



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

**2022 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Eylül 2023**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	20



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:İnsan Kaynakları Tablosu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5



## KISALTMALAR

<b>BDDK</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>TOKİ</b>	Toplu Konut İdaresi





## **BULGU LİSTESİ**

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

1. Katılma Payları Muhasebeleştirilirken Bütçe Hesapları ve Faaliyet Hesaplarının Kullanılmaması
2. Aktifleştirilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları ve Diğer Gayri Maddi Hakların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. İdarece Yapılan Sözleşmelerde İlave Taahhütlerin Gider Taahhütleri Hesabında İzlenmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi
2. Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması
3. Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması
4. Sınır Değerin Altında Teklif Verilen İhalede Yaklaşık Maliyet Yerine Sözleşme Bedeli Üzerinden Kesin Teminat Alınması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 23.06.1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş, 01.11.2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Kurumun yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile Kurumun merkezi İstanbul olarak değiştirilmiştir. Kurumun mevcut teşkilat yapısı temel olarak, Bankacılık Kanunu ve bu Kanun’a istinaden 16.03.2014 tarihli ve 28943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2014/5885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

BDDK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici bir kurumdur. Kurum 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68,76 ve 78’inci maddelerine tâbidir.

Kurum; mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurum, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için;

a) Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

b) Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

c) Kanunla verilen diğer görevleri yapmak,

d) Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını

tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,

e) Bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile 23.02.2006 tarihli ve 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu kapsamında yer alan banka kartı ve kredi kartlarının, 29.4.1959 tarihli ve 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde yazılı suçların işlenmesinde kullanılmasını önlemek konularında yükümlü ve yetkilidir.

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

Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Kurulun tamamı Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanı, üyelerden birini ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş başkan yardımcısı atanmaktadır. 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır.

Kurum idari olarak ya da mali bakımdan bir kurum, makam ya da mercie bağlı değildir. Diğer taraftan, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda "İlişkili Bakan" tanımına yer verilmiştir. Buna göre ilişkili bakan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı, ifade etmektedir. 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde ise 27.04.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi uyarınca Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Başkanlık; başkan, başkan yardımcıları, başkanlık müşavirleri ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Ana Hizmet Birimleri; Düzenleme Daire Başkanlığı, Denetim Daire Başkanlığı I, II, III, IV, V Uygulama Daire Başkanlığı I, II, III, IV, V Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Sistemleri Uyum Daire Başkanlığı, Kurumsal İletişim ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Finansal Tüketici İlişkileri Daire Başkanlığı, Veri ve Sistem Yönetimi Daire Başkanlığı, Ekonomik Değerlendirmeler Daire Başkanlığı,

## Danışma Birimleri; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı,

Yardımcı Hizmet Birimleri; Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Kurul İşleri ve Kararlar Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Eğitim Müdürlüğü, İdari İşler Müdürlüğü ve Mali İşler Müdürlüğü şeklinde düzenlenmiştir.

5411 sayılı Kanun'un 92'nci maddesine göre, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, Bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarında oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde çalışmaktadır. Kadro karşılığı çalışan bu personel ücret, mali ve sosyal haklar bakımından 5411 sayılı Kanun'a, diğer her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kurumda ayrıca her türlü hak ve menfaatler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan idari personel de bulunmaktadır.

Kurumda 31.12.2022 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1:İnsan Kaynakları Tablosu**

KADRO UNVANI	DOLU	TOPLAM
Arşiv Memuru	1	5
Avukat	1	1
Bankacılık Başuzmanı	52	75
Bankacılık Uzman Yardımcısı	107	132
Bankacılık Uzmanı	47	109
Bankalar Yeminli Başmurakıbb	18	34
Bankalar Yeminli Murakıbb	25	66
Bankalar Yeminli Murakıbb Yardımcısı	50	159
Başkan Yardımcısı	5	5
Başkanlık Müşaviri	13	15
Başuzman	5	8
BDDK Uzman Yardımcısı	11	14
BDDK Uzmanı	4	8
Daire Başkanı	18	19
Dava Takip Memuru	0	1
Doktor	0	2
Grafiker	0	1
Grup Başkanı	5	5
Hizmetli	0	1
İstatistikçi	3	10
Kıdemli Bankacılık Başuzmanı	46	49
Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbb	13	14

Kıdemli Bddk Başuzmanı	0	1
Kurum Uzmanı	3	4
Kütüphaneci	1	2
Memur	15	28
Müdür	1	9
Mühendis	5	7
Mütercim-Tercüman	0	2
Santral Memuru	1	1
Sekreter	12	24
Şef	1	4
Şoför	9	16
Tekniker	0	4
Teknisyen	6	17
Uzman	3	15
<b>Ara Toplam</b>	<b>481</b>	<b>867</b>
Sürekli İşçi	112	-
<b>TOPLAM</b>	<b>593</b>	<b>867</b>

### 1.3. Mali Yapı

BDDK merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile 5018 sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren 7, 8, 42, 49, 50, 51, 52, 76 ve 78'inci maddelerine tabidir.

Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usûl ve esaslara göre hazırlanmakta ve kabul edilmektedir.

Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Kurumun giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri ile tasarruf finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanmaktadır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yılsonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Bu oran 2022 yılında onbinde iki olarak uygulanmaktadır.

Kurumun 2022 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablolar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Kod	Giderler Hesabı	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen (TL)
1	Personel Giderleri	385.650.000,00	171.003.092,06
2	Sosyal Güvenlik Primi	86.580.000,00	15.860.890,42
3	Mal ve Hizmet Giderleri	109.750.000,00	60.669.612,47

5	Cari Transferler	227.620.000,00	716.129.702,81
6	Sermaye Gideri	443.400.000,00	4.391.226,82
	TOPLAM	1.253.000.000,00	968.054.524,58

2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan Kurum bütçesi 1.253.000.000,00 TL'dir. Yıl içerisinde bütçeye 191.253.150,00 TL ödenek eklenmiş ve 2022 yılı nihai ödeneği 1.444.253.150,00 TL olmuştur. Yıl sonunda bu ödeneğin 968.054.524,58 TL'si harcanmış ve gerçekleşme oranı % 67 olmuştur.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Kod	Gelirler Hesabı	Tahmini Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşen (TL)
5	Diğer Gelirler	1.253.000.000,00	1.252.905.105,04
	TOPLAM	1.253.000.000,00	1.252.905.105,04

2022 yılı gelir bütçesi 1.253.000.000,00 TL öngörülmüş olup, 1.252.905.105,04 TL olarak gerçekleşmiş ve gerçekleşme oranı % 99,99 olmuştur. Bütçe gelirlerinin tamamı Diğer Gelirlerden elde edilmiştir. Bu gelir; bankalar, finansal kiralama şirketleri, factoring şirketleri ile finansman şirketlerince, bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılan ödemelerden oluşmuştur.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

2022-2024 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi çerçevesinde hazırlanan BDDK bütçesinin uygulama sonuçları ve muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Bu bağlamda bütçe uygulama sonuçlarını göstermek üzere anılan Yönetmelik'in 539'uncu maddesinde sayılan mali tablolar düzenlenmektedir. Muhasebeleştirme işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yapılmakta, mali raporlar ve tablolar bu sistem üzerinden üretilmektedir.

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 belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları 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.

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

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

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtildiği üzere, iç kontrolün tanımlandığı ve kurulacak iç kontrol sistemini açıklayan 55'inci ve takip eden madde hükümlerine tabi değildir.

Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan BDDK'da, 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü iç kontrol sistemi kurulmamıştır.

Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerinde ifadesini bulan "Mali Saydamlık" ve "Hesap Verme Sorumluluğu" ilkelerine uygun davranma zorunluluğu mevcuttur.

Kanun'un emrettiği mali saydamlık ve hesap verebilme kurumun sorumluluğundadır. Bu sorumluluk çerçevesinde Kurumun yapısı ve işlemleri incelendiğinde;

- Etik davranış sözleşmesinin tüm personel tarafından imzalandığı,



- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nde Kurumun teşkilat yapısının; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilerek her birimin görevlerinin belirlendiği,

- Yetkiler ve yetki devrine ilişkin düzenlemelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 88, 89, 90 ve 91'inci maddeleri ile Teşkilat Yönetmeliği'nde yer aldığı, Kanun'un 89'uncu maddesi ve Bütçe Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca harcama ve ödeme talimatları ile ilgili yetki devrinin sınırları her yıl alınan Başkanlık Oluru ile belirlendiği,

- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan "Kurumun iç denetimi Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir." hükmü uyarınca; İç Denetime İlişkin Usul ve Esaslar'ın 04.08.2011 ve 4336 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile belirlendiği,

- 2022-2024 yıllarını kapsayan BDDK Stratejik Planının hazırlanarak Kurumun internet sitesinde yayımlandığı,

- Kurumun yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans, hedef ve göstergelerini içeren 2022 yılı Performans Programının hazırlandığı,

- Mali veriler, personele ilişkin bilgiler, evrak sistemine yönelik bilgiler ve Kurumun finansal kurumlardan temin ettiği finansal raporlamalar için geliştirilen Destek Hizmetleri yazılım uygulamaları (Maaş, İzin, Personel Bilgi Sistemi vb.), Evrak Yönetim Sistemi ve BDDK Veri Transfer Sistemi ile Yönetim Bilgi Sisteminden oluştuğu,

- Kurumun 2010-2022 yılları için Faaliyet Raporu hazırlandığı  
tespit edilmiştir.

Kurumun yukarıda belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetleri ve tabi olduğu mevzuat değerlendirildiğinde; Kanun'daki düzenlemelerin ayrıntılı olmaması ve ikincil düzenlemelerin hangi esaslara göre hazırlanacağı hususunda belirsizlik olması nedeniyle Kurum tarafından yapılan düzenlemelerin etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmasını mümkün kılmadığı, bu itibarla, 5018 sayılı Kanun'un Mali Saydamlık başlıklı 7'nci ve Hesap Verme Sorumluluğu başlıklı 8'inci maddeleri çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygulanmayan iç kontrol sistemine ilişkin kanun hükümleri ile ilgili olarak, genel bir düzenleme yapılması ve uygulama birliği sağlanması önem arz etmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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

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

#### **BULGU 1: Katılma Payları Muhasebeleştirilirken Bütçe Hesapları ve Faaliyet Hesaplarının Kullanılmaması**

Katılma payı adı altında bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve finansman şirketlerince yapılan ödemelerin muhasebeleştirilmesinde bütçe hesapları ve faaliyet hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “Kurumun bütçesi, hesap ve harcamaların denetimi” başlıklı 101’inci maddesinde; kurum giderlerinin bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanacağı ve giderlere katılma payı olarak tahsil edilecek tutarın, söz konusu kuruluşların bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının on binde 3’ünü geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi” başlıklı 51’inci maddesinde; kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği ve bütçe gelirlerinin tahsil edildiği, bütçe giderlerinin ise ödendiği yılda muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 800 Bütçe Gelirleri Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 413’üncü maddesinde; bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan her türlü tahsilatın bir taraftan 600 Gelirler Hesabı veya 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak, 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili

diğer hesaplara borç; diğer taraftan bu hesaba alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 53’üncü maddesinde, vergi dairelerinde vergilendirme bölümünden, diğer muhasebe birimlerinde ise ilgili servislerinden verilen gelir tahakkuk tutarlarının bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, 600 Gelirler Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 394’üncü maddesinde de, vergi dairelerinde vergilendirme bölümünden, diğer muhasebe birimlerinde ilgili servislerden verilen tahakkuk toplamının bu hesaba alacak, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 220 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile uygulama birlikte değerlendirildiğinde; BDDK gelirlerinin neredeyse tamamını oluşturan katılma paylarının muhasebeleştirilmesindeki temel sorunun, fiili tahakkuk ve tahsil tarihleri ile bütçe yılının farklı olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Ancak mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde dikkate alınacak 5018 sayılı Kanun ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinde açıkça belirtildiği üzere bütçe gelirlerinin hangi yılın geliri olduğuna bakılmaksızın tahsil edildiği yılda bütçe hesapları ile ilişkilendirilerek muhasebeleştirilmesi, Kurum gelirlerinin tahakkuk kayıtları yapılırken de faaliyet hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2023 yılı bütçesinde 1.888.001.228,55 TL olarak öngörülen katılma paylarının, 2022 yılının Aralık ayında 1.888.004.227,55 TL olarak tahsil edildiği ve tahsilat kayıtlarının muhasebeleştirilmesinde bütçe hesaplarının kullanılmadığı, tahakkuk kayıtlarında da 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı karşılığında 600 Gelirler Hesabı yerine 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının kullanıldığı ve izleyen yılda bu hesaptan faaliyet hesaplarına aktarma yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususun 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile 5018 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik hükümlerindeki farklılıklardan kaynaklandığı, konuya ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazı yazıldığı ve gelen cevaba göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, katılma paylarının tahakkuk kayıtlarında 600 Gelirler Hesabının kullanılmaması sonucunda 2022 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 1.888.001.228,55 TL, katılma payları tahsilat kayıtlarında bütçe hesaplarının kullanılmaması sonucunda da bütçe sonuç hesaplarında 1.888.004.227,55 TL hataya neden olunmuştur.

---

---

## **BULGU 2: Aktifleştirilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları ve Diğer Gayri Maddi Hakların Doğrudan Giderleştirilmesi**

Bilgisayar yazılımları ile bazı diğer gayri maddi hakların 260 Haklar Hesabında aktifleştirilmesi gerekirken doğrudan 630 Giderler Hesabında giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin 194'üncü maddesinde, 260 Haklar Hesabının; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişine ilişkin 195'inci maddesinde de, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların söz konusu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; sahip olana kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler sağlayan bilgisayar yazılımları ve diğer gayri maddi hakların, 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, 2022 yılı içerisinde 355.168,28 TL tutarında bilgisayar yazılımı ile lisans alımı yapıldığı ve 260 Haklar Hesabında izlenmesi gereken bu tutarların 630 Giderler Hesabında doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve bundan sonra söz konusu hizmet alımlarının 630 Giderler Hesabı yerine 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilerek bilanço hesaplarında izlenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kullanma ve yararlanma hakkı niteliğinde olan bilgisayar yazılımı ile lisans alımlarının doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 260 Haklar Hesabı, 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı ve 630 Giderler Hesabı mali tablolarda 355.168,28 TL kadar hatalı olarak yer almıştır.

## **BULGU 3: İdarece Yapılan Sözleşmelerde İlave Taahhütlerin Gider Taahhütleri Hesabında İzlenmemesi**

Hizmet binası kiralama sözleşmesi süresinin ertesi mali yılı da içerecek şekilde uzatılmış olmasına rağmen, süre uzatımına ilişkin yapılan sözleşmelere dayanılarak girilen ilave taahhüt tutarlarının 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider Taahhütleri Hesabına ilişkin 473'üncü maddesinde, 920 Gider Taahhütleri Hesabının, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişine ilişkin 474'üncü maddesinde ise, girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının bu hesaba borç, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere; mevcut taahhüt tutarlarının yanında cari yıl ile sonraki yıllarda geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ilave taahhüt tutarlarının da 920 Gider Taahhütleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 01.01.2016 tarihli Hizmet Binası Kiralama işine ilişkin sözleşme süresinin; 01.01.2019 tarihinden başlayarak 31.12.2022 tarihine kadar uzatıldığı, 31.12.2022 tarihinde sona eren sözleşmenin 20.09.2022 tarihinde alınan kararla 01.01.2023 tarihinden itibaren başlamak üzere 1 yıl daha uzatıldığı ancak, süre uzatımına konu sözleşme hükümlerine dayanılarak 2022 ve 2023 yılları için sırasıyla taahhüt edilen 22.734.255,36 TL ile 39.173.461,44 TL ilave taahhüt tutarlarının 920 Gider Taahhütleri Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve hizmet binası kiralama sözleşmesinin süre uzatımına ilişkin taahhüt tutarlarının 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında takip edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, bilanço dipnotlarında yer alan, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getiren nazım hesaplardan gider taahhütleri hesaplarının tam ve doğru şekilde muhasebeleştirilmemesi, bu hesapların 2022 yılı mali tablolarında 61.907.716,80 TL hatalı raporlanmasına neden olmuştur.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi**

Kurum tarafından 2009 yılında alınan arsanın hizmet binası yapılması karşılığında 2013 yılında TOKİ'ye devredildiğinde, arsanın kayıtlı değeri üzerinden inşaat bitirilip kuruma devredilinceye kadar nazım hesaplarda izlenmesi gerekirken 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 998 Diğer Nazım Hesaplar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 533/F maddesinde; kat karşılığı veya arsa verilmek üzere inşaat yaptırılmasına ilişkin bilgi ve belgelerin ilgili muhasebe birimine teslim edildiğinde arsa veya arazinin kayıtlı değeri üzerinden bu hesabın ilgili yardımcı hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği; arsa verilmek üzere yaptırılan inşaat tamamlanıp teslim edildiğinde ise kayıtlara alınan tutar üzerinden bu hesaba alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedilerek nazım hesapların kapatılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 172'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (6) numaralı alt bendinde; varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında fark olması halinde 600 Gelirler Hesabına veya 630 Giderler Hesabına gerekli kayıtların yapılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kurum tarafından arsanın hizmet binası yapılması karşılığında TOKİ'ye devredildiği anda arsanın gelecekte kuruma hak ve getiri sağlama potansiyeline sahip olması nedeniyle ilgili nazım hesaplarda takip edilmeye başlanması, inşaat tamamlanıp Kuruma devri yapıldığında ise 250 Arazi ve Arsalar Hesabı kapatılarak varlığın yeni değeri üzerinden 252 Binalar Hesabına kaydedilmesi ve varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında fark olması halinde 600 Gelirler veya 630 Giderler Hesabına gerekli kayıtların yapılması ve nazım hesapların kapatılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede; 2009 yılında alınan arsanın 2013 yılında inşaat karşılığı olarak TOKİ'ye devredildiği, söz konusu arsanın mülkiyetinin TOKİ'ye devredildiği tarih olan 26.12.2013 itibari ile arsanın 250 Arazi ve Arsalar Hesabından çıkarılarak 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye başlandığı, buna ilave olarak, 26.06.2014 tarihinden itibaren 998 Diğer Nazım Hesaplar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarında da takip edilmeye başlandığı görülmüştür.

Buna göre, hizmet binası yapılması karşılığında TOKİ'ye devredilen ve ileride kuruma getiri sağlama potansiyeline sahip olan arsanın nazım hesaplarda izlenmesi gerekmektedir. İnşaat tamamlanıp hizmet binasının Kuruma devri yapıldığında da 250 Arazi ve Arsalar Hesabı kapatılarak varlığın yeni değeri üzerinden 252 Binalar Hesabına kaydedilmesi, varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında fark olması halinde ise 600 Gelirler Hesabına veya 630 Giderler Hesabına gerekli kayıtların yapılması ve nazım hesapların kapatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazı yazıldığı ve gelen cevaba göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu arsanın 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, 2022 yılı Bilançosunda 172.865.260,84 TL tutarında hataya neden olmaktadır.

## **BULGU 2: Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda ortaya çıkan gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılması gereken sürelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda farklı düzenlenmiş olmasının uygulama açısından sorunlar yarattığı görülmüştür.

5411 sayılı Kanun'un "Kurumun bütçesi, hesap ve harcamaların denetimi" başlıklı 101'inci maddesinde; Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılama esas olduğu, Kurum bütçesinin 5018 sayılı Kanun hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanacağı ve kabul edileceği, Kurumun mali yıl sonunda oluşan gelir fazlalarının ise izleyen yılın Mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktarılacağı, Kurumun bütçe durumunu göz önünde bulundurarak daha önce de aktarma yapabileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un konuya ilişkin "Kurumlardan alınacak hasılat payı" başlıklı 78'inci maddesinde ise düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarını, her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar genel bütçeye aktarması gerektiği, söz konusu tutarların süresi içinde ödenmemesi halinde, ödenmeyen tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre gecikme zammı da uygulanmak suretiyle takip ve tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 08.08.2018 tarih ve 17 sayılı Tek Hazine Kurumlar Hesabına

Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı ile BDDK'nın 09.08.2019 tarihinden itibaren "Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması" sistemine dâhil olduğu ve gelir fazlalarını ise 5411 sayılı Kanun'un anılan hükmüne uygun olarak izleyen yılın Mart ayında genel bütçeye aktardığı görülmüştür. Ancak Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 16.12.2021 tarih ve 794893 sayılı yazısı üzerine 2022 yılından itibaren 5018 sayılı Kanun'un anılan hükümleri uyarınca her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar aktarmaya başladığı tespit edilmiştir.

Buna göre, gelirlerinin yaklaşık %99'u bankalar, finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinden her yılın son ayında belirli bir yüzde şeklinde tahsil edilen katılım paylarından oluşan Kurum gelirlerinden, giderlerini karşıladıktan sonra ortaya çıkan gelir fazlalarını 5018 sayılı Kanun'da belirtilen şekilde, ilk üç ayı takip eden ayın on beşine kadar aktarması halinde kurumun nakit dengesini ayarlamakta sorun yaşadığı görülmektedir. Bununla birlikte, hatalı veya gereksiz aktarıldığı sonradan ortaya çıkan gelir fazlaları için, sonradan mahsuplaşma yapılmasının belli bir zamana yayılacak olması nedeniyle, takip eden döneme ilişkin Kurum işlemlerinin aksamaması riskinin de ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda yer verilen her iki Kanun'un gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını düzenleyen hükümleri arasındaki farklılıkların giderilerek güncel uygulamalarla uyumlu hale getirilmesi gerektiği yönündeki tespite iştirak edildiği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu hususa 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olup, aynı uygulamaya 2022 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun ile 5411 sayılı Kanun'da, gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasına ilişkin zamanlama farklılığının giderilmesine yönelik bir mevzuat değişikliği yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması**

Kurum tarafından, Sayıştay tarafından tazmin hükmedilen ilamlara istinaden 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabına yapılması gereken kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin



“Hesabın işleyişi” başlıklı 84’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt fıkrasında; Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumlular adına tazmin hükmedilen tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 83’üncü maddesinin beşinci fıkrasının (a) ve (b) bendinde; Sayıştayca tazmin hükmedilen paralara ait ilamlar kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde; muhasebe birimlerinde ilamda yazılı tutarlardan kısmen veya tamamen daha önceden kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş tutarlar bulunduğu takdirde, tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın bu paraların hesaplara alınış kaydına ilişkin yevmiye tarih ve numarası ile tutarlarını gösteren bir liste düzenlenerek kamu idaresine gönderileceği, ilam tutarından listedeki tutar düşüldükten sonra arta kalan tutarların yevmiye ve yardımcı hesap defterlerine kaydedileceği, ilam kesinleşinceye kadar, sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsilat yapılacağı ve Sayıştayca temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltilmesi yoluyla alacaklardan bir kısmının veya tamamının kaldırılmasına karar verildiği takdirde, buna ait kararların da kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde kaldırılan tutarın hesaplardan çıkartılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmesi ve kaydedilen söz konusu tutarlara ilişkin sonraki süreçlerin ilgili hesapta takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, İdarenin 2016, 2017 ve 2018 yılları hesabına ilişkin Sayıştay 8’inci Dairesi’nin 183, 220 ve 195 no.lu ilamları ile tazminine hükmedilen tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği, Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Sayıştay ilamlarına istinaden muhasebe kayıtlarına alınması gereken 982.037,76 TL’nin muhasebeleştirilmemesi sonucunda 140 Kişilerden Alacaklar ve 600 Gelirler Hesabı mali tablolarda belirtilen tutar kadar hatalı olarak yer almıştır.

---

---

#### **BULGU 4: Sınır Değerin Altında Teklif Verilen İhalede Yaklaşık Maliyet Yerine Sözleşme Bedeli Üzerinden Kesin Teminat Alınması**

İdare tarafından gerçekleştirilen ihalede, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sınır değer altında kalmasına rağmen kesin teminatın yaklaşık maliyet yerine sözleşme bedeli üzerinden hesaplandığı ve böylece daha düşük tutarda kesin teminat alındığı görülmüştür

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde, ihale komisyonunun verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit edeceği; bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak isteyeceği; ihale komisyonunun, imalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması, seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar, teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendireceği ve bu değerlendirme sonucunda açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin tekliflerinin reddedileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Kesin teminat" başlıklı 43'üncü maddesinde ise, taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmadan önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınacağı ve ihale üzerinde kalan isteklinin teklifinin sınır değer altında olması hâlinde, bu istekliden yaklaşık maliyetin %6'sından az ve %15'inden fazla olmamak üzere alınacak kesin teminat oranına ilişkin düzenlemelerin Kamu İhale Kurumu tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teminatlar" başlıklı 55'inci maddesinde de; ihalelerde, teklif edilen bedelin yüzde üçünden az olmamak üzere, istekli tarafından verilecek tutarda geçici teminat alınacağı, ihale üzerinde bırakılan istekliden sözleşme imzalanmadan önce, teklif fiyatının sınır değere eşit veya üzerinde olması halinde teklif fiyatının %6'sı, sınır değer altında olması halinde ise yaklaşık maliyetin %9'u oranında kesin teminat alınacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihale üzerinde kalan isteklinin teklifinin sınır değer altında olması hâlinde ise, bu istekliden yaklaşık

maliyetin %6'sından az ve %15'inden fazla olmamak üzere alınacak kesin teminat oranına ilişkin düzenlemenin Kamu İhale Kurumu tarafından yapılabileceği belirtilmiş olup söz konusu düzenleme Kurum tarafından Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yapılmıştır. Bu kapsamda, ihale üzerinde bırakılan istekliden; sözleşme imzalanmadan önce, teklif fiyatının sınır değerinin altında olması halinde yaklaşık maliyetin %9'u oranında kesin teminat alınması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, teklif fiyatı sınır değerinin altında olan ve aşırı düşük teklif sorgulaması sonucunda ihale üzerinde bırakılan istekliden hatalı olarak yaklaşık maliyetin %9'u yerine sözleşme bedelinin %9'u oranında kesin teminat mektubu alındığı görülmüştür. Şöyle ki; İdare tarafından, hizmet alım ihalesinde sınır değer olan 21.167.062,70 TL'nin altında kalan 17.379.460,00 TL'lik sözleşme kapsamında, yaklaşık maliyetin %9'u tutarında 2.038.388,14 TL kesin teminat alınması gerekirken sözleşme bedelinin %9'u tutarında 1.565.000,00 TL kesin teminat mektubu alınarak 473.388,14 TL eksik teminat alındığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve aradaki fark kadar kesin teminatın ihaleyi kazanan firmadan tahsil edilip muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, teklif fiyatı sınır değerinin altında olan istekliden sözleşme bedeli yerine yaklaşık maliyetin %9'u oranında kesin teminat alınması 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**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Olarak Mer'i Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulgu, BDDK 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alacaktır.
Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulgu, BDDK 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alacaktır.
TOKİ'ye Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulgu revize edilerek BDDK 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alacaktır.