



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİVAS GEMERЕК BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	3
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	4
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Personel Gider Limiti Tablosu	19

KISALTMALAR

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

MKE AŞ : Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyenin Şirketi Tarafından Tescil ile Ticaret Sicili Gazetesinde İlan Edilmeyen Sermaye Tutarının Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunda İzlenmesi
2. İlk Madde ve Malzeme Hesabında Takip Edilmesi Gereken Tutarların Giderleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi
2. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
3. Belediyeye Ait Hurdaların Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketine Satılmaması
4. Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin ile Yapılması
5. Belediyeye Ait Taşınmazın Geçerli Bir Sebebe Dayanmaksızın Belediye Şirketine Kullandırması

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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 Belediye Kanunu'na uygun olarak Belediyenin organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanından oluşmaktadır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye başkanı, belediye meclisinin başkanıdır. Belediye Meclisi, belediye başkanı ve 11 üyeden oluşmaktadır.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Meclis kararı ile olur.

Belediye teşkilatı; Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve İnsan Kaynakları Müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümlerine göre Gemerek Belediyesi’nde memur norm kadro sayısı 75 olup; yıl sonu itibariyle bu kadroların 17’si doludur. Norm Kadro Yönetmeliği’ne göre kurumda sürekli işçi norm kadro sayısı 38 olup; 12 sürekli işçi kadrosu doludur. Ayrıca, 696 sayılı KHK kapsamında 69 belediye şirket personeli istihdam edilmektedir. Aralık 2024 itibariyle Belediyede 99 personel çalışmaktadır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	75	17
Sözleşmeli Personel	1	1
Kadrolu İşçi	38	12
Geçici İşçi	0	0
Toplam	114	30
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	(-)	69

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 Gemerek Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Gemerek Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E. Kod u	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	23.236.300,00	4.917.000,00	28.153.300,00	25.092.439,01	3.060.860,99	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.744.600,00	1.588.000,00	4.332.600,00	3.434.536,43	898.063,57	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	80.378.100,00	5.230.000,00	85.608.100,00	69.128.561,25	16.479.538,75	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	6.000.000,00	-300.000,00	5.700.000,00	4.995.580,69	704.419,31	0,00
5	Cari Transferler	0,00	4.133.600,00	370.000,00	4.503.600,00	3.497.820,95	1.005.779,05	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	11.164.000,00	-1.740.000,00	9.424.000,00	4.595.893,70	4.828.106,30	0,00
7	Sermaye Transferi	0,00	200.000,00	150.000,00	350.000,00	349.999,91	0,09	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	10.568.400,00	10.215.000,00	353.400,00	0,00	353.400,00	0,00
Toplam			138.425.000,00	0,00	138.425.000,00	111.094.831,94	27.330.168,06	

Gemerek Belediyesinin 2024 yılı mali bütçesi ile 138.425.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içerisinde 111.094.831,94 TL bütçe gideri gerçekleştirilmiş ve 27.330.168,06 TL ödenek yıl sonunda iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 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	4.687.680,00	4.125.771,33	6.327,92	4.119.443,41	87,88
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.983.680,00	14.123.098,59	6.806,84	14.116.291,75	42,80
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.292.800,00	1.642.490,00	0	1.642.490,00	31,03
05- Diğer Gelirler	91.480.840,00	80.639.204,55	286,81	80.638.917,74	89,08
06- Sermaye Gelirleri	1.980.000,00	12.500,00	0	12.500,00	0,63
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
TOPLAM	136.425.000	100.543.064,47	13.421,57	100.529.642,90	74,32

Bütçe gelirleri incelendiğinde, 2024 yılı için 136.425.000,00 TL gelir tahmininde bulunulduğu, 100.543.064,47 TL tahsilat yapıldığı ve gelir gerçekleşmesinin 74,32 % seviyesinde olduğu görülmüştür. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile sermaye gelirleri kalemlerinin beklenenin altında gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
			(Gerçekleşen) (TL)
01- Personel Giderleri	28.153.300,00	25.092.439,01	89,13
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.332.600,00	3.434.536,43	79,27
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	85.608.100,00	69.128.561,25	80,75
04- Faiz Gideri	5.700.000,00	4.995.580,69	87,64
05- Cari Transferler	4.503.600,00	3.497.820,95	77,68
06- Sermaye Giderleri	9.424.000,00	4.595.893,70	48,77
7- Sermaye Transferi	350.000,00	349.999,91	99,99
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	353.400,00	0,00	0,00
Toplam	138.425.000,00	111.094.831,94	80,25

Bütçe giderleri incelendiğinde, 2024 yılı için 138.425.000,00 TL tutarında bütçe öngörüldüğü, gider gerçekleşmesinin ise 80,25 % seviyesinde olduğu görülmektedir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	---	---

Vergi Gelirleri	2.529.534,49	3.228.649,84	4.119.443,41	27,64	27,56
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.087.693,25	7.662.902,60	14.116.291,75	50,62	84,22
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.973.497,40	4.407.024,86	1.642.490,00	- 1 1	- 63
Diğer Gelirler	23.876.698,55	42.022.543,80	81.494.356,45	75,98	93,93
Sermaye Gelirleri	440.146,32	5.438.100,00	12.500,00	1.135	- 99
Toplam	36.907.570,01	62.759.221,1	80.639.204,5	70,04	28,48
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	123.650,36	20.380,05	13.421,57	- 8 3,5 2	- 34
Net Toplam	36.783.920,05	62.738.841,05	100.529.642,90	70,56	60,23

Bütçe gelirlerinin yıllara göre seyri incelendiğinde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirler kalemlerinde istikrarlı ve dikkate değer bir artış yaşandığı görülmektedir. Buna karşılık, sermaye gelirleri kalemi ve alınan bağış ve yardımlarda da bir önceki yıla göre önemli ölçüde düşüş yaşandığı görülmektedir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı	2024-2023 Değişim Oranı (%)
	[E=(C-B)/B]	[E=(C-B)/B]	[E=(C-B)/B]	[E=(C-B)/B]	[E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	6.215.809,11	10.732.743,24	25.092.439,01	72,67	133,8
SGK Devlet Prim Giderleri	960.416,26	1.434.853,08	3.434.536,43	49,40	13,94
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.591.006,73	36.375.114,45	69.128.561,25	95,66	90,04
Faiz Giderleri	3.304,74	3.394.421,70	4.995.580,69	1.026	47,17
Cari Transferler	783.372,67	2.169.273,6	3.497.820,95	176,91	61,24
Sermaye Transferleri	187.714,16	166.467,25	349.999,91	- 11,32	110,3
Sermaye Giderleri	9.362.222,83	6.743.140,57	4.595.893,70	-27,97	- 31, 84
Borç Verme	0,00	0,00	0,00		
Toplam	36.103.846,5	61.016.013,89	111.094.831,94	69,00	82,07

Bütçe giderlerinin yıllara göre seyri incelendiğinde, personel giderleri ve mal ve hizmet

alım giderlerinde istikrarlı ve dikkate değer bir artış yaşandığı görülmektedir. Buna karşılık sermaye giderleri kaleminde de istikrarlı bir düşüş yaşanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 118.550.816,11 TL, Faaliyet Geliri 102.228.221,43 TL, enflasyon düzeltmesi 46.653.308,79 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 30.330.714,11 TL olarak gerçekleşmiştir.

Gemerek Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
No	No		No	No
1	GEMEREK BELEDİYESİ PERS.LTD.ŞTİ.	50.000,00	50.000,00	100
2	GEMEREK MADENCİLİK LTD.ŞTİ.	2.672.434,72	2.672.434,72	100

Belediyenin dolaylı olarak sermaye ortağı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Gemerek Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 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 "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 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 "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 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 idaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “İç Kontrol Sistemi” başlıklı beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç kontrol standartları” başlıklı 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.

Anılan hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış ve kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler iç kontrol bileşenleri bazında değerlendirildiğinde ise aşağıda yer verilen sonuçlara ulaşılmıştır:

Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol ortamı, iç kontrolün en kapsamlı ve temel unsurudur. İç kontrol sisteminin etkinliği kontrol ortamının etkinliğine bağlıdır.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmamıştır.

Kurumda Etik davranış ilkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamaktadır.

İş akış süreçleri yazılı olarak belirlenmemiştir.

Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Risk değerlendirmesi kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan faktörlerin analiz edilerek risklerin belirlenmesi ve bu risklerin etki ve olasılık açısından öneminin değerlendirilmesi faaliyetidir.

Risk Değerlendirmesi bileşeni kapsamında Planlama ve Programlama, Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan; ilçe nüfusu 50.000 altında olduğu için stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. İdare tarafından stratejik plan ve performans programı hazırlanmamıştır.

İdarede iç kontrol ve kurumsal riskler belirlenmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kontrol faaliyetleri, kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan risklerin yönetilmesi ve kabul edilebilir düzeye indirilmesi amacıyla kurum yönetimi tarafından tesis edilen politika, prosedür, teknik ve mekanizmalardır.

Kontrol Faaliyetleri bileşeni kapsamında, Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı, Hiyerarşik Kontroller, Faaliyetlerin Sürekliliği ve Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarede ön mali kontrol sistemi İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu oluşturulmamıştır.

Kurumda organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmemiştir.

Bilgi ve İletişim Standartları

Kurum yönetiminin zamanında ve doğru karar alması, uygun, doğru, zamanlı, geçerli ve ulaşılabilir bilginin varlığına bağlıdır.

Bilgi ve iletişim bileşeni kapsamında, Bilgi ve İletişim, Raporlama, Kayıt ve Dosyalama Sistemi ile Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İlçe nüfusu 50.000 altında olduğu için stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. İdare tarafından stratejik plan ve performans programı hazırlanmamıştır.

Kurumda veri kayıt sistemi mevcuttur. Gelen-giden evraklar ve kurum içi üretilen tüm dosyalar veri kayıt sisteminde tutulmaktadır.

İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini artırmak ve sürdürmek üzere yürütülen gözetim ve değerlendirme faaliyetleridir.

İzleme Bileşeni kapsamında İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare bünyesinde iç denetim birimi kurulmamış ve iç denetçi ataması yapılmamıştır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususların tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

İç Kontrol Uyum Eylem Planının düzenlenmediği, iç denetim biriminin kurulmadığı ve iç denetçi kadrolarına atama yapılmadığı görülmüştür.

İdarenin kurmuş olduğu iç kontrol sisteminin denetimi açısından eksiklikler bulunmakta olup söz konusu eksikliklerin giderilmesi halinde iç kontrol sisteminin amacına uygun bir yapıya ulaşacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sivas Gemerek Belediyesinin 2024 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.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Şirketi Tarafından Tescil ile Ticaret Sicili Gazetesinde İlan Edilmeyen Sermaye Tutarının Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunda İzlenmesi

Belediye tarafından Meclis kararına istinaden aktarılan ve 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenen sermaye tutarının, Belediyenin Şirketi olan Gemerek Madencilik Sanayi ve Ticaret Limited Şirketince ticaret siciline tescil ile Ticaret Sicil Gazetesi'nde ilan edilmediği ve öz kaynak hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 24 Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunda yer alan 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına dair “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 182'inci maddesinde; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nominal sermaye transferi şeklinde gerçekleştirilen iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında yer alan tutarlar ile eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun limited şirketlere ilişkin düzenlemelerin yapıldığı 576'ncı maddesinde, esas sermayenin itibarî tutarı, esas sermaye paylarının sayısı, itibarî değerleri, varsa imtiyazlar, esas sermaye paylarının grupları şeklinde belirtilen sermayeye ilişkin hususların şirket sözleşmesinde açıkça yer alması gerektiği belirtilmiş, 590'ıncı maddesinde sermaye artırımını, şirket sözleşmesinin değiştirilmesi sebepleri arasında gösterilmiştir. Mezkûr Kanun'un 589'ncü maddesinde ise şirket sözleşmesinde yapılan her değişikliğin tescil ve ilan edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine istinaden meclis kararı ile aktarılan sermaye tutarlarının, Şirketlerce ticaret siciline tescil ile bu tescilin Ticaret Sicil Gazetesi'nde ilan edilmesi ve 500 Sermaye Hesabında izlenmesi gerekmektedir. İdare tarafından da 241 No.lu hesaba kaydedilecek tutarlar, Şirketlerin 500 Sermaye Hesabında yer alan tutarlara denk olmalıdır.

Yapılan incelemede ise, 04.06.2024 tarih ve 26 sayılı Meclis Kararına istinaden Gemerek Madencilik Sanayi ve Ticaret Limited Şirketine sermaye olarak aktarılan 1.662.000,00 TL Şirket tarafından sermaye olarak, ticaret siciline tescil ile Ticaret Sicil Gazetesi'nde ilan edilmediği, 333 Ortaklara Borçlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Bu durumda Şirketçe, sermaye olarak tescil edilerek 500 Sermaye Hesabına alınmayan bu tutarın, İdare tarafından da 241 No.lu hesapta izlenmemesi gerekmektedir. Aktarılan tutar Şirket tarafından 333 Ortaklara Borçlar Hesabında izlenmektedir. Dolayısıyla, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 107'nci maddesinde; bu hesabın, 13 Kurum Alacakları Hesap Grubuna dair diğer hesaplar kapsamına girmeyen alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup şirketlere kaynak aktarımına cevaz veren tek hükmün sermaye artışı olması nedeniyle aktarılan bu tutarların, 139 No.lu hesapta izlenmesi suretiyle İdare tarafından verilen bir borç olarak değerlendirilmesi ve kanuni faize tabi tutulması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında mevzuata uygun hareket edileceği ve yeni alınacak meclis kararına istinaden tescil işlemlerinin 2025 yılında yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin %100 oranında hissesine sahip olduğu Şirkete aktarmış olduğu nakdi sermaye tutarını, pay sahipliğinin vermiş olduğu hak ve yetkiler çerçevesinde takip etmemesi nedeniyle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, İdarenin mali tablolarında 1.662.000,00 TL fazla tutar ile yer almaktadır.

BULGU 2: İlk Madde ve Malzeme Hesabında Takip Edilmesi Gereken Tutarların Giderleştirilmesi

Gemerek Belediyesinin mali tabloları üzerinden yapılan incelemede, ilk madde ve malzeme hesabında takip edilmesi gereken tutarların bu hesapta takip edilmeden doğrudan giderleştirildiği anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilk madde ve malzeme hesabının niteliğini anlatan 115'inci maddesinde;

“Bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır.”

Hesabın işleyişini anlatan 116'ncı maddesinde;

“a) Borç

1) Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

.

.

b) Alacak

1) Tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilir...”

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yönetmelikte belirtilen düzenlemeye göre, idarelerce tüketilmek üzere satın alınan ilk madde ve malzemelerin bu hesaba borç kaydedilmek suretiyle takip edilmesi, tüketildikten sonra ise gider kaydedilmek suretiyle 150 İlk Madde ve Malzeme hesabından çıkışının yapılması gerekmektedir.

Gemerek Belediyesinin mali tabloları üzerinden yapılan incelemede; 2024 yılı içerisinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına yalnızca 2 adet kayıt yapıldığı, bununla birlikte 630.03 Giderler detay koduna çok sayıda kayıt yapıldığı görülmüştür. Buradan, Gemerek Belediyesince satın alınan ilk madde ve malzemelerin 150 Hesabına borç kaydı yapılmaksızın, fiilen tüketime sunulmadan doğrudan 630 Giderler hesabına kayıt yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, taşınır malların mali tablolarda hatalı gösterilmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresi cevabında; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilk madde ve malzeme hesabının niteliğini anlatan 115'inci maddesine uygun olarak kayıtların düzenleneceği belirtilmiştir.

Belediye tarafından edinilen ilk madde ve malzemelerin, Yönetmelik'te belirtilen düzenlemelere uygun olarak 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında takibi sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi

Belediye personel şirketi ile imzalanan personel çalışmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemelerinde hakediş tutarının tamamının ödenmediği tespit edilmiştir.

2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'de; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı

sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirketten yapabilecekleri düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

"(4) İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir." hükümleri yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan bu düzenleme kapsamında belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmakta ve şirketlerle yapılan sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Hakediş ödemelerinin kapsamında asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderlerle birlikte genel gider ve şirket kârı da yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'uncu maddesinde; işveren sigorta primi de asagiri işçilik maliyeti içinde yer aldığından belediyeler tarafından yapılan hakediş ödemelerinde

sigorta primi dahil işçilik maliyeti ile işçilikle bağlantılı aynı giderlerin tamamının ödenmesi gerekmektedir.

Hakediş tutarlarının vergi, sgk primi vb. tutarlar düşülerek eksik ödenmesi durumunda; şirketler bu tutarları alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, belediyelerin yükümlülüklerini zamanında tam olarak yerine getirmemesi şirketlerin de mevzuat uyarınca yapması zorunlu olan ödemelerini yapamaması nedeniyle şirketlerin gecikme zammı ve cezai yaptırımlar ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurmaktadır.

Belediye personel şirketlerinin sermayesinin tamamı belediyeye ait olduğundan ve bu şirketlerin belediyeye personel temini dışında başka bir faaliyeti bulunmadığından, şirketler tarafından ödenecek cezalar nedeniyle ortaya çıkan kaynak ihtiyacının, sermaye artırımı veya şirkete yapılacak diğer ödemelere yansıtılmak suretiyle belediye tarafından ödenmesi sonucunu doğuracaktır.

Belediyenin 2024 yılında Şirket hak edişlerini eksik ödemesi sonucu Şirket; 11.906.975,84 TL'si SGK prim borcu ve 3.018.353,80 TL'si vergi borcu olmak üzere toplam 14.925.329,64 TL yükümlülüğünü yerine getirememiştir. Bunun bir sonucu olarak Şirket ve Belediye, ödeme yapılmayan alacaklı kurumlarca çeşitli cezai müeyyidelere maruz kalabilecektir.

Kamu İdaresi cevabında, şirketi ile imzalanan personel çalışmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemelerinde, tahakkuk eden tutarların tamamının zamanında ödenmesi konusunda gerekli itinanın gösterileceği ifade edilmiştir.

Belediye personel şirketleri münhasıran belediyelerin personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının temini için kurulduklarından ve bu çerçevede faaliyette bulunduklarından belediye tarafından yapılan hakediş ödemeleri dışında bir geliri bulunmamaktadır. Sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemeleri bu kapsamda çalıştırılan işçilere yapılacak ücret ödemeleri ile birlikte bu ücretten kaynaklanan ve işverence ödenmesi zorunlu olan yükümlülükleri de kapsadığından, hakediş tutarının ödenmemesi veya eksik ödenmesi şirketin işçilere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemektedir. Şirketin yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için hakediş bedellerinin zamanında ve eksiksiz olarak ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Belediyenin, şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında,

"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden yayımlanan, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların, "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin 1 ve 3'ncü fıkralarında,

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamaz.

.....

(3) Birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, belediyelerin personel giderlerine ilişkin iki üst sınır bulunmaktadır. Buna göre; belediyelerin personel gideri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu, (nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde yüzde kırkını) hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan şirket personeli dâhil edildiğinde ise yüzde kırkını aşamaz.

Gemerek Belediyesinin personel giderleri açısından, 2023 yılı bütçe geliri olan 62.738.841,05 TL'nin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranı (%58,46) ile artırılması sonucu bulunan 99.415.967,52 TL'nin, şirket personeli hariç personel giderleri için %30'u olan 29.824.790,25TL'yi; şirket personeli dâhil personel gideri için ise %40'ı olan 39.766.387,00TL'yi geçmemesi gerekmektedir.

Tablo 8: Personel Gider Limiti Tablosu

Personel Giderleri	Ölçü	Belediye Personeli	Şirket Personeli Dahil
2023 yılı bütçe geliri	TL	62.738.841,05	62.738.841,05
Yeniden değerlendirme oranı	%	58,46	58,46
2024 yılı için hesaplanan gelir	TL	99.415.967,52	99.415.967,52
Personel giderleri limiti oranı	%	30,00	40,00
2024 yılı personel giderleri limiti	TL	29.824.790,25	39.766.387,00
2024 yılı toplam personel gideri	TL	25.092.439,01	51.558.547,44
Gerçekleşme oranı	%	25,23	51,86
Limit aşımı	%	0,00	12,01

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere; Belediye bütçesinden 2024 yılı için ödenen personel giderleri toplamının, 25.092.439,01 TL olarak gerçekleştiği ve 5393 sayılı Kanun'un 49'ncu maddesinde belirtilen oranı aşmadığı; buna karşın şirket personeli dâhil edildiğinde personel giderleri toplamının 51.558.547,44 TL olarak gerçekleştiği ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden yayımlanan, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların "*Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır*" başlıklı 5'inci maddesiyle şirket personeli dahil toplam personel gideri için öngörülen %40 oranını aştığı görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında gerek istihdamda gerek personel harcamalarına ilişkin sınırlamalarda yasalara uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca belediyelerin yıllık toplam personel giderlerine sınırlama getirildiğinden, bu sınırlamalara uyulması ve personel istihdamının buna uygun olarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belediyeye Ait Hurdaların Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketine Satılmaması

Belediyenin taşınır mallarına ilişkin yapılan incelemeden; kullanım dışı kalan metal ve ekonomik niteliğe haiz eşyaların Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi'ne verilmediği, bunun yerine üçüncü şahıslara satıldığı anlaşılmıştır.

03.07.2021 tarihli ve 31530 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstri Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinde; Kanunla belirlenen amaçlar doğrultusunda faaliyetlerde bulunmak üzere; Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi (MKE A.Ş.) unvanı altında bir anonim şirket kurulduğu; 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında Şirket millî güvenlik hedefleri doğrultusunda askerî ve sivil amaçlı her çeşit silah, mühimmat, patlayıcı ve kimyasal madde, petrokimya ve diğer kimyevi ürünleri, makine, teçhizat, malzeme, ham madde, araç gereç, cihaz, sistem ve platformları yurt içi ve yurt dışında üretme veya ürettirme, pazarlama ve ticaretini yapma faaliyetlerinde bulunabileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise;

“Şirket ikili veya çok taraflı anlaşmalar gereği yabancı ülkeler tarafından Türkiye’de bırakılanlar ile kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve sermayesinin en az yüzde ellisi kamuya ait olan bağlı ortaklıklarca ihtiyaç fazlası ve kullanım dışı bırakılan veya niteliğini kaybetmiş olan her türlü hava, deniz ve kara taşıtları, makine ve teçhizat ile tehlikeli veya tehlikesiz metal/metal bileşim atıkları, ekonomik değer taşıyan metal dışı (evsel nitelikte olmayan) mal ve malzemeleri; birinci fıkrafta belirtilen faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli olan malzemelerin üretilmesinde ham madde olarak kullanmak ve gerektiğinde piyasada değerlendirmek üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen birim fiyatlarından satın alabilir veya devralabilir. Bu fıkra ile ilgili hususlar hakkında 17/12/1937 tarihli ve 3284 sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.”

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

3284 sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde;

“Resmi daire ve müesseselerde birinci maddede yazılı mevaddan kendi ihtiyaçlarından fazla olanlar, 2490 sayılı kanunun 66 ncı maddesine göre askeri fabrikalara devredilir.”

4’üncü maddesinde de;

“Birinci maddede yazılı hurdalardan, Fabrikalar Umum Müdürlüğünce tayin edilecek yerlerde askeri fabrikalar teşkilatına arz ve teklif olunanlarının bu kanunda tayin edilen fiat ve şartlara göre satın alınması mecburidir.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, resmi daire konumunda bulunan belediyelere ait hurda niteliği taşıyan malzemelerin Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi’ne belirlenen fiyatlar üzerinden satılması gerekmektedir.

Durum böyle iken, 26.06.2024 tarihli 846 no’lu yevmiye kaydı ve 08.07.2024 tarihli 905 no’lu yevmiye kaydından anlaşılacağı üzere, toplamda 477.550,00 TL tutarında hurda niteliği taşıyan eşyanın 3’üncü şahıslara satıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; Belediyeye ait hurda niteliği taşıyan eşyaların, sonraki süreçte belirtilen düzenlemelere uygun olarak Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketine satışının yapılacağı belirtilmiştir.

Belediyeye ait hurda niteliği taşıyan eşyaların, belirtilen düzenlemelere uygun olarak Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketine satışı sağlanmalıdır.

BULGU 4: Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin ile Yapılması

Gemerek Belediyesinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamalarının incelenmesinden; ihale ile yapılması gereken işlerin kısımlara bölünerek doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir...”

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

Buna göre, kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin gerçekleştirilmesinde belirli bir ihtiyaç planlaması yapılarak saydamlık ve rekabet gibi ilkeler çerçevesinde ihaleye çıkılmalıdır.

Gemerek Belediyesince gerçekleştirilen bazı harcama kalemlerinin incelenmesinden; 183, 244 ve 249 no’lu yevmiye kaydında bulunan parke taşı alımlarında olduğu gibi, temel ihale usulleri ile yapılması gereken bazı alımlarda işin kısımlara bölünerek doğrudan temin suretiyle aynı yükleniciden gerçekleştirildiği görülmüştür. 08.02.2024 tarihli ve 183 no’lu 330.480,00 TL tutarındaki ödeme emri ekinde, 2 adet doğrudan temin onay belgesi ve aynı yükleniciye ait 2 adet fatura mevcuttur.

Kamu İdaresi cevabında; mevsim şartları sonucu bozulan yollarda kullanılmak üzere; işin aciliyetinden ötürü söz konusu beton parke alımlarının yapıldığı, sonraki süreçte 4734 sayılı Kanun'da belirtilen hususlara titizlikle riayet edileceği belirtilmiştir.

Bulguda belirtilen ödemeler örnek olarak gösterilmiş olup, bunların da belirli bir ihtiyaç planlaması şeklinde yapılabilmesi mümkün olduğundan, işlerin kısımlara bölünebilmesi için haklı bir gerekçe oluşturmamaktadır.

Belediye tarafından, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin gerçekleştirilmesinde, işlerin kısımlara bölünmeden, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen temel ilkeler çerçevesinde ihale edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazın Geçerli Bir Sebebe Dayanmaksızın Belediye Şirketine Kullandırması

Gemerek Belediyesine ait bir binanın geçerli bir devir işlemine dayanmadan belediye şirketine yurt olarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, 5393 sayılı Belediye Kanununun 18'inci maddesinin (e) fıkrasında; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiş, yine 5393 sayılı Kanun'un Diğer Kuruluşlarla İlişkiler başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz."

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecek veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecektir.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Sayıştay Genel Kurulunun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No'lu İçtihadı Birleştirme Kararı'nda; *“Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır. Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun’un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69’uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.”* denilmiş olup söz konusu Kararla belediyelerin taşınmazlarını, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel ve tüzel kişilere tahsis edemeyeceğine hükmedilmiştir.

Belediyenin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan şirketine binanın 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yoluyla kiralanması, şirketin kamu kurumu olmaması nedeniyle tahsis şeklinde kullanımın iptalinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta sözkonusu taşınmazın aynı sermaye olarak Belediyeye ait şirkete devredileceği belirtilmiştir.

Gerekli Kanuni işlemlerin tamamlanarak taşınmazın kullanılış şeklinin mevzuata uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

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>