



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7. DENETİM BULGULARI	14

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	8
Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri	9

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Başkanlık Gelirleri Arasında Sayılan İdare Paylarının Tahsilat Süresinde Belirsizlik Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesine ilişkin hususları düzenlemek amacıyla 23.05.2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş olup, 01.06.2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de Kapadokya Alan Başkanlığı kurularak anılan Başkanlığın görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Kurumun yürürlükte olan mevzuatı aşağıda sıralanmıştır:

- Kapadokya Alanı Hakkında Kanun
- Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- Kapadokya Alan Başkanlığı Ücrete Tabi Başvurular ve Sunulacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Komisyonunun Teşkili, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Planları Yapımı ve Yürürlüğüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Başkanlığı Satın Alma ve İhale Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Başkanlığı Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği
- Kapadokya Alanı Hakkında Kanuna Göre Verilecek İdari Para Cezalarının Uygulanması Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Başkanlığı Hizmet Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Başkanlığı Personel Yönetmeliği

- Kapadokya Alan Başkanlığı Teşkilatı ve Görev Tanımları Yönergesi
- Kapadokya Alan Başkanlığı İmza Yetkileri Yönergesi
- Kapadokya Alan Başkanlığı Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Hakkında Yönerge
- Kapadokya Alan Başkanlığına Yapılacak Başvurularda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönerge
- Kapadokya Alanında Yapılacak ATV-UTV Safari Turizm Amaçlı Sportif Faaliyetine Yönelik Uyulması Gerekli Usul ve Esaslar
- Kapadokya Alanında Yapılacak Cip Safari Turizm Amaçlı Sportif Faaliyetine Yönelik Uyulması Gerekli Usul ve Esaslar
- Kapadokya Alanında Yapılacak At Biniciliği Turizm Amaçlı Sportif Faaliyetine Yönelik Uyulması Gerekli Usul ve Esaslar

38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında Başkanlığın görev ve yetkileri;

- Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile doğal kaynak değerlerinin ve jeolojik/jeomorfolojik dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi, denetlenmesi, alan içindeki turizm faaliyetlerinin planlanması, geliştirilmesi ve teşvik edilmesini sağlamak,

- Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını hazırlayarak Komisyona sunmak,

- Kapadokya alan planlarına esas halihazır haritaları ve jeolojik/jeoteknik etütleri yapmak veya yaptırmak,

- Kapadokya alan planlarını yapmak, yaptırmak, tadil etmek, ettirmek ve üst ölçekli planlar hariç onamak veya resen onamak, meri planların uygulamasını denetlemek,

- Kapadokya Alanında Komisyonca uygun bulunan projelere ilişkin uygulamaların onaylı projesine uygunluğunu denetlemek,

- Kapadokya Alanında 21.07.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında; kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma

uygulama ve denetim bürolarına ve çevre ve şehircilik il müdürlüklerine verilen görev ve yetkileri yürütmek,

- Kapadokya Alanında yer alan korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, peri bacalarının ve yer altı şehirlerinin korunması, tadilatı, tamirâtı ve esaslı onarımları ile iyileştirilmesine yönelik her türlü iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, gerekli güvenlik önlemlerini almak veya aldirmek,

- Kapadokya Alanında Başkanlık idari binalarının her türlü proje ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak,

- Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı her türlü uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırmak,

- Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Kapadokya Alanında turizm amaçlı sportif faaliyette bulunacak turizm işletmelerinde aranacak nitelikleri belirlemek ve bu faaliyetleri denetlemek,

- Kapadokya Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni gibi işlemler hakkında görüş bildirmek,

- Kapadokya Alanında 2863 sayılı Kanun kapsamı dışındaki araştırma, sondaj, kazı ve diğer bilimsel araştırmaları ve etütleri yapmak veya yaptırmak,

- Kapadokya Alanının tanıtımına yönelik olarak yurtiçinde ve yurtdışında her türlü yazılı, görsel ve işitsel eserleri yapmak, yaptırmak, hizmete sunmak ve bu eserlerin fikri ve sınai haklarına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

- Kapadokya Alanına ilişkin Bakanlıkça talep edilen bilgi, belge ve raporları hazırlamak,

- 7174 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

- Bakanlığa bağlı ören yerleri ve müzeler dışındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının öğretim, eğitim, bilimsel araştırma, tanıtma ve ticari gelir elde etme amacı ile fotoğraflarının ve filmlerinin çekilmesi, mulaj ve kopyalarının çıkartılması ile ilgili izinlerin verilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

- Kapadokya Alanında işletmelerce yürütülen balonla ticari havacılık faaliyetlerinin yer ve lojistik hizmetlerini projelendirmek, düzenlemek ve denetlemek,

- Halkla ilişkiler, basın ve medya konusundaki iş ve işlemleri yürütmek,

- Kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektörle işbirliği yapmak,

- Yürütülen hizmetlere ilişkin yıllık çalışma programı ve stratejik planlamaları yapmak,

- Kapadokya Alan Komisyonunun sekretarya hizmetlerini yürütmek

şeklinde sayılmış olup, aynı maddenin ikinci fıkrasında da; 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde doğal sitler ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilen görevlerin Kapadokya Alanında Başkanlık tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen görevlerin yerine getirilmesi için oluşturulan hizmet birimlerinin görevleri ise 38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 6’ncı maddesinde belirtilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Başkanlık, Kültür ve Turizm Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak faaliyetlerini yürütmekte ve kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir idare olup merkezi Nevşehir ilinde Kapadokya Alanı sınırları içinde bulunmaktadır.

Başkanlık; Başkan, İdari ve Teknik Başkan Yardımcıları ile hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Başkanlığın en üst yöneticisi olan Başkan, Başkanlığın genel yönetim ve temsilinden sorumlu olup, Başkanlık hizmetlerini mevzuat hükümlerine, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik plana uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Başkanlık birimlerine gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Mevzuatta

kendisine verilen yetki ve görevleri Bakana karşı sorumlu olarak kullanıp yerine getirir. Başkana izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hallerde öncelikle Teknik Başkan Yardımcısı vekalet eder.

Başkanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığı
- Alan Yönetimi ve Tanıtım Grup Başkanlığı
- Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği

Başkanlık hizmetleri, 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülmekte olup, Başkanlıkta 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 25'inci maddesine göre geçici görevlendirme yapılabilmekte, belli bir uzmanlık gerektiren iş ve hizmetler de Bakan onayı alınarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 31'inci maddesine göre vekalet veya istisna sözleşmesi çerçevesinde gördürülebilmektedir.

Ayrıca, Başkanlık görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışma ve proje grupları oluşturabilmekte, ihtiyaç duyulduğu hallerde diğer kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çalışma gruplarına dahil edilebilmektedir.

Başkanlıkta 2024 yıl sonu itibarıyla toplam 96 personel istihdam edilmekte olup, bu personelden 77'si kadrolu işçi, 13'ü geçici görevli işçi, 5'i geçici görevli memur, 1'i de memurdur.

1.3. Mali Yapı

Başkanlık, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Cetvelin (B) bölümünde yer alan özel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 9'uncu maddesinin Başkanlık gelirlerini düzenleyen birinci fıkrası, 13.12.2022 tarihli ve E:2019/87, K:2022/158 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiş olup, 25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun'un 21'nci

maddesiyle 7174 sayılı Kanun'un "İdareye aktarılacak gelirler" başlıklı 6'ncı maddesine yeni bentler eklenerek Başkanlığın gelirleri;

- Nevşehir İl Özel İdaresi, Kapadokya Alanı sınırları içerisindeki belediyeler, Ürgüp Ticaret ve Sanayi Odası ve Nevşehir Ticaret ve Sanayi Odasının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinden en az yüzde bir oranında ayrılacak paylar,

- İdarece verilecek idari para cezalarından elde edilecek gelirler,

- Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü bütçesinden aktarılacak tutarlar,

- Genel bütçeden yapılacak hazine yardımları,

- İdareye kiralanın taşınmazlar ile İdarenin mülkiyetindeki taşınmazların kiralanmasından, işletilmesinden ve işlettirilmesinden elde edilen gelirler,

- Marka ve patent gelirleri,

- Kapadokya Alanında İdareye yapılacak başvurular ve İdarece sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

- Kapadokya Alanındaki işletme ve faaliyet gelirleri,

- Her türlü tanıtım, basım ve yayın gelirleri, fikrî mülkiyet haklarından kaynaklı gelirler,

- Yurt içinden ve yurt dışından sağlanacak yardım, bağışlar ile sponsorluk gelirleri,

- İdare gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,

- Diğer gelirler.

şeklinde düzenlenmiştir.

38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında da Başkanlığın giderleri;

- Kapadokya Alanında etüt, envanter, planlama, proje çalışmaları, müşavirlik, denetim hizmetleri, Kapadokya Alanının jeolojik/jeomorfolojik dokusu ve genel karakteri bozulmadan korunması, jeolojik/jeoteknik etütlerin elde edilmesi, tabii kaynakların geliştirilmesi, düzenlenmesi, restorasyonu, imar, ıslah ve çevre tanzimi, özel plan ve projelere göre yapılacak her türlü faaliyetlerin gerektirdiği harcamalar,

- Kapadokya Alanında, planları gereğince taşınmazların kamulaştırılması, üzerlerinde sınırlı aynı hak tesisi ve kiralanmasına ilişkin harcamalar,

- Kapadokya Alanında yer alan işletme, tanıtma, altyapı, üstyapı, idare binası, sosyal binalar, ziyaretçi merkezi, tanıtma merkezi, saha sergileri ve bu tür faaliyetlerle ilgili her türlü harcamalar,

- Kapadokya Alanı hizmetlerinin gerektirdiği her türlü araç, gereç, ekipman ve benzeri taşınırların satın alınması, kiralanması, bakımı, onarımı ve işletilmesi ile ilgili harcamalar,

- Personel, istihdam, temsil ve ağırlama ile ilgili giderler,

- Komisyon üyelerine ait yolluk ve huzur hakkı giderleri,

- Demirbaş ve tüketim malzemeleri ile ilgili harcamalar,

- Kültür ve turizm işletmeciliğine ait giderler,

- Başkanlıkça tespit edilen aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma ve yıktırma işlemleri dahil aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamaya yönelik işlemler ile ilgili giderler,

- Başkanlığın görevleriyle ilgili diğer giderler.

olarak sayılmıştır.

25.12.2023 tarihli ve 7489 sayılı “2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu” ile Başkanlığa 2024 yılı için 281.957.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bütçe geliri (281.757.000,00 TL) ve net finansman (200.000,00 TL) toplamı olarak da aynı tutar öngörülmüştür.

Başkanlığın 2024 yılı bütçe başlangıç ve nihai ödeneği, ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi bazında tahmini ve gerçekleşen bütçe giderleri ile gelirleri aşağıdaki Tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2024 Yılı Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Giderinin Türü	Bütçe ile Verilen Başlangıç Ödeneği (TL)	Nihai Ödenek (TL)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Bütçe Giderine Oranı (%)
Personel Giderleri	52.087.000,00	70.550.789,00	70.102.612,01	99,36	21,58
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.125.000,00	15.980.000,00	15.854.055,12	99,21	4,88
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	67.704.000,00	44.707.511,00	28.821.421,29	64,47	8,87
Cari Transferler	36.000,00	56.000,00	56.000,00	100	0,02
Sermaye Giderleri	151.005.000,00	211.461.000,00	210.061.255,91	99,34	64,65
Toplam	281.957.000,00	342.755.300,00	324.895.344,33	94,79	100

Yukarıda yer verilen Tabloda da görüldüğü üzere; 2024 yılına ait toplam bütçe giderleri içinde en büyük paya %64,65 ile sermaye giderleri sahip olup, 210.061.255,91 TL tutarında gerçekleşen sermaye giderleri tertibinde; mamul mal alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırma giderleri, gayrimenkul sermaye üretim giderleri ile gayrimenkul büyük onarım giderleri bulunmaktadır.

Toplam bütçe giderinin %21,58'ine karşılık gelen 70.102.612,01 TL tutarındaki personel giderleri; Başkanlıkta istihdam edilen personele ait maaş ödemeleri ile Komisyon üyelerine ait huzur hakkı ödemelerinden oluşmaktadır.

Toplam bütçe giderinin %8,87'lik kısmını oluşturan 28.821.421,29 TL tutarındaki mal ve hizmet alım giderleri; tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, hizmet alımları, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarımı için yapılan giderler ile görev giderleri, temsil ve tanıtma giderleri, gayrimenkul mal bakım ve onarım giderlerini kapsamaktadır.

Toplam bütçe giderinin %4,88'ine karşılık gelen 15.854.055,12 TL tutarındaki sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri; personele ait prim ödemelerini ihtiva etmektedir.

Toplam bütçe giderinin %0,02'lik kısmını oluşturan 56.000,00 TL tutarındaki cari transferler; kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler kaleminde oluşmakta ve bu kalem içinde de İşveren Sendikası için yapılan giderler yer almaktadır.

Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen Brüt Bütçe Geliri (TL)	Red ve İadeler (-) (TL)	Gerçekleşen Net Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Net Bütçe Gelirine Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0,00	161.124,31	0,00	161.124,31	-	0,06
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	269.575.000,00	238.718.700,00	0,00	238.718.700,00	88,55	81,51
Diğer Gelirler	12.182.000,00	54.465.450,29	488.376,53	53.977.073,76	443,09	18,43
Toplam	281.757.000,00	293.345.274,60	488.376,53	292.856.898,07	103,94	100

Yukarıda yer verilen Tabloda da görüldüğü üzere; 2024 yılına ait toplam bütçe gelirleri içinde en büyük paya %81,51 ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler sahip olup, net 238.718.700,00 TL tutarındaki bu gelir kalemi; merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

Toplam bütçe gelirinin %18,43'üne karşılık gelen net 53.977.073,76 TL tutarındaki diğer gelirler kaleminde; faiz gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar, para cezaları ile diğer çeşitli gelirler yer almakta ve bunlar içinde en büyük payı teşkil eden net 27.217.872,41 TL tutarındaki diğer çeşitli gelirler de; kişilerden alacaklar ve yukarıda tanımlanmayan diğer çeşitli gelirler kaleminde oluşmaktadır. Diğer gelirler kaleminin bütçe ile tahmin edilen tutara göre %443,09 gibi yüksek bir oranda artışla gerçekleşmesi, Kuruma “Kapadokya Alan Başkanlığı Ücrete Tabi Başvurular ve Sunulacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” kapsamında ne kadar başvuru yapılacağıının öngörülememesinden kaynaklanmıştır.

Bütçe gelir tahmini içinde yer almamakla birlikte gerçekleşen toplam bütçe gelirinin %0,06'lık kısmını oluşturan 161.124,31 TL tutarındaki teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; mal ve hizmet satış gelirleri kaleminde oluşmakta ve bu kalem içinde de Başkanlığın taraf olduğu davalar dolayısıyla elde edilip Kurum avukatına dağıtılmayan vekalet ücreti gelirleri bulunmaktadır.

Kurumun Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; 2024 yılı faaliyet gideri 158.115.350,82 TL, net faaliyet geliri 361.742.177,30 TL ve enflasyon düzeltmesi olumlu sonucu 81.643.858,64 TL olarak gerçekleşmiş, dolayısıyla da 2024 yılı dönemi 285.270.685,12 TL olumlu faaliyet sonucu ile kapatılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlığa ait mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde ve raporlanmasında; Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği esas alınmaktadır.

Muhasebe işlemleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi” üzerinden yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş Veriler Defteri,
- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet Sonuçları Tablosu,
- Öz Kaynak Değişim Tablosu,
- Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu,
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Başkanlığın İç Kontrol Sistemine yönelik 34 ayrı prosedür üzerinden ulaşılan sonuçlar ile bunlar çerçevesinde yapılan genel değerlendirme aşağıda yer almaktadır.

Kontrol Ortamı Standartları

Kapadokya Alan Başkanlığı Hizmet Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile 01.01.2023 tarihinde yürürlüğe giren Kapadokya Alan Başkanlığı Teşkilatı ve Görev Tanımları Yönergesi kapsamında Başkanlığın görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş, 20.09.2022 tarihinde yürürlüğe giren Kapadokya Alan Başkanlığı İmza Yetkileri Yönergesi kapsamında da yetki devirleri ile sınırları yazılı olarak düzenlenmiştir. Başkanlık Makamının 20.09.2021 tarihli ve 10218 sayılı Onayı ile Etik Komisyonu oluşturulmuş ve personele gerekli bilgilendirmeler yapılmıştır. Ayrıca, personele Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Uzaktan Eğitim Kapısı üzerinden Etik ve Hukuk, Kamu Etiği ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri eğitimleri verilmiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine ilişkin iş ve işlemler, Kapadokya Alan Başkanlığı Personel Yönetmeliği ve Kapadokya Alan Başkanlığı Personeli Performans Değerlendirmesi Uygulama Talimatnamesi uyarınca yapılmakta olup, konu Başkanlık personeline yazılı olarak duyurulmuştur. Hassas görevlerin yürütülmesine ilişkin Başkanlık birimleri bazında prosedürler uygulanmakta, ancak, tüm hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Kariyer planlarına ve performans seviyelerine göre Başkanlık İnsan Kaynakları ve Bütçe Koordinatörlüğü tarafından her yıl ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmaktadır.

Risk Değerlendirme Standartları

2024-2028 dönemine ait Stratejik Plan içerik olarak mevzuata uygun şekilde ve katılımcı yöntemlerle hazırlanmıştır. 2024 yılı İdare Performans Programı da içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmıştır. Başkanlık bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Başkanlığın Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında mevcut durum ve öngörülen eylemler belirtilmiş olup, kurum personelinin katılımıyla kurumsal riskler ile iç kontrol riskleri belirleme çalışmalarına başlanmıştır. Ancak, risklerin değerlendirilmesine (gerçekleşme ihtimallerine, olası etkilerine ve önem düzeylerine) ilişkin bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Belirli konulardaki iş akış süreçleri oluşturulmuş olup, tüm konulara ait iş akış süreçlerinin tamamlanmasına ilişkin çalışmalar ise devam etmektedir. Kapadokya Alan Başkanlığı Hizmet Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kapadokya Alan Başkanlığı Teşkilatı ve Görev Tanımları Yönergesi uyarınca Başkanlık görevlendirmelerinde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

Bilgi ve İletişim Standartları

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmamaktadır. 2024 yılı İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış ve Başkanlığın resmi web sitesinde yayımlanmıştır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri Faaliyet Raporunda yer almaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak hazırlanmış olan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Başkanlık Makamının 27.06.2024 tarihli ve 51904 sayılı Onayı ile yürürlüğe girmiştir. Başkanlığın bilgi güvenliği ve yedekleme sistemi, Kültür ve Turizm Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır.

İzleme Standartları

Başkanlık tarafından, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. İç kontrol sistemine ilişkin olarak İdarenin tüm birimleri tarafından yılda en az bir kez yapılması gereken değerlendirmelere, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının yürürlüğe girdiği 27.06.2024 tarihinden itibaren başlanması ve değerlendirme sonuçlarının da İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması üzerine anılan Kurula raporlanması planlanmış, ancak, henüz herhangi bir değerlendirme yapılmamış ve rapor düzenlenmemiştir. Başkanlıkta iki adet iç denetçi kadrosu tahsis edilen iç denetim birimi mevcut olmakla birlikte bu kadrolar dolu değildir. Başkanlık tarafından iç denetçi istihdamı amacıyla 2021 ve 2022 yılında açılan sınavlar için şartları haiz aday olmamış, 2023 yılında açılan sınavda başarılı olan adaylar işe başlamadan görevlerinden feragat etmişler, 2024 yılında ise sınav açılmamıştır. Dolayısıyla, Başkanlıkta istihdam edilen iç denetçi bulunmadığından, iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları gerçekleştirilememektedir. Üst

Yönetici ile harcama birimleri Başkanlıkça hazırlanan Faaliyet Raporlarında “İç Kontrol Güvence Beyanı”nı imzalamaktadırlar.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tespitler birlikte değerlendirildiğinde; iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimine ilişkin gerekliliklerden büyük bir kısmının tamamlandığı ve eksikliklere ilişkin çalışmaların da devam ettiği, dolayısıyla üst yönetim ve kurum personeli tarafından iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin büyük oranda sahiplenildiği, iç kontrol sisteminden Kurumun mali iş ve işlemlerine yönelik makul bir güvence elde edilebileceği, Başkanlıkça yürütülecek güncelleme ve tamamlama çalışmalarının ise takip edilerek bahse konu eksikliklerin ivedilikle giderilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kapadokya Alan Başkanlığının 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

İdarenin banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlarının, banka hesabına aktarma işlemi gerçekleşinceye kadar muhasebe kayıtlarında takip edilmediği, bu takibin yapılması için mevzuatta düzenlenen 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

08.03.2019 tarihli ve 30708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; “18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda

Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydıyla kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş. 'yi ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden iş günü içinde, yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.” denilmektedir.

Ayrıca, 27.12.2014 tarihli ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının niteliğini düzenleyen 38’inci maddesinde; bu Hesabın muhasebe birimince banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilat ve bunlara ilişkin olarak yapılan mahsup ve iade işlemlerinin izlenmesi için kullanılacağı, aynı Hesabın işleyişini düzenleyen 39’uncu maddesinin birinci fıkrasının a/1 bendinde; banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların bu Hesaba borç, 600-Gelirler Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği, bütçe gelirlerini ilgilendiren tahsilat tutarlarının 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği, b/1 bendinde de; banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatlar nedeniyle muhasebe biriminin banka hesabına aktarılan tutarların bu Hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması ve bu tahsilat tutarlarının, tahsilatın yapıldığı tarih ile aktarmanın gerçekleştiği tarih arasında 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının borcunda takip edilmesi, 20 günlük süreyi geçmeyecek şekilde gerçekleşecek aktarma üzerine de 109 nolu Hesaba alacak 102 nolu Hesaba borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemelerde; banka kredi kartları ile gerçekleşen tahsilatların, banka hesabına aktarılincaya kadar muhasebe kayıtlarında takip edilmediği, bu takibin yapılması için gerekli 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının kullanılmadığı, dolayısıyla da

tahsilatların mevzuatın belirlediği 20 günlük azami süre içerisinde banka hesabına aktarılıp aktarılmadığına ilişkin tespitin yapılamadığı ve gelir tahakkuk işleminin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmüne aykırı olarak tahsilatların yapıldığı tarihlerde değil bu tahsilatların topluca İdarenin banka hesabına aktarıldığı tarihlerde gerçekleştirildiği, sonuç olarak 109 nolu Hesabın kullanılmaması nedeniyle Bilançonun, gelir tahakkuk kayıtlarının geç yapılması nedeniyle de Faaliyet Sonuçları Tablosunun hatalı bilgi verdiği görülmüştür.

Bu itibarla, İdarenin banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlarının mevzuata uygun olarak bir taraftan 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabına borç, diğer taraftan 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi ve bu tahsilatların 20 günlük azami süre içinde 102-Banka Hesabına aktarılıp aktarılmadığının takip edilmesi hususuna riayet edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Başkanlık tarafından her ne kadar Bulgu konusu tespit üzerine gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmasına başlandığı bildirilmişse de, 2025 yılında gerçekleşen söz konusu kayıtların 2024 yılı Mali Tablolarında oluşan hatayı giderici bir etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Başkanlık Gelirleri Arasında Sayılan İdare Paylarının Tahsilat Süresinde Belirsizlik Olması

7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenen İdare paylarının, Başkanlık hesabına ne kadar süre içinde yatırılacağına ilişkin bir hüküm bulunmadığı tespit edilmiştir.

Anılan Kanun'un "İdareye aktarılacak gelirler" başlıklı 6'ncı maddesinin söz konusu bendinde; "*Nevşehir İl Özel İdaresi, Kapadokya Alanı sınırları içerisindeki belediyeler, Ürgüp Ticaret ve Sanayi Odası ve Nevşehir Ticaret ve Sanayi Odasının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinden en az yüzde bir oranında ayrılacak paylar*" Başkanlık gelirleri arasında sayılmış, ancak bahse konu bu payların en geç hangi tarihe kadar Başkanlık hesabına aktarılacağı hususunda bir düzenleme yapılmamış, diğer bir ifadeyle İdare alacağının ne zaman muaccel hale geleceği belirsiz bırakılmıştır.

2019-2023 yıllarına ait İdare paylarının tahsilat tutarları ve tahsilat tarihlerine ilişkin incelemelerde; bazı Belediyelerin kesinleşmiş bütçe gelirleri üzerinden hesaplanan İdare paylarının bir ila üç yıl arasında değişen sürelerde (Örneğin, (A) Belediyesinin 2019 yılına ait 1.473.654,43 TL tutarındaki İdare payının 29.06.2021 tarihinde, aynı Belediyenin 2021 yılına ait 2.284.809,45 TL tutarındaki İdare payının 22.01.2024 tarihinde, (B) Belediyesinin 2019 yılına ait 383.826,86 TL tutarındaki İdare payının 31.10.2022 tarihinde, (C) Belediyesinin 2019 yılına ait 206.729,22 TL tutarındaki İdare payının 30.09.2022 tarihinde) Başkanlık hesabına yatırıldığı, ancak alacağın ödenmesi gereken son tarih belli olmadığından içinde bulunulan enflasyonist döneme rağmen söz konusu alacaklar için herhangi bir faiz tahakkuk ettirilemediği, ayrıca bazı Belediyelerin 2022 ve 2023 yılına ait kesinleşmiş bütçe gelirleri üzerinden hesaplanan İdare paylarının 31.12.2024 tarihi itibarıyla Başkanlık hesabına yatırılmadığı görülmüştür.

Başkanlık tarafından yukarıda yer verilen tespit üzerine 7174 sayılı Kanun'da düzenleme yapılabilmesi için "Kanun Değişikliği Taslağı" hazırlanarak 29.04.2025 tarihli ve 67709 sayılı yazı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne iletilmiş olup, söz konusu Taslağa ilişkin "Genel Gerekçe" ile "Karşılaştırma Cetveli" tarafımıza sunulmuştur.

Sonuç itibarıyla, gerek tahsilatta yaşanabilecek gecikmeler durumunda faiz yaptırımı uygulanabilmesi gerekse alacağın dava / icra yoluyla takip edilebilir hale geleceği zamanın tespit edilebilmesi için söz konusu İdare paylarının en geç hangi tarihe kadar Başkanlık hesabına yatırılacağını belirleyen mevzuat çalışmasının ivedilikle tamamlanmasında fayda olacağı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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