



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	42

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 ve 2020 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu..... 4

KISALTMALAR

DHGM	Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü
EKGYO	Emlak Konut GYO AŞ
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının “Dış Kaynak” Olduğu Gerekçesiyle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Yapılması
2. 237 Sayılı Taşıt Kanunu'na Ekli (1) ve (2) Sayılı Cetvellerde Yer Almayan Makamlar için Silindir Hacmi 1600 cc Üzerinde ve/veya Yerli Muhteva Oranı %50 Oranının Altında Kalan Yabancı Menşeli Makam Aracı Kiralanması
3. Mali Tabloların Dayanağını Oluşturan Bilgi ve Belgelerin Denetime Hazır Hale Getirilmemesi ve Bütün Halinde Denetime Sunulmaması
4. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşine İlişkin “Proje Yöneticiliği” Danışmanlık Hizmet Alımı İşinde TCMB Alım Satım İhale Yönetmeliği Hükümlerine Uyulmaması
5. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi TCMB Yerleşkesi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşinde İş Programına Uyulmamasına Rağmen İdare Tarafından Gerekli Uyarıların Yapılmaması
6. Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşinde, Yasal Bir Gerekçe Olmadan Sözleşme Yenilenecek İlk Sözleşmeye Göre Tamamlanmayan İş İçin Bedel Ödenmesi
7. Muhasebe Sisteminin Birim ve Bilişim Sistemi Anlamında Parçalı Yapıda Olması
8. Norm Düzeyinde Bütüncül Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması
9. Harcama Belgelerini Düzenleyen Müstakil Bir Norm Düzenlemesinin Bulunmaması
10. Banka Taşınmazlarına İlişkin İşlemleri Düzenleyen Müstakil Bir Yönetmeliğinin Bulunmaması
11. 4734 Sayılı Kanun'da Belirtilen Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin 2020 Yılında Gerçekleştirilen İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması

12. Banka Personeli ve Bakmakla Yüklü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi Sonucu Mevzuata Aykırı Ödeme Yapılıyor Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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 %51’inden aşağı düşemez.

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

C sınıfı hisse senetleri, 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.

2020 yıl sonu itibarıyla, toplam hisseler içinde; (A) sınıfı hisselerin payı %55,12, (B) sınıfı hisselerin payı %23,25, (C) sınıfı hisselerin payı %2,51 ve (D) sınıfı hisselerin payı ise %19,12’dir.

Bankanın temel görevleri:

a) Açık piyasa işlemleri yapmak,

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

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

d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,

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

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

h) Mali piyasaları izlemek,

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne ait olan para basma yetkisi TBMM tarafından süresiz olarak TCMB'ye devredilmiştir. Bu doğrultuda, banknot basma ve ihraç imtiyazı tek elden TCMB'ye aittir. TCMB'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiştir. TCMB'ye, bu amaca yönelik para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme yetkisi verilmiştir. Diğer yandan TCMB, finansal sistemde istikrarı sağlayıcı, para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almaktadır. Bununla birlikte TCMB, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükûmetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemekle görevlendirilmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 151'inci maddesi uyarınca; 1211 sayılı Kanun'da genel olarak Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yapılan atıflar, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı şeklinde Hazine Müsteşarına yapılan atıflar ise Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı veya Bakanın belirleyeceği bir birim amiri şeklinde değiştirilmiştir. Bankanın görev ve yetkilerine, teşkilat yapısına ilişkin değişiklikler bulunmamaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Banka Meclisi, Başkan ile Genel Kurul tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır ve her yıl üçte biri yenilenmektedir. Başkan, Banka Meclisinin de başkanıdır. Toplantılar, Başkan'ın çağrısı ile ayda en az bir defa olmak üzere yapılmaktadır. Banka Meclisi, üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla toplanmakta ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır.

Para Politikası Kurulu (PPK), Başkan'ın başkanlığında, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bir üye ve Başkan'ın önerisi üzerine atanan bir kişiden oluşmaktadır.

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

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

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

TCMB'nin 2020 yılı sonu itibarıyla personel kadro sayısı 4.354'tür. Dolu kadro sayısı 3.515 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı %80,73'tür.

2020 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 17 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi ve 12 Temsilciliği (halihazırda 7 temsilcilik aktiftir) bulunan TCMB, toplam 3.515 personeli ile politikalarını uygulamakta ve 1211 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir.

TCMB'deki personel mevcudunun %57,24'ü İdare Merkezinde, %42,76'sı ise şubelerde çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

TCMB'nin gider bütçesi, bir program doğrultusunda yapılmakta, cari harcamalar ile yatırım harcamalarını içerecek şekilde 3 yıllık hazırlanmakta ve her yıl revize edilmektedir. 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 2019 ve 2020 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki şekildedir.

Tablo 1: 2019 ve 2020 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri (TL)

Yıl	Cari		Yatırım		Toplam	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2019	2.177.676.250,00	1.505.534.772,64	2.171.232.649,12	147.157.434,04	4.348.908.899,12	1.652.692.206,68
2020	2.871.883.112,25	1.887.142.138,59	2.465.587.827,00	704.081.356,46	5.337.470.939,25	2.591.223.495,05

TCMB'nin 2020 yılındaki, cari ödeneği 2.871.883.112,25 TL olup, söz konusu tutarın 1.887.142.138,59 TL'si harcanmış, yatırım ödeneği ise 2.465.587.827,00 TL olup, söz konusu tutarın 704.081.356,46 TL'si harcanmıştır. Sonuç itibarıyla 2020 yılında toplam 5.337.470.939,25 TL tutarındaki ödeneğin % 48,54'ü olan 2.591.223.495,05 TL'si harcanmış bulunmaktadır. Bu da 2019 yılında harcanan ödeneğin %56 fazlasıdır.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 1'inci maddesi gereğince "Anonim Şirket" olarak kurulan Banka, kurumlar vergisi mükellefidir. Elde ettiği kurum kazancı üzerinden kurumlar vergisi ödemektedir. Ayrıca Banka, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesine göre ücretler, serbest meslek işleri dolayısıyla yapılan ödemeler, mevduat faizleri vb. üzerinden, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesine göre dar mükellefiyete tabi kurumlara yapılan gayrimenkul sermaye iratları, serbest meslek kazançları ve anılan maddede belirtilen diğer kazançlar dolayısıyla yapılan ödemeler üzerinden tevkifat yapmakla sorumludur. TCMB, banka ve sigorta muameleleri vergisi

mükellefidir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince, katma değer vergisi mükellefiyeti bulunmamakla birlikte, sorumlu sıfatıyla mal ve hizmet ithalatı ödemeleri üzerinden tevkifat yapmaktadır. Kanun'un 64'üncü maddesinde yer alan muafiyet kapsamı dışındaki işlemlere ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar için damga vergisi mükellefiyeti bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

Tüm gelir ve gider kalemleri tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmektedir. 1211 sayılı Kanun'un 61'inci maddesi uyarınca, Türk parasının yabancı paralar karşısındaki değerinin ve uluslararası piyasalarda altın fiyatlarının değişmesi nedeniyle bilançonun aktif ve pasifindeki altın, efektif, dövizlerin ve yabancı para cinsinden diğer kıymetlerin yeniden 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 Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler sayılmıştır. Buna göre şirket statüsünde belge gönderecek kurum olan Bankanın tevdi etmiş olduğu belgeler şunlardır:

- Banka Hesap Dökümleri,

- Bilanço,
- Kâr / Zarar Tablosu,
- Yevmiye Defteri,
- Envanter Defteri,
- Kesin Mizan,
- Gider Bütçesi.

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 2020 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, TCMB'nin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından olan Bilanço ile Kâr / Zarar Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Denetim, 6085 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca; 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

TCMB'nin iç kontrol sistemine genel olarak bakıldığında;

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

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

İç Kontrolün İşleyişi

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

1-Süreç Kontrolü:

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

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

Banka bünyesinde "Ön Mali Kontrol" süreçlerine yer verilmemiştir.

2- İşlem sonrası kontroller:

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

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

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

İç Denetim

TCMB’de iç denetimi düzenleyen Denetim Yönetmeliği ile Denetim Rehberi bulunmakta, denetim bu düzenlemeler ve uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmektedir. Ayrıca AUTOAUDIT adında Denetim Yönetim Yazılımı kullanılmakta olup adı geçen program ihtiyaçları karşılamadığından yeni bir yazılım için çalışmalara başlanmıştır. Yeni programın 2021 yılında tamamlanması planlanmaktadır.

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

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

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

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

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

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

TCMB’de her ne kadar Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ve Etik İlkeleri ve COSO Kurumsal Risk Yönetimi esas alınıyor olsa da, 2020 yılında yapılan denetimlerde Rapor’un ilgili bölümlerinde ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere; norm düzeyinde bütüncül bir muhasebe yönetmeliğinin olmaması, ödeme kanıtlayıcı harcama belgelerini düzenleyen müstakil bir norm düzenlemesinin bulunmaması ve banka taşınmazlarına ilişkin işlemleri düzenleyen müstakil bir yönetmeliğin bulunmaması gibi hususlar, risk temelli COSO modelinin üç temel amacından biri olan uygulayıcıların uymakla yükümlü olduğu yasalar ve diğer düzenlemeleri kapsayan “Uyum (Compliance Objectives)” amacına ulaşılmada zaafiyet yaratmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının “Dış Kaynak” Olduğu Gereğiyle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre ihale edilmesi gereken insan kaynağı teminine ilişkin sekiz adet hizmet alımının, “Dış Kaynak” olduğu değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun’un

3'üncü maddesinin (c) bendinde yer alan istisna kapsamında ihale edilmeksizin yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Bu durumun istisnası ise anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinde sayılmıştır. Bu hükme göre; TCMB'nin teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları 4734 sayılı Kanun'a tabi değildir.

“Dış kaynak temini” terimi literatürde en çok kabul edilen haliyle “işletmelerde daha önce kendi kaynakları ile yönetilen bir işin; süreli olarak kontrata bağlanmasıyla, gerektiğinde çalışanların da transfer edilmesi suretiyle bir tedarikçi üzerine kaydırılması” şeklinde tanımlanmaktadır.

Uygulamada ise; “dış kaynak temini” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının belirlenmesinde Banka Meclisinin 9 Mart 2017 tarih ve 10420/20019 sayılı Kararı'nda yer alan; “*Bankanın temel merkez bankacılığı faaliyetlerine odaklanmasına yönelik olarak Bankaca yürütülen bir iş sürecinin, süreçte yer alan insan kaynağı da dahil olmak üzere kısmi veya bütün olarak Banka dışına çıkarılmasının dış kaynak yöntemi ile yapılabilmesi*” ilkesi ile hareket edilmektedir. Böylece “dış kaynak temini” teriminin herhangi bir sınırlama olmaksızın, Banka bünyesinde yapılamayan, üretilmeyen her tür iş sürecinde (her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işi) kullanılabileceğinin benimsendiği görülmektedir.

Bir kanuna göre çıkartılan bir normun bağlı olduğu kanunun sınırları kapsamında düzenleme yapması, diğer bir deyişle herhangi bir alt normun üst hukuk normlarına aykırı olmaması ve üst mevzuatın kapsamını genişletmemesi gerekmektedir. Söz konusu Banka Meclis Kararı ile Bankanın dış kaynak temini istisnası anlayışı ve uygulaması, 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi uyarınca anılan Kanun hükümlerine göre temin edilmesi gereken her tür mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında addetmekte, bağlı olduğu üst normun kapsamını genişletmekte, bunun sonucunda 4734 sayılı Kanun'un temel ihale usullerinin uygulanamaması sonucunu doğurmaktadır. Böyle bir durum ise Banka Meclisinin kanun koyucu gibi hareket ettiğini düşündürmektedir.

Yapılan incelemelerde, bahçe ve temizlik hizmetleri, yapım işleri için mühendis temini, insan eliyle atık taşıma hizmeti alımı, Özdere Kampı için aşçı, ocakçı, temizlikçi, tamirci

garson alımı, destek hizmeti adı altında şoför, mihmandar, çaycı alımı gibi personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının, TCMB'nin asıl işi olmadığı gerekçesiyle istisna kapsamında değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun'un istisna hükümlerine göre ihalesiz olarak gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri İdarenin asıl faaliyet alanı olmayıp gerektiğinde dışardan temin edilmesi gereken işlerdir. Söz konusu işlerin, Bankanın asıl işi olmaması, "Dış kaynak temini"nin kanun koyucu tarafından "ihale mevzuatında Merkez Bankasına özgülenmiş" bir yöntem olması ve bu terimin "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını" da içeren, ondan daha kapsamlı bir terim olması gerekçeleriyle "dış kaynak temini" istisnası kapsamında temin edilmesi mevzuata uygun değildir. Çünkü Bankanın dış kaynak temini istisnası anlayışı ve uygulaması; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca KİK hükümlerine göre temin etmesi gereken mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında addedilerek temin edilmesine, böylece Bankanın tabi olduğu diğer 4734 sayılı Kanun hükümlerinin işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Her ne kadar Kurum, kanun koyucunun iradesinin, açıkça TCMB'nin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı dâhil tüm "dış kaynak temini" işlerini istisna kapsamında tuttuğunu iddia etse de; "personel alımı" gibi tüm kamu kurumlarının gerçekleştirdiği standart bir ihalenin dahi "dış kaynak" kavramının içine alınması, bu kavramın kanun koyucunun iradesinden geniş yorumlandığının göstermektedir. Bankanın bu bakış açısı altında, her türlü mal, yapım ve hizmet alımlarını doğal olarak dışardan temin ettiği düşünüldüğünde, tüm ihalelerini 4734 sayılı Kanun kapsamından dilediği taktirde çıkartabilecektir. Nitekim 2020 yılında gerçekleştirilen idari nitelikteki ihalelerin %88'inin istisna kapsamında yapılması bu tercihin bir kanıtıdır. Bu itibarla, yukarıda bahsedilen mal ve hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (c) bendinde belirtilen istisna kapsamında sayılamayacağından, söz konusu alımların ihale yönteminin belirlenmesi bakımından idare açısından keyfî bir uygulama olduğu izlenimini vermemek adına, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlanması için gerekli hassasiyetin gösterilmesi amacıyla 4734 sayılı Kanun'un temel ihale usullerinin kullanılarak ihale yapılması suretiyle temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: 237 Sayılı Taşıt Kanunu'na Ekli (1) ve (2) Sayılı Cetvellerde Yer Almayan Makamlar için Silindir Hacmi 1600 cc Üzerinde ve/veya Yerli Muhteva Oranı %50 Oranının Altında Kalan Yabancı Menşeli Makam Aracı Kiralanması

5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinin (b) bendinde özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan her çeşit bankanın kanun kapsamında olduğu belirtilmesine rağmen araç kiralama ve araç tahsislerini de kapsayan taşıt yönetim süreçlerine yönelik yerleşik uygulamanın Taşıt Kanunu ve ilgili Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı bir şekilde geliştiği görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesinde emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 7'nci maddesi gereğince de kamuda kullanılacak araçların; lüks ve gösterişten uzak olması, memleket yollarına uygun olması, ekonomik ve ucuz olması gerekmektedir.

Bununla beraber 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren 237 sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar'ın "Taşıtların Nitelikleri" başlıklı 1'inci maddesinde; belirtilen istisnalar dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemeyeceği, belirtilen makam ve hizmetler hariç olmak üzere, edinilecek binek veya station-wagon cinsi taşıtların silindir hacimlerinin 1.600 cc'yi geçmeyeceği, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bankanın araçlarına yönelik trafik tescil işlemlerinin sivil plaka verilmek suretiyle gerçekleştirilmesi talebine karşılık Emniyet Genel Müdürlüğünce Banka araçlarına sivil plaka verilemeyeceği bildirilmiş ve buna dayanak olarak Maliye Bakanlığı Muhakemat Genel Müdürlüğü Başhukuk Müşavirliğinin görüş yazılarında TCMB'nin Taşıt Kanunu'na tabi olduğu yönündeki görüşü gösterilmiştir. TCMB tarafından Muhakemat Genel Müdürlüğüne yazılan 27.09.2004 tarih ve 70984 sayılı yazı ile Bankanın Taşıt Kanunu kapsamında yer almadığı dolayısıyla Banka araçlarına sivil plaka verilmesi gerektiği belirtilmiş ve konunun bir kez daha değerlendirilmesi istenmiştir. Buna cevaben Maliye Bakanlığı Muhakemat Genel Müdürlüğü'nün 29 Eylül 2004 tarihli ve 36517 sayılı yazısı ile konu tekrar değerlendirilmiş ve önceki görüş değiştirilerek TCMB'nin Taşıt Kanunu kapsamında bulunmadığı belirtilmiştir.

Muhakemat Genel Müdürlüğü bu görüşünde, TCMB'nin adına tescil edilecek araçların Taşıt Kanunu'na tabi olup olmadıklarının belirlenmesi açısından, öncelikle TCMB'nin Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinde sayılan daire, idare, banka, teşekkül, müessese ve derneklerden sayılıp sayılmadığının açıklığa kavuşturulması gerektiğini vurgulamıştır. Bu çerçeveden değerlendirildiğinde;

- Bir dernek, İktisadi Devlet Teşekkülü veya Kamu İktisadi Teşebbüsü sayılmayan TCMB'nin kamu tüzel kişiliğini haiz olmayıp özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu ve bu bağlamda Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinin (a) bendinde sayılan daire, idare ve bunlara bağlı müessese olarak kabul edilemeyeceği,

- TCMB'nin adı içerisinde Banka ibaresine yer verilmiş olmasının da kuruluşun teknik anlamda banka sayılması için tek başına yeterli olmadığı ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun kapsamı dışında olduğu, mevduat kabul ve kredi işlemleri yapmadığı dolayısıyla kendine has bir yapıda olduğu

belirtilmiştir.

Bu görüş, genel hatlarıyla TCMB'nin Anayasa'da belirtilen, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinin olmadığı ve Bankalar Kanunu'nda tanımlanmış bulunan "Banka" kavramı içerisinde de yer almadığı görüşlerine dayandırılmaktadır. Ancak TCMB, para basma yetkisine tek elden sahip olma, tüm ülkenin para politikasını belirleme ve yürütme gibi çok önemli kamu görevleri ifa eden; banka ve diğer finans kuruluşlarına genelge, talimat vb. gönderme, söz konusu kuruluşları denetleme ve aykırı işlem yapanlar hakkında yaptırım uygulama gibi kamu gücü kullanan ve sermayesinin %50'den fazlası Hazineye ait olan, diğer bir ifadeyle kamu sermayesi kullanan kanunla kurulmuş bir kurumdur. Dolayısıyla, T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün E. 1992/15 sayılı kararında da belirttiği gibi Banka 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 kişisidir. Ayrıca Bankalar Kanunu'nda tanımlanmış bulunan "Banka" kavramı içerisinde yer almaması da TCMB'nin Taşıt Kanunu kapsamında olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira Taşıt Kanunu'nun kapsam maddesinde Bankalar Kanunu'na herhangi bir atıf yapılmamış ve "özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan her çeşit banka" ifadesine yer verilmiştir. 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun Kuruluş ve Unvan başlıklı 1'inci maddesinde ise Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanun'da yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere "Türkiye

Cumhuriyet Merkez Bankası" unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulduğu ve bu Kanun'da, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının "Banka" olarak ifade edildiği açıkça belirtilmiştir.

Taşıt Kanunu kapsam maddesinde “özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan her çeşit banka” ifadesi TCMB’yi kapsamakla birlikte benzer şekilde diğer kamu bankalarını da kapsamakta ancak 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu’nun 18’inci maddesinde; Taşıt Kanunu’nun bu bankalar hakkında uygulanmayacağı açıkça belirtilerek bu bankalar yasal düzenlemeyle Taşıt Kanunu kapsamından çıkartılmıştır. TCMB’nin kuruluş Kanunu’u veya başka herhangi bir mevzuatta Bankanın Taşıt Kanunu’ndan istisna olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasal bir düzenleme olmadan Maliye Bakanlığı Muhakemat Genel Müdürlüğünün muhtelif görüşleri çerçevesinde TCMB’nin Taşıt Kanunu kapsamı dışında kabul edilmesi ve yerleşik uygulamanın bu yönde gelişmesinin hukuki olmadığı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede 08.01.2020 tarihinde Yüklenici ile TCMB arasında imzalanan sözleşme ile TCMB bünyesinde kullanılmak üzere Teknik Şartname’de belirtilen özelliklerde 6 adet 1. Grup (Audi A6 Sedan 45 Turbo FSI Quattro 245 HP Design S Tronic), 18 adet 2. Grup (Audi A4 Sedan 40 TDI 190 HP Advenced S Tropic Pi) ve 15 adet 3. Grup (Audi A4 Sedan 45 TFSI Quattro 245 HP Advenced S Tronic) olmak üzere silindir hacmi 1600 cc üzerinde ve/veya yerli muhteva oranı %50 oranının altında kalan yabancı menşeli toplam 39 adet binek aracın sürücüsüz, yakıtsız ve kilometre sınırı olmaksızın 36 ay süre ile (7 gün 24 saat kullanılmak üzere) kiralandığı tespit edilmiştir. Ayrıca kiralanın bu araçların 237 sayılı Taşıt Kanunu’nun “Taşıt verilecekler” başlıklı 4’ncü maddesine ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde sayılmayan makamlara tahsis edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, Taşıt Kanunu’nda kendisine araç tahsis edilecek kişiler arasında sayılmayan makamlar için silindir hacmi 1600 cc üzerinde olan ve/veya yabancı menşeli binek araç kiralanması ve bu makamlara tahsis edilmesi mevzuata aykırı olduğundan binek araç kiralama ihalesi kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerinin 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’na uygun belirlenmesi ve 237 sayılı Taşıt Kanunu’na aykırı bir şekilde yapılan tahsis işlemlerinin kaldırılarak bu araçların kurumun birimleri

arasında ayırım yapılmaksızın, münhasıran resmi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Mali Tabloların Dayanağını Oluşturan Bilgi ve Belgelerin Denetime Hazır Hale Getirilmemesi ve Bütün Halinde Denetime Sunulmaması

Sayıştay denetimine sunulan ödeme emri belgeleri ve eklerinin büyük çoğunluğunun asıl ya da nüsha niteliğinde olmadığı, bir bütün şeklinde ve eksiksiz sunulmadığı ayrıca bazı muhasebe kayıtlarına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin yer almadığı ve muhasebe işlem fişlerinin hiçbirisinde yetkili ve sorumluların imzalarının bulunmadığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4'üncü maddesinde Sayıştayın denetim alanı belirtilmiş olup, aynı Kanun'un 35, 36 ve 37'nci maddeleri ile 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddelerinde de söz konusu denetimin ne şekilde yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesinde ise; Sayıştayın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası üzerindeki denetim yetkisinin; 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olacağı ifade edilmiştir.

TCMB nezdinde yapılan denetim, 6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesine göre düzenlilik denetimi olup; Kanun'un 81'inci maddesindeki sınırlamalar dikkate alınarak, TCMB'nin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı, mali rapor ve tablolarının, güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Yine 6085 sayılı Kanun'un "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde; sorumlular veya diğer ilgililer, denetçilerin isteyecekleri bilgi, kayıt ve belgeleri vermeye, işlem, faaliyet ve malların fiili ve fiziki durumlarını geciktirmeksizin göstermeye mecbur oldukları, sorumlular veya diğer ilgililer belgelerin asıllarını ve aslı gösterilemeyen belgelerin ikinci nüshalarını göstermek zorunda oldukları, Kamu idareleri ve görevlilerinin, denetim ve inceleme ile görevlendirilmiş olanlara her türlü hesap, bilgi, belge ve kayıtları ibraz etmek, işlem, faaliyet ve malların fiili ve fiziki durumlarının görülmesini sağlamak, görevin düzenli olarak yapılmasını sağlayacak tedbirleri almak ve her türlü yardım ve kolaylığı göstermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

2020 yılı denetimleri kapsamında ise, TCMB'nin para politikası otoritesi olması hasebiyle yapmış olduğu iş ve işlemler dışındaki gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlere ilişkin yılı yevmiyeleri TCMB'den yazı ile talep edilmiş, alınan kayıtlar süzülerek, kurumdan bu yevmiyelere ilişkin ödeme evrakları bir liste halinde yine yazı ile talep edilmiş olup, denetime sunulan ödeme belgeleri ve eki kanıtlayıcı belgelerin büyük çoğunluğunun TCMB'nin ödeme veya muhasebe sisteminde yer alan sistem çıktıları olduğu ya da sanal ortamda oluşturulmuş bilgi ve belgeler olduğu, söz konusu ödeme belgelerinin asıl veya nüsha niteliğine haiz olmadığı, sunulan ödeme emri belgelerinin standart bir formata sahip bulunmadığı, ödemeye esas kanıtlayıcı belgelerin bir ödeme emri formuna bağlanmadığı, söz konusu kanıtlayıcı belgelerin, anılan sistem çıktılarının ekinde yer alan belgelerin büyük çoğunluğunun fotokopi niteliğinde olduğu, elektronik ortamda ya da ödeme sistemi çıktısı olarak sunulan bu evrakların bir kısmında, muhasebe kaydını gösteren muhasebe işlem fişlerinin yer almadığı, bir kısmında vergi işlemlerini gösteren muhasebe işlem fişlerinin yer almadığı, tarafımıza sunulan muhasebe işlem fişlerinin tamamının da yetkili ve sorumlularca imzalı olmadığı, bir kısmında ise kanıtlayıcı evraklarda eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

Sonraki süreçte yukarıda yer alan tespitlere ilişkin olarak yapılan araştırmalarda ödemeleri ve söz konusu ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarını gerçekleştiren her bir birimin kendi özel uygulamasına göre farklı düzende evrak ibraz ettiği; ödeme evraklarının 18 ayrı muhasebe birimi tarafından denetime sunulduğu; kurumun ödemeyi yapan pek çok biriminin Sayıştay denetimine asıl ya da nüsha evrakın sunulması konusunda bilgi sahibi olmadığı; bazı ödeme emirleri ve eklerinin, konusuna göre ayrı birimlerde muhafaza edildiği; bu durumda ödemeyi gerçekleştiren birimin ödeme emri ekine kanıtlayıcı belgelerin aslını ya da nüshasını ekleyemediği; bazı ödeme türlerinde ödeme emirlerine kanıtlayıcı bilgilerin eklenmesi gerektiği bilgisine haiz olunmadığı; ödeme işlemleri TCMB bilişim sistemi içerisinde oluşturulduğundan, sistemin bazı belgelerin çıktısını üretmediği; denetim konusu pek çok ödeme belgesinin sistem içerisinde tutulduğu; asıl belgenin oluşturulmadığı ya da asıl belgeler farklı birimlerde olduğu için söz konusu belgelerin pdf formatında denetime sunulduğu; yapılan ödemeye ilişkin muhasebe işlem fişlerinin imzasız sistem çıktılarının denetim ekibine ibraz edilmesi usulünün kurum politikasına dönüştüğü; personel ödemesi, amortisman ayırma gibi bazı durumlarda da sistemin anılan muhasebe kaydına ilişkin muhasebe işlem çıktısını hiçbir şekilde üretmediği, bu nedenle 2020 yılı Sayıştay denetimine sunulamadığı, söz konusu durumun sonucu olarak anılan ödemeler özelinde yapılan harcamaların mali tablolar ile bağlantısının kurulmasının mümkün olmadığı bir ödeme işlemine ilişkin ödeme emri ve eki

kanıtlayıcı belgelerin farklı birimlerden temin edildiği, gider türü bazında bir hesap alanına ilişkin tüm ödeme emirleri ve kanıtlayıcı belgeler talep edildiğinde mevcut sistemin bunu sağlayamadığı anlaşılmıştır.

Gerek 6085 sayılı 9'uncu maddesi hükmü hereğince, gerekse 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Kamu İdaresinin Sorumluluğu" başlıklı bölümü gereğince, denetim kapsamı dahilindeki gelir, gider ve mallara ilişkin tüm evrakın, ilgili muhasebe kayıtlarını gösterecek belge ve kanıtlayıcı ekleri barındıracak şekilde, bir arada oluşturulması ve bu şekilde oluşturulmuş belgelerin aslı veya onaylı nüshasının tarafımıza sunulmak için hazır şekilde bekletilecek bir sistemin kurgulanması gerekmektedir.

Bulguya ilişkin olarak Kurum tarafından gönderilen yazılı cevapta önce mali tabloların dayanağını oluşturan söz konusu bilgi ve belgelerin istenen biçimde(asıl veya nüsha), tek merkez tarafından koordinasyonu sağlanarak tam ve eksiksiz şekilde denetim ekibine sunulduğu, söylenmiş, sonraki paragraflarda Banka tarafından Sayıştay denetim ekibine sunulan tüm belgelerin aslı ile aynı veya asıl hükmünde olduğu, talep edilmesi durumunda belge asıllarına erişilmesinin her zaman mümkün olduğu ifade edilmiş, sonuç paragrafında ise yılı denetim ekibine, otomasyon imkânları kullanılarak, veri paylaşımı konusunda sistem denetimine erişim yetkisi ve ortak alan erişimlerinin sağlanması hususlarında çalışmalar yapılmasının planlanmakta olduğu ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere bir belgenin asıl ya da aslı ile aynı hükmünde olabilmesi için her birinin düzenleyen/yetkili kişilerce imzalı olması gereklidir. Bulguda da bahsedildiği gibi denetime sunulan belgelerin büyük bir kısmı bu niteliği taşımamakta olup, asıl olmayan, imzasız ve fotokopi mahiyetinde sistem çıktılarıdır.

Bu itibarla, Kurumun mali tablolarının dayanağını oluşturan ve Sayıştay denetimi kapsamı dahilindeki gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerin kanıtlayıcı belgeler dahil olmak üzere ödeme ve muhasebe işlemlerini gösterir tüm bilgi ve belgelerinin asıl veya ikinci nüshalarını, bir bütün olarak Sayıştay denetimlerine sunması gerekmektedir.

BULGU 4: İstanbul Uluslararası Finans Merkezi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşine İlişkin "Proje Yöneticiliği" Danışmanlık Hizmet Alımı İşinde TCMB Alım Satım İhale Yönetmeliği Hükümlerine Uyulmaması

İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İUFM) 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşine ilişkin "Proje Yöneticiliği" Danışmanlık Hizmet Alımının TCMB Alım Satım İhale

Yönetmeliği hükümlerine uyulmaksızın doğrudan alım yöntemi ile yüklenicisine ihale edildiği görülmüştür.

TCMB Alım Satım İhale Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde bu Yönetmelik'in amacının, TCMB'nin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olan satın alma ve ihale işlerinin bu mevzuat hükümlerine göre yürütülmesine ve bu Kanun'la istisna edilmiş alımlarının, satım ve trampa işlemlerinin gerçekleştirilmesine ilişkin esas ve usuller ile açıklık getirilmesine ihtiyaç duyulan konuları düzenlemek olduğu; "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, bu Yönetmelik'in, TCMB İdare Merkezi Birimleri, Yurtdışı Temsilcilik ve Büroları ile Şubelerinin her türlü mal ve hizmet alım ve satımı, trampa ve yapım işleri ile bunlara bağlı işlemleri kapsadığı; "Doğrudan alım" başlıklı 25'inci maddesinde ise, bu usulde gerçekleştirilen alımlarda, alımın bu fıkra kapsamında gerçekleştirilmesine ve yapılacak fiyat araştırmasına dayanak teşkil eden belgelerin, onay ekinde ihale yetkilisine sunulmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

13.11.2019 tarih ve 10791/20390 sayılı Banka Meclis Kararı ile Bankaca uygun görülmesi halinde, İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İUFM) 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşine ilişkin, inşaat sürecinde müşavirlik benzeri bir hizmet alımının proje yöneticisi olan Emlak Konut GYO AŞ'den (EKGYO) alınabilecek olduğu kararlaştırılmıştır.

Daha sonra alınan 12.03.2020 tarih ve 10869/20468 sayılı Banka Meclis Kararı ile İUFM 1. Etap Yapım işinin ihale ve inşaat aşamalarının proje ve yönetim hizmeti alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi için çalışmaların yapılmasına karar verilmiş, bu çerçevede EKGYO'nun "Proje Yürütücüsü" olması hasebiyle "Proje Yönetim Hizmeti"nin doğrudan kendilerinden alınabileceği, bu nedenle firma ile yapılan şifai görüşmelerde söz konusu hizmetin yerine getirilebileceği bilgisinin alındığı ifade edilmiştir.

Bunun üzerine 09.03.2020 tarih ve 2275 sayılı Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün (DHGM) yazısı ile EKGYO'ya bir taslak protokol iletilmiş, protokol taslağının nihai hali ve protokole belirtilen işlere ilişkin fiyat teklifleri kendilerinden talep edilmiştir.

EKGYO tarafından Bankaya sunulan 09.03.2020 tarihli cevap yazısında; söz konusu danışmanlık işini, esas işin %10,50'si bedelle gerçekleştirebilecekleri ifade edilmiştir.

Bu kez pazarlık amacıyla Banka tarafından 10.03.2020 tarih ve 1724 sayılı yazı ile EKGYO' dan söz konusu işe ilişkin nihai tekliflerini sunmaları talep edilmiştir. Firmanın 10.03.2020 tarih ve İHMD-120.01.01.09-E.168/1991 sayılı cevap yazısında; protokole konu

işler kapsamında inşaat işlerine ilişkin sözleşme bedelinin (fiyat farkı +iş artışı dahil) %9,5 + KDV oranındaki hizmet bedeli üzerinden düzenlenmiş bir protokolü uygun bulunduğu belirtilmiştir. Bunun dışında pazarlık sürecine ilişkin herhangi bir yazışma bulunmamaktadır.

Nihayetinde 27.03.2020 tarihli bir Protokol ile Protokol'e konu işler kapsamında inşaat işlerine ilişkin sözleşme bedelinin (fiyat farkı +iş artışı dahil) %8 + KDV oranındaki hizmet bedeli üzerinden EKGYO ile sözleşme imzalanmıştır.

Yapılan incelemede ise; yukarıda belirtildiği gibi söz konusu hizmet alımı için, ihale yetkilisine sunulmuş bir fiyat araştırması ve buna dayanak teşkil eden belgelerin olmadığı, sadece yüklenici firma ile pazarlık sürecindeki yazışmaların mevcut olduğu, bu yazışmalar neticesinde de Protokol'de yer alan fiyata ilişkin ise hiçbir yazışmanın/belgenin bulunmadığı, bu doğrultuda sözleşme fiyatının belirlenmesinde önemli muğlaklıkların mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Oysaki yukarıda da belirtildiği gibi, Alım Satım İhale Yönetmeliği'nin "Doğrudan alım" başlıklı 25'inci maddesinin ikinci bendinde, birinci fıkra kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, alımın bu fıkra kapsamında gerçekleştirilmesine ve yapılacak fiyat araştırmasına dayanak teşkil eden belgelerin, onay ekinde ihale yetkilisine sunulmasının zorunlu olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar Kurum söz konusu yapım işine ilişkin Protokol'ün, 12.03.2021 tarihli Banka Meclisi Kararı ekinde, imzalanmak üzere Banka üst yönetimine sunulmasının ardından, Banka üst yönetimi tarafından yapılan görüşmeler neticesinde belirlenen %8,00 oranı üzerinden 27.03.2021 tarihinde Yüklenici ile karşılıklı imzalandığını, bu sebeple yapılan işlemlerin TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'ne uygun olarak gerçekleştirildiğini ifade etmişse de yukarıda değinildiği gibi bir işin Alım Satım İhale Yönetmeliğe uygun olabilmesi için, söz konusu yönetmeliğin "Doğrudan alım" başlıklı 25'inci maddesinin ikinci bendinde belirtildiği gibi fiyat araştırmasına dayanak teşkil eden belgelerin, onay ekinde ihale yetkilisine sunulması zorunludur. Oysa bu iş için belirlenen %8,00 oranı için alınmış bir teklif olmadığı gibi bu konuda Banka üst yönetimine sunulan hiçbir yazışma/belge yoktur. Bu haliyle protokol fiyatının neye göre belirlendiği anlaşılamadığından alım gerçekleştirilirken TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği'ne uygun hareket edilmemiş olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, İstanbul Uluslararası Finans Merkezi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İş i ihalesine ilişkin Proje Yöneticiliği Danışmanlık Hizmet Alımı, TCMB Alım Satım İhale

Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: İstanbul Uluslararası Finans Merkezi TCMB Yerleşkesi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşinde İş Programına Uyulmamasına Rağmen İdare Tarafından Gerekli Uyarıların Yapılmaması

İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (UİFM) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yerleşkesi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşinde, sözleşmeye göre ilgili yıl için ayrılan ödeneğin sözleşme gereği imalat ve /veya ihrazatının tamamının sarf edilmesi zorunlu iken, 2020 yılı ödeneğinin %44,26'sının harcanmış olduğu, iş programının %6,64 gerisinde kalındığı, buna karşılık idare tarafından yükleniciden konu hakkında bir açıklama istenmediği gibi herhangi bir yazışmanın da yapılmadığı görülmüştür.

02.06.2020 tarihinde imzalanan söz konusu Sözleşme'nin; "Sözleşmenin türü ve bedeli" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci bendinde; sözleşmenin anahtar teslim götürü bedel sözleşme olduğu ve 2.385.000.000 TL toplam bedel üzerinden akdedildiği;; "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 11'inci maddesinin ikinci bendinde ise, bu iş için sözleşme bedeli üzerinden; 2020 yılında %15, 2021 yılında %75, 2022 yılında %10, ödeneğin tespit olunduğu ve yüklenicinin yapım işi için sözleşmede belirtilen ödenekleri iş programına uygun şekilde imalat ve /veya ihrazat olarak sarf etmek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre 2020 yılında imalat ve /veya ihrazat olarak sarf edilmesi gereken tutar 357.750.000 TL olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede ise, muhasebe kayıtları ve bütçe kodu ile uyumlu olan rakamlara göre 2020 yılı itibarıyla toplam dört hakediş ödemesinin yapıldığı, sarf edilen imalat ve /veya ihrazat tutarının ise 158.349.736,42 TL olduğu görülmüştür. Bununla paralel olarak iş programına göre imalatta geride kalınmıştır. İmalatların Fiziki Gerçekleşmesi ve Parasal Durum Raporu'na göre iş programına göre imalatların %6,64 gerisinde kalınmıştır. Ancak İdare tarafından bu konu hakkında yüklenici ile herhangi bir yazışma yapılmamıştır. Her ne kadar sözleşmede kısmi gecikme için bir ceza öngörülmemiş ve fiyat farkı ödemeleri geride kalınan ayların endekslerine göre ödenmiş olsa da, tüm bunlar hukuki bir metin olan ve karşılıklı olarak iki tarafı da bağlayan sözleşmenin, yukarıda belirtilen maddesinin yerine getirilemeyebileceği sonucunu doğurmamaktadır. Bu konuda sözleşmede bir ceza hükmünün olmaması yüklenicinin Sözleşme'nin yukarıda bahsedilen 11'inci maddesi hükmünü yerine getirme zorunluluğunu

bertaraf etmediği gibi İdarenin gerekli kontrol ve uyarıları yapmamasına gerekçe olamayacaktır.

Çünkü anılan ihale ile ilgili olarak “Proje Yönetimi” adı altında danışmanlık alımı ile İdarenin takip ve kontrol işinin bir firmaya yaptırılıyor olması, kamu kaynağını kullanan olması hasebiyle işin ana sahibinin ve sorumlusunun İdare olduğu gerçeğini değiştirmedeği gibi idarenin takip yükümlülüğünü de ortadan kaldırmamaktadır.

Her ne kadar Banka, bulgu konusu işte geri kalınmasına rağmen söz konusu durumun işin süresinde tamamlanamayacağı anlamına gelmeyeceği öngörüsü ile gerekli ikaz ve yönlendirmeyi yapmadığını ifade etmiş olsa da, bu öngöründe objektif kriterlere yer verilmediğinden anılan açıklamanın kabulü hukuken mümkün değildir.. Sözleşmede kısmi gecikmeye ilişkin herhangi bir düzenleme ve/veya yaptırım bulunmaması da Sözleşme’nin 11’incimaddesine göre önceden belirlenmiş bir ödeneğin imalat ve ihrazatta harcanmasını zorunlu tutan hükmünü ve idarenin işi her aşamasında takip ve kontrol etme yükümlülüğünü mülga kılacak bir hukuki sonuca neden olamaz.

Bu itibarla, halihazırda devam etmekte olan İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (UIFM) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yerleşkesi 1. Etap (Kabuk ve Çekirdek) Yapım İşİ Sözleşmesi hükümlerine riayet edilmesi konusunda İdarenin her aşamada gerekli takip ve uyarıları yapması önem arz etmektedir.

BULGU 6: Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşinde, Yasal Bir Gerekçe Olmadan Sözleşme Yenilenerek İlk Sözleşmeye Göre Tamamlanmayan İş İçin Bedel Ödenmesi

2018 yılında ihale edilen “Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşİ” nin üçüncü ve son yılında, kesin hakediş öncesi sözleşme yenilenerek, inşaat ruhsatı alınmadığı halde “inşaat ruhsatı alınması proje aşaması” bedelinin ¾’ünün ödemesinin yapıldığı görülmüştür.

Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşİ 08.06.2018 tarihli sözleşme ile bağitlanmıştır. Anılan Sözleşme’nin; “İşin tanımı” başlıklı 4’üncü maddesine göre, sözleşmenin konusu, idarece verilen ihtiyaç programı ve şartnamelere göre mimarlık, inşaat mühendisliği, makine mühendisliği, elektrik mühendisliği ve diğer mühendislik hizmetleri projeleri ile bu projeler doğrultusunda bilimum proje, rapor, hesap, keşif, metraj, yaklaşık maliyet vb. belgeler ve resmi kurumlardan alınacak onay belgeleri, iş

ilişkin 4734 sayılı Kanuna uygun ihale dosyası hazırlanması hizmeti alımı; “Projenin uygulanacağı yer, işe başlama tarihi ve işin teslim alınması” başlıklı 10'uncu maddesinin 4'üncü bendine göre ise proje iş aşamaları, fikir projesi, ön proje, kesin proje, uygulama projesi, keşif metraj ve ihale dosyasının teslimi, final proje ve dokümanların teslimi ve inşaat ruhsatının alınmasıdır.

Yine anılan Sözleşme'nin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13'üncü maddesinin birinci bendinde; bu sözleşmeye göre yapılacak iş bedeli, iş aşamaları tamamlandıkça karşılığında belirtilen porsantaj oranlarına göre, İdare Merkezi Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından bu sözleşme ve eklerinde düzenlenen hatalı, kusurlu ve eksik işlere ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla ödeneceği, iş aşamaları ve porsantaj oranlarının ise;

- Fikir projesi için %20,
 - Ön proje için %15,
 - Kesin proje için %20,
 - Uygulama projesi için %20,
 - Keşif metraj ve ihale dosyasının teslimi için %10,
 - Final proje ve dokümanların teslimi için %5 ve
 - İnşaat ruhsatının alınması için %10,
- olacağı hüküm altına alınmıştır.

İlgili Sözleşme'ye ekli “Mimari Teknik Şartname” bölümünün “Ruhsat Projeleri” başlıklı 2.1'inci maddesinde ise ruhsat projeleri, onaylanan ön projeye ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesi gereğince ve yönetmeliklere uygun olarak, proje Müellifi tarafından hazırlanarak ruhsat başvurusu için ilgili Belediyeye teslim edileceği, teslim edilecek proje ve belge listesinin Belediyeden temini ile ilgili diğer kamu kuruluşlarının istemiş olduğu tüm belgeler ve hesapların proje kapsamı içerisinde yapılacağı, proje müellifinin ayrıca Banka ile birlikte ilgili Belediye ile projeler konusunda ilişki kurma, gerekli bilgi alışverişinde bulunma, belediyede evrak takip sürecini yönetme, proje ve belgelerde talep edilen tüm düzenlemeleri yapma işlerinden sorumlu olacağını hükme bağlamıştır.

Yapılan incelemelerde;

- Kesin hakediş olan 6'ncı hakedişe kadar, "İnşaat ruhsatının alınması" aşaması dışındaki altı aşamanın tamamlanarak yükleniciye sözleşme bedelinin %90'ının ödendiği, ancak yatırım kararında oluşan değişiklik ile inşaat ruhsatı alınması sürecinin askıya alındığı, bu nedenle inşaat ruhsatının alınması aşamasına isabet eden iş bedelinin yüklenicisine ödenmediği,

- Bunun üzerine yüklenici firmanın 27.04.2020 tarihli bir yazı ile inşaat ruhsatı alınması aşamasına ilişkin tüm gereklilerin taraflarca yerine getirilmesine rağmen, Bankanın projeye ilişkin yatırım kararını değiştirmesi sonucunda inşaat ruhsatı alınmasından vazgeçmesinin, tüm edimlerini yerine getirdiği gerçeğini değiştirmedeğini, bu sebeple kesin hakedişin kendisine ödenmesi gerektiğini ifade ettiği,

- Yüklenici firmanın söz konusu yazılı talebi üzerine Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü İnşaat Emlak Müdürlüğüne 11.05.2020 tarihinde, Banka Meclisine bir "Yönetici Özeti" sunduğu, anılan özette firmanın haklılığı kabul edilerek; "Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi inşaatının, Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşinin son hakedişi olan 6'ncı hakedişi öncesinde üst yönetim tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda işin bu aşamada yapılmamasının uygun olacağı bilgisinin alındığının, ancak yüklenicinin edimini yerine getirdiği için kesin hakedişin tamamının ödenmesi gerektiğinin, aksi halde yüklenicinin konuyu mahkemeye taşıması halinde Banka tarafından temerrüde düşülmüş bir ifanın varlığından söz edilebileceğinin, mevcut sözleşmede ancak İdare tarafından ruhsat alınması halinde ilgili hakedişin ödenebileceğine ilişkin bir madde bulunduğundan, bu sebeple ruhsat alınmadan ödeme yapmanın mevcut Sözleşmeye aykırılık teşkil edeceğini, bu sebeple ek bir sözleşme hazırlanarak ruhsat alınmadan yüklenici firmaya ödeme yapılması gerektiğinin ifade edildiği,

- Bunun üzerine 11.06.2020 tarih ve 10908/20507 sayılı Banka Meclis Kararı ile "Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşinin üst yönetim tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda bu aşamada yapılmamasının uygun olacağı bilgisinin alındığı, inşaat ruhsatına esas belgelerin hazırlanmasının Yüklenicinin, ruhsata ilişkin başvurunun yapılması, ödemelerin gerçekleştirilmesi ve ruhsatın alınmasının Bankanın sorumluluğunda olduğu, geline aşamada yüklenicinin tüm edimini yerine getirdiği, inşaat ruhsatı alınmadan işin %10'luk kısmının ödenmesinin sözleşmenin yukarıda bahsedilen "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 13'üncü maddesine aykırı olduğu, bu sebeple mevcut sözleşme ile ödeme yapılamayacağı, bunun için yükleniciyle yapılan müzakereler sonucunda kesin

hakediş bedelinin kısmen yapılmasına, yüklenicinin herhangi bir indirim gitmemesi halinde bedelin tamamının ödenmesine, ihtiyaç duyulması halinde ek bir sözleşme yapılmasına karar verildiği,

- Anılan Banka Meclisi Kararı sonrasında firma ile yapılan müzakereler sonucunda ek bir sözleşme hazırlanarak ilgili firmaya kesin hakedişin 3/4'ü, ruhsat alınmadığı halde 2 yıllık bir taahhülle ödendiği,

tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsat müddeti" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yapıya başlama müddetinin ruhsat tarihinden itibaren iki yıl olduğu, bu müddet zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama müddetiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsatın hükümsüz sayılacağı, başlanmış inşaatlarda müktesep hakların saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Yukarıda ayrıntılı şekilde özetlenen, inşaat ruhsatı alınmasına ilişkin sözleşme bedelinin, ilk sözleşme kapsamında ödenemeyerek, sonrasında ek sözleşme ile ödenmesinin nedeninin, söz konusu madde hükmü olduğu anlaşılmaktadır. Zira yapılması yönünde muğlaklık oluşmuş bir yapım işi için, ruhsat alınması halinde, ruhsat alındıktan sonra, yukarıda yer alan madde gereği, iki yıl içinde yapım işine başlanmaması halinde, yeni bir ruhsat alınması ihtiyacı doğacak bu da ek bir giderin doğmasına yol açacaktır.

Her ne kadar Banka, ikinci sözleşmenin esasında asıl sözleşmenin eki ve dolayısıyla ayrılmaz bir parçası olması sebebiyle ek sözleşme ile asıl sözleşme bedelinin %7,5'lük kısmına isabet eden ödemenin Yükleniciye ödenmesinin asıl Sözleşme hükmüne aykırı olduğu tespitinin hukuken tereddüt içerdiğini ifade etmiş olsa da, asıl Sözleşme'nin 13'üncü maddesi ile ikinci Sözleşmenin inşaat ruhsatının alınması aşamasına ilişkin maddeleri ödemenin yapılabilmesi yönlerinden çelişmektedir. Oysaki ek sözleşme hükümlerinin asıl sözleşme hükümlerine aykırı olmaması gereklidir.

Nitekim Bankanın 11.06.2020 tarih ve 10908/20507 sayılı Banka Meclis Kararı'nın gerekçesi de; "*inşaat ruhsatı alınmadan işin son kısmının ödenmesinin ilk sözleşmenin 'Ödeme yeri ve şartları' başlıklı 13'üncü maddesine aykırı olduğu, bu sebeple mevcut sözleşme ile ödeme yapılamayacağı*" şeklindedir. Dolayısıyla Banka Meclis Kararı'nda da kabul edildiği gibi ilk Sözleşme'nin 13'üncü madde hükmüne göre ödeme yapılması mümkün değildir.

Bu itibarla, “Banknot Matbaası ve Ankara Yerleşkesi Proje ve İhale Dosyası Hazırlanması İşi”nde, yüklenicisi tarafından yerine getirilmeyen "inşaat ruhsatı alma" aşamasına isabet eden ihale bedelinin ¾'lük kısmının ödenmesi açıkça hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Muhasebe Sisteminin Birim ve Bilişim Sistemi Anlamında Parçalı Yapıda Olması

TCMB nezdinde çeşitli idari merkez birimleri ve şubeler olmak üzere toplam on sekiz birim tarafından mali işlemlerin kaydedildiği, bu amaçla söz konusu muhasebe birimlerince sekiz farklı bilişim sistemi kullanıldığı görülmüştür.

Bankanın para politikası otoritesi olması hasebiyle yaptığı işlemler dışındaki gelir, gider ve mallarına ilişkin muhasebe işlemleri, Genel Müdürlüğe bağlı farklı Müdürlükler ve 4 şube olmak üzere toplam 18 birim tarafından yapılmaktadır.

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

Denetime sunulan muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, muhasebe işlemlerine ilişkin fiş numaralarında mükerrer numaraların bulunduğu tespit edilmiş, sonraki süreçte yapılan araştırmalarda tekrar eden fiş numaralarının 18 ayrı muhasebe biriminin müstakil kayıt tutmasından kaynaklandığı, denetime sunulan yevmiye kayıtlarının e-defter kayıtları olmadığı anlaşılmış ve bu defa e-defter kayıtlarının denetime sunulması talep edilmiştir.

Denetime sunulan e-defter kayıtlarının incelenmesi neticesinde ise, hesap bazında her bir satırda borç ve alacak tutarları eşit olan yevmiye kayıtlarının denetime sunulduğu tespit edilmiştir. Bu sebeple alınan kayıtlar net bilgiyi içeren bir yevmiye kaydı görünümü vermemektedir.

Bilindiği üzere, hesap ve kayıt düzeninde tek düzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında bırakılmasının önlenmesi, faaliyetlerin ve işlemlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru ve

uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması, tutarlı olması, tablolardan yararlanacak kişi ve kuruluşların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olması, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılamaında, karar ve kontrol süreçlerinin etkili çalışmasını sağlaması bir muhasebe sisteminin sahip olması gereken esaslardır.

TCMB nezdinde mevcut olan birim ve bilişim sistemleri anlamında parçalı muhasebe yapısına rağmen gerek sistem içinde oluşturulmuş çeşitli kontrol süreçlerinin olması, gerek kurumsal hafıza ve gerekse de bireysel gayretler ile yukarıda bahsedilen hususlar sağlanmakla birlikte; muhasebe sistemindeki mevcut dağınık yapı, sistematik olmaktan uzak, çıktı sunmada yetersiz bir düzeyde kalmakta, bunun yanı sıra iç kontrol sisteminin doğru ve öngörüldüğü şekilde işlemesi açısından risk teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Her ne kadar Kurum mevcut yapının TCMB Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'ne dayandığını, muhasebe kaydı oluşturan birimlerin kendi iş akışları gereği muhasebe kayıtlarını, verilen yetki çerçevesinde ve BFRGM'nin gözetim ve kontrolünde gerçekleştirdiklerini, yetkilendirilmiş muhasebe birimleri tarafından muhasebe altyapısı kullanılarak gerçekleştirilen tüm kayıtların aynı uygulamada birleştirilmekte olduğunu, her bir sürecin günlük olarak kontrol edilmekte olduğunu, bu sebeple iç kontrolün en üst düzeyde sağlandığını iddia etmekte ise de özellikle Bankanın norm düzeyinde bütüncül bir muhasebe yönetmeliğinin olmadığı, ödeme kanıtlayıcı harcama belgelerini düzenleyen müstakil bir norm düzenlemesinin bulunmadığı ve konu ile özel olarak Banka taşınmazlarına ilişkin işlemleri düzenleyen müstakil bir yönetmeliğinin olmadığı gibi hususlar beraber değerlendirildiğinde yetkilendirilmiş farklı birimlerin muhasebe kaydı yaptığı bir sistemin; muhasebe kayıtlarında hata olması, dağınık talimatlarla yönetilen dağınık yapıdaki bir sistemde muhasebe kaydının nasıl yapılacağına uygulayıcılar tarafından açık şekilde bilinmemesi, taşınmaz kayıtlarının ne zaman ve nasıl muhasebeleştirileceğine ilişkin hata doğması muhtemel görüldüğünden mevcut yapının önemli iç kontrol riskleri barındırdığı açıktır.

Bu itibarla, TCMB bünyesinde muhasebe birimleri ve bilişim sistemleri anlamında çok parçalı bir yapıda kurulmuş olan mevcut muhasebe sisteminin yapılandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Norm Düzeyinde Bütüncül Bir Muhasebe Yönetmeliğinin Olmaması

TCMB'nin hesap ve kayıt düzeninde faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru,

muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanmış bütüncül bir muhasebe yönetmeliğinin bulunmadığı görülmüştür.

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

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

Bir muhasebe yönetmeliğinin amacı; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve tek düzenin sağlanmasına, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesine, faaliyetlerinin ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesine, mali tablolarının zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmasına, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılamasına, karar ve kontrol süreçlerinin etkili çalışmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.

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

Yine yapılan incelemelerde, İdare muhasebe işlemlerinin kayıt altına alınmasında anılan Muhasebe Uygulama Kılavuzu veya iki TCMB Müfettişi tarafından hazırlanan “TCMB Örneklerle Muhasebe Uygulamaları” adlı 2009 yılında çıkarılan bir muhasebe kitabının esas alındığı tespit edilmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere her iki dokümanında bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

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

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

Bilindiği üzere Anayasa’nın 123’üncü maddesi gereğince kamu tüzel kişilerinin kurulmaları ancak bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla gerçekleştiğinden, kaldırılmaları da bir kanun, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da idari bir karara dayanmalıdır. Mevzuatta, kamu tüzel kişisi ifadesi geçmeden, örgütün özerk olarak tanımlanması da hukuksal olarak özerkliği sağlar. Bu durum, tanımı geçmese bile kamu tüzel kişiliğinin varlığının da en net hukuki işaretçisidir. TCMB de kanunla kurulmuş olduğundan kamu tüzel kişiliğine haizdir. TCMB’nin kamu tüzel kişiliğinin olduğu yönündeki bir diğer hukuki dayanak kanunla kurulan tüzel kişiliğin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmasıdır. Söz konusu şart ise 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun “Temel görev ve yetkiler” başlıklı 4’üncü maddesi hükmü ile sağlanmıştır. Yine anılan Kanun’un “(A) sınıfı hisse senetleri” başlıklı 8’inci maddesinde (A) sınıf hisse senetlerinin münhasıran Hazineye ait olduğu ve sermayenin %51’inden aşağı düşmeyeceği; “Yürürlükten kaldırılan Kanunlar” başlıklı 69’uncu maddesinin dördüncü

fikrasında TCMB'nin kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı, Bankanın Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin Anayasa'nın 94'üncü maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. 1211 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere 8'inci madde ile Devlet ile Banka arasından kurulan bağ netleştirilmekte, 69'uncu madde hükmü ile de Bankanın kamu tüzel kişiliğini ortaya koyma yönündeki hukuksal amaç güçlendirilmektedir. Yine anılan Kanun'un "Mali ve ekonomik müşavirlik ve mali ajanlık" başlıklı 41'inci maddesinde yer alan Bankanın, Hükümetin mali ve ekonomik istişare organı olduğu yönündeki açık hükmün de TCMB'nin bir kamu tüzel kişisi olduğu yönündeki hukuksal amaca yönelik olduğu açıktır.

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

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

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

Yukarıda yer verilen hukuki düzenlemeler, anılan düzenlemelerin açıkça işaret ettiği hukuki göstergeler ve anılan hususlar çerçevesinde yapılan değerlendirmelerden hareketle, TCMB'nin kamu tüzel kişiliğinin ötesinde bir özel statüye sahip olduğu ve esasen hizmete özgülenmiş özerkliğin sınırsız bir düzeyde gerek araç gerekse amaç bağımsızlığı olduğu yönündeki bir yorumdan hareketle, düzenleme zorunluluğuna tabi hukuki alanların mevcut

karmaşık hali ile bırakılması kamu tüzel kişiliğine sahip olan TCMB'nin uymak zorunda olduğu hukuki düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Tüm bu değerlendirmelerden hareketle Bankanın özel statüye sahip olma, özerklik ve bağımsızlığı meri mevzuatın belirlediği çerçevenin ötesinde bir şekilde yorumlayarak, düzenleme zorunluluğu olan hukuki alanları mevcut karmaşık hali ile bırakma keyfiyeti kabul edilebilir bir durum değildir.

Bu itibarla, TCMB muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla norm düzeyinde bir muhasebe yönetmeliğinin hazırlanarak usulü dairesinde yürürlüğe konulması önem arz etmektedir.

BULGU 9: Harcama Belgelerini Düzenleyen Müstakil Bir Norm Düzenlemesinin Bulunmaması

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

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

Yapılan incelemelerde ise;

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

- TCMB bütçesinde yer alan cari ve yatırım harcamalarına ilişkin ödemelerin; Tahsilatlar Genel Tebliği, Vergi Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu Hükümleri, TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği, TCMB Alım Satım ve İhale Yönetmeliği Uygulama Esasları, TCMB Bütçe Yönetmeliği, TCMB Bütçe Uygulama Talimatları, Vergi Uygulama Müdürlüğü Talimatları, Harcırah Kanunu Hükümleri, TCMB Harcırah Yönetmeliği, TCMB Harcırah Yönetmeliği Uygulama Talimatı, Muhasebe İşlemleri Müdürlüğü 2020/1 sayılı Talimatları çerçevesinde gerçekleştirildiği,

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

Her ne kadar bu yoğun mevzuat içerisinde ödeme türlerine ilişkin olarak ödeme belgelerine bağlanacak kanıtlayıcı belgelerinin tespiti mümkün olsa da, “Düzenli Yönetim İlkesi”nin bir gereği olarak Banka teşkilat yapısı içindeki Genel Müdürlükler nezdinde bir uygulama birliği oluşturulması amacıyla bulgu konusu hususa ilişkin bir norm düzenlemesinin yapılması gerekmektedir. Özellikle TCMB gibi muhasebeyi tutan ve ödemeyi gerçekleştiren birimlerin parçalı bir yapıda kurgulandığı idarelerde, harcama yapma yetkisine sahip birimlerin bir ödemeyi gerçekleştirirken, ödemenin cinsine göre aranması gereken belge ve/veya belgelerin ne olduğunu somutlaştırması çeşitli iç kontrol risklerini azaltması bakımından önem arz etmektedir. Nitekim uygulayıcılar bir ödemede aranması gereken belgelerin ne olduğuna ilişkin somut bir iç düzenleme olmadığından bu konuda eksik kalabilmektedir. Uygulamada da Sayıştaya ibraz edilen ödeme evraklarında kanıtlayıcı belge anlamında pek çok eksiklik bulunduğu tespit edilmiştir.

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

Bilindiği üzere Anayasa’nın 123’üncü maddesi gereğince kamu tüzel kişilerinin kurulmaları ancak bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla gerçekleştiğinden, kaldırılmaları da bir kanun, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da idari bir karara dayanmalıdır. Mevzuatta, kamu tüzel kişisi ifadesi geçmeden, örgütün özerk olarak tanımlanması da hukuksal olarak özerkliği sağlar. Bu durum, tanımı geçmese bile kamu tüzel kişiliğinin varlığının da en net hukuki işaretçisidir. TCMB de kanunla kurulmuş olduğundan kamu tüzel kişiliğine haizdir. TCMB’nin kamu tüzel kişiliğinin olduğu yönündeki bir diğer hukuki dayanak kanunla kurulan tüzel kişiliğinin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmasıdır. Söz konusu şart ise 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun “Temel görev ve yetkiler” başlıklı 4’üncü maddesi hükmü ile sağlanmıştır. Yine anılan Kanun’un “(A) sınıfı hisse senetleri” başlıklı 8’inci maddesinde (A) sınıf hisse senetlerinin münhasıran Hazineye ait olduğu ve sermayenin %51’inden aşağı düşmeyeceği; “Yürürlükten kaldırılan Kanunlar” başlıklı 69’uncu maddesinin dördüncü

fikrasında TCMB'nin kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı, Bankanın Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin Anayasa'nın 94'üncü maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. 1211 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere 8'inci madde ile Devlet ile Banka arasından kurulan bağ netleştirilmekte, 69'uncu madde hükmü ile de Bankanın kamu tüzel kişiliğini ortaya koyma yönündeki hukuksal amaç güçlendirilmektedir. Yine anılan Kanun'un "Mali ve ekonomik müşavirlik ve mali ajanlık" başlıklı 41'inci maddesinde yer alan Bankanın, Hükümetin mali ve ekonomik istişare organı olduğu yönündeki açık hükmün de TCMB'nin bir kamu tüzel kişisi olduğu yönündeki hukuksal amaca yönelik olduğu açıktır.

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

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

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

Yukarıda yer verilen hukuki düzenlemeler, anılan düzenlemelerin açıkça işaret ettiği hukuki göstergeler ve anılan hususlar çerçevesinde yapılan değerlendirmelerden hareketle, TCMB'nin kamu tüzel kişiliğinin ötesinde bir özel statüye sahip olduğu ve esasen hizmete özgölenmiş özerkliğin sınırsız bir düzeyde gerek araç gerekse amaç bağımsızlığı olduğu yönündeki bir yorumdan hareketle, düzenleme zorunluluğuna tabi hukuki alanların mevcut

karmaşık hali ile bırakılması kamu tüzel kişiliğine sahip olan TCMB'nin uymak zorunda olduğu hukuki düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Tüm bu değerlendirmelerden hareketle Bankanın özel statüye sahip olma, özerklik ve bağımsızlığı meri mevzuatın belirlediği çerçevenin ötesinde bir şekilde yorumlayarak, düzenleme zorunluluğu olan hukuki alanları mevcut karmaşık hali ile bırakma keyfiyeti kabul edilebilir bir durum değildir.

Bu itibarla, TCMB bünyesindeki ödemelerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, ödeme belgesine bağlanması gereken kanıtlayıcı belgeleri şekil ve tür anlamında belirleyen bir harcama belgeleri yönetmeliğinin ivedilikle çıkarılması büyük önem arz etmektedir.

BULGU 10: Banka Taşınmazlarına İlişkin İşlemleri Düzenleyen Müstakil Bir Yönetmeliğin Bulunmaması

Bankanın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan gayrimenkullere ilişkin olarak yapılan satın alma, iktisap, trampa, bağışlama vb. farklı işlemlerin kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen ayrı bir yönetmeliğin bulunmadığı görülmüştür.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi hükmü gereğince, Bankanın ihtiyacı için gayrimenkul satın alınması veya iktisabı, maliki bulunduğu gayrimenkullerin gerektiğinde satılması, trampa edilmesi, bağışlanması ve sair işlemlerde bulunulması hakkında karar alınması Banka Meclisinin görev ve yetkileri arasındadır.

Banka uhdesindeki gayrimenkul işlemlerine ilişkin usul ve esaslar temel olarak Banka Alım, Satım ve İhale Yönetmeliği'nde düzenlenmekle birlikte anılan Yönetmelik'in 8'inci maddesinde, "Taşınmaz işlemlerinde yetki limitleri", 9'uncu maddesinde "Şubelerde yetki limitleri" düzenlenmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Satım işlemleri" başlıklı 27'nci maddesinde; "(1) Bankaya ait taşınmazların satım işlemlerinde, ihale yetkilisi Banka Meclisidir." hükmü yer almaktadır. Ayrıca Banka Demirbaş Eşya Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme" başlıklı 7'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; Gayrimenkul tadilatı kapsamında bulunduğu yerden sökülerek başka bir mahalde herhangi bir kayıp olmaksızın kullanılmayan ve gayrimenkulün değerini, kullanım ömrünü uzatan veya işlev ve yararını arttıran demirbaş harcamaları gayrimenkul maliyetine intikal ettirilir düzenlemesi yer almaktadır.

Bunun dışında taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerini, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları, kayıt şeklini, taşınmazların numaralandırılmasını ve dosyalanmasını düzenleyen başka bir düzenleme bulunmamaktadır. Görüldüğü gibi taşınmaz işlemlerine ilişkin düzenlemeler eksik ve banka mevzuatı içerisinde dağınık bir durumdadır.

Yapılan incelemede satın alma işlemleri, satış ve bağış işlemleri, değer arttırıcı ve değer azaltıcı işlemler ve diğer süreçlerin Banka Sabit Kıymet Takip Sistemi (SKTS) Programı aracılığı ile yürütüldüğü ve bu programın Banka Muhasebe Bilişim Sistemi (MUBS) ile entegre çalıştığı, program üzerinden gerçekleştirilen işlemlerin muhasebe süreçlerinin MUBS üzerinden takip ve kontrol edildiği, yapılan işlemlere ilişkin kayıt ve belgelerinin program üzerinden tutulmakta olduğu, taşınmaz bilgilerinin SKTS programına giriş yetkisi bulunan personeller tarafından girildikten sonra ilgili kayıt ve dosyalama işleminin SKTS tarafından gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum tarafından Banka Meclisinin bu yetkisini kullanmasına ya da taşınmaz işlemlerinin yürütülmesine ilişkin bir düzenleme yapılmasını zorunlu kılan herhangi bir hüküm olmadığı ifade edilmişse de, mali tabloları etkileyen bir idari işlemin norm düzeyinde nasıl muhasebeleştirileceği ve kayıt altına alınacağına ilişkin bir düzenlemenin olmaması mali tabloların güvenilirliğini zedeleyen bir unsurdur. Kamu kaynağını kullanan ve Sayıştay denetimine tabi olan Bankanın, mali tabloları etkileyen her bir işlem için, norm düzeyinde bir düzenlemesinin olması bir zorunluluktur. Aksi uygulamalar anlaktır, kişilerin takdiri ile oluşmuştur ve yine kişilerin taktiri ile değiştirilebilecek niteliktedir.

Bu itibarla, 2020 yılı denetimlerimiz esnasına yapılan incelemelerde her ne kadar taşınmaz işlemleri Muhasebe Bilişim Sistemiyle bağlı bir program üzerinden aksatılmadan ve düzenli bir şekilde yürütülüyor olduğu görülmüş olsada, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsayan kayıt işlemleri, kayıt şekli, taşınmazların numaralandırılması ve dosyalama faaliyetine ilişkin usul ve esasları içeren ve ayrıca kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla görevli birim ve personellerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen bütüncül ve müstakil bir yönetmeliğin hazırlanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 11: 4734 Sayılı Kanun’da Belirtilen Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin 2020 Yılında Gerçekleştirilen İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması

TCMB’nin farklı birimleri tarafından 2020 yılında gerçekleştirilen ihalelerin büyük çoğunluğunun 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine istinaden “istisna” kapsamında gerçekleştirildiği, ancak bazı mal ve hizmet alımı işlerinin istisna kapsamına girmediği, diğer bir deyişle 4734 sayılı Kanun’da yer verilen istisna uygulamasının ihale konusu işlerin içeriğine bakılmaksızın genel bir uygulamaya dönüştürüldüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, Kanun’un amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemesi olduğu; “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, içinde TCMB’nin de bulunduğu idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği; “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin “c” bendinde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımlarının, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımlarının bu Kanun’dan istisna olduğu; “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise, bu Kanun’a tabi idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükme bağlanmıştır.

4734 sayılı Kanun’a tabi kurumların söz konusu Kanun’un “Amaç” başlıklı 1’inci maddesi, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesi, “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesi ve “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesi hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; TCMB’nin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini Kanun’da sayılan istisnalar dışında bu Kanun hükümlerine göre yürüteceği, kapsam dahilindeki idarelerin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak konusunda sorumlu oldukları, bu sebeple rekabet ortamının sağlanması için serbest piyasaya

açık usullerin temel usuller olduğunu, bunun dışındaki istisna sayılan usullerin ancak bazı özel durumlarda kullanılabilceği, söz konusu hallerin de yine 4734 sayılı Kanun'da açıkça sayıldığı, TCMB'nin de sadece Bankanın teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımlarını istisna kapsamında temin edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde ise;

- Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü Satın Alma Planlama ve Yönetimi Müdürlüğü ile İnşaat Emlak Müdürlüğünden alınan verilere göre TCMB'nin idari faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilen ve Sayıştayın denetim alanında olan toplam 166 adet mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihalesinin 146 adedinin istisna kapsamında gerçekleştirildiği,

- Bu ihaleler arasında yer alan, ancak istisna kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan ve TCMB'nin olağan idari faaliyetlerine ilişkin; farklı statülerde ve işlerde çalıştırılan personel hizmet alımları, tablet bilgisayar alımları, yazılım lisansı yenilemeleri, gümrük müşavirliği hizmeti alımı, kamuoyu araştırması anketi hizmeti alımı, kartuş alımı, idari merkez mutfaklarında kullanılmak üzere mutfak cihazı alımı, bağımsız denetim hizmeti alımı gibi mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamında ihale edildiği,

görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri, yapılan açıklamalar ve denetim sonucunda tespit olunan hususlar çerçevesinde; TCMB'nin idari nitelikteki ihalelerinde olağan dışı özel bir ihale yöntemi olan "istisna" uygulamasının, 2020 yılında gerçekleştirilen 166 ihalenin 146'sında, diğer bir deyişle %88'inde esas alınması nedeniyle "olağan" bir ihale uygulaması haline geldiği, olağan ihale yöntemleri olan açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usullerinin ise "istisna" olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar Kurum, sayılan her bir alım ve yapım işinin kendi somut koşullarında özenle değerlendirildiğini, yalnızca mevzuatta öngörülen şartları karşılayanların istisna kapsamında gerçekleştirildiğini, kamuoyu araştırması anketi hizmet alımı ve bağımsız dış denetim hizmet alımı işlerinin, Bankanın ana faaliyet konuları kapsamına girdiği için "istisna" kapsamında değerlendirildiğini ifade edilmişse de, Bankanın ana faaliyetinin para politikasını belirlemek olduğu düşünüldüğünde ana faaliyetin geniş yorumlanarak, kamuoyu araştırması anketi hizmet alımı ve bağımsız dış denetim hizmet alımı işlerinin istisna kapsamda

değerlendirilmesi mümkün olmamaktadır. Kurum cevabında personel hizmet alımları, tablet bilgisayar alımları, yazılım lisansı yenilemeleri, gümrük müşavirliği hizmeti alımı, kartuş alımı, idari merkez mutfaklarında kullanılmak üzere mutfak cihazı alımları için ise herhangi bir açıklamada bulunmamıştır.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olan TCMB tarafından gerçekleştirilen ihalelerde, söz konusu Kanun'da emredildiği gibi, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için temel usullerin benimsenmesi, yine anılan Kanun'un hukuken izin verdiği durumlar özelinde istisna hükmüne başvurulması gerekmektedir.

BULGU 12: Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi Sonucu Mevzuata Aykırı Ödeme Yapılıyor Olması

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) Genel Sağlık Sigortası primi ödenmesine rağmen, TCMB personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'ncü maddesinin (c) bendine göre dış kaynak temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağitlanan sözleşme kapsamında 52.178.542,83 TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

Sosyal Güvenlik Kurumu (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 hükmü gereğince, 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre

kesenek ve karşılık ödenmesi gerekenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetleri SGK tarafından devralınarak 5510 sayılı Kanun'un genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlerinden yararlandırılacaklardır.

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

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

Bulgu konusu husus 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da, konu 2018 yılı içerisinde Banka tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesine istinaden "istisna" kapsamında "Dış Kaynak Temini" ile Grup Sağlık Sigortası hizmeti satın alınarak geçmiş yıllardaki uygulamadan başka bir boyuta taşınmıştır. Önceki yıllarda Banka personeli her türlü tedavi gider faturasını Bankaya getirmekte ve sağlık gideri bedeli Banka bütçesinden karşılanmakta iken, 2018 ve 2019 yılındaki "Grup Sağlık Sigortası Hizmet Alımı" ile Banka personeli ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için özel sigorta şirketine Banka bütçesinden sağlık primleri ödenmektedir. 2020 yılında TCMB bütçesinden toplam 18.746.891,50 TL sağlık primi ödemesi SGK'ya yatırıldığından aynı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi dolayısıyla Bankanın kendisine verilen görevleri yerine getirirken bağımsız olması, 22'nci maddesi dolayısıyla mali bağımsızlığının bulunması ve bütçesini kendisinin hazırlaması, 32 ve 33'ncü maddeleri dolayısıyla personelin statüsünü

belirleme yetkisinin Banka Meclisine ait olması hususları Banka Meclisine 1211 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde yer alan personel hakkında 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde, personelin sağlık giderlerini Banka bütçesinden karşılama yetkisini tanımamaktadır. Banka Meclisi tarafından çıkarılan sağlık harcamaları ile ilgili düzenlemeler üst norm olan Kanun maddesinde yer alan hükme aykırı olamaz.

Bu itibarla, TCMB bütçesinden SGK'ya sağlık primi ödenmesi dolayısıyla anlaşmalı özel hastanelere gidişlerde Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belirlenen tutarların SGK tarafından, SUT bedellerini aşan kısmın ise Banka personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimlere gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Banka personeli tarafından karşılanması, "Dış Kaynak Temini" adı altında 4734 sayılı Kanun'un istisna yöntemiyle yapılan ihale sonucu özel bir sigorta şirketi ile sözleşme imzalanarak Banka mensupları ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri için Grup Sağlık Sigortası Hizmetinin alınması ve bunlara ilişkin bedellerin 48 nolu Genel Giderler Hesabı ile bütçeden karşılanması uygulamasının bir an önce sona erdirilmesi ve böylece, SGK tarafından yürütülmesi gereken sağlık hizmetleri için hem SGK'ya hem de özel sigorta şirketine ödeme yapılması sonucu mükerrer ve mevzuata aykırı ödeme yapılması uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kamu İhale Mevzuatı ile Bankanın Belirli Alımlarına İlişkin Olarak Verilen İstisnanın İstisna Kapsamında Olmayan Diğer Alımlarda da Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	İzleme konusu husus yerine getirilmediğinden 2020 yılında bulgu konusu edilmiştir.
Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Dış Kaynak Temini ile Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İzleme konusu husus yerine getirilmediğinden 2020 yılında yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Banka Yönetici Kadrolarına İlgili Mevzuat ve Performans Değerlendirme Sistemi Amacı Dışında Performans Tazminatı Ödenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı raporunda yer alan “Banka Yönetici kadrolarına ilgili mevzuat ve performans değerlendirme sistemi amacı dışında performans tazminatı ödemesi yapılması” konusu bu yıl vuku bulmamıştır. Şöyle ki; İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü Ücret Yönetimi Müdürü Mehmet Süzük ve İnsan

			<p>Kaynakları Genel Müdürlüğü Strateji ve Performans Yönetimi Müdürü Filiz Yıldız ile yapılan görüşmeler ve yapılan incelemeler neticesinde; 2020 yılı Ocak ayı maaş bordroları ile personelin 2019 yılı performanslarına ilişkin ödeme yapıldığı, söz konusu ödemelerin mevzuata uygun olduğu ve performans değerlendirme sistemi amacı içinde yapıldığı anlaşılmıştır.</p> <p>2019 yılı içerisinde performans ödemesine ilişkin olarak aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır.</p> <p>10.01.2019 tarih ve 10691/2029 sayılı TCMB Memurları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğe ilişkin Banka Meclis Kararı,</p> <p>07.01.2019 tarih ve 52056 sayılı TCMB</p>
--	--	--	---

			<p>Memurları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğe ilişkin Yönetim Komitesi Kararı, 06.02.2019 tarih ve 52092 sayılı TCMB Performans Yönetim Sistemi Uygulama Talimatının yürürlüğe konmasına ilişkin Yönetim Komitesi Kararı, 26.06.2019 tarih ve 52242 sayılı Kalibrasyona İlişkin Esaslara dair Yönetim Komitesi Kararı, 10.12.2019 tarih ve 52410 sayılı TCMB Performans Yönetim Sistemi Uygulama Talimatında değişiklik yapılmasına ilişkin Yönetim Komitesi Kararı Zikredilen düzenlemelerden sonra hazırlanan 10.12.2019 tarih ve 52412 sayılı Yönetim Komitesi Kararında; 2019 Ocak-</p>
--	--	--	---

			<p>Haziran performans dönemi için</p> <p>-Yönetici kademelerinde görev yapan çalışanlar ile bölge koordinatörlerinden performans notu A+ olanlara son brüt ücretlerinin 1, A- olanlara son brüt ücretlerinin 0,5 katı,</p> <p>-Diğer çalışanlardan performans notu A+ olanlara son brüt ücretlerinin 1, A- olanlara son brüt ücretlerinin 0,5 katı,</p> <p>Tutarında performans tazminatı ödenmesi kararlaştırılmıştır.</p> <p>Sözü edilen düzenlemeden görüleceği üzere Yönetici kadrosundaki personel ile diğer çalışanlara yapılacak performans ödemesi eşitlenmiş, personelin performans notuna ve brüt aylığına bağlanmıştır.</p>
--	--	--	--

			Ayrıca Yönetim Komitesi kararı doğrultusunda kime ne kadar ödeneceğini belirleyen İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünden alınan 5149 sayılı yazı ve eki incelenmiş, listede yer alan isimlere yapılan ödemeler bordrolar üzerinden kontrol edilmiş ve ödemelerin yasal düzenlemelere ve performans değerlendirme sistemi amacına uygun olduğu görülmüştür.
Temsil ve Ağırlama Kapsamında Yapılan Harcamaların Yasal Sınırın Üzerinde Olması ve Söz Konusu Harcamalara İlişkin Yeterli Kanıtlayıcı Belge Olmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında ilgili yönetmelik çıkarılmış ve harcamalar sınırlamalar dahilinde yapıldığından 2020 yılında bulgu konusu edilmemiştir.