T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 16

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 68 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı üç Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 13 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1971	441
Sözleşmeli Personel		238
Kadrolu İşçi	985	297
Geçici İşçi		
Toplam	**2956**	**976**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1867

www.balioglu.net

Muğla Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Belediyenin hissedarı olduğu toplam dokuz adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Muğla Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
01- Personel Giderleri	0,00	100.041.166,00	5.744.324,00	105.785.490,00	94.757.482,79	11.028.007,21	0,00
02- Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	0,00	17.469.173,00	394.462,00	17.863.635,00	15.479.717,69	2.383.917,31	0,00
03- Mal ve Hizmet Alım Gid.	0,00	291.317.500,00	1.406.894,00	292.724.394,00	216.287.610,49	76.436.783,51	0,00
04-Faiz Giderleri	0,00	8.450.000,00	1.242.100,00	9.692.100,00	9.692.073,76	26,24	0,00
05-Cari Transferler	0,00	22.242.210,00	5.228.560,00	27.470.770,00	24.334.475,23	3.136.294,77	0,00
06-Sermaye Giderleri	23.672.155,86	218.137.222,00	-190.970,00	241.618.407,86	127.288.931,54	79.461.480,70	34.867.995,62
07-Sermaye Transferleri	0,00	7.005.245,00	25.300.000,00	32.305.245,00	32.247.003,48	58.241,52	0,00
08-Borç Verme	0,00	112.000.000,00	0,00	112.000.000,00	112.000.000,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	40.337.484,00	-39.125.370,00	1.212.114,00	0,00	1.212.114,00	0,00
Toplam	**23.672.155,86**	**817.000.000,00**	**0,00**	**840.672.155,86**	**632.087.294,98**	**173.716.865,26**	**34.867.995,62**

Muğla Büyükşehir Belediyesine 2020 mali yılı bütçesi ile 817.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 23.672.155,86 TL ile birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 840.672.155,86TL olmuştur. Yıl içinde 632.087.294,98 TL Bütçe Gideri yapılmış, 173.716.865,26 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 34.867.995,62TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 817.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde" ise 716.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, "Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki" 130.000.000,00 TL borçlanma ile 29.000.000,00 TL borç ödemesi olmak üzere net 101.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	14.211.000,00	18.193.947,12	100.248,20	18.093.698,92	127,32
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	51.866.000,00	37.962.897,16	4.667.303,48	33.295.593,68	64,20
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	509.000,00	955.186,95	0,00	955.186,95	187,66
05- Diğer Gelirler	620.503.000,00	726.301.807,08	375.763,50	725.926.043,58	116,99
06- Sermaye Gelirleri	24.924.000,00	1.602.917,50	0,00	1.602.917,50	6,43
08-Alacaklardan Tahsilat	4.530.000,00	18.506.851,80	0,08	18.506.851,72	408,54
09- Red ve İadeler	543.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**716.000.000,00**	**803.523.607,61**	**5.143.315,26**	**798.380.292,35**	**111,51**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 111,51 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (% 127,32), alınan bağış ve yardımlar (% 187,66) ve alacaklardan tahsilatlar (% 408,54) beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (% 64,20) ve sermaye gelirleri (% 6,43) ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	100.041.166,00	94.757.482,79	94,72
02- Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	17.469.173,00	15.479.717,69	88,61
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	291.317.500,00	216.287.610,49	74,24
04- Faiz Gideri	8.450.000,00	9.692.073,76	114,70
05- Cari Transferler	22.242.210,00	24.334.475,23	109,41
06- Sermaye Giderleri	218.137.222,00	127.288.931,54	58,35
07- Sermaye Transferleri	7.005.245,00	32.247.003,48	460,33
08- Borç Verme	112.000.000,00	112.000.000,00	100,00
09- Yedek Ödenekler	40.337.484,00	0,00	0,00
Toplam	**817.000.000,00**	**632.087.294,98**	**77,37**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 77,37 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 460,33 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri beklenenin yarısı kadar gerçekleşirken diğer gider kalemleri ise beklenen kadar gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki

www.balioglu.net

tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	12.101.907,06	16.159.885,15	18.193.947,12	33,53	12,59
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.303.119,79	50.776.255,39	37.962.897,16	9,66	-25,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	692.985,24	743.001,53	955.186,95	7,22	28,56
Diğer Gelirler	531.747.004,04	586.254.179,90	726.301.807,08	10,25	23,89
Sermaye Gelirleri	3.380.722,50	124.052,50	1.602.917,50	-96,33	1.192,13
Alacaklardan Tahsilat	4.625.728,43	3.627.727,40	18.506.851,80	-21,58	410,15
Toplam	**598.851.467,06**	**657.685.101,87**	**803.523.607,61**	**9,82**	**22,17**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.186.582,05	1.791.973,27	5.143.315,26	-18,05	187,02
Net Toplam	**596.664.885,01**	**655.893.128,60**	**798.380.292,35**	**9,93**	**21,72**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 142.487.163,75 TL'lik (% 21,72) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 12.813.358,23 TL (% 25,23) azalış olmasına rağmen; alacaklardan tahsilat gelirlerinde 14.879.124,40 (% 410,15), diğer gelirler 140.047.627,18 TL (% 23,89 tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Her ne kadar merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların arttığı görülse de, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta fazlasıyla etkili olmuştur.

www.balioglu.net

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	73.546.605,85	88.512.835,73	94.757.482,79	20,35	7,06
SGK Devlet Prim Giderleri	12.866.566,73	14.464.348,67	15.479.717,69	12,42	7,02
Mal ve Hizmet Alım Gid.	197.459.506,16	214.227.045,94	216.287.610,49	8,49	0,96
Faiz Giderleri	11.290.310,09	10.311.962,10	9.692.073,76	-8,67	-6,01
Cari Transferler	17.303.959,53	19.589.443,80	24.334.475,23	13,21	24,22
Sermaye Giderleri	186.607.486,81	155.772.066,87	127.288.931,54	-16,52	-18,29
Sermaye Transferleri	10.299.943,40	26.022.529,70	32.247.003,48	152,65	23,92
Borç Verme	39.403.279,47	67.193.986,14	112.000.000,00	70,53	66,68
Toplam	**548.777.658,04**	**596.094.218,95**	**632.087.294,98**	**8,62**	**6,04**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 35.993.076,03 TL (% 6,04) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında en önemli artışın 44.806.013,86

TL (% 66,68) ile borç verme kaleminde olduğu görülmektedir. Diğer önemli artışlar personel giderleri, cari transferler ile sermaye transferlerinde yaşanmakla birlikte sermaye giderlerinde 28.483.135,33 TL (% 18,29) azalış meydana gelmiştir. Yani bütçe denkliği sermaye giderleri azaltılarak sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 383.944.929,80 TL, Faaliyet Geliri 830.936.570,27 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 446.991.640,47 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muğla Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Muğla Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (MUTTAŞ)	96.133.000,00	96.133.000,00	100
2	Muğla El Sanatları Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi (MELSA)	8.980.000,00	8.417.500,00	93,74
3	Muğla Büyükşehir Belediyesi Emek Personel Limited Şirketi (MUBEP)	5.912.275,00	5.912.275,00	100
4	Bağyaka Maden Suyu ve Kaplıca İşletmeleri Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	2.000.000,00	1.613.318,13	80,67
5	Beltes Petrol Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	25.807.000,00	25.807.000,00	100
6	Akyaka-Gökova Güçbirliği İnşaat Taşımacılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	350.000,00	350.000,00	100
7	Akyaka Belediyesi İktisadi İşletmesi	300.000,00	300.000,00	100
8	Toktaş İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	212.500,00	131.833,75	62,04
9	Muğla Teknopark Yönetici Anonim Şirketi	10.000.000,00	220.000,00	2,2

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Muğla Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın

www.balioglu.net

kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

www.balioglu.net

alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin 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.

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününü ifade etmektedir.

İç kontrol sistemi Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu Usul ve Esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir.

Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

İdare, iç kontrol kurmak amacıyla ilgili "Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuştur.

Bu çerçevede; İdarede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Ön mali kontrol sisteminin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Kurumda çalışan personelin, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzaladığı anlaşılmış olup, özlük dosyalarında yer aldığı görülmüştür. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir. Bununla birlikte, Kurum tarafından iş tanımları yapılmış, iş süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca hazırlanan Faaliyet Raporlarında, faaliyet sonuçları yer almakta ve değerlendirmeler yapılarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Öte yandan iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmesi gereğinin yerine getirilmesi için gerekli çalışmaların İdare tarafından başlatıldığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; kamu kurumlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesinde iç denetim ve iç denetçinin önemine vurgu yapılmış olup, iç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, İdarede üç kişilik iç denetçi kadrosu olmasına 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 kadrolara da iç denetçi ataması yapılmak suretiyle iç denetim mekanizmasının daha etkin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

İller Bankası A.Ş.'ye ödenen ortaklık paylarının 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında eksik gösterildiği tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; Bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu, üçüncü fıkrasında ise; ilgili mevzuatı gereğince her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 178'inci maddesinde; 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kanuni yetkilere

dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesaba ilişkin işlemleri belirten 179'uncu maddesinde ise, mali kuruluşlara gerek nominal sermaye gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımların bu hesaptaki kayıtlı tutarları ile ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarının eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, belediyelerin İller Bankasının ortağı olduğu, vergi gelirleri paylarından her ay kesilen yüzde iki oranındaki tutarların belediyenin İller Bankası sermayesine iştiraki olarak eklendiği, her ay kesilen bu tutarların muhasebe birimleri tarafından 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede; söz konusu hesapta 67.410.552,20 TL tutarında bir kaydın yer aldığı, oysa İller Bankası veri tabanından alınan bilgilere göre kurumun ortaklık payının 69.792.528,02 olduğu tespit edilmiştir. Sonuçta 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının bilançoda 2.381.975,82 TL eksik göründüğü sonucuna varılmıştır.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Yıllık ücretli izin hakkının temel amacı izin süresince işçinin yorgunluğunun giderilmesinin sağlanması, beden ve ruh sağlığının korunması için gerekli imkânın temin edilmesidir. İşçilerin kendi ihtiyaç ve gelişimlerine zaman ayırabilmelerinin sağlanması bakımından yıllık ücretli izin hakkının amacına uygun olarak kullanılmasını gözetmek sosyal devletin temel bir görevidir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 59'uncu maddesinde; iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 60'ıncı maddesinde ise; yıllık ücretli izinlerin yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağına, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağına, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiş ve bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili Kanun'a paralel düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Belirtilen Kanun'un 103'üncü maddesinde ise; hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede; Kurumda görev alan kadrolu 302 işçiden 5'inin 200 ile 300 gün arasında, 40'ının 100 ile 200 gün arasında, 253'ünün ise 50 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak ödeneceğinden; idareler açısından öngörülemeyen giderler ortaya çıkmaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, işçilere yıllık izin haklarının düzenli olarak kullandırılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Belediyenin Ecrimisil Uyguladığı Taşınmazları Tahliye Ettirmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu üzerine ecrimisil uygulamalarına görünür şekilde son verilmeye başlanılmış ve 2886 sayılı Kanun'a göre ihalelere çıkılmaya başlanılmıştır.
Belli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmamış Olması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin işlerinde sözleşmeler yapılmıştır.
Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölerek Alım Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre bölünerek yapılan alım bulunmamaktadır.
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya Raporda Diğer Bulgular Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir. İşçilere yıllık izin haklarının düzenli olarak kullandırılması konusunda gerekli hassasiyet gösterilmeye başlanılmıştır.
Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan Tek Kaynak Olmayan Tedarikçiden Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Tek tedarikçisi olmayan hizmet alımlarında 22/b uygulaması yapılmamış, 22/d veya açık ihale usulüne göre ihtiyaçlar karşılanmıştır.

www.balioglu.net