



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



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.....	22

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 ve 2019 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	4
---	---

KISALTMALAR

ASİİY	Alım Satım ve İhale İşleri Yönetmeliği
AŞ	Anonim Şirket
COSO	Comitee of Sponsoring Organizations
HUV	Hekimlik Uygulamaları Veri Tabanı
IIA	The Institute of Internal Auditors
KDV	Katma Değer Vergisi
PPK	Para Politikası Kurulu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kamu İhale Mevzuatı ile Bankanın Belirli Alımlarına İlişkin Olarak Verilen İstisnanın İstisna Kapsamında Olmayan Diğer Alımlarda da Kullanılması
2. Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Dış Kaynak Temini ile Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi
3. Banka Yönetici Kadrolarına İlgili Mevzuat ve Performans Değerlendirme Sistemi Amacı Dışında Performans Tazminatı Ödenmesi
4. Temsil ve Ağırhama Kapsamında Yapılan Harcamaların Yasal Sınırın Üzerinde Olması ve Söz Konusu Harcamalara İlişkin Yeterli Kanıtlayıcı Belge Olmaması
5. Taşıt Kanunu'na Göre Araç Tahsisi Mümkün Olmayan Personele Lüks Nitelikte Araç Tahsis Edilmesi

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 ve anonim şirket olarak kurulmuştur.

Aynı Kanun'un 5’inci maddesine göre Bankanın sermayesi 25.000,00 TL olup, 250.000 hisseye ayrılmıştır. Hisse senetleri nama yazılı, itibari değeri 0,10 TL ve tamamı ödenmiştir. A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 ayrı sınıfa ayrılan Banka hisselerinden;

A sınıfı hisse senetlerinin her biri 100 hisseliktir. Bu sınıf hisse senetleri münhasıran Hazineye ait olup, sermayenin yüzde elli birinden 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 vatandaşlığına haiz tüzel ve gerçek kişilere tahsis edilmiştir.

2019 yıl sonu itibarıyla, toplam hisseler içinde; (A) sınıfı hisselerin payı yüzde 55,12, (B) sınıfı hisselerin payı yüzde 25,74, (C) sınıfı hisselerin payı yüzde 0,02 ve (D) sınıfı hisselerin payı ise yüzde 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 disponibilibite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

- d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,
- e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- f) Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,
- g) Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- h) Mali piyasaları izlemek,
- ı) Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (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

2019 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 16 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi; T.C. Dışişleri Bakanlığı yurt dışı teşkilatının Frankfurt, Londra, New York, Washington, Pekin, Tokyo ve Doha'daki temsilcilikleri bünyesinde ekonomi müşavirlikleri ve ataşelikleri bulunan TCMB, toplam 3.874 personeli ile politikalarını uygulamakta ve 1211 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde

faaliyetlerini sürdürmektedir.

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, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınmaktadır.

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

TCMB personel kadro sayısı, 2019 yılı sonu itibarıyla 4.562'dir. Fiili personel adedi 3.874 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı yüzde 84,92 olarak gerçekleşmiştir.

TCMB'deki personel mevcudunun yüzde 79,66'sını genel idare hizmetleri, yüzde 11,62'sini teknik hizmetler, yüzde 0,41'ini sağlık hizmetleri, yüzde 0,44'ünü avukatlık hizmetleri ve yüzde 7,87'sini yardımcı hizmetler sınıfı oluşturmaktadır. Personelin yüzde 10,38'i sözleşmeli, yüzde 89,62'si ise kadroludur.

TCMB'deki personel mevcudunun yüzde 57,98'i İdare Merkezinde, yüzde 42,02'si ise

şubelerde çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

TCMB'nin gider bütçesi, bir program doğrultusunda yapılmakta ve cari harcamalar ile yatırım harcamalarını içerecek şekilde 3 yıllık 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 Yönetmelik'te şu şekilde sayılmaktadır: Birimler (İdare Merkezi Genel Müdürlükleri), Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü, TCMB Şubeleri.

TCMB'nin 2018 ve 2019 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki şekildedir:

Tablo 1: 2018 ve 2019 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Yılı	Cari		Yatırım		Toplam	
	Ödenek (Milyon TL)	Gerçekleşen (Milyon TL)	Ödenek (Milyon TL)	Gerçekleşen (Milyon TL)	Ödenek (Milyon TL)	Gerçekleşen (Milyon TL)
2018	1.456,4	1.207,6	2.257,9	930,7	3.714,3	2.138,4
2019	2.177,6	1.505,5	2.171,2	147,2	4.348,9	1.652,7

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'uncü 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 Standartları'na göre yayımlanan tablolar olup, bilanço, gelir tablosu, kapsamlı gelir tablosu, öz sermaye değişim tablosu ve nakit akım tablosundan oluşmaktadır.

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

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

- Banka Hesap Dökümleri
- Bilanço
- Kâr / Zarar Tablosu

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile Sayıştaya gönderilmesi öngörülen gelir bütçesi ise Banka tarafından üretilmemektedir. Bankanın 2019 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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. Ancak TCMB'de, The Institute of Internal Auditors (IIA) tarafından yayımlanan Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ve Etik İlkelerine göre denetim yapılması, denetimlerde Committee of Sponsoring Organizations (COSO) Kurumsal Risk Yönetiminin esas alınması, her yıl birim içi Dönemsel İç Kalite Güvence

Değerlendirmesi yapılması; beş yılda bir Dış Kalite Güvence Değerlendirmesi yaptırılması sebepleriyle 5018 sayılı Kanun'da düzenlenen İç Kontrol Sisteminin uygulanmasına yönelik olarak hazırlanarak yürürlüğe konulan İç Kontrol Sistemi eylem planlarında yer alan birçok husus karşılanmaktadır.

TCMB'nin İç 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 sorumlulukları açık biçimde belirlenmiştir. Adı geçen yönetmelikte ayrıca; yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı, yetki devri gibi yönetsel sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuştur.

- Bankanın kurum dışı ile olan ilişkilerinde imza atmaya yetkili olanlar (Başkan, Başkan Yardımcıları hariç) Banka Meclisi'nce belirlenmektedir. Banka Meclisi imza yetkilerini sınırları açıkça belirli olarak vermektedir.

- Banka'da iç kontrol faaliyetlerinin belirlenmesinde COSO modeli benimsenmiş olup; stratejik plan yayınlanmadan önce hazırlanan birim durum değerlendirme raporlarında bu modele uygun olarak; her genel müdürlük kontrol çerçevesini çizmiş, müdürlük bazında risk değerlendirmesi yapılmış ve gerçekleştirilen kontrol faaliyetleri belirtilmiştir. İç Kontrolün İşleyişi: İç kontrol, süreç kontrolü ve işlem sonrası kontroller olmak üzere iki aşamada gerçekleşmektedir;

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 Muhasebe Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

Ön mali kontrol bulunmamaktadır. Tartışmalı hususlarda Başhukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nden istişari görüş alınmaktadır.

İşlem sonrası kontroller:

2018 yılına kadar Stratejik plana dayanarak hazırlanan performans programlarında, performans hedefleri, göstergeleri ile faaliyet ve projelere yer verilmekteydi. Bütçe talepleri ile performans programlarında belirtilen faaliyet ve kaynak gereksinimleri tutarlı olmak zorundaydı. Ancak 2018 yılında başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, 2011 yılında uygulamaya geçilen performans programı ve performans raporu uygulamalarına son verilmiş olup 2017 yılı ve sonrasında performans raporu hazırlanmamıştır.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin stratejik plan ve bütçeye uygunluğunun izlenmesi, idari süreçler ve raporlamalar aracılığı ile yapılmaktadır. Harcamaların bütçeye uygunluğu Muhasebe Genel Müdürlüğü tarafından, idare merkezinde anlık ve diğer birimlerde ise periyodik olarak kontrol edilmektedir.

2018 yılı Mart ayında Kurumsal Risk Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu birim risklerle alakalı kontrol önlemleri üzerinde çalışmaktadır.

İç Denetim;

TCMB’de iç denetimi düzenleyen Denetim Yönetmeliği ve Denetim Rehberi bulunmakta ve denetim bu düzenlemeler ve uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmektedir. Ayrıca AUTOAUDIT adında Denetim Yönetim Yazılımı kullanılmaktadır.

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.

İç denetim faaliyetinin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin kriterleri belirlemek amacıyla iç 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.

TCMB’de uluslararası denetim standartlarına uygun bir iç denetim sistemi

kurulmuştur. Bu birim 5 yılda bir Dış Denetim Kalite Güvence Denetiminden geçmektedir. 60 denetçisi bulunan birimde Bilgi Teknolojileri denetimi, iç denetim, süreç denetimi ve diğer banka ve finansal kuruluşların zorunlu karşılıklarına yönelik denetimler yapılmaktadır.

Denetim Planları yıllık yapılmakla birlikte talep gelmesi veya lüzum görülmesi halinde Başkanlık onayı ile yıl içerisinde denetim planı dışında da denetim yapılabilmektedir. Yıl sonunda hazırlanan raporlar Başkanlığa sunulmaktadır. Rapora konu edilen bulgular bulgu takip sistemi ile takip edilmektedir.

Sonuç olarak, TCMB 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olmamakla birlikte, TCMB'de iç kontrol faaliyetlerinin belirlenmesinde COSO modelinin benimsenmiş olması, denetimlerde COSO Kurumsal Risk Yönetiminin esas alınması ve IIA tarafından yayımlanan standartların esas alınması sebebiyle 5018 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan ve COSO modeli referans alınarak mevcut yapıya uyarlanan Kamu İç Kontrol sisteminin öngördüğü unsurları karşılamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kamu İhale Mevzuatı ile Bankanın Belirli Alımlarına İlişkin Olarak Verilen İstisnanın İstisna Kapsamında Olmayan Diğer Alımlarda da Kullanılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilmesi gereken hizmet alımlarının

neredeyse tamamının “Dış Kaynak Temini”, mal alımlarının büyük çoğunluğunun ise teknolojiye ve güvenliğe ilişkin olduğu değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (c) bendinde yer alan istisna kapsamında ihale edilmeksizin temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin (d) bendine göre Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (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. Ancak kanun koyucu bu terimi literatürdeki anlamı ile kullanmamış olup böyle bir yorum ihale mevzuatının bütünüyle bertaraf edilmesi anlamına gelmektedir. Eğer dış kaynak temini kapsamına TCMB’nin tüm mal ve hizmet alımları dahil edilmiş olsaydı bu yöndeki irade Kanun maddesinde açıkça düzenlenir; teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimine ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile danışmanlık hizmeti alımları ayrıca tek tek belirtilmezdi.

Ancak; uygulamada “dış kaynak temini” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının belirlenmesinde tek yetkili otoritenin Banka’nın kendisi olduğu anlayışıyla Banka Meclisinin “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 ettiği, “dış kaynak temini” teriminin herhangi bir sınırlama olmaksızın her tür iş sürecinde kullanılabileceğini benimsediği görülmüştür.

Kanun koyucu tarafından 4734 sayılı Kanun’da yer verilen söz konusu istisna hükmünün uygulama kapsamının üst norm olan durumunda olan 4734 sayılı Kanun’a aykırı olarak genişletilemeyeceği izahtan varestedir. Ayrıca, bu istisnanın hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının belirlenmesinde istisnanın yer aldığı üst norm olan Kanun’un uygulayıcısı Kamu İhale Kurumu yerine istisnanın uygulayıcısı olan Bankanın tek yetkili olarak addedilmesi hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemelerde, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri gibi personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının, Merkez Bankasının asıl işi olmadığı gerekçesiyle istisna kapsamında değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun'a göre ihalesi yapılmadan gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Sigorta işi gibi hizmet alımında şüphe bulunmayan alımların bu kapsamda yapılmadığı ifade edilmişse de ayrı olarak bulgu konusu yapılan sağlık sigortası alımı da 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendi hükmü kapsamında ihalesiz olarak gerçekleştirilmiştir.

Elbette diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri Merkez Bankasının asıl işi olmayıp gerektiğinde dışardan temin edilmesi gereken işlerdir. Söz konusu işlerin, Banka'nın 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 (d) bendi uyarınca KİK hükümlerine göre temin etmesi gereken mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında addedilerek temin edilmesine, böylece, Banka'nın tabi olduğu diğer KİK hükümlerinin işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Bununla birlikte, aynı maddede TCMB'nin "teknolojiye, güvenliğe ilişkin mal alımları" da istisna tutulmuştur. Bir Kanun hükmü yorumlanırken kanunun lafzının, kanunun ruhu ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kanunun ruhu öz, esas yani ulaşılmak istenen hedeftir. Sözü edilen madde metninde yer alan "teknolojiye ilişkin mal alımları" ifadesindeki gaye, teknolojiye ilişkin alımların özellik arzemesi ve herhangi bir yüklenici tarafından karşılanamayacak türden alımlar olmasıdır. Örneğin yönetime alınan cep telefonlarının tamiri gibi çok sayıda firma tarafından karşılanabilecek basit düzeydeki ihtiyaçların teknoloji alımı kapsamında değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun'a göre ihalesi yapılmadan gerçekleştirilmesi bu gayeye ters düşmektedir. Aynı şekilde madde metninde "güvenliğe ilişkin mal alımları"nın istisna tutulmasının sebebi TCMB'nin güvenliğinin sağlanmasının önem arz etmesidir. Ancak örneğin güvenlik personeline alınan botların güvenliğe ilişkin olmadığı aşıkardır.

Bu itibarla, TCMB'nin yukarıda bahsedilen mal ve hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesinde belirtilen istisna kapsamında olmadığından, söz konusu

alımları ihale yapılması suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Dış Kaynak Temini ile Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi

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 Kanununun 3'ncü maddesinin (c) bendine göre dış kaynak temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağitlanan sözleşme kapsamında 38.992.248,00 TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

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 giderlerinin karşılanması mümkün olup bunun dışındaki sağlık giderlerini personelin karşılaması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, personelin ve bunların bakmakla yükümlü olduklarını 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 Banka Mensupları ile Bakmakla Yükümlü Oldukları Aile Bireyleri İçin Grup Sağlık Sigortası Hizmet Alımına İlişkin Sözleşmeye göre işin konusu idarenin mensup ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyelerine sağlık yardımı sağlanması için grup sağlık sigortası hizmeti satın alınması işidir.

Bulgu konusu husus, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da konu, 2018 yılı içerisinde Banka tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesine istinaden "istisna" kapsamında "Dış Kaynak Temini" ile Grup Sağlık Sigortası hizmeti satın alınarak geçmiş yıllardaki uygulamadan başka bir boyuta taşınmıştır. Önceki yıllarda Banka personeli her türlü tedavi gider faturasını Bankaya getirmekte ve tutar Banka bütçesinden karşılanmakta iken 2018 yılındaki Grup Sağlık Sigortası hizmet alımı ile Banka personeli ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için özel sigorta şirketine Banka bütçesinden sağlık primleri ödenmektedir. Söz konusu uygulamada; Banka, personel veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler herhangi bir tedavi görmese dahi sağlık primlerini bütçeden ödemektedir. 2019 yılında da 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 ve personele ilişkin özlük hakları ile sosyal yardımlar başta olmak üzere sair bütün hususları 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 gerekirken “Dış Kaynak Temini” 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 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 uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Banka Yönetici Kadrolarına İlgili Mevzuat ve Performans Değerlendirme Sistemi Amacı Dışında Performans Tazminatı Ödenmesi

Banka Meclisi Kararıyla 01.01.2019 tarihinden itibaren yürürlüğe konulan “TC Merkez Bankası Memurlar Yönetmeliği” ile Yönetim Komitesi Kararıyla 01.01.2019 tarihinden itibaren uygulanmak üzere kabul edilen “Performans Yönetim Sistemi Uygulama Talimatı”na ve “Performans Değerlendirmesi Sistemi”nin amacına aykırı şekilde, 2019 yılı Şubat ayında üst düzey yöneticilere performans tazminatı ödendiği görülmüştür.

1211 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinde Banka Meclisinin banka personeline ait statü ile her türlü aylık, görev seyahat yollukları ve sair bütün hususları belirleyeceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede yer alan “sair bütün hususlar” ibaresine dayanarak Banka Meclisi, banka personelinin aylıklarını düzenlemenin yanında çeşitli ek ödemeleri ile performans tazminatı ödemelerini düzenlemektedir.

Banka Meclisinin 11.08.2016 tarih ve 10324/19923 sayılı Kararıyla Bankada stratejik ve performans bazlı yönetim anlayışını teşvik etmek, amacıyla; yönetici kadrolarda görev yapanlara da “Performans Tazminatı” ödenebilmesine karar verilmiş ve “TC Merkez Bankası Yöneticilerinin Performanslarının Değerlendirilmesine ve Tazminat Ödenmesine İlişkin Uygulama Talimatı” Yönetim Komitesinin 27.09.2016 tarih ve 51015 sayılı Kararıyla kabul edilerek uygulamaya konulmuştur.

Banka Meclisi; 10.01.2019 tarih ve 10691/20290 sayılı Kararıyla TC Merkez Bankası Memurlar Yönetmeliği'nin performans değerlendirmesi ve tazminatı hakkındaki maddelerini değiştirmiş ve tüm Banka personelini kapsayan bir sistemi kabul etmiştir. Söz konusu

Yönetmelik'in 2'nci maddesi ile Yönetmelik 01.01.2019 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Ancak, Yönetim Komitesi aynı gün eski uygulama talimatına göre yönetici kadrolarda görev yapan 140 kişiye 2018 yılı çalışmalarının değerlendirmesine ilişkin performans tazminatı ödenmesine karar vermiştir. Ayrıca, 06.02.2019 tarih ve 52092 sayılı Kararıyla tüm Banka personelini kapsayan Performans Yönetim Sistemi Uygulama Talimatını kabul etmiş ve yönetici kadrolara ilişkin talimatı yürürlükten kaldırmıştır.

Yapılan incelemelerde; Yönetim Komitesinin, hem Banka Meclisinin Kararına hem de kendi Kararına aykırı olarak 10.01.2019 tarih ve 52064 sayılı Kararını değiştirmedeği ve Şubat 2019 ayında yönetici kadrolarda görev yapan 140 kişiye eski uygulama talimatı çerçevesinde performans tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, ödenen performans tazminatları incelendiğinde; Başekonomist, 3 Koordinatör, tüm Genel Müdürler, Genel Müdür Yardımcıları ile Müdürlerin ve bu kadrolara vekalet eden çalışanların tamamına performans tazminatı ödendiği, sadece 1 Danışman, 1 Müdür, 4 Müdür Vekili ile 7 Bölge Koordinatörünün performans tazminatı almadığı tespit edilmiştir. Bu durum, performans değerlendirme sistemi ile Banka çalışanlarının istenilen verimlilik düzeyine ulaşması amaçlanmasına rağmen amacından çıktığını, üst düzey yöneticilere ek ikramiye ödemesi haline dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

Bu itibarla, Banka personelinin performansını teşvik etme amacıyla yürürlüğe konulmuş olan "Performans Değerlendirme Sistemi"nin amacına ve Banka Meclisince yürürlüğe konulan mevzuata uygun şekilde uygulanması, amacı dışında yönetici kadrolara ikramiye ödemesi aracına dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: Temsil ve Ağırlama Kapsamında Yapılan Harcamaların Yasal Sınırın Üzerinde Olması ve Söz Konusu Harcamalara İlişkin Yeterli Kanıtlayıcı Belge Olmaması

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından temsil ve ağırlama kapsamında yapılan harcamalarda yasal sınırın aşıldığı, ayrıca harcamalara ilişkin olarak ödeme emri belgelerine söz konusu ödemenin temsil ağırlama kapsamında olduğuna ilişkin yeterli kanıtlayıcı belge eklenmediği görülmüştür.

5473 sayılı Kanun ile 631 sayılı KHK'ya eklenen 14/b bendi ile temsil ve ağırlama giderlerine sınırlama getirilmiştir. Buna göre; özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı

kararnameleriyle kamu tzelkişiliğini haiz olarak kurum, kurul, üst kurul, enstitü, teşebbüs, fon ve sair adlarla kurulmuş kamu kurum ve kuruluşlarında, kanunlarında aksine hükümler olsa dahi, yapılacak temsil ve ağırlama giderlerinin yıllık toplamı, başkan ile temsil yetkisine haiz olan personelin bir aylık ortalama net ücretinin iki katını geçemeyecektir.

Bilindiği üzere tüzel kişiler; özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılmakta olup aralarındaki temel farklılıklar şu şekilde ifade edilebilir;

(1) zel hukuk tüzel kişileri gerçek ve tüzel kişilerin serbest iradeleri ile kurulurken, kamu tüzel kişileri devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından kurulurlar.

(2) zel Hukuk tüzel kişileri kar elde etmek, hayır yapmak gibi bir takım özel yararları gerçekleştirmek amacıyla faaliyette bulunurlar. Oysa kamu tüzel kişileri kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyette bulunurlar.

(3) zel hukuk tüzel kişileri birbiriyle eşit durumda bulunurken kamu tüzel kişileri özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstün konumdadırlar. Zira kamu hukuku tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanırlar.

TCMB, para basılma yetkisine tek elden sahip olma, tüm ülkenin para politikasını belirleme ve yürütme gibi çok önemli kamu görevleri ifa eden; söz konusu görevleri yerine getirirken faiz oranlarını belirleme, 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 kendine özgü bir kamu tüzel kişisidir. Bu sebeple, TCMB yukarıda yer verilen mevzuata tabidir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar Bankanın temsil yetkisini haiz personelinin 723.708,14 TL temsil ağırlama gideri kullandığı ifade edilmiş olsa da anılan mevzuat hükmündeki sınırlama personelin yaptığı harcama tutarına değil, kurumun temsil ve ağırlama giderlerinin yıllık toplamına ilişkindir. 2019 yılı Banka Kesin Mizanında 48 62 02 kodunda yer alan "Temsil Ağırlama Giderleri" tutarı 10.764.490,52 TL olup, 48 62 03 kodunda yer alan "Temsil Ağırlama Giderleri (Kanunen Kabul Edilmeyen Giderler)" tutarı 4.197.513,08 TL'dir. Dolayısıyla TCMB'nin 2019 yılı içerisinde kurum olarak toplam 14.962.003,60 TL temsil ağırlama harcaması yaptığı, söz konusu tutarın ise yukarıda belirtilen yasal sınırın çok üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, temsil ağırlama harcamalarında, Türk Ticaret Kanunu'na ve vergi mevzuatına uygun olarak söz konusu ödemenin bu kapsamda olduğuna dair yalnızca harcama belgesinin arkasına "temsil ödeneği kapsamındadır" kaşesinin basılıp makam sahibince imzalandığı görülmüştür. Ancak bu kaşenin varlığı, özel statülü bir kamu kurumu olan TCMB açısından harcamanın içeriğinin temsil ağırlama kapsamında olduğu yönünde yeterli olmayıp bu kaşenin yanı sıra, davetli ve misafirlerin sayısı, harcamanın neleri kapsadığı gibi bilgilerin ayrıntılı olarak yer aldığı diğer kanıtlayıcı belgelerin de eklenmesi hukuken zorunludur.

Bu itibarla, TCMB tarafından temsil ve ağırlama kapsamında yapılan harcamaların yasal sınırı aşmaması, ayrıca TCMB'nin kendi hazırladığı Temsil Ağırlama Harcamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ödeme emri belgelerine söz konusu ödemenin temsil ağırlama kapsamında olduğuna ilişkin yeterli kanıtlayıcı belge eklenmesi yönünde düzenleme yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Taşıt Kanunu'na Göre Araç Tahsisi Mümkün Olmayan Personele Lüks Nitelikte Araç Tahsis Edilmesi

Banka tarafından gerçekleştirilen makam aracı kiralama ihalesi kapsamında; 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 binek araç kiralandığı görülmüştür.

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 belirtilmiştir. "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarna 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.

Konuya ilişkin T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 23 Aralık 2003 tarihli ve 34305 sayılı yazısı ve T.C. Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü'nün 29 Eylül 2004 tarihli ve 36517 sayılı yazısı ile plaka tescili yönünden konunun uygulayıcısı olan T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün görüş yazısı TCMB'nin taşıt kanunu kapsamında bulunmadığı yönündedir. TCMB'nin yerleşik uygulaması da bu görüş doğrultusunda gelişmiştir. Bu görüş, 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 Kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası" unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulduğu ve bu kanunda, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının "Banka" olarak ifade edildiği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 23.02.2017 tarihinde Yüklenici ile TCMB arasında imzalanan sözleşme ile TCMB bünyesinde kullanılmak üzere Teknik Şartname'de belirtilen özelliklerde 4 adet 1. Grup (Audi A6 2.0 TDI quattro 190 hp S tronic PI), 11 adet 2.Grup (Audi A4 Sal.

2.0 TDI quattro 190 hp Dynamic S tronic) ve 20 adet 3. Grup (Audi A4 Sal. 1.4 Turbo FSI 150 hp Dynamic S tronic) olmak üzere silindir hacmi 1600 cc üzerinde ve/veya yerli muhteva oranı % 50 oranının altında kalan yabancı menşeli toplam 35 adet binek aracın sürücüsüz, yakıtsız ve kilometre sınırı olmaksızın 36 ay süre ile (7 gün 24 saat kullanılmak üzere) kiralandığı tespit edilmiştir. Ayrıca kiralanan bu araçların 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesine ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde sayılmayan makamlara tahsis edildiği ve bazı makamlara birden fazla (başkana 3, başkan yardımcılara ise 2'şer) araç 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 anılan Bakanlar Kurulu Kararı'na uygun belirlenmesi ve 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.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadan Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus yerine getirilmediği için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Personel ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Dış Kaynak Temini ile Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus yerine getirilmediği için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.