri ve EBYS sisteminin taşınabilir (mobil) bir alt yapıya sahip olmaması, açık alanlarda faaliyet gösteren ve halihazırda işgücü ve nitelikli çalışan sıkıntısı bulunan işletmeleri esas faaliyetlerin aksaması noktasına kadar zorlamaktadır.

b) Risk raporlama ve yönetim sisteminin kurulmamış olması;

OGM bünyesinde merkez ve çevre (uygulayıcı) birimlerin stratejik planlama doğrultusunda yürüttüğü faaliyetlerine ilişkin ortaya çıkan riskleri ve sorunları sistemli ve standart bir şekilde raporlayan bir yapı bulunmamaktadır. Stratejik hedefler ve performans göstergelerinin uygulanmasını engelleyen yapısal ve operasyonel riskler alt birimlerden üst birimlere doğru raporlanmamaktadır. Bu raporlama yerine geleneksel sözlü bir ast üst iletişimi işlemekte ancak bu kurum gereksinimlerini karşılamamaktadır. Bu nedenle uygulamada risklerin zamanında görülmesi ve bunlara karşı gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin sistemli bir işleyiş de oluşmamaktadır.

Söz konusu eksiklik nedeniyle OGM çevre birimlerinde yapılan denetimlerde uygulamacı birimlerin karşı karşıya olduğu gerek yapısal gerekse operasyonel sorun ve açmazların yarattığı risk ve tehditlerin merkez birimlerince yeterince içselleştirilmediği görülmüştür.

Teftiş ve iç denetim sistemi ise iç kontrol yapısında yer alan önemli eksiklikler nedeniyle etkili raporlama yapamamaktadır¹. Öyle ki birimler aşırı iş yükü ve bu iş yükünü kaldıracak olanaklardan uzak bir durumda teftiş raporlarının gereğini yerine dahi getirememektedir. Teftiş raporlarının mevcut tebliğ ve cevaplandırma yöntemleri ise son derece dağınık ve izlemeyi zorlaştıran niteliktedir. Teftiş ve iç denetim eşgüdümü sağlanarak sistemin işleyişine gerçek anlamda geliştirmeye dönük katkı verebilmesi için, kurumsal yapının değişen koşullara göre yeniden düzenlenmesine odaklı bütüncül bir bakış açısı ile stratejik plan başarısını öncelik olarak belirleyen bir denetim ve raporlama yaklaşımı oluşturulamamıştır.

Kamu idaresi cevabında: “Veri toplama sisteminin sorunları; Bulgu içeriğinde;

“Kurumun stratejik plan ve performans programında yer alan göstergelere ilişkin faaliyetleri izlemeye yönelik bütüncül bir veri sistemi bulunmamaktadır.”

“Kurumun stratejik planının İzleme ve Değerlendirme, 4. “Verilerin Elde Edilmesi” bölümünde önceki plan dönemine ilişkin olarak belirtilen sorunların büyük ölçüde varlığını sürdürdüğü değerlendirilmektedir.” ifadeleri yer almaktadır. Genel Müdürlüğümüz izleme ve değerlendirme sistemi bölge müdürlüklerinden periyodik olarak gönderilen rapor ve cetvellere dayalı olarak yürütülmektedir. Bu rapor ve cetveller ilgili daire başkanlığınca derlenerek üst yönetime sunulmaktadır. Ayrıca fiziksel ve parasal gerçekleştirmeler bölge müdürlüğü bazında,

işletme müdürlüğü bazında ve il bazında Ankara'ya raporlanmakta, Genel Müdürlüğümüzce derlenen bu raporlar Bakanlığımıza da gönderilmektedir.

Genel Müdürlüğümüz 1999 yılından beri uluslar arası taahhütlerimize uygun olarak Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kriter ve Göstergelerinin belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ve raporlanması çalışmalarını başlatmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde Genel Müdürlüğümüz görev alanı içerisinde kalan ulusal kriter ve göstergeler belirlenmiş olup bunlar işletme müdürlüğü bazında takip edilmekte ve il düzeyinde ilgili tarafların ve paydaşların katılımı ile yapılan çalıştaylarda değerlendirilerek Ankara'ya rapor edilmektedir.

Üst yönetim gerekli gördüğü hallerde herhangi bir konuda veya faaliyet alanında detaylı rapor isteyebilmektedir. Genel Müdürlük Merkezinde Genel Müdür başkanlığında merkez birim amirlerinin katıldığı aylık düzenli toplantılar yapılmaktadır.

Ayrıca her yıl Döner Sermaye Bütçe Görüşmelerine bütün bölge müdürlükleri bölge müdürü başkanlığında ilgili şube müdürlerinden oluşan heyetler şeklinde toplanmakta, bütün bir yılın değerlendirmesi ve gelecek yılın hedef ve programları tayin edilmektedir.

Bölge müdürleri ile yılda en az iki kez bir genel değerlendirme toplantıları yapılmakta bu toplantılarda mevcut faaliyetler ve varsa sorunlar irdelenmektedir. Yılın değişik dönemlerinde Genel Müdür Yardımcıları başkanlığında ilgili daire başkanları ve gerekli hallerde şube müdürlerinden oluşan heyetler orman bölge müdürlüklerine giderek yerinde izleme ve değerlendirme toplantıları yapmaktadırlar.

Genel Müdürlüğümüz merkez birimleri tarafından izleme ve değerlendirme sürecinde ihtiyaç duyulan verilerin elde edilmesi ve karar vericilerin gelişmeler konusunda zamanında ve yeterli güvenceyi sağlayan bilgilerle desteklenmesinin sağlanmasında kullanılan cetvel ve formlar standart hale getirilmiştir. (EK-10)

Bu formlar ile veri toplama sistemi iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, hedeflenen gösterge değerlerinin ortaya çıkan gelişmeler doğrultusunda güncellenmesini, iç ve dış faktörlerin performans hedef ve göstergeler üzerindeki etkilerinin değerlendirilerek kurumsal performansın iyileştirilmesine ilişkin ek tedbirlerin geliştirilmesini sağlayacak nitelikte bir izleme ve değerlendirme sisteminin geliştirilmesi öncelikli hedeflerimiz arasında yer almakta olup, bu kapsamda Orman Bilgi Sistemi (ORBİS) Projesi yürütülmektedir.

a) Risk raporlama ve yönetim sisteminin kurulmamış olması; Bulgu içeriğinde;

“OGM bünyesinde merkez ve çevre (uygulayıcı) birimlerin stratejik planlama doğrultusunda yürüttüğü faaliyetlerine ilişkin ortaya çıkan riskleri ve sorunları sistemli ve standart bir şekilde raporlayan bir yapı bulunmamaktadır.”

“Teftiş ve iç denetim sistemi ise iç kontrol yapısında yer alan önemli eksiklikler nedeniyle etkili raporlama yapamamaktadır.”

Açıklama: Stratejik plan ve performans programlarının uygulanması sürecinde yürütülen faaliyetlere ilişkin ortaya çıkan risklerin belirlenerek risk eylem planının hazırlanması çalışmaları Genel Müdürlüğümüzce uygulamaya konulan İç Kontrol Eylem Planı kapsamında başlatılmıştır. Risk eylem planı ile tespit edilen risklere dair gerekli tedbirlerin geliştirilmesi, iş süreçlerinin

iyileştirilmesi ve risk odaklı denetim mekanizmasının oluşturulması hedeflenmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu ile aynı yönde tespit ve değerlendirmelerde bulunularak, gerek veri toplama sistemine gerekse risk yönetimi ve raporlama sistemine ilişkin gerekli düzeltme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 3:

Kurumun stratejik planı hazırlık çalışmalarına, iç paydaşlardan özellikle taşra birimlerinde çalışanların yeteri kadar katılımının sağlanamaması;

5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesi gereğince stratejik planların hazırlanmasında katılımıcılığın sağlanması yasal bir zorunluluktur.

Kurum stratejik planının katılımıcılığa ilişkin kısımları incelendiğinde plan hazırlıklarının üst yönetim ve stratejik planlama ekibi tarafından yürütüldüğü, yapılan iç paydaş anketinin ise kurumsal itibar ve imajın değerlendirilmesi ile sınırlı olarak gerçekleştirildiği görülmektedir.

Özellikle çevre (taşra) birimlerinin yeterli katılımının sağlanmaması nedeniyle Kurumun stratejik plan hazırlık çalışmalarının “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” gereğince çıkarılan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun 3-Hazırlık Çalışmaları, A - Planın Sahiplenilmesi” kısmında yer verilen “*Stratejik planlamanın başarısı ancak kuruluşun tüm çalışanlarının planı sahiplenmesi ile mümkündür. Stratejik planlama kuruluş içinde belirli bir birimin ya da grubun işi olarak görülmemelidir. Plan yapmak ve kuruluşu bu plan doğrultusunda yönetmek kuruluş yönetiminin ana işlevlerindedir. Bu nedenle, üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur. Üst yönetim, stratejik plan yaklaşımını benimsediğini kuruluş çalışanları ile paylaşmalı ve kurumsal sahiplenmeyi sağlamalıdır.*” şeklindeki nitelikleri taşımadığı düşünülmektedir.

Yürütülen denetimlerde OGM'nin tüm asıl ve yan işlevlerini yerine getiren Bölge müdürlükleri, işletme müdürlükleri ve bunlara bağlı şefliklerin planlama sürecine yeterli derecede katılmadığı, bölge müdürlükleri ve işletmelerin bütünü bir parçası şeklinde tasarlanmış stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle çevre (taşra) birimleri bahsedilen kılavuzda belirtilen sahiplenme olmaksızın merkez birimlerin tek taraflı yönetimi ve yönlendirmesi ile işlevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Mevcut merkezi ağırlıktaki planlama yapısının Türkiye'nin iklim, orman yapısı ve sosyal yapı açısından birbirinden önemli derecede farklı bölgelerden oluşan yapısına uygun olmadığı; stratejik planın başarısı için son derece yaşamsal olan, üst yönetimin stratejik perspektifi ile operasyonel birimlerin stratejik perspektifinin uyumlaştırılmasını engellediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: “Orman Genel Müdürlüğü stratejik planı (2013-2017) hazırlık sürecinde katılımcılığın sağlanması yönünde her türlü tedbir alınmış bu yönde gerçekleştirilen iç ve dış paydaş analizi anket sonuçları, portal uygulaması aracılığıyla stratejik planlama ekibine ulaştırılan görüş ve öneriler, çalıştay esnasında ve sonrasında hazırlanan raporlarda yer alan unsurlar hiçbir kurumsal kaygı gözetilmeksizin tam bir tarafsızlık içerisinde stratejik planın ilgili bölümlerine yansıtılmıştır.

Bu çerçevede; öncelikle katılımcılığı etkin kılmak adına stratejik planlama çalışmalarının başlatıldığı merkez ve taşra birimlerine 31.10.2011 tarih ve 241sayılı yazı ile duyurulmuştur. (Bakınız: EK-2: 2013-2017 Stratejik Plan Hazırlık Programı: Ek-3: İç Genelge)

Stratejik planlama sürecinde bilgi ve veri akışıyla sürece ilişkin gelişmelerin takip ve kontrolü ile katılımcılığın etkinliğinin sağlanması amacıyla OGM Portal üzerinden “Stratejik Planlama Grubu” portalı oluşturulmuş ve sürece ilişkin tüm gelişmeler, raporlar ve duyurularla planlama ekibi veya çalışma gruplarının ihtiyaç duyabileceği dokümanların yer aldığı Portal uygulaması gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, tüm bu belgeler OGM resmi web sayfasında yine stratejik planlama 2013-2017 başlığı altında yayımlanmıştır.

Çalışma gruplarından intikal eden her türlü destek hizmetleri talepleri koordinatör birim sıfatıyla Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca karşılanmıştır. Bu kapsamda iki ayrı çalışma grubuna ihtiyaç duyulan personelin dahil edilmesi sağlanmıştır, ayrıca, çalışma grubu toplantılarına katılım sağlanarak gerekli yönlendirme ve bilgi sağlama çalışmaları yürütülmüştür. Bunların dışında ihtiyaç duyulan danışmanlık hizmeti alım sürecine ilişkin gerekli iş ve işlemler yine koordinatör birim tarafından gerçekleştirilmiştir.

Stratejik planlama ekibinin toplantıları koordinatör birimi sıfatıyla Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca organize edilmiş, toplantı gündemleri hazırlanarak toplantıların etkin ve verimli geçmesi yönünde tedbirler alınmıştır. Toplantı sonrası alınan kararlar toplantı raporu şeklinde gerek “Stratejik Planlama Grubu Portalı” üzerinden gerekse Genel Müdürlüğümüz resmi web sitesi “Stratejik Planlama” adlı sayfadan tüm ilgililerle paylaşılmıştır. Ayrıca istekli iç ve dış paydaşlar da portal üzerinden görüş ve düşüncelerini stratejik planlama ekibine iletmişlerdir.

Paydaş Analizi çalışmaları kapsamında Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı Başkanlığında; paydaşların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve önceliklendirilmesi çalışmaları grup üyeleri ile birlikte gerçekleştirilmiştir. Çalışmalar sonrasında iç ve dış paydaşların kurumu nasıl değerlendirdiklerinin belirlenebilmesi amacıyla toplam 53 sorudan oluşan iç paydaş anketi ile 69 sorudan oluşan dış paydaş anketi uygulaması gerek resmi web sitesi üzerinden gerekse belge üzerinden yapılarak toplam 3008 iç paydaşın ve 1116 dış paydaşın görüşlerinin alınması sağlanmıştır. Anket çalışması tüm merkez ve taşra birimlerine duyurulmuş, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, izin irtifak sahipleri, süs bitkisi üreticileri, orman ürünleri sanayi, sendikalar, yerel yönetimler olmak üzere toplam 761 birimle yazışma yapılarak katılımcılığın etkinleştirilmesine çalışılmıştır.

İç Paydaş anketine katılanların; %14,9’u yönetici (Merkez birimlerinde Daire Başkanı, Şube Müdürü taşra birimlerinde ise bölge müdürü, bölge müdür yardımcısı, şube müdürü, orman

işletme müdür, orman işletme müdür yardımcısı, orman işletme şefi, ormancılık araştırma enstitüsü müdür ve müdür yardımcıları), %1,1'i müfettiş, denetçi, %40,8'i teknik personel (mühendis), %15,1'i orman muhafaza memuru, %8,4'ü işçi ve %19,7'si de diğer görevlerinde bulunan çalışanlardan oluşmaktadır.

Ankete katılan dış paydaşların ise; %58,8 gibi büyük bir çoğunluğu kamu kurumu, %2,2'si yerel yönetimler, %14,5'i üniversite, %2,5'i sivil toplum kuruluşu, %4,3'ü orman ürünleri sanayi, %1,3'ü madenci, %0,4'ü turizmci, %0,7'si izin irtifak sahibi, %1,3'ü tarımsal kalkınma kooperatifi, %0,8'i köy tüzel kişiliği, %2,3'ü orman köylüsü, %0,1'i avcı, %0,1'i aktar, %0,5'i süs bitkisi üreticisi, %6,8'i vatandaş ve %3,4'ü de diğer kişi ya da tüzel kişiliklerden oluşmaktadır.

Anket sonuçlarının bağımsız ve bu konuda birikim sahibi kişilerce değerlendirilebilmesinin sağlanması amacıyla Anadolu Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. Erhan EROĞLU'ndan danışmanlık hizmeti alımı gerçekleştirilmiş ve paydaş analizi çalışmalarının objektif raporlanması sağlanmıştır.

Çalışma sonrasında; istatistiksel yöntemlerle dayalı gerçekleştirilen anket sonuçlarına dair detay analizleri ile sonuç ve önerileri içeren toplam 198 sayfalık doküman rapor hazırlanmıştır. "2013-2017 Stratejik Planlama Çalıştayı", 04-05 Nisan 2012 tarihinde Ankara/Kızılcahamam'da çalışma programına uygun şekilde gerçekleştirilmiştir. Çalıştay öncesi gerekli duyurular süresi içerisinde yapılmış, hazırlanan rapor ve dokümanlar kurum web adresinde yayınlanarak ilgili taraflarla paylaşılmıştır. Paydaş görüşlerini almak, farklı görüş ve önerileri çalışmaya yansıtma amacıyla çalışma grupları oluşturulmuş, tüm katılımcıların sürece aktif katılımı, yazılı bilgi ve belge üretmeleri hedeflenmiştir. Orman Genel Müdürlüğü'nün faaliyet alanları, sunulan ürün ve hizmetler, planlama süreci ve süreç içerisinde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında katılımcılara ayrıntılı bilgi verilmiş, iç ve dış paydaş analiz sonuçları değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde "GZFT analiz çalışması tamamlanmış, analiz sonuçlarının değerlendirilmesi neticesinde kurumun misyon ve vizyon tanımlarının gözden geçirilerek yeniden belirlenmesi ve temel değerlerin ortaya konulması", üçüncü bölümde ise "stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi" yönünde çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen çalışmaların çıktıları tüm katılımcılarla paylaşılmış, görüş ve öneriler değerlendirilmiştir.

Son bölümde ise; Orman Genel Müdürlüğü'nce yürütülen faaliyetler, sunulan ürün ve hizmetlerin kalitesi, çalıştay programı uygulama süreci ve stratejik planlama sürecine ilişkin katılımcıların görüş ve değerlendirmeleri alınmış, devam eden planlama sürecinde yürütülecek çalışmalar hakkında detaylı bilgi verilmiştir.

Çalıştay sonrası hazırlanan çalıştay raporu taslağı tüm katılımcılarla paylaşılmış, alınan geri dönüşler çerçevesinde nihai rapor hazırlanarak tüm iç ve dış paydaşların bilgisine sunulmuştur.

Sonuç olarak katılımcılığın sağlanması yönündeki tüm araçlar (duyurular, bilgilendirme toplantıları, bilgilendirme portalı uygulaması, anket çalışması, raporlama, çalıştay, çalışma gruplarının oluşturulması v.b.) stratejik plan hazırlık sürecinde kullanılmış plan durum analizi ve geleceğe bakış bölümleri bu çerçevede şekillenmiştir." Denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında stratejik planlama süreci anlatılarak katılımcılığın sağlandığı ifade edilmiştir. Kurumun, raporun 5 numaralı bulgusuna verdiği cevapta OGM bünyesinde çalışan personelin % 97,5 inin Orman Bölge Müdürlükleri ve Orman İşletmelerinden oluşan çevre birimlerinde çalıştığı belirtilmiştir. Ancak gerek çevre birimlerinde yürütülen denetimlerde elde edilen bilgiler, gerekse kurum cevabı ekinde gönderilen stratejik planlama ekibi ve çalışma gruplarına ilişkin belgeler incelendiğinde çevre birimlerinde çalışan % 97,5 oranında personelin stratejik planlama ekip ve çalışma gruplarında yer almadığı görülmüştür.

Bilindiği üzere stratejik planların başarısında kritik olan hususlardan biri de üst yönetim tarafından yapılan gelecek öngörüsü (plan senaryosu) ve bu gelecek öngörüsüne dayanan temel stratejilerin “uygulanabilir bir iş stratejisine” dönüştürülebilmesidir. OGM nin koruma, geliştirme ve faydalanma olarak özetlenebilecek tüm işlevlerini yerine getiren bölge ve işletme müdürlüklerinin stratejik plan çalışmalarında yer almamış olması, diğer bir anlatımla stratejik planlama çalışmalarının üst yönetim tarafından belirlenen stratejiler çerçevesinde çevre birimlerinden başlatılarak sonuçlandırılmamış olması stratejik planın uygulamadaki başarısı açısından en önemli riski oluşturmaktadır.

Çünkü tasarlanan planın uygulanabilmesi için gerekli olan güncel, doğru ve gerçek duruma uygun bilgi sadece çevre birimlerinden elde edilebilir. OGM bünyesinde yer alan bölge müdürlükleri ve işletme müdürlükleri raporda ve kurum cevabında belirtildiği üzere coğrafi, ekolojik ve sosyal açılardan farklı bölgelerde yer aldığından; plan başarısının sağlanabilmesi için bunların kurum üst yönetiminin belirlediği stratejik amaçlar ile kendi özel koşullarının uyumlaştırılması, stratejik hedeflere ulaşma önceliklerinin yine kendi koşullarına uygun olarak farklılaştırılması gerekmektedir. Böylelikle kurum üst yönetimi tarafından belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için farklı bölge veya işletmelerin farklı faaliyet ve projeler uygulaması ve kaynak tahsislerinde bunları dikkate alması olanaklı hale gelebilecektir. Ayrıca böylelikle stratejik plan uygulamasına ilişkin sorumlulukların başta Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı olmak üzere yalnızca merkez birimleri üzerinde kalmasının sakıncaları giderilecek ve çevre birimlerine de bu sorumluluk açık ve somut bir şekilde dağıtılmış olacaktır.

Bu anlamda plan hazırlıklarının çevre birimlerinin etkin ve kapsamlı katılım ve katkıları ile hazırlanması yaşamsal önem taşımaktadır. Ayrıca planın başarısında büyük önem taşıyan tüm birim ve çalışanlarca benimsenmesi ve sahiplenilmesi için bu çerçevede bir yaklaşımın esas alınması gereklidir. Merkez birimleri ile çevre birimleri arasında doğru bir iletişim ve etkileşim modelinin kurulması, her iki kesimde var olan bugüne ve geleceğe ilişkin yargı ve değerlendirmelerin uyumlaştırılarak tüm kurum tarafından benimsenmiş uygulanabilirliği yüksek bir stratejik plan elde edilmesi; kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımına dayanan hesap verme sorumluluğunun geliştirilerek yerleştirilmesi için yasal ve teknik bir gerekliliktir. Aksi takdirde teoride güçlü ve tutarlı olan bir planın dahi uygulanması mümkün olmayabilecektir.

Yukarıda belirtilen sakıncalar, plan hazırlanması sürecinde çevre birimlerinin katılımının gerektiği düzeyde sağlanamaması sonucu, kurumun GZFT analizleri fırsatlar ve tehditler yönüyle gerçekçi, kapsamlı ve kavrayıcı olarak belirlenmiş olmasına karşın, bunlara yönelik “somut faaliyet ve projeler ile performans göstergelerinin oluşturulamaması” şeklinde kendini göstermiştir.

Kurumun bulguya ilişkin olarak gönderdiği ekte iç ve dış paydaş anketleri sunulmuş ancak bu anketlerin sonuçlarına ilişkin bilgiler sunulmamıştır.

Kurumun 2013-2017 dönemi stratejik planında yer verilen GZFT analizlerinin, bunlara ilişkin belirlenen temel stratejilerin, faaliyet ve projeler ile ve performans göstergelerinin çevre birimlerinin de etkin katılımı ile yeniden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4:

Stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve bunlara ilişkin temel stratejiler ile performans göstergeleri arasında uyumsuzluk bulunması;

Kurum stratejik planında belirlenen dört temel stratejik amaca ilişkin stratejik hedefler, bunlara ilişkin temel stratejiler ile bunlara ait performans göstergeleri farklı belirlenmiştir. Temel strateji olarak belirlenen konular ağırlıkla stratejik faaliyet ve projeleri ifade etmektedir. Ancak performans göstergeleri bu temel stratejik faaliyet ve projeleri gerek içerik gerek sayı olarak karşılamamaktadır. Önemli sayıda temel stratejiye ilişkin olarak belirlenmiş performans göstergeleri bulunmamaktadır. Aşağıda yer verilen tablolarda bahsedilen dağılım gösterilmektedir. Bu durum özellikle kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi amacıyla belirgin olarak görülmektedir. Örnek olarak Hedef 4.2 de yer verilen temel stratejilerden “personelin motivasyonunun yükseltilmesi amacıyla özlük haklarının iyileştirilmesi” temel stratejisine yönelik belirlenmiş bir performans göstergesi bulunmamaktadır.

Tablo 1: Stratejik hedef, temel strateji, performans göstergesi sayıları

	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef Sayısı	Temel Strateji Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
1	Ormanların Korunması	7	50	14
2	Ormanların Geliştirilmesi ve Genişletilmesi	8	22	17
3	Orman Kaynaklarından Faydalanma	7	28	9
4	Kurumsal kapasitenin Geliştirilmesi	8	45	17
	Toplam	30	145	57

Tablo 2: Performans göstergeleri ve temel stratejilerin, stratejik hedeflere dağılımı

Stratejik Amaç	Stratejik Hedef No	Hedefe İlişkin Temel Strateji Sayısı	Hedefe İlişkin Performans Göstergesi Sayısı
Ormanların Korunması	01.01	8	3
	01.02	10	1
	01.03	8	1
	01.04	4	2
	01.05	7	1
	01.06	5	2
	01.07	8	4
	Toplam	50	14
Ormanların Geliştirilmesi ve Genişletilmesi	02.01	4	4
	02.02	1	2
	02.03	1	2
	02.04	1	1
	02.05	1	1
	02.06	4	2
	02.07	5	2
	02.08	5	3
	Toplam	22	17
Ormanlardan Faydalanma	03.01	7	1
	03.02	6	2
	03.03	1	2
	03.04	5	2
	03.05	1	1
	03.06	4	0
	03.07	4	1
	Toplam	28	9
Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	04.01	5	5
	04.02	9	1
	04.03	4	3
	04.04	6	3
	04.05	7	1
	04.06	8	3
	04.07	3	0
	04.08	3	1
Toplam	45	17	

Kamu idaresi cevabında: “Genel Müdürlüğümüz 2013 yılı içerisinde de Sayıştay Başkanlığınca Performans Bilgisi Denetimine tabi olmuş, Mayıs 2014 tarihli Denetim Raporunda toplam 7 bulgu raporlanmış ve bulgulara ilişkin cevabımız Sayıştay Başkanlığına iletilmiştir.

Söz konusu Raporda; mevcut stratejik plan (OGM Stratejik Plan 2013-2017) ve performans programı raporlama gereklilikleri bakımından (mevcudiyet, zamanlılık ve sunum)

uygun bulunmuştur. Faaliyet raporu ise dış denetim sonuçlarının raporda yer almamış olması dışındaki sunum kriterleri bakımından yeterli görülmüştür.

Söz konusu dokümanlar, performans bilgisi içeriği (ilgililik, ölçülebilirlik, iyi tanımlanma, tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik) yönünden de değerlendirilmiş ve stratejik plan ile performans programı ölçülebilirlik kriterini kısmen karşılaması dışında uygun, faaliyet raporunun ise tam uygun olduğu bilgisi yer almıştır.

Ayrıca, bilindiği üzere; 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Dördüncü Bölümü 13 üncü Maddesi, Stratejik Planların makro plan ve programlarla ve ikincil mevzuat düzenlemelerine uygunluğu ile planlarda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılıkları açısından değerlendirme yapmaya Kalkınma Bakanlığını yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda Kalkınma Bakanlığının 17.12/2012 tarih ve 78059895-602.04/6850 sayılı yazısı ekinde alınan plana dair değerlendirmesinde "Taslak Stratejik Planın hem Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna hem de içerik açısından özenle hazırlandığı ve genel olarak Orman Genel Müdürlüğünün kendi politika ve öncelikleriyle uyumlu amaç ve hedefler içerdiği görülmektedir." Bu açıdan olumlu değerlendirilmektedir." ifadeleri yer almıştır.

Gerek Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirilen 2013 yılı Performans Bilgisi Denetim raporunda yer alan bulgular ve değerlendirmeler ile gerekse Kamu İdarelerince hazırlanacak stratejik planların usulüne uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığına karar verme yetkisine haiz Kalkınma Bakanlığının aynı stratejik plan (Orman Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2013-2017) hakkında yaptıkları değerlendirmeler esas alındığında yine aynı Planının değerlendirmesini yapan Sayıştay Denetimi 2014 Yılı Rapor Taslağı arasında kabul edilmesi güç bir çelişki olarak değerlendirilmiştir. Bu çelişkinin (aynı plan ve aynı hususlarla ilgili) bundan sonra yapılacak Sayıştay denetimlerinde de devam etmesi ihtimali göz önüne alındığında Sayıştay denetimlerinin kurumlara ve yönetimlere katkı sağlaması hususunda önemli tereddütler oluşturacaktır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde 2014 Denetim Raporu Taslağında yer alan;

Bulgu 7 olarak yer alan "Planda yer verilen stratejik amaçların stratejik nitelikte olmaması",

Bulgu 8 olarak yer alan "Stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve bunlara ilişkin temel stratejiler ile performans göstergeleri arasında uyumsuzluk bulunması.",

Bulgu 10 olarak yer alan "Vizyon tanımının yeterli olmaması."

2014 yılı Performans Bilgisi Denetim raporunun Özet bölümünde yer alan; "Kurumun stratejik amaçlarının üst politika metinleri ve GZFT analizlerine göre yeniden değerlendirilmesi, bu değerlendirmelerde katılımcılığın daha güçlü bir şekilde sağlanması ve stratejik hedeflere yönelik faaliyet ve projelerin temel stratejiler doğrultusunda yeniden belirlenerek performans göstergeleri ile ilişkilendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir." şeklindeki ifadelerin denetim konusu dışında yer alan hususlar olduğu, bu sebeple de yeniden gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir." Denilmiştir.

Sonuç olarak: Önceki yıl denetimlerinde mevcudiyet, zamanlilik ve sunum açısından yapılan değerlendirmeler 2014 yılı için bu yönden herhangi bir tespit yapılmadığından tekrar yapılmamıştır.

Yine kurum açıklamasında 2013 yılı denetim raporunda kurumun 2013 yılı performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin değerlendirmelerden bahsedilmiş ise de bunlar önceki yıla ait belgeler olup 2014 yılı denetimlerinde ele alınmamıştır. 2014 yılı denetim bulguları 2014 yılı performans programı ve faaliyet raporu hakkındadır.

Diğer yandan kurum açıklamasında stratejik planlar hakkında Kalkınma Bakanlığının değerlendirme yetkisi bulunduğu ve bu değerlendirmeden olumlu sonuç alındığı belirtilmiştir. Ancak Kalkınma Bakanlığının belirtilen yetkisi yürütme birimleri içinde eşgüdümün ve mevzuata uyumun sağlanmasına ilişkin olup yasama organı adına denetim yaparak yine yasama organına rapor sunan Sayıştayın yetkisi ile ilişkili ve bu yetkiye etkili değildir.

Ayrıca Kalkınma Bakanlığı değerlendirmelerini salt metinler üzerinden yapmaktadır ve kurumun diğer bilgi ve belgelerine erişim ve denetim yetkisi yoktur. Sayıştay'ın denetim yetkisinin yürütmenin işleyişinden bağımsız olmasıyla beraber, denetim raporlarında yapılan değerlendirmelerin diğer yönetsel değerlendirmelerden asıl farkı denetim ile elde edilen bilgi ve belgeler ışığında fiili uygulama durumunun da değerlendirme ve tespitlerde esas alınmasıdır.

Bunun yanında, raporun genel değerlendirme kısmına kurum tarafından verilen cevabın değerlendirildiği bölümde de ifade edildiği üzere, Sayıştay denetimi ile kurum plan, program veya raporlarına bir kerelik onay verilmesi gibi bir amaç güdülmemektedir. Sayıştay denetimi anayasa hükümleri ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri doğrultusunda yapılmakta ve bu denetimler ile TBMM ye doğru ve zamanlı bilgi sunulması amaçlanmaktadır. Özetle Sayıştay denetimi yıllık belgeler esas alınarak her yıl yeniden yapılmakta ve Sayıştay denetim raporlarının yerine ikame edilecek her hangi bir başka denetim raporu ya da görüşü bulunmamaktadır.

Kurum cevabında belirtilen, bulgu 7, 8, 10 ve özet kısmındaki “sonuç” ifadelerinin denetim dışı konular olduğu şeklindeki görüşün burada ve önceki maddelerde anlatılan gerekçelerle kabulü mümkün değildir. Sayıştay denetiminin yukarıda anlatılan kendine özgü niteliği ve Sayıştay'ın anayasal ve yasal sorumlulukları gereği nedeniyle kurumun stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporlarına şekilsel açıdan yaklaşması ve bu yönde değerlendirmeler yapması söz konusu değildir. Bu nedenle, yürütülen “denetim” ile kurum tarafından oluşturulan denetime konu temel yasal metinlerin (stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu) uygulamada ne şekilde sonuç verdiğine ilişkin bilgi elde edilmesi ve bu yönüyle hesap verme sorumluluğu kapsamında raporlanması yasal bir zorunluluktur.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5:

Faaliyetler ve bunlara ilişkin kaynak dağılımları sadece merkez birimleri esas alınarak gösterilmiştir;

Kurumun merkez birimleri temelde gözetim, denetim ve eşgüdüm ile görevlidir. Performans programında yer alan tüm faaliyetler bölge müdürlükleri, işletme müdürlükleri ve işletme şeflikleri tarafından gerçekleştirileceği halde bunların kaynak dağılımındaki ve faaliyet göstergesi içindeki payları gösterilmemiştir. Belirtilen yapı 2014 yılı faaliyet raporunda kısmen yer almış ancak aynı yıl performans programında hedeflenen seviyeyi gösteren “program” verilerine bölge müdürlükleri bazında yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında: *“Performans programları; “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberinde” yer alan standartlar, tablo ve formlar ile diğer bilgilere göre idare düzeyinde hazırlanmaktadır.*

Hazırlık sürecinde; sunulan ürün ve hizmetlerin kaynak tahsisine değer özellikleri, toplum ve paydaşlar için taşıdığı önemi, güncelliği ve önceliği dikkate alınmakta, program bu hususları açıklayacak nitelikte ve içerikte hazırlanmaktadır. Bu bakımdan performans programı, sunulan ürün ve hizmetlerin mevcut durumunu ve talep/tahsis edilen bütçeyle söz konusu ürün ve hizmetlerin hangi seviyeye getirileceğini, çıktı ve sonuçların geliştirilmesine ve iyileştirilmesine yönelik hedef ve beklentileri içermektedir.

Hazırlanan program; sektörler, bütçeler ve projeler itibarıyla yersel dağılımları (bölge müdürlükleri, işletme müdürlükleri ve işletme şeflikleri) yapılarak uygulamaya aktarılan yatırım ve döner sermaye iş programları ve eylem planlarıyla desteklenmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurumun performans programı incelendiğinde, kaynak dağılımının sadece merkez birimleri için gösterildiği, bölge ve işletme müdürlüklerine ilişkin kaynak dağılımının ise gösterilmediği anlaşılmıştır.

BULGU 6:

Performans programında yer verilen performans göstergelerine ilişkin faaliyetlerin bileşenlerinin gösterilmemesi;

OGM 2014 yılı performans planında yer verilen göstergelere ilişkin olarak belirlenen faaliyetlerin genel tanımları yapılmış ancak bunların alt faaliyet ve projelerden oluşan bileşenleri ile bunların performans göstergesi içindeki payları ayrıntılı olarak gösterilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Performans Programı Hazırlama Rehberi “Tanımlar” bölümünde Faaliyet: “Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler”, şeklinde tanımlanmış,*

“Ekler, Tablolar ve Açıklama” bölümünde ise performans hedefi ve ilgili performans hedefiyle ilişkili faaliyet maliyetleri tablo formatı ile açıklamalar yer almıştır.

Faaliyet maliyetleri tablosu açıklamalar bölümünde; ilgili Rehberde de belirtildiği gibi ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgilere yer verilmekte olup, hazırlanan program; sektörler, bütçeler ve projeler itibariyle yersel dağılımları (bölge müdürlükleri, işletme müdürlükleri ve işletme şeflikleri) yapılarak uygulama aktarılan yatırım ve döner sermaye iş programları ve eylem planlarıyla desteklenmektedir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurum 2014 yılı performans programında yer alan göstergelerin her biri Bulgu 8’de de gösterildiği üzere yine kurum tarafından belirlenen çok sayıda temel strateji içermekte olup, bunlar çoğunlukla birbirinden ayrı yürütülmesi gereken faaliyet ve projeleri gerektirmektedir. Kurum tarafından performans programının uygulanması ile belirtilen temel stratejik amaçlara ulaşılabilmesi için temel stratejilere ilişkin hangi somut faaliyet ve projelerin yürütüldüğünün ve bunların performans göstergelerinin de neler olduğunun performans programında gösterilmesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7:

Kurumun 2014 yılına ilişkin mali bilgilerinde görülen sapmaların nedenlerinin açıklanmaması, mali bilgilerin yıllar itibariyle karşılaştırmalı olarak verilmemesi;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18/c-1 maddesi gereğince mali gerçekleştirmelerdeki sapmaların nedenlerine raporda yer verilmemiş; aynı yönetmeliğin “Tutarlılık” ilkesi başlıklı 8 inci maddesinin (2) inci fıkrası gereğince “mali bilgiler” yıllar itibariyle karşılaştırmaya imkan verecek şekilde raporda yer almamıştır.

Kamu idaresi cevabında: “12014 yılı performans programı kapsamında yapılan harcama tutarı % 96,9 ile 2.044.984.034 TL olarak gerçekleşmiş, genel yönetim giderlerinde bu oran % 98,1 genel toplamda ise % 97,5 olarak sonuçlanmıştır. Mali tablolara ilişkin açıklamalara faaliyet raporunda yer verilmiş, 2013 yılına göre özel bütçe ve döner sermaye gelirlerindeki değişim oranları ile yılı içerisinde ödenek eklemesi yapılan önemli harcama kalemlerine ilişkin bilgiler ve giderlerin bütçe ve faaliyet dağılımı rapora yansıtılmıştır. Ayrıca; stratejik plan ve yılı performans programında yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi sürecinde yürütülen faaliyet ve projelerin 2010-2014 uygulama sonuçları raporda yer almıştır.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurum 2014 yılı faaliyet raporu incelendiğinde mali verilerde hedefler ile uygulama sonuçları arasında meydana gelen olumlu ya da olumsuz sapmaların nedenlerinin açıklanmadığı görülmektedir.

BULGU 8:

Kurumun geçmiş yıllar faaliyetlerine ilişkin verilerin 2014 yılında revize edilerek gösterilmesi;

Faaliyet raporunun 16 ve 18 numaralı dipnotlarında geçmiş yıllar faaliyet raporlarında yer verilen bilgilerin geriye dönük olarak revize edilerek 2014 yılı raporuna alındığı belirtilmiş ve bunların nedeni açıklanmamıştır.

Önceki yıllar faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin cari yıl faaliyet raporunda geriye dönük revize edilerek gösterilmesinin “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin” “Doğruluk ve Tarafsızlık” başlıklı 5 inci ve “Tutarlılık” başlıklı 8 inci maddelerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: “2013 yılı tohum üretim rakamı, 2010-2011 ve 2013 yıllarına ait ferdi kredi uygulama sonuçları ile 2011 yılı ferdi kredi uygulamalarının yararlanıcı aile sayısı, veri kayıt sistemleri (manuel sistemler ve bilgi teknolojilerinin kullanıldığı veri kayıt sistemleri) üzerinde yapılan süreç iyileştirme çalışmaları sonrası revize edilmiş ve bu husus 2014 yılı faaliyet raporu 16-18 numaralı dipnotlarda açıklanmıştır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin; “Tutarlılık” başlıklı 8 inci maddesi, “Yılı performans programında ve faaliyet raporunda sunulan performans hedef ve göstergeler arasındaki tutarlılığı ve performans hedeflerinin gerçekleştirme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesi” şeklinde, “Doğruluk ve Tarafsızlık” başlıklı 5 inci maddesi ise “Yılı faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin veri kayıt sistemlerinden elde edilen son verilerle uyumlu olması gerektiği” şeklinde değerlendirilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: 2013 yılı faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna açıklanan ve yetkili mercilere beyan edilen verilerin, 2014 yılında revize edilerek, 2014 yılı uygulama sonuçlarının buna göre ele alınması, farklı yıllara ait raporlar arasındaki tutarlılık ve devamlılığı bozacağı gibi cari yıl raporunun yanlış bilgi göstermesine de neden olacaktır. Tıpkı mali tablolar gibi faaliyet raporlarında verilen bilgilerin de geriye dönük olarak değiştirilmemesi gerekir. 2014 yılı için yalnızca planlanan/programlanan verilere ilişkin olarak ve ancak doğal afetler, yasal değişiklikler vb. zorlayıcı sebepler bulunması durumunda revize yapılabilir. Aksi takdirde hem program hedefleri hem de gerçekleştirmelerin yıllık faaliyet raporlarında gösterilmesinin anlamı kalmamaktadır.

BULGU 9:

Kurumun faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinde, performans programı ile gerçekleştirme farklarının ayrıca gösterilmemesi ve bir kısım performans hedeflerinde meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanmaması;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18/c-2 maddesi gereğince performans hedeflerinde meydana gelen olumlu ya da olumsuz sapma miktarları ve bunların nedenlerine ilişkin açıklamalar faaliyet raporlarında yer almalıdır.

Performans Hedefi 4 içinde yer alan “tescil yapılan alan miktarı” göstergesi, Performans Hedefi 9 içinde yer alan “doğal gençleştirme alanı” göstergesi ile Performans Hedefleri 14, 16, 17, 18, 23 ve 24 için göstergelerden sapma nedenleri açıklanmamıştır.

Performans Hedefi 7, 12, 13, 19 ve 20 de saptamaya ilişkin açıklamalar genel nitelikli olup yeterli ve ikna edici bulunmamıştır.

Kamu idaresi cevabında: “*Stratejik plan ve yılı performans programlarının izleme ve değerlendirme süreci, 2013-2017 Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme başlığı altında açıklanmış; aylık faaliyet izleme çizelgeleri ve ilk altı aylık dönemi kapsayan değerlendirme raporu faaliyet yılı içerisinde hazırlamıştır. Ayrıca faaliyet yılı hedef ve beklentileri ile elde edilen çıktı ve sonuçlar değerlendirilerek; hedefler ile gerçekleşme arasındaki temel farklılıklar ve nedenleri, 2014 yılı faaliyet raporunda performans göstergeleri üzerinden değerlendirilmiştir.*

Faaliyet yılı içerisinde uygulamaya aktarılan ve faaliyet raporunda “Faaliyetler, Sunulan Ürün ve Hizmetler” başlığı altında açıklanan eylem planları ve projeler, paydaşlarla yapılan işbirliği protokolleri ve uygulama yılı iklim değerleri bazı performans hedeflerinde olumlu ve/veya olumsuz yönde saptamalara neden olmuş, saptamanın nedeni ve alınacak tedbirlere performans sonuçları tablosunda yer verilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Performans sonuçları tablosu incelenmiş ve saptamalara ilişkin açıklamaları bulunmayan göstergeler bulguda sayılmış olup, bunlara ilişkin her hangi bir açıklama yapılmamıştır.

BULGU 10:

Kurumun temel mali tablolarına faaliyet raporunda yer verilmemesi;

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18/c-1 maddesi gereğince faaliyet raporunda yer alması gereken temel mali tablolar faaliyet raporlarında yer almamaktadır. Özel bütçe için bilanço ve faaliyet sonuçları tabloları ile bütçe gelir ve giderlerine ilişkin tablolar faaliyet raporunda bulunmamaktadır. Aynı şekilde döner sermaye bilançosu ve gelir tablosu ile bütçe hesaplarını gösteren tablolar raporda yer almamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: “*Tahsis edilen kamu kaynağının verimli ve etkin kullanımı konusunda genel bir değerlendirmeye imkân sağlayacak düzeyde, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara 2014 yılı faaliyet raporu Mali Bilgiler başlığı altında yer verilmiş; özel bütçe ve döner sermaye uygulama sonuçları ayrı ayrı açıklanarak değerlendirilmiştir.*

❖ *Özel Bütçe Uygulama Sonuçları başlığı altında; Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma (1.Düzye) Tablosuna, Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırma (1.Düzye) Tablosuna, Harcama Birimleri Bütçe Ödenek ve Harcama Tutarları Tablosuna, Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma (1. Düzye) Tablosuna,*

❖ *Döner Sermaye Uygulama Sonuçları başlığı altında ise; Döner Sermaye Gelirleri Tablosuna ve Döner Sermaye Giderleri Tablosuna,*

yer verilmiş, giderlerin bütçe ve faaliyet dağılımı ise Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar bölümünde belirtilmiştir.

“Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin” birim faaliyet raporlarının üst yönetime sunum tarihini düzenleyen 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Mart ayı sonuna kadar” ibaresi 22.11.2014 tarih ve 29183 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik değişikliğiyle “Ocak ayı sonuna kadar” şeklinde değiştirilmiş, faaliyet raporları hazırlık süreci, kesin hesap ve bilanço ile yatırım programı izleme ve değerlendirme raporu hazırlık sürecinin önüne çekilmiştir. Bu bakımdan temel mali tablolara faaliyet raporunda ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma 1. Düzeyde yer verilmiştir.” Denilmiştir.

Sonuç olarak: Bulguda açıklandığı üzere kurumun 2014 yılı mali tablolarının faaliyet raporunda yer alması gerekmektedir. Kurum cevabında bahsedilen bilgiler “bütçe gerçekleştirmelerine” ilişkin bilgiler olup bunlar “mali tablo” değildir. Temel mali tablolar olan 2014 yılı bilançosu ile gelir ve gider uygulama sonuçları tabloları faaliyet raporlarında yer almalıdır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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