



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	11
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: 2022 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri .....	8
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşmeleri .....	8



## KISALTMALAR

<b>BİT</b>	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
<b>CBS</b>	Coğrafi Bilgi Sistemleri
<b>ÇŞB</b>	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
<b>CBK</b>	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>KAB</b>	Kapadokya Alan Başkanlığı
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KTB</b>	Kültür ve Turizm Bakanlığı
<b>RG</b>	Resmi Gazete
<b>TUCBS</b>	Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu
<b>YBS</b>	Yönetim Bilgi Sistemi





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Kurumun Belediye Paylarının Tahsilatının Düşük Seviyede Kalması
2. Katma Değer Vergisi'nden İstisna Tutulan İşlerde KDV Ödemesi Yapılması
3. İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının Oluşturulmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 63'üncü maddesi "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır*" şeklindedir. Kapadokya'nın tarihi, kültürel ve doğal dokusunun birlikte korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması ve turizm potansiyelinin geliştirilmesi hedefleri doğrultusunda, 23.5.2019 tarihli 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Kapadokya Alan Başkanlığı (KAB), 01.06.2019 tarih ve 30791 Sayılı Resmi Gazete (RG)'de Yayımlanan 38 Numaralı "*Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)*" ile kurulmuş olup, faaliyet alanı; Kapadokya Alanının tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesini sağlamaktır.

Başkanlığın yürürlükte olan mevzuatı aşağıdaki gibidir.

#### **Kanunlar**

- 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu

#### **Kararnameler**

- Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

#### **Yönetmelikler**

- 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 Hizmet Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kapadokya Alan Başkanlığı Personel Yönetmeliği

### **Yönergeler**

- Kapadokya Alan Başkanlığı Teşkilatı ve Görev Tanımları Yönergesi
- Kapadokya Alan Başkanlığı İmza Yetkileri Yönergesi
- Kapadokya Alan Başkanlığı Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Hakkında Yönerge
- Kapadokya Alan Başkanlığına Yapılacak Başvurularda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönerge

### **İlke Kararları**

- (658 Nolu İlke Kararı) Arkeolojik Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları

### **Usul ve Esaslar**

- 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

### **Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca idarenin görevleri 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 yıktirmek,

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 Kanunun 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 Kararnamesi (CBK)'nde doğal sitler ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞB) Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilen görevler Kapadokya Alanında Başkanlık tarafından yerine getirilir

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Kapadokya Alan Başkanlığı kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, merkezi Kapadokya Alanı sınırları içerisinde, Nevşehir ilindedir.

Başkana yardımcı olmak amacıyla bir idari ve bir de teknik olmak üzere, Bakan tarafından iki başkan yardımcısı atanmıştır. 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

38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7'inci maddesi uyarınca; Başkanlık hizmetleri, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nın ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Başkanlıkta 375 sayılı KHK'nın ek 25'inci maddesine göre geçici görevlendirme de yapılabilmektedir. Belli bir uzmanlık gerektiren iş ve hizmetler Bakan onayı alınarak 375 sayılı KHK'nın ek 31'inci maddesine göre vekâlet veya istisna sözleşmesi çerçevesinde gördürülebilmektedir. Başkanlık görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışma ve proje grupları oluşturabilmekte, ihtiyaç duyulduğu hâllerde diğer kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çalışma gruplarına dâhil edilebilmektedir.

### **1.3. Mali Yapı**

Kapadokya Alan Başkanlığı (KAB), 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 inci maddelerinde geçen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Kapadokya Alan Başkanlığı'nın 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 işlettilmesinden 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 aktarılacak 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 aktarılacak tutarlar.

Kapadokya Alan Başkanlığı'nın Ana Gelir Kalemleri;

-03 Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri,

-04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler (Hazine yardımı – Cari, Hazine yardımı-Sermaye, 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, Şeklinde.

İdarenin Kurulduğu 2019 yılından itibaren 2019, 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin bütçe gelir ve giderleri aşağıda açıklanmıştır.

2019 yılı Haziran ayı itibarı ile faaliyete geçen Başkanlığın Kuruluşu Hakkında Kanunun "Geçiş Dönemi Bütçesi ve Diğer İşlemler" başlıklı 1 No.lu Geçici Maddesi birinci fıkrasında "*İdarenin 2019 mali yılı harcamaları yeni bir düzenleme yapıncaya kadar Bakanlığın 2019 yılı bütçesinde yer alan ödenekten karşılanır*" hükmü bulunmaktadır. Bu çerçevede; 2019 yılı sonuna kadar ihtiyaç duyulan 600.000,00 TL ödenek talep edilmiş, 600.194,23 TL gelir elde edilmiştir. 2019 yılsonu itibariyle elde edilen gelirlerden toplam 67.335,21 TL gider gerçekleştirilmiştir.

2020 yılı bütçesi ile öngörülen gider toplamı 25.230.000,00 TL, yılsonu itibariyle gerçekleşen giderler toplamı 9.327.837,43 TL olmuş, aynı yıl bütçesi ile öngörülen gelir toplamı 25.230.000,00 TL, yılsonu itibariyle elde edilen gelirler toplamı 12.762.180,51 TL olmuştur.

2021 yılı bütçesi ile öngörülen gider toplamı 15.427.000,00 TL, yılsonu itibariyle gerçekleşen giderler toplamı 11.566.780,32 TL olmuştur. Aynı yıl bütçesi ile öngörülen gelir toplamı 12.427.000 TL olup, yılsonu itibariyle tahsil edilen gelirler toplamı 10.312.711,51 TL olmuştur.

KAB'a 7344 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 35.903.000,00 TL ödenek ayrılmış, aynı Kanunda 7414 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Başkanlık için 5.000.000,00 TL ek ödenek tahsis edilmiş olup, ödenek miktarı 40.403.000,00 TL ye ulaşmıştır. Yıl içinde yapılan eklemelerle ödenek 49.308.470,00 TL olmuştur

KAB'ın 2022 yılı bütçesi ile öngörülen gider toplamı 35.903.000,00 TL, yılsonu itibariyle gerçekleşen gider toplamı 27.688.661,45 TL olmuştur. Aynı yıl bütçesi ile öngörülen gelir toplamı 35.403.000,00 TL olup, yılsonu itibariyle tahsil edilen gelirler toplamı 45.863.588,00 TL olmuştur. KAB'ın 2022 mali tablolarına göre gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.



**Tablo 1: 2022 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri**

GİDER TÜRÜ	BÜTÇE ÖDENEĞİ (TL)	NİHAİ ÖDENEK (TL)	GERÇEK LEŞEN GİDER (TL)	GERÇEK LEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
1 Personel Gideri	14.107.000,00	19.826.335	14.192.060	103,30	51,41
2 Sosyal Güvenlik Kurumu Ödemeleri	2.867.000,00	4.028.135	3.073.718	107,21	11,13
3 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.429.000,00	12.399.000	8.502.451	81,50	30,79
5 Cari Transferler	0,00	10.000	10.000	100,00	0,04
6 Sermaye Giderleri	8.000.000,00	13.100.000	1.910.432	22,88	6,63
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>35.903.000,00</b>	<b>49.363.470</b>	<b>27.688.661</b>	<b>77,96</b>	<b>100,00</b>

İdareye Bütçe Kanunu ile tahsis olunan ödenekler ve harcamalar ağırlıklı olarak personel giderleri üzerinde yoğunlaşmış olup, %51,41 mertebesinde gerçekleşmiştir. İkinci olarak mal ve hizmet alım giderleri olup % 30,79 mertebesinde.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşmeleri**

GELİR TÜRÜ	BÜTÇE GELİR TAHMİNİ (TL)	GERÇEK LEŞEN GELİR (TL)	NET GELİR (TL)	GERÇEK LEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
3 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.000			0,00	0,00
4 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	30.773.000	30.761.820	30.761.820	99,96	67,07
5 Diğer Gelirler	4.123.000	15.127.904	15.127.904	366,91	32,98
6 Sermaye Gelirleri					0,00
8 Alacaklardan Tahsilat					0,00
9 Red ve İadeler (-)			-26.136		-0,06
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>34.903.000</b>	<b>45.889.724,00</b>	<b>45.863.588</b>	<b>131,40</b>	<b>100,00</b>

İdarenin 2022 yılı bütçe geliri 35.903.000,00 TL olarak planlanmış, planlanana göre %29,55 oranında artış göstererek toplam 45.863.588,00 TL tutarında gelir gerçekleşmiştir.

İdarenin en önemli gelir kalemi genel bütçeden ayrılan ödenekten oluşmaktadır. 2022 yılı için öngörülen 30.773.000 TL tutarındaki bağış ve yardımlar gelir kalemine karşılık 30.761.820 TL gelir elde edilmiştir. İdarenin kendi gelir kalemlerinden toplam 15.127.904 TL gelir elde edilmiştir.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İdarenin mali işlemlerinin yürütülmesi, kaydedilmesi ve raporlanmasında kullanılan hesap planı, defterler ve muhasebe süreçlerinin tamamını içeren muhasebe sistemi, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. İdarenin kurumsal kodu 00.85 olup, kurumsal sınıflandırmanın dördüncü düzeyine göre

---

Başkanlık merkez teşkilatında bir harcama birimi bulunmaktadır.

Harcama birimlerinin mali işlemleri, Kapadokya Alan Başkanlığı Muhasebe Birimi tarafından kayıt altına alınmaktadır. Mali işlemlerin muhasebe kayıtları tahakkuk esasına göre kayıt altına alınmakta, bütçe muhasebesi açısından daha önce kullanılan nakit esaslı muhasebe kayıt sistemi, yansıtma hesaplarının yardımıyla devam ettirilmektedir. İdarenin hesapları malî yıl esasına göre tutulmakta, gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmekte, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilmektedir.

Mali hizmetler birim yöneticisi; mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yönetici başkan da bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumludur. Mali raporlamanın temel amacı, genel olarak kaynakların dağıtımını, uygulanan mali politikaların etkileriyle ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, idarenin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında yöneticilere, denetim yetkililerine ve kamuoyuna kapsamlı bilgi sunmaktır.

İdare, muhasebe kayıtlarını ve kanuni defterlerini (Yevmiye defteri, Büyük defter, Kasa defteri ve Yardımcı hesap defterleri) 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 41 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği çerçevesinde hazırlanmış bulunan "*Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri Detaylı Hesap Planı*" (RG:27.12.2014, mükerrer 29218), ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (RG:31.12.2005, mükerrer 26040) Ek ve değişiklikleriyle bu konularda yayımlanan diğer tebliğlerdeki düzenleme hükümlerine uygun şekilde Türk Lirası cinsinden tutmakta ve temel mali tabloları (Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu, Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu) ile diğer mali tablolarını, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan işlemlerin elektronik ortamda ve bütünlük bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan Bütünlük Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi'ne ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca Bütünlük Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Uygulama Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik 26.06.2018 tarih ve 30460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan işlemlerin elektronik ortamda ve bütünlük bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, ilgili mevzuatta tutulması ya da düzenlenmesi öngörülen defter, kayıt, belge ve benzeri içeriklerin elektronik ortamda oluşturulması, kaydedilmesi, iletilmesi, muhafaza ve ibraz edilmesine yönelik bilişim sistemleri arasında birlikte işlerlik standartlarının ve güvenlik politikalarının belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Böylece, Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemini kullanan İdare, 2022 yılı tüm muhasebe kayıt, dönem sonu ve mahsup işlemlerini Muhasebat Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülen Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi’nde gerçekleştirmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici mizan ve kesin mizan
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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.

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Denetimin planlama aşamasında Kapadokya Alan Başkanlığının; Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sistemine yönelik 34 ayrı değerlendirme prosedürünün etüdedilmesiyle ulaşılan sonuçlar dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. İç kontrol sisteminin beş bileşenine yönelik olarak yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

1. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.
2. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.
3. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
4. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur

### **Risk Değerlendirme Standartları**

5. Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
7. İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik, herhangi bir çalışma yapılmamıştır

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri, hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur
10. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

11. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

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

13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak uygulama açısından iyileştirilmesi gerekmektedir

14. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

#### **Bilgi ve İletişim Standartları**

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

#### **İzleme Standartları**

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

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

19. 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 kabuledilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği,

-Ön mali kontrol sistemi, “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a 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,

-İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin, denetim çalışmasının olmadığı,

görülmüş olup, konu 2023 denetimleri esnasında izlenecek ve gelişmelere raporda yer verilecektir.

Başkanlık tarafından İç Kontrol Sisteminin temel unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme faaliyetlerine ilişkin güncelleme ve tamamlama çalışmalarına devam edildiği anlaşılmakta olup, yapılandırma çalışmalarının tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Kapadokya Alan Başkanlığı 2022 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 Belediye Paylarının Tahsilatının Düşük Seviyede Kalması**

Başkanlığa mevzuatla tahsis edilmiş gelir kalemleri arasında olan belediye payının tahsilat oranının düşük seviyede olduğu tespit edilmiştir.

7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un "İdareye aktarılacak gelirler" başlıklı 6'ncı maddesinin ilgili bölümünde " *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....*" düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Kapadokya Alanı sınırları içindeki belediyelerin bazılarının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında ayrılan payın tahsilatının, tahakkukun % 59'u civarında kaldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde aynen " *Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" Denilmektedir.

Mezkur Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin ilgili bölümünde; " *...Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar....*" düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda değinilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinde görevli ve yetkili olanların takip ve tahsil işlemlerini yürütmelerinin kendilerine Kanunla verilmiş bir görev olduğu görülmektedir.

Yapılan incelemede, Başkanlığın yasal gelir kalemleri arasında yer alan Kapadokya Alanı sınırları içindeki belediyelerin bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinden idareye



aktarılması gereken %1'lik payın Başkanlığın kuruluş tarihi olan 2019 yılından beri toplam 8.988.670,28 TL tutarında tahakkuk ettiği, ancak yıllar itibariyle toplam tahsilatın 5.303.956,29 TL tutarında kaldığı, toplamda Başkanlığın 3.684.713,96 TL'lik bir alacağının olduğu anlaşılmaktadır.

Tahakkuk ve tahsilat verileri incelendiğinde, 2019 ve 2020 yıllarından dahi borç tahakkukları kaldığı görülmektedir.

Başkanlığın önemli bir gelir kalemi olan söz konusu alacağın tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve kamu alacağının zaman aşımına uğratılarak kamu zararına sebebiyet verilememesi için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Katma Değer Vergisi'nden İstisna Tutulan İşlerde KDV Ödemesi Yapılması**

Tescilli kültür varlıklarına ilişkin rolöve, restorasyon ve restitüsyon proje hizmetleri ödemelerinde Katma Değer Vergisi (KDV) hesaplanarak ödeme yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/2-d maddesine göre, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki tescilli taşınmaz kültür varlıklarının rolöve, restorasyon ve restitüsyon projelerine münhasır olmak üzere, bu projelendirmelerden yararlananlara verilen mimarlık hizmetleri ile projelerin uygulanması kapsamında yapılacak teslimlerin KDV'den istisna olduğu, istisna kapsamına girecek mal ve hizmetler ile bunların asgarî standartları ve bu bendin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

İstisna uygulamasına ilişkin Mülga 96, 97 ve 100 Seri No.lu KDV Genel Tebliği ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinin (II/F-2.7.) başlıklı bölümünde gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Yapılan incelemede, Başkanlıkça yaptırılan “Nevşehir İli, Merkez İlçesi Göreme Beldesi 782, 791 Parsellerde Yer Alan Peribacalarının Güçlendirme Projesinin ve Yukarı Mahalle 837 Ada 6 Parselde Yer Alan Tescilli Okul Binası Restorasyon Projesinin Hazırlanmasına Yönelik Hizmet Alımı” işinde iş kalemlerinden biri olan restorasyon projesi hazırlanması işi yukarıda özetlenen mevzuat hükmü gereğince Katma Değer Vergisi'nden istisna olmasına rağmen ayrı bir iş olarak ihale edilmediği, bu nedenle Katma Değer Vergisi ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Başkanlıkça yaptırılan işlerde vergi mevzuatı ile ilgili uygulamalara dikkat edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının Oluşturulmaması**

Kapadokya Alan Başkanlığı (KAB) tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükmü ve ilgili mevzuat gereğince, iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmış, Kanunun 56'ncı maddesinde de iç kontrolün amaçları belirlenmiştir. Kanunun 11'inci maddesinde ise üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

2019 yılı Haziran ayı itibarı ile kurulan ve faaliyete başlayan KAB, kendi personelinden oluşturacağı çalışma grupları ile yapılması gereken iç kontrol sistemi oluşturma çalışmalarına henüz başlamadığı görülmüştür. 2022 yılı denetim çalışmaları çerçevesinde, KAB üst düzey yöneticileri ile yapılan görüşmelerde durum değerlendirilmiş, atılması gereken adımlar üzerinde durulmuştur.

İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi sorumluluğu esas olarak üst yöneticilere ait bulunmaktadır. Bu nedenle, iç kontrol sistemine yönelik çalışmaların üst yönetici onayıyla başlatılması, üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamanın yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve strateji biriminin teknik desteği ve

koordinatörlüğünde ve harcama birimlerinin katılımıyla yürütülmesi ve standartlara uygun olarak bu çalışmaların kurum personeline duyurulmasının sağlanması ve iç denetim biriminin danışmanlık desteğinden yararlanılması gerekmektedir.

Bu nedenle; Kapadokya Alan Başkanlığı'nın iç kontrol sistemini yapılandırma çalışmaları kapsamında; "KAB İç Kontrol Eylem Planı"nın Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı çerçevesinde tamamlanmasının gerekli olduğu 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>