



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	16

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:İnsan Kaynakları Tablosu	4
Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6

KISALTMALAR

BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. TOKİ'ye Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi

B. Diğer Bulgular

1. Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Olarak Mer'i Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması

2. Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması

3. Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Emanetler Hesabında İzlenmesi

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 olup, 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, ile görevli ve yetkilidir.

Kurum ayrıca;

- 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,

- Bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile 23.2.2006 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. 10/7/2018 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 31.12.2021 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu

Kadro Unvanı	Dolu	Toplam
Arşiv Memuru	3	7
Avukat	1	1
Bankacılık Başuzmanı	63	76
Bankacılık Uzman Yardımcısı	81	147
Bankacılık Uzmanı	43	94
Bankalar Yeminli Başmurakıbb	21	34
Bankalar Yeminli Murakıbb	26	58
Bankalar Yeminli Murakıbb Yardımcısı	41	167
Başkan Yardımcısı	4	5
Başkanlık Müşaviri	14	15
Başuzman	6	10
BDDK Uzman Yardımcısı	6	17
BDDK Uzmanı	5	5
Daire Başkanı	15	19
Dava Takip Memuru	0	1
Doktor	1	2
Grafiker	0	1
Grup Başkanı	5	5
Hizmetli	0	1
Hukuk Uzmanı	0	1
İstatistikçi	7	10
Kıdemli Bankacılık Başuzmanı	48	48
Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbb	14	14
Kıdemli BDDK Başuzmanı	0	1
Kurum Uzmanı	3	5
Kütüphaneci	1	2
Memur	11	25
Müdür	1	9
Mühendis	6	7
Mütercim-Tercüman	0	5
Santral Memuru	1	1
Sekreter	12	24
Şef	2	4
Şoför	9	16
Teknisyen	8	17
Uzman	1	13
Ara Toplam	459	867
Sürekli İşçi	111	-
Toplam	570	867

Tabloda yer alan veriler İnsan Kaynakları Müdürlüğünden temin edilmiştir.

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 2021 yılında onbinde iki olarak uygulanmaktadır.

Kurumun 2021 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderler Hesabı	Ödenek (TL) (Eklenenler Dâhil)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	299.570.000,00	103.473.520,74	34,54
Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	52.130.000,00	9.717.533,28	18,64
Mal ve Hizmet Giderleri	72.410.000,00	41.108.753,96	56,77
Cari Transferler	164.157.213,00	142.722.511,39	86,94
Sermaye Gideri	335.732.787,00	3.121.970,72	0,93
TOPLAM	924.000.000,00	300.144.290,09	32,48

2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan Kurul bütçesi 924.000.000,00 TL'dir. Yıl sonunda bu ödeneğin 300.144.290,09 TL'si harcanmış olup, gerçekleşme oranı % 32 olmuştur.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelirler Hesabı	Tahmin (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	-	-	-
Diğer Gelirler	924.000.000,00	922.986.787,70	99,89
Genel Toplam	924.000.000,00	922.986.787,70	99,89
Red ve İadeler	-	-	-

Kurumun 2021 yılı bütçe gelirleri gerçekleşmesi 922.986.787,70 TL'dir. Bu tutarın 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

Analitik 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" konuları 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,

• Kurumda iç denetçi görevlendirilmediği,

• Kurumun yayımlanan ilk Stratejik Planının 2013-2015 dönemini kapsadığı, 2019-2021 dönemini kapsayan Stratejik Planın 27.03.2019 tarihinde yayımlandığı,

• Kurumun yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans, hedef ve göstergelerini içeren bir performans programının hazırlanmadığı,

• 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 2010-2021 yılları için Faaliyet Raporu hazırlandığı,

tespit edilmiştir.

Kurumun yukarıda belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar 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 Hesaap 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 gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2021 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: TOKİ’ye Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi

2009 yılında Kurum tarafından alınan arsanın TOKİ ile yapılan protokol çerçevesinde hizmet binası yapılması karşılığında 2013 yılında bedelsiz olarak devredilmesine rağmen, anılan arsanın 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 250 Arazi ve arsalar hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 172’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (3) numaralı alt bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince genel bütçe dışı idare veya kuruluşlara, kapsama dâhil diğer kamu idarelerince diğer idare veya kuruluşlara bedelsiz olarak devredilen arsa ve araziler ile diğer kişilere bedelsiz olarak devredilen arsa ve araziler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği; aynı Yönetmelik’in “258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı” başlıklı 187’nci maddesinde ise bu hesabın kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu çerçevede, mülkiyeti başka bir kuruma devredilen bir varlığın Kurumun maddi duran varlık hesaplarında izlenmemesi, ancak devredilen varlık ilerde kuruma bir hak sağlayacağından bunun ancak nazım hesaplarda izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede ise, anılan Yönetmelik'in yukarıda yer verilen hükümlerine rağmen 2013 yılı içerisinde TOKİ'ye bedelsiz devredilen arsaya ait toplam 172.865.260,84 TL'lik giderin 250 Arazi ve arsalar hesabından düşülerek 630 Faaliyet gideri hesabına kaydedilmesi gerekirken 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, TOKİ ile yapılan protokol çerçevesinde hizmet binası yapımının devam etmekte olduğu, hizmet binası teslim edildiğinde 258 no.lu hesabın kapatılarak 252 no.lu hesaba aktarılmasının planlandığı, ayrıca bulguya istinaden bahsi geçen konunun Muhasebat Genel Müdürlüğüne bildirilmiş olduğu, anılan Genel Müdürlükten gelecek cevabi yazı çerçevesinde ivedilikle işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, TOKİ'ye devredilen arsa bedelinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi nedeniyle 2021 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 172.865.260,84 TL'lik hataya sebebiyet verilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Olarak Mer'i Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda oluşacak olan 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 karşılamasının 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 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 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 hususu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) 09.08.2019 tarihinden itibaren "Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması" sistemine dahil olduğu, oluşan gelir fazlalarını Tek hazine kurumlar hesabında tuttuğu, 08.08.2018 tarihli ve 17 sayılı Tek Hazine Kurumlar Hesabına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na uygun olarak izleyen yılın mart ayında genel bütçeye aktardığı tespit edilmiştir.

Gelirlerinin yaklaşık yüzde 90'ı bankalar, finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinden her yılın son ayında belirli bir yüzde şeklinde tahsil edilen katılım payından oluşan BDDK'nın bu gelirleri 5018 sayılı Kanun'da belirtilen şekilde gelir fazlası olarak ilk üç ayı takip eden ayın on beşine kadar aktarması halinde kurumun nakit dengesini ayarlayamayacağı ortadadır. Ayrıca yılı sonrasında gereksiz aktarılan gelir fazlalarının geri alınma işlemlerinin de belli bir zamana yayılacak olması nedeniyle takip eden döneme ilişkin Kurum işlemlerinin de aksaması riski ortaya çıkacaktır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun ile 5411 sayılı Kanun'un gelir fazlalıklarının genel bütçeye aktarılmasına ilişkin zamanlama farklılığının giderilmesine yönelik bir mevzuat değişikliğinin ivedilikle yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması

Kurum tarafından, Sayıştayca tazmin hükmedilen ilamlara istinaden 140 Kişilerden alacaklar hesabı ile 600 Gelirler hesabına yapılması gereken kayıtların yapılmadığı görülmüştür.

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, adlî, idarî ve askerî mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarlar 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 birimlerince 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 tutarlar yevmiye ve yardımcı hesap defterlerine kaydedileceği, ilam kesinleşinceye kadar, sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsilat yapılacağı, Sayıştayca temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltilmesi yoluyla alacaklardan bir kısmının veya tamamının kaldırılmasına karar verildiği takdirde, buna ait kararlar da kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde kaldırılan tutarın hesaplardan çıkartılacağı hüküm altına alınmıştır.

2022 yılından itibaren ilamın Kuruma tebliğ edildiğinde 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydedileceği ifade edilmiş olsada 2021 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İdarenin 2016, 2017 ve 2018 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 8'inci Dairesi'nin 183, 220 ve 195 no.lu İlamları ile tazminine hükmedilen tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Sayıştay ilamına istinaden muhasebe kayıtlarına alınması gereken 988.465,30 TL'nin muhasebeleştirilmemesi sonucunda 2021 yılı mali tablolarında yer alan 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabında hataya sebebiyet verilmiştir

BULGU 3: Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Emanetler Hesabında İzlenmesi

2021 mali yılı sonu itibarıyla ödenemeyen faturalar ile 15-31 Aralık dönemine isabet eden işçi ücretlerinin 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilmesi gerekirken, 333 Emanetler hesabı kullanılarak muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; dönemsellik kavramı, idarelerin faaliyetlerinin belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonucunun diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması gerektiği şeklinde açıklanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 243'üncü maddesinde; bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenler bir taraftan bu hesaba, kesintiler ilgili hesaplara alacak, 630-Giderler hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider yansıtma hesabına alacak, 830-Bütçe giderleri hesabına borç kaydedileceği; 15 ila 31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretleri bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider yansıtma hesabına alacak, 830-Bütçe giderleri hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca ve dönemsellik ilkesi gereğince mali yıl içinde ödenemeyen faturaların ve 15-31 Aralık tarihlerine isabet eden işçi ücretlerinin yıl sonu itibarıyla 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında 2022 yılından itibaren yılı içinde ödenmeyen işçi ödemeleri ve faturaların bütçe emanetleri hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yılı içinde ödenmeyen işçi ödemeleri ve faturaların 320 no.lu hesap yerine 333 no.lu hesapta kayıtlanması nedeniyle 2021 yılı Bilançosunda 928.759,59TL'lik hataya sebebiyet verilmiştir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Olarak Mer'i Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
TOKİ'ye Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.