T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 16

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Kurumun Norm Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı 3
Tablo 2: Belediyenin Bağlı, İlgili ve İlişikli Kamu İdareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 4
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri.....4
Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....6
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....6

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Belediyenin Ecrimisil Uyguladığı Taşınmazları Tahliye Ettirmemesi

2. Belli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmamış Olması

3. Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölerek Alım Yapılması

4. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

5. Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan Tek Kaynak Olmayan Tedarikçiden Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı Yapılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediye tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Büyükşehir Belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun

www.balioglu.net

14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7, 8 ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, Büyükşehir Belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

www.balioglu.net

Genel sekreter belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Muğla Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve 1. Hukuk Müşavirliği'dir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Belediyenin 16 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre Genel Sekretere bağlıdır. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

Tablo 1:Kurumun Norm Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	1971	383
Sözleşmeli Personel	-	239
Kadrolu İşçi	985	336
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1833

Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin

sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Bağlı, İlgili ve İlişikli Kamu İdareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

İştirakin Adı	Pay Oranı (%)	Şirketin Sermayesi (TL)
MUTTAŞ A.Ş.	100	4.133.000,00
BAĞYAKA Maden Suyu ve Kaplıca İşletmeleri Tur. Tic. A.Ş.	80,67	2.000.000,00
MELSA Muğla El Sanatları San. Tic. Ltd. Şti.	93,74	8.980.000,00
MUBEP	100	5.912.275,00
BELTES Tarım ve Orman Ürünleri Tic. A.Ş.	100	150.000,00
Akyaka-Gökova Güçbirliği A.Ş. (Kayyumda)	100	350.000,00
Akyaka Belediyesi İktisadi İşletmesi (Kayyumda)	100	300.000,00
TOKTAŞ İnşaat Tur. San. Tic. A.Ş.	62,04	212.500,00
Muğla Teknopark Yönetici A.Ş.	2,20	10.000.000,00

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

2017-2019 yılları bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2017 (TL) (A)	2018 (TL) (B)	2019 (TL) (C)	Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	65.068.817,53	73.546.605,85	88.512.835,73	20,35
SGK Devlet Primi Giderleri	11.103.968,21	12.866.566,73	14.464.348,67	12,42
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	176.030.810,95	197.459.506,16	214.227.045,94	8,49
Faiz Giderleri	1.236.844,34	11.290.310,09	10.311.962,10	-8,67
Cari Transferler	16.102.892,21	17.303.959,53	19.589.443,80	13,21

Sermaye Giderleri	189.407.095,80	186.607.486,81	155.772.066,87	-16,52
Sermaye Transferleri	32.267.121,92	10.299.943,40	26.022.529,70	152,65
Borç Verme	13.059.987,12	39.403.279,47	67.193.986,14	70,53
Toplam	**504.277.538,08**	**548.777.658,04**	**596.094.218,95**	**8,62**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, Muğla Büyükşehir Belediyesinin bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre yüzde 8,62 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde, tutar bazında en büyük artışın 26.022.529,70TL'lik tutar ve yüzde 152,65'lık oranla Sermaye Transferleri kaleminde gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşılık Faiz Giderleri yüzde 8,67, Sermaye Giderleri yüzde 16,52 oranında azalış göstermiştir

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GELİR TÜRÜ	2017 (TL) (A)	2018 (TL) (B)	2019 (TL) (C)	Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	11.418.398,22	12.101.907,06	16.159.885,15	33,53
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.447.631,22	46.303.119,79	50.776.255,39	9,66
Alınan Bağış ve Yardımlar	301.591,08	692.985,24	743.001,53	7,22
Diğer Gelirler	438.993.028,53	531.747.004,04	586.254.179,90	10,25
Sermaye Gelirleri	7.497.518,26	3.380.722,50	124.052,50	-96,33
Alacaklardan Tahsilat	3.557.941,11	4.625.728,43	3.627.727,40	-21,58
Red ve İadeler (-)	2.794.972,65	2.186.582,05	1.791.973,27	-18,05
Toplam	**496.421.135,77**	**596.664.885,01**	**655.893.128,60**	**9,93**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre toplam gelirler yüzde 9,93 oranında artış göstermiştir. Oransal olarak en büyük artış yüzde 33,53 ile Vergi Gelirleri kaleminde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerindeki en yüksek azalış ise yüzde 96,33 oranı ile Sermaye Gelirleri kaleminde gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Belediye'nin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2019 YILI GİDER BÜTÇE TAHMİNİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	2019 GERÇEKLEŞME ORANI (C=B/A) (%)
Personel Giderleri	90.792.191,00	88.512.835,73	97,49
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	15.974.980,00	14.464.348,67	90,54
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	250.078.000,00	214.227.045,94	85,66
Faiz Giderleri	9.217.000,00	10.311.962,10	111,88
Cari Transferler	20.260.010,00	19.589.443,80	96,69
Sermaye Giderleri	241.288.763,00	155.772.066,87	64,56
Sermaye Transferleri	6.501.212,00	26.022.529,70	400,27
Borç Verme	112.000.000,00	67.193.986,14	59,99
Yedek Ödenek	35.887.844,00	0,00	0,00
Toplam	**782.000.000,00**	**596.094.218,95**	**76,23**

www.balioglu.net

Tabloya göre 2019 yılında Bütçe Giderleri yüzde 76,23 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye Transferleri kalemindeki giderler yüzde 400,27, Faiz Giderleri yüzde 111,88 oranlarındaki gerçekleşmelerle bütçe tahminine göre belirgin artış gösteren kalemler olmuştur.

Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİR TÜRÜ	2019 YILI GELİR BÜTÇE TAHMİNİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
VERGİ GELİRLERİ	13.581.000,00	16.159.885,15	118,99
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	42.906.000,00	50.776.255,39	118,34
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	1.009.000,00	743.001,53	73,64
DİĞER GELİRLER	581.750.000,00	586.254.179,90	100,77
SERMAYE GELİRLERİ	20.554.000,00	124.052,50	0,60

ALACAKLARDAN TAHSİLATLAR	3.000.000,00	3.627.727,40	120,92
RED VE İADELER (-)	300.000,00	1.791.973,27	597,32
TOPLAM	**662.500.000,00**	**655.893.128,60**	**99,00**

Tabloya göre 2019 yılında Bütçe Gelirlerinde yüzde 99 oranında gerçekleşme sağlanmıştır. Toplamda gerçekleşme oranının makul seviyede olmasının temel nedeninin; Sermaye Gelirleri kaleminde öngörülen gelirin elde edilememesine karşın, Vergi Gelirleri, Alacaklardan Tahsilatlar ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde elde edilen göreli artışın yanı sıra red ve İadelerde yakalanan yüksek artış olduğu değerlendirilmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Muğla Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

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 bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, 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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Muğla Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Başkanlık Makamının 16.06.2015 tarih ve 1325 sayılı Oluru ile yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Planda; tüm bileşenler için toplam 118 eylem belirlenmiştir. 2017 yılı Değerlendirme Raporuna göre bunlardan 84 tanesi gerçekleştirilmiş, 27 tanesinin gerçekleşmesi mümkün olamamıştır. 5 eylemin tamamlanma tarihi revize edilmiş, 2 eylemin de kaldırılması gerektiğine Raporda yer verilmiştir. Bu haliyle Planda yer verilen eylemlerin %67'sinin gerçekleştirilebildiği anlaşılmaktadır

Söz konusu Rapor e-sgb sistemine girilmiştir. Ancak 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin değerlendirme ve gerçekleştirme raporu mevcut değildir.

Bununla birlikte 2019-2020 yılları arasını kapsayacak olan Muğla Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı da, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan; kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesini belirleyen genel nitelikte 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel

şart hükümlerini kapsayan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak hazırlandığı beyan edilmiştir.

İdare tarafından iç kontrole ilişkin yürütülen çalışmalar mevcut olmakla beraber, muhtelif hususların ilgili mevzuata uygun bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür. Söz konusu hususlar şunlardır:

- Personel Yetersizliği Sebebiyle Görevler Ayrılığı İlkesine Tam Olarak Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; mali karar ile işleme ait aşamaların farklı personeller tarafından yerine getirilmesi olarak açıklanmış olan "Görevler Ayrılığı" ilkesine personel mevcudu yetersizliğinden dolayı tam olarak uyulmadığı görülmüştür. Yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk gibi riskleri asgari düzeye indirmek için mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü işlemlerinin farklı kişiler tarafından yerine getirilmesi gereklidir.

www.balioglu.net

- Performans Esaslı Yönetim Anlayışına Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; personelin performansının değerlendirilmesi ve gösterilen performansa göre gerekli işlemlerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. İdarenin; personelin performansının değerlendirilmesi, performans geliştirilmesine ilişkin önlem alınması ve yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme yapılması gibi uygulamalarının olmadığı veyahut yetersiz olduğu görülmüştür. Performans esaslı yönetim anlayışına binaen personelin performansının ve iş veriminin arttırılabilmesi için; düzenli olarak performans değerlendirilmesi yapılması ve değerlendirme sonucuna göre gerekli tedbir veyahut ödül mekanizmalarının uygulanması gereklidir.

- İç Denetim Faaliyetinin Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; kamu kurumlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesinde iç denetimin ve iç denetçinin önemine vurgu yapılmış olup, kurumda üç kişilik kadroya rağmen bir iç denetçi bulunması söz konusu denetimin idareye rehberlik edecek şekilde tahakkuk etmesine imkân vermemektedir. Etkili, ekonomik ve verimli bir kaynak yönetiminin sağlanması ve kurum faaliyetlerinin nesnel uzman kişiler tarafından değerlendirilebilmesi için; ilgili boş olan

kadrolarada iç denetçi ataması yapılmak suretiyle iç denetim mekanizmasının daha etkin işletilmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediyenin Ecrimisil Uyguladığı Taşınmazları Tahliye Ettirmemesi

Belediyenin kira süresi biten bir kısım taşınmaz için ecrimisil uyguladığı halde taşınmazları tahliye ettirmediği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye başlıklı" 75'inci maddesinde taşınmazların işgali durumunda yapılması gereken işlemler belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kanun koyucu, Belediye taşınmazlarının bu Kanun'a göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya

koymuştur. Bu itibarla Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır.

Kamu İdaresince ecrimisil uygulamasının büyük çoğunlukla sona erdirildiği belirtilmiştir. Ancak halen işgal işleminin sonlandırılmadığı taşınmazların olması sebebiyle Belediyenin ecrimisil uygulamasına son vererek kiracıları tahliye ettirmesi ile ilgili değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Belli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmamış Olması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılmış olan ve belli süreyi kapsayan yapım ve hizmet işlerinde yüklenici firma ile sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3 maddesinde; bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının idarenin takdirine bırakıldığı, belli süreyi gerektiren doğrudan temin tedariklerinde ise sözleşme yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve belli bir süre gerektiren hizmet ve yapım işlerinde, yüklenici firma ile sözleşme akdedilmemiş olması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu kapsamda, belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında yerine getirmesini sağlamak ve mevzuata uygun alım yapabilmek için sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölerek Alım Yapılması

2019 yılında gerçekleştirilmiş olan ve benzer ihtiyacın tedarik edildiği bazı alımların doğrudan temin sınırının altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre tedarik edildiği görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi gereğince ihtiyaçların temini" başlıklı 22.5.1.2 maddesinde ilgili durum açıklanmış olup, ihale ile yapılması gereken tedariklerin kısımlara

www.balioglu.net

bölünerek 22/d maddesi kapsamında yapılmaması gerektiği belirtilmiştir. İdare tarafından adet bazında kısımlara bölünerek 22/d kapsamında gerçekleştirilen tedarikler ihale usulü kullanılarak yapılması gereken alımlardır.

Bu kapsamda, ihtiyaçların rekabet ve eşit muamele ile uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını sağlamak amacıyla ihale usulü ile yapılması gereken alımların, kısımlara bölerek tedarik edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Muğla Büyükşehir Belediyesinin kadrolu işçilerinin önemli bir kısmının yıllık izinlerini kullanmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti ödemesini gerektirmesi nedeniyle Kuruma mali yük oluşturma riski taşıdığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Çalışanların yıllık izin haklarına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu ile yapılmıştır. Kanun'un 53'üncü maddesine göre; bir iş yerinde en az bir yıl süreyle çalışanlar yıllık ücretli izin hakkını elde eder ve bu izin hakkından vazgeçilemez. Yıllık ücretli izin hakları işçilerin çalışma sürelerine göre belirlenmiş olup bu sürelerin iş sözleşmesi ya da toplu iş sözleşmeleriyle uzatılması mümkündür.

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinde işçiler için belirlenen yıllık ücretli izin hakları; hizmet süreleri 1-5 yıl arsında olanlar için 20, 6-15 yıl arasında olanlar için 25, 15 yıldan fazla olanlar için ise 30 gün olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede 2019 yılı sonu itibariyle Kurumda çalışan 325 işçinin 183'ünün 30 gün üzeri birikmiş izni bulunduğu anlaşılmıştır. Birikmiş izin süresi 100 günü aşan ve hatta 288 güne ulaşan 47 işçi personel mevcuttur. Bu durumun sürmesi halinde Kurum açısından önemli bir mali yük getirmesi beklenmelidir.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde izin hakkının emredici bir ifadeyle verileceğinden ve bu haktan vazgeçilemeyeceği belirtilirken aynı maddenin son fıkrasında yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleriyle arttırılabileceği, Kanun'un 58'inci maddesinde ise, yıllık ücretli iznini kullanmakta olan işçinin izin süresi

içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığı anlaşılırsa, bu izin süresi içinde kendisine ödenen ücretin işveren tarafından geri alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa ve İş Kanunu'ndaki bu düzenlemeler dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesi, devredilmesi ve biriktirilmesi alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. İşverene düşen görev ise bu temel hakkın kullanımını güvence altına alacak önlemleri belirlemesidir. Yasa koyucu bu konuda son derece hassas bir tavır sergilemiş, izinli iken ücret karşılığı bir çalışma yapıldığının tespit edilmesi halinde bu günler için ödenen ücretin geri alınabileceği hükmü getirilerek *"dinlenme"* hakkından işçinin rızası dahilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır.

Esasen Kurumda uygulanan Toplu İş Sözleşmesinde de yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceğine, ücreti ödenerek izin hakkının kaldırılamayacağına ilişkin hüküm de bulunmaktadır.

Bu durumda; hem işçinin bir insan hakkı olan dinlenme hakkının ihlal edilmemesi, hem de birikmiş izinler karşılığı ödenen izin ücreti ödemelerinin Kuruma mali yük getirme riski taşıması nedeniyle işçilerin ücretli izinlerinin kullandırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi ise konuyu yaklaşık 2018 yılı başından itibaren gündemine aldığını, Belediyenin iş ve işlemlerindeki devamlılığı aksatmayacak şekilde belli periyotlarla güncel durumu takip ettiğini belirtmektedir. Bununla birlikte bulguda açıklandığı üzere hala normal ölçülere ulaşılamadığından bu konudaki hassasiyetin ısrarla sürdürülmesinde yarar olduğu düşünülmektedir.

BULGU 5: Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan Tek Kaynak Olmayan Tedarikçiden Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı Yapılması

Ulusal yayın yapan bazı televizyon kanallarına tanıtma amaçlı reklam verilmesi ve bayramlarda kutlama videosu yayınlatılması gibi hizmet alım tedariklerinin, aynı hizmetin alınabileceği birçok ulusal yayın yapan kanal olmasına rağmen piyasa fiyat araştırması yapılmadan seçilen kanaldan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/a maddesi kapsamında gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22/a maddesinde ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İhtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden

temini" başlıklı 22.2 maddesinde; 22/a'ya göre tedariğin ihtiyacın sadece tek kaynaktan karşılanabileceği durumlarda ve neden tek kaynak olduğunun açıklanması suretiyle yapılabileceği belirtilmiştir. Söz konusu reklamların ve kutlama videolarının yayınlandığı televizyon kanalları verilen hizmetle ilgili tek kaynak olmadığından dolayı, bu alımların 22/a kapsamında yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu kapsamda, idare tarafından reklam ve kutlama videolarının yayınlatıldığı kanalların belirli kıstaslarla seçildiği ve bu yüzden tek kaynak olduğu belirtilse de; ilgili tedariklere ilişkin belgelerde alımla alakalı hiçbir kıstas yer almamaktadır. İhtiyaçların rekabet ve eşit muamele ile tedarik edilmesinin sağlanması için, 22/d veya diğer ihale usullerine göre alınması gereken söz konusu hizmetlerin 22/a usulüne göre tedarik edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Mali Tabloların İdarenin İnternet Sitesinde Yayımlanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelere İdari Para Cezası Uygulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kirayı Sözleşmede Belirtilen Sürelerde Ödemeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve Bunların İhale Yasaklısı Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tahakkuk Etmiş Kira ve Ecrimisil Gelirleri Tahsilat Oranının Yeterli Düzeyde Bulunmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapım İşlerinde Sigorta Poliçelerinin Teminat Başlangıcı İçin Gerekli Olan İşe Başlama Tarihi İtibariyle Prim Ödenmiş Olması Şartının Yerine Getirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kullanılma Olanaklarını Yitiren Maddi Duran Varlıkların Tamamı İçin Amortisman Ayrılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Belediye Şirketine Ayni Sermaye Artırımı Kapsamında Devredilen Duran Varlık Çıkışlarının Yapılmaması ve Bunun Sonucunda Mali ve Maddi Duran Varlıların Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdare Mülkiyetinde Bulunan Taşınmaz Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare taşınmazlar için amortisman ayrılmasını büyük ölçüde tamamladığından ve işlem devam ettiğinden bulgu konusu yapılmadı.

www.balioglu.net