



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	29



## **TABLÖLAR LİSTESİ**

Tablo 1: 2020 ve 2021 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu..... 4



## KISALTMALAR

<b>BFRGM</b>	Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü
<b>CIA</b>	Sertifikalı İç Denetçi (Certified Internal Auditor)
<b>COSO</b>	Sponsor Kurumlar Birliği (The Committe of Sponsoring Organizations)
<b>DİSKİ</b>	Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>EPDK</b>	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	Kamu İhale Kanunu
<b>İIA</b>	İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors)
<b>MUBS</b>	Muhasebe Bilişim Sistemi
<b>PPK</b>	Para Politikası Kurulu
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SKTS</b>	Sabit Kıymet Takip Sistemi
<b>SUT</b>	Sağlık Uygulama Tebliği
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCMB</b>	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası





## **BULGU LİSTESİ**

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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi
2. Bütüncül Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması
3. Ödeme Belgesine Bağlanacak Kanıtlayıcı Belgeleri Düzenleyen Müstakil Bir Norm Düzenlemesinin Bulunmaması
4. Muhasebe Sisteminin Parçalı Yapıda Olması
5. Mevzuat Değişikliği ile Kurulmasına Karar Verilen Mali Kontrol Müdürlüğünün Halihazırda Kurulmamış Olması
6. Yasal Zorunluluk Olan Stratejik Plan-Bütçe İlişkisinin Kurulmamış Olması
7. Mal Alım İhalelerine İlişkin Teknik Şartnamelerde Marka ve Model Belirtilmesi

---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile Türkiye’de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip bir anonim şirket olarak kurulmuştur.

1211 sayılı Kanun’a göre Bankanın sermayesi 25.000.000 TL olup, her biri yüz liralık 250.000 hisseye ayrılmıştır. Bu sermaye, Cumhurbaşkanının tasvibiyle arttırılabilir. Hisse senetlerinin itibari kıymetleri 100, 200, 500, 1000, 50.00 ve 10.000 liralıktır. A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 ayrı sınıfa ayrılan banka hisselerinden;

A sınıfı hisse senetlerinin her biri 100 hisseliktir. Bu sınıf hisse senetleri münhasıran Hazineye ait olup, sermayenin yüzde elli birinden aşağı düşemez.

B sınıfı hisse senetleri Türkiye’de faaliyette bulunan milli bankalara tahsis edilmiştir.

C sınıfı hisse senetlerinden en çok 15000 adedi, (C) sınıfı hisse senedi olarak, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiştir.

D sınıfı hisse senetleri Türk ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşlığına haiz tüzel ve gerçek kişilere tahsis edilmiştir.

2021 yıl sonu itibarıyla, toplam hisseler içinde; (A) sınıfı hisselerin payı %55,12, (B) sınıfı hisselerin payı %23,25, (C) sınıfı hisselerin payı %2,51 ve (D) sınıfı hisselerin payı ise %19,12’dir.

Bankanın temel görevleri;

a) Açık piyasa işlemleri yapmak,

b) Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,

c) Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kuruluşların bilanço içi veya bilanço dışı uygun görülen kalemlerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi dispoñibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,

f) Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,

g) Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,

h) Mali piyasaları izlemek,

ı) Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) ait olan para basma yetkisi TBMM tarafından süresiz olarak TCMB'ye devredilmiştir. Bu doğrultuda, banknot basma ve ihraç imtiyazı tek elden TCMB'ye aittir. TCMB'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiştir. TCMB'ye, bu amaca yönelik para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme yetkisi verilmiştir. Diğer yandan TCMB, finansal sistemde istikrarı sağlayıcı, para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almaktadır. Bununla birlikte TCMB, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemekle görevlendirilmiştir.

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

TCMB Yönetim Birimleri; Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu ve Yönetim Komitesinden oluşmaktadır. Yönetim Komitesi, başkan ve başkan yardımcılardan oluşmaktadır.

Banka Meclisi, başkan ile Genel Kurul tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır ve her yıl üçte biri yenilenmektedir. başkan,

---

---

Banka Meclisinin de başkanıdır. Toplantılar, başkanın çağrısı ile ayda en az bir defa olmak üzere yapılmaktadır. Banka Meclisi, üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla toplanmakta ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır.

Para Politikası Kurulu (PPK), başkanın başkanlığında, başkan yardımcıları, Banka Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bir üye ve başkanın önerisi üzerine atanan bir kişiden oluşmaktadır.

Denetleme Kurulu, Genel Kurul tarafından seçilen dört üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi iki yıldır.

Yönetim Komitesi, başkan ve başkan yardımcılardan oluşmaktadır. 703 sayılı KHK ile başkan ve başkan yardımcılarının atanma sürelerine ilişkin kanun maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Yönetim komitesi toplantılarında kararlar, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 19, 22/A, 24 ve 33'üncü maddeleri gereğince; başkan ve başkan yardımcılarının aylık ücretleriyle temsil ödenekleri, Banka Meclisi üyeleri ve PPK üyesinin aylıkları ile tazminatları ve Denetleme Kurulu üyelerinin ücretleri Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmektedir.

TCMB'nin 2021 yılı sonu itibarıyla personel kadro sayısı 4.125'tir. 2021 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 18 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi ve 12 Temsilciliği (halihazırda 9 temsilcilik aktiftir) bulunan TCMB'nin dolu kadro sayısı 3.623 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı %87,33'tür. TCMB'deki personel mevcudunun %58,46'sı İdare Merkezinde, %41,54'ü ise şubelerde çalışmaktadır.

### **1.3. Mali Yapı**

TCMB'nin gider bütçesi, bir program doğrultusunda yapılmakta ve cari harcamalar ile yatırım harcamalarını içerecek şekilde 3 yıllık hazırlanmaktadır. Cari harcamalar bütçede fasıl, madde ve madde adı olarak sınıflandırılmıştır. Yatırım harcamaları bütçede programlar şeklinde düzenlenmektedir. Her bir program alt programlara, alt programlar da projelere ayrılmaktadır.

Bütçe ile ödenek tahsis edilen birimler TCMB Bütçe Yönetmeliği'nde bütçe merkezi olarak adlandırılmaktadır. Bütçe merkezleri adı geçen yönetmelikte şu şekilde sayılmaktadır:

Birimler (İdare Merkezi Genel Müdürlükleri), Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü, TCMB Şubeleri.

TCMB'nin 2020 ve 2021 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki şekildedir.

**Tablo 1: 2020 ve 2021 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu**

Yıl	Cari		Yatırım		Toplam	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2020	2.871.883.112,25	1.887.142.138,59	2.465.587.827,00	704.081.356,46	5.337.470.939,25	2.591.223.495,05
2021	2.430.777.000,00	1.968.133.655,47	2.825.532.034,20	795.208.825,72	5.256.309.034,20	2.763.342.481,19

*Bu tabloda yer alan bilgilere esas teşkil eden veriler, TCMB'den temin edilmiş olup denetim ekibi tarafından müstakil bir analize tabi tutularak yeniden derlenmiştir.*

TCMB'nin 2021 yılı cari ödeneği 2.430.777.000,00 TL olup, bunun 1.968.133.655,47 TL'si harcanmış; yatırım ödeneği ise 2.825.532.034,20 TL olup, bunun 795.208.825,72 TL'si harcanmıştır. Sonuç itibarıyla 2021 yılında toplam 5.256.309.034,20 TL tutarındaki ödeneğin %52,27'si olan 2.763.342.481,19 TL'si harcanmış bulunmaktadır. Bu tutar da 2020 yılında harcanan ödeneğin %6,64 fazlası olmaktadır.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 1'inci maddesi gereğince "anonim şirket" olarak kurulan Banka, kurumlar vergisi mükellefidir. Elde ettiği kurum kazancı üzerinden kurumlar vergisi ödemektedir. Ayrıca Banka, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesine göre ücretler, serbest meslek işleri dolayısıyla yapılan ödemeler, mevduat faizleri vb. üzerinden, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesine göre dar mükellefiyete tabi kurumlara yapılan gayrimenkul sermaye iratları, serbest meslek kazançları ve anılan maddede belirtilen diğer kazançlar dolayısıyla yapılan ödemeler üzerinden tevkifat yapmakla sorumludur. TCMB, banka ve sigorta muameleleri vergisi mükellefidir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince, katma değer vergisi mükellefiyeti bulunmamakla birlikte, sorumlu sıfatıyla mal ve hizmet ithalatı ödemeleri üzerinden tevkifat yapmaktadır. Kanun'un 64'üncü maddesinde yer alan muafiyet kapsamı dışındaki işlemlere ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar için damga vergisi mükellefiyeti bulunmaktadır.

---

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

TCMB, yasal defterlerini vergi mevzuatına ve 1211 sayılı Kanun'a, yasal finansal tablolarını 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na ve 1211 sayılı Kanun'a uygun olarak hazırlamaktadır.

TCMB, bağımsız dış denetimden geçmiş finansal tablolarını iki farklı biçimde yayımlamaktadır. Bunlardan ilki, ulusal mevzuata göre yayımlanan tablolar olup, bilanço, kâr ve zarar tablolarından oluşmaktadır. İkincisi, Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına göre yayımlanan tablolar olup bilanço, gelir tablosu, kapsamlı gelir tablosu, öz sermaye değişim tablosu ve nakit akım tablosundan oluşmaktadır.

TCMB Muhasebe sisteminde hesap dönemi takvim yılıdır. Muhasebe kayıtlarında alış bedeli esas alınmakta ve işlemler valör tarihlerine göre hesaplara yansıtılmaktadır. Menkul kıymetler, altın mevcudu ve yabancı para cinsinden tutulan varlık ve yükümlülükler rayiç değerleri ile gösterilmektedir.

Tüm gelir ve gider kalemleri tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmektedir. 1211 sayılı Kanun'un 61'inci maddesi uyarınca, Türk parasının yabancı paralar karşısındaki değerinin ve uluslararası piyasalarda altın fiyatlarının değişmesi nedeniyle bilançonun aktif ve pasifindeki altın, efektif, dövizlerin ve yabancı para cinsinden diğer kıymetlerin yeniden değerlendirilmesi sonucu oluşan gerçekleşmemiş gelir veya giderler, geçici bir hesap olan "Değerleme Hesabı" içerisinde takip edilmektedir. Gerçekleşen kur farkları ise, oluştuğu tarih itibarıyla gelir tablosuna yansıtılmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler sayılmıştır.

Buna göre şirket statüsünde belge gönderecek kurum olan Bankanın tarafımıza tevdi etmiş olduğu belgeler:

- Banka Hesap Dökümleri,
- Bilanço,
- Kâr / Zarar Tablosu,

- Yevmiye Defteri,
  - Envanter Defteri,
  - Kesin Mizan,
  - Gider bütçesinden,
- oluşmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile Sayıştaya gönderilmesi öngörülen gelir bütçesi ise Banka tarafından üretilmemektedir. Bankanın 2021 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, TCMB'nin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından olan Bilanço ile Kâr / Zarar 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 tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

Denetim, 6085 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca; 1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olarak gerçekleştirilmiştir.

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi değildir. TCMB'de denetimlerde, The Institute of Internal Auditors (IIA) tarafından yayımlanan Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ve Etik İlkeleri, Committee of Sponsoring Organizations (COSO) Kurumsal Risk Yönetimi ve uluslararası geçerliliği bulunan farklı denetim modelleri esas alınmaktadır.

TCMB'nin iç kontrol sistemine genel olarak bakıldığında;



---

1211 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği (bundan sonra kısaca "Teşkilat Yönetmeliği" olarak anılacaktır) ile yurtdışı teşkilatı dışında her bir birimin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlendiği, yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı ve yetki devri gibi yönetsel sorumlulukların da açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir.

Stratejik plan yayınlanmadan önce hazırlanan birim durum değerlendirme raporlarında stratejik planın odak alanları kapsamında, genel müdürlüklerin kontrol çerçevesi çizilmiş olup, müdürlük bazında risk değerlendirmesi yapılmış ve gerçekleştirilen kontrol faaliyetleri belirtilmiştir. Ancak riskler için belirlenen kontrol faaliyetlerinin maliyetleri bütçe ile ilişkilendirilmemiştir.

### **İç Kontrolün İşleyişi**

İç kontrol, süreç kontrolü ve işlem sonrası kontroller olmak üzere iki aşamada gerçekleşmektedir.

#### **1-Süreç Kontrolü:**

İç kontrol faaliyetleri uygulamada, onay prosedürleri geliştirilerek, kaynaklara ve kayıtlara erişim yetkileri sınırlandırılarak, teyit, mutabakat süreçleri geliştirilerek ve nihai olarak bilişim sistemi üzerinde kontroller yapılarak gerçekleştirilmektedir.

Harcama gerçekleştirilmeden önce bütçede ödeneğin var olup olmadığına ilişkin kontroller Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü (BFRGM) tarafından yapılmaktadır.

Banka bünyesinde "Ön Mali Kontrol" süreçlerine yer verilmemiştir.

#### **2- İşlem sonrası kontroller:**

2018 yılına kadar stratejik plana dayanarak hazırlanan performans programlarında, performans hedefleri, göstergeleri ile faaliyet ve projelere yer verilmekteyken, 2018 yılında performans programı ve performans raporu uygulamalarına son verilmiştir.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin stratejik plan ve bütçeye uygunluğunun izlenmesi, stratejik planda yer almamakta olup, idari süreçler ve raporlamalar aracılığı ile yürütülmektedir.

---

Harcamaların bütçeye uygunluğu Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından kontrol edilmektedir.

### **İç Denetim**

TCMB’de iç denetimi düzenleyen Denetim Yönetmeliği ile Denetim Rehberi bulunmakta, denetim bu düzenlemeler ve uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmektedir. Ayrıca AUTOAUDIT adında Denetim Yönetim Yazılımı kullanılmakta olup adı geçen program ihtiyaçları karşılamadığından yeni bir yazılım için çalışmalara başlanmıştır.

Denetim Yönetmeliği’ne göre denetim işlevi aşağıdaki faaliyetler aracılığı ile yerine getirilmektedir:

- a) İç denetim faaliyeti,
- b) Soruşturma faaliyeti,
- c) İnceleme ve danışmanlık faaliyeti,
- d) Dış denetim faaliyeti.

Banka nezdindeki denetim faaliyetleri, başmüfettiş, müfettiş, başdenetçi, denetçi, BT denetçisi, yetkili denetçi yardımcısı, yetkili BT denetçi yardımcısı eliyle yerine getirilmektedir. Bunlardan başmüfettiş ve müfettişler yukarıda belirtilen dört denetim faaliyetini yürütmekle yetkilendirilmişken; diğerlerinin yetkisi iç denetim, inceleme ve danışmanlık faaliyeti ile sınırlıdır.

İç denetim faaliyetinin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin kriterleri belirlemek amacıyla İç Denetim Rehberi hazırlanmıştır. Bankada gerçekleştirilen iç denetim faaliyeti; operasyonel denetim, finansal denetim, uygunluk denetimi ve bilişim teknolojileri denetiminden oluşmaktadır. Şubeler ve İdare Merkezinde çoğunlukla uygunluk denetimi yapılmaktadır.

66 denetçisi bulunan birimde bilgi teknolojileri denetimi, iç denetim, süreç denetimi ve diğer banka ve finansal kuruluşların zorunlu karşılıklarına yönelik denetimler yapılmakta olup, denetçilerin 44’ü CIA sertifikasına sahiptir.

Sonuç itibarıyla iç kontrol sistemi; işlem öncesi ve işlem sonrası kontroller, harcama ve ödenek ilişkisinin kontrolü ve iç denetim faaliyetleri odağında yürütülmektedir.

---

TCMB’de her ne kadar Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ve Etik İlkeleri ve COSO Kurumsal Risk Yönetimi esas alınıyor olsa da, 2021 yılında yapılan denetimlerde Rapor’un ilgili bölümlerinde ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere; norm düzeyinde bütüncül bir muhasebe yönetmeliğinin olmaması ve banka taşınmazlarına ilişkin işlemleri düzenleyen müstakil bir yönetmeliğin bulunmaması gibi hususlar, risk temelli COSO modelinin üç temel amacından biri olan uygulayıcıların uymakla yükümlü olduğu yasalar ve diğer düzenlemeleri kapsayan “Uyum (Compliance Objectives)” amacına ulaşılmada zaafiyet yaratmaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” başlığı altında açıklandığı üzere, TCMB’nin 1211 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri kapsamındaki faaliyetler 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 81’inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca denetim kapsamı dışında olup, anılan hususlara ilişkin görüş bildirilmemektedir.

Bununla birlikte denetim kapsamında bulunan iş ve işlemlerle sınırlı olmak üzere ekte yer alan mali rapor ve tabloların denetlenen alanlara ilişkin hesaplarının 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: Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi**

TCMB bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) genel sağlık sigortası primi ödenmesine rağmen, TCMB personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'ncü maddesinin (c) bendine göre dış kaynak temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağitlanan sözleşme kapsamında 45.167.200,00 TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 03.04.2013 tarih ve 6456 sayılı Kanun ile değişik 34'üncü maddesinde; "... *Banka mensupları ile Banka Meclisi üyeleri hakkında, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri...*"nin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Adı geçen maddenin değişmeden önceki halinde ise söz konusu Banka mensuplarına 5434 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

SGK Başkanlığı, sağlık hizmetlerine ilişkin kayıt ve işlemlerin 15.01.2010 tarihinden itibaren kurumlardan devralınacağı kararını almış ve bu konuda "Kamu Personelinin Genel Sağlık Sigortası Kapsamına Alınması Hakkında Tebliğ"i 18.12.2009 tarihli ve 27436 sayılı Resmi Gazete'de yayımlamıştır. Bu Tebliğ'in 3'üncü maddesinde sağlık hizmeti devralınacak kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. Buna göre 5510 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi hükmü gereğince, 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre kesenek ve karşılık ödenmesi gerekenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetleri SGK tarafından devralınarak 5510 sayılı Kanun'un genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlerinden yararlandırılacaklardır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, Banka mensupları hakkında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmeden önce 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ise hizmet akdi ile çalıştırılanlar (5510/4-a) ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere 01.10.2008 tarihinden itibaren, kamu personeli olarak istihdam edilenler (5510/4-c) ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere ise 15.01.2010 tarihinden itibaren 5510 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır. Dolayısıyla, TCMB bütçesinden sadece 5510 sayılı Kanun hükümleri kapsamındaki sağlık giderlerinin karşılanması mümkün olup bunun dışındaki sağlık giderlerini personelin karşılaması gerekmektedir.

---

Ancak yapılan incelemelerde, personelin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesine istinaden "Dış Kaynak Temini" istisnası kapsamında gerçekleştirilen Hizmet Alımı İhalesi çerçevesinde Banka bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Söz konusu ihale sonucu imzalanan Özel Sağlık Sigortası Dış Kaynak Temini İşine Ait Sözleşmeye göre işin konusu idarenin mensup ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sağlık yardımı sağlanması için bir yıl süreli grup sağlık sigortası hizmeti satın alınması işidir.

Bulgu konusu husus, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017,2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da konu, 2018 yılı içerisinde Banka tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesine istinaden "istisna" kapsamında "Dış Kaynak Temini" ile Grup Sağlık Sigortası hizmeti satın alınarak geçmiş yıllardaki uygulamadan başka bir boyuta taşınmıştır. Önceki yıllarda Banka personeli her türlü tedavi gider faturasını Bankaya getirmekte ve tutar Banka bütçesinden karşılanmakta iken 2018, 2019 ve 2020 yılındaki Grup Sağlık Sigortası hizmet alımı ile Banka personeli ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için özel sigorta şirketine Banka bütçesinden sağlık primleri ödenmektedir. Söz konusu uygulamada; Banka, personel veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler herhangi bir tedavi görmese dahi sağlık primlerini bütçeden ödemektedir. 2021 yılında da TCMB bütçesinden sağlık primi ödemesi SGK ya yatırıldığından aynı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi dolayısıyla Bankanın kendisine verilen görevleri yerine getirirken bağımsız olması, 22'nci maddesi dolayısıyla mali bağımsızlığının bulunması ve bütçesini kendisinin hazırlaması, 32 ve 33'ncü maddeleri dolayısıyla personelin statüsünü belirleme yetkisinin Banka Meclisine ait olması hususları Banka Meclisine 1211 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde yer alan personel hakkında 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde, personelin sağlık giderlerini Banka bütçesinden karşılama yetkisini tanımamaktadır. Banka Meclisi tarafından çıkarılan sağlık harcamaları ile ilgili düzenlemeler üst norm olan Kanun maddesinde yer alan hükme aykırı olamaz.

Bu itibarla, TCMB bütçesinden SGK'ya sağlık primi ödenmesi dolayısıyla anlaşmalı özel hastanelere gidişlerde Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belirlenen tutarların SGK tarafından, SUT bedellerini aşan kısmın Banka personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimlere gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Banka personeli tarafından karşılanması, "Dış Kaynak Temini" adı altında 4734 sayılı Kanun'un

istisna yöntemiyle yapılan ihale sonucunda özel bir sigorta şirketi ile sözleşme imzalanarak Banka Mensupları ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri için Grup Sağlık Sigortası Hizmetinin alınması ve bunlara ilişkin bedellerin 48 nolu Genel Giderler Hesabı ile bütçeden karşılanması uygulamasına son verilmesi ve SGK tarafından yürütülmesi gereken sağlık hizmetleri için hem SGK'ya hem de özel sigorta şirketine ödeme yapılması sonucunda mükerrer ve mevzuata aykırı ödeme yapılması uygulamasından vazgeçilmesi hukuki bir gerekliliktir.

## **BULGU 2: Bütüncül Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması**

TCMB'nin hesap ve kayıt düzeninde faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanmış bütüncül bir muhasebe yönetmeliğinin bulunmadığı görülmüştür.

TCMB Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'nin "Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü" başlıklı Beşinci Bölümünde yer alan "Görev" başlıklı 56'ncı maddesi hükmü ile, muhasebe politikalarının belirlenmesine katkı sağlanması ve görev alanına giren konulardaki düzenlemelerin hazırlanması görevi Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

TCMB mali tabloları, yürürlükteki 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili hükümleri ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'na göre düzenlenmektedir. Dönem içi muhasebe kayıtları, Türk Lirası ve yabancı para hesaplarını içeren 4 kademe ve 9 haneden oluşan bir hesap planı çerçevesinde gerçekleştirilmekte olup, işlemler toplam 1019 adet banka talimatı ile yürütülmektedir. TCMB muhasebe sistemi kendine has yapısı nedeniyle bankacılık muhasebesinden farklı olduğu gibi devlet muhasebesinden de tamamı ile farklı bir yapıdadır.

Bir muhasebe yönetmeliğinin amacı; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve tek düzenin sağlanmasına, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesine, faaliyetlerinin ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesine, mali tablolarının zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun

---

olarak hazırlanmasına, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılmasına, karar ve kontrol süreçlerinin etkili çalışmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.

Söz konusu husus 2017 yılı Sayıştay denetimlerinde de bulgu konusu edilmiş olup, buna karşılık Kamu İdaresi cevabında, dönem içi muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasların belirleneceği ifade edilmiştir. Bu amaçla da “Muhasebe Uygulama Kılavuzu” adı altında bir doküman oluşturulmuştur. Anılan Kılavuz incelendiğinde söz konusu Kılavuz’un, Banka Meclis Kararı ve/veya Yönetim Kurulu Kararı ile uygulamaya konulmadığı, genel muhasebe hususlarını düzenlemediği, Banka muhasebe işlemlerinde kullanılan tüm hesapların çalışma prensiplerine ilişkin gerekli açıklamalara yer verilmediği ve dönem sonu işlemleri ile mali tabloların oluşturulmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmemesi gibi pek çok eksikliği barındırdığı tespit edilmiştir. Bu nedenlerle, norm niteliğinde olmayan anılan Kılavuz’un muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar veya yönetmelik niteliğinde olmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

Yukarıda söz edilen eksikliklere ilişkin uygulama örneklerine yer verilmesi gerekirse;

- 42 no.lu Alacak geçiş hesabında takip edilen “İzmir Şubesi Yeni Hizmet Binası Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşi” için yapılan harcamalar ve “İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Konsept Proje Bedeli” gibi giderlerin çeşitli tarihlerde doğrudan zarar kaydedildiği, ancak söz konusu hesaba ilişkin muhasebe uygulama talimatlarında yukarıda anılan durumlara özel açıklamaların yer almadığı, diğer bir deyişle 42 no.lu hesapta takip edilen kayıtların nasıl ve ne zaman zarara kaydedileceğine ilişkin muhasebe uygulama talimatlarında herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, bu hallerde muhasebe kayıtlarının konuya özel Banka Meclis Kararı ile gerçekleştirildiği,

- 48.53 no.lu hesapta takip edilen yurtdışı temsilcilik giderleri muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağına ilişkin olmak üzere muhasebe uygulama talimatlarında herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, nitekim 2021 yılında yurtdışı temsilcilik giderlerinin muhasebeleştirildiği hesapların bazılarının uygulamasının birim kararı ile değiştirildiği, söz konusu giderlerin sonraki süreçte farklı hesapta takip edilmeye başlandığı,

tespit edilmiştir.

Yine yapılan incelemelerde, İdare muhasebe işlemlerinin kayıt altına alınmasında anılan Muhasebe Uygulama Kılavuzu veya iki TCMB Müfettişi tarafından hazırlanan “TCMB Örneklerle Muhasebe Uygulamaları” adlı 2009 yılında çıkarılan bir muhasebe kitabının esas

---

alındığı tespit edilmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere her iki dokümanında da bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Norm niteliğinde olmayan Muhasebe Uygulama Kılavuzu yukarıda ayrıntısına yer verilen ve büyük öneme haiz hususlarda pek çok eksikliği bünyesinde barındırmakta olduğundan, ayrıca anılan Kılavuzdan ayrı olarak talimat şeklinde hazırlanmış olan çok sayıdaki ve kısıtlı çerçevedeki Banka Talimatlarında pek çok husus düzenlenmediğinden, TCMB'nin hesap ve kayıt düzeninde uygulama boşlukları oluşmakta, söz konusu uygulama boşlukları ise "hukuki belirlilik" ilkesine aykırılık teşkil edecek şekilde çeşitli türde kararlar ile doldurulmaya çalışılmaktadır.

Banka tarafından gönderilen yazılı cevapta bağımsızlık olarak ifade edilen bütünüyle kendine özgü bir hukuki statüye sahip olunması ve bu hukuki statünün gereği ve parçası olarak, Bankanın kanuni sınırlar içinde kendi statüsünü düzenleme özerkliğinin bulunduğu için müstakil bir muhasebe yönetmeliği hazırlanmasına ilişkin kanuni bir zorunluluk bulunmadığı iddia edilmekte, ayrıca ulusal ve uluslararası genel kabul görmüş normlara göre muhasebe ve raporlama işlemlerinin gerçekleştirilerek, finansal raporların üretildiği, Bankanın açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine dayalı iletişim stratejisi kapsamında üretilen finansal raporlarının kamuoyu ile günlük olarak paylaşıldığı ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen "bütünüyle kendine özgü bir hukuki statüye sahip" olunması halinin ise müstakil bir muhasebe yönetmeliği hazırlanmasına ilişkin kanuni bir zorunluluk bulunmadığı şeklinde değerlendirilmesi ise hukuken mümkün değildir. Bankanın hukuki statüsü "kendine özgü" olmakla birlikte meri mevzuatımızda sınırları çizilmiştir. Şöyle ki; "Anonim Şirket" olarak kurulan TCMB'nin , Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan bir kamu tüzel kişiliği olduğu farklı hukuki düzenlemelerle ortaya konulmuştur.

Bilindiği üzere Anayasa'nın 123'üncü maddesi gereğince kamu tüzel kişilerinin kurulmaları ancak bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla gerçekleştiğinden, kaldırılmaları da bir kanun, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da idari bir karara dayanmalıdır. Mevzuatta, kamu tüzel kişisi ifadesi geçmeden, örgütün özerk olarak tanımlanması da hukuksal olarak özerkliği sağlar. Bu durum, tanımı geçmese bile kamu tüzel kişiliğinin varlığının da en net hukuki işaretçisidir. TCMB de kanunla kurulmuş olduğundan kamu tüzel kişiliğine haizdir. TCMB'nin kamu tüzel kişiliğinin olduğu yönündeki bir diğer hukuki dayanak kanunla kurulan tüzel kişiliğinin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmasıdır. Söz konusu şart ise 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez



Bankası Kanunu'nun "Temel görev ve yetkiler" başlıklı 4'üncü maddesi hükmü ile sağlanmıştır. Yine anılan Kanun'un "(A) sınıfı hisse senetleri" başlıklı 8'inci maddesinde (A) sınıf hisse senetlerinin münhasıran Hazineye ait olduğu ve sermayenin %51'inden aşağı düşmeyeceği; "Yürürlükten kaldırılan Kanunlar" başlıklı 69'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında TCMB'nin kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı, Bankanın Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin Anayasa'nın 94'üncü maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. 1211 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere 8'inci madde ile Devlet ile Banka arasından kurulan bağ netleştirilmekte, 69'uncu madde hükmü ile de Bankanın kamu tüzel kişiliğini ortaya koyma yönündeki hukuksal amaç güçlendirilmektedir. Yine anılan Kanun'un "Mali ve ekonomik müşavirlik ve mali ajanlık" başlıklı 41'inci maddesinde yer alan Bankanın, Hükümetin mali ve ekonomik istişare organı olduğu yönündeki açık hükmün de TCMB'nin bir kamu tüzel kişisi olduğu yönündeki hukuksal amaca yönelik olduğu açıktır.

Banka hiyerarşik vesayete tabi olmamakla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığının ilgili kurum/kuruluşu olması sebebiyle idari vesayete tabi bir kamu tüzel kişisidir.. Banka tarafından gönderilen yazılı cevapta ifade kuruluştan bu yana Bankanın anonim şirket hukuki niteliğinin TCMB'nin bağımsızlığını sağlamaya yönelik temel bir hukuki araç olarak öngörülmüş olduğu yönündeki ifadenin ise 1211 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda araç bağımsızlığı olduğu değerlendirilmektedir. Bu araç bağımsızlığı da para politikası otoritesi olması hasebiyle gerçekleştirdiği iş ve işlemleri kapsamaktadır

1211 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesine göre TCMB bünyesinde istihdam edilen Banka personeli ise 5510 sayılı Kanun kapsamında olup, söz konusu kapsam TCMB'nin kamu tüzel kişiliğini bir defa daha ortaya koymaktadır. Ayrıca TCMB tarafından gerçekleştirilen ihalelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılmakta olup, TCMB'nin idari işlem tesis edebilme yetkisinin sınırları önemli bir kısmı kanun düzeyinde normlarla belirlenmiştir.

Bir kamu tüzel kişisi olan TCMB'nin yürütmekte olduğu kamu görevine ilişkin olan idari iş ve işlemlerinde düzenlemelerinin gerek idare gerekse diğer paydaşlar yönünden herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net ve anlaşılır olması hukukun belirlilik ilkesinin zorunlu bir sonucu, ayrıca doğru ve sağlıklı bir şekilde işleyen iç kontrol sisteminin en temel gerekliliğidir.

---

Yukarıda yer verilen hukuki düzenlemeler, anılan düzenlemelerin açıkça işaret ettiği hukuki göstergeler ve anılan hususlar çerçevesinde yapılan değerlendirmelerden hareketle, TCMB'nin kamu tüzel kişiliğinin ötesinde bir özel statüye sahip olduğu ve esasen hizmete özgülenmiş özerkliğin sınırsız bir düzeyde gerek araç gerekse amaç bağımsızlığı olduğu yönündeki bir yorumdan hareketle, düzenleme zorunluluğuna tabi hukuki alanların mevcut karmaşık hali ile bırakılması kamu tüzel kişiliğine sahip olan TCMB'nin uymak zorunda olduğu hukuki düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, TCMB muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla norm düzeyinde bir muhasebe yönetmeliğinin hazırlanarak usulü dairesinde yürürlüğe konulması önem arz etmektedir.

### **BULGU 3: Ödeme Belgesine Bağlanacak Kanıtlayıcı Belgeleri Düzenleyen Müstakil Bir Norm Düzenlemesinin Bulunmaması**

TCMB nezdindeki mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler ile söz konusu belgelerin şekil ve türlerini düzenleyen norm niteliğinde bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür.

Genel kabul görmüş temel muhasebe ilkelerinden “Tarafsızlık ve Belgelendirme” ilkesi gereğince, bütün muhasebeleştirme işlemlerinin gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Bu minvalde kanıtlayıcı belgelerin, muhasebeleştirme belgesinin hazırlanmasını gerektiren ve ilgili mevzuatta belirtilen belgelerden olması zorunludur.

Yapılan incelemelerde ise;

- TCMB'nin harcamanın cinsine göre ödeme emri veya muhasebe fişi ekinde aranması gereken kanıtlayıcı belgelerin neler olduğunun hüküm altına alındığı bir harcama belgeleri yönetmeliği veya esas ve usullerin bulunmadığı,

- TCMB'nin bütçesi cari ve yatırım harcamalarına ilişkin ödemelerin; Tahsilatlar Genel Tebliği, Vergi Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu Hükümleri, TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği, TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği Uygulama Esasları, TCMB Bütçe Yönetmeliği, TCMB Bütçe Uygulama Talimatları, Vergi Uygulama Müdürlüğü Talimatları,

---

Harcırah Kanunu Hükümleri, TCMB Harcırah Yönetmeliği, TCMB Harcırah Yönetmeliği Uygulama Talimatı çerçevesinde gerçekleştirildiği,

- Bu nedenle denetime sunulan kanıtlayıcı belgeler açısından eksiklikler olduğu ve farklı Genel Müdürlükler arasında ödeme emirlerine eklenmesi zorunlu olan kanıtlayıcı belge niteliğindeki harcama belgeleri açısından bir uygulama birliği bulunmadığı,

tespit edilmiştir.

Her ne kadar bu yoğun mevzuat içerisinde ödeme türlerine ilişkin olarak ödeme belgelerine bağlanacak kanıtlayıcı belgelerin tespiti mümkün olsa da, düzenli yönetim ilkesinin bir gereği olarak Banka teşkilat yapısı içindeki Genel Müdürlükler nezdinde bir uygulama birliği oluşturulması amacıyla bulgu konusu hususa ilişkin bir norm düzenlemesinin yapılması gerekmektedir. Özellikle TCMB gibi muhasebeyi tutan ve ödemeyi gerçekleştiren birimlerin parçalı bir yapıda kurgulandığı idarelerde, harcama yapma yetkisine sahip kişiler bir ödemeyi gerçekleştirirken, ödemenin cinsine göre araması gereken belge ve/veya belgelerin ne olduğunu somutlaştırması çeşitli iç kontrol risklerini azaltması bakımından önem arz etmektedir. Nitekim uygulayıcılar bir ödemede aramaları gereken belgelerin ne olduğuna ilişkin somut bir iç düzenleme olmadığından bu konuda eksik kalabilmektedir. Bu sebeplerle de uygulamada Sayıştaya ibraz edilen ödeme evraklarında eksiklikler olmuştur.

Bankanın hukuki statüsü “kendine özgü” olmakla birlikte meri mevzuatımızda sınırları çizilmiştir. Şöyle ki; “Anonim Şirket” olarak kurulan TCMB’nin, Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan bir kamu tüzel kişiliği olduğu farklı hukuki düzenlemelerle ortaya konulmuştur.

Bilindiği üzere Anayasa’nın 123’üncü maddesi gereğince kamu tüzel kişilerinin kurulmaları ancak bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla gerçekleştirildiğinden, kaldırılmaları da bir kanun, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da idari bir karara dayanmalıdır. Mevzuatta, kamu tüzel kişisi ifadesi geçmeden, örgütün özerk olarak tanımlanması da hukuksal olarak özerkliği sağlar. Bu durum, tanımı geçmese bile kamu tüzel kişiliğinin varlığının da en net hukuki işaretiçisidir. TCMB de kanunla kurulmuş olduğundan kamu tüzel kişiliğine haizdir. TCMB’nin kamu tüzel kişiliğinin olduğu yönündeki bir diğer hukuki dayanak kanunla kurulan tüzel kişiliğinin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmasıdır. Söz konusu şart ise 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun “Temel görev ve yetkiler” başlıklı 4’üncü maddesi hükmü ile sağlanmıştır. Yine anılan Kanun’un “(A) sınıfı hisse senetleri” başlıklı 8’inci maddesinde (A)

sınıf hisse senetlerinin münhasıran Hazineye ait olduğu ve sermayenin %51'inden aşağı düşmeyeceği; “Yürürlükten kaldırılan Kanunlar” başlıklı 69’uncu maddesinin dördüncü fıkrasında TCMB’nin kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı, Bankanın Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin Anayasa’nın 94’üncü maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. 1211 sayılı Kanun’un söz konusu hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere 8’inci madde ile Devlet ile Banka arasından kurulan bağ netleştirilmekte, 69’uncu madde hükmü ile de Bankanın kamu tüzel kişiliğini ortaya koyma yönündeki hukuksal amaç güçlendirilmektedir. Yine anılan Kanun’un “Mali ve ekonomik müşavirlik ve mali ajanlık” başlıklı 41’inci maddesinde yer alan Bankanın, Hükümetin mali ve ekonomik istişare organı olduğu yönündeki açık hükmün de TCMB’nin bir kamu tüzel kişisi olduğu yönündeki hukuksal amaca yönelik olduğu açıktır.

Banka hiyerarşik vesayete tabi olmamakla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığının ilgili kurum/kuruluşu olması sebebiyle idari vesayete tabi bir kamu tüzel kişisidir. Banka tarafından gönderilen yazılı cevapta verilen, kuruluştan bu yana Bankanın anonim şirket hukuki niteliğinin TCMB’nin bağımsızlığını sağlamaya yönelik temel bir hukuki araç olarak öngörülmüş olduğu yönündeki ifadenin ise, 1211 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda araç bağımsızlığı olduğu değerlendirilmektedir. Bu araç bağımsızlığı da para politikası otoritesi olması hasebiyle gerçekleştirdiği iş ve işlemleri kapsamaktadır

1211 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesine göre TCMB bünyesinde istihdam edilen Banka personeli ise 5510 sayılı Kanun kapsamında olup, söz konusu kapsam TCMB’nin kamu tüzel kişiliğini bir defa daha ortaya koymaktadır. Ayrıca TCMB tarafından gerçekleştirilen ihalelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılmakta olup, TCMB’nin idari işlem tesis edebilme yetkisinin sınırları önemli bir kısmı kanun düzeyinde normlarla belirlenmiştir.

Bir kamu tüzel kişisi olan TCMB’nin yürütmekte olduğu kamu görevine ilişkin olan idari iş ve işlemlerinde düzenlemelerinin gerek idare gerekse diğer paydaşlar yönünden herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net ve anlaşılır olması hukukun belirlilik ilkesinin zorunlu bir sonucu, ayrıca doğru ve sağlıklı bir şekilde işleyen iç kontrol sisteminin en temel gerekliliğidir.

Yukarıda yer verilen hukuki düzenlemeler, anılan düzenlemelerin açıkça işaret ettiği hukuki göstergeler ve anılan hususlar çerçevesinde yapılan değerlendirmelerden hareketle, TCMB’nin kamu tüzel kişiliğinin ötesinde bir özel statüye sahip olduğu ve esasen hizmete

---

özgülenmiş özerkliğin sınırsız bir düzeyde gerek araç gerekse amaç bağımsızlığı olduğu yönündeki bir yorumdan hareketle, düzenleme zorunluluğuna tabi hukuki alanların mevcut karmaşık hali ile bırakılması kamu tüzel kişiliğine sahip olan TCMB'nin uymak zorunda olduğu hukuki düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer aldığı üzere, TCMB bünyesindeki ödemelerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgelerin şekil ve türlerini belirleyen bir harcama belgeleri yönetmeliğinin çıkarılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Muhasebe Sisteminin Parçalı Yapıda Olması**

TCMB nezdinde çeşitli idari merkez birimleri ve şubeler olmak üzere toplam on sekiz birim tarafından mali işlemlerin kaydedildiği görülmüştür.

Bankanın para politikası otoritesi olması hasebiyle yaptığı işlemler dışındaki gelir, gider ve mallarına ilişkin muhasebe işlemleri aşağıda yer alan tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere 5 Genel Müdürlüğe bağlı farklı müdürlükler ve 4 şube olmak üzere toplam 18 birim tarafından yapılmaktadır.

İlgili birimler tarafından tutulan muhasebe kayıtları ise “Muhasebe Bilişim Sistemi (MUBS)” adı verilen bir program içinde oluşturulmaktadır. Ancak 18 farklı muhasebe birimi tarafından tutulan muhasebe kayıtları, aşağıdaki tabloda ayrıntılı şekilde gösterildiği üzere MUBS'a yardımcı 8 farklı bilişim sistemi uygulaması kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu uygulamalar aracılığı ile tutulan kayıtlar banka yevmiye defteri olan “e-defter” uygulamasına altlık oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere, hesap ve kayıt düzeninde tek düzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında bırakılmasının önlenmesi, faaliyetlerin ve işlemlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması, tutarlı olması, tablolardan yararlanacak kişi ve kuruluşların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olması, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılamaında, karar ve kontrol süreçlerinin etkili çalışmasını sağlama bir muhasebe sisteminin sahip olması gereken esaslardır.

Yapılan incelemelerde, TCMB nezdinde mevcut olan birim ve bilişim sistemleri anlamında parçalı muhasebe yapısına rağmen gerek sistem içinde oluşturulmuş çeşitli kontrol

---

süreçlerinin olması, gerek kurumsal hafıza ve gerekse de bireysel gayretler ile yukarıda bahsedilen hususlar sağlanmakla birlikte, muhasebe sistemindeki mevcut dağınık yapının, sistematik olmaktan uzak kaldığı, bunun yanı sıra iç kontrol sisteminin doğru ve öngörüldüğü şekilde işlemesi açısından risk teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Her ne kadar Banka cevabında; mevcut yapının TCMB Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'ne dayandığı, muhasebe kaydı oluşturan birimlerin kendi iş akışları gereği muhasebe kayıtlarını, verilen yetki çerçevesinde ve BFRGM'nin gözetim ve kontrolünde gerçekleştirdikleri, yetkilendirilmiş muhasebe birimleri tarafından muhasebe altyapısı kullanılarak gerçekleştirilen tüm kayıtların aynı uygulamada birleştirilmekte olduğu, her bir sürecin günlük olarak kontrol edilmekte olduğu, bu sebeple iç kontrolün en üst düzeyde sağlandığı ifade edilmekte ise de, özellikle Bankanın norm düzeyinde bütüncül bir muhasebe yönetmeliği ile taşınmaz yönetmeliğinin olmaması durumu göz önünde bulundurulduğunda, ödeme kanıtlayıcı harcama belgeleri doğrultusunda çok sayıda talimatla farklı birimlerin muhasebe kaydı yaptığı çoklu yapıdaki bir sistemde; muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağına uygulayıcılar tarafından açık şekilde bilinmemesi, taşınmaz kayıtlarının ne zaman ve nasıl muhasebeleştirileceğine ilişkin hususların karmaşıklık içermesi nedenleriyle hata meydana gelmesi doğal bir sonuç haline dönüştüğünden mevcut yapının önemli iç kontrol riskleri barındırdığı açıktır.

Bu itibarla, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere, TCMB bünyesinde muhasebe birimleri ve bilişim sistemleri anlamında parçalı bir yapıda kurulmuş olan mevcut muhasebe sisteminin yapılandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Mevzuat Değişikliği ile Kurulmasına Karar Verilen Mali Kontrol Müdürlüğünün Halihazırda Kurulmamış Olması**

TCMB bünyesinde Banka Meclisi Kararı gereğince yapılan değişiklik ile Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü görevlerine ön mali kontrol ve muhasebeli süreçler iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinin eklenmiş olmasına, bu amaçla Mali Kontrol Müdürlüğü kurulmasına karar verilmiş olmasına rağmen söz konusu mevzuat değişikliği gereklerinin halihazırda yerine getirilmediği görülmüştür.

02.02.2021 tarih ve 11020/20619 sayılı Banka Meclisi Kararı ile Bankanın Teşkilat ve Görevler Esas Yönetmeliği'nde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu Karar ile Yönetmelik'in Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü'ne ilişkin Beşinci Bölümünün

“Görev” başlıklı 56’ncı maddesine, “c) Ön mali kontrol ve muhasebeli süreçler iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi” görevi, bu doğrultuda da “Vergi Uygulamaları Müdürlüğü” başlıklı 63’üncü maddesine “Mali Kontrol Müdürlüğü” başlıklı 63/A maddesi eklenmiştir. Anılan madde ile teşkilat yapısı içerisinde yeni bir müdürlük kurulmasına karar verilmiş olup, söz konusu Müdürlüğün görevleri 63/A maddesinde sayılmıştır. Bu görevler sırasıyla, ön mali kontrol faaliyetlerine ilişkin standartların ve yöntemlerin hazırlanması ile ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, ön mali kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin belirlenmesine yönelik çalışmaların yapılması, muhasebeli süreçlere ilişkin iç kontrol standart ve yöntemlerinin hazırlanması, izlenmesi ve muhasebeli süreçlerin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetleri hakkında raporlama yapılması ve bu faaliyetlerin etkinliğini artırıcı önerilerin geliştirilmesidir.

Yapılan incelemede, ön mali kontrol ve iç kontrol raporlama faaliyeti görevinin ifası için kurulması gereken Mali Kontrol Müdürlüğünün halihazırda kurulmadığı, bu doğrultuda müdürlüğün ana görevleri olan ön mali kontrol ve iç kontrol raporlama faaliyetlerine ilişkin herhangi bir çalışmanın da yürütülmemiş olduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kurum cevabında ön mali kontrolün çeşitli birimler tarafından yapıldığı, söz konusu birimin teşkilat yapısından çıkartılmasının bu kez Banka Meclisine çıkartılması yönünde sunulacağı ifade edilmişse de hale hazırda böyle bir değişiklik yapılmamıştır.

Bu itibarla, TCMB Teşkilat ve Görevler Esas Yönetmeliği gereği olarak ön mali kontrol ve muhasebeli süreçler iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesini teminen Mali Kontrol Müdürlüğünün kurulması önem arz etmektedir.

#### **BULGU 6: Yasal Zorunluluk Olan Stratejik Plan-Bütçe İlişkisinin Kurulmamış Olması**

TCMB Bütçe Yönetmeliği’ne göre stratejik plan doğrultusunda hazırlanması gereken bütçe ile 2020-2022 yıllarını kapsayan TCMB Stratejik Planı arasındaki ilişkinin kurulmadığı görülmüştür.

TCMB Bütçe Yönetmeliği’nin;

“Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, anılan Yönetmelik’in birimlerin, Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü ile şubelerin Bankanın temel görevlerini yerine getirebilmesi için stratejik plan doğrultusunda hazırlanan bütçeye ilişkin hususları kapsayacağı,

---

“Bütçe Hazırlama Esasları” bölümünün “Bütçede temel alınacak göstergeler ile amaçlar ve hedefler” başlıklı 8’inci maddesinde, bütçe merkezleri tarafından bütçe taleplerinin hazırlanması sırasında stratejik planda ve performans programlarında belirlenen amaçlar ve hedeflerin esas alınacağı,

“Bütçenin bölümleri” başlıklı 5’inci maddesinde bütçenin cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere iki bölümden oluşacağı,

“Cari harcamalar” başlıklı 6’ncı maddesinde; cari harcamaların bütçede fasıllar şeklinde düzenleneceği,

“Yatırım harcamaları” başlıklı 7’nci maddesinde ise, yatırım harcamalarının bütçede programlar şeklinde düzenleneceği, her bir programın, alt programlara, alt programların da harcamaların niteliğine uygun olarak projelere ayrılacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, Banka bütçesinin stratejik planda yer alan amaç ve hedefler esas alınarak hazırlanması, bu doğrultuda söz konusu amaç ve hedeflerin bütçenin bölümlerini oluşturan cari ve yatırım harcamaları ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Banka Stratejik Planı, 07.11.2019 tarihinde yürürlüğe giren TCMB Stratejik Plan Hazırlama Yönetmeliği gereğince İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünce üçer yıllık dönemler itibarıyla hazırlanmakta olup, Bankanın 2020-2022 yıllarını kapsayan stratejik planı ise anılan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yayımlanmıştır.

Yapılan incelemede ise, stratejik planın beş temel odak alanı olduğu; odak alanlarının araştırma ve iletişim, operasyonel yapı, teknoloji ve altyapı, insan kaynağı ve kurumsal kültür olduğu, araştırma ve iletişim ile araştırma ve analiz yetkinliğini artırmak adına iletişim ve eşgüdüm yapısı oluşturulmasının hedeflendiği, operasyonel yapı ile operasyonel yapının yeniden kurgulanmasını bunun için iş süreçleri ve organizasyonun yenilenmesinin hedeflendiği, teknoloji ve altyapı ile yenilikçi teknolojilerin Banka bünyesine katılmasının hedeflendiği, insan kaynağı ve kurumsal kültür ile de personele gelişim imkanları sağlanarak şeffaf ve ölçülebilir bir performans sistemi oluşturmanın hedeflendiği, söz konusu hedeflerin bir kaçının açıklamalarında hedefe yönelik eylemlere yer verilmekle birlikte bütçe ödenekleri ile kurulması gereken ilişkinin kurulmadığı tespit edilmiştir.



---

TCMB 2021 Yılı Bütçesi ise, TCMB Bütçe Yönetmeliği'ne uygun olarak cari ve yatırım harcamaları ve bunların ödeneklerinden oluşmakta, cari harcama fasılları, üst yönetim aylıkları ve yönetim komiteleri ek ücretleri, personel aylıkları, yan ödemeler, sosyal yardımlar, yolluk giderleri, personel alım, yetiştirme, teşvik ve armağan giderleri, sosyal güvenlik giderleri, dış kaynak kullanım giderleri, kira giderleri, yakıt, elektrik ve su giderleri, matbu ve kırtasiye giderleri, yurt dışı temsilcilik giderleri, bakım ve onarım giderleri, haberleşme giderleri, yayın ve ilan giderleri, danışmanlık, araştırma ve dış denetim giderleri, sigorta giderleri, kıymet yollama giderleri, vergi, resim ve harçlar, sosyal içerikli giderler, banknot matbaası giderlerinden oluşmakta;, yatırım harcamaları programları ise, gayrimenkul alım ve yapımları, gayrimenkul tadilatları, menkul alım ve yapımları, menkul tadilatları ve özel maliyet bedellerini içermekte, programa ilişkin projeler ise çeşitli birimlerin ihaleli/ihalesiz mal ve hizmet ve yapım işlerinden teşekkül etmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Banka bütçesinin her ne kadar stratejik plan doğrultusunda hazırlanacağı TCMB Bütçe Yönetmeliği'nde açıkça ifade edilmiş olsa da yapım tekniği açısından stratejik plan ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Zira Stratejik Plan, yukarıda belirtildiği gibi harcamalardan/ödeneklerden bağımsız olarak beş temel odak alanı temelinde kurgulanırken, bütçe, cari ve yatırım harcamaları özelinde üç yıllık ödenek tahminlerinden oluşmakta ve ödenek tahminlerini oluşturan yukarıda zikredilen fasılların odak alanları ile doğrudan bir bağlantısı bulunmamakta olup, odaklar yatırım programı ve ödeneklerle hiçbir şekilde ilişkilendirilmediği için harcamalardan da bağımsızdır.

Stratejik Plan'a ek olarak bu odak alanlarına ilişkin Genel Müdürlük düzeyinde hazırlanan yıllık temel performans göstergeleri ve hedefler mevcut olup, ancak bu hedeflerin de aynı şekilde ödeneklerle ilişkilendirilmediği tespit edilmiştir. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü birim hedeflerinde yatırım projelerine ilişkin birkaç hedef olmakla birlikte bu hedeflerin ödeneklerle ilişkisi kurulmamıştır.

Her ne kadar Banka cevabında, bulguda yer alan öneriler de dikkate alınarak uygulamaya açıklık getirmek amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bütçe Yönetmeliği'nde değişiklik yapılarak yönetime sunulduğu ifade edilmişse de, değişiklik hali hazırda yayınlanmamıştır.

Bu itibarla, bütçenin yapısını oluşturan cari ve yatırım harcamalarının Stratejik Plan'da yer alan amaç ve hedef niteliğindeki odak alanları ile ilişkilendirilerek belirlenmesi hukuki bir gerekliliktir.

---

---

**BULGU 7: Mal Alım İhalelerine İlişkin Teknik Şartnamelerde Marka ve Model Belirtilmesi**

200 dizüstü bilgisayar alınması, 450 adet taşınabilir bilgisayar, 700 adet yerleştirme istasyonu ve 700 adet görüntü birimi teminine yönelik mal alımları ihalelerine ilişkin teknik şartnamelerde doğrudan marka ve model belirtildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında teknik şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebileceği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu mal alımları standart bir mal alımı olmasına rağmen, söz konusu alımlar 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (c) bendinde yer alan; "...*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları...*" kapsamında olduğu değerlendirilmiştir. Bu nedenle 4734 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri yerine istisna kapsamındaki mal ve hizmet alımlarını düzenleyen TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği hükümlerine göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmiştir.

TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'nde teknik şartnameye ilişkin hususlar ise kısıtlı bir çerçevede düzenlenmiş olup, anılan Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde teknik şartname ihale dokümanının bir parçası olarak tanımlanmış; "İhale komisyonları ve çalışma usulleri" başlıklı 15'inci maddesinde ise teknik şartname cevaplarının değerlendirilmesi gibi teknik bilgi gerektiren durumlarda, komisyonun teknik üyeleri tarafından bir teknik değerlendirme raporunun hazırlanacağı ve mevzuatla nitelik ve özellikleri belirlenmiş mal ve hizmet alımlarında teknik şartname düzenlenmesinin ihtiyari olduğu belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Uygulama esasları ve talimatlar" başlıklı 38'inci maddesinde ise, Yönetmelik'te düzenlenmeyen veya uygulama esaslarında düzenleneceği Yönetmelik'te açıkça hükme bağlanan hususların uygulama esasları ile düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

---

Yönetmelik'te bahsi geçen TCMB Alım Satım ve ihale Uygulama Esasları'nın "Temel ilkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde ise rekabete ve eşit muamele ilkelerine açıklık getirilmiştir. Şöyle ki Esaslar'ın;

4.1.3'üncü bendinde; "*Yönetmeliğin 5'inci maddesinde rekabet temel ilkeler arasında sayılmaktadır. Bu bağlamda, Yönetmelik hükümleri doğrultusunda istisna kapsamında gerçekleştirilen satın almalarda talep edilen mal ve hizmetin en geniş şekilde tanımlanması ve teknik veya özel şartnamelerde katılımı kısıtlayıcı ve herhangi bir mal veya firmayı tarif edici hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir. Ayrıca, aynı amaçla, teknik ve mali açıdan yeterli olması koşuluyla mümkün olduğunca çok sayıda firmanın katılımı sağlanmaya çalışılmalıdır.*" denilmekte,

4.1.4'üncü bendinde; "*Eşit muamele ilkesi kapsamında, bir kısım isteklilere ayrıcalık sağlayan, bazı isteklilerin ihaleye girmelerini kısıtlayan veya teklif maliyetlerini artıran uygulamalardan kaçınılması, dolayısıyla tüm isteklilere eşit imkan ve fırsatların sağlanması gerekmektedir. Örneğin, isteklilerden gelen açıklama taleplerinde tüm isteklilere bilgi verilmesi, eşit muamele ilkesinin gereğidir.*" denilmekte,

4.1.6'ıncı bendinde ise; "*Kamuoyu denetimi ilkesi gereğince, Banka istisna kapsamındaki ihaleler de dahil, tüm ihalelerde 4734 sayılı Kanunda öngörülen yasal yükümlülükleri yerine getirecektir.*" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, Uygulama Esasları'nda anılan yönetmelikte düzenlenen konulara açıklık getirilmiş, teknik şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği hususu açıkça düzenlenmemiştir. Bu konuda açık bir düzenleme olmadığından İdare bu konuda hareket serbestisi doğduğunu düşünerek teknik şartnamelerde açıkça belirli markaları işaret etmiş, ona göre belli firmalar davet edilmiş ve alım gerçekleşmiştir.

Ancak TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde yönetmelik kapsamında gerçekleştirilen işlerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların en uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını, ödeneklerin verimlilik ve tasarruf ilkeleri doğrultusunda kullanılmasının sağlanacağı, Uygulama Esasları'nda da talep edilen mal ve hizmetin en geniş şekilde tanımlanması ve teknik veya özel şartnamelerde katılımı kısıtlayıcı ve herhangi bir mal

veya firmayı tarif edici hükümlere yer verilmemesinin gerektiği, kamuoyu denetimi ilkesi gereğince de, Bankanın istisna kapsamındaki ihaleler de dahil tüm ihalelerde 4734 sayılı Kanun'da öngörülen yasal yükümlülükleri yerine getireceği açıkça hüküm altına almıştır.

Kamu ihalelerinde rekabetin sağlanması temel amaçlardan birisi olup, herhangi bir isteklinin ihaleye katılmasını engelleyici ve yahut ihalenin belirli bir isteklide kalmasını sağlayacak şekilde ihale dokümanında düzenlemelere yer verilmesi gerek 4734 sayılı Kanunu'nun gerekse TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'nin temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. İhalenin tüm unsurlarında olduğu gibi ihale dokümanının bir unsuru olan teknik şartnamelerde de saydamlığın, eşit muamelenin, rekabetin sağlanması için belli hassasiyetlerin gösterilmesi önem arz etmektedir. Buna göre belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması temel amaçlarındandır.

Ancak yapılan incelemede, 200 dizüstü bilgisayar alınması, 450 adet taşınabilir bilgisayar, 700 adet yerleştirme istasyonu ve 700 adet görüntü birimi alımlarına ilişkin teknik şartnamede doğrudan belli markaların işaret edildiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar Banka cevabında, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'nde teknik şartnamelerde marka veya model bilgisine yer verilmesini sınırlayan bir hüküm bulunmadığı, bununla birlikte teknik şartnamelerde dört farklı marka ve modelde teklif sunulabilmesine imkân sağlandığı ifade edilmişse de; herhangi bir isteklinin ihaleye katılmasını engelleyici ve yahut ihalenin belirli bir isteklide kalmasını sağlayacak şekilde ihale dokümanında düzenlemelere yer verilmesi gerek 4734 sayılı Kanunu'nun gerekse TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'nin temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Kaldı ki söz konusu alımlar istisnai alımlar olmamasına rağmen istisna kapsamında alınmış ve bu sebeple alım usulleri Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Alım Satım ve İhale Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmıştır.

Bu itibarla, teknik şartnamelerde rekabeti ve eşit muameleyi engeller nitelikte doğrudan marka belirtilmesi TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

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>

**8. EKLER****EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Muhasebe Sisteminin Birim ve Bilişim Sistemi Anlamında Parçalı Yapıda Olması	2020	Yerine Getirilmedi.	Söz konusu husus 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Norm Düzeyinde Bütüncül Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması	2020	Yerine Getirilmedi.	Söz konusu husus 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Harcama Belgelerini Düzenleyen Müstakil Bir Norm Düzenlemesinin Bulunmaması	2020	Yerine Getirilmedi.	Söz konusu husus 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi Sonucu Mevzuata Aykırı Ödeme Yapılıyor Olması	2020	Yerine Getirilmedi.	Söz konusu husus 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.