



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1:2023 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri	6
Tablo 2: 2023 Bütçe Gelir Tahminleri ve Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri.....	6

KISALTMALAR

KAB : Kapadokya Alan Başkanlığı

KDV : Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kurumun Personel Rejimine İlişkin Mevzuat Düzenlemelerinin Birbiriyle Uyumsuz Hükümler İçermesi
2. İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kapadokya Alan Başkanlığı (KAB), 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'la kurulmuş, Kurumun teşkilat, işleyiş ve görevleri Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Kurum, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup kamu tüzel kişiliğini haizdir. Merkezi Nevşehir ilindedir.

Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

a) 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,

b) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını hazırlayarak Komisyona sunmak,

c) Kapadokya alan planlarına esas hâlihazır haritaları ve jeolojik/jeoteknik etütleri yapmak veya yaptırmak,

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

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

e) Kapadokya Alanında 21/7/1983 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,

f) Kapadokya Alanındaki korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapmak,

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

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

h) 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,

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

i) 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,

j) Kapadokya Alanında ihtiyaç duyulması halinde kamulaştırma işlemlerini yapmak,

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

l) 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,

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

n) 7174 sayılı Kanununun 8 inci maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının tespiti ve uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,

o) 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,

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

p) Halkla ilişkiler, basın ve medya konusundaki iş ve işlemleri yürütmek,

r) Kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektörle işbirliği yapmak,

s) Yürütülen hizmetlere ilişkin yıllık çalışma programı ve stratejik planlamaları yapmak,

ş) Komisyonun sekretarya hizmetlerini yürütmek.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde doğal sitler ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilen görevler Kapadokya Alanında Başkanlık tarafından yerine getirilir.

Başkanlığın yürürlükte olan mevzuatı aşağıdaki gibidir.

Birincil Mevzuat

- 1) Kapadokya Alanı Hakkında Kanun,
- 2) Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

İkincil Mevzuat

- 1) Kapadokya Alan Başkanlığı Ücrete Tabi Başvurular ve Sunulacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 2) Kapadokya Alan Komisyonunun Teşkili, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- 3) Kapadokya Alan Planları Yapımı ve Yürürlüğüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 4) Kapadokya Alan Başkanlığı Satın Alma ve İhale Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- 5) Kapadokya Alan Başkanlığı Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği
- 6) Kapadokya Alanı Hakkında Kanuna Göre Verilecek İdari Para Cezalarına Dair Yönetmelik,
- 7) Kapadokya Alan Başkanlığı Hizmet Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- 8) Kapadokya Alan Başkanlığı Personel Yönetmeliği.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kapadokya Alan Başkanlığı, 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'la kurulmuş, Kurumun teşkilat ve işleyiş ve görevleri Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Kurum, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup kamu tüzel kişiliğini haizdir. Merkezi Nevşehir ilindedir.

Başkanlık teşkilatı:

Başkanlık; Başkan, İdari ve Teknik Başkan Yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur.

Başkanlığın en üst yöneticisi olan Başkan, Başkanlığın genel yönetim ve temsilinden sorumludur.

Başkan, mevzuatta kendisine verilen yetki ve görevleri Bakana karşı sorumlu olarak kullanır ve yerine getirir.

Başkan, 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 verilen görevlerin yerine getirilmesinde Başkana yardımcı olmak amacıyla bir idari ve bir de teknik olmak üzere, en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamuda veya özel sektörde en az beş yıl çalışmış olanlar arasından Bakan tarafından iki başkan yardımcısı atanır. Teknik Başkan Yardımcısının istihdamında ayrıca, ülkemizin tarihi ve kültürel değerleri ile doğal dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılmasına yönelik planlama ve projelendirme üzerine mesleki ve teknik eğitim ve deneyime sahip olunması şartı aranır. Başkan yardımcıları, görevlerinin yerine getirilmesinde Başkana karşı sorumludur.

Başkana izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hallerde öncelikle Teknik Başkan Yardımcısı vekâlet eder.

Başkanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- a) Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığı.
- b) Alan Yönetimi ve Tanıtım Grup Başkanlığı.
- c) Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı.
- ç) Hukuk Müşavirliği.

İnsan kaynakları

Kapadokya Alan Başkanlığına Cumhurbaşkanlığı kararı ile 101 adet kadro ihdas edilmiştir.

Kapadokya Alan Başkanlığı kadrolu personel sayısı 77'ye, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlardan yapılan 19 geçici görevlendirilme ile toplam personel sayısı 96'ya ulaşmıştır.

1.3. Mali Yapı

Kapadokya Alan Başkanlığı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelin B-Diğer Özel Bütçeli İdareler bölümünde yer almaktadır.

Özel bütçeli bir idare olan Kapadokya Alan Başkanlığında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sistemi kullanılmaktadır. İlgili idare muhasebe işlemlerini Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine tabi olarak yürütmektedir. Bu bağlamda ürettiği mali tablolar, adı geçen yönetmeliğin 539, 540, 541, 542' nci maddelerinde geçen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Kapadokya Alan Başkanlığının gelirleri 38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 9'uncu maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- a) Genel bütçeden yapılacak hazine yardımları,
- b) Başkanlığa kiralanın taşınmazlar ile Başkanlığın mülkiyetinde ve tahsisli bulunan taşınmazların kiralanmasından, işletilmesinden ve işlettirilmesinden elde edilen gelirler,
- c) Marka ve patent gelirleri,
- ç) Kapadokya Alanında, Başkanlığa yapılacak başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- d) Kapadokya Alanındaki işletme ve faaliyet gelirleri,
- e) Her türlü tanıtım, basım ve yayın gelirleri, fikri mülkiyet haklarından kaynaklı gelirler,
- f) Yurtiçinden ve yurtdışından sağlanacak yardım, bağışlar ile sponsorluk gelirleri,
- g) Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,
- ğ) Diğer gelirler.

Ayrıca, 7174 Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde İdareye aktarılan gelirler belirlenmiştir. Bunlar;

- a) 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 (Pay oranını iki katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir),
- b) İdarece verilecek idari para cezalarından elde edilecek gelirler,
- c) Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü bütçesinden aktarılan tutarlar.

Kapadokya Alan Başkanlığı'nın Ana Gelir Kalemleri;

-03 Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri,

- 04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
- 05 Diğer gelirler (Faiz gelirleri-diğer faizler-mevduat faizleri-Diğer çeşitli gelirler),
Kapadokya Alan Başkanlığı'nın Ana Gider Kalemleri;
- Personel giderleri,
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Gideri,
- Mal ve Hizmet alım giderleri,
- Cari Transferler
- Sermaye giderleri, şeklindedir.

Başkanlığa 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 129.753.000,00 TL ödenek ayrılmış, yıl içinde eklenen ve düşülen tutarlarla , ödenek miktarı 135.449.001,00 TL ye ulaşmıştır.

Başkanlığın 2023 yılı bütçesi ile öngörülen gider toplamı 129.753.000,00 TL, yılsonu itibariyle gerçekleşen gider toplamı 80.758.602,66 TL olmuştur. Aynı yıl bütçesi ile öngörülen gelir toplamı 129.653.000,00 TL olup, yılsonu itibariyle tahsil edilen gelirler toplamı 108.205.072,82 TL olmuştur. KAB'ın 2023 mali tablolarına göre gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1:2023 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri

EE. Kod K	Adı	Yılı İçinde Alınan (TL)	Eklenen / Düşülen (TL)	Nihai Ödenek (TL)	Harcama(TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
001	Personel Giderleri	28.287.000,00	6.650.000,00	34.937.000,00	34.826.981,52	99,69
002	SGK Devlet Primi Giderleri	5.696.000,00	2.049.000,00	7.745.000,00	7.743.414,68	99,98
003	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.250.000,00	-8.428.999,00	28.821.001,00	19.026.381,21	66,02
004	Cari Transferler	20.000,00	0,00	20.000,00	11.000,00	55,00
006	Sermaye Giderleri	58.500.000,00	5.426.000,00	63.926.000,00	19.150.825,25	29,96
TOPLAM		129.753.000,00	5.696.001,00	135.449.001,00	80.758.602,66	59,62

Tablo 2: 2023 Bütçe Gelir Tahminleri ve Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

E.Kod	Açıklama	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gelir (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	118.957.000,00	88.988.823,00	74,81
05	Diğer Gelirler	10.696.000,00	19.216.249,82	179,66
NET BÜTÇE GELİRİ		129.653.000,00	108.205.072,82	83,46

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, mezkur Kanun'a ekli 2 sayılı listenin "B) Diğer Özel Bütçeli Kuruluşlar" bölümünde yer almaktadır.

Başkanlık, mali iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesini Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre gerçekleştirmektedir.

Bu doğrultuda Başkanlık, bütçe ve muhasebe işlemlerini Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) üzerinden yürütmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

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

Kapadokya Alan Başkanlığının; Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sistemine yönelik 34 ayrı değerlendirme prosedürünün etüd edilmesiyle ulaşılan sonuçlar dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. İç kontrol sisteminin beş bileşenine

yönelik olarak yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik, herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri, hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun

olarak kurulmuş ancak uygulama açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmadığından değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup iki iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolar dolu değildir.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin, denetim çalışması mevcut değildir.

Sonuç olarak;

Kontrol Ortamı Standartları ile ilgili çalışmaların yeterli olduğu,

Risk Değerlendirme Standartları ile ilgili olarak,

-Hiçbir iç kontrol riski belirlenmediği,

-Risklerin değerlendirilmesine yönelik, herhangi bir çalışmanın yapılmadığı,

Kontrol Faaliyetleri Standartları ile ilgili olarak,

-İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği,

-Ön mali kontrol sistemi, "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş ancak uygulama açısından iyileştirilmesi gerektiği,

Bilgi ve İletişim Standartları ile ilgili olarak,

-Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmadığı,

İzleme Standartları ile ilgili olarak,

-İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmadığı,

-Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulduğu, iki iç denetçi kadrosu bulunduğu ancak bu kadroların boş olduğu,
gör÷lmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kapadokya Alan Başkanlığının 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kurumun Personel Rejimine İlişkin Mevzuat Düzenlemelerinin Birbiriyle Uyumsuz Hükümler İçermesi

Başkanlığın kuruluş ve teşkilat mevzuatı düzenlemeleri arasında birbiri ile uyumsuz hükümler olduğu, bu durumun personeli ile İdare arasında özellikle mali ve sosyal haklar konusunda dava konusu olan hukuki uyumsuzluklara neden olduğu gör÷lmüştür.

Kapadokya Alanı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Başkanlık personeli" başlıklı 7'nci maddesinin ilgili bölümünde "*Başkanlık hizmetleri, 27/6/1989 tarihli ve 375*

sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülür...” denilmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin “İş mevzuatına tabi personel istihdamı” başlıklı Ek 28'inci maddesinde ise;

“14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür.

Bunlara, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11 inci maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirlenir.

Personele ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür...” düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda özetlenen mevzuat düzenlemelerinden anlaşılacağı üzere, İdare personeli istihdam yönünden 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olup, iş sözleşmesine tabi olarak çalışmaktadır. Ancak mali ve sosyal haklar bakımından ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uyarınca ücret tavanı uygulamasına tabi olup, 22.12.2021 tarihli ve 4957 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Kapadokya Alan Başkanlığı personelinin mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan ödemeleri emsalleri olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memur personele yapılan bir aylık net ücret ile sınırlandırılmıştır.

Bu durum, İdare personeline ödenecek ücret ve ücret mukabili ödemelerin türü ve miktarı hususunda personel ile İdare arasında ihtilafa yol açmaktadır.

Şöyle ki, İdare 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi bir iş yeri olduğu için 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu uyarınca sendika üyesi personelle İdare'nin üyesi olduğu Kamu İşverenler Sendikası arasında toplu sözleşme yapılmakta, söz konusu toplu iş sözleşmesi ile personele doğum, ölüm, evlenme, yiyecek, ulaşım gibi bir çok mali ve sosyal hak tanınmaktadır. Ancak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28'inci maddesindeki emsal unvan ücreti uygulamasından dolayı toplu iş sözleşmesinde yer alan mali

ve sosyal yardımlar personele ödenmemekte, bu durum personelle İdare arasında dava konusu olmaktadır.

Bir diğer ihtilaf konusu durum ise, İdare bünyesinde çalışan personelin tamamının mevzuat gereği işçi statüsünde olması nedeniyle personele 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2'nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun uyarınca personele ilave tediye ödenmesi hususu olup, İdare yine 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28'inci maddesindeki emsal unvan ücreti uygulaması sebebiyle personele ilave tediye ödemesi yapmaktan imtina etmekte, ancak personel tarafından bu durum dava konusu edilmektedir.

Nitekim ilave tediye alacakları olduğu gerekçesiyle personel tarafından İdare aleyhine açılmış 15 dava olup, bunların tamamı ilk derece mahkemesinde İdare aleyhine sonuçlanmış durumdadır.

Bu durum idare aleyhine geçmişe yönelik olarak asıl borç ve faiz yükü oluşturduğu gibi, kaybedilen davaların yargılama giderleri de İdareyi mali külfet altına sokmaktadır.

Sonuç olarak, Başkanlık personelinin kamu personel rejimindeki durumu ve konumundaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus ile ilgili olarak yetkili mercilerle görüşülerek çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

BULGU 2: İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi

Kapadokya alan sınırları içerisinde Kapadokya geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Kapadokya Alan Komisyonu kararlarına aykırı yapı uygulamaları nedeniyle yıkım kararı alınan yapıların yıkımının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde aynen "*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı; 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanuna ekli harita ve koordinat listesinde sınırları belirtilen Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasını, yaşatılmasını, geliştirilmesini, tanıtılmasını, gelecek kuşaklara aktarılmasını, planlanmasını, yönetilmesini ve*

denetlenmesini sağlamak üzere Kapadokya Alan Başkanlığının kurulması ile görev ve yetkilerini düzenlemektir.” denilmekte,

Mezkur Kararname'nin “Başkanlığın görev ve yetkileri” başlıklı 4'üncü maddesinin (h) bendinde ise *“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,..”* düzenlemesi yer almaktadır.

7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un “Genel esaslar” başlıklı 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında *“Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulama yapılamaz. Bu Alanda her türlü aykırı uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırmak İdarenin yetkisindedir...”* denilmekte,

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında ise *“Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.;*

Anılan Kanun'un “Kapadokya Alan Komisyonu” başlıklı 5'inci maddesinin 4, 5 ve 6'ıncı fıkralarında sırayla,

“(4) Kapadokya Alanında, 2863 sayılı Kanun ile kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ile tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen yetki ve görevler Komisyon tarafından kullanılır. Ayrıca, Komisyon Kapadokya Alanı içerisinde doğal sit alanlarının tescili, sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik karar almaya yetkilidir.

(5) Komisyon, Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ilişkin her türlü fiziki ve inşai uygulamaya yönelik karar almaya yetkilidir.

(6) 2863 sayılı Kanunda ve diğer mevzuatta kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ile tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına yapılan atıflar Kapadokya Alanı bakımından Komisyona yapılmış sayılır...” düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda özetlenen mevzuat düzenlemelerinden anlaşılacağı üzere, Kapadokya Alan Başkanlığı'nın temel ve öncelikli görevlerinden biri Kapadokya Alanının doğal ve tarihi

dokusunu korumak amacıyla Kapadokya Alanındaki yapılaşmayı kontrol altında tutmaktır. Bu amaçla Kanunlara ve ikincil mevzuata aykırı olduğu tespit edilen yapıların yıkılmasına ilişkin karar alma yetkisi Kapadokya Alan Komisyonuna, görevi ise yine Başkanlığa verilmiştir.

Yapılan incelemede Kapadokya Alanı içerisinde, Kapadokya Alan Başkanlığı'nın kurulduğu 2019 yılından önce Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarınca alınmış olan kararlar ve 2019 yılından itibaren Kapadokya Alan Komisyonu'na alınan kararlarla beraber toplam 586 yapı hakkında mevzuata aykırı uygulamalar nedeniyle yıkım kararı olduğu, Kapadokya Alan Başkanlığı tarafından 2020-2022 yılları arasında 166 yapının yıkımının gerçekleştirildiği, ancak 420 yapı hakkında alınan yıkım kararlarının henüz uygulanmadığı görülmüştür.

Uygulanmayan yıkım kararlarının bir kısmının oldukça geçmişe dayandığı, öyle ki 2016 yılında alınmış kararların dahi olduğu tespit edilmiştir.

Başkanlığın mevzuatla kendisine verilen Kapadokya Alanı'nın doğal ve tarihi dokusunu koruma görevini yerine getirmesi ve İmar mevzuatına aykırı yapılaşma konusunda caydırıcılık sağlayabilmesi adına, yıkım kararı alınmış olan yapılara ilişkin yıkım sürecinin vakit kaybetmeksizin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

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>