



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SERMAYE PİYASASI KURULU

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM BULGULARI.....	8
8.	EKLER.....	15

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 2: Bütçe Gelirleri Gerçekleşme Tablosu.....	4

KISALTMALAR

İMİD	İdari ve Mali İşler Dairesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MKK	Merkezi Kayıt Kuruluşu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Faiz Gelirlerinin Yılı Mali Tablosunda Yer Almaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Genel Bütçeye Aktarılacak Gelir Fazlalığının Belirlenmesinde Objektif Kriterlerin Kullanılmaması

2. Sermaye Piyasası Kanunu Uyarınca 30.12.2013 Tarihine Kadar Yürürlüğe Konulması Gereken Yönetmeliklerin Çıkarılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında çıkarılan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Söz konusu Kanun'u yürürlükten kaldıran 06.12.2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Kurulun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

Kurul, 6362 sayılı Kanun ile verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olup, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır. Kurul, 6362 sayılı Kanun temel olmakla beraber 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kamu ihale mevzuatı ile 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na tabidir. 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinde düzenleyici ve denetleyici kurumların yapılanma, amaç ve görevleri ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kurulun görev ve yetkileri şunlardır;

- 6362 sayılı Kanun ile verilen görevler ile bu Kanunun emrettiği uygulamaların yerine getirilmesini ve öngörülen neticelerin sağlanmasını teminen gerekli olan iş ve işlemleri yapmak,

- Kamunun zamanında, yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla genel ve özel nitelikte kararlar almak,

- Kanun kapsamına giren kurum ve ortaklıkların bağımsız denetim, derecelendirme, değerlendirme ve bilgi sistemleri denetimi faaliyetine ilişkin şartları ve çalışma esaslarını belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek,

- Sermaye piyasalarının gelişmesini teminen yeni sermaye piyasası kurumlarına ve araçlarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek ve bunları denetlemek,

- Halka açık ortaklıklarda görev alacaklar, sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez veya şirket kurmak ve

bunların faaliyet usul ve esaslarını belirlemek,

- Sermaye piyasasında yatırımcı ve tasarruf sahiplerine yönelik olarak yatırım tavsiyesinde bulunacak kişiler ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek,

- Sermaye piyasası kurumlarının, halka açık şirketlerin, borsaların ve öz düzenleyici kuruluşların bilgi sistemlerinin işletimine ve bu Kanun çerçevesindeki denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurul merkezinin İstanbul'a taşınmasına ilişkin iş ve işlemler tamamlanıncaya kadar Kurulun merkezi 6362 sayılı Kanun'un geçici 7'nci maddesi gereğince Ankara'dır. Kurulun ilgili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır.

6362 sayılı Kanun'un 117'nci maddesine göre Kurul, karar organı ve başkanlık teşkilatından oluşmaktadır. Kurul karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden teşkil etmektedir. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Kurulun en üst yöneticisi olan başkan, Kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.

6362 sayılı Kanun'un 126'ncı maddesine göre Kurulun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış 12 hizmet biriminden oluşmaktadır. Organizasyon şemasına göre Kurul;

- Başkanlık makamına bağlı; Hukuk İşleri Dairesi, Başkanlık Özel Kalemi, Araştırma Dairesi, Kurul Özel Bürosu,

- Başkan yardımcılara bağlı; Denetleme Dairesi, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Piyasa Gözetim ve Denetim Dairesi, , Muhasebe Standartları Dairesi, Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi, Hukuk İşleri Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi, Kurumsal İletişim Dairesi, Strateji Geliştirme Dairesi'nden oluşmaktadır.

Meslek personeli Kurul başkan yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, sermaye piyasası başuzman, uzman ve uzman yardımcısı, başuzman hukukçu, uzman hukukçu ve uzman hukukçu yardımcısı ile bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı ve uzman

yardımcılarından oluşmaktadır. 15.01.2012 tarihi itibarıyla Kuruma ait kadro ve pozisyonlarda istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları hakkında mülga 2499 sayılı Kanun'un hükümleri uygulanmakta iken, söz konusu tarihten sonra istihdam edilen Kurul personeline 375 sayılı KHK'nın ek 11'inci maddesi uyarınca belirlenmiş emsali personele mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenmektedir.

Kurula tahsis edilmiş 920 adet kadronun 500 adedinin dolu olduğu, 420 adet kadronun ise halen boş tutulduğu anlaşılmaktadır. Dolu olan kadrolardan 376 adedinde 2499 sayılı Kanun'a göre istihdam edilen ve özlük hakları bu Kanun'a göre belirlenen personel görev yaparken, geriye kalan 131 adet kadroda bulunan personel 6362 sayılı Kanun'a göre ve 375 sayılı KHK ile düzenlenen ücret rejimine tabi olarak istihdam edilmektedir. Diğer taraftan, Kurulda 136 adet sürekli işçi kadrosunda personel istihdam edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Kurul; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne ve 5018 Sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren 7, 8, 42, 49, 50, 51, 52, 76 ve 78'inci maddelerine tabidir. 5018 sayılı Kanun'un merkezi yönetim bütçesine ilişkin maddelerine tabi olan Kurulun bütçesi, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır.

6362 sayılı Kanun'un 130'uncu maddesine göre; Kurul'un gelirlerinin giderlerini karşılaması esas olup, gelirlerinin giderlerini karşılamaması durumunda açık, genel bütçeden yapılacak Hazine yardımlarından karşılanabilmektedir. Aynı maddeye göre;

-İhraççılar veya halka arz edenler, satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının varsa nominal değerinden aşağı olmamak üzere ihraç değerinin binde üçü tutarında ücreti,

-Yatırım fonlarının ve değişken sermayeli yatırım ortaklıklarının üçer aylık dönemlerin son iş gününde, net varlık değerlerinin yüz binde beşi tutarındaki ücreti,

Kurul bütçesine gelir kaydedilmek üzere Kurul hesabına yatırmak zorundadır. Ayrıca 2015 yılı gelirlerinden başlamak üzere, Kurul tarafından düzenlenen ve denetlenen borsaların ve diğer teşkilatlanmış piyasaların, merkezî takas kurumlarının, merkezî saklama kurumlarının ve MKK'nın faiz gelirleri hariç tüm gelirleri üzerinden, Kurula 2014 yılı

gelirleri üzerinden kaydedilmiş olan gelir tutarlarının her yıl, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından Türkiye geneli için hesaplanan Tüketici Fiyat Endeksi ve Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksinin, Aralık ayından bir önceki yılın Aralık ayına göre değişim oranlarının aritmetik ortalaması oranında artırılması suretiyle bulunacak tutarları Kurul bütçesine Kurul tarafından gelir olarak kaydedilmektedir.

Kurul, 6362 sayılı Kanun çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanmaktadır.

Kurulun 2019 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablolar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Ödenek Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Gerçekleşme (TL)
01	Personel Giderleri	91.855.000,00	94.669.016,00
02	SGK Devlet Primi Giderleri	9.665.000,00	8.810.606,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.330.000,00	19.248.688,74
05	Cari Transferler	155.850.000,00	154.373.848,68
06	Sermaye Giderleri	2.400.000,00	564.820,30
	Toplam	285.100.000,00	277.666.979,72

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan Kurul bütçesi 285.100.000,00 TL'dir. Yılsonunda bu ödeneğin 277.666.979,72 TL'si harcanmış olup, gerçekleşme oranı %97 olmuştur.

Tablo 2: Bütçe Gelirleri Gerçekleşme Tablosu

Kod	Gelir Kalemleri	Tahmini Gelir Bütçesi (TL)	Bütçe Gerçekleşmesi (TL)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	209.400.000,00	240.288.775,89
05	Diğer Gelirler	75.200.000,00	118.794.580,73
	Toplam	284.600.000,00	359.083.356,62

2019 yılı gerçekleşmesi 359.083.356,62 TL olan toplam bütçe gelirlinin en önemli tutarını, 239.625.782,49 TL'lik tutarla Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri içinde bulunan

Sermaye Piyasası Araçları Kayıt Ücretleri oluşturmaktadır. Bütçe gerçekleşmesi 118.794.580,73 TL olan Diğer Gelirler'in 79.875.953,13 TL'si Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Ait Diğer Paylardır. Kurul 2019 yılı içinde bütçede öngörülenden %25 daha fazla gelir elde etmiştir.

2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan gider ve gelir hesaplarının incelenmesi sonucunda da; Kurulca yapılan 282.103.192,20 TL'lik giderin % 55'inin cari transferlerden, % 34'ünün personel giderlerinden oluştuğu; Kurul tarafından elde edilen 357.109.762,33 TL'lik gelirin ise % 67'sinin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, % 33'ünün de diğer gelirlerden oluştuğu görülmüştür.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurul 6362 sayılı Kanun ile verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olup, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır. Bu nedenle muhasebe kayıt ve işlemlerini Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 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,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

SPK'nın da içinde bulunduğu düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre bu Kanun'un iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi tutulmamakla birlikte, aynı Kanun'un iç kontrol sistemiyle bağlantılı "Mali saydamlık" ve "Hesap verme sorumluluğu" maddelerine, bütçelerini stratejik plan ve performans programına göre hazırlama zorunluluğu ve Sayıştay raporları esas alınarak yönetimin hesap verme sorumluluğunun TBMM'de görüşülmesi hükümlerine tabi tutulmuşlardır.

İç kontrol sistemiyle ilgili olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların tümünü kapsayan ve uygulama birliği sağlayan başka yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, bu kurumların kendi mevzuatlarında münferit düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 130'uncu maddesinin 6'ncı fıkrasında yer alan Kurulun iç denetim usul ve esaslarının çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğine ilişkin hüküm dışında, iç kontrol sistemine ilişkin başka bir düzenleme bulunmamaktadır. İç denetime ilişkin yönetmelikte iç denetimin hangi esaslara göre yapılacağı Kanunda belirtilmediği için mevcut düzenlemenin de uluslararası standartlara ve 5018 sayılı Kanunla kurulan iç denetim sistemine yeteri kadar uygun olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin son fıkrasında, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini stratejik plan ve performans hedeflerine göre hazırlayacakları hükmüne bağlanmıştır. Bu hükmüne istinaden 30.10.2009 tarihinde Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle, Kurumun stratejik plan ve performans programını hazırlama, iş tanımları, iş ve işlem akışları ile verimliliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılması gibi görevleri yerine getirmek üzere Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. 2009 yılında yapılan düzenlemelere rağmen Kurumun iş tanımları, iş ve işlem akışları ile ilgili çalışmalara 2018/3 sayılı Başkanlık genelgesi ile başlanılmış olup, daire başkanlıkları tarafından hazırlanan iş akış şemaları EBYS üzerinden entegre edilmek üzere Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na gönderilmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi olmamaları ve SPK'nın kendi mevzuatında yeterli düzenleme bulunmaması nedeniyle, Kurumda mevcut mali sisteme uyumlu bir iç kontrol sisteminin kurulamadığı görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sermaye Piyasası Kurulu 2019 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Faiz Gelirlerinin Yılı Mali Tablosunda Yer Almaması

SPK tarafından açılan ve vadesi ertesi yılda biten vadeli mevduat hesabına ait faiz gelirleri tahakkuk kaydının ay sonlarında yapılmadığı, vade sonunda da yanlış kayıt yapıldığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 181 ve 281 Gelir tahakkukları hesaplarının işleyişini düzenleyen 121 ve 201'inci maddelerinin hükümleri çerçevesinde, 2018 yılında açılan ve vadesi 2019 yılında biten mevduat hesaplarının takip eden ay sonlarında ilgili aya tekabül eden faiz gelirlerinin 281 Gelir tahakkukları hesabı ile gelir hesabına, yıl sonunda ise dönem sonu işlemi olarak 281 Gelir tahakkukları hesabındaki tutarın 181 Gelir tahakkukları hesabına kaydedilmesi, takip eden mali yılda ise ilgili aya tekabül eden faiz gelirlerinin ay sonlarında yine 181 Gelir tahakkukları hesabına aylık olarak kaydedilmesiyle vade bitiminde 2019 yılına denk gelen net faiz tutarının 2019 yılı 600 Gelirler hesabında yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde ise, vadesi 2018 yılında başlayıp 2019 yılında biten mevduat hesapları faiz gelirlerine ilişkin olarak, 2018 yılı ay sonlarında ve yıl sonunda 181/281 Gelir tahakkukları hesabı kullanılarak tahakkuk ettirilmesi gereken faiz gelirleri kaydının yapılmadığı, 2018 yılı sonunda ise 2019 yılına ait net faiz gelirlerinin 181 Gelir tahakkukları hesabı ile 600 Gelirler hesabına kaydedildiği, 2019 yılı vade bitiminde ise 2018 yılına ait net faiz tutarının 600 Gelirler hesabına kaydedildiği, 181 Gelir tahakkukları hesabının ayrıntılı şekilde yer verildiği üzere yanlış kullanılması sonucunda da 2019 mali yılı gelirler hesabına 3.122.939,42 TL fazla kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

09.08.2019 tarihinde Kurulun Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması kapsamına alınması nedeniyle bankalar nezdinde açılan tüm vadeli hesapların vade bitiminde kapatılarak Hazine ve Maliye Bakanlığı hesaplarına aktarılması sonucu Kurulun hesapları üzerindeki tek yetkilinin Hazine ve Maliye Bakanlığı olduğu, izleyen yıllarda mali kaynaklarını vadeli hesaplarda değerlendiremeyeceği için herhangi bir mevduat faizi gelirinden bahsedilemeyeceği belirtilmişse de, vadeli mevduat hesabına ait faiz gelirleri tahakkuk kaydının hatalı yapılması Kurulun 2019 yılı mali tablolarını etkilemektedir.

Bu itibarla, mevduat hesabına ilişkin faiz gelirlerinin ilgili oldukları mali yıl esas alınarak tahakkuk ettirilmemesi sonucunda 2019 yılı 600 Gelirler hesabında hataya sebebiyet verilmiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Genel Bütçeye Aktarılacak Gelir Fazlalığının Belirlenmesinde Objektif Kriterlerin Kullanılmaması

Genel Bütçeye üçer aylık dönemler itibarıyla yılda dört defa aktarılacak gelir fazlalığının belirlenmesinde objektif kriterler kullanılmadığı için Kurum hesaplarında gereğinden fazla para tutulduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kurumlardan alınacak hasılat payı" başlıklı 78'inci maddesine göre, düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalıklarının, her üç ayda bir izleyen ayın 15'ine kadar genel bütçeye aktarılması gerekmektedir. 2019 yılı sonu itibarıyla genel bütçeye aktarılmadığı için biriken gelir fazlalığının toplamı 262.544.679 TL'dir. Bununla birlikte, Finans Merkezinin yapımı için İller Bankası AŞ'ye verilmek üzere ilave teminat mektubu tutarı ile birlikte, SPK vadeli mevduat hesaplarının blokeli olan kısmı genel bütçeye aktarılamayacağından toplam 50.276.297 TL'nin gelir fazlalığının hesaplanmasına dahil edilmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla, genel bütçeye aktarılması gereken maksimum gelir fazlalığı 212.268.382 TL (262.544.679 TL – 50.276.297 TL) olmaktadır. Her ne kadar Sermaye Piyasası Kurulunca 2019 yılı içerisinde gelir fazlalığı olarak toplam 149.800.000 TL'nin genel bütçeye aktarıldığı görülmüş ise de, 2019 yılı içinde aktarılan bu tutar haricinde genel bütçeye aktarılması gereken maksimum gelir fazlalığı olan 212.268.382 TL'den makul düzeydeki bir miktarın kurum hesaplarında tutularak kalan gelir fazlalığının da aktarılması gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından SPK'ya gönderilen 24.04.2006 tarihli yazıda, gelirlerin dönemsel olarak düzenli gerçekleşmeyip bazı aylarda çok yüksek bazı aylarda ise çok düşük olabileceği, aynı zamanda yapılacak harcamaların da aylara göre farklılık gösterebileceği göz önünde bulundurularak olası dalgalanmalara göre finansman sıkıntısına düşmeyecek şekilde gelir fazlalıklarını aktarmaları gerektiği ifade edilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda ise gelirlerin dönemsel ve yıllar itibarıyla düzenli olarak gerçekleştiği, yapılan harcamaların da aylara göre çok fazla farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla yıllık gelir ve giderlerinde bir istikrar olması nedeniyle Kurumun hesaplarında gereğinden fazla nakit tutulmasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Ayrıca 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 130 uncu maddesinin ikinci fıkrasında Kurul'un gelirlerinin giderlerini karşılamaması durumunda

açığın, genel bütçeden yapılacak Hazine yardımlarından karşılanacağı belirtildiğinden, ihtiyaç duyulması halinde giderlerin bütçeden yapılacak aktarmalarla karşılanması her zaman mümkündür.

Bununla birlikte, Kurum genel bütçeye aktarılacak tutarın belirlenmesinde, 2019 yılı için kendi bütçesine ekli (E) cetvelinde yer alan, Kurul'un gelir fazlasını hizmet binası alımı, yapımı veya donanımında kullanmaya yetkili olduğu hükmünü gerekçe göstererek, gelir fazlasının gereğinden fazlasını elinde tuttuğu anlaşılmıştır. TOKİ Başkanlığı ile SPK arasında yapılan 20.11.2013 tarihli Protokole göre, TOKİ tarafından devri yapılan arsa üzerine bedelsiz olarak arsa karşılığı ticari tesisler ile birlikte SPK hizmet binasının inşa edilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak, Finans Merkezi inşaat işinde 2019 yılı sonu itibarıyla kayda değer ilerleme sağlanamamış olup, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından protokol tasfiye edilmiştir. Bu defa yılı sonunda yapılan yeni Protokol ile SPK'nın söz konusu arsası Türkiye Varlık Fonuna devrilmiş, hizmet binası kapsamında yapılacak giderlerin finansmanı da Türkiye Varlık Fonu tarafından üstlenilmiştir. İller Bankası A.Ş.'nin 28.04.2020 tarihli yazısında İstanbul Uluslararası Finans Merkezi işinin 2021 yılı sonu itibarıyla tamamlanmasının planlandığı ifade edilmekte ise de, gerçekleşme düzeyi başlangıç seviyesinde iken hizmet binasının donanımı ve tefrişi için yakın bir zamanda harcama yapılması söz konusu olamayacağından, Kurumun gereğinden fazla gelir fazlasını bütçesinde tutmasına ihtiyaç bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Kurum gelir ve giderlerinde yıllar ve dönemler itibarıyla fazla farklılık görülmemekle birlikte olası dalgalanmalara göre finansman sıkıntısına düşmeyecek şekilde, genel bütçeye aktarılması gereken maksimum gelir fazlalığı olan 212.268.382 TL'den makul düzeydeki bir miktarın kurum hesaplarında tutularak kalan gelir fazlalığının genel bütçeye aktarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Sermaye Piyasası Kanunu Uyarınca 30.12.2013 Tarihine Kadar Yürürlüğe Konulması Gereken Yönetmeliklerin Çıkarılmaması

30.12.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun geçici 1'inci maddesi uyarınca 1 yıl içinde yürürlüğe konulması gereken personel yönetmeliği ile teşkilat, görev ve çalışma esasları hakkındaki yönetmeliğin hali hazırda çıkarılmadığı görülmüştür.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 2499 sayılı

mülga Sermaye Piyasası Kanunu'na dayanarak çıkarılan Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği ve Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmelikleri yürürlükten kaldırılmıştır. 6362 sayılı Kanun'un 126 ve 127'nci maddelerinde, Kurulun hizmet birimleri ve bunların faaliyet alanları, görev ve yetkileri ile Kurul personelinin çalışma usul ve esaslarının yeni Kanuna uygun olarak çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği, aynı Kanun'un "Düzenleyici işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde de, Kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemelerin, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren bir yıl içinde yürürlüğe konulacağı ve bu Kanuna göre yürürlüğe konulacak düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar, mevcut düzenlemelerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği belirtilmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre, Kanun'un uygulanmasına ilişkin düzenlemelerin 30.12.2013 tarihine kadar yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde ise, 15.01.2012 tarihinden önce göreve başlayan personel için uygulanan düzenlemelerin Personel Yönetmeliği'nde olması, anılan Yönetmeliği bütünüyle değiştirmek yerine kısmi düzenlemelerle güncelleme yapılmasının önünde engel bulunmaması şeklindeki bir gerekçeyle 6362 sayılı Kanun, personelin mali ve sosyal haklarını düzenleyen 375 sayılı KHK ve diğer mevzuat hükümlerine göre hazırlanması gereken personel yönetmeliğinin; mevcut birimlerin birleştirilmesi, kaldırılması ve yeni birimlerin oluşturulması şeklinde esaslı bir değişim yapılmasına ilişkin devam eden çalışmalar gerekçesiyle de teşkilat, görev ve çalışma esaslarını düzenleyen yönetmeliğin yürürlüğe konulmadığı anlaşılmıştır.

6362 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinde yer alan mevcut düzenlemelerin bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin uygulamaya devam olunacağı şeklindeki hükmü, maddenin ilk cümlesinde de belirtildiği üzere bir yıllık zaman sürecinde uygulamaya devam olunacağını ifade etmektedir. Mevzuat bir yıllık zaman içinde ilgili düzenlemelerin yürürlüğe konulmasını gerektiğini belirtmekte olup söz konusu hüküm emredici niteliktedir. Kanun koyucu anılan Kanun'a aykırı olmayan hükümlerin bir yıllık bir süreçten sonra da uygulanacağını öngörmüş olsaydı, ilgili maddede "Yeni yönetmelik çıkarılıncaya kadar eski yönetmelik hükümleri uygulanır" şeklinde bir ifade eklenerek idareye seçim serbestisi tanıyabilirdi. Kanun koyucu bir yıllık süre zarfında ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe konulması gerektiğine dair emredici bir ifade kullanarak, ilgili düzenlemelerin yürürlüğe konulmasındaki gecikmenin önüne geçmek istemiştir. Dolayısıyla Kanun'un emrettiği süre içinde bu yönetmeliklerin çıkarılması hukuki bir zorunluluktur.

Bu itibarla, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da bulgu konusu yapılan hususa ilişkin olarak, 6362 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda hazırlanması gereken personel yönetmeliği ile teşkilat, görev ve çalışma esasları yönetmeliği'nin ivedilikle hazırlanarak yürürlüğe konulması 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

<http://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
6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu Uyarınca Çıkarılması Gereken Yönetmeliklerin Çıkarılmaması ve Eski Yönetmeliklerin Uygulanmasına Devam Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından bahsi geçen Yönetmeliklerin bütünüyle değiştirilmesinin zorunlu olmadığı, bazı hükümler korunarak mevcut Yönetmeliklerin güncellenebileceği değerlendirildiğinden bir gelişme sağlanamamıştır.
Kurumun İş Tanımları, İş ve İşlem Akış Şemaları ile Verimliliğinin Artırılmasına Yönelik Çalışmaların Yapılmamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konuya ilişkin olarak 2018/3 sayılı Başkanlık Genelgesi yayımlanarak kısmi

			gelişme sağlanmıştır.
--	--	--	-----------------------