T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BANKALARARASI KART MERKEZİ ANONİM ŞİRKETİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025

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 8

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9

6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13

7. DENETİM BULGULARI 14

8. EKLER 24

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesi ve Harcamalar Tablosu 6

Tablo 2: Yıllar İtibarıyla Gelir Tablosu 7

Tablo 3: Kamu İhale Kanunu'nun 3/g Maddesi Kapsamında Yapılan Mal Alımları 15

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BKM	Bankalararası Kart Merkezi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları
VUK	Vergi Usul Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İstisna Kapsamında Değerlendirilemeyen Mal Alımlarının Bulunması

2. İhale Yapılmadan Binek Araç Satın Alınması

3. Yapım İşlerinin Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bankalararası Kart Merkezi (BKM) anonim şirket statüsünde olup 1990 yılında, 13 kamu ve özel Türk bankasının ortaklığıyla kurulmuştur. 2020 yılı itibarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) ana hissedar olduğu BKM'nin toplam sermayesi 177.492.990 TL'dir. TCMB ile birlikte, Şirketin 11 ortağı olup bu ortaklar; Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi (AŞ), Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası AŞ, Türkiye Garanti Bankası AŞ, Akbank AŞ, Türkiye İş Bankası AŞ, Yapı ve Kredi Bankası AŞ, Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı, Qnb Finansbank AŞ, Ing Bank AŞ ve Türk Ekonomi Bankası AŞ'dir.

Şirket öncelikli olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK) ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'na, "ödeme sistemleri işleticiliği" görevini üstlenmesi ve faaliyet alanı itibarıyla da 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun, 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve bu kanunlara ilişkin ikincil düzenlemeler ile TCMB ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) düzenleyici kararlarına tabi olarak faaliyet göstermektedir.

TCMB'nin 12.06.2015 tarihli ve 10159/19758 sayılı Kararı ile Şirketin, banka ve kredi kartı işlemlerinin bankalar arasındaki takas ve mutabakatını sağlayan yurtiçi takas ve hesaplaşma ödeme sistemini işletmesi faaliyetine izin verilmiştir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun 31.03.2016 tarihli ve 6821 sayılı Kararı ile Şirketin banka kartı ve kredi kartı sistemi kurma ve bu sisteme göre kart çıkarma ve üye işyeri anlaşması yapma yetkisi verme ile sınırlı olmak üzere, kartlı sistem kurma konusunda faaliyet göstermesi uygun görülmüştür.

BKM 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendi ile Kamu İhale Genel Tebliği doğrultusunda ana faaliyet ve üretim konusuna yönelik belli bir tutara kadar olan mal ve hizmet alımlarında istisna kapsamında tutulmuştur. Şirket yapım işleri açısından Kamu İhale Kanunu'na tabidir.

Şirketin iç düzenlemeleri; BKM Esas Sözleşmesi, BKM Çalışanı Yönetmeliği, BKM

Çalışanı Görev ve Sorumlulukları Standardı, BKM Üyelik Yönetmeliği, BKM Bütçe, Raporlama ve Hesap Ayrıştırma Yönetmeliği, BKM İç Sistemler Yönetmeliği, BKM Satınalma Yönetmeliği, BKM Performans Yönetim Sistemi Yönetmeliği, Risk Yönetimi ve İç Kontrol Yönetmeliği ve çeşitli alanlarda belirlenen politikalar, usul ve esaslardan oluşmaktadır.

Şirketin 29.03.2023 tarihinde tescil edilen revize esas sözleşmesinin Amaç ve Konu başlıklı 3'üncü maddesinde amaçlar ve faaliyet konuları aşağıdaki gibi belirlenmiştir;

Amaçlar

1. Ödeme hizmetlerinin bütün ekonomik birimleri kapsayacak şekilde, kesintisiz, etkin, güvenli ve verimli bir şekilde sağlanmasını garanti altına alacak sistem, platform ve alt yapılar oluşturmak, bunları işletmek ve geliştirmek,
2. Ödeme yöntemleri konusunda küresel bir referans noktası olabilecek rekabetçi bir ekosistem yaratılmasına katkı sağlamak ve iyileştirme alanlarını belirlemek için gerekli analiz çalışmalarını tüm paydaşların katılımıyla yapmak,
3. Yenilikçi yöntemler başta olmak üzere finansal kapsayıcılığın arttırılmasına yönelik her türlü çalışmaya katkı sağlamak, elektronik veya kartlı ödeme yöntemlerinin erişilebilirliğini ve kullanılabilirliğini artıracak çalışmalar yürütmek,
4. Elektronik ödemelerin kesintisiz bir şekilde sürdürülmesini sağlayacak önlemlere ilişkin olarak paydaşları yönlendirmek,
5. Nakit kullanımının azaltılması hedefi ile uyumlu olarak yenilikçi, güvenli ve etkin ödeme hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına ilişkin araştırma, geliştirme, uygulama çalışmaları yürütmek, ihtiyaç duyulan standartların oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmak,
6. Finans sektörü, reel sektör ve kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler esnasında yararlanabilecekleri sistem, platform ve altyapılar oluşturarak bunların etkin ve verimli bir şekilde işletilmesini sağlamak.

Faaliyet Konuları

1. Ödeme sistemleri ile ödemeler alanı ile ilgili platform ve altyapıları kurmak, geliştirmek ve işletmek,

2. Takas ve mutabakat işlemleri ile bu işlemlerin gerektirdiği teminat ve garanti mekanizmalarına ilişkin faaliyetleri yürütmek,

3. Takas hizmetinden yararlanan kuruluşlar arasında uygulanacak takas komisyonu oranının belirlenmesine yönelik çalışmaları yaparak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın onayına sunmak,

4. Kartlı sistem kurmak ve kart tabanlı ödemelerin etkinliğini ve verimliliğini artıracak her türlü faaliyeti yürütmek,

5. Elektronik ödeme yöntemlerine ilişkin uygulanacak prosedürleri geliştirmek, standardizasyonu sağlamaya yönelik kararlar almak, bunları yayınlamak ve uygulamayı takip etmek,

6. Elektronik ödemelere yönelik olarak sektörden veri toplamak, toplanan verileri analiz etmek ve toplanan verileri ilgili kurum ve kuruluşlar ile paylaşmak,

7. Ödemelerle ilgili tüm kanallarda güvenliği destekleyici yöntemlerin tespitine ve uygulanmasına destek olmak,

8. Finansal okuryazarlığının yaygınlaştırılması ve toplumsal farkındalığın artırılması da dahil olmak üzere ödemeler alanına yönelik çalışmalar yürütmek, eğitim hizmetleri düzenlemek, yayın yapmak,

9. Elektronik ödeme yöntemlerinin kullanımını yaygınlaştıran ve teşvik eden çalışmalar yapmak,

10. Nakit kullanımının azaltılması hedefleri ile uyumlu olarak yenilikçi ödeme yöntemlerinin yaygınlaştırılmasına ilişkin reklam, tanıtım, iletişim faaliyetlerinde bulunmak,

11. Ödemeler alanına ilişkin olarak kuruluş ve komisyonlar ile ilişkiler kurmak, amaç ve konularıyla ilgili temsil faaliyetlerinde bulunmak,

12. Finansal kuruluşlar ve diğer paydaşlar arasında birlikte çalışabilmeyi sağlayacak uygulama pratikleri, kurallar, kılavuzlar ve standartlar geliştirmek, uygulamaya geçirmek ve izlenmesi süreçlerine katkıda bulunmak,

13. Yenilikçi finansal teknolojilerin ödemeler alanında uygulanabilmesi konusunda araştırma ve geliştirme çalışmaları yürütmek, finansal teknolojiler ekosistemini desteklemek üzere çalışmalarda bulunmak,

14. Ödemeler alanında paydaşlar arasında yönetişimi, eşgüdümü ve dayanışmayı temin edecek faaliyetler yürütmek, yetkili kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği içerisinde çalışmalar yürütmek, amaç ve konularıyla ilgili temsil faaliyetlerinde bulunmak,

15. Elektronik ödemeler konusunda ödeme hizmeti sağlayıcıları arasındaki anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmaya yönelik çalışmalar yapmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

BKM'nin teşkilat yapısının en üstünde Yönetim Kurulu bulunmakta olup, kurul 7 üyeden oluşmaktadır. Yönetim kurulu altında genel müdürlük, beş adet genel müdür yardımcılığı ve bunlara bağlı direktörlükler yer almaktadır. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı atamalarında BDDK onayı gerekmektedir.

Şirket 11 ortaklı bir yapıya sahip olup en büyük pay %51 ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına aittir.

TROY Ödeme Yöntemi AŞ, BKM'nin tek bağlı ortaklığıdır. TROY Ödeme Yöntemi AŞ 24.06.2021 tarihinde BKM'nin %100 sahipliği ile kurulmuştur. Ödenmiş sermayesi toplam 250.000,00 TL olmakla birlikte enflasyon düzeltmesi uygulaması ile mali tablolara taşınan değeri 701.179,00 TL olarak güncellenmiştir.

BKM'de 28.12.2022 tarihli ve 2022/25 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 200 olan norm kadro sayısı 250'ye çıkartılmış olup, 31.12.2024 itibarıyla Şirkette farklı unvan gruplarında, 222 kişi İstanbul merkez ofisi ve 4 kişi İzmir İş Sürekliliği Yedekleme Merkezinde olmak üzere, toplam 226 kişi çalışmaktadır. Tüm personel sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir.

BKM çalışanının hak ve yükümlülüklerini mevzuat hükümleri ve Şirketin kabul olunan politikaları doğrultusunda belirlemek, işe alma, çalışanın hakları ve sorumlulukları, görev ve eğitim amaçlı yolculuklarla ilgili konularda uygulanacak genel esasları, yetki, sorumluluk ve limitleri açıklamak amacıyla 27.12.2024 tarihinde BKM Çalışanı Yönetmeliği revize edilmiştir. Şirket personeline yapılan ödemelerde BKM Çalışanı Yönetmeliği, BKM Çalışanı Görev ve Sorumlulukları Prosedürü, BKM Ücretlendirme Politikası ve çalışanlarla yapılan iş

sözleşmeleri esas alınmaktadır.

BKM'de çalışanların görevler ayrılığı ilkesi esas alınarak görev ve yetki tanımlarını belirtmek ve sorumluluklarını tanımlamak amacıyla BKM Çalışanı Görev ve Sorumlulukları dokümanı oluşturulmuş olup, bu doküman tüm çalışanların erişimine açıktır. BKM'de işe başlayan çalışanlara görev tanımları tebliğ edilerek kabullerine dair imzaları alınmaktadır.

BKM çalışanlarının mesai içi ve dışında, üyeler, müşteriler, toplum, sosyal medya ve birbirleri ile ilişkilerinde uygulamaları beklenen kurumsal etik prensiplerini belirlemek amacıyla BKM Etik Politikası oluşturulmuş ve çalışanlara duyurulmuştur.

Çalışanların başarılarının ve performanslarının tanımlanması, izlenmesi ve ödüllendirilmesi amacıyla 27.12.2024 tarihinde Performans Yönetim Sistemi Yönetmeliği revize edilmiştir. Yapılan performans değerlendirme sonuçları prim sisteminde etkin olarak kullanılmaktadır.

Çalışanların, iç düzenlemelere ve/veya mevzuata aykırı davranmaları durumunda uygulanacak yaptırımları belirlemek amacıyla Disiplin Prosedürü, işe alım ve işten çıkarılma süreciyle ilgili sorumlulukların, uygulama ve esaslarının belirlenmesi amacıyla da Çalışanın İşe Alımı ve İşten Çıkarılması Prosedürü oluşturulmuştur. Söz konusu dokümanlar BKM çalışanlarına duyurulmuştur.

Çalışanların eğitimlerine yönelik planların hazırlanması, pozisyon bazında standart mesleki eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve Şirketin tabi olduğu mevzuat hakkında gerekli eğitimlerin verilmesi amacıyla BKM Çalışanı Eğitim Prosedürü oluşturulmuştur. Yıllık olarak hazırlanan eğitim bütçesi doğrultusunda eğitim planlaması yapılmaktadır.

Birim gereklilikleri göz önüne alınarak esnek ve uzaktan çalışma seçenekleri bulunmaktadır.

Şirkette yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. BKM'yi temsil etmeye yetkili olan kişiler, temsil yetkileri ve sınırları imza sirkülerinde belirlenmiştir.

1.3. Mali Yapı

BKM yıllık bütçe çalışmaları, her yıl kasım ayında başlamaktadır. Her birim ilgili yıla ilişkin gelir tahminleri ile gider ve yatırım ihtiyaçlarını belirler ve bütçe kalemleri ilgili genel müdür yardımcısı onayına sunulur. Mali işler birimi, iş birimlerinden gelen onaylı bütçe

kalemlerini konsolide ederek yıllık bütçe sunumunu oluşturur ve genel müdür onayı alınır. Konsolide edilen rakamlar aralık ayında Yönetim Kuruluna sunularak onaylanır ve bütçe süreci tamamlanır.

Bütçe çalışmaları sonucunda hazırlanan yıllık bütçe, ilk altı aylık gerçekleşen sonuçlara ve gelecek altı aylık beklentilere göre revize edilerek temmuz ayında yine Yönetim Kurulu onayına sunulur.

2024 yılı bütçesi ve 2024 yılı revize bütçesi sırasıyla 27.12.2023 tarihli ve 17 sayılı ve 02.08.2024 tarihli ve 17 sayılı yönetim kurulu kararları ile kabul edilerek uygulamaya konulmuştur.

Aşağıda, 2023 yılı ile karşılaştırmalı gider bütçesi ve harcamalar tablosu yer almaktadır.

Tablo 1: Gider Bütçesi ve Harcamalar Tablosu

Eko.Sınıf.	2024				2023		
	Başlangıç Ödeneği (Bütçe) (*)	**Toplam Ödenek (Revize Bütçe) (*)**	**Harcama (Ocak-Aralık)**	**Ödenek Kullanım (Harcama /Revize Bütçe)**	**Başlangıç Ödeneği (Bütçe)**	**Toplam Ödenek (Revize Bütçe)**	**Harcama (Ocak-Aralık)**
Personel Giderleri	535.923.264	497.486.536	556.707.814	112%	267.806.861	310.110.583	284.119.365
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.908.900	40.931.884	36.709.804	90%	27.165.044	26.471.856	24.948.774
Mal ve Hizmet Alım Giderleri (Amortisman Hariç - Yatırım Dahil)	10.612.193.161	10.473.832.708	9.641.411.212	92%	5.542.981.432	5.498.376.187	5.327.423.045
Faiz Giderleri					7.313.175	7.188.457	8.091.838
TOPLAM	**11.197.025.325**	**11.012.251.128**	**10.234.828.830**	**93%**	**5.845.266.512**	**5.842.147.083**	**5.644.583.022**

(*) TMS/TFRS etkileri arındırılmıştır.

Şirketin bütçe giderlerinin önemli bir kısmını, mal ve hizmet alım giderleri ve personel giderleri oluşturmaktadır. Personel giderleri için 2024 yılı revize bütçesine 497.486.536,00 TL ödenek konulmuş ve 2024 yıl sonu itibarıyla bu ödeneğin üzerine çıkılarak 556.707.814,00 TL kullanım gerçekleştirilmiştir. Buradaki aşımın nedeni, Yönetim Kurulu onayıyla revize edilen performans prim katsayısının ücretlere yansımasıdır.

Şirket 2024 yılı için bütçelenen toplam 11.012.251.128,00 TL ödeneğin 10.234.828.830,00 TL'sini kullanmıştır. 2024 yılında harcamaların toplam ödeneğe oranı %93 olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıda, 2023 yılı ile kıyaslamalı özet gelir tablosu yer almaktadır.

Tablo 2: Yıllar İtibarıyla Gelir Tablosu

GELİR TABLOSU			
	Önceki Dönem (2023) (*)	**Cari Dönem (2024)**	**Artış Oranı (%)**
A-Brüt Satışlar	6.799.764.043	11.769.883.375	73%
B-Satış İndirimleri (-)	(4.788.899.287)	(8.615.987.984)	80%
C-Net Satışlar	**2.010.864.756**	**3.153.895.391**	**57%**
D-Satışların Maliyeti (-)	(479.417.658)	(986.047.420)	106%
Brüt Satış Kârı Ve Zararı	**1.531.447.098**	**2.167.847.971**	**42%**
E-Faaliyet Giderleri	(258.045.801)	(743.236.461)	188%
Faaliyet Kârı Veya Zararı	**1.273.401.297**	**1.424.611.510**	**12%**
F-Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar	855.401.676	1.515.585.304	77%
G-Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-) (**)	(15.908.627)	(565.442.203)	3454%
H- Finansman Giderleri (-)	(178.406)	(457)	-100%
Olağan Kâr Veya Zarar	**2.112.715.940**	**2.374.754.153**	**12%**
I- Olağandışı Gelir ve Kârlar	137.544	7.748.876	5534%
J- Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	(2.002.763)	(3.243.458)	62%
Dönem Kârı Veya Zararı	**2.110.850.722**	**2.379.259.571**	**13%**
K- Dönem Kârı Vergi Ve Diğ. Yas. Yük. Karşılıkları (-)	(526.541.206)	(559.800.768)	6%
Dönem Net Kârı Veya Zararı	**1.584.309.516**	**1.819.458.804**	**15%**

(*) 2023 yılı rakamları VUK rakamları dikkate alınarak revize edilmiştir.

(**) 514.411.892 TL enflasyon düzeltmesi zararı yansıtılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Şirket muhasebe kayıtlarını Vergi Usul Kanuna göre ve Türkiye Muhasebe Standartları (TMS) ve Türkiye Finansal Raporlama Standartları'na (TFRS) göre olmak üzere iki ayrı defterde izlemektedir. Şirket bütçesi enflasyon muhasebesi etkileri hariç olmak üzere TMS/TFRS'ye göre hazırlanmaktadır.

Şirket, VUK kayıtlarını esas alarak üçer aylık dönemler itibarıyla geçici vergi beyannamesinin ekinde gelir tablosunu ve kurumlar vergisi beyannamesinin ekinde yıllık bilanço ve gelir tablosunu Hazine ve Maliye Bakanlığına sunmaktadır.

Diğer yandan Bankaların Muhasebe Uygulamalarına ve Belgelerin Saklanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ara dönemler itibarıyla TMS/TFRS'ye uygun finansal kayıtları esas alınarak bağımsız denetim raporları hazırlanmakta ve BDDK'ya iletilmektedir. Yılsonu bağımsız denetim raporu aynı zamanda ana hissedar

sıfatına haiz olan Merkez Bankasına da gönderilmektedir. Bununla birlikte Şirket her altı ayda bir likidite durumunu yansıtan rasyo analizini de TCMB'ye sunmaktadır.

Şirket, temel ekonomik ve mali göstergelerine ilişkin özet raporu gerçekleştirilen Yönetim Kurulu toplantılarında, Yönetim Kurulu bilgisine sunmaktadır.

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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Gelir tablosu,

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bankalararası Kart Merkezi AŞ özel hukuk kuralları doğrultusunda iş ve işlemlerini sürdüren bir şirkettir. Bu itibarla kamu sektöründe yer alan kurul, kurum ve kuruluşların iç denetim ve iç kontrol alanlarında temel mevzuatı olan, başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi

ve Kontrol Kanunu olmak üzere Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine tabi değildir.

BKM'nin iç kontrol, iç denetim ve risk yönetim sistemlerine ve bunların işleyişine ilişkin usul ve esaslar, BKM Yönetim Kurulu tarafından onaylanan ve her biri 27.12.2023 tarihinde yayımlanan BKM İç Sistemler Yönetmeliği, BKM İç Denetim Yönetmeliği ve BKM Risk Yönetimi ve İç Kontrol Yönetmeliği'nde düzenlenmektedir. 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu kapsamında BDDK'dan alınan bilgi alışverişi faaliyet izni kapsamında Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik, 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkındaki Kanun kapsamında TCMB'den alınan ödeme sistemi işleticiliği faaliyet izni uyarınca, Kanun alt düzenlemelerinde referans verilen ve Ödemeler ve Piyasa Altyapıları Komitesi (Committee on Payments and Market Infrastructures) tarafından yayınlanan Finansal Piyasa Altyapılarına İlişkin Prensipler (Principles For Financial Market Infrastructures) de iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimi faaliyetlerine dayanak teşkil etmektedir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

BKM Faaliyet Raporları BDDK tarafından yayımlanan "Bankalarca Yıllık Faaliyet Raporunun Hazırlanmasına ve Yayımlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bu itibarla Kurumun 2024 yılı faaliyet raporu mart ayında tamamlanarak internet sitesinde yayımlanmıştır.

2024 yılı içerisinde, BKM bilgi sistemleri ve iş süreçlerine ilişkin denetim ve iç kontrol raporları hazırlanarak üst yönetime sunulmuştur.

Şirketin kontrol dönemi içerisinde yürüttüğü mali süreçlerinin; mevzuat, şirket faaliyet konuları ve iç düzenlemeler ile uyumunu kontrol amaçlı yayımlanan hem 2023 hem de 2024 yılı Mali Süreçler İç Kontrol Raporlarında genel gözden geçirme, değişim analizi, fatura ve fiş

bazında yapılan incelemelerde işlemlerin, mevzuat, muhasebe standartları, şirket faaliyet konuları ve iç düzenlemeler ile uyumlu olduğu görülmüştür. Mali Süreçler İç Kontrol Raporu Risk Yönetimi ve İç Kontrol Birimi tarafından üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanmaktadır.

Denetim/İç Kontrol faaliyetleri sonucunda tespit edilen riskleri içeren denetim/iç kontrol raporları yılda asgari dört kere toplanan İç Denetim ve Risk Komitesinde değerlendirilerek sonuçları hakkında Yönetim Kuruluna bilgi verilmektedir.

2024 yılı İç Denetim ve İç Kontrol Planları hazırlanmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

BKM tarafından belirlenen kurumsal risk yönetimi politikası aşağıdaki unsurları içermektedir.

1. Kurumun temel faaliyet hedeflerinin belirlenmesi.
2. Bu hedeflere ulaşılmasını engelleyecek risklerin tespit edilmesi.
3. Bu risklerin olası etkilerinin ve gerçekleşme olasılıklarının belirlenmesi.
4. Bu risklerin, Yönetim Kurulu tarafından belirlenen seviyelere düşürülmesi için gerekli risk yönetimi ve kontrollerinin uygulanması.
5. Maruz kalınan risklerin düzenli olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi.
6. Risklerin Kurum bünyesinde yönetimi için gerekli koordinasyon ve iletişim ağının oluşturulması.
7. Kart ve bilgi sistemleri teknolojisine yönelik ortaya çıkabilecek yeni risklerin proaktif olarak değerlendirilmesini ve olası risklerin azaltılmasına yönelik önerilerin oluşturulması.
8. BKM yöneticileri ve ilgili personelin risk yönetimi konusunda düzenli eğitimler alması,
9. Risklerin mevcut durumlarının ölçülmesi ve izlenmesi amacı ile önemli risk göstergelerinin belirlenmesi.
10. Bu göstergelerin etkinliğinin ve güncelliğinin sağlanması amacı ile düzenli gözden geçirmelerin düzenlenmesi.

11. Kartlı Ödeme Sistemine ilişkin temel risklerin ortaya koyulması ve bu risklere karşı alınacak önlemlerin belirlenmesi.

Kurumsal Risk Yönetim politikası, oluşturulan yazılı prosedürler, Risk Yönetimi ve İç Kontrol Birimi koordinasyonu ile iş birimleri tarafından gerçekleştirilen risk ölçüm/izleme/raporlama faaliyetleri, Yönetim Kurulu, üst düzey yöneticiler, İç Sistemler Direktörü ile İç Denetim ve Risk Komitesi arasındaki bilgi paylaşımı, risk yönetimi faaliyet sonuçlarının periyodik olarak değerlendirilmesi ve risk yönetimi faaliyetlerinin İç Denetim Birimi tarafından bağımsız olarak denetlenmesi ile desteklenmektedir.

Risk Yönetimi ve İç Kontrol Birimi, Kurumsal Risk Yönetim Politikasına uygun bir risk yönetimi çerçevesi tasarlayarak bu çerçevenin uygulanmasını sağlamaktadır. Risk yönetimi süreci kapsamında gerçekleştirilecek risk değerlendirme faaliyetlerine ilişkin temel adımları ve değerlendirme sırasında kullanılacak Risk Envanterlerinin oluşturulması ile ilgili detayları açıklamak amacıyla Kurumsal Risk Değerlendirme Prosedürü oluşturulmuştur. Risklerin etkileri ve gerçekleşme sıklıkları Kurumsal Risk Değerlendirme Prosedürü'nde yer alan Risk Etki Tablosu ve Risk Sıklığı Tablosu dikkate alınarak standart bir metodoloji doğrultusunda ilgili süreç sahipleri tarafından belirlenmektedir. Her bir risk için, hangi risk azaltıcı kontrollerin yürütülmekte olduğu risk envanteri üzerinde belirtilmektedir. Kalan risk seviyesine göre, risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik aksiyonlar belirlenmekte ve bu aksiyonların takibi yapılmaktadır.

Kurum iş süreçleri ve bilgi teknolojileri süreçlerindeki riskleri birlikte ele alan BKM Risk Envanteri ve Yurtiçi Takas Hesaplaşma Sistemi katılımcılarının kendilerinden ya da içinde bulunulan sistemden kaynaklı riskleri barındıran Yurtiçi Takas Hesaplaşma Sistemi Risk Envanteri, BKM Kurumsal Risk Envanterini oluşturmaktadır. Söz konusu envanterler asgari olarak yılda bir kez, genel olarak yılsonunda, gözden geçirilmekte veya yenilenmekte ve İç Denetim ve Risk Komitesi tarafından onaylanmakta ve yönetim kurulunun bilgisine sunulmaktadır. Ayrıca risk yönetimi faaliyetleri kapsamında, Yurtiçi Takas Hesaplaşma Sistemi Katılımcıları ve TROY Üyeleri risklerinin izlenmesine/değerlendirilmesine yönelik metotlar geliştirilmekte ve bu metotların periyodik olarak uygulanması sağlanmaktadır.

2024 yılı Kurumsal Risk Envanteri ile Yurtiçi Takas Hesaplaşma Risk Envanteri 27.12.2023 tarihli ve 2023/17 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

BKM Risk Envanteri onaylandıktan sonra iç denetim çalışmaları başlamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Kurum sahip olduğu ISO 27001 sertifikasyonu ile gizlilik, bütünlük ve erişilebilirlik gibi temel bilgi güvenliği prensiplerini dikkate alan ve tüm paydaşları içeren bütünleşik bir bilgi güvenliği yönetim sistemine sahiptir. ISO 27001 İç Denetim Raporu (bilgi güvenliği kontrolleri denetimi) sonucunda üç adet bulgu kaleme alınarak risk oluşturabileceği öngörülen hususlara dikkat çekilmiştir. Bu alanlarda şirket içi çalışmalar sürdürülmektedir.

Süreç denetimlerine ek olarak, Bilgi Alışverişleri Kuruluşları ile Risk Merkezinin Bilgi Sistemleri Yönetimine ve Denetimine İlişkin Tebliğ ile Bankaların Bilgi Sistemleri ve Elektronik Bankacılık Hizmetleri Hakkında Yönetmelik uyarınca hazırlanan Yönetim Beyanı çalışması kapsamında bilgi teknolojileri süreçleri kontrol çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

2024 yılı sonunda Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi Denetim Raporu hazırlanmıştır.

İzleme Standartları

Kurumda iç denetim ve iç kontrol yapılanmasında en üst sırada İç Denetim ve Risk Komitesi bulunmaktadır. Risk yönetimi faaliyetlerinin yeterliliği, etkinliği ve uyumluluğu nihai olarak Yönetim Kurulu sorumluluğunda olmakla beraber, risk yönetimi sisteminin oluşturulması, risklerin belirlenen seviyeler içerisinde olup olmadığının periyodik olarak ölçülmesi ve izlenmesi sorumluluğu yönetim kurulu tarafından İç Denetim ve Risk Komitesine atanmıştır. Bu komitenin almış olduğu kararlar ile mevzuat gereklilikleri İç Sistemler Direktörü tarafından yerine getirilmektedir. İç Sistemler Direktörü bu sorumluluğunu yerine getirirken İç Denetim Birimi ile Risk Yönetimi ve İç Kontrol Birimi olarak iki alt birimden destek almaktadır. 2024 yıl sonu itibarıyla iç denetim ve iç kontrol yapılanmasında toplam 5 personel görev almaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankalararası Kart Merkezi AŞ'nin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İstisna Kapsamında Değerlendirilemeyen Mal Alımlarının Bulunması

Şirket tarafından 2024 yılında gerçekleştirilen ve Tablo 3'te detayları yer alan mal alımlarının, Kamu İhale Kurulu kararına aykırı olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında değerlendirilip satın alım sürecinin yürütüldüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişilerin, (b) bendinde kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüslerinin, (c) bendinde sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşların, (d) bendinde (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde, 2'nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma

yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 95.508.971,00 Türk Lirasını (01.02.2024 - 01.02.2025) aşmayan mal veya hizmet alımları ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir denilerek sadece bu çerçevedeki alımlar Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Söz konusu hükümler esas alınarak, Şirket tarafından Kamu İhale Kurumu'na istisna talebinde bulunulmuş ve Kamu İhale Kurulu 17.06.2020 tarih ve 2020/DK.D-156 sayılı Kararı ile Bankalararası Kart Merkezi AŞ'nin 4734 sayılı Kanun'un ikinci maddesinin (d) bendinde sayılan kuruluşlardan olduğunu, "ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal ve hizmet alımları" ile sınırlı olmak üzere 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi doğrultusunda işlem yapabileceğini ifade etmiştir. Aynı Kararın Ek-1 ve Ek-2 listelerinde, söz konusu talep doğrultusunda istisna kapsamında değerlendirilebilecek ve değerlendirilemeyecek mal ve hizmetlerin neler olduğu tek tek sayılmıştır. Buna göre, Şirket faaliyet konusu iş kapsamında kullanılması ve doğrudan satış amaçlı olmaması kaydıyla donanım alımı, yazılım alımı, network ve güvenlik sistemleri ve altyapı alımları, data, ses ve uydu hattı alımı ve elektrik enerjisi alımlarını Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında temin edebilecektir.

Yapılan incelemelerde, Şirketin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik olduğu düşünülmeyen ve toplam tutarı 1.262.498,40 TL olan aşağıdaki tabloda detaylandırılan akıllı cep telefonlarını, Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında değerlendirip 4734 sayılı Kanun hükümlerinden istisna tutarak alım gerçekleştirdiği görülmüştür.

Tablo 3: Kamu İhale Kanunu'nun 3/g Maddesi Kapsamında Yapılan Mal Alımları

Talep No	Talep Konusu	Talep Eden Birim	Satın Alma Talep Tarihi	Fatura Tutarı (TL)
BD-76829	20 Adet Akıllı Cep Telefonu Alımı	BT Altyapı ve Operasyon (Direktörlük)	01.03.2024	736.104,00
BD-84535	14 Adet Akıllı Cep Telefonu Alımı	BT Altyapı ve Operasyon (Direktörlük)	02.09.2024	526.394,40
			TOPLAM	**1.262.498,40**

Hem Kanun'un ilgili maddesi hem de Kurulun Şirkete yönelik aldığı kararda görüleceği üzere, yapılan alımların Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında

değerlendirilebilmesi için alımların doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik olması gerekmektedir. Tabloda görüleceği üzere gerçekleştirilen alımlar akıllı cep telefonundan ibaret olup söz konusu mallar Şirketin ana faaliyeti ile doğrudan ilişkili olmayan, her şirket için genel anlamda ihtiyaç duyulan ürünlerdir. Dolayısıyla Şirket bu türdeki alımlarını 4734 sayılı Kanun'da öngörülmüş olan ihale usulleriyle almak durumundadır.

Şirket tarafından, hizmetlerin güvenli, kesintisiz, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının önem arz ettiği, şirketin TCMB'nin 6493 sayılı Kanun ile tanımladığı ödeme sistemi işleticiliği görevinde Sistemik Öneme Haiz Sistem İşleticisi sıfatıyla kesintisiz olarak hizmet vermesinin beklendiği, çalışanların ofisten ve/veya uzaktan çalışabilmeleri nedeniyle sunulan hizmetlerin kritikliği dikkate alındığında 7/24 ulaşılabilir olmalarının beklendiği ifade edilmiştir. Akıllı cep telefonları üzerinde BKM tarafından yönetilen Authtake, Boxer, Content, tunnel, zoom, intelligent hub, web ve catalog uygulamalarının kullanıldığı belirtilmiş, sistemlere bağlantı aşamasında uygulanan çok faktörlü kimlik doğrulaması ile söz konusu cep telefonlarının güvenli bir OTP cihazı niteliği taşıdığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Şirket, cevabına söz konusu cep telefonları alımlarının doğrudan temin sınırları içinde kalınarak temin edildiğini de eklemiştir.

Ancak İdarenin öne sürmüş olduğu "sistemlere güvenli erişim ve bilgi güvenliğinin sağlanması" gerekçesinin tüm kuruluş ve şirketlerin ortak hedefi olduğu, bu gerekçelere dayanılarak alımı yapılan cep telefonlarının herhangi bir kurumun ya da şirketin faaliyetlerini sürdürmek için ihtiyaç duyduğu genel kullanıma uygun mallar olduğu, Şirketin çok faktörlü kimlik doğrulaması ile sistemlere erişiminin söz konusu cep telefonlarının alım yönteminden bağımsız olduğu, dolayısıyla Kanun'da vurgulandığı üzere, Şirketin doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlar olmadığı sonucuna varılmıştır.

Kaldı ki, Şirket tarafından alınan ve bulgumuza konu olan cep telefonlarının hiçbirisi Şirket tarafından üretilen/geliştirilen ürünlerin doğrudan bir parçası ya da vazgeçilmez bir unsuru değildir. Alımı yapılan mallar Şirketin tüm faaliyetlerini sürdürürken yararlandığı genel kullanıma uygun ürünlerdir. Şirketin cevabında yer alan "alımların doğrudan temin sınırları içerisinde kalınarak yapıldığı" yönündeki açıklamanın ise bulgumuz ile bir bağlantısı bulunmamıştır. Bulgumuzun eleştiri konusu, mal alımlarının hatalı bir şekilde 4734 sayılı Kanun'un 3/g bendi kapsamında değerlendirilerek gerçekleştirilmesidir.

Sonuç itibarıyla, Şirketin alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendini sadece doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine

yönelik alımlarda uygulaması, bunun dışındaki ihtiyacı olan diğer mal alımlarını ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun ihale usulleriyle temin etmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İhale Yapılmadan Binek Araç Satın Alınması

Şirket tarafından toplam değeri 56.727.574,66 TL olan 28 adet binek otomobilin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında temel ihale yöntemleri kullanılmadan satın alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişilerin, (b) bendinde kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüslerinin, (c) bendinde sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşların, (d) bendinde (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde, 2'nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 95.508.971,00 Türk Lirasını (01.02.2024-01.02.2025) aşmayan mal veya hizmet alımları ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir denilerek sadece bu çerçevedeki alımlar Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Söz konusu hükümler esas alınarak, Şirket tarafından Kamu İhale Kurumu'na istisna talebinde bulunulmuş ve Kamu İhale Kurulu 17.06.2020 tarih ve 2020/DK.D-156 sayılı Kararı ile Bankalararası Kart Merkezi AŞ'nin 4734 sayılı Kanun'un ikinci maddesinin (d) bendinde sayılan kuruluşlardan olduğunu, "ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal ve hizmet alımları" ile sınırlı olmak üzere 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi

doğrultusunda işlem yapabileceğini ifade etmiştir. Aynı Kararın Ek-1 ve Ek-2 listelerinde, söz konusu talep doğrultusunda istisna kapsamında değerlendirilebilecek ve değerlendirilemeyecek mal ve hizmetlerin neler olduğu tek tek sayılmıştır.

Diğer taraftan, 28.12.2023 Tarihli BKM Satın Alma Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı (A) bölümünde Yönetmelik'in amacının, Bankalararası Kart Merkezi AŞ'nin faaliyetleriyle ilgili her türlü mal ve hizmet alımlarının teknik ihtiyaç, kalite ve maliyet dengesi bakımından en uygun koşullarla, zamanında karşılanmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Satın Alma Esasları, Yöntemleri Ve Limitler" başlıklı üçüncü bölümünün (A.2) bendinde de, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili hükümleri doğrultusunda Şirketin ana faaliyet ve üretim konusuna ilişkin O1 Formu'nda (Ek-1) yer almayan ve/veya tek seferde toplam tutarı KİK istisnalar kapsamındaki mal ve hizmet alımları için üst sınırın üzerindeki mal, hizmet ve yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun usul, esas ve limitlerinin uygulanacağı ve bu Yönetmelikte belirtilen Genel Esaslar ile Kanun'un çelişmesi halinde Kanun kapsamındaki genel esasların uygulanacağı belirtilmiştir. Bu yönüyle anılan Yönetmelik ile yukarıda bahsi geçen Kamu İhale Kurul Kararına uyumlu bir uygulama yürürlüğe konulmuştur.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, BKM'nin kamu ihale mevzuatına tabi olduğu, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini bu mevzuattaki hükümleri esas alarak gerçekleştirmesi gerektiği açık olup sadece Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamındaki doğrudan üretim süreci ile ilgili mal ve hizmet alımları ile sınırlı olmak üzere kapsam dışında tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde, 14 sayılı ve 05.07.2024 tarihli yönetim kurulu kararına istinaden toplam değeri 56.727.574,66 TL olan 28 adet binek aracın (21 adet C, 6 adet D ve 1 adet E segment araç), ihaleye çıkılmaksızın, sadece piyasa fiyat araştırması yapılarak satın alındığı görülmüştür.

Oysaki, Şirketin Kamu İhale Kurul Kararında listelenmiş olan ve Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi hükmü gereği alınması uygun görülen mal ve hizmetleri istisna kapsamında alması, geri kalan tüm mal ve hizmet alımlarını ise temel ihale usulleri çerçevesinde temin etmesi gerekmektedir. Bahse konu alımda yer alan, binek otomobil ihtiyacı Şirketin üretim süreci ile ilgili veya ana faaliyetine yönelik bir ihtiyaç olmadığı gibi Kurul kararının Ek-1 listesinde yer alan istisna kapsamındaki mallardan da sayılmamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir. Söz konusu alımda ise, Kanun kapsamının dışına çıkılması, Kanun'da belirtilmiş olan temel ihale yöntemleriyle ihale yapılması halinde Kamu İhale Bülteni'nde verilecek ilan neticesinde söz konusu alımdan haberdar olabilecek muhtemel isteklilerin ihaleye teklif verebilmelerini engellemiş ve Kamu İhale Kurumuna şikâyet ve benzeri kamuoyu denetim mekanizmalarını da devre dışı bırakmıştır.

Şirket tarafından, araçların satın alımı sürecinde Kamu İhale Kurumu EKAP Etkileşim Merkezinin arandığı, bu doğrultuda "BKM'nin öz mal alımı yaparken mevzuata tabi olmadığı, ilgili alım için tutarın bütçelenerek Yönetim Kurulu Kararı ile sürecin işletilebileceği" görüşünün alındığı ve bu görüşe istinaden Yönetim Kurulu kararı, bütçe limitleri ve BKM Satın Alma Yönetmeliği kapsamında sürecinin tamamlandığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Şirket cevabında, ülkemizde yatırım yapan markanın tercih edildiği, alınan araçların özellikleri nedeniyle yakıt tasarrufu sağlanarak, karbon salınımının minimize edildiği, orta ve uzun vadede kiralama ile kıyas edildiğinde satın alım yönteminin finansal açıdan %55 tasarruf sağladığı belirtilmiştir.

Ancak hem 4734 sayılı Kanun hem de Şirketin bu Kanun esas alınarak yürürlüğe koyduğu satın alma yönetmeliğinde uygulanacak usullerin çok açık olduğu, Kamu İhale Kurulu kararı ile istisna kapsamında alımı öngörülen mal ve hizmetlerin istisna kapsamında alınabileceği aksi halde alımların temel ihale yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilebileceği sonucuna varılmıştır. Bu yöntemlerin dışına çıkarak "öz mal alımı" adı altında alımların ihale yapılmaksızın sadece piyasa fiyat araştırması yapılarak gerçekleştirilmesi mevzuata aykırı bir durumdur.

Şirketin cevabında yer alan yakıt tasarrufu, karbon salınımının minimize edilmesi ve orta-uzun vadede finansal tasarruf sağlanması hususları olumlu olsa da bulgumuza konu edilen eleştiri ile bir bağlantısı bulunmamıştır. Şirketin Kanun'da sayılan ihale yöntemlerini uygulayarak alımlarını yapması durumunda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde sayılan "saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve

kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak" gibi sorumluluklarını yerine getirebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, BKM AŞ tarafından toplam değeri 56.727.574,66 TL olan 28 adet binek otomobilin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında temel ihale yöntemleri kullanılmadan satın alınmasının kamu ihale mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinin Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilmesi

Şirket tarafından ihtiyaç duyulan çeşitli yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen ihale usulleri ile karşılanması yerine parçalara bölünmek suretiyle doğrudan temin ile karşılandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'inci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar (2024 yılı için bu tutar 622.756,00 TL olarak belirlenmiştir), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (2024 yılı için 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin ile yapılabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, Bankalararası Kart Merkezi AŞ'nin 2024 yılı için 622.756,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçlarının doğrudan temin ile karşılanması, bu tutarın üzerindeki ihtiyaçlarının ise temel ihale usullerinden olan açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulleri çerçevesinde temin edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Şirket tarafından toplam değeri 2.257.386,80 TL olan oda, wc,

mutfak ve vestiyer imalat ve tadilatlarının doğrudan temin ile aynı yüklenici firmaya yaptırıldığı görülmüştür. Ödemeye ilişkin söz konusu işlerin satın alma talep tarihleri incelendiğinde ise aynı ya da birbirine çok yakın tarihler olduğu (satın alma taleplerinden üçü 02.04.2024 ve ikisi 10.05.2024 tarihlerinde yapılmıştır) görülmektedir. Dolayısıyla bu alımların birbiriyle doğal bir bağlantı içinde olduğu ve aynı işin alt unsurlarını oluşturduğu aşikârdır.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla söz konusu alımların parçalara bölünerek temel ihale usulleri yerine Kanun'a aykırı şekilde doğrudan temin ile karşılanması neticesinde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulmamıştır. Alımların parçalara bölünerek yapılmış olması, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale yöntemleriyle ihale yapılması halinde Kamu İhale Bülteni'nde verilecek ilan neticesinde söz konusu alımdan haberdar olabilecek muhtemel isteklilerin de ihaleye teklif verebilmeleri engellenmiştir. Diğer taraftan, alım konusu yapım işinin piyasa koşulları içerisinde ve rekabete açık olarak belirlenmesinin önüne geçilmiş ve ancak Kanun'da sayılan temel ihale usullerinde gerçekleşebilecek, Kamu İhale Kurumuna şikâyet ve benzeri kamuoyu denetim mekanizmaları da devre dışı bırakılmıştır.

Şirket tarafından, bulgumuza konu edilen yapım işlerinin BKM'de oluşan dönemsel ihtiyaçlar gereği olduğu, farklı tarihlerde yönetim kurulu kararları alındığı için önceden planlanmasının mümkün olmadığı, üst düzey yöneticilerin atamalarına bağlı olarak gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Verilen cevapta üst düzey yöneticilerin atama tarihleri de belirtilmiştir (3 genel müdür yardımcısı; 11/03/2024, 1 genel müdür yardımcısı; 24/05/2024 ve 1 danışman; 16/05/2024).

Ancak bulgumuza konu yapım işlerinde satın alma taleplerinin toplamda 1 ay 8 günlük bir zaman dilimi içinde gerçekleşmesi, bununla birlikte yapım işlerinin aynı firma tarafından tamamlanmış olması neticesinde söz konusu alımların birbiriyle doğal bir bağlantı içinde olduğu ve aynı işin alt unsurlarını oluşturduğu sonucuna varılmıştır. Şirketin 2024 yılı başında yeniden yapılanma sürecinde olduğu, kaç genel müdür yardımcısı ve danışman atamasının gerçekleşeceği aşikardır. Ayrıca üst düzey yönetici atama tarihlerine bakıldığında, söz konusu tarihlerin de yakınlığı görülmektedir. Bu doğrultuda planlamanın yapılması yönünde bir engel olmadığı düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, BKM AŞ tarafından, ihtiyaç duyulan toplam 2.257.386,80 TL tutarındaki çeşitli yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen ihale usulleri

ile karşılanması yerine parçalara bölünmek suretiyle doğrudan temin ile ve aynı firmadan karşılanmasının anılan Kanun'un temel ilkelerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

https://www.sayistay.gov.tr

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
İstisna Kapsamında Değerlendirilemeyen Mal Alımlarının Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bulgu konusu tespite yönelik olarak 2024 yılı içerisinde istisna kapsamında yer almayan akıllı cep telefonu alımlarının gerçekleştirildiği görüldüğünden bulgu yeniden yazılmıştır.