



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ
BANKASI
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2017

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	46

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2015 ve 2016 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri.....	2
Tablo 2: Kurum Lojmanlarında İkamet Eden Personele Ödenen Konut Tazminatı ve Personelden Tahsil Edilen Lojman Aidatı.....	13
Tablo 3: 2006-2016 Yılları Arasında TCMB Tarafından Meslek Kuruluşlarına Ödenen Aidatlar.....	17
Tablo 4: Banka Hissedarları ve Payları	34
Tablo 5: Türk Lirası Defter-i Kebir Hesapları.....	41
Tablo 6: Yabancı Para Defter-i Kebir Hesapları	42

KISALTMALAR

KİK	Kamu İhale Kurumu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile Türkiye’de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve anonim şirket olarak kurulmuştur. Aynı Kanun’un 5’inci maddesine göre Bankanın sermayesi 25.000,00 TL olup, 250.000 hisseye ayrılmıştır. Hisse senetleri nama yazılı, itibari değeri 0,10 TL ve tamamı ödenmiştir. 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 ellibirinden aşağı düşemez.

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

C sınıfı hisse senedi olarak, hisse senetlerinden en çok 15.000 adedi, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiştir.

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

TCMB mali tablolarını, 1211 sayılı Kanun, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak düzenlenmektedir. Buna göre Banka, 1211 sayılı Kanun’un 58’inci maddesi gereğince, her takvim yılı sonu itibariyle bilanço, kar ve zarar hesabı ile yıllık faaliyet raporunu hazırlamak ve Genel Kurul toplanmadan önce Başbakanlığa göndermekle mükelleftir.

TCMB, ayrıca bağımsız dış denetimden geçmiş finansal tablolarını iki farklı biçimde yayımlamaktadır. Bunlardan ilki, ulusal mevzuata göre yayımlanan tablolar olup, bilanço, kar ve zarar tablosudur. İkincisi, Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına göre yayımlanan tablolar olup bilanço, gelir tablosu, kapsamlı gelir tablosu, öz sermaye değişim tablosu ve nakit akım tablosundan oluşmaktadır. Banka tarafından ayrıca, Analitik Bilanço ve Aktiviteye Dayalı Maliyet Muhasebesi Raporu üretilmektedir.

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 2015 ve 2016 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki şekildedir:

Tablo 1: 2015 ve 2016 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri (TL)

YILI	CARI (TL)		YATIRIM (TL)		TOPLAM (TL)	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2015	1.014.134.637,43	900.557.229,43	306.919.316,00	135.167.923,00	1.321.053.953,43	1.035.725.152,43
2016	1.139.273.750,00	976.717.920,16	224.773.949,00	28.184.063,03	1.364.047.699,00	1.004.901.985,19

1211 sayılı Kanun'un 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. 1211 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde yer alan muafiyet kapsamı dışındaki işlemlere ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar için damga vergisi mükellefiyeti bulunmaktadır.

Muhasebe sistemine bakıldığında 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 değerlemesi sonucu oluşan gerçekleşmemiş gelir veya giderler, geçici bir hesap olan "Değerleme Hesabı" içerisinde takip edilmektedir. Gerçekleşen kur farkları ise, oluştukları 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:

- Yevmiye defteri
- Envanter defteri
- Kesin Mizan
- Kâr / Zarar Tablosu
- Bilançodan 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 2016 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, TCMB'nin temel mali tablolarından olan Bilanço ve Kâr / Zarar Tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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; 14/1/1970 tarihli ve 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Personeli ve Bunların Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) Genel Sağlık Sigortası primi ödenmesine rağmen, Banka personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için bütçeden 2016 yılı içerisinde toplam 29.854.560,93-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; "*Banka mensupları ile emekliliğe tabi görevlerden Banka Meclisine seçilenler hakkında, Banknot Matbaası işçileri hariç olmak üzere, 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.*" hükmü mevcuttur.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, Banka mensupları hakkında 5510 sayılı Kanun 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 15.01.2010 tarihinden itibaren 5510 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

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 Resmî 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 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.

Söz konusu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Banka personelinin sağlık hizmetleri SGK tarafından yürütülmelidir. Ancak yapılan incelemelerde, personelin sağlık ihtiyaçlarının Banka Meclisi tarafından çıkarılan "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği"ne dayanılarak bütçeden ödendiği tespit edilmiştir.

Sağlık hizmetlerine ilişkin giderlerin ödenme esasları ise adı geçen Yönetmelik'te;

"Muayene ve tedavilerde;

- Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği hükümleri saklı kalmak kaydıyla resmi sağlık kurum ve kuruluşlarında yapılan ayakta ve yatarak tedavide tedavi giderinin tamamı,

- Resmi sağlık kurum ve kuruluşlarındaki ayakta tedavide ödenen öğretim üyesi özel farklarının, özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimler tarafından ayakta yapılan muayene ve tedavi ücretlerinin Türk Tabipleri Birliği Asgari Ücret Tarifesi esasları veya TCMB tarafından yapılan anlaşmalar çerçevesinde %90'ının, dış muayene ücretlerinin Türk Dış Hekimleri Birliği Asgari Ücret Tarifesi esasları veya TCMB tarafından yapılan anlaşmalar çerçevesinde % 80'inin, uzun süreli ve güç çareli hastalıkların ayakta tedavisi ile yatarak tedavi giderlerinin ise tamamının,

- Ayakta tedavide kullanılan ilaç bedellerinin yüzde 80'inin, uzun süreli ve güç çareli hastalıklar ile yatarak tedavilerde tedavi ve bu tedavide kullanılan ilaç bedellerinin tamamının yine TCMB bütçesinden ödeneceği" şeklinde düzenlenmiştir.

TCMB ile anlaşmalı Özel Hastane sayısı 2016 yılı için 52'dir. Bu özel hastanelerden 37 tanesi SGK ile tam anlaşmalı, 13 tanesi SGK ile branş bazında anlaşmalı ve 2 tanesi ise SGK ile anlaşmalı değildir. Banka'ya taahhütte bulunan özel muayenehaneler, tıp merkezleri, laboratuvar vb. özel sağlık kuruluşları ise, 237 özel hekim, çocuk bölümünde 14 çocuk hekimi, 2 çocuk sağlığı ve hastalıkları merkezi, diş tedavilerinde 31 poliklinik ve görüntüleme merkezi, 50 diş hekimi, 11 fizik tedavi merkezi, 16 tane tıp merkezi, 1 görüntüleme merkezi, 23 diğer tıp merkezi, laboratuvar, poliklinik, görüntüleme merkezi ve radyoloji uzmanı ile 6 tane radyoloji ve işitme cihaz merkezidir.

Banka Meclisi tarafından Kanun hükümlerine aykırı bazı düzenleyici işlemlerin (yönetmelik, uygulama talimatı gibi) yürürlüğe konulması hukuken mümkün bulunmamaktadır.

Bulgu konusu husus, 2013, 2014 ve 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporları'nda (2015 yılında 28.569.705,67 TL, 2014 yılında 24.990.656,00 TL, 2013 yılında 23.470.077,64 TL) yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

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 ise Banka personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimlere gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Banka personeli tarafından karşılanması gerekirken, özel sağlık kurumları ile yapılan anlaşmalar kapsamında tedavi ve ilaç giderlerinin Banka bütçesinden ödenmesi üzerine 2016 yılı içerisinde toplam 29.854.560,93-TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bankanın merkezi idare veya hizmet yerinden yönetim kuruluşu (KİT) olmadığı, bağımsız idari otorite olarak nitelendirilemeyeceği, bağlı-ilişkili ve ilişkili kuruluş tanımlarının dışında kaldığı, idari hiyerarşi ve vesayete tabi bulunmadığı, bütçe kanunlarının kapsamında yer almadığı, 1211 sayılı Kanunla anonim şirket olarak kurulup, örgütlendiği, bu yönleriyle bütünüyle kendine özgü bir hukuki statüye sahip olduğu,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 237/d maddesinde “1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu hükümleri saklıdır” hükmüne yer verilmek suretiyle Banka çalışanlarının “Devlet memuru” sayılmadığı, personelin hak, yükümlülük ve sorumluluklarını düzenleme görev ve yetkisinin Banka Meclisi'ne verildiği, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin bu yetkiyi hükümsüz kılması mümkün bulunmadığı,

Banka bütçesinin mali bağımsızlık gereği kendisi tarafından hazırlandığı, Hazinesin sahip olduğu %50'lik sermaye payının "sembolik" olduğu ve bu durumun Hazineye aidiyet yaratmadığı,

5510 sayılı Kanun ile genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin sigortalı olmalarının zorunlu hale getirildiği, dolayısıyla, Banka çalışanları ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de genel sağlık sigortasından doğan haklarının karşılanmasının zorunlu olduğu, bu sigortalılık kapsamında SGK tarafından belirli sağlık harcamalarının karşılandığı, SGK tarafından karşılanmayan sağlık harcamalarının ise mevzuat ve sözleşme koşulları gereğince Bankaca ödendiği, sağlık hizmetlerini daha geniş kapsamlı olarak finanse etme imkanı sağlayacak düzenlemeler yapılmasının 5510 sayılı Kanuna aykırılık teşkil etmediği,

Genel sağlık sigortasından kaynaklanan sağlık hizmetleri SGK tarafından karşılanmakta iken, Bankaca çalışanlara verilen sağlık yardımının ise bu sigortanın dışında kalan sağlık hizmetlerini kapsadığı, “Kamu Personelinin Genel Sağlık Sigortası Kapsamına Alınması Hakkında Tebliğ” ile genel sağlık sigortası kapsamındaki sağlık hizmetlerinin SGK tarafından devralınması sonrasında Banka meclisince, Bankanın Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği ve Uygulama Talimatı çerçevesinde uygulamaya devam edilmesinin uygun görüldüğü, diğer bir ifade ile SGK tarafından karşılanmayan sağlık giderlerinin Bankaca karşılanmasının Bankanın mali bağımsızlığı ile görev ve yetkilerin kullanımı içerisinde olduğu, yürürlükteki diğer kanun ve alt düzenlemelere aykırı bulunmadığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından Bankanın kendisine has bağımsız statüye sahip olduğu, personelin hak, yükümlülük ve sorumluluklarını düzenleme yetkisinin Banka Meclisine ait olduğu, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin bu yetkiyi hükümsüz kılmasının mümkün olmadığı, bu kapsamda mensuplarının sağlık hizmetlerine ilişkin haklarını kendi içerisinde düzenleyebileceği beyan edilmişse de Banka mensupları 1211 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi gereği 5510 sayılı Kanun'a tabidir. Başka bir ifadeyle, 5510 sayılı Kanun'a tabiiyet kendiliğinden değil, Banka'nın kuruluş Kanunu ile mümkün olmaktadır.

Ayrıca; 5510 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi hükmü gereği; 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre kesenek ve karşılık ödenmesi gerekenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumunca devralınmaktadır. Dolayısıyla; Banka mensuplarının sağlık hizmetinin SGK tarafından devralınmasının nedeninin; mensuplarının keseneklerinin 5510 sayılı Kanun'dan önce yine kendi kuruluş kanunu gereği 5434 sayılı Kanun'a göre kesilmesi olduğu açıktır.

İdarenin cevabında belirttiği, Hazinesinin sahip olduğu sermaye payının Hazineye aidiyet yaratmayacağı, bu payın "sembolik" olduğu, dolayısıyla bütçenin bağımsız biçimde hazırlanacağı hususu, Kanun ile SGK tarafından yapılması hükmedilen sağlık harcamalarının Banka tarafından yapılmasına cevaz vermemektedir. Nitekim SGK tarafından sağlık hizmetleri devralınacak kurum ve kuruluşlar, 5510 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesinin verdiği yetki ile hazırlanan "Kamu Personelinin Genel Sağlık Sigortası Kapsamına Alınması Hakkında Tebliğ" in 3'üncü maddesinde açıkça; "özelleştirme programına alınmış olanlar dâhil, sermayesinin en az % 50'si kamuya ait olan kurum, kuruluş, ortaklık veya şirketler" olarak sayılmıştır. Dolayısıyla Hazineye ait olan payın sembolik olduğu görüşüne katılmak mümkün değildir.

Nitekim "%50'nin üzerindeki Hazine payının sembolik olduğu" ifadelerine karşın, Banka 2003, 2009, 2010 ve 2013 yıllarında sermayesindeki %50'nin üzerinde Hazine payı dolayısıyla Kamu İhale Kurumu'na (KİK) 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi uyarınca "üretim konusuna yönelik mal ve hizmet alımlarına ilişkin istisna talebi" ile başvurmuş,

KİK ise, Bankanın Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin (d) bendinde sayılan kuruluşlardan olduğuna karar vermiştir. "Tedavi Giderlerinin ödenmesi" aşamasında "sembolik" görülen Hazine Payı, 3 (g) istisna belgesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan muafiyet söz konusu iken KİK'e başvuruda dayanak görülmüştür.

Banka'nın hukuki normları (sürekli olarak) lehine olacak şekilde yorumlamasına örnek oluşturan bu konuda görüldüğü üzere, Banka, bu kapsamdaki alımlarını 3 (g) istisna belgesi uyarınca temel ihale usullerine tabi olmaksızın kendi alım yönetmeliğine göre gerçekleştirmiştir.

Banka, 3 (g) istisnası kapsamında, 2016 yılı içerisinde 4.198.533,45-TL, 1.472.942,62-USD, 526.972,13-EUR ve 180.876,00 GBP tutarındaki (doğrudan temin limitlerini aşan) çeşitli alımlarını kendi iç mevzuat hükümleri uyarınca gerçekleştirmiştir.

Sonuç olarak Banka mensuplarının sağlık hizmetleri kısmen değil tamamen SGK'ya devredilmeli, SGK tarafından karşılanmayan sağlık harcamalarının Banka bütçesinden karşılanması yerine sağlık hizmetinden yararlanan personel tarafından karşılanması gerekmektedir.

Banka Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği ve Uygulama Talimatını uygulayanların yanlış yönlendirilmemesi için anılan düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması ve 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yapılan tedavi ve ilaç gideri ödemelerinin geçmişe dönük olarak hesaplanması ve hesaplanan tutarların ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kurum Lojmanlarında İkamet Eden Personele Konut Tazminatı Ödenmesi

Personel giderleri içerisinde yer alan konut tazminatı ödemelerinden TCMB lojmanlarında ikamet eden personelin de faydalanmakta olduğu görülmüştür.

Banka mensuplarına, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memur Konutları ve Misafirhaneleri Uygulama Talimatı”nın genel hükümleri ve kurum gider bütçesinin ilgili faslına göre konut tazminatı verilmektedir. Ancak konut tazminatı, TCMB uygulamasında, kurum lojmanlarında ikamet eden ve etmeyen ayrımı yapılmaksızın bütün personele verilmektedir.

Konut tazminatı, kamu kaynağı kullanan idare ve kurumlarda, lojmanlarda ikamet etmeyen, diğer bir deyişle kamu konutları imkânlarından faydalanmayan personel için öngörülmüş bir uygulamadır. Böyle uygulanmasının amacı, personelin barınma ihtiyacının karşılanmasında ya aynı olarak lojman vasıtasıyla ya da nakdi olarak yapılan ödeme ile karşılanmasına yardımcı olmaktır.

Bulgu konusu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Hal böyle iken, kurum lojmanında ikamet eden ve aşağıda ayrıntısı verilen şubelerde görevli personele aynı zamanda aynı dönem için bugüne kadar 662.137,74 TL konut tazminatının mevzuata aykırı olarak verildiği tespit edilmiştir. Bu çerçevede, söz konusu tazminatın verilme amacına uygun olarak; konut tazminatından yararlananların lojman imkânlarından faydalanmaması veya lojman imkânlarından faydalananlara konut tazminatının ödenmesi mevzuata aykırı olup, tazmini gerekmektedir.

Tablo 2: Kurum Lojmanlarında İkamet Eden Personele Ödenen Konut Tazminatı ve Personelden Tahsil Edilen Lojman Aidatı (TL) *

Şube	Personel Sicili	2016 yılı öncesi oturlan süre (ay)	2016 öncesi Konut Tazminatı Aylık Ort.	2016 öncesi Konut Tazminatı Toplamı	2016 öncesi Lojman Aidatı Ortalama (aylık)	2016 öncesi Lojman Aidatı Yoplam	2016 yılı oturlan süre (ay)	2016 yılı Konut Tazminatı Aylık	2016 yılı Konut Tazminatı Toplamı	2016 yılı Lojman Aidatı (aylık)	2016 yılı Lojman Aidatı Yoplam
Malatya	11135	36	971,00	34.956,00	284,29	10.234,36	12	971,00	11.652,00	417,22	5.006,69
Malatya	11015	-	-	-	-	-	11	923,91	10.163,00	205,69	2.262,55
Malatya	12850	-	-	-	-	-	10	929,00	9.290,00	188,38	1.883,83
Malatya	11364	14	816,00	11.424,00	132,32	1.852,43	12	816,00	9.792,00	171,38	2.056,59
Malatya	12015	36	873,00	31.428,00	314,95	11.338,13	12	873,00	10.476,00	279,95	3.359,44
Malatya	12878	26	708,00	18.408,00	289,80	7.534,68	12	731,00	8.772,00	289,04	3.468,51
Malatya	13461	3	648,00	1.944,00	96,47	289,41	12	648,00	7.776,00	53,82	645,82
Malatya	14797	14	727,52	10.185,27	181,90	2.546,53	12	731,00	8.772,00	213,43	2.561,10
Malatya	14848	13	731,00	9.503,00	141,01	1.833,17	12	731,00	8.772,00	206,79	2.481,53
Malatya	14900	26	705,00	18.330,00	224,44	5.835,41	12	705,00	8.460,00	208,17	2.498,03
Malatya	2436	17	705,00	11.985,00	297,14	5.051,39	12	705,00	8.460,00	287,53	3.450,40
Malatya	2453	14	705,00	9.870,00	211,80	2.965,14	12	705,00	8.460,00	249,36	2.992,29
Malatya	2620	24	648,00	15.552,00	249,08	5.977,82	12	648,00	7.776,00	269,94	3.239,26
Malatya	2670	-	-	-	-	-	11	591,00	6.501,00	131,89	1.450,77
Erzurum	10739	8	971,00	7.768,00	271,20	2.169,60	12	971,00	11.652,00	298,80	3.585,60
Erzurum	10266	36	456,76	16.443,36	250,80	9.028,80	11	394,83	4.737,96	298,80	3.187,20
Erzurum	11360	36	760,00	27.360,00	250,80	9.028,80	12	760,00	9.120,00	298,80	3.585,60
Konya	11336	8	971,00	7.768,00	28,52	228,16	12	971,00	11.652,00	30,56	366,72
Konya	9294	18	769,01	13.842,10	21,53	387,48	12	588,36	7.060,40	23,63	283,56
Konya	14791	13	731,00	9.503,00	9,28	141,43	12	731,00	8.772,00	11,97	155,61
Konya	14823	13	731,00	9.503,00	10,87	141,31	12	731,00	8.772,00	11,97	131,67
Konya	10739	44	971,00	27.188,00	28,70	1.262,76	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Konya	10211	35	813,54	28.473,85	20,51	717,96	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Konya	10772	82	760,00	6.080,00	19,39	1.589,61	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Konya	9058	5	929,00	4.645,00	20,77	103,85	11	929,00	11.148,00	23,63	259,93
Van	10631	-	-	-	-	-	12	873,9	10.486,80	66	792
Van	13188	26	855,46	22.242,00	37,92	985,92	12	873	10.476,00	46,75	561
Van	13169	8	816	6.528,00	46,53	372,24	12	816	9.792,00	54,45	653,4

Van	12279	-	-	-	-	-	6	535,8	5.358,00	46,75	280,5
Van	14335	8	648	7.776,00	39,95	319,6	12	648	7.776,00	46,75	561
Van	14905	32	411,25	14.805,00	37,19	1.190,00	12	352,5	4.230,00	46,75	561
Van	2412	8	648	7.776,00	-	-	12	648	7.776,00	-	-
Van	13849	4	705	8.460,00	39,95	159,8	12	705	8.460,00	46,75	561
	TOPLAM		399.746,58		83.285,79			262.391,16		52.882,60	

* Her satır bir personeli göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 1211 sayılı Kanun ve Banka Esas Mukavelesi hükümlerine göre, Banka memurlarının aylıklarının tespitinde nazara alınacak esasların, özlük haklarının, yapılacak sosyal yardımların, ikramiye ve diğer ödemelere ilişkin bütün hususların Banka Meclisi tarafından düzenlendiği,

Konut tazminatı ödemelerinin Banka Meclisi tarafından çıkarılmış olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliğinin “Konut Tazminatı” başlıklı 18’inci maddesi ile yine Banka Meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan bütçe hükümlerine göre yapıldığı,

Banka Meclisince alınan muhtelif kararlar doğrultusunda 2011–2012 döneminde 329 adedi satılmak, 57 adedi bağış yapılmak suretiyle Bankanın aktifine kayıtlı toplam 386 adet memur konutunun (lojman) elden çıkarıldığı, halen elde tutulmaya ve kullanılmaya devam edilen 36 adet lojman dairesinin, Şube hizmet binaları ile aynı binada veya aynı arsa alanı üzerinde yer alan, hizmet binalarından ayrılarak değerlendirilmeleri mümkün olmayan yerler olduğu,

Bu doğrultuda,

-lojmanların tamamen boş kalma riskinin ortaya çıkması,

-boş lojmanların bakım-onarımlarının yaptırılması,

-güvenliklerinin sağlanması hususlarında ortaya çıkan ve Bankaca yüklenilmek zorunda kalınan ilave külfet,

-lojmanların boş kalması nedeniyle yönetim giderlerinin (genel giderler) tamamının Bankaca karşılanma zorunluluğu,

-boş lojmanlar nedeniyle mahrum kalınan kira geliri, gibi hususların birlikte değerlendirilmesi sonucunda, lojmanların boş tutulması ya da boş kalması sonucunda oluşan alternatif maliyetler göz önünde bulundurularak 2013 yılından itibaren bahse konu 36 adet Banka lojmanından yararlanan çalışanlara da konut tazminatı ödenmeye başlandığı,

Mevcut uygulamanın maliyet açısından Bankanın lehine olduğu değerlendirilmekle birlikte konunun 2018 yılı Banka bütçesi hazırlıkları kapsamında bir kez daha değerlendirilmesinin planlandığı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından, ilgili lojmanların boş kalması halinde oluşacak ek maliyetler dile getirilerek, söz konusu uygulamanın bu durumun önlenmesi amacıyla yapıldığı beyan edilmişse de bulguda dile getirildiği gibi asıl sorun; lojmanlarda kalan personele, hem lojman hakkının tanınması hem de bu personelin lojmanda oturmayan diğer personele verilen konut tazminatından yararlandırılmasıdır.

TCMB mensupları, “*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memur Konutları ve Misafirhaneleri Uygulama Talimatı*”nın genel hükümleri ve kurum gider bütçesinin ilgili faslına göre konut tazminatından yararlandırılmaktadır. Ancak, konut tazminatı TCMB uygulamasında, kurum lojmanlarında ikamet eden veya etmeyen ayrımı yapılmaksızın bütün personele verilmektedir.

Konut tazminatı, bazı idare ve kurumlarda, lojmanlarda ikamet etmeyen, diğer bir deyişle kamu konutları imkânlarından faydalanmayan personel için yardım ve destek maksatlı gerçekleştirilen bir uygulamadır. Böyle uygulanmasının amacı, personelin barınma ihtiyacının karşılanmasında ya aynı olarak lojman vasıtasıyla ya da nakdi olarak yapılan ödeme ile bu ihtiyacın karşılanmasına yardımcı olmaktır. TCMB uygulamasında ise bu seçimlik hakkın her ikisi bir arada gerçekleşmektedir.

Bu konu hakkında, idare tarafından uygulamanın gerekçesi olarak belirtilen, lojmanların personele vermek yerine boş kalması halinde TCMB tarafından karşılanacak olan genel giderler, ek güvenlik ve bakım-onarım giderlerinin nitelik ve nicelik olarak ne olduğu gönderilen cevapta açıklanmamış ve belgelenmemiştir. Kaldı ki bulgunun konusu bu maliyetlerle ilgili olmayıp, yukarıda belirtilen seçimlik hakkın neden bir arada kullanıldığına ilişkindir.

Bu çerçevede, oluşması şüpheli olan muhtemel maliyetler gerekçe gösterilerek lojman hakından yararlanan personele ayrıca ve ek olarak konut tazminatı verilmemesi gerekmektedir.

Konut tazminatından yararlananların lojman imkânlarından faydalanması, lojman imkânlarından faydalananlara ise konut tazminatın ödenmesi mevzuata aykırı olup, hatalı uygulamaya son verilmesi ve geçmişe dönük olarak hesaplanan tutarların ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bünyesinde Aslı ve Sürekli Görev Mahiyetinde Çalışan Personelin Meslek Kuruluşları Üyelik Aidatlarının Bütçeden Ödenmesi

TCMB’de yapılan incelemeler sonucunda, Banka bünyesinde aslı ve sürekli görevli olarak çalışan personelin, zorunlu olmayan ve kişisel tercihe dayalı olan meslek kuruluşları üyelik aidatlarının bütçeden ödendiği görülmüştür.

1982 Anayasa’sının 135’inci maddesinde; “... *Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslı ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz. ...*” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslı ve sürekli görevlerde çalışan personelin meslek kuruluşlarına girmeleri/kaydı zorunlu değildir. Dolayısıyla, personelin yaptığı iş ve işlemlerde meslek kuruluşlarına bağlılık gibi bir şart aranmamaktadır. Diğer bir ifade ile bu çerçevede yer alan personelin meslek kuruluşlarına girmesi/kaydı tamamen kendi isteğine bağlı olup, zorunlu değildir.

Bunların yanında, ilgili Anayasa hükmü ve açıklamaları ile aynı mahiyette, TCMB bütçesinin 23’üncü faslının "Mesleki Kuruluşlara Ödenen Üyelik Aidatları" başlıklı 4’üncü maddesinin ii. Fıkrasında;

“ii. *Bankadaki çalışmaları dolayısıyla mesleki kuruluşlara üyelik aidatı ödemesi zorunlu olan personele yapılacak ödeme tutarlarını içermektedir.*” denilmektedir.

Bulgu konusu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Hal böyle iken, Banka bünyesinde aslî ve sürekli görevli olarak çalışan personelin, zorunlu olmayan ve tamamen kişisel tercihe dayalı olarak girilen mesleki kuruluşlar için 2006 yılından itibaren toplam 71.886,90-TL üyelik aidatının bütçeden ödenmesi mevzuata aykırı olup, tazmini gerekmektedir.

Tablo 3: 2006-2016 Yılları Arasında TCMB Tarafından Meslek Kuruluşlarına Ödenen Aidatlar (TL)

Yılı	Barolar Birliği Üyelik Aidatı	TMMOB Aidatı (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği)	SMMMO Aidatı (Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası)	TİDE Aidatı (Türkiye İç Denetim Enstitüsü)	Yıllık Aidat Toplamı
2006	3.080,00	1.122,00	1.859,47	-	6.061,47
2007	3.700,00	1.626,00	600,00	-	5.926,00
2008	3.590,00	1.284,00	-	2.753,60	7.627,60
2009	4.809,15	1.984,50	-	2.200,00	8.993,65
2010	4.950,00	1.248,00	-	-	6.198,00
2011	4.950,00	924,00	-	2.700,00	8.574,00
2012	4.838,36	1.354,00	-	1.312,50	7.504,86
2013	5.290,00	240,00	-	-	5.530,00
2014	6.209,00	240,00	-	-	6.449,00
2015	4.011,36	288,00	-	-	4.299,36
2016	4.358,96	364,00	-	-	4.722,96
			GENEL TOPLAM		71.886,90

Kamu idaresi cevabında özetle; Anayasa'nın 135'inci maddesi uyarınca meslek kuruluşlarına üyelik mecburiyeti aranmayanların "*Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin çalışanları*" olduğu,

Bankanın, 1211 sayılı Kanun'la anonim şirket olarak kurulduğu, örgütlendiği ve tanımlandığı, 1211 sayılı Kanun'da TCMB'yi doğrudan kamu tüzel kişisi olarak niteleyen bir hüküm olmadığı, aksine, anılan Kanun'un 1'inci maddesinde; "... Banka, bu Kanunda sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir." denildiği,

1211 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinin gerekçesinde de; "*Özel hukuk tüzel kişisi olan Bankanın mesupları ceza bakımından memur kapsamına girmediklerinden, bu gibi fiilleri " hakısız fil" ve " emniyeti suistimal" sayılacaktır*" denildiği,

Kanun koyucunun, Bankaya kendine özgü bir hukuki statü tanırken, bu hukuki statünün devamı ve sonucu olarak Banka çalışanlarına da "kendine özgü bir hukuki statü" verdiği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 237'nci maddesi uyarınca ve yargı kararlarına da yansıdığı üzere Banka çalışanlarının "Devlet memuru" olmadığı, Banka çalışanlarının hukuki statüsünün, esas olarak 1211 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin sağladığı dayanakla Banka Meclisince düzenlendiği,

Bankanın "merkezi idare veya hizmet yerinden yönetim kuruluşu (KİT) kategorilerine dâhil edilmemiş", "bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmemiş", "bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş tanımlarının dışında bırakılmış", "idari hiyerarşi ve vesayete tabi kılınmamış", "Bütçe Kanunları ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun dahi kapsamında yer verilmemiş", "1211 sayılı Kanun'la anonim şirket (özel hukuk tüzel kişisi) olarak kurulmuş ve örgütlenmiş", "hukuk düzeninin bütünlüğü içinde Kanun Koyucu tarafından kamu tüzel kişisi olarak nitelenmesinden kaçınılmış" bütünüyle kendine özgü bir hukuki yapıda olduğu, Bankanın değinilen hukuki statüsünün devamı ve sonucu olarak, Banka çalışanlarının da "Devlet memuru" olmadığı,

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üyeliği zorunlu kılınmayanların, Kamu kurumlarının çalışanları olduğu, ancak Bankanın kamu kurum ve kuruluşu tanımına; çalışanlarının da "Devlet memuru" kategorisine girmediği, dolayısıyla Banka çalışanlarının Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarına üyeliğinin, ilgili Kanunlarda sayılan ihtiyari üyeliklerden olmadığı,

Bununla birlikte, 2018 yılı Banka bütçesinde gerekli düzenlemeler yapılarak uygulamaya son verileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından Bankanın özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle kaynaklarını istediği gibi kullanabilme özgürlüğüne sahip olduğu, kamu kaynağı kullanımına ilişkin herhangi bir kısıtlamanın Banka için geçerli olmayacağı, 657 sayılı Kanun'un 237'nci maddesi ve yargı kararları uyarınca Banka çalışanlarının "Devlet memuru"

olarak değerlendirilemeyeceği beyan edilmişse de 2018 yılı Banka bütçesinde gerekli düzenlemeler yapılarak uygulamaya son verileceği belirtilmektedir.

Bu genel yaklaşıma binaen tarafımızca TCMB'nin kişiliğine ilişkin tartışma konusu belirsizliğin ortadan kaldırılmasına yardım edebilecek gerekçeli görüşe burada yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu görüş, TCMB'nin denetimine yönelik katkı sağlayabileceği gibi kurumun örgütsel bağlarının nasıl örüldüğünün de herkes tarafından anlaşılmasına yardım edecektir. Yöntem olarak; hukuksal ve örgütsel kriterler sırayla değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Burada nihai amaç TCMB yetkililerinin cevapta belirttikleri gibi birkaç kriter değil birçok kriter açısından TCMB'nin yerini tartışmaktır. Böylece, kamu kaynağının kullanımındaki değerlerin yerli yerine oturtulabileceği düşünülmektedir.

İlk olarak tüzel kişilerin kısa tanımı ve onlara ait genel sınıflandırmanın da yol göstericiliğinde, aşağıda; mer'i mevzuattan, doktrinin oluşmasında pay sahibi bilim insanlarının (Başta Prof. Dr. Kemal Gözler olmak üzere, Prof. Dr. Bilge Öztan, Prof. Dr. Tekin Akıllıoğlu, Prof. Dr. Turgut Tan, Prof. Dr. Şeref Gözübüyük, Prof. Dr. Metin Günday, Prof. Dr. Ergun Özsunay, Doç. Dr. Gürsel Kaplan) görüşlerinden ve emsal niteliğinde olan yargı kararlarından da yararlanılarak TCMB'nin statüsü hakkında değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirmeler özellikle TCMB tarafından Sayıştay denetim bulgularına yönelik gönderilmiş olan cevaptaki genel yaklaşımdaki iddialar dikkate alınarak, onları karşılama ve Sayıştay denetiminin kapsamına ilişkin oluşan TCMB'nin statüsünün belirsizliğini ortadan kaldırma amacı güdülmektedir. Bu çerçevede belirlenen ana başlıklar doğrultusunda aşağıda açıklama yapılmıştır.

a. Tanım ve Sınıflandırma

Tüzel kişiler, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık şeklinde örgütlenmiş, haklara ve borçlara sahip olabilen kişi ve mal toplulukları olarak tanımlanmıştır. Hangi türden tüzel kişi olursa olsun, tüzel kişiliğin kazanılması ile birlikte örgütlü ve bağımsız bir varlık hukuk dünyasında yaratılmış olmaktadır. Bu en basit söylemiyle şu anlama gelir; ortaya çıkan tüzel kişi, özel ya da kamu tüzel kişisi olmasının bir önemi olmaksızın, kendisini kuran (oluşturan) gerçek veya tüzel kişilerden bağımsız bir hak süjesi haline gelmektedir. Tüzel kişiler; özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar.

Bu doğrultuda kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişileri arasında yer alan temel farklılıklar şu şekilde ifade edilebilir; (1) Özel hukuk tüzel kişileri gerçek ve tüzel kişilerin serbest iradeleri ile kurulurken, kamu tüzel kişileri devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından kurulurlar. (2) Özel Hukuk tüzel kişileri kar elde etmek, hayır yapmak gibi bir takım özel yararları gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar (3) Özel hukuk tüzel kişileri birbiriyle eşit durumda bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstün konumdadırlar. Zira kamu hukuku tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanırlar.

b. Tüzel Kişiliğin Kuruluşu ve Tasfiyesi Açısından TCMB'nin Durumu

Tüzel kişilerin doğumu, gerçek kişilerden farklıdır. Nitekim gerçek kişilerde şahsiyet doğumla başlar. Bir gerçek kişinin hak süjesi olması, tabii bir olaya yani insanın doğumuna bağlanmıştır. Hâlbuki tüzel kişilerin hak süjesi olması, kanun koyucunun iradesine bağlı tutulmuştur. Diğer bir ifade ile kanun koyucunun takdir yetkisine bırakılmıştır. Tüzel kişinin hak süjesi olması bir hukuki işleme, bir irade beyanına ihtiyaç gösterir. Bu irade beyanı da tüzel kişinin türüne göre değişir. Örneğin, kamu tüzel kişisinin doğması, TCMB örneğinde olduğu gibi, kanun koyucunun irade beyanına bağlanmış ve bu şekilde gerçekleştirilmiştir. Özel hukuk tüzel kişilerinde ise, insan ve mal topluluklarının hak süjesi olması, onların, bizatihi kendilerinden kaynaklı tüzel kişi olma iradeleri ile doğar. Bu durum, iki tüzel kişi türü arasındaki en temel farklardan bir tanesidir. Daha açık ifade edilecek olursa; özel hukuk alanında yer alan birden fazla gerçek ya da tüzel kişi, bir araya gelip, ülke merkez bankasının kurulmasına yönelik bir irade beyanıyla TCMB gibi bir kurumu oluşturamazlar.

TCMB'nin oluşumuna yönelik temel düzenleme, 1982 Anayasası'nın *idarenin esaslarının* düzenlendiği kısımda "*İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği*" başlıklı 123'üncü maddesidir. Buna göre, "... *Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*" Bu hüküm, kamu yönetiminin idare ve kurum bazında örgütlenmesinin ne şekilde ve hangi esaslar gereği gerçekleşeceğini belirleyen amir hükmüdür. Buna göre kamu tüzel kişiliğinin oluşumu, doğrudan yasa koyucuya bağlıdır; ya kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak tüzel kişilik oluşmaktadır. Bundan şu sonuç çıkmaktadır ki "*kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*" kurulmamış bir tüzel kişi, kamu yararına yönelik faaliyet gösterse, kendisine vergi muafiyeti gibi bir takım kamusal yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olsa bile, bu tüzel kişi bir kamu tüzel

kişisi olamaz. O halde, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olabilmesi için, özel kişiler tarafından değil, devlet tarafından kurulmuş olması gerekir.

TCMB, bu çerçevede yasama organı tarafından 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile kurulmuştur. Benzer mahiyette ve zamanın koşullarına uygun olarak hazırlanan 14.01.1970 tarih 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ise TCMB'yi günümüze taşıyan Kurum Kanunu olmuştur. Her iki Kanun da 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinde yer alan KTK ile ilgili mer'i esaslar ile uyumluluk göstermektedir. Bu açıdan TCMB kanunla kurulan ve kendisine özgülenen kamu hizmetlerini yerine getirecek olan bir kamu tüzel kişiliğidir.

TCMB, özel hukuk tüzel kişisi olan, özel kişilerin serbest ve özgür irade beyanına dayanan ve kazanç amacı güden tipik anonim şirketlerden kalın çizgilerle ayrılmaktadır. Çünkü Ticaret Kanunu çerçevesinde ekonomik / ticari gayelerle kurulan anonim şirketler, *“kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak”* kurulmak zorunda olmayıp, *“kanunen yasaklanmamış her türlü ekonomik amaç ve konular için (6102, md.331)”* irade serbestisi içerisinde kurulabilmektedir. Oysa kamu gücü ve ayrıcalıkları ile donatılmış ve açık Kanun ile kurulmuş TCMB'nin Türk hukuk sistemi içinde, sıradan bir anonim şirket gibi gerçek kişilerin basit irade beyanıyla kurulduğu bahis konusu bile yapılamaz.

TCMB'nin tasfiyesine baktığımızda ise usulde paralellik göze çarpmaktadır. 1211 sayılı Kanun'un TCMB Genel Kurulu görev ve yetkilerini düzenleyen 15'inci maddesine göre, *“Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesi”* görev ve yetkisi Genel Kurul'a aittir. Ancak burada iki önemli boyut bulunmaktadır. Bunlardan ilki, TCMB Genel Kurulu'nun çoğunluk ve hakim yapısı aşağıda detayı verilecek olan Devlet tüzel kişiliği ve kamu kesimine aittir. Dolayısıyla anonim şirketlerde uygulanan tasfiye mantığı burada geçersiz kalmaktadır. İkincisi ise TCMB'nin tasfiyesi, hem Bakanlar Kurulu onayına (*karar*) hem de bu konuda yürürlüğe girecek bir *kanuna* muhtaçtır. 1211 sayılı Kanunun *Banka Esas Mukavelesi ve tasfiye* başlıklı 16'ncı maddesinde düzenlenen hükme göre TCMB'nin *“tasfiyesi hakkında alınacak olan kararlar, Bakanlar Kurulunun tasvibi ile Banka tarafından yapılan taahhütlerin kanun dahilinde tamamen ifa edilmesi şartıyla muteberdir.”*

Bu hükümde Banka'nın tasfiyesi hakkında kararların Bakanlar Kurulu'nun onayına bağlı olduğu, ayrıca Banka tarafından yapılan taahhütlerin kanun dâhilinde tamamen ifa

edilmesi şartı getirilmiştir. Bu hükümle koşt sayılabilecek diğer bir hüküm ise Kanunun *Tasfiye* başlıklı 62’nci maddesinde ele alınmıştır: “*Madde 62- Bankanın tasfiyeye girmesi halinde uygulanacak tasfiye esasları, bir kanunla tespit edilir. Tasfiye neticesinde hasıl olan net varlıktan evvela hisse senetleri bedeli ödenir. Hisse senetleri başabaş ödendikten sonra kalan miktarın % 80’i Hükümete, % 20’si hissedarlara tevzi olunur.*”

Sonuç olarak TTK’nın *Onuncu Bölümü*’nde yer alan Anonim Şirketler’in *Sona Erme ve Tasfiye* hükümleri TCMB için geçerli değildir. Diğer bir ifadeyle, özel hukuk tüzel kişililerinde olduğu gibi kişisel irade beyanı ya da cebri (aciz duruma düşme, iflas vb.) nedenlerden dolayı TCMB’nin tasfiyesi ihtimal dâhilinde bile değildir. TCMB, Anayasa’nın 123’üncü maddesine uygun olarak kamu tüzel kişilerinde olduğu gibi, “*ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*” ve usule paralel olarak tasfiye edilebilir.

c. TCMB'nin Nihai Amacı Kamu Yararıdır

Kamu yararı, “*yönetime uygulanan özel kuralların (yönetim hukukunun) uygulama alanını belirleyen bir ölçüttür*”. “*Kamu yararı bir faaliyete devlet ya da kamu faaliyeti niteliği kazandırır*”. Kamu hukuku tüzel kişilerinin özel hukuk tüzel kişilerinden farklı muameleye tâbi tutulması nedeni, bunların, “*kamuya mahsus*” olmaları ile anlatılır. Kamu yararı, bu kamuya mahsus olma durumlarının adeta mütemmim cüz’ünü, yani iç içe geçmişliğini gösteren simgedir. Kamu yararı, kanun koyucunun iradesi olan kanun ile belirlenir, sonuçta kanun ve kamu yararı üstünlüğü temsil etmektedir. Bu doğrultuda, kanun veya ona istinaden kurulan kurumlar da her yönüyle üstünlüğü kendi bünyelerinde doğumdan itibaren taşımaktadırlar.

Kamu yararının en önemli yanı; bireysel yarardan (çıkar) farklı, onun üstünde veya dışında bir yararı ifade etmesidir. Kamu yararı ile bireysel çıkarın nasıl ve neden birbirinden farklı olduğunu anlamak görece olarak kolaydır. Çünkü bireysel yararın çerçevesi daha belirgin ve nettir. Zaten çağdaş devletin tarihsel gelişim süreci birey – devlet ikilemi üzerine kuruludur. Bu durum, kamu yararı kavramının önemli bir yanını vurgular ve kamu ile özel hukuk tüzel kişiliğinin ayırt edilmesinde yardımcı olur.

İlgili literatürde ve kamu yararına yer ve yön veren Anayasa Mahkemesinin birçok kararında da belirtildiği gibi, kamu yararı, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarar olarak nitelenir. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın, yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık

bir biçimde ve kesin olarak saptanması halinde, söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın, Cumhuriyetin ve dolayısıyla devlet rejiminin niteliklerini düzenleyen 2'nci maddesine aykırı düşer (Anayasa Mahkemesi, E. 2014/196, K. 2015/103, RG. 16.12.2015 – 29564).

Kamu hukuku tüzel kişileri için bağlayıcı olan kamu yararı, özel hukuk tüzel kişileri için önemini kaybederek yerini, başka amaçlara/yararlara bırakır. Örneğin, özel hukuk tüzel kişiliği kapsamında 6102 sayılı Ticaret Kanunu'na tabi olan ticari işletmeler kar sağlamak amacı güden kuruluşlardır. Hukuk sistemimizde tüzel kişiler, sadece Ticaret Kanununda (ortaklıklar/şirketler) yer alan “tip”lerden ibaret olmadığı gibi amaçlar da birden fazladır. 4721 sayılı Medeni Kanun'da düzenlenen dernekler ve vakıflar, 6356 sayılı 18.10.2012 tarihli Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda düzenlenen sendikalar ve 2820 sayılı 22.04.1983 tarihli Siyasi Partiler Kanunu'nunda düzenlenen siyasi partiler, farklı kanunlarla düzenlenen tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara örnek olarak verilebilirler. Bütün bu tüzel kişi tipleri, kendi alanlarında belirlenen farklı amaçlar için faaliyetlerini sürdürebilmektedirler.

TCMB'nin amaçsal ölçüt karşısındaki durumuna bakıldığında ise, özel hukuk tüzel kişilerinin aralarındaki amaç çeşitliliğinin yerini, kamu hukuku tüzel kişilerine ait olan *kamu yararı* amacı almaktadır. TCMB, kuruluş kanunu olan 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı Kanun ve mer'i kanunu olan 1211 sayılı 14.01.1970 tarihli Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile kamu yararı amacı birliği içinde konumlanmıştır.

Bu konuma terslik oluşturan ve TCMB yetkilileri tarafından üzerinde durulan “*özel hukuk tüzel kişisi niteliğinde anonim şirket*” olma söylemi, kendi içinde kâr amacını ya da amaç çeşitliliğini barındıran özel bir statünün ön kabulüdür ve TCMB'nin kimliği ve niteliği ile uyumlu değildir. TCMB'nin ekonomik alanda faaliyet göstermesi, ülke çapındaki ekonomik alan hakimiyeti ile ilgili olup, onun standart bir anonim şirket olmadığının göstergelerindedir. Diğer bir deyişle, TCMB'nin görev ve yetkileri, ticari faaliyet ile ilgili olmayıp, ülke ekonomik alanını düzenleyici bazı iş ve işlemleri kapsamaktadır. Kaldı ki TCMB'nin 2014 – 2018 yılları kapsamı için hazırlamış olduğu Stratejik Plan'ında bu konuya vurgu yapılmış TCMB'nin temel ilkeleri arasında kamu yararı açıkça zikredilmiştir.

Burada, kuruluş ve faaliyet alanı ile bağlantılı olarak, anonim şirket şeklinde kurulmuş özel hukuk tüzel kişileri için çok önemli olan kar elde etme amacının TCMB açısından ekonomik olarak niçin bir geçerliliğinin olmayacağına kısaca belirtmekte fayda

bulunmaktadır. TCMB, fiyat istikrarını sağlamak için yapmış olduğu bu işlemler sonucunda kâr veya zarar elde edebilmektedir. Geçmişten bugüne temel ekonomik değerlere bakıldığında, merkez bankalarının yüksek kâr elde etmesi, ülke ekonomisi açısından olumsuz bir durumun varlığının işaretlerindedir. Diğer bir ifade ile merkez bankaları yaptığı her işten para kazanabilir, ancak bu ülke ekonomisi için iyi bir şey değildir. Diğer taraftan, merkez bankalarının kâr elde etmelerinin temel nedeni; devletlerin merkez bankalarına tekel olma imtiyazı vermeleri ile ilgilidir. Dolayısıyla, devletin verdiği ayrıcalıklar nedeniyle oluşan artı değer yine devlete gider, bireysel ya da kurumsal kazanç amacına kesinlikle dönüşmez. Sonuç olarak, özel hukuk tüzel kişisi ortaklıkların temel güdüsü olan kâr elde etme amacı merkez bankaları için geçerliliğini yitirmektedir.

ç. Kamu Gücü Ayrıcalıkları ve Yükümlülükleri Açısından TCMB'nin Durumu

Kamu gücü ayrıcalıkları sade bir dille şöyle tarif edilir; *“kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan bir takım hüküm ve şartlardır.”* Burada her ne kadar, ayrıcalık terimi kullanılıyorsa da hukuk sisteminde idareye her zaman bir üstünlük veya bir ayrıcalık tanınmaz aynı zamanda idare yükümlülüklerine de tabi tutulur. Peki, idareye bir takım kamu gücü ayrıcalıklarının tanınmış olmasının nedeni nedir. Bunun en önemli sebebi yukarıda anlatılmaya çalışılan kamu yararının sağlanması düşüncesidir. Burada, TCMB açısından, özel hukuk çerçevesini aşan/farklılaşan, diğer bir ifade ile özel hukukta görülmeyen bazı ayrıcalıklar ve bağımlılıklar kısaca ele alınacaktır.

Tek yanlı işlemler

İdarî işlem, *“İdarî makamların kamu gücü ve usullerini kullanarak, tek yanlı iradeleriyle yapmış oldukları, hukukî etki ve sonuç doğuran işlemler (Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı, md. 4/b)”* olarak tanımlanmıştır.

İdari işlemin önemi, tanımda da vurgulandığı gibi, kamu gücü ve usulleri kullanılarak, tek yanlı olarak yapılabilmesinden kaynaklanmaktadır. Kamu gücü anlatılırken; *“kamu gücü öncelikle buyurma gücünü, bireylere tek yanlı olarak etki yapan kararlar alma gücünü içerir”* denilmektedir. Bu, Anayasa'dan kaynaklanır, yasama organı yasalar yaparak, yürütme de bunları uygulayarak kamu gücünü kullanır.

Oysa özel hukuk alanındaki işlemler özel yararlar için yapılır, bu özelliklerden yoksundurlar. Zira özel hukukta, hukuk sükreleri eşittir ve hiç kimse iradesini bir başkasına zorla kabul ettiremez. Dolayısıyla, özel hukuk alanında tek yanlı irade açıklaması

ile bir başkasının hukuki durumunda herhangi bir değişiklik veya yenilik doğmaz. Böyle bir değişiklik veya yenilik, ancak iradelerin karşılıklı uyuşması sonucu mümkündür.

Tek yanlılığı TCMB açısından değerlendirecek olursak, tek yanlı işlemlerin iki türünün de TCMB tarafından gerçekleştirildiğini görürüz. Kendi içinde “*bireysel işlemler*” ve “*düzenleyici işlemler*” olarak ikiye ayrılan tek taraflı işlemler, idarenin “*belli kişi ve durumlara ilişkin olarak yaptığı işlemler*” ile “*norm koyduğu, yani genel, soyut, objektif hukuk kuralları ihdas ettiği işlemler*” olarak tarif edilebilir. TCMB’nin bireysel işlemleri hem çok farklılık göstereceği ve yekûn tutacağı hem de konuya ilişkin kişisel gizlilik haklarını ihlal edebileceği için, burada düzenleyici işlemlerine değinmek, konunun anlaşılmasında yeterli olacaktır.

Hukuk sistemimizde, düzenleyici işlemler, dört grup altında toplanabilir, bunlar: *Kanun hükmünde kararname, tüzükler, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemlerdir*. Bu işlemlerden *Kanun hükmünde kararname ve Tüzükler* TCMB ile ilgili olmayan düzenleyici işlemler olduğu için burada değinilmeyecektir (Anayasa, md. 115). *Yönetmelikler* ise, “*Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler*” denilerek Anayasal hükme bağlanmıştır. TCMB de bu Anayasal hüküm doğrultusunda, kamu tüzel kişilerinin genelinde olduğu gibi, yönetmelik yoluyla düzenleyici işlemler yapabilmektedir.

TCMB’nin düzenleme yetkisi diğer kamu tüzel kişilerinde olduğu gibi, genel nitelikte olup, kamu için varlığı zorunlu olan takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de sadece Anayasa’da öngörülmüş bulunan düzenleyici işlemler ile sınırlı değildir. TCMB, Anayasa’da öngörülen düzenleyici işlemler dışında da, *kararname, karar, tebliğ, genelge, sirküler, tamim vs.* gibi adlarla anılan düzenleyici işlemlerden bazılarını yapabilir. *Diğer düzenleyici işlemler* olarak nitelendirilebilecek bu türden işlemler, kamu tüzel kişilerinin genelinde olduğu gibi, TCMB tarafından da sıkça kullanılmaktadır.

1211 sayılı TCMB Kanunu’nun “*Temel görev ve yetkiler*” başlıklı 4’üncü maddesi, bir bakıma, TCMB’nin düzenleme alanını göstermektedir. Ancak yapmış olduğu düzenleyici işlemler, spesifik anlamda bunlarla sınırlı kalmayıp, ekonomik alanın geneline ilişkin geniş çaplı ve çeşitlidir. 1211 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesine istinaden, Ülke geneline etki eden

genel, soyut ve objektif nitelikteki TCMB'nin Stratejik Planında geçen ve düzenleme alanına yönelik şu ifadeler önemlidir:

“Banka, finansal sistemin sağlıklı işlemesine ve para politikasının uygulanmasına katkıda bulunmak üzere, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurar, mevcut ödeme sistemleri ile kurulacak sistemlerin etkin, güvenli ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak teknik, operasyonel ve hukuki düzenlemeleri yapar ve ülkedeki tüm ödeme ve mutabakat sistemlerine yönelik gözetim ve düzenleme faaliyetlerini yürütür.

...

Banka (TCMB) tarafından yapılan düzenlemelere bankaların ve finansal kuruluşların uygun hareket edip etmediğinin düzenli olarak incelenmesi, Banka politikalarının etkinliği açısından önem arz eder. Söz konusu kurumlardan temin edilen ve Bankanın kararlarına esas oluşturan bilgiler ile verilerin tam ve doğru olup olmadığı, bu kurumlar nezdinde yapılan denetimler yoluyla değerlendirilerek, Banka düzenlemelerinin etkin bir şekilde uygulanması sağlanır. Uygulama farklılıklarının ortadan kaldırılması suretiyle haksız rekabetin önlenmesi hedeflenir. Hatalı uygulamaları tespit edilen bankalar ve finansal kuruluşlar uyarılır ve mevzuatta öngörülen yaptırımlar uygulanır.”

Tek yanlı işlem yapma ayrıcalığı, TCMB'yi özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran önemli unsurlardan bir tanesidir. Dolayısıyla, ülkenin genelini ya da kurumun iç yapısını ilgilendiren ve yaptırımı olan kurallar koyabilen bir tüzel kişilik, hukuki ve idari anlamda özel hukuk tüzel kişiliği statüsü ile açıklanmaz.

Hukuka uygunluk karinesi

TCMB diğer kamu tüzel kişilerinde de olduğu gibi almış olduğu kararlar açısından hukuka uygunluk karinesi ayrıcalığına sahiptir. Bu şu anlama gelir: İdarenin aldığı bir karar bir mahkeme tarafından iptal edilinceye kadar hukuka uygun olduğu varsayılır ve uygulanmaya devam edilir. İlgili kişinin idari karara itiraz etmesi, ona karşı dava açması o kararın yürütülmesini durdurmaz. Hukuka uygunluk karinesi, idari faaliyetlerin devamı açısından kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerine karşı ayrıcalıklı bir konuma taşımaktadır.

Borç ve Alacak Karşısındaki Durum

21.07.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, devlet ve kamu tüzel kişiliği statüsünü kapsayacak şekilde bir çerçeve çizilerek alacak ve borç ilişkisinde özel hukuk tüzel kişiliğinden farklı bir düzenleme yapma gereği ortaya çıkmıştır. 6183 sayılı Kanun gibi “*kamu alacağı*”na özellik atfeden kanunların ortaya çıkmasının genel gerekçesi; kamu alacaklarının önemine binaen, özel hukuk ilişkilerinden doğan alacaklardan mahiyet itibariyle farklı olması, kamu alacaklarının takip ve tahsilinde, genel takip sisteminden ayrı ve daha kolay, hızlı ve etkili usulleri kapsar özel bir takip sisteminin varlığının gerekmesi ve genel icra usullerinin yanında kamu alacağına yönelik özel düzenleme yapılması zorunluluğudur.

Bu doğrultuda, TCMB diğer çoğu kriterde olduğu gibi borç ve alacak ilişkilerinde de özel hukuk tüzel kişilerinden ayrılarak, kamu tüzel kişilerine tanınan ayrıcalıklı hükümler ile donatılmıştır. 1211 sayılı Kanunun *Para - kredi konusunda Bankanın görev ve yetkileri* başlıklı 40’inci maddesinde; “*Banka nezdindeki hesaplarda faizsiz mevduat tutulmasını istemeye veya cezai faiz tahakkuk ettirmeye yetkilidir. Tahakkuk ettirilen cezai faiz alacakları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereğince tahsil edilir.*” denilerek, TCMB’nin alacaklarının kamu alacağı niteliğinde olduğu ve sıradan bir alacak gibi genel icra ve takip işlemleri ile yürütülemeyeceği vurgulanmıştır. Ayrıca aynı maddenin “c” fıkrasında yer alan “*kendisine kredi verilen bankaların iflası halinde Banka, verilen kredi miktarı ve faizi için iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder.*” ve bununla koşut olarak 1211 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde yer alan; “*Banka, para politikası araçlarının kullanımı sırasında işlem yaptığı banka, kişi veya kurumun iflası halinde, alacaklı olduğu miktar ve faizi için iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder*” hükümleri ile TCMB’nin özel hukuk tüzel kişilerinde olduğu gibi sıradan bir alacaklı olmadığı ve kamuya özel farklı hükümlere tabi olduğu özellikle vurgulanmıştır.

Diğer taraftan, yine 40’inci maddede; “*Bankaca yapılacak düzenlemeye göre zorunlu karşılıkların Banka nezdindeki hesaplarda bloke olarak tutulmasının istenmesi halinde, bloke hesaplarda tutulan zorunlu karşılıklar, hiçbir amaç ve konunun finansmanı için kullanılamaz, temlik ve haciz edilemez.*” ifadesi yer almakta olup, TCMB nezdindeki/uhdesindeki bir malın temlik ve hacz edilemeyeceği özel bir hüküm ile varlığını göstermektedir.

Sonuç olarak, kamu alacakları tahsili için ayrı bir usul uygulanması da bir kamu gücü ayrıcalığıdır. Kamu alacaklarının tahsilinde özel hukuktaki usullerden farklı bir usulün

uygulanması, ortada bir idare hukuku durumunun olduğu anlamına gelir. TCMB açısından, bir borç hakkında özel hukuk cebri icra yollarının uygulanmaması, mallarının haczedilemezliği ve keza iflasının istenememesi, özel hukuk tüzel kişilerinin ulaşamayacağı, bir kamu gücü ayrıcalığıdır.

Sözleşmenin İdari Sözleşme Sayılması

Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılması da bir kamu gücü ayrıcalığına işaret eder. Zira bu sözleşmeye artık özel hukuk hükümleri değil, idare hukuku hükümleri uygulanacaktır. İdari sözleşmeler de doğal olarak bir sözleşmedir. Dolayısıyla, tüm diğer sözleşmeler gibi, idari sözleşmelerin meydana gelebilmesi için tarafların iradelerinin uyuşumu gerekir. Ancak idari sözleşmeleri özel hukuk sözleşmelerinden ayıran birçok unsur bulunmaktadır. En başta, İdare adına irade, yetkili bir makam tarafından açıklanmalıdır. İdari sözleşmelerin yetkisiz bir makam tarafından akdedilmesi veya yetkili makam tarafından akdedilmekle birlikte kanunun öngördüğü izin alınmadan akdedilmesi, yetki kuralları kamu düzeninin ilişkin olduğu için her halükarda idari sözleşmenin geçersizliği sonucunu doğurur.

Bunun yanında idari sözleşmelerde sözleşmecinin seçimi özel hukuk sözleşmelerinden kalın çizgilerle ayrılır. Özel hukukta herkes sözleşme yapacağı karşı tarafı seçmekte serbesttir. İdari sözleşmelerde ise sözleşmeciyi seçme serbestisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Zira idareye sözleşme serbestisinin mutlak olarak tanınması kayırmacılık tehlikesi başta olmak üzere kamu yararına ve özeldede kamu kaynağı kullanımına aykırı bir dizi soruna yol açacağından, kanunlar idarenin sözleşmeciyi seçerken uyacağı kuralları önceden belirlemiştir.

Bu duruma en güzel örnek kamu ihale sözleşmeleridir. TCMB 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi bir kamu kurumu olarak, Kanunun 2'nci maddesindeki kapsamda yer almaktadır. Bu durumun istisnası Kanunun 3-c maddesinde "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları*"dır. TCMB'nin bunun dışındaki tüm mal ve hizmet alımları ile yapım işleri diğer kamu idare ve kurumlarında olduğu gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa ve dolayısıyla 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa tabi olarak idari sözleşme rejimi çerçevesinde şekillenmektedir.

Diğer yandan, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi yönünden yapılan değerlendirmede;

Anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendinde yine aynı Kanun'un 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışında ve belli mali limitler dahilindeki alımlarının Kamu İhale Kanunu'ndan ceza ve yasaklama hükümleri hariç istisna olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Söz konusu istisna hükmünün birinci şartını istisnadan yararlanacak idarenin idari yapısı, ikinci şartını ise istisna kapsamında yapılacak alımların niteliği oluşturmaktadır.

İdari yapı açısından, Kamu İhale Kurulu'nun 09.10.2003 tarih ve 2003/DK.D-310, 03.08.2009 tarih ve 2009/DK.D-104 ve 26.01.2010 tarih ve 2010/DK.D-10 sayılı kararlarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Kamu İhale Kanununun 2'nci maddesinin (d) bendinde sayılan kuruluşlardan olduğuna ve belirlenen alımlarda Kanunun 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer alan istisna hükmünden yararlanabileceğine karar verilmiştir.

1211 sayılı Kanunun; *“(A) sınıfı hisse senetlerinin her biri en az 100 hisselikdir. Bu sınıf hisse senetleri münhasıran Hazineye ait olup, sermayenin yüzde ellibirinden aşağı düşemez.”* hükme istinaden Kamu İhale Kurulunca Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Kamu İhale Kanununun 2'nci maddesinin (d) bendinde sayılan kuruluşlardan olduğuna karar verilmiştir. Söz konusu karar da dikkate alındığında, Hazinesinin sahip olduğu sermayenin sembolik olmadığı ortaya çıkmaktadır.

TCMB Personelinin Kamu Görevlisi Sayılması

TCMB'nin göndermiş olduğu cevapta iddia ettiğinin tersine, Sayıştay denetimleri nezdinde TCMB personelinin devlet memuru olarak değil, kamu görevlisi olarak görülüp, değerlendirilmesidir. Kamu görevliliği doğal olarak, devlet memurluğunun üstünde teşkil edilen bir statüdür ve kapsayıcı bir şekilde kamu hizmetleriyle doğrudan ilgilidir. Anayasamız da konuyu ele alırken devlet memurluğu zaviyesinden değil, kamu görevliliği zaviyesinden ele almıştır. Herkesin malumudur ki kamu hizmetleri yalnızca memurlar eliyle yürütülmez, çeşitli istihdam şekilleri ve statüleri mevcuttur. Bu çerçevede, bütün bu statülerin bulunduğu ortak nokta kamu görevliliği üst çatısıdır. Dolayısıyla kamu tüzel kişiliği denildiğinde, TCMB'nin göndermiş olduğu cevapta iddia ettiği gibi, devlet memurluğu ya da 657 sayılı

Devlet Memurları Kanunu ile sınırlı bir istihdam şeklinin akla gelmesi kamu hizmeti, kamu görevi ve nihayetinde devlet gerçekleriyle örtüşmez.

Bu bağlamda, 1211 sayılı TCMB Kanununun “Banka personeline ait hükümler” başlıklı kısmında personel statüsüne ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 32’nci maddedeki bu düzenleme Anayasamızın kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlerin ele alındığı ve kamu görevlilerine yönelik hazırlanan genel ilkelerin bulunduğu hüküm ile birebir uyumludur; “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.(Anayasa Md. 128)”

Ayrıca 1211 sayılı Kanunun aynı maddesine göre; “Banka memurlarının kurduğu ve kuracağı sendikalar hakkında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu hükümleri uygulanır. 15.07.1963 tarih ve 275 sayılı Kanunun 20’nci maddesindeki yasak, Banka hizmetlerinde de uygulanır.”

Ücret rejimine bakıldığında da kamu tüzel kişiliği niteliği göze çarpmaktadır. 1211 sayılı Kanuna göre; “Banka Başkan ve Başkan Yardımcılarının aylık ücretleriyle temsil ödenekleri, Bakanlar Kurulunca tespit olunur. (1211, md.33)”; “Denetleme Kurulu üyelerine verilecek ücret, Bakanlar Kurulunca tespit edilir. (1211, md.24)” TCMB’de görev alan diğer personelin ücretleri bakanlar kurulunun belirlediği bu üst limitlere göre TCMB’nin yine devlet tüzel kişiliği tarafından belirlenen ilgili kurulları tarafından belirlenir.

Personelin emekliliği 1211 sayılı Kanunun 34’üncü maddesinde diğer kamu kurumlarına benzer şekilde ele alınmıştır. Buna göre; “İşçiler hariç olmak üzere Banka mensupları ile Banka Meclisi üyeleri hakkında, 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri uygulanır. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği günde, Bankada görevli olanların emeklilik kesenekleri, 5434 sayılı Kanunla tespit edilmiş bulunan keseneğe esas aylıkları üzerinden kesilir. Bu gibilerin aylık yükselmelerinde, haklarında aynı Kanunun 15 inci maddesinin (B) bendinin ikinci fıkrası hükmü uygulanır. Emekliliğe tabi görevlerden gelen sözleşmeli personel hakkında da aynı Kanun hükümleri uygulanır. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği günden sonra atanacakların emeklilik keseneğine esas aylıkları, 5434 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin (B) bendi hükmüne göre tespit edilir. (6/7/1995 tarihli ve 562 sayılı KHK ile değiştirilen şekli) Emeklilik yönünden, Banka Başkanına (Guvernör) Bakanlık

Müsteşarları, Başkan (Guvernör) Yardımcılarına Bakanlık Müsteşar Yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı, diğer personele ise ifa ettikleri görevleri itibarıyla Devlet Memurları Kanununa göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevler için belirlenmiş makam tazminatları uygulanır. Bu görevlerde geçirdikleri süreler 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Ek 68'inci maddesi uyarınca makam tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır.”

Son olarak TCMB personeli, diğer kamu görevlilerinde olduğu gibi, TCMB ile yaşadığı uyumsuzluklara yönelik idari yargı yolunu kullanabilmektedir. Bu durum TCMB çalışanlarının kamu görevlisi sıfatına haiz olduğunun anlaşılmasında kritik öneme sahiptir. Özel hukuk tüzel kişileri ve onların çalışanları arasında çıkan her hangi bir anlaşmazlığın çözüm yeri adli yargı sistemi iken, TCMB kamu tüzel kişilerine mahsus olan idari yargı sistemi içine dahil bir kurum olduğu için idari yargı sistemi içinde anlaşmazlıklar çözüme kavuşturulmaktadır.

Vergi Muafiyeti

Vergi muafiyeti, aslen vergi kanunlarına göre vergi ödemekle yükümlü olan gerçek veya tüzel kişinin aynı ya da farklı vergi kanunlarıyla vergi dışında bırakılması işlemidir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere muafiyet kişilere tanınan bir ayrıcalıktır. Muafiyet uygulamalarının altında yatan temel gerekçe ise, o vergi konusunun ya da mükellefin vergilendirilmemesinden sağlanacak toplumsal yararın, vergilendirme ile sağlanacak toplumsal yarardan daha fazla olduğu düşüncesidir.

Bu nedenlerle TCMB, 1211 sayılı Kanun ile vergi, resim ve harçtan muaflik kazanmış bir tüzel kişiliktir. Kanunun 64'üncü maddesine göre; *“Bankanın sermayesi, ihtiyat akçesi, (A) sınıfı hisselerine isabet eden kar ile ithal edeceği külçe veya meskuk altınlar; Banknot Matbaası ve tesisatı için yapılacak ithalat, her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Banka, Banka işlemlerine müteallik bütün kağıtlar, ilanlar ve saire dolayısıyla kendisi tarafından ödenmesi gereken Damga Vergisi ile her türlü resim ve harçtan muaftır.”*

Mevzuat hükmü ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere TCMB, özel hukuk tüzel kişileri için söz konusu olamayacak bir ayrıcalığa sahip kılınmıştır.

Bir Uyuşmazlığın Adli Yargıya Değil de İdari Yargıya Tabi Tutulması

Burada ilk olarak her hangi bir hukuki rejime bağlı ya da tabi olma, çağdaş örgütler ve sistemler ele alındığında, kurumun statüsünün belirlenmesinde tek başına kafi değildir. Bu çerçevede, TCMB'nin cevaplarında sıklıkla vurguladığı "*Banka, bu Kanunda sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir*" hükmü Bankanın statüsünün belirlenmesinde esas faktör değildir. TCMB kendine özgü kanunu bulunan ve bu kanun hükümleri doğrultusunda görev ve yetkilerini kullanan bir kamu tüzel kişisidir. Bu çerçevede idari rejime tabidir.

Kara Avrupası Sistemi de denilen, İdarî Rejim, başta Fransa olmak üzere kara Avrupası ülkelerinde (Almanya, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye, vs.), idareye özel kişilerin tâbi olduğu hukuktan farklı bir hukuk uygulanan sistemdir. Bu hukukta, özel hukukta görülmeyen birtakım kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bulunur. Bu hukuka "idare hukuku" denir. Keza, bu ülkelerde idare ile özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklara ülkenin genel mahkemelerinden farklı mahkemeler bakar. Bu tür mahkemelere "idare mahkemesi", bu tür mahkemelerin oluşturduğu bütüne ise "idarî yargı" denir. İşte, idarenin bu şekilde, özel hukuktan ayrı bir hukuka tâbi olmasına ve idarenin ayrı mahkemelerde yargılanmasına "idarî rejim" denilmektedir.

TCMB; "*T.C. Merkez Bankası 14.1.1970 gün ve 1211 sayılı Kanun ile Türkiye`de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere kurulmuş, kendine özgü bir kamu tüzel kişisi*" (T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 1992/15, K. 1992/18, T. 8.5.1992)" olması dolayısıyla ilgili anlaşmazlıklarda en başından bugüne TCMB için başvuru yeri idari yargı mekanizmaları olagelmıştır. TCMB'ye ilişkin, yer darlığı sebebi ile burada yer verilemeyen idari yargılama sonucu ortaya çıkmış birçok yargı kararı bulunmaktadır.

Öte yandan, TCMB'nin Sayıştay denetim bulgularına binaen göndermiş olduğu cevapta iddia ettiği gibi TCMB, özel hukuk tüzel kişisi olsaydı; ne hukuki sonuç doğuran tek taraflı işlem yapabilir ne de idari yargı mercilerinde özel yargılama usulü içinde anlaşmazlıklarını çözebilme imkanına sahip olabilirdi.

Son olarak idari rejim ile bağlantılı olarak, TCMB açısından, ortaya çıkan zararların idari sorumluluk rejimine tabi tutulması söz konusudur. Bunun kaynağı Anayasamızdır. Anayasa'nın 129-5'inci maddesi; "*memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini*

kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.” hükmünü içermektedir. Anayasa'nın bu kuralının kabul amacı, memur veya diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken yaptıkları işlerden dolayı, haklı haksız yargı mercileri önüne çıkarılmasını önlemek, kamu hizmetinin sekteye uğratılmadan görülmesini sağlamak ve aynı zamanda mağdur olan kişiye de kamu görevlisine nazaran ödeme gücü daha yüksek bir sorumluyu muhatap kılarak kamu düzenini korumaktır. Diğer bir deyişle, idari yargı düzeninde, ancak devlet tüzel kişiliğine veya diğer kamu tüzel kişilerine karşı açılan davalara bakılabilir. Kamu ajanı da olsa gerçek kişiler kural olarak idari yargı önünde davalı mevkiinde bulunamazlar. İlgili davalara bakıldığında TCMB'nin de idari sorumluluk rejimi ile sorumlu olduğu görülmektedir (T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 1992/15, K. 1992/18, T. 8.5.1992).

d. Örgütlenme

Kamu ya da özel fark etmeksizin, kişi ve mal topluluğunun gayesinin gerçekleşmesi için, örgütlenmiş olması gerekir. Bu ise topluluğun organlara sahip olması ile mümkündür. Topluluklar iradelerini bu organları vasıtasıyla açıklayabilirler. Tüzel kişi organları vasıtasıyla dış âlemde bağımsız olarak faaliyette bulunabilir. Hukukumuzda hangi tüzel kişinin hangi organlara sahip olması gerektiği kanuni ifadeler ile yer almaktadır. Örneğin Ticaret Kanunu'nda ortaklıkların hangi organlara sahip olabileceği resmedilerek model yapı kurulmuştur. TCMB de ise bu konu farklılık göstermiş, kendi özel kanunu ile örgütsel düzenleme şekillenmiştir. Dolayısıyla, organları TCMB sorumlularının tarafımıza gönderilen cevapta iddia edilenlerin aksine, kazanç paylaşma amacı güden normal anonim şirketlerden farklılık arz etmektedir.

Çünkü TCMB'nin sermayesi kamu kaynağıdır. Hissedarlarının çoğunluğunu Devlet oluşturmaktadır. Esas mukavelesi ise sıradan bir anonim şirketten çok farklı olarak, 1211 sayılı TCMB Kanunu ile bire bir aynı madde ve hükümleri içermektedir. Dolayısıyla TCMB'nin Esas Mukavelesi aslında onun Kanunudur.

1211 sayılı Kanunun 13'üncü maddesine göre TCMB'nin organları şunlardır: “a) Genel Kurul, b) Banka Meclisi, c) Para Politikası Kurulu, d) Denetleme Kurulu, e) Başkanlık, f) Yönetim Komitesi.” Buna göre, TCMB'nin tarafımıza göndermiş olduğu cevapta ifade edilenin tersine TCMB organları, sıradan anonim şirket organlarına (Genel Kurul,

Yönetim Kurulu, Denetçiler, Genel Müdürler ve Diğer Müdürler) göre hem nicelik hem de nitelik olarak oldukça farklıdırlar.

Genel Kurul

Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlar, Bankanın Genel Kurulunu teşkil ederler. Buna göre TCMB'nin Genel Kurul'u aşağıdaki tabloda gösterilen gerçek veya tüzel kişilerden oluşmaktadır.

Tablo 4: Banka Hissedarları ve Payları

Hisse Sınıfı	Hisse Adedi	Hissedarlar	Hisse Payı (%)
A	137.800	T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı	55,12
B	48.057	T.C. Ziraat Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	19,22
	2.774	T. Halk Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	1,11
	6.208	T. Garanti Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	2,48
	5.818	T. İş Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	2,33
	1.386	Yapı ve Kredi Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	0,56
	75	Akbank TAŞ Genel Müdürlüğü	0,03
	22	Türk Ekonomi Bankası AŞ Genel Müdürlüğü	0,01
	64.340	(7 Hissedar)	25,74
	54	ING Bank AŞ	0,02
C	7	T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı	0,003
D	23.490	Tüzel Kişiler (92 Hissedar)	9,40
	24.309	Gerçek Kişiler (6.369 Hissedar)	9,72
	47.806	(6.461 Hissedar)	19,12
	250.000	(6.470 Hissedar)	100,00

Bu tablodan anlaşılacağı üzere, TCMB'nin genel kurulunun (hisse payı oranında) %55.12'si devlet tüzel kişiliğine, geriye kalan kısmın da %20.33'ü kamu bankalarına aittir. Bu hisse yapısı, TCMB'nin sıradan bir anonim şirketteki gibi Genel Kurul organının olduğunu söylemenin çok anlam ifade etmediğini göstermektedir.

Bunun en önemli nedeni, karar alma mekanizmasının tamamen devlet tüzel kişiliği kontrolünde olmasıdır. Bu durum ayrıca kanunen koruma altına alınmış olup, 1211 sayılı Kanunda; "(A) sınıfı hisse senetlerinin her biri en az 100 hisseliktir. Bu sınıf hisse senetleri münhasıran Hazineye ait olup, sermayenin yüzde ellibirinden aşağı düşemez." denilerek

TCMB'nin ilelebet kamu tüzel kişisi olacağına ilişkin yerini sağlamlaştırmıştır. Öte yandan, bunun uygulamadaki anlamı, Genel Kurul toplantılarında herhangi bir karar alımında T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı temsilcisinin iradesi hangi yönde ise o yönde karar alınmasıdır. Diğer hissedarların iradelerinin hangi yönde olduğunun doğal olarak hiçbir önemi bulunmamaktadır.

Banka Meclisi

Banka Meclisi, Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir dönem için atanan Başkan (Guvernör) ile Genel Kurulda T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı temsilcisi tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Dolayısıyla yukarıda Genel Kurul için anlattığımız Devlet tüzel kişiliğinin karar mekanizmasındaki etkisi Banka Meclisi'nin yapısını ve kararlarını baştan sona biçimlendirmektedir. Çünkü Banka Meclisi tamamıyla devlet tüzel kişiliği tarafından atanan ve seçilen Başkan ve üyelerden oluşmaktadır.

Ayrıca Banka Meclisi, TCMB'ye özel, diğer anonim şirketlerde olmayan, üst ve temel karar organıdır. Hiçbir sıradan anonim şirket organının alamayacağı kararlara imza atan Banka Meclisi ülke çapında etki doğurabilecek üst düzey düzenleyici kararların alınması yanında; TCMB'nin içine dönük kararlar da alabilmektedir.

Para Politikası Kurulu (PPK)

Para Politikası Kurulu'nun (PPK) yapısı şu şekildedir; Başkan'ın (Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır) başkanlığında, Başkan Yardımcıları (Müşterek kararname ile atanmaktadır), Banka Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bir üye (Genel Kurulda Hazine Temsilcisi tarafından belirlenmektedir) ve Başkan'ın önerisi üzerine atanan bir kişiden (Müşterek kararname ile atanmaktadır) oluşmaktadır. Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilmektedir. Görüldüğü üzere TCMB'nin dolayısıyla Ülkemiz için önemli kararları alma görev ve yetkisine sahip olan organı PPK'nın yapısının tamamı devlet tüzel kişiliği tarafından belirlenmektedir.

Denetleme Kurulu

Denetleme Kurulu, Genel Kurulda Hazine Temsilcisi tarafından seçilen dört üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi iki yıldır. Denetleme Kurulu, TCMB'nin bütün işlem ve hesaplarını denetlemektedir. Yönetme yetkisi olmayıp, değerlendirmelerini yazılı olarak Banka Meclisine bildirmekte ve bir kopyasını da Başbakanlığa iletmektedir. Kurul, yılsonunda o yıla ait işlem ve hesaplar hakkında hazırladığı raporu Genel Kurula sunmaktadır.

Yönetim Komitesi

Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan Yardımcılarından oluşmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi başkan ve üyeleri devlet tüzel kişiliği tarafından belirlenmektedir. Yönetim Komitesi; gerekli görülen durumlarda, Banka Meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceleyerek Banka Meclisine yapılacak teklifleri ve Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamaktadır. Ayrıca, Banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak, atanmaları Banka Meclisi tarafından yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin tayini, aylıklarının tespiti, işten çıkarılması ve emekliliği gibi konularda karar almak Yönetim Komitesinin görev ve yetkileri arasındadır.

TCMB Yönetim Komitesinin standart anonim şirket yönetim kurulu ile ilgisi bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, TCMB organlarının tipik anonim şirket organları gibi sunulması çok anlam ifade etmemektedir.

e. Bilgi Edinme Hakkı

Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Bu çerçevede, kamu kaynaklarıyla üretilen ve hiçbir gizliliği olmayan bilgilere erişimin gereksiz yere kısıtlanmaması, vatandaşların, kendileriyle ilgili bilgilere kolayca erişiminin sağlanması ve kamusal hizmetle yükümlü kurum ve kuruluşların çalışmalarını görmesini, izlemesini, bilgilenmesini sağlamak amacıyla 24.04.2004 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kamu kaynağı ile varlığını sürdüren, kamu görevi ifa eden TCMB, kendi web sayfasında ifade ettiği gibi, “*demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlamak*” amacı ile bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine göre vatandaşlar ile bilgi paylaşımında bulunmaktadır. “*Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde*” uygulanan bu Kanun doğal olarak TCMB’yi de kapsamına almıştır. Bu Kanun sayesinde, gerçek veya tüzel kişiler, TCMB’nin her türlü bilgi veya belgesinden yararlanabilmektedirler (4982 sayılı Kanunda yer alan istisnalar dışındaki).

Kamu hukuku tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişilerini birbirinden ayıran önemli sınırlardan bir tanesi olan “*Bilgi Edinme Hakkı*”, devletin örgütlenmesi ve faaliyetlerine

ilişkin, tarafların (kamu ve özel) hak ve yükümlülüklerini ortaya sermektedir. Bu yolla, kamu idare ve kurumları kamuoyuna hesap vermektedirler.

Öte yandan, TCMB'nin kamu tüzel kişisi olarak kanun ile güvence altına alınmış bilgi isteme yetkisi de mevcuttur. 1211 sayılı Kanununun 43'üncü maddesinde bu konu işlenmiştir: *“Türkiye’de faaliyette bulunan bütün bankalar, özel finans kurumları ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumlar, yıllık bilançoları ile kâr ve zarar hesaplarını, idare meclisi ve denetçi raporları ile birlikte, genel kurullarının toplantı tarihinden; bağımsız denetim kuruluşlarınca hazırlanacak denetim raporlarını ise düzenlenme tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Bankaya vermekle yükümlüdürler.*

...

Banka, istatistiki bilgilerin toplanmasında, kamu kurum ve kuruluşları, Hazine Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, diğer ülkelerin istatistiki bilgi toplamaya yetkili makamları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapabilir. Banka, finansal sistemle ilgili tüm istatistiki bilgiler ile ekonomideki ve ödemeler dengesindeki gelişmelerin izlenmesinde gerekli görülecek diğer istatistiki bilgileri bankalar, diğer mali kurumlar ile kişilerden doğrudan isteme ve toplama yetkisine sahiptir. Kendilerinden bilgi istenilenler, bu bilgileri Bankanın belirleyeceği usul ve esaslara göre doğru olarak vermekle yükümlüdürler. Banka bu bilgilerin doğru olup olmadığını ilgililer nezdinde araştırmaya ve denetlemeye, ek bilgi ve belge istemeye yetkilidir. ...”

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere TCMB bilgi isteme yönünden de oldukça güçlü bir kamu gücü ayrıcalığını sahiptir.

f. Denetim

TCMB'nin denetimi, kurumun kamu tüzel kişisi olduğuna ilişkin önemli unsurlardan birini teşkil eder. TCMB, bu konuda diğer özerk kamu kurumlardan farklı değildir. Diğer kamu tüzel kişilerinde olduğu gibi TCMB de merkezi idare tarafından idari vesayet denilebilecek bir denetim ile denetlenmektedir. 1211 sayılı Kanununun 42'inci maddesinde düzenlenen bu denetim şekli şu şekilde gerçekleşmektedir;

-“Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilir.”

-“Başkan (Guvernör) tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunulur.”

-“Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.”

-“Banka, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlar ve kamuoyuna duyurur. Raporların hangi dönemler itibarıyla hazırlanacağı, kapsamı ve açıklanma usulü Bankaca belirlenir. Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşamaması ya da ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri Hükümete yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar.”

Burada sayılanların dışında TCMB'nin üst düzey çalışanlarının tamamının devlet tüzel kişiliği tarafından atandığı akıldan çıkarılmamalıdır. Böylece, TCMB'nin kamu tüzel kişilerine mahsus bir denetim ile merkezi yönetim tarafından denetlendiği daha kolay anlaşılacaktır.

Bahsi geçen idari denetim dışında hali hazırda yapıldığı gibi TCMB 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Hükümlerine göre Sayıştay denetimine tabidir. Bu denetim, “kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri (6085 md. 1)” kapsamaktadır. Sayıştay denetimi kamunun hesap vermesi üzerine kurulu bir denetim muhteviyatına sahiptir. Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması ile ilgili olan bu denetim, TCMB'nin kamu kaynağı kullanan bir kamu tüzel kişisi olduğunu gösteren dinamiklerdendir. Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonucunda her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından TCMB'nin hesap verme süreci tamamlanmaktadır.

g. Bağımsızlık ve Statü

Bütün tüzel kişilerde tüzel kişilik kazanımı, tüzel kişiliği var eden kişilerin kişiliğinden bağımsız bir kişilik olduğu anlamına gelir. Dolayısıyla TCMB'nin üzerinde çokça durduğu “TCMB'nin bağımsızlığı” konusu ile TCMB'nin kamu tüzel kişisi olması arasında TCMB aleyhine bağımlılık sıkıntısı doğurabilecek bir durum söz konusu değildir. Tüzel kişilerde bağımsızlık, tüzel kişinin içeriye ve dışarıya karşı bir varlığını zorunlu kılar. Tüzel kişi, bünyesinde birleşen kişilerin karşısında ayrı bir varlığa, kişiliğe sahiptir. Dışarıya

karşı da üçüncü kişilerle bağımsız bir hak süjesi olarak ilişki kurar. Diğer bir ifadeyle bağımsızlık açısından TCMB'nin özel ya da kamu hukuku tüzel kişisi olmasının bir anlamı yoktur. Bütün tüzel kişiler zaten özerktirler (bağımsızdırlar).

Ayrıca "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsızdır" denince ne anlamalıyız? Sorusuna TCMB'nin kendi web sayfasında vermiş olduğu cevap ile tarafımıza göndermiş olduğu cevap arasında da TCMB'nin bağımsızlığı konusunun farklı algılandığı görülmektedir: *"Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsızdır" dendiğinde, Merkez Bankasının "araç bağımsızlığına" sahip olduğu anlaşılmalıdır. TCMB Kanunu'nun 4. maddesi Bankanın temel görevinin fiyat istikrarını sağlamak olduğunu açıkça belirtmektedir. Para politikasının birincil amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş olması nedeniyle TCMB "amaç bağımsızlığına" sahip değildir. Aynı maddenin devamında "Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler" hükmü yer almaktadır. Bir diğer deyişle Merkez Bankası, fiyat istikrarı amacına ulaşmak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme yetkisine sahiptir. Bu da Merkez Bankasının, birçok gelişmiş ülke merkez bankalarındaki uygulamalara paralel olarak, kanunen araç bağımsızlığına sahip olduğu anlamına gelmektedir."* TCMB'nin kamuoyunu bilgilendirme maksatlı internet sitesinde yayımladığı bu cevaptan anlaşıldığı üzere TCMB'nin bağımsızlığının kamu tüzel kişiliği aleyhine bir durumu doğurduğu iddiasının hukuksal bir mantığı bir dayanağı yoktur.

Sonuç olarak, TCMB'nin göndermiş olduğu cevapta ele alınan örgütlenme teori ve pratikleri ne kamu örgütlenmesinin geneli ne de TCMB'nin özeli için geçerli değildir. TCMB, kamu tüzel kişiliği sahibi olduğundan doğal olarak, merkezi idare olarak adlandırılan Cumhurbaşkanı, Başbakanlık ve Bakanlık örgütlerinin başı çektiği kamu örgüt yapısı içinde bulunamaz. Dolayısıyla TCMB hiçbir idare veya kurum ile *"altlık-üstlük"* ilişkisine giremez.

Diğer taraftan, gönderilen genel cevapta, idari vesayet denetimi hiyerarşik denetim ile karıştırılmakta, merkezi idare dışında kalan kurumların idari vesayet denetimi baskısına maruz kaldığı varsayılmaktadır. İdari vesayet denetimi Anayasal bir yetki olup, yalnızca kanun ile uygulamaya geçirilebilecek bir güçtür. Diğer yandan, bu denetim kanun ile derecelendirilebilir ve zayıflatılabilir. Dolayısıyla, nicelik ve nitelik yönünden, sınırlı ve istisnai bir içeriğe sahiptir. Öte yandan, yukarıda açıklamaya çalıştığımız hükümlerden de anlaşılacağı üzere, 1211 sayılı TCMB Kanunu idari vesayet muhteviyatını bünyesinde barındırmaktadır.

TCMB tarafından gönderilen cevapta ele alınan bir başka tespit ise, “*hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında anonim şirket oluşları dolayısıyla Bankanın hukuki niteliğine benzetilebilecek kuruluşlar Kamu İktisadi Teşebbüsleri*” olabileceği ancak “*gerek 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede gerekse Banka Kanununun 69’uncu maddesinde Bankanın Kamu İktisadi Teşebbüsü olmadığı*”dır. TCMB, Sayıştay denetimi sürecinde hiçbir zaman Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak nitelendirilmemiştir. Kaldı ki kamu tüzel kişilerinin çeşitliliği nedeniyle böyle bir nitelendirmeye ihtiyaç da yoktur. Ek olarak, TCMB’nin kamu tüzel kişisi olabilmesi için herhangi bir kamu idaresi veya kurumuna “*bağlı, ilgili veya ilişkili*” olması gerekmemektedir. Diğer bir ifadeyle, TCMB’nin kamu tüzel kişiliği statüsü kazanabilmesi için söz konusu sınıflandırmalardan birine dahil edilmesine ihtiyaç bulunmamaktadır.

Açıklanmaya çalışılan hukuki ve idari kriterlerin oluşturduğu yelpaze ışığında bakıldığında, TCMB’nin şahsına münhasır bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, Banka personelinin meslek kuruluşları üyelik aidatlarının bütçeden ödenmesi mevzuata aykırı olup, hatalı uygulamaya son verilmesi ve geçmişe dönük olarak hesaplanan tutarların ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

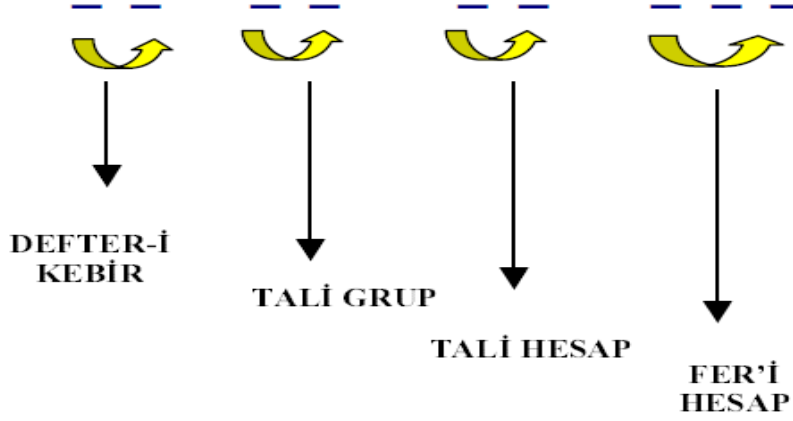
BULGU 4: TCMB’nin Dönem İçi Hesaplarının Çalışma Prensiplerine Yönelik Temel Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması

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 uygun olarak düzenlenmektedir.

Ancak; dönem içi kayıtları, Türk Lirası ve yabancı para hesapları içeren 4 kademe ve 9 haneden oluşan bir hesap planı çerçevesinde gerçekleştirilmekte olup, işlemler banka talimatları ile yürütülmektedir. TCMB muhasebe sistemi kendine has yapısı nedeniyle bankacılık muhasebesinden farklı olduğu gibi devlet muhasebesinden de tamamı ile farklı bir yapıdadır.

TCMB Hesap Planının Yapısı:

Hesaplar 4 Kademe ve 9 Haneden Oluşmaktadır.



00 – 50 arası Türk Lirası defter-i kebir hesaplarını, 60 – 98 arası yabancı para defter-i kebir hesaplarını göstermektedir. Yabancı para hesapların tali hesap haneleri (5. ve 6. haneler) döviz kodunu göstermektedir.

Tablo 5: Türk Lirası Defter-i Kebir Hesapları

Hesap No	Hesap Adı	Hesap No	Hesap Adı
00	Sermaye	29	Merkez Hesabı
01	İhtiyatlar	32	Ödenecek Senet ve Havaleler
02	Banka Provizyonları	33	Hazine Cari Hesabı
03	Amortismanlar	35	Mevduat
06	Kâr ve Zarar	36	Tedavüldeki Banknotlar
09	Altın Kasası	37	Likidite Senetleri
10	Kasa	39	Konvertibl TL Alacakları
11	Gayrimenkuller	40	Muvakkat Alacaklar
12	Demirbaş Eşya ve Gayri maddi Haklar	41	Takipteki Alacaklar
14	Dâhildeki Muhabirler	42	Alacak Geçiş Hesapları
15	Menkul Kıymetler	43	Provizyon Hesapları
16	Değerleme Hesabı	44	Muvakkat Borçlar
20	İştira Senetleri	45	Borç Geçiş Hesapları
21	İskonto Senetleri	46	Vadeli İşlemlerden Borçlar
22	Avans Hesapları	48	Genel Giderler
23	Vadeli İşlemlerden Alacaklar	49	Muvakkat Kâr ve Zarar
24	Efektif Alış ve Satışları	50	Nazım Hesaplar
26	Döviz Alış ve Satışları		

Tablo 6: Yabancı Para Defter-i Kebir Hesapları

Hesap No	Hesap Adı	Hesap No	Hesap Adı
60	Efektif Deposu	82	Ödenecek Senet ve Havaleler
63	Kambiyo İştirakler	85	Mevduat
64	Dâhildeki Muhabirler	90	Muvakkat Döviz Alacakları
65	Menkul Kıymetler	91	Takipteki Alacaklar
68	Verilen Dış Krediler	92	Alacak Geçiş Hesapları (Döviz)
70	Kambiyo İştira Senetleri	93	Provizyon Hesapları
73	Vadeli İşlemlerden Alacaklar	94	Muvakkat Döviz Borçları
74	Efektif Vaziyeti	95	Borç Geçiş Hesapları (Döviz)
76	Döviz Vaziyeti	96	Vadeli İşlemlerden Borçlar
79	Merkez Hesabı	97	Konvertibl TL Karşılığı Borçlar
80	Hariçteki Muhabirler (Nostro)	98	Alınan Dış Krediler
81	Hariçteki Muhabirler (Loro)		

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.

Ancak, TCMB'nin temel bir muhasebe metninin olmamasına ve dönem içi kayıtlarının talimatlarla yürütülmesine rağmen gerek kurumsal hafıza ve gerekse de bireysel gayretler ile muhasebeleştirme işlemleri doğru olarak gerçekleştirilse de mevcut durum, sistematik olmaktan uzak olduğu gibi, keyfi uygulamalara ve önemli iç kontrol risklerine maruz kalma riski de taşımaktadır.

TCMB dönem içi muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Muhasebe Yönetmeliği'nin düzenlenmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bankanın faaliyetlerinin ve işlemlerinin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde muhasebeleştirilmesinde, mali tabloların doğru ve uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmasında temel alınan ilke, usul ve esasların her yıl Banka Meclisinden onay alınarak Genel Kuruldan geçirildiği, hazırlanan finansal raporların gerek mali mevzuata, gerek Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına uygunluğunun bağımsız denetim firması tarafından da denetlendiği, bağımsız denetim raporları kamuoyuna sunulduğu,

Raporda yer alan eleştiri konusu da dikkate alınarak, Bankanın hesap planının, iç düzenlemelerinin, Banka muhasebe ilke ve politikalarının, dönem içi muhasebe kayıt ve işlemlerinin temel dayanağını belirten muhasebe uygulamalarına ilişkin düzenleme çalışmalarına başlandığı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Bankanın faaliyet ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde, mali tabloların hazırlanmasında temel alınan ilke, usul ve esasların her yıl Genel Kuruldan geçirildiği ve hazırlanan finansal raporların bağımsız denetim firması tarafından da denetlendiği beyan edilmiş, buna mukabil Banka muhasebe ilke ve politikalarının, dönem içi muhasebe kayıt ve işlemlerinin dayanağını oluşturacak muhasebe metninin hazırlanmasına ilişkin çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

TCMB dönem içi muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirleyecek muhasebe yönetmeliğinin en kısa sürede yürürlüğe girmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 5: S.S. Merko Tüketim Kooperatifine Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İdari Yerleşkesi İçinde Yer Tahsis Edilmesi ve Fiziki İmkânlardan Karşılıksız Olarak Faydalandırılması

TCMB, kendisinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan S.S. Merko Tüketim Kooperatifine herhangi bir usule uymaksızın kendi idari yerleşkesi içinde yer tahsis etmiş, Kooperatifin Banka'nın fiziki imkânlarından karşılıksız faydalanmasını sağlamıştır.

Anılan Kooperatifin Banka idare binaları içindeki faaliyetleri, Banka için doğrudan gelir getirici bir uygulama olmasına rağmen geçmişten bugüne belirli bir düzenleme

olmaksızın, ilgili Kooperatif tüzel kişiliğine Banka yerleşkesi içinde yer tahsis edilerek ticari faaliyet icra etmesine izin verilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Bunun yanında, Kooperatifin, Banka'nın idare merkezi yerleşkesi içerisinde faaliyet gösteren ve ondan ayrı bir tüzel kişiliği haiz bir kuruluş olarak Banka'nın fiziki imkânlarından faydalanmasına rağmen, bunun karşılığında Banka'ya herhangi bir parasal ödeme yapmadığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile emsal kira bedeli tahsil edilmesi gerekirken Kooperatif, kendisine tahsis edilen mekânlara kira, işletme bedeli vb. herhangi bir ödemede bulunmadığı gibi, kendisinin kullandığı elektrik, su, ısınma vb. giderleri için de ödeme yapmamıştır. Bu tür giderlerin kamu kaynağından müteşekkil TCMB bütçesinden karşılanması kanuna aykırı olup, tazmini gerekmektedir. Aynı zamanda, bu yolla örtülü kazanç aktarımı gerçekleştirilmiş olup, vergi mevzuatına da aykırılık teşkil etmektedir ki bu husus Maliye Bakanlığına da bildirilecektir.

Kamu idaresi cevabında; *"Sınırlı Sorumlu Merko Tüketim Kooperatifi, kurulduğu 1942 yılından bu yana, Bankamız yerleşkesinde faaliyetine devam etmektedir. Ana sözleşmede ve Ankara Ticaret Borsası kayıtlarında da Kooperatifin merkezi "Merkez Bankası İdare Merkezi" olarak yer almaktadır.*

Kooperatifin çalışan sayısı, tahsis edilen alanın oranı gibi kriterler dikkate alınarak belirlenecek olan esaslar çerçevesinde 2018 yılından itibaren Kooperatiften kira ve genel giderlere ilişkin tahsilat yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, kooperatifin çalışan sayısı, tahsis edilen alanın oranı gibi kriterler dikkate alınarak belirlenecek olan esaslar çerçevesinde 2018 yılından itibaren Kooperatiften kira ve genel giderlere ilişkin tahsilat yapılacağı belirtilmiştir.

Kooperatif, kendisine tahsis edilen mekânlara kira, işletme bedeli vb. herhangi bir ödemede bulunmadığı gibi, kendisinin kullandığı elektrik, su, ısınma vb. giderleri için de ödeme yapmamıştır. Bu tür giderlerin kamu kaynağından müteşekkil TCMB bütçesinden karşılanması kanuna aykırı olup, hatalı uygulamaya son verilmesi ve geçmişe dönük olarak hesaplanan tutarların ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Aynı zamanda, bu yolla örtülü kazanç aktarımı gerçekleştirilmiş olup, vergi mevzuatına da aykırılık teşkil eden bu hususun Maliye Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları



AKTİF	Türk Lirası	Yabancı Para	Toplam
1. Altın	-	49.449.492.253	49.449.492.253
1.1 Uluslararası Standartta Olan (Safi Gram) 377.056.336,60	-	49.449.492.253	49.449.492.253
2. Yabancı Para Banknotlar	-	6.259.811.100	6.259.811.100
3. Yurt Dışı Bankalar	-	317.709.256.495	317.709.256.495
3.1 YP Menkul Kıymetler	-	286.470.939.177	286.470.939.177
3.2 Mevduat	-	24.391.271.139	24.391.271.139
3.3 Diğer	-	6.847.046.179	6.847.046.179
4. Rezerv Dilimi Pozisyonu	-	533.910.683	533.910.683
5. Menkul Kıymetler	13.889.107.720	-	13.889.107.720
5.1 Devlet İç Borçlanma Senetleri	13.636.435.950	-	13.636.435.950
5.2 Diğer	252.671.770	-	252.671.770
6. Para Politikası İşlemlerinden Alacaklar	95.555.846.625	-	95.555.846.625
6.1 Açık Piyasa İşlemleri	71.355.625.484	-	71.355.625.484
6.2 Bankalararası Para Piyasası İşlemleri	24.200.221.141	-	24.200.221.141
7. Yurt İçi Bankalar	-	-	-
8. Krediler	-	37.622.353.457	37.622.353.457
8.1 İç Krediler	-	37.590.464.519	37.590.464.519
8.1.1 Reeskont Kredileri	-	37.590.464.519	37.590.464.519
8.1.2 Diğer Krediler	-	-	-
8.2 Dış Krediler	-	31.888.938	31.888.938
9. İştirakler	-	917.955.544	917.955.544
10. SDR Tahsisatı Nedeniyle Hazine Yükümlülüğü	-	5.071.996.336	5.071.996.336
11. Duran Varlıklar (Net)	660.624.852	-	660.624.852
12. Takipteki Alacaklar (Net)	-5.423.981.380	5.423.981.380	-
12.1 Takipteki Alacaklar	-	5.423.981.380	5.423.981.380
12.2 Takipteki Alacaklar Karşılığı (-)	-5.423.981.380	-	-5.423.981.380
13. Ertelemiş Vergi Varlığı	4.126.958	-	4.126.958
14. Değerleme Hesabı	-	-	-
15. Diğer Aktifler	2.438.473.282	5.640.059	2.444.113.341
15.1 Uluslararası Standartta Olmayan Altın (Safi Gram) 3.177.797,62	416.755.969	-	416.755.969
15.2 Madeni Para	131.585.442	-	131.585.442
15.3 Gelir Tahakkukları	43.308.781	-	43.308.781
15.4 Diğer	1.846.823.090	5.640.059	1.852.463.149
TOPLAM	107.124.198.058	422.994.397.305	530.118.595.363

PASİF	Türk Lirası	Yabancı Para	Toplam
1. Tedavüldeki Banknotlar	122.959.912.798	-	122.959.912.798
2. Para Politikası İşlemlerinden Borçlar	50.320.258	-	50.320.258
2.1 Açık Piyasa İşlemleri	-	-	-
2.2 Bankalararası Para Piyasası İşlemleri	50.320.258	-	50.320.258
2.3 Likidite Senetleri	-	-	-
3. Mevduat	57.041.204.094	258.051.793.002	315.092.997.096
3.1 Kamu Sektörü Mevduatı	12.016.960.364	13.013.335.889	25.030.296.253
3.1.1 Hazine, Genel ve Özel Bütçeli İdareler	12.015.091.925	13.006.907.275	25.021.999.200
3.1.2 Diğer	1.868.439	6.428.615	8.297.053
3.2. Bankacılık Sektörü Mevduatı	44.343.743.370	240.745.855.384	285.089.598.754
3.2.1 Yurt İçi Bankalar	43.782.068.855	55.839.856.064	99.621.924.919
3.2.2 Yurt Dışı Bankalar	560.942.646	-	560.942.646
3.2.3 Zorunlu Karşılıklar Bloke Hesabı	-	184.905.999.320	184.905.999.320
3.2.3.1 Nakit	-	150.683.070.459	150.683.070.459
3.2.3.2 Altın (Safi Gram) 260.952.571,93	-	34.222.928.860	34.222.928.860
3.2.4 Diğer	731.869	-	731.869
3.3 Diğer Mevduat	680.500.360	4.292.601.728	4.973.102.088
3.3.1 İşçi Dövizleri	-	2.929.285.613	2.929.285.613
3.3.2 Uluslararası Kuruluşlar	51.540.198	-	51.540.198
3.3.3 Fonlar	171.940.326	43.133.634	215.073.960
3.3.4 Diğer	457.019.836	1.320.182.482	1.777.202.317
4. Yurt Dışı Bankalar	-	1.318.337	1.318.337
5. Rezerv Dilimi İmkani	-	533.910.683	533.910.683
6. SDR Tahsisatı	-	5.071.996.336	5.071.996.336
7. Vergi Yükümlülüğü	1.715.181.693	-	1.715.181.693
7.1 Ödenecek Vergiler	1.715.181.693	-	1.715.181.693
8. Karşılıklar	437.861.357	-	437.861.357
9. Sermaye ve İhtiyat Akçesi	18.458.180.010	-	18.458.180.010
9.1 Ödenmiş Sermaye	25.000	-	25.000
9.2 Sermaye Enflasyon Düzeltme Farkı	46.208.524	-	46.208.524
9.3 İhtiyat Akçesi	18.411.946.485	-	18.411.946.485
10. Değerleme Hesabı	53.408.965.849	-	53.408.965.849
11. Dönem Kârı	9.555.947.338	-	9.555.947.338
12. Diğer Pasifler	865.204.306	1.966.799.304	2.832.003.610
12.1 Hazine Altınları (Safi Gram) 345.574,68	45.320.794	-	45.320.794
12.2 Akreditifler	-	1.493.912.359	1.493.912.359
12.3 Gider Tahakkukları	5.447.910	-	5.447.910
12.4 Diğer	814.435.602	472.886.945	1.287.322.547
TOPLAM	264.492.777.701	265.625.817.662	530.118.595.363
NAZIM HESAPLAR	-	-	1.047.954.426.585

Reeskont ve avans işlemlerinde uygulanan iskonto ve faiz oranları:

Vadelerine en çok 3 ay kalan senetler karşılığında yapılacak;

Reeskont işlemlerinde % 8,75

Avans işlemlerinde % 9,75

2016 Hesap Dönemlerine Ait Kâr/Zarar Detayları

	2016
NET FAİZ GELİRİ / GİDERİ	8.351.385.171
Faiz Geliri	11.471.095.111
Avans ve kredi hesaplarından alınan faizler	141.960.887
<i>Reeskont senetlerinden</i>	141.960.887
Yurt dışı bankalardan alınan faizler	1.524.220.306
<i>İhbarlı hesaplardan</i>	175.926.710
<i>Cari hesaplardan</i>	4.144.164
<i>Yabancı para menkul kıymetlerden</i>	1.319.274.119
<i>Verilen dış kredilerden</i>	22.714.314
<i>Teminat depolarından</i>	-
<i>Altın depolarından</i>	221.080
<i>Yabancı para menkul kıymet ödünç işlemlerinden</i>	1.939.918
Para politikası işlemlerinden alınan faizler	8.903.863.040
<i>Bankalararası para piyasası işlemlerinden</i>	1.246.626.532
<i>Menkul kıymetlerden</i>	525.318.300
<i>Gerisi satım vadiyle alım işlemlerinden alınan faizler</i>	7.131.918.208
Menkul kıymetler lehte değerlemesi	897.822.330
<i>Türk lirası menkul kıymetler</i>	306.179.480
<i>Yabancı para menkul kıymetler</i>	591.642.850
Diğer faiz gelirleri	3.228.549
<i>Döviz Swap Sözleşmesinden Kullanımlar Faiz Geliri</i>	3.087.382
<i>Yurt dışı bankalardan alınan cezai faizler</i>	139.876
<i>Mevduat hesabına gönderilen banknot ve efektif eksikleri cezai faizleri</i>	1.291
Faiz Gideri	-3.119.709.940
İşçi dövizli hesaplarına ödenen faizler	-2.654.723
Yurt dışı bankalara ödenen faizler	-414.692
<i>Yurt dışı bankaların nezdimizde açtıkları cari hesaplara</i>	-1.189
<i>Yurt dışı banka hesaplarına (cari) ödenen faizler</i>	-413.503
Para politikası işlemlerine ödenen faizler	-2.746.310
<i>Bankalararası para piyasası işlemlerine</i>	-2.661.495
<i>Gerisi alım vadiyle satım işlemlerine ödenen faizler</i>	-84.815
IMF faiz ödemeleri	-3.967.169
Bankalara ödenen mevduat faizleri	-1.704.757.245
<i>Yabancı para mevduat hesaplarına</i>	-92.943.745
<i>Yetkili bankalardan alınan teminatlara</i>	-
<i>Türk lirası zorunlu karşılıklara</i>	-955.425.656
<i>Yabancı Para Zorunlu Karşılıklara</i>	-656.387.844
Diğer faiz giderleri	-1.405.169.801
<i>Hazine hesaplarına verilen faizler</i>	-1.405.169.801
NET KOMİSYON VE HİZMET GELİRİ / GİDERİ	485.127.912
Komisyon ve Hizmet Geliri	502.301.417
EFT işlemleri komisyonları	71.148.850
EFT işlemleri mesaj ücretleri	179.660.512
Hazine ve genel bütçe kap.kamu id.TL işl.al.komisyon ücret ve masraflar	48.739.326
Hazine ve genel bütçe kap. kamu id.YP işl.al.komisyon ücret ve masraflar	105.353.283
Yabancı para havale komisyonları	1.529.675
Türk lirası havale komisyonları	876.730
Altın muhafaza ücretleri	81.989.008
EFT gün içi limit kullanımı komisyonları	56.795
Döviz ve efektif piyasası işlemleri komisyonları	135.684
Akreditif işlemlerinden alınan komisyonlar	851.080
Bankalardan tahsil edilen vezne merkezleri işlemleri komisyonları	3.313.420
Mevduat hesapları ekstre ücretleri	92.173
Misafirhane konaklama bedelleri	36.372
Müşterilerden Tahsil Edilen Haberleşme Masrafları	2.856
Tahvil muhafaza ücreti	39.123
Yabancı Para Çek Komisyonları	6.043
Bankalardan NYS Kapsamında Tahsil Edilen Ücretler	4.889.335
Diğer Türk lirası komisyon ve hizmet gelirleri	3.581.152
Diğer yabancı para komisyon ve hizmet gelirleri	-
Komisyon ve Hizmet Gideri	-17.173.505
Resmi dairelerin yabancı para havaleleri gider ve komisyonları	-2.563
İşçi dövizli hesapları gider ve komisyonları	-7.750
Ödenen geçmiş senelere ait faiz ve komisyonlar	-729
Banknot deposu işlemleri için Ziraat Bankasına ödenen komisyonlar	-3.216.155
Altın muhafaza ücretleri	-9.269.907
Yurt dışı banka hesapları hizmet giderleri	-4.315.419
Diğer yabancı para komisyon ve hizmet giderleri	-360.981

	2016
NET FAİZ DIŞI GELİR / GİDER	2.344.495.184
Faiz Dışı Gelir	5.433.829.571
TL portföy alım satım ve itfa kârları	-
Altın ve yabancı para işlem kârları	5.364.039.664
<i>Yabancı para alım-satım kârları</i>	5.364.039.664
Menkul kıymet lehte fiyat değerlemeleri	54.148.252
<i>Türk lirası menkul kıymetler</i>	54.148.252
Diğer faiz dışı gelirler	15.641.655
<i>İştirak gelirleri</i>	6.562.124
<i>Kira gelirleri</i>	94.365
<i>Diğer</i>	8.985.167
Faiz Dışı Gider	-3.089.334.386
TL portföy alım-satım ve itfa zararları	-57.286.102
Yurt dışındaki bankalar faiz dışı giderleri	-796.859.130
<i>Portföy alım-satım zararı (net)</i>	-796.859.130
Menkul kıymet aleyhte fiyat değerlemeleri	-132.838.458
<i>Türk lirası menkul kıymetler</i>	-
<i>Yabancı para menkul kıymetler</i>	-132.838.458
Altın ve yabancı para işlem zararları	-131.905.968
<i>Yabancı para alım-satım zararları</i>	-131.905.968
Karşılık giderleri	-997.192.057
<i>Takipteki alacak karşılık gideri</i>	-965.136.811
<i>Emekli ikramiyesi ve kıdem tazminatı karşılık gideri</i>	-32.055.246
Diğer faiz dışı giderler	-973.252.671
<i>Personel giderleri</i>	-740.627.762
<i>Banknot kağıdı ve mürekkep giderleri</i>	-107.456.680
<i>Amortisman giderleri</i>	-32.825.232
<i>Diğer giderler</i>	-88.014.770
<i>Diğer zararlar</i>	-4.328.227
KÂR/ ZARAR	11.181.008.268

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