



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ
BANKASI**
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2019

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	29

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2017 ve 2018 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 2: Sağlık Sigortası Hizmetinin Birim Fiyatları	20
Tablo 3: 2018 Yılı Bütçesinin 4'üncü Faslından Karşılanan Sağlık Giderleri Toplamı	20

KISALTMALAR

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

- 1. Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadan Yapılması**
- 2. Personel ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Dış Kaynak Temini ile Özel Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi**

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

C sınıfı hisse senetleri, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiştir.

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

2018 yılı sonu itibarıyla, toplam hisseler içinde; (A) sınıfı hisselerin payı yüzde 55,12, (B) sınıfı hisselerin payı yüzde 25,74, (C) sınıfı hisselerin payı yüzde 0,02 ve (D) sınıfı hisselerin payı ise yüzde 19,12’dir.

Bankanın temel görevleri:

a) Açık piyasa işlemleri yapmak,

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

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

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 151'inci maddesi uyarınca;

1211 sayılı Kanun'da genel olarak Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yapılan atıflar, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı şeklinde Hazine Müsteşarına yapılan atıflar ise Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı veya Bakanın belirleyeceği bir birim amiri şeklinde değiştirilmiştir. Bankanın görev ve yetkilerine, teşkilat yapısına ilişkin değişiklikler bulunmamaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

2018 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 20 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi; T.C. Dışişleri Bakanlığı yurt dışı teşkilatının Frankfurt, Londra, New York, Washington, Pekin, Tokyo ve Doha'daki temsilcilikleri bünyesinde ekonomi

müşavirlikleri ve ataşelikleri bulunan TCMB, toplam 3.805 personeli ile politikalarını uygulamakta ve 1211 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir.

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

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

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

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

Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan Yardımcılarından oluşmaktadır. Başkan ve Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanı kararıyla dört yıllık bir dönem için atanmaktadır. Yönetim Komitesi toplantılarında kararlar, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 19, 22/A, 24 ve 33. 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 personel kadro sayısı, 2018 yılı sonu itibarıyla 4.972'dir. Fiili personel adedi 3.805 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı yüzde 76,53 olarak gerçekleşmiştir.

TCMB'deki personel mevcudunun yüzde 79,40'ını genel idare hizmetleri, yüzde 11,62'sini teknik hizmetler, yüzde 0,39'unu sağlık hizmetleri, yüzde 0,34'ünü avukatlık hizmetleri ve yüzde 8,25'ini yardımcı hizmetler sınıfı oluşturmaktadır. Personelin yüzde 20,81'i sözleşmeli, yüzde 79,19'u ise kadroludur.

TCMB'deki personel mevcudunun yüzde 56,16'sı İdare Merkezinde, yüzde 43,84'ü ise şubelerde çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

TCMB'nin 2017 ve 2018 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki şekildedir:

Tablo 1: 2017 ve 2018 Yılları Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri (TL)

Yılı	Cari		Yatırım		Toplam	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2017	1.469.760.750,00	1.102.560.056,10	421.570.373,00	81.259.739,28	1.891.331.123,00	1.183.819.795,38
2018	1.456.429.721,47	1.207.652.292,57	2.257.903.854,64	930.736.713,71	3.714.333.576,11	2.138.389.006,28

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. Banka tarafından ayrıca, Analitik Bilanço ve Aktiviteye Dayalı Maliyet Muhasebesi Raporu üretilmektedir.

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler sayılmıştır. Buna göre şirket statüsünde belge gönderecek kurum olan Bankanın tarafımıza tevdi etmiş olduğu belgeler:

- Banka Hesap Dökümleri
- Bilanço
- Kâr / Zarar Tablosu

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile Sayıştaya gönderilmesi öngörülen gelir bütçesi ise Banka tarafından üretilmemektedir. Bankanın 2018 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Denetim, 6085 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca; 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olarak gerçekleştirilmiştir.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi değildir. Ancak TCMB'de, The Institute of Internal Auditors (IIA) tarafından yayımlanan Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları ve Etik İlkelerine göre denetim yapılması, denetimlerde Committee of Sponsoring Organizations (COSO) Kurumsal Risk Yönetiminin esas alınması, her yıl birim içi Dönemsel İç Kalite Güvence

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

TCMB'nin İç Kontrol Sistemine genel olarak bakıldığında;

- 1211 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği (bundan sonra kısaca "Teşkilat Yönetmeliği" olarak anılacaktır) ile yurtdışı teşkilatı dışında her bir birimin yetki, görev ve sorumlulukları açık biçimde belirlenmiştir. Adı geçen yönetmelikte ayrıca; yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı, yetki devri gibi yönetsel sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuştur.

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

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

Süreç Kontrolü:

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

Harcama gerçekleştirilmeden önce bütçede ödeneğin var olup olmadığına ilişkin kontroller Muhasebe Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

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

İşlem sonrası kontroller:

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

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

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

• İç Denetim;

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

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

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

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

TCMB’de uluslararası denetim standartlarına uygun bir iç denetim sistemi

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

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

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadan Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilmesi gereken hizmet alımlarının, istisna kapsamında değerlendirilerek "Dış Kaynak Temini" ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) mal ve hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin (d) bendi hükmü gereği bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Bu durumun istisnası ise anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinde sayılmıştır. 23 Ocak 2017 tarih ve 29957 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 684 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesi ile 4734 sayılı

Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinde yer alan "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları*" istisnası "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları*" olarak değiştirilmiş ve istisna kapsamı genişletilmiştir.

Kanun koyucu istisna kapsamını genişletmiş olmakla birlikte TCMB'nin bütün mal ve hizmet alımlarını istisna kapsamına almamıştır. Yapılan değişiklik ile TCMB'nin banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları istisnasına ek olarak "*teknolojiye*" ve "*güvenliğe*" ilişkin mal ve hizmet alımları ile "*danışmanlık hizmet alımları*" istisna kapsamına dâhil edilmiştir. Kamu ihale mevzuatında daha öncesinde tanımlanmış bu mal ve hizmet alımlarının yanı sıra daha öncesinde yer almayan "*dış kaynak temini*" de istisna kapsamına alınmıştır.

"Dış kaynak temini" terimi, kamu ihale mevzuatında ilk kez kullanılmıştır ve bu terimin tanımı da yapılmamıştır. Diğer taraftan TCMB Banka Meclisinin 9 Mart 2017 tarih ve 10420/20019 sayılı kararı ile "*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 temini yöntemi ile yapılabilmesinin ilke olarak benimsenmesi hususu*"nun kabul edildiği anlaşılmaktadır. 4734 sayılı Kanun'da dış kaynak temini istisnasına ilişkin sınırlar çizilmediği takdirde bu istisna, Kararda görüldüğü üzere temizlik hizmetlerinden bahçe düzenlemesine kadar her türlü mal ve hizmet alımını da kapsayacak şekilde yorumlanabilecektir. Daha açık bir ifadeyle Banka Meclisince alınan Kararla 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi işlemez hale gelebilecektir.

Kanun koyucu tarafından, dış kaynak temini kapsamına TCMB'nin tüm mal ve hizmet alımları dahil edilmiş olsaydı bu yöndeki irade Kanun maddesinde açıkça düzenlenir; teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimine ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile danışmanlık hizmeti alımları ayrıca belirtilmezdi. Dolayısıyla Kanun'da istisnalara eklenen dış kaynak temini ile amaçlanan TCMB'nin temel faaliyetlerinin aksamadan yürütülmesinin sağlanmasıdır.

Yapılan incelemede TCMB tarafından, istisna kapsamında olmamasına rağmen, dış kaynak temini ile ihale edilen işler olduğu görülmüştür. Söz konusu işlere ilişkin tanımlara

bakıldığına;

- “Diyetisyen Dış Kaynak Kullanım Hizmeti Temini” işinde yardımcı işin; satın alınacak gıda maddelerinin miktarlarının belirlenmesinde ve değerlendirme çalışmalarında görev alınması, yiyecek ve içeceklerin uygun yöntemlerle depolanması, depodan yiyecek ve içecek çıkışının denetlenmesi, toplu beslenme alanlarının ve araç, gereçlerin günün şartlarına uygun ve ihtiyaca cevap verebilecek standartlara ulaşmasına yönelik önerilerde bulunulması, yemek hazırlama, pişirme ve servis alanlarında oluşabilecek kazaları önleyici tedbirlerin alınmasına yönelik çalışmalara katkıda bulunulması, menü planlaması, yemek tariflerinin standartlaşması gibi konulara ilişkin olduğu,

- “Destek Hizmeti Dış Kaynak Kullanımı İşine” ilişkin sözleşmede, sözleşmenin konusunun; bankaya iş ve ziyaret amacıyla gelen kişilerin karşılanması, kaydının yapılması, tanıtım kartlarının verilmesi, ilgili birimlere ve kişilere yönlendirilmesi ile misafirlere banka içinde eşlik edilmesi; Yapısal Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğüne bağlı bölge koordinatörlüklerine ait binek ve yolcu taşıma araçlarının kullanılması, bu taşıtların her an göreve hazır olması için gerekli kontrollerin yapılması amacıyla teknik şartnamede yer alan niteliklere uygun, destek hizmetinin alınması olduğu,

- “Yemekhane, Mutfak, Bahçe ve Temizlik Hizmetlerinde Dış Kaynak Kullanımı İşine” ilişkin sözleşmede, sözleşmenin konusunun; mutfak ve yemekhanelerde gıda maddelerinin depolanması, kontrollerin yapılması, hijyenin sağlanması, yiyecek ve içecek çıkışının kontrolü, mutfak ve yemekhane temizliğinin yapılması, taşıma işlerine yardım edilmesi, bulaşıkların yıkanması ve özel yetkinlik gerektirmeyen gıda hazırlama işlerine yardım edilmesi, yiyeceklerin servis edilmesi, yiyecek ve içecek siparişlerinin alınması, sıcak otomatlarının genel genel bakımı ve hazırlığı; bahçelerin ve seraların toprağının ekim ve dikime hazırlanması, çiçek bitki dikimi, bitkilerin sulanması, budanması, ilaçlanması; banka hizmetlerinde kullanılan araçların iç ve dış temizliği garaj ve mahallerini temizliği; banka hizmet binaları, misafirhane, eğitim merkezi gibi binaların temizliği, binalar arasında eşya taşınması gibi hizmetlerin yapılması işi olduğu,

- “Kat Görevlisi Dış Kaynak Kullanımı Hizmet Alım Sözleşmesi ”işine ait sözleşmede, sözleşmenin konusunun; en fazla 40 (kırk) adet dış kaynak çalıştırılması suretiyle evrak taşımak ve takibini yapmak, çay, kahve vb. hazırlamak ve ikramda bulunmak, yemekhaneye destek olmak, taşıma ve yükleme işlerini yapmak gibi, Bankanın destek hizmetleri kapsamında yardımcı işlerce yürütülen süreçlerde Bankaya destek hizmeti

verilmesi olduğu

görülmüştür.

Sözleşme hükümleri incelendiğinde bahsedilen işlerin, 4734 sayılı Kanun'da tanımlanan personel çalışmasına dayalı hizmet alımları olduğu anlaşılmıştır. TCMB'nin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları Kamu İhale Kanunu'ndan istisna tutulmamıştır.

Ayrıca yapılan incelemede konusu, Banka bünyesinde kullanılmak üzere; sürücüsüz, yakıtsız ve kilometre sınırı olmaksızın 36 ay süre ile araç kiralanmasına ilişkin olan "19 Adet araç Kiralanması İşine" ait ihalenin de dış kaynak temini yoluyla yapıldığı da görülmüştür. Bu işe ilişkin sözleşme ve teknik şartname incelendiğinde söz konusu kiralamanın herhangi bir özellik arz etmeyen normal bir araç kiralama olduğu, 4734 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlığı altında tanımlanan hizmet kapsamına girdiği anlaşılmış olup bahsi geçen işe ilişkin ihalenin de istisna kapsamında değil 4734 sayılı Kanun'a göre hizmet alımı kapsamında yapılması gerekmektedir.

Kanun hükümlerinin yine kanun hükümleri ile değiştirilebileceği, hukukun genel prensiplerindedir. Kanun koyucu istisna tuttuğu hususları açıkça belirtmiş bunun dışındakiler için istisna getirmemiştir. Bu konuda TCMB Banka Meclisinin kapsam belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Banka Meclisinin 10420/20019 sayılı Kararı ile dış kaynak teminine ilişkin kapsamın genişletildiği anlaşılmaktadır. Öyle ki; TCMB tarafından yukarıda bahsedilen diyetisyenlik, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik, kat görevlisi hizmetlerinin alımı, araç kiralama gibi TCMB'nin temel faaliyet alanı dışındaki hizmet alımlarının yanı sıra Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmesi gereken sağlık hizmetlerinin bile dış kaynak temini yoluyla alındığı görülmüştür.

Bu itibarla, yukarıda bahsedilen hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesinde belirtilen dış kaynak temini kapsamında değil, mezkûr Kanun'a uygun olarak hizmet alımı kapsamında yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Dış kaynak kullanımı" (Outsourcing) son yıllarda dünyada ve ülkemizde yaygınlaşmış ve önem kazanmıştır. Genel ifadelerle, dış kaynak kullanımı, bir işletmenin bazı faaliyetlerinde diğer işletmelerin kaynaklarını kullanması olarak tarif edilmektedir. Alt işverenlik uygulaması da dış kaynak kullanımı yöntemlerinden biri olarak kabul görmektedir.

Dış kaynak kullanımı, işletmenin asıl işlerine odaklanmasına, kendi uzmanlık alanına girmeyen faaliyetlerini bu konuda uzmanlaşmış, organizasyon dışındaki işletmeler aracılığıyla gerekli kalite standartlarına uygun bir biçimde sağlamasına imkân veren bir yönetim stratejisidir. Bu nedenle dış kaynak kullanımı, bir yeniden yapılanma ve değişim modeli, yönetim felsefesidir. Dış kaynak kullanan işletmeler, daha az sayıda faaliyete odaklanarak, daha etkili bir değişim sürecini gerçekleştirebilmektedirler.

İşletmeleri dış kaynak kullanımına yönlendiren sebeplerden bazıları; işletim giderlerini denetlemek ve düşürmek, işletmeyi asıl etkinliğine yöneltmek, içeride sahip olamadığı kaynak ve olanaklara erişmek, iç kaynakları başka etkinlikler için serbest bırakmak, yeniden yapılanma sürecini hızlandırmak, denetim dışı kalmış ya da idaresi zor olan işlevler ile başa çıkabilmek, riski azaltmak olarak sayılabilir.

Bu çerçevede belirtilmelidir ki; kanun koyucu “*dış kaynak temini*” terimini yukarıda belirtilen ihtiyaçlar ve amaçlar doğrultusunda özellikle ve özenle seçmiştir.

Konuya ilişkin hazırlık çalışmalarında Kamu İhale Kanunu’nda zaten var olan “*personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı*” terimi tekrarlanmayarak, daha geniş kapsamlı bir kavram olan “*dış kaynak temini*” ifadesinin tercih edilmesi tesadüfi değildir.

Dolayısıyla, kanun koyucunun iradesi açıkça ve Kanun metnine de yansıdığı gibi Merkez Bankası’nın “*dış kaynak temini*” işlerini istisna tutmaktır. Durum tartışmasız biçimde böyleyken “*personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı*” ile “*dış kaynak temininin*” aynı kavram olduğu, “*personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı*” müessesesi varken “*dış kaynak temininin*” uygulanamayacağı anlamına gelen bir yorum kabul edilebilir değildir.

Söz konusu bulgunun dayanağı olarak “*Bu konuda TCMB Banka Meclisinin kapsam belirleme yetkisi de bulunmamaktadır.*” denilmektedir.

Ancak, konu Kamu İhale Kanunu’ndan istisna bulunduğu göre, “*dış kaynak temini*” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenemeyeceği izahtan varestedir.

Mezkûr istisnanın Bankamıza özgü olarak getirildiği de dikkate alındığında, “*dış kaynak temini*” teriminin anlam, kapsam ve içeriğinin belirlenmesi konusunda tek yetkili otoritenin Bankamız olduğu dışında bir sonuca ulaşılmamalıdır.

Bankamızda bu belirlemenin “*en üst*”, “*ilk*”, “*genel*” ve “*asli*” yetkili olarak Banka

Meclisi tarafından yapılması, konunun hukuki temelini daha da sağlam hale getirmektedir.

Sayıştay bulgusundaki yorumun bir an için benimsenmesi halinde, “*dış kaynak teminine*” ilişkin kanun hükmünün hiç uygulanamaması, kanun hükmünün anlamsız ve sonuçsuz bırakılması, kanun koyucunun iradesinin yok sayılması gibi hukuken kabulü imkânsız sonuçlar doğmaktadır.

Dış kaynak temini, kanun koyucu tarafından “*ihale mevzuatında Merkez Bankasına özgülenmiş*” bir yöntemi ifade etmektedir. Bu terim, “*personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını*” da içeren, ondan daha kapsamlı bir terimdir. Şöyle ki;

Dış kaynak temini uygulamasının ilk ve en yaygın şeklinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu görülmektedir. Buna göre, 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin yedinci fıkrasında düzenlenen “alt işveren-asıl işveren” ayrımının da dış kaynak temini uygulamasından doğduğu söylenebilecektir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde düzenlenen “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı” kavramı ise, dış kaynak temininin sınırlarının katı kurallara bağlandığı özel bir örneğidir.

Dolayısıyla, iş hukuku öğretisine göre “alt işveren-asıl işveren” kapsamı içinde değerlendirilen ve kamu ihale mevzuatına göre “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı” olarak kabul edilen her türlü işin, hukuken, dış kaynak temini kapsamında olduğu sonucuna ulaşılabilecektir.

Öte yandan, dış kaynak temini en yaygın kabul gören haliyle literatürde “*işletmelerde daha önce kendi kaynakları ile yönetilen bir işin; gerektiğinde çalışanların da transfer edilmesi suretiyle bir tedarikçiden temin edilmesi*” şeklinde tanımlanmaktadır. Kaldı ki, birçok kaynakta yapım işi de dâhil olmak üzere tüm hizmet alımlarının dış kaynak temini olduğu kabul edilmektedir.

4734 sayılı Kanun’da dış kaynak temini Bankamıza özgülendiğinden, Banka Meclisi, geniş bir tanım ve çerçeve kullanmak yerine “*Bankanın temel Merkez Bankacılığı faaliyetlerine odaklanmasına yönelik olarak Bankaca yürütülen bir iş sürecinin, süreçte yer alan insan kaynağı da dâhil olmak üzere kısmî veya bütün olarak Banka dışına çıkarılmasının dış kaynak yöntemi ile yapılabilmesi*” ilkesini benimseyerek dış kaynak teminini konu bakımından sınırlamıştır. Nitekim sigorta işi gibi hizmet alımı olduğuna şüphe bulunmayan alımlar, dış kaynak kapsamında temin edilmemektedir.

“*Dış Kaynak Temini*” bakımından getirilen ikinci tespit ise “*Dış kaynak temini ile amaçlananın TCMB’nin temel faaliyetlerinin aksamadan yürütülmesi sağlamak olduğu*”, “*TCMB’nin ise temel faaliyet alanı dışındaki hizmet alımlarını*” bu yolla yaptıdır.

Ancak bu belirlemenin tam aksine “*dış kaynak kullanımı*” uygulamasının varlık sebebi dahi işletmeyi asli etkinliğine, temel faaliyetlerine yöneltmektir. Dış kaynak temininin ortaya çıkış gerekçesi tam da “*Bankamız uygulamasına uygun biçimde temel faaliyetlere odaklanılmasının*” sağlanmasıdır.

Ayrıca konunun “*iş hukuku*” boyutu da, Bankamızın dış kaynak uygulamasını temel faaliyet alanı dışında yapmasının yerindeliğini bir kere daha ortaya koymaktadır.

Bilindiği üzere, alt işverenliğe konu işin yardımcı iş ya da asıl işin bir bölümü niteliğinde olması gerekmektedir. Bununla birlikte, asıl işin bir bölümünün alt işverene verilebilmesi için işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olmasının aranmasına karşın yardımcı işlerde bu koşula gerek olmadan işin alt işverene verilebilmesi mümkündür.

Bu çerçevede, sadece işletme disiplininin değil iş hukukunun da “*dış kaynak temininin*” temel faaliyetler dışında yoğunlaşmasına öncelik verdiği belirlenebilir. Dış kaynak temininden temel faaliyetler dışında yararlanılması, iş hukuku yönünden muvazaa iddialarına karşı basiretli bir uygulamadır.

Sonuç olarak “*dış kaynak temini*” terimi 4734 sayılı Kanun’a Bankamıza özgü olarak ve tanım da getirilmeden eklendiğine göre; anılan terimin Bankanın en üst ve en yetkili organı tarafından tanımlanması ve sınırlanması, hukuki belirlilik ve idarenin öngörülebilirliği ilkelerinin gereğidir.

Ayrıca, dış kaynak temini uygulamasının Bankanın temel faaliyeti dışındaki işlere özgülenmesi; hem iş hukuku ilke ve kurallarına hem de terimin işletme disiplindeki tanımına uygun olandır.

Özetle Bankamız uygulaması, dış kaynak teminine ilişkin literatürle uyumlu ve mevzuata uygun biçimde yürütülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Banka tarafından gönderilen cevaptaki “*personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile dış kaynak temininin aynı kavram olduğu, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı müessesesi varken dış kaynak temininin uygulanamayacağı anlamına gelen bir*

yorum kabul edilebilir değildir.” ifadesine karşın bulguda böyle bir husus bulunmamaktadır. Bulguda bahsedilen, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına ilişkin düzenlemenin 4734 sayılı Kanun’da var olduğu, TCMB’nin temel faaliyet alanının dışında bir hizmet alımı söz konusu olduğunda bunu dış kaynak temini vasıtasıyla değil mezkûr Kanun’da belirtilen hizmet alım yöntemiyle yapılması gerektiğidir. Kaldı ki 4734 sayılı Kanun’un istisna maddesinde; *“TCMB’nin teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, TCMB’nin dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları”* ifadesi ile hangi hizmetlerin istisna kapsamında olacağına dair sınırlar çizilmiştir. Her ne kadar madde hükmünde geçen dış kaynak temini kavramının Kanun’da tanımı yapılmamışsa da bu kavramın da TCMB için düzenlenen diğer istisnalar gibi temel bankacılık faaliyetlerine ilişkin olduğu açıktır. Aksi durumda yani Bankanın temel faaliyet konusu ile ilgili olsun olmasın bütün mal ve hizmet alımlarının dış kaynak temini yöntemiyle yapılmasının kastedildiği gibi bir durumda -ki cevapta iş hukuku açısından ana faaliyet dışındaki yardımcı faaliyetlerin de dış kaynak temini yöntemiyle yapılması gerektiği savunulmuş- Kanun’da istisna edilen konular sayılmaz ve tüm mal ve hizmet alımlarının dış kaynak temini ile yapılabileceği belirtilirdi. Kanun koyucu iradesini istisna tuttuğu mal ve hizmet alımlarını belirterek ortaya koymuş; teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, danışmanlık hizmeti alımlarına istisna getirmiştir. Madde hükmüne bunlara ek olarak getirilen dış kaynak temini, sayılanlar dışında yine Bankanın temel faaliyetlerinin aksamasını önlemek için bu faaliyetlerle ilgili mal ve hizmet alımlarıdır. Örneğin Bankanın enflasyon raporu bilgilendirme toplantısı organizasyonu gibi temel faaliyet alanına ilişkin bir organizasyon hizmeti alımı dış kaynak temini yöntemi ile alınabilirken, yemekhaneye garsonluk, aşçılık, diyetisyenlik hizmeti alımı, bahçe düzenlemesi ve her kamu kurumunda yapılabilecek nitelikte olan normal araç kiralama hizmeti (güvenlik kapsamında değerlendirilecek zırhlı araç kiralama değil) gibi Bankanın temel faaliyet alanı dışındaki yardımcı işlere ilişkin hizmet alımları dış kaynak temini yöntemi ile değil 4734 sayılı Kanun kapsamında hizmet alımı yöntemiyle yapılmalıdır. İstisna maddesi ile getirilen dış kaynak temini kavramında amaç Bankanın ana faaliyetinin sekteye uğramadan devam etmesini sağlamaktır. Yoksa garsonluk, aşçılık, diyetisyenlik hizmeti alımı veya bahçe düzenlemesi gibi hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanun kapsamında yaptı diye hiçbir kamu kurumunun esas faaliyeti sekteye uğramamaktadır.

Ayrıca cevapta belirtilen; *“Kamu İhale Kanunu’ndan istisna bulunduğu göre, “dış kaynak temini” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının Kamu İhale Kurumu*

tarafından belirlenemeyeceği izahtan varestedir. Mezkûr istisnanın Bankamıza özgü olarak getirildiği de dikkate alındığında, “dış kaynak temini” teriminin anlam, kapsam ve içeriğinin belirlenmesi konusunda tek yetkili otoritenin Bankamız olduğu dışında bir sonuca ulaşılmamalıdır.” Açıklaması kabul edilebilir nitelikte değildir. Şöyle ki; kanun hükümlerinin yine kanun hükümleri ile değiştirilebileceği, hukukun temel prensiplerindedir. Kanun koyucu istisna tuttuğu hususları açıkça belirtmiş bunun dışındakiler için istisna getirmemiştir. Kanun hükmünde dış kaynak kavramının kapsamı belirlenmemiş ve herhangi bir kişi veya kuruluşa da kapsam belirleme yetkisi verilmemiştir. Hal böyle iken TCMB tarafından, Banka Meclisinin kapsam ve sınırları belirlemeye ilişkin tek yetkili otorite olarak görülmesi hukuki dayanaktan yoksundur. Söz konusu kavrama ilişkin tanım ve kapsam belirlenme de aynı Kanun hükmünde düzenlenen, TCMB’ye tanınmış diğer istisnalar gibi bu kavramın da çerçevesinin Bankanın temel faaliyet konusuna ilişkin olduğu açıktır. Ayrıca cevapta belirtilen *“kapsamın Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenemeyeceği izahtan varestedir.”* İfadesi Banka tarafından bu konuda tek yetkilinin Banka Meclisi olduğu yönündeki kendi savlarını güçlendirmek için yapılmış yersiz bir açıklamadır. Zira ne bulguda ne de Kanun’da söz konusu kavrama ilişkin kapsamın Kamu İhale Kurumu tarafından belirleneceği belirtilmemiştir.

Diğer yandan cevapta *“Sayıştay bulgusundaki yorumun bir an için benimsenmesi halinde, “dış kaynak teminine” ilişkin kanun hükmünün hiç uygulanamaması, kanun hükmünün anlamsız ve sonuçsuz bırakılması, kanun koyucunun iradesinin yok sayılması gibi hukuken kabulü imkânsız sonuçlar doğmaktadır.”* İfadesi bulgu konusunun Banka tarafından tam olarak anlaşılmadığına işaret etmektedir. Bulguda dış kaynak temini yönteminin hiç kullanılmaması değil, gerektiği zaman kullanılması yönünde açıklamalar bulunmaktadır. Dış kaynak temini ile hizmet alımına yönelik kapsamın da Banka Meclisince kanuni bir dayanak olmadan belirlenmesi ve denetim esnasında da görüldüğü üzere neredeyse tüm mal ve hizmet alımlarını kapsayacak şekilde (2 yıldır Banka tarafından gönderilen cevapta belirtilen örnek olan sigorta hizmet gibi alımlar hariç) uygulanması eleştirilmektedir.

Sonuç olarak TCMB Banka Meclisinin 9 Mart 2017 tarih ve 10420/20019 sayılı kararı ile *“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 temini yöntemi ile yapılabilmesinin ilke olarak benimsenmesi hususu”*nun kabul edildiği anlaşılmaktadır. 4734 sayılı Kanun’da dış kaynak temini istisnasına ilişkin sınırlar çizilmediği takdirde bu istisna, Kararda görüldüğü

üzere temizlik hizmetlerinden bahçe düzenlemesine kadar her türlü mal ve hizmet alımını da kapsayacak şekilde yorumlanabilecektir. Daha açık bir ifadeyle Banka Meclisince alınan Kararla 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi işlemez hale gelebilecektir. Kanun'da istisnalara eklenen dış kaynak temini ile amaçlanan TCMB'nin temel faaliyetlerinin aksamadan yürütülmesinin sağlanmasıdır. Kanun hükümlerinin yine kanun hükümleri ile değiştirilebileceği, hukukun temel prensiplerindedir. Kanun koyucu istisna tuttuğu hususları açıkça belirtmiş bunun dışındakiler için istisna getirmemiştir. Bu konuda TCMB Banka Meclisinin kapsam belirleme yetkisi bulunmamaktadır

Bu itibarla, bulguda bahsedilen “Diyetisyen Dış Kaynak Kullanımı Hizmeti” Destek Hizmeti Dış Kaynak Kullanımı ” “Yemekhane, Mutfak, Bahçe ve Temizlik Hizmetlerinde Dış Kaynak Kullanımı” “Kat Görevlisi Dış Kaynak Kullanımı Hizmet Alımı”nın Sözleşmesi ve Banka bünyesinde kullanılmak üzere Banka bünyesinde kullanılmak üzere; sürücüsüz, yakıtsız ve kilometre sınırı olmaksızın 36 ay süre ile araç kiralanmasına ilişkin olan “19 Adet Araç Kiralanması İşine” ait hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesinde belirtilen dış kaynak temini kapsamında değil, mezkûr Kanun'a uygun olarak hizmet alımı kapsamında yapılması gerekirdi.

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

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) Genel Sağlık Sigortası primi ödenmesine rağmen, TCMB personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için, 2018 yılı TCMB bütçesinin 4'ncü faslında bulunan Sağlık Giderleri için konulan ödenekten karşılanmak üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3'ncü maddesinin (c) bendine göre Dış Kaynak Temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağtlanan sözleşme kapsamında ayrıntısı tabloda gösterildiği üzere 29.422.470,00 TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

Tablo 2: Sağlık Sigortası Hizmetinin Birim Fiyatları (TL)

İş Kaleminin Kısa Adı ve Açıklaması	Kişi Sayısı	Teklif Edilen Birim Fiyat	Tutarı (TL) (Vergiler Dâhil)
Çalışan sağlık sigortası primi	3723	3.586,00	13.350.678,00
Eş sağlık sigortası primi	1245	3.944,00	4.910.280,00
Çocuk sağlık sigortası primi	4150	2.689,52	11.161.512,00
TOPLAM			29.422.470,00

Sözleşmeye göre işin konusu idarenin mensup ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sağlık yardımı sağlanması için grup sağlık sigortası hizmeti satın alınması işidir. Sözleşmenin süresi 1 Şubat 2018 tarihinde başlamak üzere 1 yıldır.

1 Ocak 2018-1 Şubat 2018 arasındaki dönemde (sözleşme imzalanmadan) yine TCMB bütçesinin 4'ncü faslında bulunan ayrıntısı aşağıda tabloda belirtilen ödeneklerden 4.969.426,32 TL tutarında harcama yapılmıştır.

Tablo 3: TCMB 2018 Yılı Bütçesinin 4'ncü Faslından Karşılanan Sağlık Giderleri Toplamı (TL)

Gider Türü	01.01- 01.02.2018 Tarihleri Arasındaki Harcama (TL)
Çalışanlar İçin Ödenen Tedavi ve Cenaze Giderleri ile Ölüm Yardımı	2.497.562,47
Aile Fertlerine Ödenen Tedavi ve Cenaze Giderleri ile Ölüm Yardımı	1.644.863,85
Sözleşmeli Personelin ve Aile Fertlerinin Tedavi Giderleri	827.000,00
TOPLAM	4.969.426,32

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 bu hüküm; "Banka mensupları ile emekliliğe tabi görevlerden Banka Meclisine seçilenler hakkında, Banknot Matbaası işçileri hariç olmak üzere, 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanır." şeklinde düzenlenmiştir. 5510 sayılı Kanun'un 4'ncü maddesinin (c) bendinde sigortalı sayılanlar, 60'ncü maddesinde genel sağlık sigortalısı sayılanlar belirtilmiştir.

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.

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

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, TCMB bütçesinden karşılanmak suretiyle tedavi hizmeti alınmasına cevaz veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanun koyucu, söz konusu personelin bütçeden karşılanacak sağlık giderlerini 5510 sayılı Kanun’la sınırlı tutmuştur. Bu konuya ilişkin çıkarılan Yönetmelik üst norm olan Kanun maddesinde yer alan hükme aykırı olamaz.

Ancak yapılan incelemelerde, personelin ve bunların bakmakla yükümlü olduklarını aile fertlerinin sağlık giderlerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3 (c) maddesine istinaden “istisna” kapsamında “Dış Kaynak Temini” ile ve Banka Meclisi tarafından çıkarılan “Alım Satım ve İhale İşleri Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yapılan Hizmet Alımı İhalesi ile bedelinin Banka bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Banka Mensupları ile Bakmakla Yükümlü Oldukları Aile Bireyleri İçin Grup Sağlık Sigortası Hizmet Alımına İlişkin Teknik Şartname incelendiğinde “Sigorta Teminatları Başlıklı” 9’uncu maddede;

“İşbu Şartnamede belirtilecek olan teminatların tamamını Sigortacı sağlamakla sorumludur. Söz konusu teminat limitleri, üst ödeme limitleri ve sigorta katılım payları ekte

yer almaktadır. Muayene ve tedavi, tahlil, tetkik gibi durumlar da dahil olmak üzere her tür işlemde, yapılan işlemin TTB-HUV Tarifesindeki karşılığının en çok 1 (Bir) katına kadar olan tutarı kapsamdadır. TTB ve HUV tarifesinde belirtilmeyen işlemlerin hekim ücretleri için TTB'nin görüşü alınır. Sağlık Kuruluşlarında SGK ile hizmet almış sigortalıların SGK fark faturalarının limitler dahilinde ödenmesi kapsam dahilindedir.”

Denilmiş ve alt başlıklar halinde ayrıntıları sıralanmıştır. “Ayakta Tedavi Teminatı” başlıklı 10’ncu maddesinde;

“Tanı ve tedavinin hastanede yatmadığı gerektirmediği hallerde, doktor muayenesi, ilaç, görüntüleme ve modern teşhis işlemleri, laboratuvar işlemleri ile fizik tedavi giderleri aşağıda tanımlamaları yapılan Ayakta Tedavi Teminatları kapsamında Sigortacı tarafından karşılanır” denilmiş ve ayrıntılar alt başlıklar halinde sıralanmıştır.

Sözleşmeden önceki bir aylık dönemde ise sağlık giderleri yine Banka Meclisi tarafından çıkarılan “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği ”ne dayanılarak bütçeden ödenmiştir.

Adı geçen Yönetmelik’e göre, muayene ve tedavilerde;

- Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği hükümleri saklı kalmak kaydıyla resmi sağlık kurum ve kuruluşlarında yapılan ayakta ve yatarak tedavide tedavi giderinin tamamı,
- Resmi sağlık kurum ve kuruluşlarındaki ayakta tedavide ödenen öğretim üyesi özel farklarının, özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimler tarafından ayakta yapılan muayene ve tedavi ücretlerinin Türk Tabipleri Birliği Asgari Ücret Tarifesi esasları veya TCMB tarafından yapılan anlaşmalar çerçevesinde %90’ının, dış muayene ücretlerinin Türk Dış Hekimleri Birliği Asgari Ücret Tarifesi esasları veya TCMB tarafından yapılan anlaşmalar çerçevesinde % 80’inin, uzun süreli ve güç çareli hastalıkların ayakta tedavisi ile yatarak tedavi giderlerinin ise tamamının,
- Ayakta tedavide kullanılan ilaç bedellerinin yüzde 80’inin, uzun süreli ve güç çareli hastalıklar ile yatarak tedavilerde tedavi ve bu tedavide kullanılan ilaç bedellerinin ise tamamının,

TCMB bütçesinden ödeneceği belirtilmiştir.

Anılan yönetmelik hükmü ile İlaç ve tedavi giderlerinin ödenmesine yönelik olarak her ne kadar Kurum tarafından personeline özel bir düzenleme yapılmış ise de, Kanun hükümlerine aykırı bazı düzenleyici işlemlerin (yönetmelik, uygulama talimatı gibi) Banka

Meclisi tarafından yürürlüğe konulması hukuken mümkün bulunmamaktadır.

Bulgu konusu husus, 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında (2017 yılında 30.556.945,34 TL, 2016 yılında 29.854.560,93 TL, 2015 yılında 28.569.705,67 TL, 2014 yılında 24.990.656,00 TL, 2013 yılında 23.470.077,64 TL) 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. Banka burada SGK tarafından yürütülmesi gereken sağlık hizmetlerini, Bankacılık ana faaliyetine ilişkin olan ihalelerde uygulanması gereken 4734 sayılı Kanun'un 3(c) maddesinde belirtilen Dış Kaynak temini yoluyla sağlama şeklinde gerçekleştirmiştir.

Bu itibarla, TCMB bütçesinden SGK'ya sağlık primi ödenmesi dolayısıyla anlaşmalı özel hastanelere gidişlerde Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belirlenen tutarların SGK tarafından, SUT bedellerini aşan kısmın ise Banka personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurum ve kuruluşları ile özel hekimlere gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Banka personeli tarafından karşılanması gerekirken, 01.01-01.02 2018 arası özel sağlık kurumları ile yapılan anlaşmalar kapsamında; 01.02.2018'den itibaren ise "Dış Kaynak Temini" yöntemiyle yapılan ihale sonucu özel bir sigorta şirketi ile sözleşme imzalanarak Banka Mensupları ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri için Grup Sağlık Sigortası Hizmetinin alınması ve bunlara ilişkin bedellerin bütçeden karşılanması sonucu 2018 yılı içerisinde toplam 34.391.896,32 TL tutarında ödemenin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Yargı kararlarında da belirlendiği üzere, "merkezi idare veya hizmet yerinden yönetim kuruluşu (KİT) olmayan", "bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmeyen", "bağlı-ilişkili kuruluş tanımlarının dışında kalan", "idari hiyerarşi ve vesayete tabi bulunmayan", "Bütçe Kanunlarının kapsamında yer almayan", "1211 sayılı Kanunla anonim şirket olarak kurulmuş ve örgütlenmiş" Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, bağımsızlık olarak ifade edilen bütünüyle kendine özgü bir hukuki statüye sahiptir.

Kendine özgü hukuki statünün devamı ve sonucu olarak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 237/d maddesinde "1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu hükümleri saklıdır." hükmüne yer verilmek suretiyle Banka çalışanları da "Devlet memuru" sayılmamış, 1211 sayılı Kanununun 32. maddesinin "Banka personeli, bu Kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabidir" hükmü uyarınca Banka personelinin

statüsünü belirleme konusunda Banka Meclisi yetkili kılınmıştır.

Banka Meclisince düzenlenecek “statü” ye personelin her yönüyle hak, yükümlülük ve sorumluluklarının, bu kapsamda sağlık konusunda sahip olduğu hak ve güvencelerin de dâhil olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Dolayısıyla Banka Meclisi personelin sağlık güvencesini, bu hususta sahip olduğu haklarını belirlemek ve düzenlemek konusunda yalnızca şekli anlamda değil, bu düzenlemeye, Bankanın hukuki statüsüne uygun biçimde içerik kazandırmakla da tam olarak görevli ve yetkilidir. Banka Kanununda yalnızca Banka personeline uygulanabilir nitelikteki bu özel hükmün “5510 sayılı Kanunun konuyu zaten düzenlediği ve bu düzenlemenin dışına çıkılamayacağı” varsayımıyla hükümsüz kılınması mümkün bulunmamaktadır.

Bu durumun, aynı zamanda 1211 sayılı Kanunun Banka Meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 22. maddesinin birinci fıkrasının, Bankanın bütçesini hazırlama konusunda Banka Meclisini “görevli ve yetkili” kılan (1) bendi hükmünün de doğal bir sonucu olarak görülmesi gerekmektedir. Bu husus Bankanın mali bağımsızlığının en önemli göstergesidir. Nitekim Banka 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa da tabi bulunmamaktadır.

Banka bütçesine konulacak ya da konulmayacak herhangi bir kalemin “sermayesinin en az %50’si kamuya ait olan tüm kurum, kuruluş, ortaklık veya şirketlerle” aynı doğrultuda belirlenmesi gerektiği yorumu, Bankamız Kanununun özel hükümlerini ve bu bağlamda Banka Meclisinin Banka bütçesini hazırlama görev ve yetkisini içeriksiz ve hükümsüz kılmak sonucunu doğuracak niteliktedir.

Gerçekte, Bankanın en kısa biçimde “bağımsızlık” olarak ifade edilen ve kurumsal, işlevsel, bireysel ve mali bağımsızlık olarak Kanunun çeşitli maddelerinde dayanağını bulan hukuki statüsü, sermayenin aidiyeti konusundan çok daha önemli bir hukuki yorum kaynağıdır. Bu nedenle, sırf sermayenin %50’sinden fazlasının Hazineye ait olmasından hareketle Banka’nın kamuya ait tüm mevzuata kendiliğinden tabi olduğu; bütçe kalem ve uygulamalarının da bu yönde belirleneceği ifade edilemeyecektir.

Nitekim 1211 sayılı Bankamız Kanununun 69. maddesinin son fıkrasında yer alan “Yürürlükteki kanunların işbu Kanuna uymayan hükümleri Banka hakkında uygulanmaz.” hükmü ile bu husus pekiştirilmiştir.

5510 sayılı Kanun, ülkede geçerli sosyal güvenlik ve sağlık sigortası sisteminin

esaslarını belirlemekte, sosyal devletin zorunlu bir sonucu olarak vatandaşlara asgari düzeyde bir sağlık güvencesi sağlamaktadır. Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin sigortalı olmalarının zorunlu olduğu kuralı getirilmekte, kişilerin sağlık güvencesine girmeleri kendi isteklerine bırakılmamaktadır. Yine 5510 sayılı Kanunun genel sağlık sigortasından sağlanacak sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanmayı genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için bir “hak”, SGK için ise hakların finansmanını sağlamayı “yükümlülük” olarak öngören hükümleri de temel ilke niteliğindedir.

Dolayısıyla gerek Bankamız çalışanlarının ve bu mevzuat uyarınca bakmakla yükümlü olduğu kişilerin genel sağlık sigortasından doğan haklarının karşılanması bir zorunluluk olduğundan ve gerekse bu sigortalılık kapsamında SGK tarafından belirli sağlık harcamaları karşılanmakta olduğundan, SGK tarafından karşılanmayan sağlık harcamaları özel sağlık sigortası aracılığıyla sağlanmaktadır.

5510 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan düzenleyici işlemlerin genel sağlık sigortasını esas itibarıyla bir “hak” olarak öngörmesi nedeniyle, bu hakkın kullanılmasını engellemeyen, fakat sigortalı tarafından yararlanılan sağlık hizmetlerini daha geniş kapsamlı olarak finanse etme imkânı sağlayacak destekleyici nitelikteki düzenlemelerin yapılması, 5510 sayılı Kanunun özüne aykırılık teşkil etmemektedir. Diğer taraftan da Bankanın mali bağımsızlığı ve bütçesini kendisinin hazırlaması (22. madde), personelin statüsünü ve personele ilişkin özlük hakları ile sosyal yardımlar başta olmak üzere sair bütün hususları belirlemesi (32 ve 33. madde) dâhil 1211 sayılı Kanunla kendisine verilen görevleri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi (4. madde) ilkelerinin en doğal uygulama örneğini oluşturmaktadır.

Bu nedenle, kamu personelinin sağlık hizmetlerinin SGK tarafından devralınmasından sonraki dönemde de, Bankaca çalışanlara tamamlayıcı sağlık yardımlarının yapılmasının Kanunla yasaklanmadığı ve Kanun koyucunun genel sağlık sigortası mevzuatı ile ulaşmak istediği amaç ve yapıya da aykırı olmadığı, bu nedenle çalışanların, SGK tarafından karşılanmayanlar dışındaki tedavi giderlerinin Bankaca özel sağlık sigortası aracılığıyla karşılanmasının hukuka aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Nitekim SGK tarafından devralınan sağlık hizmetleri genel sağlık sigortasından kaynaklanan sağlık hizmetleri iken, Bankaca özel sağlık sigortası aracılığıyla çalışanlara verilen sağlık yardımı, temel ve asgari sigorta hakkının tamamlayıcısı olan Bankanın kendi

Kanunundan doğan görev ve yetkileri dâhilinde karşılanması uygun görülen sağlık hizmetleridir.

Sonuç olarak, sağlık giderlerinin özel sağlık sigortası vasıtasıyla karşılanması; Bankanın özellikle dayanağını Kanundan alan mali bağımsızlığının ve Banka Meclisinin personele sağlanacak hak ve güvenceleri belirleme görev ve yetkisinin kullanılmasından ibaret olup, yürürlükteki düzenlemelere uygun bulunmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak TCMB mensupları 1211 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi gereği 5510 sayılı Kanun'a tabidir Banka tarafından gönderilen cevapta Bankanın kendisine has bağımsız statüye sahip olduğu, personelin hak, yükümlülük ve sorumluluklarını düzenleme yetkisinin Banka Meclisine ait olduğu, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin bu yetkiyi hükümsüz kılmasının mümkün olmadığı, bu kapsamda mensuplarının sağlık hizmetlerine ilişkin haklarını kendi içerisinde düzenleyebileceği ifade edilmiştir.

Ancak 5510 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi hükmü gereği; 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre kesenek ve karşılık ödenmesi gerekenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumunca devralınmıştır. Her ne kadar cevapta, 1211 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde belirtilen “*Banka personelinin bu kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabi olduğu*” ve 33'üncü maddede belirtilen “*Diğer memurların aylıkları, kendilerini atamaya yetkili Banka Meclisi ve Merkez Yönetim Komitesince, yukarıki ücretler gözönünde bulundurulmak suretiyle tespit olunur. Bu tespit nazara alınacak esaslar ile memurlara ait görev seyahat yollukları ve sair bütün hususlar 32'nci maddede gösterilen statüde belirtilir.*” Hükümleri dayanak gösterilerek 1211 sayılı Kanun'la Bankanın kendisine verilen görevleri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ilkelerinin en doğal uygulama örneği olduğu ifade edilmiş ve Banka Meclisinin statü hükümlerini düzenleme yetkisine binaen Banka personelinin tamamlayıcı sağlık sigortasının karşılanabileceği savunulmuşsa da anılan Kanun'da statü kelimesinin bir tanımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla Banka personeline fayda sağlayabilecek bu tür düzenlemelerin statü düzenleme yetkisi kapsamında ele alınmasının doğru bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki; Statü kelimesi Türk Dil Kurumu'na göre; “1. Bir kimsenin, bir kurum veya bir toplum içindeki durumu. 2. Kadro bakımından bağlı olduğu durum, pozisyon” olarak tanımlanmıştır. 1211 sayılı Kanun'un “Ücret rejiminin” anlatıldığı 33'üncü maddesinde “*memurlara ait görev seyahat yollukları ve sair bütün hususlar, 32'nci maddede gösterilen statüde belirtilir*” hükmü ile sadece statüye bağlı olarak belirlenen ücret

ve benzeri ödemelerin Banka Meclisince düzenlenmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla tamamlayıcı sağlık sigortasının statü kapsamında değerlendirilmemesi gerekir. Olması gereken genel sağlık sigortası dışındaki tamamlayıcı sağlık sigortası bedelinin personelin kendisinin karşılaması uygulamasıdır.

Kaldı ki mezkûr Kanun'un 34'üncü maddesinde düzenlenen "*İşçiler hariç olmak üzere Banka mensupları ile Banka Meclisi üyeleri hakkında, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri uygulanır.*" hükmü bu konudaki görüşümüzü desteklemekte ve 5510 sayılı Kanun'a tabiiyetin kendiliğinden değil, Banka'nın kuruluş Kanunu ile mümkün olduğunu göstermektedir.

Ayrıca cevapta yer alan "*Sırf sermayenin %50'sinden fazlasının Hazineye ait olmasından hareketle Banka'nın kamuya ait tüm mevzuata kendiliğinden tabi olduğu; bütçe kalem ve uygulamalarının da bu yönde belirleneceği ifade edilemeyecektir. Nitekim 1211 sayılı Bankamız Kanununun 69'uncu maddesinin son fıkrasında yer alan -Yürürlükteki kanunların işbu Kanuna uymayan hükümleri Banka hakkında uygulanmaz-*" açıklaması Bankanın hukuki normları lehine olacak şekilde yorumlamasına örnek oluşturmaktadır. Zira % 50'nin üzerindeki "sembolik" olarak görülen Hazine payı, Bankanın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen kuruluşlardan sayılmasını sağlayarak, "Tedavi Giderlerinin ödenmesi" aşamasında Hazine Payı 3 (g) istisna belgesi ile Kamu İhale Kanunu'ndan muaf olmasında dayanak olarak görülmüştür.

Ayrıca banka personeli ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi masraflarının bütçeden ödenmesi hususu önceki yıllardaki denetim raporlarında da yer almış ve Banka konuya ilişkin bu uygulamaya 01.02.2018 tarihinden itibaren son verildiğini belirtmiştir. Ancak yapılan denetimde aynı konunun 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 (c) maddesine istinaden "istisna" kapsamında "Dış Kaynak Temini" ile Grup Sağlık Sigortası hizmeti satın alınarak devam ettiği anlaşılmış ve bulgu konusu yapılmıştır. Bu kapsamda Banka bütçesinden 2018 yılı içinde 34.391.896,32 TL tutarında ödeme gerçekleştirilmiştir.

Bu itibarla Banka mensuplarının tedavi giderlerinin SGK tarafından karşılanmayan tamamlayıcı sigorta kapsamındaki bölümünün Banka bütçesinden karşılanması yerine sağlık hizmetinden yararlanan personel tarafından karşılanması gerektiği hususundaki değerlendirmemiz devam etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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


e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI
31.12.2018 Tarihli Bilanço**

AKTİF	
1. Altın	105.904.019.148
1.1 Uluslararası Standartta Olan (Safi Gram) 488.531.099,25	105.904.019.148
2. Yabancı Para Banknotlar	18.069.286.283
3. Yurt Dışı Bankalar	364.548.310.930
3.1 YP Menkul Kıymetler	129.717.482.052
3.2 Mevduat	49.324.206.589
3.3 Diğer	185.506.622.289
4. Rezerv Dilimi Pozisyonu	825.727.273
5. Menkul Kıymetler	13.703.784.910
5.1 Devlet İç Borçlanma Senetleri	13.372.059.760
5.2 Diğer	331.725.150
6. Para Politikası İşlemlerinden Alacaklar	109.297.097.563
6.1 Açık Piyasa İşlemleri	34.940.725.173
6.2 Bankalararası Para Piyasası İşlemleri	74.356.372.390
7. Yurt İçi Bankalar	6.230.499.299
8. Krediler	80.982.290.104
8.1 İç Krediler	80.934.618.898
8.1.1 Reeskont Kredileri	80.934.618.898
8.1.2 Diğer Krediler	-
8.2 Dış Krediler	47.671.207
9. İştirakler	1.468.826.671
10. SDR Tahsisatı Nedeniyle Hazine Yükümlülüğü	7.844.169.143
11. Duran Varlıklar (Net)	541.978.591
12. Takipteki Alacaklar (Net)	-
12.1 Takipteki Alacaklar	8.188.811.020
12.2 Takipteki Alacaklar Karşılığı (-)	-8.188.811.020
13. Diğer Aktifler	12.083.808.730
13.1 Uluslararası Standartta Olmayan Altın (Safi Gram) 3.177.797,62	688.884.578
13.2 Madeni Para	83.669.894
13.3 Gelir Tahakkukları	68.490.602
13.4 Diğer	11.242.763.656
TOPLAM	721.499.798.644


M. Uğur SABUNCUOĞLU
Genel Müdür Yardımcısı


Sevilay TÜZÜNER
Müdür

PASİF	
1. Tedavüldeki Banknotlar	132.261.722.385
2. Para Politikası İşlemlerinden Borçlar	13.597.425.610
2.1 Açık Piyasa İşlemleri	-
2.2 Bankalararası Para Piyasası İşlemleri	7.306.262.137
2.3 Likidite Senetleri	-
2.4 Diğer	6.291.163.473
3. Mevduat	412.279.674.358
3.1 Kamu Sektörü Mevduatı	39.591.687.989
3.1.1 Hazine, Genel ve Özel Bütçeli İdareler	39.583.629.564
3.1.2 Diğer	8.058.425
3.2. Bankacılık Sektörü Mevduatı	368.580.902.886
3.2.1 Yurt İçi Bankalar	189.583.160.844
3.2.1.1 Nakit	162.467.878.244
3.2.1.2 Teminat	27.115.282.600
3.2.1.2.1 Nakit	27.115.282.600
3.2.1.2.2 Altın (Safı Gram) -	-
3.2.2 Yurt Dışı Bankalar	20.316.851.259
3.2.3 Zorunlu Karşılıklar Bloke Hesabı	158.680.890.783
3.2.3.1 Nakit	107.724.618.540
3.2.3.2 Altın (Safı Gram) 235.059.291,35	50.956.272.243
3.2.4 Diğer	-
3.3 Diğer Mevduat	4.107.083.482
3.3.1 İşçi Dövizleri	2.396.693.504
3.3.2 Uluslararası Kuruluşlar	91.036.932
3.3.3 Fonlar	212.338.931
3.3.4 Diğer	1.407.014.115
4. Yurt Dışı Bankalar	10.614.051.729
5. Rezerv Dilimi İmkânı	825.727.273
6. SDR Tahsisatı	7.844.169.143
7. Vergi Yükümlülüğü	10.807.347.617
7.1 Ödenecek Vergiler	10.776.873.207
7.2 Ertelenmiş Vergi Yükümlülüğü	30.474.410
8. Karşılıklar	416.661.807
9. Sermaye ve İhtiyat Akçesi	27.602.160.432
9.1 Ödenmiş Sermaye	25.000
9.2 Sermaye Enflasyon Düzeltme Farkı	46.208.524
9.3 İhtiyat Akçesi	27.555.926.908
10. Değerleme Hesabı	45.004.664.079
11. Dönem Kârı	56.279.555.434
12. Diğer Pasifler	3.966.638.778
12.1 Hazine Altınları (Safı Gram) 527.329,35	114.314.724
12.2 Akreditifler	115.917.447
12.3 Gider Tahakkukları	49.467.737
12.4 Diğer	3.686.938.870
TOPLAM	721.499.798.644
NAZIM HESAPLAR	1.497.251.202.204

M. Uğur SABUNCUOĞLU

S. Uzun

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI
31.12.2018 Tarihli Kâr/Zarar Detayı

NET FAİZ GELİRİ / GİDERİ	17.832.803.707
Faiz Geliri	30.135.305.125
Avans ve kredi hesaplarından alınan faizler	569.159.952
Reeskont senetlerinden	569.159.952
Yurt dışı bankalardan alınan faizler	3.697.972.063
İhbarlı hesaplardan	843.805.530
Cari hesaplardan	66.958.576
Yabancı para menkul kıymetlerden	2.746.507.912
Verilen dış kredilerden	36.045.032
Altın depolarından	-
Yabancı para menkul kıymet ödünç işlemlerinden	4.655.013
Para politikası işlemlerinden alınan faizler	23.966.230.353
Bankalararası para piyasası işlemlerinden	11.356.862.149
Menkul kıymetlerden	896.353.020
Geri satım vaadiyle alım işlemlerinden alınan faizler	11.713.015.184
Menkul kıymetler lehte değerlendirilmesi	1.423.275.148
Türk lirası menkul kıymetler	514.400.520
Yabancı para menkul kıymetler	908.874.628
Diğer faiz gelirleri	478.667.608
Para takası anlaşmasından kullanımlar faiz geliri	210.216.935
Doviz karşılığı TL swap işlemleri faiz geliri	42.035.749
Bankamız taraflı depolardan bankalardan tahsil edilen	25.209.907
Bankalardan alınan cezai faizler	16.499
Konsinye madeni para deposu işlemleri için tahsil edilen cezai faizler	14
TL depo karşılığı döviz depo işlemleri nedeniyle bankalardan alınan faizler	201.188.504
Faiz Gideri	-12.302.501.417
İşçi dövizli hesaplarına ödenen faizler	-7.394
Yurt dışı bankalara ödenen faizler	-469.743.763
Yurt dışı bankaların nezdimizde açtıkları cari hesaplara	-11.609
Yurt dışı banka hesaplarına (cari) ödenen faizler	-469.732.155
Para politikası işlemlerine ödenen faizler	-399.774.832
Bankalararası para piyasası işlemlerine	-381.565.836
Geri alım vaadiyle satım işlemlerine ödenen faizler	-18.208.996
IMF faiz ödemeleri	-68.391.037
Bankalara ödenen mevduat faizleri	-5.046.220.815
Yabancı para mevduat hesaplarına	-835.446.349
Teminat Depolarına	-305.857
Türk lirası zorunlu karşılıklara	-2.408.331.065
Yabancı para zorunlu karşılıklara	-1.802.137.545
Diğer faiz giderleri	-6.318.363.576
Hazine hesaplarına verilen faizler	-4.296.484.972
Doviz swap sözleşmesinden kullanımlar faiz gideri	-1.021.112
TL depo karşılığı döviz depo işlemleri nedeniyle bankalara ödenen faizler	-1.760.479.537
TL karşılığı döviz swap işlemleri faiz gideri	-260.377.956
NET KOMİSYON VE HİZMET GELİRİ / GİDERİ	676.184.695
Komisyon ve Hizmet Geliri	713.448.983
EFT işlemleri komisyonları	91.480.761
EFT işlemleri mesaj ücretleri	262.209.565
Hazine ve genel bütçe kap. kamu id.TL iş.lal.komisyon ücret ve masraflar	60.075.713
Hazine ve genel bütçe kap. kamu id.YP iş.lal.komisyon ücret ve masraflar	177.829.696
Yabancı para havale komisyonları	2.172.456
Türk lirası havale komisyonları	923.204
Altın muhafaza ücretleri	80.593.096
Doviz ve efektif piyasası işlemleri komisyonları	5.050.376

Akreditif işlemlerinden alınan komisyonlar	238.592
Bankalardan tahsil edilen vevne merkezleri işlemleri komisyonları	4
Mevduat hesapları ekstre ücretleri	21.303
Misafirhane konaklama bedelleri	23.897
Müşterilerden tahsil edilen haberleşme masrafları	9.674
Tahvil muhafaza ücreti	41.690
Yabancı para çek komisyonları	5.118
Bankalardan NYS kapsamında tahsil edilen ücretler	32.663.555
Diğer Türk lirası komisyon ve hizmet gelirleri	110.282
Komisyon ve Hizmet Gideri	-37.264.289
Resmî dairelerin yabancı para havaleleri gider ve komisyonları	-6.141
İşçi dövizî hesapları gider ve komisyonları	-7.742
Odenen geçmiş senelere ait faiz ve komisyonlar	-
Banknot deposu işlemleri için Ziraat Bankasına odenen komisyonlar	-4.382.455
Altın muhafaza ücretleri	-25.701.124
Yurt dışı banka hesapları hizmet giderleri	-6.014.527
Konsinye TL Satışları İçin Odenen Komisyonlar	-220.140
Diğer yabancı para komisyon ve hizmet giderleri	-932.160
NET FAİZ DIŞI GELİR / GİDER	48.372.478.791
Faiz Dışı Gelir	75.941.945.672
TL Portföy Alım-Satım ve İtfa Kârları	189.295.750
Altın ve yabancı para işlem kârları	71.655.717.880
Altın satım kârları	287.941.400
Yabancı para alım-satım kârları	71.367.776.480
Diğer faiz dışı gelirler	4.096.932.042
İştirak gelirleri	11.631.728
Kira gelirleri	198.891
Diğer	4.085.101.422
Faiz Dışı Gider	-27.569.466.882
TL portföy alım-satım ve itfa zararları	-
Yurt dışındaki bankalar faiz dışı giderleri	-863.225.128
Portföy alım-satım zararı (net)	-863.225.128
Menkul kıymet aleyhte fiyat değerlemeleri	-803.704.197
Türk lirası menkul kıymetler	-598.480.490
Yabancı para menkul kıymetler	-205.223.707
Altın ve yabancı para işlem zararları	-5.006.626.881
Yabancı para alım-satım zararları	-4.989.372.310
Altın satım zararları	-17.254.571
Karşılık giderleri	-2.377.915.911
Takipteki alacak karşılık gideri	-2.345.362.647
Emekli ikramiyesi ve kıdem tazminatı karşılık gideri	-32.553.264
Diğer faiz dışı giderler	-18.517.994.765
Personel giderleri	-827.690.732
Banknot kağıdı ve mürekkep giderleri	-151.586.286
Amortisman giderleri	-55.021.468
Diğer giderler	-174.594.461
Diğer zararlar	-17.309.101.818
VERGİ ÖNCESİ KÂR/ ZARAR	66.881.467.192
Vergi Gideri	-10.601.911.759
Vergi Karşılığı	-10.610.547.065
Ertelenmiş Vergi Geliri/Gideri	8.635.306
NET DÖNEM KÂR/ ZARARI	56.279.555.434


M. Uğur SABUNCUOĞLU
Genel Müdür Yardımcısı


Sevilay TUZÜNER
Müdür

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçiler İçin Kıdem Tazminatları Karşılığı Ayrılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kıdem tazminatları için bütçede ödenek ayrılmıştır.
Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarının 4734 sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadan Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiği için 2018 yılı denetim raporunda denetim görüşünü etkilemeyen tespit ve değerlendirmeler bölümünde yer almıştır.
Dış Kaynak Temini Ödemelerinde Hazine Tarafından Karşılanan İşveren Hissesinin Beş Puanlık Kısmının Dış Kaynak Maliyeti ve Yüklenici Karı Hesaplamalarında Dikkate Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hazinece özel sektör firmalarına verilen 5 (beş) puanlık işveren sigorta prim destek tutarı 01.01.2018 tarihinden itibaren firmaların hakedişinden kesilmemekte; söz konusu prim destek tutarı, dış kaynak maliyeti ve yüklenici karı hesaplamalarında dikkate alınmamaktadır.
Dış Kaynak Temini İhalelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	A. 2018 yılında yapılan dış kaynak kullanımı temini ihalelerinde teklifler TL olarak alınmakta ve teklif bedelinin %3'ü geçici teminat olarak sunulmaktadır. B. Dış kaynak temini ihalelerinde sözleşme bedeli TL olarak belirlenmektedir. C. Dış kaynak temini ihalelerinde kar oranı belirlenmemiştir.

