



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

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.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	17

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: Tahsil Edilmeyen Sayıştay İlamları Tablosu	15

KISALTMALAR

BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
V.b.	Ve Benzeri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi
2. Aktifleştirilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları ve Diğer Gayri Maddi Hakların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması
4. Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması
5. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 23.06.1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş olup, 01.11.2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Kurumun yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile Kurumun merkezi İstanbul olarak değiştirilmiştir. Kurumun mevcut teşkilat yapısı temel olarak, Bankacılık Kanunu ve bu Kanun’a istinaden 16.03.2014 tarihli ve 28943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2014/5885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

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

Kurum; mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurum, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için;

a) Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

b) Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

c) Kanunla verilen diğer görevleri yapmak,

d) Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını

tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,

e) Bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile 23.02.2006 tarihli ve 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu kapsamında yer alan banka kartı ve kredi kartlarının, 29.04.1959 tarihli ve 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde yazılı suçların işlenmesinde kullanılmasını önlemek konularında yükümlü ve yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Kurulun tamamı Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanı, üyelerden birini ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş başkan yardımcısı atanmaktadır. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır.

Kurum idari olarak ya da mali bakımdan bir kurum, makam ya da mercie bağlı değildir. Diğer taraftan, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda "İlişkili Bakan" tanımına yer verilmiştir. Buna göre ilişkili bakan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı, ifade etmektedir. 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde ise 27.04.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesi uyarınca Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Başkanlık; başkan, başkan yardımcıları, başkanlık müşavirleri ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Ana Hizmet Birimleri; Düzenleme Daire Başkanlığı, Denetim Daire Başkanlığı I, II, III, IV, V Uygulama Daire Başkanlığı I, II, III, IV, V Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Sistemleri Uyum Daire Başkanlığı, Kurumsal İletişim ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Finansal Tüketici İlişkileri Daire Başkanlığı, Veri ve Sistem Yönetimi Daire Başkanlığı, Ekonomik Değerlendirmeler Daire Başkanlığı,

Danışma Birimleri; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı,

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

5411 sayılı Kanun'un 92'nci maddesine göre, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarında oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde çalışmaktadır. Kadro karşılığı çalışan bu personel ücret, mali ve sosyal haklar bakımından 5411 sayılı Kanun'a, diğer her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kurumda ayrıca her türlü hak ve menfaatler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan idari personel de bulunmaktadır.

Kurumda 31.12.2023 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu

KADRO UNVANI	DOLU	TOPLAM
Arşiv Memuru	1	5
Avukat	1	1
Bankacılık Başuzmanı	54	75
Bankacılık Uzman Yardımcısı	82	130
Bankacılık Uzmanı	59	111
Bankalar Yeminli Başmurakıbı	20	34
Bankalar Yeminli Murakıpları	41	71
Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcısı	33	154
Başkan Yardımcısı	3	5
Başkanlık Müşaviri	13	15
Başuzman	4	8
BDDK Uzman Yardımcısı	12	14
BDDK Uzmanı	6	8
Daire Başkanı	14	19
Dava Takip Memuru	0	1
Doktor	0	2
Grafiker	0	1
Grup Başkanı	6	6
Hizmetli	0	1
İstatistikçi	3	10
Kıdemli Bankacılık Başuzmanı	42	49
Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbı	13	14

Kıdemli Bddk Başuzmanı	0	1
Kurum Uzmanı	2	4
Kütüphaneci	1	2
Memur	14	28
Müdür	1	9
Mühendis	4	7
Mütercim-Tercüman	0	2
Santral Memuru	1	1
Sekreter	13	24
Şef	1	4
Şoför	9	16
Tekniker	1	4
Teknisyen	6	17
Uzman	2	14
Ara Toplam	462	867
Sözleşmeli Bilişim Personeli	1	-
Sürekli İşçi	111	-
TOPLAM	574	867

1.3. Mali Yapı

BDDK merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile 5018 sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren 7, 8, 42, 49, 50, 51, 52, 76 ve 78'inci maddelerine tabidir.

Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usûl ve esaslara göre hazırlanmakta ve kabul edilmektedir.

Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Kurumun giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri ile tasarruf finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanmaktadır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yılsonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Bu oran 2023 yılında on binde üç olarak uygulanmaktadır.

Kurumun 2023 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablolar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Giderler Hesabı	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen (TL)
1	Personel Giderleri	649.950.000,00	305.475.130,02
2	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	164.100.000,00	30.376.854,77
3	Mal ve Hizmet Giderleri	206.350.000,00	119.970.187,05
5	Cari Transferler	255.850.000,00	914.599.914,39
6	Sermaye Gideri	611.750.000,00	22.141.573,81
	TOPLAM	1.888.000.000,00	1.392.563.660,04

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan Kurum bütçesi 1.888.000.000,00 TL'dir. Yıl sonunda bu ödeneğin 1.392.563.660,04 TL'si harcanmış ve gerçekleşme oranı %73,76 olmuştur.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Kod	Gelirler Hesabı	Tahmini Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşen (TL)
5	Diğer Gelirler	1.888.000.000,00	1.890.647.024,41
	TOPLAM	1.888.000.000,00	1.890.647.024,41

2023 yılı gelir bütçesi 1.888.000.000,00 TL öngörülmüş olup, 1.890.647.024,41 TL olarak gerçekleşmiş ve gerçekleşme oranı %100,14 olmuştur. Bütçe gelirlerinin tamamı Diğer Gelirlerden elde edilmiştir. Bu gelir; bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ile finansman şirketlerince, bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılan ödemelerden ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmuştur.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

2022-2024 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi çerçevesinde hazırlanan BDDK bütçesinin uygulama sonuçları ve muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Bu bağlamda bütçe uygulama sonuçlarını göstermek üzere anılan Yönetmelik'in 539'uncu maddesinde sayılan mali tablolar düzenlenmektedir. Muhasebeleştirme işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yapılmakta, mali raporlar ve tablolar bu sistem üzerinden üretilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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

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

Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan BDDK'da, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a göre çıkartılmış bulunan "İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"da belirtilen iç kontrol sisteminin kurulması zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerinde ifadesini bulan "Mali Saydamlık" ve "Hesap Verme Sorumluluğu" ilkelerine uygun davranma zorunluluğu ile kuruluş kanunu ve ikincil mevzuatın getirmiş olduğu iç kontrole yönelik düzenlemelere uyma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu sorumluluk

çerçevesinde, Kurumun yapısı ve işlemleri iç kontrolün bileşenleri itibariyle incelendiğinde;

Kontrol Ortamıyla İlgili Olarak;

- Etik davranış sözleşmesinin tüm personel tarafından imzalandığı,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nde Kurumun teşkilat yapısının; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilerek her birimin görevlerinin belirlendiği,
- Yetkiler ve yetki devrine ilişkin düzenlemelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 88, 89, 90 ve 91'inci maddeleri ile Teşkilat Yönetmeliği'nde yer aldığı, Kanun'un 89'uncu maddesi ve Bütçe Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca harcama ve ödeme talimatları ile ilgili yetki devrinin sınırları her yıl alınan Başkanlık Oluru ile belirlendiği,

Risk Değerlendirmesiyle İlgili Olarak;

- 2022-2024 yıllarını kapsayan BDDK Stratejik Planının hazırlanarak Kurumun internet sitesinde yayımlandığı,
- Kurumun yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans, hedef ve göstergelerini içeren 2023 yılı Performans Programının hazırlandığı,

Kontrol Faaliyetleri ile İlgili Olarak;

Kurumun tüm iş süreçlerine ilişkin risk ve kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği, kontrol faaliyetleri ile ilgili sorumluların kimler olduğunun düzenlenmediği bu hususla ilgili olarak bir zorunluluğun da bulunmadığı görülmüştür.

Bilgi ve İletişimle ilgili Olarak;

- Mali veriler, personele ilişkin bilgiler, evrak sistemine yönelik bilgiler ve Kurumun finansal kurumlardan temin ettiği finansal raporlamalar için geliştirilen Destek Hizmetleri yazılım uygulamaları (Maaş, İzin, Personel Bilgi Sistemi vb.), Evrak Yönetim Sistemi ve BDDK Veri Transfer Sistemi ile Yönetim Bilgi Sisteminden oluştuğu,
- Kurumun 2010-2022 yılları için Faaliyet Raporu hazırlandığı,

İzleme İle İlgili olarak;

- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan "Kurumun iç denetimi Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir." hükmü uyarınca; İç Denetime İlişkin Usul ve Esaslar'ın 04.08.2011 ve 4336 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile belirlendiği,

Tespit edilmiştir.

Kurumun, yukarıda belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetleri ve tabi olduğu mevzuat değerlendirildiğinde; Kanun'daki düzenlemelerin ayrıntılı olmaması ve ikincil düzenlemelerin hangi esaslara göre hazırlanacağı hususunda belirsizlik olması nedeniyle Kurum tarafından yapılan düzenlemelerin etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmasını mümkün kılmadığı, bu itibarla, 5018 sayılı Kanun'un "Mali Saydamlık" başlıklı 7'nci ve "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddeleri çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygulanmayan iç kontrol sistemine ilişkin kanun hükümleri ile ilgili olarak, genel bir düzenleme çalışmalarına başlanması uygulama birliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun 2023 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

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: Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi

Kurum tarafından hizmet binası yapılması amacıyla Toplu Konut İdaresine (TOKİ) devredilen arsanın, mali tablolarında nazım hesaplar yerine 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 998-Diğer Nazım Hesaplar hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 533/F maddesinde; kat karşılığı veya arsa verilmek üzere inşaat yaptırılmasına ilişkin bilgi ve belgelerin ilgili muhasebe birimine teslim edildiğinde arsa veya arazinin kayıtlı değeri üzerinden bu hesabın ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına alacak kaydedileceği; arsa verilmek üzere yaptırılan inşaat tamamlanıp teslim edildiğinde ise kayıtlara alınan tutar üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilerek nazım hesapların kapatılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin 250-Arazi ve Arsalar hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 172'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (6) numaralı alt bendinde; varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında fark olması halinde 600-Gelirler hesabına veya 630-Giderler hesabına gerekli kayıtların yapılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kurum tarafından arsanın hizmet binası yapılması karşılığında TOKİ'ye devredildiği anda arsanın gelecekte kuruma hak ve getiri sağlama potansiyeline sahip olması nedeniyle ilgili nazım hesaplarda takip edilmeye başlanması, inşaatın tamamlanıp Kuruma devri yapıldığında ise 250-Arazi ve Arsalar hesabı kapatılarak varlığın yeni değeri üzerinden 252-Binalar hesabına kaydedilmesi ve varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında fark olması halinde 600-Gelirler veya 630-Giderler hesabına gerekli kayıtların yapılması ve nazım hesapların kapatılması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede; 2009 yılında alınan arsanın 2013 yılında inşaat karşılığı olarak TOKİ'ye devredildiği, söz konusu arsanın mülkiyetinin TOKİ'ye devredildiği tarih olan 26.12.2013 itibari ile arsanın 250-Arazi ve Arsalar hesabından çıkarılarak 258-Yapılmakta

Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye başlandığı, buna ilave olarak, 26.06.2014 tarihinden itibaren 998-Diğer Nazım Hesaplar hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesaplarında da takip edilmeye başlandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulguya iştirak edildiği ve hizmet binası Kuruma teslim edildiğinde gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmektedir.

Bulgu konusu hususa 2020 ve 2022 yılları arasındaki Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olup, aynı uygulamaya 2023 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak söz konusu arsanın 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında takip edilmesi, 2023 yılı bilançosunda 248.925.975,61 TL tutarında hataya neden olmaktadır.

BULGU 2: Aktifleştirilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları ve Diğer Gayri Maddi Hakların Doğrudan Giderleştirilmesi

Bilgisayar yazılımları ile bazı diğer gayri maddi hakların 260-Haklar hesabında aktifleştirilmesi gerekirken doğrudan 630-Giderler hesabında giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar hesabına ilişkin 194'üncü maddesinde, 260-Haklar hesabının; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişine ilişkin 195'inci maddesinde de, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların söz konusu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; sahip olana kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler sağlayan bilgisayar yazılımları ve diğer gayri maddi hakların, 260-Haklar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede; kullanma ve yararlanma hakkı niteliğinde olan bilgisayar yazılımı ve lisans alımlarının doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 260-Haklar hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı hesabının mali tablolarda 1.198.061,55 TL eksik yer aldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve söz konusu hizmet alımlarının 630-Giderler Hesabı yerine 260-Haklar Hesabında muhasebeleştirilerek bilanço hesaplarında izlenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bulgu konusu hususa 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş olup, aynı uygulamaya 2023 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, 260-Haklar hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı hesabının ilgili mevzuata uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması

Kurum tarafından, Sayıştay tarafından tazmin hükmedilen ilamlara istinaden 140-Kişilerden Alacaklar hesabı ile 600-Gelirler hesabına yapılması gereken kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 140-Kişilerden Alacaklar hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt fıkrasında; Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumlular adına tazmin hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar hesabına borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600-Gelirler hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 83'üncü maddesinin beşinci fıkrasının (a) ve (b) bendinde; Sayıştayca tazmin hükmedilen paralara ait ilamlar kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde; muhasebe birimlerinde ilamda yazılı tutarlardan kısmen veya tamamen daha önceden kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş tutarlar bulunduğu takdirde, tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın bu paraların hesaplara alınış kaydına ilişkin yevmiye tarih ve numarası ile tutarlarını gösteren bir liste düzenlenerek kamu idaresine gönderileceği, ilam tutarından listedeki tutar düşüldükten sonra arta kalan tutarların yevmiye ve yardımcı hesap defterlerine kaydedileceği, ilam kesinleşinceye kadar, sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsilat yapılacağı ve Sayıştayca temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltilmesi yoluyla alacaklardan bir kısmının veya tamamının kaldırılmasına karar verildiği takdirde, buna ait kararların da kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde kaldırılan tutarın hesaplardan çıkartılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar hesabına kaydedilmesi ve kaydedilen söz konusu tutarlara ilişkin sonraki süreçlerin

ilgili hesapta takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede; İdarenin 2016, 2017, 2018 ve 2021 yılları hesabına ilişkin tazminine hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar hesabı ile 600-Gelirler hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiği, Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu hususa 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olup, aynı uygulamaya 2023 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamlarına istinaden muhasebe kayıtlarına alınması gereken 1.334.082,96 TL'nin muhasebeleştirilmemesi sonucunda 140-Kişilerden Alacaklar ve 600-Gelirler hesabı mali tablolarda belirtilen tutar kadar eksik olarak yer almıştır.

BULGU 4: Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda ortaya çıkan gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılması gereken sürelerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda farklı düzenlenmiş olmasının uygulama açısından sorunlar yarattığı görülmüştür.

5411 sayılı Kanun'un "Kurumun bütçesi, hesap ve harcamaların denetimi" başlıklı 101'inci maddesinde; Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılama esas olduğu, Kurum bütçesinin 5018 sayılı Kanun hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanacağı ve kabul edileceği, Kurumun mali yıl sonunda oluşan gelir fazlalarının ise izleyen yılın Mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktarılacağı, Kurumun bütçe durumunu göz önünde bulundurarak daha önce de aktarma yapabileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un konuya ilişkin "Kurumlardan alınacak hasılat payı" başlıklı 78'inci maddesinde ise düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarını, her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar genel bütçeye aktarması gerektiği, söz konusu tutarların süresi içinde ödenmemesi halinde, ödenmeyen tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre gecikme zammı da uygulanmak suretiyle takip ve tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 08.08.2018 tarihli ve 17 sayılı Tek Hazine Kurumlar Hesabına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanı Kararı ile BDDK'nın 09.08.2019 tarihinden itibaren "Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması" sistemine dâhil olduğu ve gelir fazlalarını ise 5411 sayılı Kanun'un anılan hükmüne uygun olarak izleyen yılın mart ayında genel bütçeye aktardığı görülmüştür. Ancak, Muhasebat Genel Müdürlüğünün 16.12.2021 tarih ve 794893 sayılı yazısı üzerine 2022 yılından itibaren 5018 sayılı Kanun'un anılan hükümleri uyarınca her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar aktarmaya başladığı tespit edilmiştir.

Buna göre, gelirlerinin yaklaşık %99'u bankalar, finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinden her yılın son ayında belirli bir yüzde şeklinde tahsil edilen katılım paylarından oluşan Kurum gelirlerinden, giderlerini karşıladıktan sonra ortaya çıkan gelir fazlalarını 5018 sayılı Kanun'da belirtilen şekilde, ilk üç ayı takip eden ayın on beşine kadar aktarması halinde kurumun nakit dengesini ayarlamakta sorun yaşadığı görülmektedir. Bununla birlikte, hatalı veya gereksiz aktarıldığı sonradan ortaya çıkan gelir fazlaları için, sonradan mahsuplaşma yapılmasının belli bir zamana yayılacak olması nedeniyle, takip eden döneme ilişkin Kurum işlemlerinin aksaması riskinin de ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda yer verilen her iki Kanun'un gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını düzenleyen hükümleri arasındaki farklılıkların giderilerek güncel uygulamalarla uyumlu hale getirilmesi gerektiği yönündeki tespite iştirak edildiği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu hususa 2019 ve 2022 yılları arasındaki Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olup, aynı uygulamaya 2023 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kanun ile 5411 sayılı Kanun'da, gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasına ilişkin zamanlama farklılığının giderilmesine yönelik bir mevzuat değişikliği yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Kurumun gelir kayıt ve belgelerinin incelenmesi sonucunda; 2016, 2017 ve 2021 yıllarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında

uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Ancak, yapılan incelemede; ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 1.056.147,36 TL'lik kesinleşmiş ilam hükmünün sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 4: Tahsil Edilmeyen Sayıştay İlamları Tablosu

Bütçe Yılı	İlam No	İlamın Kesinleştiği Yıl	Toplam Tutar (TL)	Tahsil Edilen Tutar (TL)
2016	2016-183	2021	330.681,40	0,00
2017	2017-220	2021	374.409,16	0,00
2021	2021-19	2023	351.056,80	0,00
		Toplam	1.056.147,36	0,00

Kamu idaresi cevabında; kesinleşen Sayıştay ilamlarının tahsil edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Sayıştay İlamları Cetvelinde yer alan çeşitli yıllara ait kesinleşmiş Sayıştay İlamlarıyla tazminine hükmolunan toplam 1.056.147,36 TL kamu zararının sorumlularından İcra İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmesi 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
Bedelsiz Devredilen Arsanın Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu, yerine getirilmediği için BDDK 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır.
Gelir Fazlalarının Genel Bütçeye Aktarılmasına İlişkin Mevzuat Hükümlerinde Farklılıklar Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu, yerine getirilmediği için BDDK 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır.
Sayıştay İlamına İstinaden Kişilerden Alacaklar Hesabına Yapılması Gereken Kayıtların Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu, yerine getirilmediği için BDDK 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır.
Aktifleştirilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları ve Diğer Gayri Maddi Hakların Doğrudan Giderleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu, yerine getirilmediği için BDDK 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır.