



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM BULGULARI	9
8.	EKLER.....	14

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları	3
Tablo 2: Bütçe Gider Gerçekleşmeleri	5
Tablo 3: Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri.....	5

KISALTMALAR

BDDK Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

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. 2020 Yılı Açılış Yevmiyesinde Bazı Hesapların Hem Borç ve Hem de Alacak Tutarı İçermesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 23/06/1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş, 01/11/2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Kurumun yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile Kurumun merkezi İstanbul olarak değiştirilmiştir. Kurumun mevcut teşkilat yapısı temel olarak, Bankacılık Kanunu ve bu Kanun’a istinaden 16/03/2014 tarihli ve 28943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2014/5885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

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

Kurum; mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurum, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali 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 üyelere 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 Resmî 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 İlişkili Bakan, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı, ifade etmektedir. 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde ise 27.04.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi uyarınca Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Ana Hizmet Birimleri; Düzenleme Daire Başkanlığına bağlı; Denetim Daire Başkanlığı I, II, III, IV, Uygulama Daire Başkanlığı I, II, III, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Bilgi Edinme Daire Başkanlığı,

Danışma Birimleri; Başkanlık Müşavirleri, Hukuk İşleri Daire Başkanlığı,

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

5411 sayılı Kanun'un 92'nci maddesi 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 personelde bulunmaktadır.

Kurumda 31.12.2020 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: İnsan Kaynakları

KADRO UNVANI	DOLU	TOPLAM
Arşiv Memuru	3	7
Avukat	1	1
Bankacılık Başuzmanı	89	98
Bankacılık Uzman Yardımcısı	98	151
Bankacılık Uzmanı	38	90
Bankalar Yeminli Başmurakıpları	24	34
Bankalar Yeminli Murakıpları	22	50
Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcısı	50	175
Başkan Yardımcısı	5	5
Başkanlık Müşaviri	14	15
Başuzman	7	13
BDDK Uzman Yardımcısı	8	18
BDDK Uzmanı	4	4
Daire Başkanı	13	19
Doktor	1	2
Grafiker	1	1
Grup Başkanı	5	5
İstatistikçi	6	10
Kıdemli Bankacılık Başuzmanı	26	26
Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıpları	10	11
Kurum Uzmanı	3	5
Kütüphaneci	1	2
Memur	10	25

Mimar	2	3
Müdür	1	9
Mühendis	2	3
Santral Memuru	1	1
Sekreter	12	24
Şef	2	4
Şoför	10	16
Teknisyen	8	17
Uzman	2	13
Sürekli İşçi	111	
TOPLAM	590	857

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, faktöring şirketleri, finansman şirketleri, ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarınca 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 2020 yılında onbinde iki olarak uygulanmaktadır.

Kurumun 2020 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

Giderler hesabı	Ödenek (TL) (Eklenenler Dâhil)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	269.106.000,00	89.552.663,83	33,28
Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	43.780.000,00	8.348.108,69	19,07
Mal ve Hizmet Giderleri	57.644.000,00	35.944.097,88	62,36
Cari Transferler	211.908.809,64	197.339.118,16	93,12
Sermaye Gideri	219.061.190,36	5.887.971,84	2,69
TOPLAM	801.500.000,00	337.071.960,40	42,06

2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan Kurul bütçesi 801.500.000,00 TL'dir. Yıl sonunda bu ödeneğin 337.071.960,40 TL'si harcanmış olup, gerçekleşme oranı % 42 olmuştur.

Tablo 3: Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Gelirler Hesabı	Tahmin (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	-	-	-
Diğer Gelirler	801.500.000,00	803.334.669,78	100,23
Genel Toplam	801.500.000,00	803.334.669,78	100,23
Red ve İadeler	-	-	-

Kurumun 2020 yılı bütçe gelirleri gerçekleşmesi 803.334.669,78 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.

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 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 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 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.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Kanun'un emrettiği mali saydamlık ve hesap verebilme kurumun sorumluluğundadır.

Bu sorumluluk çerçevesinde Kurumun yapısı ve işlemleri incelendiğinde;

- Etik davranış sözleşmesinin tüm personel tarafından imzalandığı,
 - Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nde Kurumun teşkilat yapısının; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilerek her birimin görevlerinin belirlendiği,
 - Yetkiler ve yetki devrine ilişkin düzenlemelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 88, 89, 90 ve 91'inci maddeleri ile Teşkilat Yönetmeliği'nde yer aldığı, Kanun'un 89'uncu maddesi ve Bütçe Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca harcama ve ödeme talimatları ile ilgili yetki devrinin sınırları her yıl alınan Başkanlık Oluru ile belirlendiği,
 - 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan "*Kurumun iç denetimi Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir.*" hükmü uyarınca; İç Denetime İlişkin Usul ve Esaslar'ın 04.08.2011 ve 4336 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile belirlendiği, Kurumda iki iç denetçi görevlendirildiği,
 - 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 programı hazırlamadığı,
 - 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 Sistemi oluşturulduğu,
 - Kurumun 2010-2020 yılları için Faaliyet Raporu hazırladığı,
- 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 iç kontrol sisteminin kurulmasında yetersiz kaldığı ve 5018 sayılı Kanun'la kurulan sisteme uyum sağlama noktasında sorunlara neden olduğu,

İç kontrol sisteminin temel unsurlarından olan stratejik plan, faaliyet raporu,

performans programı gibi temel dokümanların hangi esaslara göre hazırlanacağına dair bir hüküm olmadığı için Kurumun hazırladığı bu dokümanların içeriğinin mevcut mali sisteme ve genel standartlara uyumlu olmadığı ve ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu,

5018 sayılı Kanun'un düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygulanmayan iç kontrol sistemine ilişkin hükümleriyle ilgili olarak, genel bir düzenleme yapılarak uygulama birliği sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 hali hazırda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

250 Arazi ve Arsalar hesabı ile ilgili olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "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 belirtilmiştir.

Yapılan incelemede ise, anılan Yönetmelik'in yukarıda yer verilen hükmüne 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 kayıt yapılması gerekirken, 26.12.2013 tarihli Muhasebe İşlem Fişi ile 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına aktarıldığı, bunun yanı sıra bu taşınmaz ile ilgili olarak 999 Nazım Hesaplara da kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 187'nci maddesinde 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 ileride kuruma bir hak sağlayacağından bunun ancak nazım hesaplarda izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, 2020 yılı Bilançosunda yer alan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında 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 101'inci maddesinde; Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılamasının esas olduğu, Kurum bütçesinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 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 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: 2020 Yılı Açılış Yevmiyesinde Bazı Hesapların Hem Borç ve Hem de Alacak Tutarı İçermesi

2020 yılı açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere düzenlenen açılış kaydında yer alan bazı hesaplarda hem borç hem de alacak kaydı olduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında; malî yılın başında,

bir önceki hesap dönemi kapanış bilançosu ve dipnotları esas alınarak açılış bilançosu düzenleneceği, açılış bilançosundaki tutarların “1” yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedileceği, açılış kaydına esas tutarların ilgili hesaplar için açılacak büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine aktarılmasından sonra yılı işlemlerinin kaydına başlanacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Dönem başı işlemleri” başlıklı 536’ncı maddesinde ise; dönem başı işlemleri kapsamında yapılacak muhasebe kayıtları belirtilmiş ve mali yılın başında muhasebe kayıtlarının açılmasını sağlamak üzere önceki faaliyet döneminin son yevmiyesinde borç kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarların alacak kaydı yapılarak, alacak kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarların ise borç kaydı yapılarak dönem başlatılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, açılış kaydına ilişkin “1” numaralı yevmiyede, yer alan hesapların birçoğunun hem borcunda hem de alacağında tutarlar olduğu; söz konusu hatanın ise Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sisteminde dönem sonu işlemlerinin harcama birimi bazında yapılmasından, bir başka deyişle hesap kapatma işleminde kamu idaresi bakiyesi yerine harcama birimlerine ait bakiyelerin kapatılmasından tespit edilmiştir.

Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi; kurum müdahalelerine çok fazla izin vermeyen bir sistem olup, Kurumun söz konusu hatayı Muhasebat Genel Müdürlüğüne bir yazıyla bildirdiği görülmüştür.

Diğer taraftan Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sisteminde kurgulanan bu yapı değiştirilmediği müddetçe, açılış ve kapanış kayıtlarında hesap kodları itibarıyla yer alan borç ve alacak tutarları yıldan yıla kümülatif olarak artış gösterecektir.

Bu itibarla, kurum faaliyetlerinin ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilebilmesi için, Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sisteminde yazılımsal bir değişikliğe giderek hesap kapatma işlemlerinin kamu idaresi bazında yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

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	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus kanun değişikliği gerektirmekte olup, henüz kanuni bir düzenleme yapılmamıştır.
2019 Yılı Açılış Yevmiyesinin Her Bir Hesap Bazında Borç ve Alacak Tutarı İçermesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulguda yer alan husus sistemsel bir hata olduğundan, Maliye Bakanlığı tarafından düzeltilmesi gerekmekte olup, 2021 yılı itibariyle sorunun giderileceği ifade edilmiştir.