



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	21

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu.....	4
---	---

KISALTMALAR

- KHK** : Kanun Hükümünde Kararname
SDR : Özel Çekme Hakları
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB : Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TPG : Temel Performans Göstergeleri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Tedvirle Görevlendirilen Personelin Pozisyon Tazminatının Mevzuata Uygun Olmaması
2. İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gerekçesiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi
3. Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

1211 sayılı Kanun’a göre Bankanın sermayesi 25.000 TL olup, her biri 10 Kr olmak üzere 250.000 hisseye ayrılmıştır. Bu sermaye, Cumhurbaşkanının tasvibiyle arttırılabilir. Hisse senetlerinin itibari kıymetleri 10 Kr, 20 Kr, 50 Kr, 1 TL, 5 TL ve 10 TL’dir. A, B, C ve D sınıfı olmak üzere 4 ayrı sınıfa ayrılan banka hisselerinden;

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

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

C sınıfı hisse senetlerinden en çok 15.000 adedi, (C) sınıfı hisse senedi olarak, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiştir.

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

2023 yıl sonu itibarıyla, toplam hisseler içinde; (A) sınıfı hisselerin payı %55,12, (B) sınıfı hisselerin payı %23,25, (C) sınıfı hisselerin payı %2,51 ve (D) sınıfı hisselerin payı ise %19,12’dir.

Bankanın temel görevleri;

a) Açık piyasa işlemleri yapmak,

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

c) Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kuruluşların bilanço içi veya

bilanço dışı uygun görülen kalemlerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi disponibiliteler ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,

f) Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve gözetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,

g) Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,

h) Mali piyasaları izlemek,

ı) Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

TCMB Yönetim Birimleri; Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu (PPK), Denetleme Kurulu ve Yönetim Komitesinden oluşmaktadır. Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan Yardımcılarından oluşmaktadır.

Banka Meclisi, Başkan ile Genel Kurul tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır ve her yıl üçte biri yenilenmektedir. Başkan, Banka Meclisi'nin de başkanıdır. Toplantılar, Başkanın çağrısı ile ayda en az bir defa olmak

üzere yapılmaktadır. Banka Meclisi, üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla toplanmakta ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır.

Para Politikası Kurulu, Başkanın başkanlığında, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bir üye ve Başkanın önerisi üzerine atanan bir kişiden oluşmaktadır.

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

Yönetim Komitesi, Başkan ve Başkan Yardımcılarından oluşmaktadır. Başkan ve Başkan Yardımcılarının atanma sürelerine ilişkin kanun maddelerini yürürlükten kaldıran 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK hükümleri, Anayasa Mahkemesinin 04.06.2024 tarihli ve 32566 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 07.12.2023 tarihli ve E.2018/117; K.2023/212 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Yönetim Komitesi toplantılarında kararlar, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınmaktadır.

1211 sayılı Kanun’un 19, 22/A, 24 ve 33’üncü maddeleri gereğince; Başkan ve Başkan Yardımcılarının aylık ücretleriyle temsil ödenekleri, Banka Meclisi üyeleri ve PPK üyesinin aylıkları ile tazminatları ve Denetleme Kurulu üyelerinin ücretleri Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmektedir.

TCMB’nin 2023 yılı sonu itibarıyla personel kadro sayısı 4.130’dur. 2023 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 18 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi ve 12 Temsilciliği (halihazırda 4 temsilcilik aktiftir) bulunan TCMB’nin dolu kadro sayısı 3.835 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı %92,86’dır. TCMB’deki personel mevcudunun %59,35’i İdare Merkezinde, %40,65’i ise şubelerde çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

TCMB’nin gider bütçesi, cari bütçe ve yatırım bütçesi olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bütçe, bir program doğrultusunda yapılmakta ve cari harcamalar ile yatırım harcamalarını içerecek şekilde 3 yıllık hazırlanmaktadır. Cari harcamalar bütçede fasıl, madde ve madde adı olarak sınıflandırılmıştır. Yatırım harcamaları bütçede programlar şeklinde düzenlenmektedir. Her bir program alt programlara, alt programlar da projelere ayrılmaktadır. Cari bütçe fasıllar şeklinde düzenlenmekte ve her bir fasıl, harcamaların niteliğine uygun olarak maddelere ayrılmaktadır. Yatırım bütçesi ise programlar şeklinde düzenlenmekte ve her bir

program, alt programlara, alt programlar da harcamaların niteliğine uygun olarak projelere ayrılmaktadır.

Bütçe ile ödenek tahsis edilen birimler TCMB Bütçe Yönetmeliği'nde Birimler, İdare Merkezinde Genel Müdürlükler ve Başkanlık Ofisi ile Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü şeklinde belirlenmiştir. Banka Meclisince onaylanan bütçe ödenekleri, uygulama tarihinden önce Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğünce birimlere ve şubelere dağıtılmaktadır.

TCMB'nin 2022 ve 2023 yılları gider bütçesi ödenekleri ve bu ödeneklerden gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu

Yıl	Cari (TL)		Yatırım (TL)		Toplam (TL)	
	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen	Ödenek	Gerçekleşen
2022	4.563.480.726,15	3.961.734.516,71	3.393.775.285,88	2.824.319.730,7	7.957.256.012,03	6.786.054.247,41
2023	9.047.642.812,00	7.413.972.430,32	6.370.266.053,00	4.207.717.013,08	15.417.908.865,00	11.621.689.443,40

TCMB'nin 2023 yılı cari ödeneği 9.047.642.812,00 TL olup, bu ödeneğin 7.413.972.430,32 TL'si harcanmıştır. Yatırım ödeneği ise 6.370.266.053,00 TL olup, bu ödeneğin 4.207.717.013,08 TL'si harcanmıştır. Sonuç itibarıyla 2023 yılında toplam 15.417.908.865,00 TL tutarındaki ödeneğin %75,38'i olan 11.621.689.443,40 TL'si harcanmış bulunmaktadır. Bu tutar da 2022 yılında harcanan ödeneğin %71,25 fazlası kadardır.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 1'inci maddesi gereğince "anonim şirket" olarak kurulan Banka, kurumlar vergisi mükellefidir. Elde ettiği kurum kazancı üzerinden kurumlar vergisi ödemektedir. Ayrıca Banka, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesine göre ücretler, serbest meslek işleri dolayısıyla yapılan ödemeler, mevduat faizleri vb. üzerinden, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesine göre dar mükellefiyete tabi kurumlara yapılan gayrimenkul sermaye iratları, serbest meslek kazançları ve anılan maddede belirtilen diğer kazançlar dolayısıyla yapılan ödemeler üzerinden tevkifat yapmakla sorumludur. TCMB, banka ve sigorta muameleleri vergisi mükellefidir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince, katma değer vergisi mükellefiyeti bulunmamakla birlikte, sorumlu sıfatıyla mal ve hizmet ithalatı ödemeleri üzerinden tevkifat yapmaktadır. Banka Kanunu'nun 64'üncü maddesinde yer alan muafiyet kapsamı dışındaki işlemlere ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar için damga vergisi mükellefiyeti bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

TCMB, yasal defterlerini vergi mevzuatına ve 1211 sayılı Kanun'a, yasal finansal tablolarını 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na ve 1211 sayılı Kanun'a uygun olarak hazırlamaktadır.

TCMB, bağımsız dış denetimden geçmiş finansal tablolarını iki farklı biçimde yayımlamaktadır. Bunlardan ilki; ulusal mevzuata göre yayımlanan tablolar olup bilanço, kâr veya zarar tablosu, bilanço dışı yükümlülükler tablosu, özkaynak değişim tablosu, kar dağıtım tablosu ve nakit akış tablosu, ikincisi ise; Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına göre yayımlanan tablolar olup finansal durum tablosu ile aynı tarihte sona eren hesap dönemine ait; kâr veya zarar tablosu, diğer kapsamlı gelir tablosu, özkaynaklar değişim tablosu ve nakit akış tablosundan oluşmaktadır. Bunlara ilave olarak önemli muhasebe politikalarının özeti de dâhil olmak üzere finansal tablo dipnotları da yayımlanmaktadır.

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler sayılmıştır.

Buna göre şirket statüsünde belge gönderecek kurum olan Bankanın tarafımıza tevdi etmiş olduğu belgeler:

- Banka Hesap Dökümleri,
- Bilanço,

- Kar/Zarar Tablosu,
 - Yevmiye Defteri,
 - Envanter Defteri,
 - Kesin Mizan,
 - Gider bütçesinden,
- oluşmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile Sayıştaya gönderilmesi öngörülen gelir bütçesi ise Banka tarafından üretilmemektedir. Bankanın 2023 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, denetim kapsamında bulunan iş ve işlemlerle sınırlı olmak üzere TCMB'nin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından olan Bilanço ile Kâr / Zarar Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 denetimimiz sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Sayıştayın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası üzerindeki denetim yetkisi 6085 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca; 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olup, denetim Banka'nın temel görev ve yetkileri dışında kalan ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olarak gerçekleştirilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

TCMB, sermayesindeki kamu payı %50'den fazla olan özel kanunla kurulmuş bir anonim ortaklıktır. Anonim şirketler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadığı için Bankanın bu Kanun'da belirlenen anlamda bir iç kontrol sistemi kurma zorunluluğu yoktur. Bu nedenle iç kontrol faaliyetleri Bankanın kendi mevzuatı uyarınca yürütülmektedir.

Bankada iç kontrol faaliyetlerinin doğrudan sahibi bir birim bulunmamakta olup söz konusu faaliyetlerinin yürütülmesi ilgili birim yönetimlerinin sorumluluğundadır. İç kontrol faaliyetleri Bankanın tüm birimlerine yayılmıştır ve belirli bir iç kontrol modeli takip edilmeden gerçekleştirilmektedir.

Birimlerin kendi faaliyetlerine yönelik olarak belirlediği stratejik, operasyonel ve finansal riskler, hazırlanan risk ve kontrol matrisleri ile takip edilmektedir. Riskler kayıp, imaj/itibar kaybı ve temel faaliyetlerin sürdürülebilirliğine etkileri çerçevesinde gerçekleşme ihtimalleri de dikkate alınarak değerlendirilmektedir. Her bir iş birimi nezdinde risk sorumluları belirlenmiş olup risk matrisinde etki ve gerçekleşme olasılıkları dikkate alınarak hesaplanan brüt riskler ile bu riskleri azaltmaya yönelik uygulanan kontroller değerlendirilerek kalıntı risk seviyesi belirlenmekte, kalıntı risk seviyesi belirli bir eşik değerin üzerinde olan süreçler için risk azaltıcı eylem planları hazırlanmaktadır. Tespit edilen risklere ilişkin alınan düzeltici ve önleyici eylem planları Piyasalar Genel Müdürlüğü bünyesindeki Kurumsal Risk Yönetim Müdürlüğüne takip edilmekte ve toplulaştırılarak Bankanın Üst Yönetimine sunulmaktadır. Birimler bazında güvence beyanı uygulaması bulunmamaktadır.

Mevcut durumda, operasyonel ve mevzuata uyum risk yönetim faaliyetleri çerçevesinde güncelleme çalışmaları yürütülmekte, birimler tarafından iletilen olay kayıtları ve olay kayıtlarına ilişkin eylem planlarının takibi yapılmaktadır.

Kontrol mekanizmaları süreç kontrolü ve işlem sonrası kontroller olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Süreç kontrolü, onay prosedürleri geliştirilerek, kaynaklara ve kayıtlara erişim yetkileri sınırlandırılarak, teyit, mutabakat süreçleri geliştirilerek ve nihai olarak bilişim sistemi üzerinde kontroller yapılarak gerçekleştirilmektedir. Bilişim sistemlerinde veri girişi ve onay yetkileri ayrıştırılmakta; onaylama işlemleri iki kademe yapılmaktadır. Harcama gerçekleştirilmeden önce bütçede ödeneğin var olup olmadığına ilişkin kontroller Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

2018 yılına kadar stratejik plana dayanarak hazırlanan performans programlarında; performans hedefleri, göstergeleri ile faaliyet ve projelere yer verilmekte, bütçe talepleri ile performans programlarında belirtilen faaliyet ve kaynak gereksinimlerinin tutarlı olma zorunluluğu esasına göre işlem sonrası kontroller yapılmaktaydı. Ancak 2018 yılında başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında 2011 yılında uygulamaya geçilen performans programı ve performans raporu uygulamalarına son verilmiş olup 2017 yılı ve sonrasında performans raporu hazırlanmamıştır.

Bankada ön mali kontrol sistemi sadece sistemsel kontroller düzeyinde kurulmuş olup ayrı bir birim ya da sorumlu bulunmamaktadır. Banka 5018 sayılı Kanun kapsamında olmadığı için iç kontrol güvence beyanı imzalanmamakla birlikte her yıl Genel Kurul'dan önceki bir Banka Meclisi toplantısında görüşülen Yıllık Faaliyet Raporu'na ilişkin alınan Banka Meclisi Kararı; Başkan tarafından imzalanmakta, konuya ilişkin hazırlanan Banka Meclisi Tutanağı ise Başkan ve tüm Banka Meclisi Üyeleri tarafından paraflanmakta ve imzalanmaktadır.

İç denetim faaliyeti, Denetim Genel Müdürlüğü tarafından uluslararası iç denetim standartlarına göre yerine getirilmektedir. İç denetim faaliyetini yerine getirmek için CIA (Sertifikalı İç Denetçi) ve CISA (Sertifikalı Bilgi Sistemleri Denetçisi) belgeli yeteri kadar denetim elemanı bulunmaktadır. Birimde 36 adet CIA ve 8 adet CISA belgesi bulunmaktadır.

Denetim Genel Müdürlüğünce risk bazlı hazırlanan yıllık denetim programları çerçevesinde gerçekleştirilen denetimlerde iç kontrollerin değerlendirilmesi de amaçlanmakta olup iç denetim raporlarında denetlenen her sürecin iç kontrollerinin yeterliliğine ilişkin değerlendirmeler yapılmakta olsa da ayrı bir rapor düzenlenmemektedir. Ancak, denetim raporlarında yer verilen iç kontrollerin yeterliliğine ilişkin değerlendirme ve öneriler Banka Üst Yönetimine sunulmaktadır. Denetim raporlarında yer alan tespitler doğrultusunda Üst Yönetimin talimatı ile gerekli eylemler gerçekleştirilmektedir.

1211 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği ile her bir birimin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlendiği, yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı ve yetki devri gibi yönetsel sorumlulukların da açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir. Bankadaki tüm iş akış süreçlerinin detaylı çizimleri Banka iç ağında sunulmaktadır. Bunun yanı sıra Bankadaki tüm pozisyonlar için görevleri, yetkinlikleri, teknik bilgi becerileri, öğrenim ve yabancı dil gereklerini içeren pozisyon (iş) tanımları hazırlanmıştır ve sürekli güncellenmektedir.

Adı geçen Yönetmelik'te ayrıca; yönetimde uygulanacak ilkeler, görev ve yetki ilişkisi, görev ve yetkilerin kullanılışı, yetki devri gibi yönetsel sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuştur.

Bankada mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmektedir. Dolayısıyla görevi icra eden, kontrol eden ve onaylayan kişi ve makamların farklı kişiler ve makamlar olması sağlanmaktadır.

Bununla birlikte personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Atama İlkeleri ile; yeterlilik-performans değerlendirmesi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Performans Yönetim Sistemi Uygulama Talimatı ile; disiplin hükümleri ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Disiplin Yönetmeliği ile düzenlenmiş olup ilgili düzenlemeler Banka iç ağında tüm çalışanlarla paylaşılmaktadır.

Stratejik Plan, TCMB Stratejik Plan Hazırlama ve Uygulama Yönetmeliği ile belirlenen usul ve esaslara göre üç yıllık dönemler halinde hazırlanmaktadır. Stratejik plan yayınlanmadan önce hazırlanan birim durum değerlendirme raporlarında stratejik planın odak alanları kapsamında, genel müdürlüklerin kontrol çerçevesi çizilmekte olup müdürlük bazında risk değerlendirmesi yapılmakta ve gerçekleştirilen kontrol faaliyetleri belirtilmektedir. Stratejik planda yer alan odak alanları çerçevesinde stratejik hedefler belirlenmekte ve bu hedefler, yıllık olarak Birim Temel Performans Göstergeleri (TPG) ile somutlaştırılmaktadır. Her bir TPG için, ilgili birim tarafından planlanan bütçe de hesaplanarak stratejik plan ile bütçe arasında bağlantı kurulması hedeflenmektedir.

Gerçekleştirilen faaliyetlerin stratejik plan ve bütçeye uygunluğunun izlenmesi, idari süreçler ve raporlamalar aracılığı ile yapılmaktadır. Harcamaların bütçeye uygunluğu Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından, idare merkezinde anlık ve diğer birimlerde ise periyodik olarak kontrol edilmektedir. Bu kontrolde bilgisayar yazılımlarından faydalanılmaktadır.

30 Nisan 2024 Tarihli Hissedarlar Genel Kurulu'na sunulan doksan ikinci hesap yılı hakkında Banka Meclisince Hazırlanan 2023 Yılı Yıllık Faaliyet Raporu TCMB internet sitesinde yayımlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği'nin "Etik kurallar" başlıklı 8'inci maddesi ile Banka çalışanlarının uymakla yükümlü olduğu etik kurallar belirlenmiş olup tüm çalışanlar Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesi'ne paralel hükümler ihtiva eden "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olup imzalı dokümanlar tüm çalışanların özlük dosyalarında yer almaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2023 yılına ilişkin olarak “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” başlığı altında açıklandığı üzere, TCMB’nin 1211 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri kapsamındaki faaliyetleri 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 81’inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca denetim kapsamı dışında olup, anılan hususlara ilişkin görüş bildirilememektedir.

Bununla birlikte denetim kapsamında bulunan iş ve işlemlerle sınırlı olmak üzere denetlenen alanlara ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tabloların 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Tedvirle Görevlendirilen Personelin Pozisyon Tazminatının Mevzuata Uygun Olmaması

Bir kadroya tedvirle görevlendirilenlerin pozisyon tazminatının, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği’ndeki düzenlemeye göre belirlenmediği görülmüştür.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi Esas Mukavelesi’nin “Personel statüsü” başlıklı 32’nci

maddelerinde; Banka personelinin, Bankanın memurları ile Banknot Matbaası işçilerinden oluştuğu ve bu personelin, Banka Kanunu ile Banka Meclisince düzenlenecek yönetmelik hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda Banka Meclisi Kararı ile yürürlüğe konulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği'ne göre çalışanların ücretleri; aylık, pozisyon ve yabancı dil tazminatından oluşmaktadır. Pozisyon tazminatı, o pozisyona bağlı olarak ve pozisyonda bulunulan süreyle sınırlı biçimde ödenecek olup çalışanlar için kazanılmış hak sayılmamaktadır.

Bu Yönetmelik'in "Pozisyon Tazminatı" başlıklı 17'nci maddesinde; pozisyon tazminatının, pozisyonun kademesine karşılık gelen gösterge rakamı ile Banka Meclisince belirlenecek katsayı ve Yönetim Komitesi tarafından belirlenecek çarpanın çarpılması sonucunda bulunacağı belirtilmiştir.

Personelin bir kadroya tedviren görevlendirilmesi halinde ödenecek pozisyon tazminatına ilişkin düzenleme ise aynı Yönetmelik'in "Tedviren görevlendirmelerde ödenecek ücret" başlıklı 22'nci maddesi ile yapılmıştır. Buna göre; bir kadroya tedvirle görevlendirilenlerin pozisyon tazminatı, tedvir edilen kadronun pozisyon tazminatının %80'i kendi pozisyon tazminatından yüksekse, tedviren görevli olduğu sürece, tedvir ettiği kadronun pozisyon tazminatının %80'i kadar ödenmelidir.

1211 sayılı Kanun'un "Kuruluş, görev" başlıklı 30'uncu maddesinde; yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak, Yönetim Komitesinin görevleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Çalışanları Yönetmeliği'nin 17'nci maddesiyle açıkça yetkilendirilen Yönetim Komitesinin katalog pozisyon tazminatı çarpanını belirleme amacıyla aldığı kararlar hukuka uygundur. Anılan Yönetmelik'in 22'nci maddesinde, tedvir edilen kadronun pozisyon tazminatının %80'i personelin kendi pozisyon tazminatından yüksekse tedvir edilen kadronun pozisyon tazminatının %80'inin ödeneceğine yönelik çok açık bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak, tedvirle görevli çalışanların pozisyon tazminatı çarpanlarının Yönetim Komitesi tarafından ayrıca belirleneceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Uygulamada ise hem katalog pozisyon tazminatı çarpanının hem de tedvirle görevli çalışanların pozisyon tazminatı çarpanlarının Yönetim Komitesi kararlarıyla belirlendiği ve yapılan belirlemelerde Banka Meclisince düzenlenen Yönetmelik'in tedviren

görevlendirmelerde ödenecek pozisyon tazminatında dikkate alınması gereken %80 oranına riayet edilmeyerek yetki aşımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından; 01.05.2019 tarihinde Banka organizasyon yapısının pozisyon bazlı bir yapıya dönüştürülmesiyle uyumlu olarak ücret sisteminin de çalışanların görev yaptıkları pozisyonun ücretini alacakları bir sisteme dönüştürüldüğü, bu suretle ücret kayıpları yaşanmadan ve kazanılmış haklar korunarak ücretlerin yeni sisteme intibakının sağlanması ve sistem tasarımı gereği ücret seviyelerinin olması gereken 100 çarpan seviyesine aşama aşama ulaştırılmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar bu çerçevede Yönetim Komitesinin 10.03.2020 tarih ve 52527 sayılı Kararı ile tedviren görevli çalışanların pozisyon tazminatı çarpanının 80 olarak belirlenmesinin Yönetmelik'in 17'nci maddesi ile kendisine verilen yetkiye uygun olduğundan bir yetki aşımı olmadığı ve pozisyon tazminatının Yönetim Komitesine verilen yetki doğrultusunda mevzuata uygun olarak belirlendiği düşünülse de hem 26.12.2022 tarih ve 53686 sayılı hem de 14.07.2023 tarih ve 53933 sayılı Yönetim Komitesi Kararları ile 80 olan tedviren görevli çalışanların pozisyon tazminatı çarpanı artırılmıştır. Ayrıca yapılan denetimde de tedviren görevlendirilen personele ödenen pozisyon tazminatının anılan Yönetmelik'in 22'nci maddesindeki lafza uygun olmadığı görülmüştür. Bu kapsamda Kamu İdaresi tarafından Yönetmelik hükmünde lafzî bir değişiklik yapılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Yönetim Komitesinin 1211 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev alanlarına ilişkin kararlar alması ve pozisyon tazminatının mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde ödenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gerekçesiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilmesi gereken insan kaynağı teminine ilişkin hizmet alımlarının, "Dış Kaynak Temini" olduğu değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinde yer alan istisna kapsamında temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Bu durumun istisnası ise anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinde sayılmıştır. Bu hükme göre; TCMB'nin teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile dış

kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları 4734 sayılı Kanun'a tabi değildir.

“Dış kaynak temini” terimi literatürde en çok kabul edilen haliyle “işletmelerde daha önce kendi kaynakları ile yönetilen bir işin; süreli olarak kontrata bağlanmasıyla, gerektiğinde çalışanların da transfer edilmesi suretiyle bir tedarikçi üzerine kaydırılması” şeklinde tanımlanmaktadır.

Uygulamada ise “dış kaynak temini” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının belirlenmesinde Banka Meclisinin 9 Mart 2017 tarih ve 10420/20019 sayılı Kararı'nda yer alan; Bankanın temel merkez bankacılığı faaliyetlerine odaklanmasına yönelik olarak bankaca yürütülen bir iş sürecinin, süreçte yer alan insan kaynağı da dahil olmak üzere kısmi veya bütün olarak banka dışına çıkarılmasının dış kaynak yöntemi ile yapılabilmesi ilkesi ile hareket edilmektedir. Böylece dış kaynak temini herhangi bir sınırlama olmaksızın, bankacılık faaliyeti dışındaki her türlü mal ve hizmet alımında kullanılabilen bir yöntem dönüşmüştür.

Bir kanuna göre çıkartılan bir normun bağlı olduğu kanunun sınırları kapsamında düzenleme yapması gerekir. Herhangi bir alt mevzuat üst hukuk normlarına aykırı olamaz ve üst mevzuatın kapsamını genişletemez. Söz konusu Banka Meclis Kararı ile bankanın dış kaynak temini istisnası anlayışı ve uygulaması, 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi uyarınca bu Kanun hükümlerine göre temin edilmesi gereken her tür mal ve hizmet alımlarını istisna kapsamında addetmekte, bağlı olduğu üst normun kapsamını genişletmekte, bunun sonucunda 4734 sayılı Kanun'un temel ihale usullerinin uygulanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Yapılan incelemelerde; gıda, temizlik, bahçe ve tesis hizmetleri, şoförlük, yapım işleri için mühendis temini, insan eliyle atık taşıma hizmeti alımı gibi personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının, Merkez Bankasının asıl işi olmadığı gerekçesiyle istisna kapsamında değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun'un istisna hükümlerine göre gerçekleştirildiği görülmüştür. Bulgu konusu husus; 2017 yılından itibaren Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da uygulamada 2023 yılında da bir değişikliğe gidilmemiştir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri İdarenin asıl faaliyet alanı olmayıp gerektiğinde dışardan temin edilebilecek işlerdir. Söz konusu işlerin, bankanın asıl işi olmaması, dış kaynak temininin, kanun koyucu tarafından “ihale mevzuatında Merkez Bankasına özgülenmiş” bir yöntem olması ve bu terimin “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını” da içeren, ondan daha kapsamlı bir terim olması

gerekçeleriyle “dış kaynak temini” istisnası kapsamında temin edilmesi mevzuata uygun değildir. Çünkü bankanın dış kaynak temini istisnası anlayışı ve uygulaması; 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin (d) bendi uyarınca Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre temin etmesi gereken mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında addedilerek temin edilmesine, böylece, bankanın tabi olduğu diğer Kamu İhale Kanunu hükümlerinin işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Bu hususta Banka, dış kaynak temini uygulamasının Banka’nın temel faaliyetleri dışındaki işlere özgülenmiş olduğu; hem iş hukuku ilke ve kurallarına hem de terimin işletme disiplindeki tanımına uygun olduğu, Banka uygulamasının, dış kaynak teminine ilişkin literatürle uyumlu ve mevzuata uygun biçimde yürütülmekte olduğunu ve bu doğrultuda, üst mevzuata aykırılıktan veya üst mevzuatın kapsamının genişletilmesinden de söz edilemeyeceğini belirterek, dış kaynak temininin doğrudan ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına özgülenmiş olarak kanundan kaynaklandığını ve bulgunun aksine personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı müessesinin varlığından hareketle dış kaynak teminine ilişkin hükmün uygulanmaması halinde kanun koyucunun iradesi gerçekleşmeyeceğini belirtmektedir.

Dış kaynak temini İdarece Merkez Bankasına özgülenmiş personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını da içeren ve daha geniş kapsamlı bir yöntem olarak kabul etmekte ise de; gıda, temizlik, bahçe ve tesis hizmetleri, şoförlük gibi tüm kamu kurumlarının gerçekleştirdiği standart ihaleler dahi dış kaynak kavramının içine alınmaktadır. Bu durumda her türlü mal, yapım ve hizmet alımlarının doğal olarak dışardan temin edildiği düşünüldüğünde, Bankanın dış kaynak ile temin ettiği ana faaliyeti dışındaki tüm ihaleli işlerini 4734 sayılı Kanun kapsamından çıkartabilmesi mümkün hale gelmektedir. Kanun koyucunun amacı bu olsaydı Kanun’da istisna edilen konular tek tek sayılmaz ve tüm mal ve hizmet alımlarının dış kaynak temini ile yapılabileceği açıkça belirtilirdi. Kanun yapma tekniği açısından “İstisna hükümleri” belli ve özel durumlar için kullanılan hükümler olduğundan, söz konusu terimin Bankanın yorumladığı gibi genişletilmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, yukarıda bahsedilen mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (c) bendinde belirtilen istisna kapsamında sayılması hukuken mümkün olmadığından, 4734 sayılı Kanun’un temel ihale usullerinin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması

TCMB'nin farklı birimleri tarafından 2023 yılında gerçekleştirilen ihalelerin büyük çoğunluğunun 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine istinaden "istisna" kapsamında gerçekleştirildiği, ancak bazı mal ve hizmet alımı işlerinin istisna kapsamına girmediği, diğer bir deyişle 4734 sayılı Kanun'da yer verilen istisna uygulamasının ihale konusu işlerin içeriğine bakılmaksızın genel bir uygulamaya dönüştürüldüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, Kanun'un amacının kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemesi olduğu; "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, içinde TCMB'nin de bulunduğu idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği;

"İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin "c" bendinde, TCMB'nin teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımlarının, dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımlarının bu Kanun'dan istisna olduğu; "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, bu Kanun'a tabi idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; idarelerin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak konusunda sorumlu oldukları, rekabet ortamının sağlanması için serbest piyasaya açık usullerin temel usuller olduğu, bunun dışındaki istisna sayılan usullerin ancak bazı özel durumlarda kullanılabileceği, söz konusu hallerin de yine 4734 sayılı Kanun'da açıkça sayıldığı görülmektedir. Bu kapsamda TCMB'nin de sadece teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımlarını istisna kapsamında temin edebileceği, bunlar dışındaki her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işi ihalelerini ise bu Kanun hükümlerine göre

yürüteceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde;

4734 sayılı Kanun'un teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımlarına ilişkin istisna hükmünün çok geniş yorumlandığı, TCMB'nin idari faaliyetleri için idare merkezi bünyesinde ve şubelerde gerçekleştirilen ihaleler kapsamında yapılan örnekleme toplam 86 adet mal ve hizmet alımı ile yapım işinin 70 adedinin istisna kapsamında gerçekleştirildiği, bu işler arasında istisna kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan olağan idari faaliyetlere ilişkin alımların da olduğu, örneğin;

- Banknot matbaasına ait istisna kapsamındaki 269 işin içinde kablo, akü, yazıcı bakım, yangın söndürme bakım, çelik raf, güç kaynağı, antifriz gibi alımlar olduğu, tüm alımların banknot ve kıymetli evrak üretimi ile bağlantılı değerlendirilerek istisna kapsamına alındığı,

- Bankanın para politikasını belirleme faaliyeti kapsamındaki teknoloji, dış kaynak ve güvenlikle ilgili istisnanın ve dış kaynak kavramlarının çok geniş yorumlanması sonucu, yazılım lisansı yenilemeleri, kütüphane etiketleme sistemi, hakediş ve yaklaşık maliyet modülü yazılımı bakım hizmeti, Adobe lisansı kiralama, elektronik imza yazılımı, kapalı devre TV sistemi malzeme alımı, araç kiralama, destek-bilişim-güvenlik personel hizmet alımları, toplantı organizasyon hizmeti, toner alımı, asansör bakımı gibi tüm kurumların ihtiyacı durumunda olabilecek mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamında alındığı,

tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri, yapılan açıklamalar ve denetim sonucunda tespit olunan hususlar çerçevesinde; TCMB'nin idari nitelikteki ihalelerinde olağan dışı özel bir ihale yöntemi olan istisna uygulamasının, 2023 yılında gerçekleştirilen ihalelerin çoğunluğunda uygulanması nedeniyle olağan bir alım yöntemi haline geldiği, olağan ihale yöntemleri olan açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usullerinin ise istisna olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Banka tarafından, 4 Mart 2013 tarih ve 2013/UY.II-1193 sayılı, 25 Şubat 2015 tarih ve 2015/UH.III-650 sayılı Kamu İhale Kurulu kararlarında yer alan idarelerin istisna kapsamındaki ihaleleri istisnai usule veya Kanun'a göre yapma konusunda herhangi bir takdir hakkının bulunmadığı ve istisna olarak tanımlanmış bir ihalenin de idare kararı ile 4734 sayılı

Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilmesine olanak bulunmadığı ifadelerinden bahisle bir alımın İdare kararıyla 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilemeyeceği belirtilmekte olup, teknik uzmanlığı bulunan talep sahibi birimlerin değerlendirmeleri çerçevesinde, yukarıda örnek verilen yazılım lisansı yenileme, kiralama ve bakım destek gibi alımların “teknoloji” alımı olarak, personel hizmet alımları, araç kiralama ve toplantı organizasyonu gibi hizmet alımlarının “dış kaynak” alımı olarak, asansör bakımı alımlarının “teknolojiye ve güvenliğe ilişkin hizmet alımı” olarak istisna kapsamında temin edildiği, banknot ve kıymetli evrak baskı ve üretimine yönelik makine ve sistemlerin yedek parça, donanım ve işletme malzemeleri alımlarının ise 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (c) bendinin gerekçesinde yer alan yedek parça, donanım, işletme malzemesi, banknot paketleme ve işleme ile imha sistemleri ifadeleri kapsamında gerçekleştirildiği ifade edilmektedir.

Ayrıca her bir alım ve yapım işinin kendi somut koşullarında özenle değerlendirildiği ve yalnızca mevzuatta öngörülen şartları karşılayanların istisna kapsamında gerçekleştirildiği ifade edilmişse de; yukarıda da belirtildiği gibi yıl içindeki ihalelerin yarısından fazlası istisna kapsamında gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde sayılan teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları ile dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımlarının kapsamı Banka tarafından çok geniş olarak algılanmaktadır. Bu şekilde düşünüldüğünde örneğin elektronik her cihaz teknoloji kapsamına, dışarıdan alınan her hizmet ise dış kaynak kapsamına sokulabilecektir. Nitekim diğer idarelerce Kanun kapsamında gerçekleştirilen araç kiralama, asansör bakımı gibi alımlar bile bu kapsamda değerlendirilmiştir.

Söz konusu istisnalar ile Bankanın temel faaliyetlerinin aksamasını önlemek için bu faaliyetlerle ilgili mal ve hizmet alımlarının kastedildiği değerlendirilmekte olup, Bankanın rutin işleyişinde yer alan cari giderler kapsamındaki mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamına sokulması bir bakıma Banka tarafından cevapta yer verilen Kamu İhale Kurulu kararındaki “Kanun kapsamındaki bir ihalenin idare kararı ile Kanun’dan istisna tutulamayacağı” kuralının da esnetilmesi anlamına gelmektedir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olan TCMB tarafından gerçekleştirilen ihalelerde, söz konusu Kanun’da emredildiği gibi, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için temel usullerin benimsenmesi, yine anılan Kanun’un hukuken izin verdiği durumlar özelinde istisna hükmüne

bařvurulması 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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gereğiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu hakkında Kamu İdaresince uygulamanın mevzuata uygun olduğu belirtilmekte olup, düzeltici bir işlem yapılmadığından rapora alınmıştır.
Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu hakkında Kamu İdaresince uygulamanın mevzuata uygun olduğu belirtilmekte olup, düzeltici bir işlem yapılmadığından rapora alınmıştır.