



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

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	6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	11
8. EKLER	20

TABLÖLAR LİSTESİ

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

KISALTMALAR

KDV	: Katma Değer Vergisi
PPK	: Para Politikası Kurulu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
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. Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması
2. İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gerekçesiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi
3. Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Grup Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi

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.

2024 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 disponibilibite 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

Bankanın organlarından olan Genel Kurul, Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlardan meydana gelir. Genel Kurul, Banka Esas Mukavelesi'ne göre her yıl Nisan ayı içinde ve Banka Meclisinin tespit edeceği günde toplanır.

TCMB Yönetim Birimleri; Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu (PPK), Denetleme Kurulu ve Yönetim Komitesinden 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. 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 2024 yılı sonu itibarıyla personel kadro sayısı 4.103'tür. 2024 yılı sonu itibarıyla, yurt içinde 19 Genel Müdürlüğü ve çeşitli illerde faaliyet gösteren 21 Şubesi ve 12 Temsilciliği (halihazırda 4 temsilcilik aktiftir) bulunan TCMB'nin dolu kadro sayısı 3.892 olup, personel kadrolarının faaliyet dönemi sonu itibarıyla doluluk oranı %94,86'dır. TCMB'deki personel mevcudunun %60,79'u İdare Merkezinde, %39,21'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.

Bütçe ile ödenek tahsis edilen birimler TCMB Bütçe Yönetmeliği'nde 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 2023 ve 2024 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
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
2024	18.586.973.500,00	15.625.777.697,98	11.396.270.629,00	5.255.769.840,52	29.983.244.129,00	20.881.547.538,50

TCMB'nin 2024 yılı cari ödeneği 18.586.973.500,00 TL olup, bu ödeneğin 15.625.777.697,98 TL'si harcanmıştır. Yatırım ödeneği ise 11.396.270.629,00 TL olup, bu ödeneğin 5.255.769.840,52 TL'si harcanmıştır. Sonuç itibarıyla 2024 yılında toplam 29.983.244.129,00 TL tutarındaki ödeneğin %69,64'ü olan 20.881.547.538,50 TL'si harcanmış bulunmaktadır. Bu tutar da 2023 yılında harcanan ödeneğin %79,68 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 (KDV) gereğince, katma değer vergisi mükellefiyeti bulunmamakla birlikte, mal ve hizmet ithalatı nedeniyle KDV ödemekte ve sorumlu sıfatıyla KDV Genel Uygulama Tebliği uyarınca da tevkifat yapmaktadır. Banka Kanunu'nun 64'üncü maddesinde yer alan muafiyet kapsamı dışındaki işlemlere ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar için damga vergisi mükellefiyeti bulunmaktadır.

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 döviz cinsinden 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 değerleme farkları ise oluştukları 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 bütçesi ve gerçekleştirmelerinden,
- 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 2024 yılı mali denetimi söz konusu belgeler esas alınarak yürütölüp 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 yansıtmassından 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 diğerk 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 diğerk 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 50 adet CIA ve 11 adet CISA belgeli denetim elemanı vardır.

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.

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. Bütçe ve Finansal Raporlama Genel Müdürlüğü tarafından, harcamaların bütçeye uygunluğu, Banka genelinde anlık olarak kontrol edilmektedir. Bu kontrolde bilgisayar yazılımlarından faydalanılmaktadır.

Bankanın doksan üçüncü hesap yılı hakkında Banka Meclisince hazırlanması gereken 2024 Yılı Yıllık Faaliyet Raporu 30.04.2025 tarihinde 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 2024 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

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

TCMB’nin farklı birimleri tarafından 2024 yılında gerçekleştirilen ihalelerin büyük çoğunluğunun 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 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 belirlemek 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 idare merkezi bünyesinde gerçekleştirilen toplam 245 adet mal ve hizmet alımı ile yapım işinin 182 adedinin istisna kapsamında gerçekleştirildiği, bu işler arasında istisna kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan olağan idari faaliyetlere ilişkin alımların da olduğu,

- Bankanın para politikasını belirleme faaliyeti kapsamındaki teknoloji, dış kaynak ve güvenlikle ilgili istisnaların ve dış kaynak kavramlarının çok geniş yorumlanması sonucu, yazılım lisansı alım ve yenilemeleri, Adobe lisansı kiralınması, kapalı devre TV, geçiş kontrol, yangın algılama sistemleri, demirbaş takip, e-fatura yazılımları gibi sistemlerin bakım

onarımları, sağlık sigortası alımı, araç kiralama, destek-bilişim personel hizmet alımları, jeneratör, bilgisayar, tablet, cep telefonu gibi tüm kurumların ihtiyacı durumunda olabilecek mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamında alındığı,

- Banknot Matbaasına ait 306 işin içinde 218'inin istisna kapsamında alındığı, bunların arasında da bakım onarımlar ve genel faaliyetler kapsamında ihtiyaç duyulan bant, temizlik bezi, pense, elektrik süpürgesi, akü, zımpara makinası, naylon, fırça gibi alımlar olduğu, tüm alımların banknot ve kıymetli evrak üretimi ile bağlantılı değerlendirilerek istisna kapsamına 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, 2024 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.

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 Kamu İhale Kurulu kararlarındaki "Kanun kapsamındaki bir ihalenin idare kararı ile Kanun'dan istisna tutulamayacağı" kuralının da esnetilmesi anlamına gelmektedir. Bulgu konusu husus; 2019 yılından itibaren Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da uygulamada 2024 yılında da bir değişikliğe gidilmemiştir.

Banka tarafından her bir alım ve yapım işinin kendi somut koşullarında özenle değerlendirildiği ve yalnızca mevzuatta öngörülen şartları karşılayanların istisna kapsamında gerçekleştirildiği, teknik uzmanlığı bulunan talep sahibi birimlerin değerlendirmeleri çerçevesinde, "yazılım lisansı yenileme, kiralama ve bakım destek" alımlarının "teknoloji" alımı olarak, "personel hizmet alımları" ve "araç kiralama alımları"nın "dış kaynak" alımı olarak, "geçiş kontrol", "yangın algılama sistemleri" alımlarının "teknolojiye ve güvenliğe ilişkin hizmet alımı" olarak, istisna kapsamında temin edildiği, Banknot Matbaası alımlarının ise banknot ve kıymetli evrak baskı ve üretimine yönelik makine ve sistemlerin yedek parça, donanım ve işletme malzemeleri ihtiyacı olarak değerlendirildiği, bu niteliğe sahip

olmayanların 4734 sayılı Kanun kapsamında temin edildiği ifade edilmişse de; yukarıda da belirtildiği gibi yıl içindeki ihalelerin yarıdan 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 danışmanlık hizmeti alımlarının kapsamı Banka tarafından çok geniş olarak yorumlanmaktadır. 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 gibi alımlar bile istisna olarak değerlendirilmiştir.

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 başvurulması gerekmektedir.

BULGU 2: İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gereçesiyle 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 “dış kaynak temini” teriminin hukuki içeriğinin ve uygulama kapsamının belirlenmesinde Banka Meclisinin 09.03.2017 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 yönteme 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 2024 yılında da bir değişikliğe gidilmemiştir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, yemekhane, mutfak, bahçe ve temizlik hizmetleri İdarenin asıl faaliyet alanı olmayıp gerektiğinde dışarıdan 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 Bankanın temel faaliyetleri dışındaki işlere özgülenmiş olduğunu, hem iş hukuku ilke ve kurallarına hem de terimin işletme disiplindeki tanımına uygun olduğunu, 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 özgülünmüş olarak Kanun'dan kaynaklandığını ve bulgunun aksine personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı müessesesinin varlığından hareketle dış kaynak teminine ilişkin hükmün uygulanmaması halinde kanun koyucunun iradesinin gerçekleşmeyeceğini ifade etmektedir.

Dış kaynak temini Merkez Bankasına özgülünmüş personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını da içeren ve daha geniş kapsamlı bir yöntem olarak kabul edilmekte 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 dışarıdan 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 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: Banka Personeli ve Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Grup Sağlık Sigortası Alınarak Bütçeden Ödenmesi

Banka bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) genel sağlık sigortası primi ödenmesine rağmen, Banka personeli ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderleri için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (c) bendine göre dış kaynak temini yöntemiyle özel bir sigorta şirketi ile bağitlanan 372.158.385,00 TL tutarındaki sözleşme kapsamında ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 03.04.2013 tarih ve 6456 sayılı Kanun ile değişen 34'üncü maddesinde; "... *Banka mensupları ile Banka Meclisi üyeleri hakkında, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri...*"nin uygulanacağı

ifade edilmiştir. Adı geçen maddenin değişmeden önceki halinde ise söz konusu Banka mensuplarına 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

SGK Başkanlığı tarafından, sağlık hizmetlerine ilişkin kayıt ve işlemlerin 15.01.2010 tarihinden itibaren kurumlardan devralınacağı kararı alınmış ve bu konuda “Kamu Personelinin Genel Sağlık Sigortası Kapsamına Alınması Hakkında Tebliğ” 18.12.2009 tarihli ve 27436 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu Tebliğ’in 3’üncü maddesinde sağlık hizmeti devralınacak kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. Buna göre 5510 sayılı Kanun’un geçici 4’üncü maddesi hükmü gereğince, 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre kesenek ve karşılık ödenmesi gerekenler ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetleri SGK tarafından devralınarak 5510 sayılı Kanun’un genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlerinden yararlandırılması düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuatta; Banka mensupları hakkında 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 5434 sayılı Kanun, 5510 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra ise başlangıç tarihleri belirlenmek suretiyle 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Banka bütçesinden sadece 5510 sayılı Kanun hükümleri kapsamındaki sağlık giderlerinin karşılanması mümkün olup bunun dışındaki sağlık giderlerinin personel tarafından karşılanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; 4734 sayılı Kanun’un 3 (c) maddesine istinaden istisna kapsamında Grup Sağlık Sigortası Dış Kaynak Temini işi ile Banka personeli ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sağlık yardımı sağlanması için bir yıl süreli grup sağlık sigortası hizmeti satın alınarak Banka bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus; 2013 yılından itibaren Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da uygulamada 2024 yılında da bir değişikliğe gidilmemiştir.

1211 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi dolayısıyla Bankanın kendisine verilen görevleri yerine getirirken bağımsız olması, 22’nci maddesi dolayısıyla mali bağımsızlığının bulunması ve bütçesini kendisinin hazırlaması, 32 ve 33’üncü maddeleri dolayısıyla personelin statüsünü belirleme yetkisinin Banka Meclisine ait olması; Banka Meclisine 34’üncü maddede belirtilen Banka mensupları hakkında 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde personelin sağlık giderlerini Banka bütçesinden karşılama yetkisini tanımayacaktır.

Sayıştay denetimine, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na tabi olan, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bir kamu tüzel kişisi olan Bankanın kanuni sınırlar içerisinde kendi statüsünü düzenleme özerkliğinin bulunduğu değerlendirilmekle birlikte BankaMeclisinin yetkisinin personelin statüsünün bağımsız bir şekilde belirlenebileceği şeklinde yorumlanması bu kapsamda değildir.

Nitekim Banka personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olmamakla birlikte 1211 sayılı TCMB Kuruluş Kanunu’nun “Personelin statüsü” başlıklı 32’nci maddesinde; “*Banka memurlarının kurduğu ve kuracağı sendikalar hakkında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu hükümleri uygulanır.*” denilmek suretiyle kamu personeli kabul edilmektedir. Yukarıda da yer verildiği üzere 34’üncü maddeye göre de sosyal güvenlik yönünden 5510 sayılı Kanun hükümlerine tabi kılınmış bulunmaktadır.

Dolayısıyla kamu personeli olarak kabul edilen Banka personeli hakkında Banka Meclisi tarafından çıkarılan sağlık harcamaları ile ilgili düzenlemeler üst norm olan Kanun maddesinde yer alan hükme aykırı olamayacaktır.

Kamu İdaresi tarafından; Bankanın bağımsız ve kendine özgü bir hukuki statüye sahip olduğu, bunun sonucu olarak Devlet memuru sayılmayan Banka personelinin statüsünü belirleme konusunda Banka Meclisinin yetkili kılındığı, düzenlenecek statüye personelin her yönüyle hak, yükümlülük ve sorumluluklarının, bu kapsamda sağlık konusunda sahip olduğu hak ve güvencelerin de dâhil olduğu belirtilse de bağımsızlık olarak ifade edilen kavramın; idari yönüyle Bankanın para politikası otoritesi olması sebebiyle kurumsal kararlarını dış etkilerden bağımsız olarak almasını, mali yönüyle ise yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde kendi kaynağını üretmesi ve bütçesini belirlemesini ifade ettiği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla yukarıda açıklanan sebeplerle kamu personeli olarak değerlendirilen Banka çalışanları hakkında Banka Meclisince yapılacak düzenlemelerin de kanunlarla belirlenmiş sınırlar içerisinde kalması gerekmektedir.

Bu itibarla, 5510 sayılı Kanun’un 60’ıncı maddesi gereğince zorunlu genel sağlık sigortası kapsamında olan Banka mensupları ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri için özel bir sigorta şirketi ile sözleşme imzalanarak Grup Sağlık Sigortası Hizmetinin alınması ve bunlara ilişkin bedellerin 48 No.lu Genel Giderler Hesabı ile bütçeden karşılanması uygulamasına son verilmesi hukuki bir gerekliliktir.

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
Özel Durumlarda Kullanılması Gereken İstisna Maddesinin İhalelerde Genel Bir Uygulama Haline Gelmiş Olması	2023	Yerine Getirilmedi	İdarenin uygulamasında 2024 yılında bir değişiklik olmadığı için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İnsan Kaynağı Hizmet Alımlarının Dış Kaynak Olduğu Gerekçesiyle Kamu İhale Kanunu'nun İstisnası Kapsamında Gerçekleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdarenin uygulamasında 2024 yılında bir değişiklik olmadığı için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.