



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA YATAĞAN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
2. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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 Yatağan 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 Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 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 paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. 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.

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 yaptıracığı 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.

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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Yatağan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Yatağan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Birimi, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Zabıta Mürlüğü ve İnsan

Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı olarak biri memurlar arasından atanan, diğeri meclis üyeleri arasından atanan iki başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 5 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına 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	219	34
Sözleşmeli Personel		4
Kadrolu İşçi	109	79
Geçici İşçi	-	9
Toplam	328	126
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	63

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu dört adet şirket 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 Yatağan Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Yatağan Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		19.683.774,00	850.447,70	20.534.221,70	18.742.975,59	1.791.246,11	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		3.491.894,00	56.310,32	3.548.204,32	3.338.659,60	209.544,72	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		16.835.576,00	304.746,26	17.140.322,26	12.486.595,19	4.653.727,07	0
04	Faiz Giderleri		90.007,00	13.100,00	103.107,00	103.009,53	97,47	0
05	Cari Transferler		1.786.573,00	139140,48	1.925.713,48	1.898.223,38	27.490,10	0
06	Sermaye Giderleri	420.718,28	31.890.818,00	974.175,24	33.285.711,52	26.119.116,10	1.859.254,84	5.307.340,58
07	Sermaye Transferleri		250.005,00	-250.000,00	5,00	0	5,00	0
08	Borç Verme							0
09	Yedek Ödenek		4.334.353,00	-2.087.920,00	2.246.433,00	0,00	2.246.433,00	0
	Toplam		78.363.000,00		78.783.718,28	62.688.579,39	10.787.798,31	5.307.340,58

Yatağan Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 78.783.718,28 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 62.688.579,39 TL Bütçe Gideri yapılmış, 10.787.798,31 TL ödenek iptal edilmiştir. 5.307.340,58 TL ödenek ise ertesi yıla devredilmiştir.

Tablo 3: 2021 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	7.787.505,00	6.570.623,93	169.422,43	6.401.201,50	82
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.190.455,00	7.867.729,19	68.492,06	7.799.237,13	77
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	23.587.024,00	11.486.521,73	0,00	11.486.521,73	49
05- Diğer Gelirler	27.092.011,00	30.103.348,84	18.523,24	30.084.825,60	111
06- Sermaye Gelirleri	10.006.005,00	5.490.020,97	0,00	5.490.020,97	55
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-300.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	78.363.000,00	61.518.244,66	256.437,73	61.261.806,93	78,17

Belediyenin 2021 yılında net bütçe geliri %78,17 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%111) beklenenin üstünde; alınan bağış ve yardımlar (%49), sermaye gelirleri (%55), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%77), vergi gelirleri (%82) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	19.683.774,00	18.742.975,59	95,2
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.491.894,00	3.338.659,60	95,6
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.835.576,00	12.486.595,19	74,1
04- Faiz Gideri	90.007,00	103.009,53	114,4
05- Cari Transferler	1.786.573,00	1.898.223,38	106,2
06- Sermaye Giderleri	28.527.818,00	26.119.116,10	91,5

07- Sermaye Transferleri	250.005,00	0,00	0
08- Borç Verme	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	4.334.353,00	0,00	0
Toplam	75.000.000,00	62.688.579,39	83,6

Belediyenin 2021 yılında bütçe giderleri % 83,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri (%114,4) ve cari transfer giderleri (%106,2) beklenenin üzerinde gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.426.256,89	6.100.925,41	6.570.623,93	12	8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.667.959,75	5.282.812,94	7.867.729,19	98	49
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.221.028,30	4.756.861,13	11.486.521,73	48	141
Diğer Gelirler	18.067.879,94	21.653.184,87	30.103.348,84	20	39
Sermaye Gelirleri	4.402.498,82	7.252.715,15	5.490.020,97	65	-24
Toplam	0,00	0,00	0,00	0	0
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	30.802,81	215.497,17	256.437,73	600	19
Net Toplam	33.754.820,89	44.831.002,33	61.261.806,93	33	37

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 16.430.804,60 TL (%37) artış göstermiştir. En yüksek oranlı artış 6.729.660,60 TL (%141) ile alınan bağış ve yardım ile özel gelirler kaleminde gerçekleşmiş iken diğer gelirlerde 8.450.163,97 TL (%39), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 2.584.916,25 TL (%49) artış gerçekleşmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	16.341.361,31	16.901.430,21	18.742.975,59	3	11
SGK Devlet Prim Giderleri	2.982.671,07	3.171.603,18	3.338.659,60	6	5
Mal ve Hizmet Alım Gid.	8.272.260,11	11.741.876,35	12.486.595,19	42	6
Faiz Giderleri	45.474,54	45.935,43	103.009,53	1	124
Cari Transferler	1.352.597,55	1.619.403,63	1.898.223,38	20	17
Sermaye Giderleri	4.303.586,30	13.486.203,40	26.119.116,10	213	94
Sermaye Transferleri	0	100.000,00	0,00	100	-100
Toplam	33.297.950,88	47.066.452,20	62.688.579,39	41	33

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 15.622.127,19 TL (%33) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sermaye giderlerinin 12.632.912,70 TL (%94), mal ve hizmet alım giderlerinin 744.718,84 TL (%6) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerindeki belirgin değişimlerin nedenleri sırasıyla temizlik malzemesi alımlarının salgın döneminde artış göstermesi ve yol, kaldırım, halı saha, gençlik merkezi ve benzeri yapım işlerinin gerçekleştirilmesidir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 69.021.507,39 TL, Faaliyet Geliri 95.296.819,86 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 26.275.312,47 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yatağan Belediyesinin doğrudan 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	Yatağan Belediyesi Personel Limited Şirketi	50.000	50.000	100
2	Ahi Bel San Tic. Ltd. Şti.	110.000	110.000	100
3	Muğla Teknopark Yönetici A.Ş.	10.000.000	24.000	0,24
4	Bağyaka Maden Suyu Kaplıca İşletmeleri Turizm A.Ş.	2.000.000	277.500	13,875

Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu herhangi bir şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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 doğru ve güvenilir

olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütölen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ve risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütölmesini, 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 8'inci maddesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelge çerçevesinde iç kontrol sisteminin kurulması, eylem planının hazırlanması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi konularında iç kontrol çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İdarenin, personel sayısı ve bütçesi itibarıyla küçük bir belediye olması nedeniyle iç kontrol sistemine ilişkin yükümlülüklerinin sınırlı olduğu ve bu kapsamda yükümlülüklerini yerine getirdiği ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer verilen eylemlerin tamamlandığı görülmüştür.

Belediye sınırlarında nüfus 50.000'in altında olduğundan İdare stratejik plân hazırlamakla yükümlü değildir. 5018 ve 5393 sayılı Kanun hükümleri gereğince stratejik plan hazırlamakla yükümlü olmayan idarelerde performans programı hazırlanması zorunlu olmadığından performans program da hazırlanmamıştır. İdare, norm kadro cetvelinde C/8 grubunda yer almakta olup iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır. İdare, Hazine ve Maliye Bakanlığının 27.27.2021 tarihli kamu idarelerindeki iç denetçi kadrolarına ilişkin listesinde de yer almamaktadır. İç denetçi bulunmadığından iç denetçiler tarafından yürütülmesi öngörülen denetim ve raporlama faaliyetleri gerçekleştirilmemiştir. Belediyenin hesap iş ve işlemleri Belediye Meclisi tarafından oluşturulan Denetim Komisyonu tarafından incelenmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Yatağan Belediyesi 2021 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: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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; 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; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, 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 belirtilmiştir.

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 olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda

olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 84 işçiden çoğunun geçmiş yıllardan devreden izinlerinin olduğu, üçte birinin ise 250 ila 290 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 izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır. Kamu İdaresi, ilgili birimlerinin 2021/14 sayılı Genelge hakkında bilgilendirildiğini, biriken izinlerin Genelgede öngörülen esaslar çerçevesinde kullandırılacağını belirtmiştir.

BULGU 2: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Yatağan Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası arasında akdedilen ve 2021 yılını kapsayan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde, 4688 sayılı Kamu

Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile belirlenen çerçevenin dışına çıkılarak sosyal denge ödemesi kapsamına girmeyen düzenlemelere yer verilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek toplu sözleşme hükümleri ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi imkanı sağlanmıştır.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere, ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Resmî Gazete'de yayımlanan 28.9.2019 tarihli ve 2019/1 Karar Numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Dördüncü Bölümünün "*Sosyal Denge Tazminatı*" başlıklı 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ise; "*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.*" denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

Yukarıda belirtilen hükümlerin aksine Belediye ve Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası arasında akdedilen ve 2021 yılını kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesinde verilen yetkinin dışında kalan çeşitli konuların da sözleşmeye konu edildiği görülmektedir. Bu kapsamda;

Sözleşmenin 1'inci maddesinin b) bendinde sözleşmenin amacı "*sosyal denge tazminat tutarını belirlemek*" olarak ifade edilmiş olsa da bunun yanısıra demokratik ve katılımcı çalışma düzeni oluşturmak, sosyal ve kültürel düzeyi geliştirmek gibi sözleşme kapsamına girmeyen esasların da amaç olarak ifade edildiği,

Sözleşmenin 5'inci maddesinde sözleşme tarafı olmayan sendika üyesi kamu görevlilerinden, aynı ünvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alınacağı belirtilmiştir,

Sözleşmenin 7'nci maddesinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemlere, sendika temsilcilerine gerekli kolaylığın sağlanmasına, yazılı başvuru ve cevap usul ve süreleri ve yayın, bülten, bildirim, genelgelerin sendikaya gönderilmesine ilişkin çeşitli düzenlemeler yapıldığı,

Sözleşmenin 8'inci maddesinde sendika için kurum içinde sağlanacak imkanlar ve duyuru panolarının temini ve sendikal çalışmalar için salon araç gereç kullanımı ile ilgili düzenlemelere yer verildiği,

Sözleşmenin "Sosyal haklar ve Eğitim" başlıklı 10'uncu maddesinde ise eğitim, spor salonları, düğün nikah salonu, sinema ve tiyatro gibi işverenin kuruluş ve tesislerindeki imkanlardan ve düzenlediği etkinliklerden sendika üyelerinin azami ölçüde yararlandırılacağı ve başka kurumlardaki eğitimlere katılım konusunda da ücretsiz tesis imkanları ve araç gereç temini konularının düzenlendiği,

Sözleşmenin 11'inci maddesi ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenen izinlere aykırı olarak 8 Mart Dünya Kadınlar gününde kadın çalışanların ücretli izinli sayılmasının kararlaştırıldığı, servis hizmeti ve toplu taşıma kartı verilmesi gibi konuların düzenlendiği, görülmektedir.

Sosyal denge sözleşmesinin konusu memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesi olup, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan düzenlemelere sözleşmede yer verilmemesi gerekmektedir. Kamu İdaresi, yeni düzenlenecek sosyal denge sözleşmesinde bu hususlara riayet edileceğini, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan düzenlemelere yer verilmeyeceğini belirtmiştir.

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>