



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7.	DENETİM BULGULARI	10
8.	EKLER.....	19

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu.....	4
---	---

KISALTMALAR

KİK	: Kamu İhale Kanunu
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
MUBS	: Muhasebe Bilişim Sistemi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TPG	: Temel Performans Göstergeleri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi
2. İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gerekçesiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi
3. Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş 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.

1211 sayılı Kanun’a göre Bankanın sermayesi 25.000 TL olup, her biri 10 Kr olmak üzere 250.000 hisseye ayrılmıştır. Bu sermaye, Cumhurbaşkanının tasvibiyle arttırılabilir. Hisse senetlerinin itibari kıymetleri 100, 200, 500, 1.000, 50.00 ve 10.000 liralıktır. A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 ayrı sınıfa ayrılan banka hisselerinden;

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

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

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

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

2022 yılı 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 disponibiliteler ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,

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

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

h) Mali piyasaları izlemek,

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

TCMB Yönetim Birimleri; Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu ve Yönetim Komitesinden oluşmaktadır. Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan Yardımcılarından 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 Meclisi'nin de başkanıdır. Toplantılar, başkanın çağrısı ile ayda en az bir defa olmak

üzere yapılmaktadır. Banka Meclisi, üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla toplanmakta ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır.

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

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

Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan 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 Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmektedir.

TCMB'nin 2022 yılı sonu itibarıyla personel kadro sayısı 4.168'dir. 2022 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 18 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi ve 12 Temsilciliği (halihazırda 9 temsilcilik aktiftir) bulunan TCMB'nin dolu kadro sayısı 3.775 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı %90,57'dir. TCMB'deki personel mevcudunun %59,71'i İdare Merkezinde, %40,29'u ise şubelerde çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe ile ödenek tahsis edilen birimler TCMB Bütçe Yönetmeliği'nde bütçe merkezi olarak adlandırılmaktadır. Bütçe merkezleri adı geçen yönetmelikte şu şekilde sayılmaktadır: Birimler (İdare Merkezi Genel Müdürlükleri), Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü, TCMB

Şubeleri.

TCMB'nin 2021 ve 2022 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu

Yıl	Cari		Yatırım		Toplam	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2021	2.430.777.000,00	1.968.133.655,47	2.825.532.034,20	795.208.825,72	5.256.309.034,20	2.763.342.481,19
2022	4.563.480.726,15	3.961.734.516,71	3.393.775.285,88	2.824.319.730,70	7.957.256.012,03	6.786.054.247,41

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

TCMB'nin 2022 yılı cari ödeneği 4.563.480.726,15 TL olup, bu ödeneğin 3.961.734.516,71 TL'si harcanmıştır. Yatırım ödeneği ise 3.393.775.285,88 TL olup, bu ödeneğin 2.824.319.730,70 TL'si harcanmıştır. Sonuç itibarıyla 2022 yılında toplam 7.957.256.012,03 TL tutarındaki ödeneğin %85,28'i olan 6.786.054.247,41 TL'si harcanmış bulunmaktadır. Bu tutar da 2021 yılında harcanan ödeneğin %145,57 fazlası olmaktadır.

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

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

- 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 2022 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

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

Sayıştayın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası üzerindeki denetim yetkisi 6085 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca; 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olup, denetim Banka'nın temel görev ve yetkileri dışında kalan ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olarak gerçekleştirilmiştir.

Bu hususlarla ilgili denetimimiz sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

TCMB, sermayesindeki kamu payı %50'den fazla olan özel kanunla kurulmuş bir anonim ortaklıktır. Anonim Şirketler 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığı için Banka'nın bu Kanun'da belirlenen anlamda bir iç kontrol sistemi kurma zorunluluğu yoktur. Bu nedenle Bankanın kendi mevzuatı uyarınca iç kontrol faaliyetleri yürütülmektedir.

Bankada iç kontrol faaliyetlerinin doğrudan sahibi bir birim bulunmamaktadır. Bankada iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi ilgili birim yönetimlerinin sorumluluğundadır. İç kontrol faaliyetleri Bankanın tüm birimlerine yayılmıştır ve belirli bir iç kontrol modeli takip edilmeden gerçekleştirilmektedir.

Birimlerin kendi faaliyetlerine yönelik olarak stratejik, operasyonel, finansal riskler

hazırlanan risk ve kontrol matrisleri ile takip edilmektedir. Riskler kayıp, imaj/itibar kaybı ve temel faaliyetlerin sürdürülebilirliğine etkileri çerçevesinde gerçekleşme ihtimalleri de dikkate alınarak değerlendirilmektedir. Her bir iş birimi nezdinde risk sorumluları belirlenmiş olup, Risk matrisinde, etki ve gerçekleşme olasılıkları dikkate alınarak hesaplanan brüt riskler ile bu riskleri azaltmaya yönelik uygulanan kontroller değerlendirilerek kalıntı risk seviyesi belirlenmekte, kalıntı risk seviyesi belirli bir eşik değerin üzerinde olan süreçler için risk azaltıcı eylem planları hazırlanmaktadır. Bu esnada gerçekleşen risk olayları ise olay kaydı formları ile kayıt altına alınmaktadır. Risk değerlendirmelerinde ve olay kayıtlarıyla tespit edilen risklere ilişkin alınan düzeltici ve önleyici eylem planları oluşturulmakta, Piyasalar Genel Müdürlüğü Kurumsal Risk Yönetim Müdürlüğüne takip edilmekte ve toplulaştırılarak Bankanın Üst Yönetimine sunulmaktadır. Birimler bazında güvence beyanı uygulaması bulunmamaktadır.

Mevcut durumda, operasyonel ve mevzuata uyum risk yönetim faaliyetleri çerçevesinde güncelleme çalışmaları yürütülmekte, birimler tarafından iletilen olay kayıtları ve olay kayıtlarına ilişkin eylem planlarının takibi yapılmaktadır.

Kontrol mekanizmaları süreç kontrolü ve işlem sonrası kontroller olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Süreç Kontrolü, onay prosedürleri geliştirilerek, kaynaklara ve kayıtlara erişim yetkileri sınırlandırılarak, teyit, mutabakat süreçleri geliştirilerek ve nihai olarak bilişim sistemi üzerinde kontroller yapılarak gerçekleştirilmektedir. Bilişim sistemlerinde veri girişi ve onay yetkileri ayrıştırılmakta; onaylama işlemleri iki kademe yapılmaktadır. Harcama gerçekleştirilmeden önce bütçede ödeneğin var olup olmadığına ilişkin kontroller Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

İşlem sonrası kontroller ise; 2018 yılına kadar stratejik plana dayanarak hazırlanan performans programlarında, performans hedefleri, göstergeleri ile faaliyet ve projelere yer verilmekte, 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.

Bankada ön mali kontrol sistemi sadece sistemsel kontroller düzeyinde kurulmuş olup ayrı bir birim ya da sorumlu bulunmamaktadır. Banka 5018 sayılı Kanun kapsamında olmadığı için iç kontrol güvence beyanı imzalanmamaktadır.

Denetim Genel Müdürlüğüne risk bazlı hazırlanan yıllık denetim programları

çerçevesinde gerçekleştirilen denetimlerde iç kontrollerin değerlendirilmesi de amaçlanmakta olup, iç denetim raporlarında denetlenen her sürecin iç kontrollerinin yeterliliğine ilişkin değerlendirmeler yapılmakta ayrı bir rapor düzenlenmemektedir. Ancak, denetim raporlarında yer verilen iç kontrollerin yeterliliğine ilişkin değerlendirme ve öneriler Banka üst yönetimine sunulmaktadır. Denetim Raporlarında yer alan tespitler doğrultusunda üst yönetimin talimatı ile gerekli eylemler gerçekleştirilmektedir.

Denetim Genel Müdürlüğünde, 13 Başmüfettiş, 4 Başdenetçi, 2 Bilişim Teknolojileri Müfettişi, 26 Müfettiş, 5 Yetkili Bilişim Teknolojileri Müfettiş Yardımcısı, 7 Yetkili Müfettiş Yardımcısı, 1 Bilişim Teknolojileri Müfettiş Yardımcısı ve 15 Müfettiş Yardımcısı olmak üzere 73 denetim elemanı görev yapmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği ile 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. Bankadaki tüm iş akış süreçlerinin detaylı çizimleri Banka iç ağında sunulmaktadır. Bunun yanı sıra Bankadaki tüm pozisyonlar için görevleri, yetkinlikleri, teknik bilgi becerileri, öğrenim ve yabancı dil gereklerini içeren pozisyon (iş) tanımları hazırlanmıştır ve sürekli güncellenmektedir.

Adı geçen Yönetmelik'te ayrıca; yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı, yetki devri gibi yönetsel sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuştur.

Stratejik Plan, TCMB Stratejik Plan Hazırlama ve Uygulama Yönetmeliği ile belirlenen usul ve esaslara göre üç yıllık dönemler halinde hazırlanmaktadır. Stratejik plan yayınlanmadan önce hazırlanan birim durum değerlendirme raporlarında stratejik planın odak alanları kapsamında, genel müdürlüklerin kontrol çerçevesi çizilmekte olup, müdürlük bazında risk değerlendirmesi yapılmakta ve gerçekleştirilen kontrol faaliyetleri belirtilmektedir. Stratejik planda yer alan odak alanları çerçevesinde stratejik hedefler belirlenmekte ve bu hedefler, yıllık olarak Birim Temel Performans Göstergeleri (TPG) ile somutlaştırılmaktadır. Her bir TPG için ilgili birim tarafından planlanan bütçe de hesaplanarak stratejik plan ile bütçe arasında bağlantı kurulması hedeflenmektedir.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin stratejik plan ve bütçeye uygunluğunun izlenmesi, idari süreçler ve raporlamalar aracılığı ile yapılmaktadır. Harcamaların bütçeye uygunluğu Bütçe ve

Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından, idare merkezinde anlık ve diğer birimlerde ise periyodik olarak kontrol edilmektedir. Bu kontrolde bilgisayar yazılımlarından faydalanılmaktadır.

2022 Yılı Yıllık Faaliyet Raporu, TCMB internet sitesinde yayınlanmıştır. Faaliyet Raporu, 1211 sayılı Kanun ve Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelikte belirlenen sunum kriterlerini (başlıklar ve içerikleri) ve süreç gereklilikleri açısından incelenmiş ve kısmi olarak Yönetmelik'e uygun olduğu görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği'nin "Etik kurallar" başlıklı 8'inci maddesi ile Banka çalışanlarının uymakla yükümlü olduğu etik kurallar belirlenmiş olup, tüm çalışanlar Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesine paralel hükümler ihtiva eden Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Etik Sözleşmesini imzalamışlardır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2022 yılına ilişkin olarak "Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı" başlığı altında açıklandığı üzere, TCMB'nin 1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri kapsamındaki faaliyetleri 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 81'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca denetim kapsamı dışında olup, anılan hususlara ilişkin görüş bildirilememektedir.

Bununla birlikte denetim kapsamında bulunan iş ve işlemlerle sınırlı olmak üzere denetlenen alanlara ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi

TCMB bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) genel sağlık sigortası primi ödenmesine rağmen, TCMB personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (c) bendine göre dış kaynak temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağitlanan 69.879.990,05 TL tutarındaki sözleşme kapsamında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, Banka mensupları hakkında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmeden önce 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ise hizmet akdi ile çalıştırılanlar (5510/4-a) ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere 01.10.2008 tarihinden itibaren, kamu personeli olarak istihdam edilenler (5510/4-c) ile

bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere ise 15.01.2010 tarihinden itibaren 5510 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır. Dolayısıyla, TCMB bütçesinden sadece 5510 sayılı Kanun hükümleri kapsamındaki sağlık giderlerinin karşılanması mümkün olup bunun dışındaki sağlık giderlerini personelin karşılaması gerekmektedir.

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

Bulgu konusu husus, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 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 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; personel veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler herhangi bir tedavi görmese dahi sağlık primleri Banka tarafından bütçeden ödenmektedir. 2022 yılında da TCMB bütçesinden sağlık primi ödemesi SGK'ya yatırıldığından aynı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi dolayısıyla Bankanın kendisine verilen görevleri yerine getirirken bağımsız olması, 22'nci maddesi dolayısıyla mali bağımsızlığının bulunması ve bütçesini kendisinin hazırlaması, 32 ve 33'üncü 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, Banka personelinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin 5510 sayılı

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 60'ıncı maddesi gereğince zorunlu genel sağlık sigortası kapsamında olmaları nedeniyle anlaşmalı özel hastanelere gidişlerde Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belirlenen tutarların SGK tarafından, SUT bedellerini aşan kısmın Banka personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimlere gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Banka personeli tarafından karşılanması, "Dış Kaynak Temini" adı altında 4734 sayılı Kanun'un istisna yöntemiyle yapılan ihale sonucunda özel bir sigorta şirketi ile sözleşme imzalanarak Banka mensupları ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri için Grup Sağlık Sigortası Hizmetinin alınması ve bunlara ilişkin bedellerin 48 No.lu Genel Giderler Hesabı ile bütçeden karşılanması uygulamasına son verilmesi ve mevzuata aykırı ödeme yapılması uygulamasından vazgeçilmesi hukuki bir gerekliliktir.

BULGU 2: İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gereğiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na (KİK) göre ihale edilmesi gereken insan kaynağı teminine ilişkin hizmet alımlarının, "Dış Kaynak Temini" 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 birinci fıkrasının (d) bendine göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 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 gerekir. Herhangi bir alt mevzuat üst hukuk normlarına aykırı olamaz ve üst mevzuatın kapsamını genişletemez. Söz konusu Banka Meclis Kararı ile bankanın dış kaynak temini istisnası anlayışı ve uygulaması, 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesi uyarınca bu Kanun hükümlerine göre temin edilmesi gereken her tür mal ve hizmet alımlarını istisna kapsamında addetmekte, bağlı olduğu üst normun kapsamını genişletmekte, bunun sonucunda 4734 sayılı Kanun’un temel ihale usullerinin uygulanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Yapılan incelemelerde, gıda, temizlik, bahçe ve tesis hizmetleri, şoförlük, yapım işleri için mühendis temini, insan eliyle atık taşıma hizmeti alımı gibi personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının, Merkez Bankasının asıl işi olmadığı gerekçesiyle istisna kapsamında değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun’un istisna hükümlerine göre ihalesiz olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri İdarenin asıl faaliyet alanı olmayıp gerektiğinde dışardan temin edilebilecek 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 (d) bendi uyarınca KİK hükümlerine göre temin etmesi gereken mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında addedilerek temin edilmesine, böylece, bankanın tabi olduğu diğer KİK hükümlerinin işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Her ne kadar Kurum, dış kaynak teminini, kanun koyucu tarafından “ihale mevzuatında Merkez Bankasına özgülenmiş” personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını da içeren bir yöntem olarak kabul etmekte ise 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 anılan yorumu doğrultusunda, her türlü mal, yapım ve hizmet alımlarını doğal olarak dışardan temin ettiği

düşünüldüğünde, tüm ihalelerini 4734 sayılı Kanun kapsamında çıkartabilmesi mümkün hale gelmektedir. Nitekim 2022 yılında gerçekleştirilen idari nitelikteki ihalelerin tamamına yakınının istisna kapsamında yapılması bu tercihin açık bir sonucudur.

Bu itibarla, 2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, yukarıda bahsedilen mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (c) bendinde belirtilen istisna kapsamında sayılması hukuken mümkün olmadığından, söz konusu alımlarda uygulanacak ihale yönteminin belirlenmesi hususunun İdare açısından keyfi bir uygulama olduğu izlenimini vermemek adına, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını temin amacıyla 4734 sayılı Kanun'un temel ihale usullerinin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması

TCMB'nin farklı birimleri tarafından 2022 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 işi ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği; "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin "c" bendinde, TCMB'nin teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımlarının, TCMB'nin 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 Kanun'a 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 Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanun'da belirtilen özel hallerde

kullanılabileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; idarelerin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak konusunda sorumlu oldukları, rekabet ortamının sağlanması için serbest piyasaya açık usullerin temel usuller olduğu, bunun dışındaki istisna sayılan usullerin ancak bazı özel durumlarda kullanılabileceği, söz konusu hallerin de yine 4734 sayılı Kanun'da açıkça sayıldığı görülmektedir. Bu kapsamda 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, bunlar dışında her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürüteceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde ise;

- TCMB'nin idari faaliyetleri kapsamında idare merkezi bünyesinde gerçekleştirilen ve Sayıştayın denetim alanında olan toplam 132 adet mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihalesinin 65 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, yazılım lisansı yenilemeleri, araç kiralaması, kıyafet alımı, toplantı organizasyon hizmeti v.b gibi mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamında ihale edildiği,

tespit edilmiştir.

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, 2022 yılında gerçekleştirilen ihalelerin yarıdan fazlasında 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.

Kamu idaresi, sayılan her bir alım ve yapım işinin kendi somut koşullarında özenle değerlendirildiğini, yalnızca mevzuatta öngörülen şartları karşılayanların istisna kapsamında gerçekleştirildiğini, yukarıda sayılan işlerin teknoloji, dış kaynak ve güvenlikle ilgili

görüldükleri için "istisna" kapsamında değerlendirildiğini, ayrıca Kamu İhale Kurulu kararlarına göre de, Kanun kapsamındaki bir ihalenin idare kararı ile istisna tutulamayacağını, istisna olarak tanımlanmış bir ihalenin de idare kararı ile Kanun kapsamında gerçekleştirilemeyeceğini belirtmiştir.

Ancak yukarıda yer verilen tespitlerden görüleceği üzere yazılım lisansı yenilemeleri, araç kiralaması, kıyafet alımı gibi ihaleler, diğer kamu idarelerinde de olduğu gibi rutin faaliyetlerin yürütülmesi için gerçekleştirilen idari işler olup, Bankanın para politikasını belirleme faaliyeti kapsamındaki teknoloji, dış kaynak ve güvenlikle ilgili istisna tutulan işlerden değildir. Bu durum bahse konu KİK kararları ile örtüşmemektedir. Dolayısıyla söz konusu ihaleler, 4734 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi gerekmekte iken, İdare tarafından Kanun maddesi daha geniş yorumlanarak istisna kapsamında değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, 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.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulguya ilişkin Banka uygulamasında bir değişiklik olmadığı için 2022 yılında da bulgu konusu edilmiştir