T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SPOR-TOTO TEŞKİLAT BAŞKANLIĞI

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 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM BULGULARI 13

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri 7
Tablo 2: Bütçelenen ve Gerçekleşen Giderler..... 8

KISALTMALAR

BDDK	:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BTK	:	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
MASAK	:	Mali Suçları Araştırma Kurulu
RTÜK	:	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
KDV	:	Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yasa Dışı Bahisle Mücadele Konusunda Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ve İlgili Kurumlar Arasında İş Birliği ve Koordinasyonun Artırılmasına ve İlave Bazı Hukuki ve İdari Tedbirler Alınmasına İhtiyaç Bulunması

2. Bayilerin ve Bahis Oyunlarının Kurum Tarafından Denetimi ile İlgili Olarak Organizasyon Yapısında ve İç Mevzuatta İlave Düzenlemelere İhtiyaç Bulunması

3. Kurumun Reklam ve Tanıtım Faaliyetleri ile İlgili Usul ve Esasların Geliştirilmesine ve Reklam Yönetmeliğinin Güncellenmesine İhtiyaç Bulunması

4. Kurumda Personel Kadrolarının İş Analizine Dayalı Olarak Belirlenmesinin ve Kadro Ünvanları itibarıyla Görev, Yetki ve Sorumluluk Tanımlarının Yapılmasının Gerekli Olması

5. Kurumca Taslak Çalışması Tamamlanan Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Muhasebe Yönetmeliği'nin Uzun Süredir Yürürlüğe Konulamamış Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye'de spor toto ile ilgili ilk çalışmalar 1949 yılında Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü tarafından başlatılmış, bu konudaki ilk yasal düzenleme 09.04.1959 tarihinde kabul edilen 7258 sayılı Futbolda Bahsi Müşterek Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Anılan Kanun'da, Türkiye'de Beden Terbiyesi Umum Müdürlüğünce tertiplenecek futbol müsabakalarında müşterek bahisler tertibi ve yürütülmesi hak ve salâhiyetinin mezkûr Umum Müdürlüğüne ait olduğu hükmüne yer verilmiştir.

24.01.1989 tarihli ve 356 sayılı KHK ile Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un adı "Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş, spor toto faaliyetleri Spor Genel Müdürlüğüne bağlı bir birim olarak Spor Toto Teşkilat Müdürlüğü tarafından yürütülmeye devam edilmiştir.

22.02.2007 tarihinde kabul edilen 5583 sayılı Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 7258 sayılı Kanun'da çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede, 7258 sayılı Kanun'un adı "Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş, ayrıca spor toto faaliyetleri ile ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmiştir.

Yeni düzenlemede; futbol ve diğer spor müsabakaları üzerine sabit ihtimalli ve müşterek bahisler ile şans oyunlarını düzenleme hak ve yetkisinin Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne ait olduğu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün bu yetkiyi kendisine bağlı Spor Toto Teşkilat Başkanlığı eliyle kullanıp yürüteceği, Teşkilat Başkanlığının söz konusu yetkisini bizzat kullanabileceği gibi kısmen veya tamamen özel hukuk tüzel kişilerine devredebileceği ve mal ve hizmet satın alma yoluna gidebileceği hükümlerine yer verilmiş, ayrıca Teşkilat Başkanlığının kuruluş görev ve yetkileri ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

2011 yılında bu kez, 03.06.2011 tarihli ve 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 31'inci maddesiyle 7258 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde değişiklik yapılarak Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeyle Teşkilat Başkanlığı yurt içinde ve yurt

dışında spor müsabakaları üzerine sabit ihtimalli ve müşterek bahis oyunlarını oynatmak üzere, Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliği haiz bir kuruluş haline getirilmiştir.

7258 sayılı Kanun'da yer alan kurumsal düzenlemeler, 2018 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 90'ıncı maddesi uyarınca iptal edilmiştir.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin usul ve esaslar, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 32'nci Bölümünün ilgili maddelerinde düzenlenmiştir.

Söz konusu Kararnamenin 450'nci maddesi ile Spor Toto Teşkilat Başkanlığının görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir:

a) Yurt içinde ve yurt dışında yapılan her türlü spor müsabakası üzerine yurt içinde ve yurt dışında spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenlemek, denetim ve gözetimi altında düzenletmek, bunlara ilişkin her türlü izni vermek ve sözleşmeyi yapmak.

b) Spora dayalı bahis ve şans oyunlarına yönelik mevzuata aykırı iş ve eylemlerin önlenmesi için gerekli denetimleri yapmak, faaliyetlerde bulunmak ve tedbirleri almak.

c) Fikrî ve sınaî mülkiyet konusu her türlü eser ve hakkı edinmek, satın almak, satmak, kiraya vermek, kiralamak, kullanmak, paylaşmak ve bunlara ilişkin her türlü sözleşmeyi yapmak.

ç) Spora dayalı bahis ve şans oyunlarının kamu yararına ve sosyal amaçlara uygun olarak düzenlenmesi ve gelişmesini sağlayacak politikalar belirlemek ve uygulamak.

d) Spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenlenmesine ilişkin uluslararası gelişmeleri takip etmek, ilgili kuruluşlara üye olmak, katkı ve katılım payları ödemek ve bu kuruluşlarla iş birliği yapmak.

e) İzinsiz olarak spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenleyen, başbayilik veya bayilik faaliyetinde bulunan veya kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlara ilişkin esasları belirlemek ve bunlar hakkında ilgili mevzuatı uyarınca gerekli yasal

işlemleri yapmak.

f) Spor kulübü kurmak ve mevcut spor kulüplerini satın almak veya devralmak.

g) Spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenleme faaliyetinin gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak ve bu konuda yapılması gerekli düzenlemeleri Gençlik ve Spor Bakanlığına önermek.

Teşkilat Başkanlığının spora dayalı bahis ve şans oyunlarının düzenlenmesi ve düzenletilmesinde tek yetkili olduğu, Gençlik ve Spor Bakanlığının izin veya onayıyla spora dayalı bahis ve şans oyunlarının düzenlenmesi, denetim ve gözetimi altında düzenletilmesi, oynatılması, gerekli altyapı ve organizasyonun sağlanması ve yürütülmesi için gerçek ve tüzel kişilerle sözleşme yapabileceği hususları da Kararnamede hükme bağlanmıştır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurumun merkez teşkilat yapısı; Yönetim Kurulu, Teşkilat Başkanı, iki Başkan Yardımcısı ve Teşkilat Müdürü ile hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Teşkilat Başkanlığının hizmet birimleri şunlardır:

- Teşkilat Müdürlüğü
- Organizasyon ve Reklam Şube Müdürlüğü
- Bayilik Şube Müdürlüğü
- Muhasebe Şube Müdürlüğü
- Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü
- Personel Şube Müdürlüğü
- Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü
- Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğü
- Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü
- Matbaa Şube Müdürlüğü
- Hukuk Müşavirliği
- Teşkilat Başkanlığı Baş müşavirleri ile Müşavirler.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 451'inci maddesinde Yönetim Kurulunun teşkiline ilişkin usul ve esasların Gençlik ve Spor Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Yönetim Kurulunun teşkiline ilişkin düzenleme, 13.07.2019 tarihli ve 30380 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'le gerçekleştirilmiştir. Yönetmelikle; Yönetim Kurulunun beş üyeden oluşacağı, Gençlik ve Spor Bakanı ve Teşkilat Başkanının Yönetim Kurulunun tabii üyeleri olduğu, Kurula Bakanın başkanlık edeceği, Bakan ve Teşkilat Başkanı dışında kalan diğer üç üyenin Bakan tarafından iki yıl için atanacağı, süresi bitenlerin tekrar atanabileceği hükme bağlanmıştır

Teşkilat Başkanlığı Yönetim Kurulunun teşkilini düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 451/2'nci maddesinin Anayasaya aykırı olduğu yönünde yapılan itiraz üzerine, Anayasa Mahkemesinin 30.11.2022 Tarihli ve E: 2019/38, K: 2022/148 Sayılı Kararı ile söz konusu düzenleme iptal edilmiştir. 14.06.2023 tarihli ve 32221 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kararın, yayım tarihinden başlayarak dokuz ay sonra (14.03.2024) yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanı, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne Dair 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli II sayılı cetvelde yer almakta olup ataması Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmaktadır.

Kurum personel kadrolarının adet ve nitelikleri ile bunlardan Yönetim Kurulu Kararı ile atanacak olanları tespit etme görev ve yetkisi Yönetim Kuruluna aittir.

Kurumda 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde personel istihdam edilmektedir.

Kurumun toplam kadro sayısı 272 olup 202'si doludur.

Kurum personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları toplu iş sözleşmesi ile belirlenmektedir. 2023 yılında 01.03.2021-28.02.2023 dönemine ilişkin Toplu İş Sözleşmesinin sona ermesinden sonra, 01.03.2023-28.02.2025 dönemine ait Toplu İş Sözleşmesi 20.06.2023 tarihinde imzalanmıştır.

1.3. Mali Yapı

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Kurumun bütçe işlemleri bütçe kanunlarına ve merkezi yönetim bütçe prosedürlerine tabi bulunmamakta; muhasebe kayıt ve işlemlerinde "Genel

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği" ve "Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği" hükümleri esas alınmamaktadır.

Kurumun yıllık bütçe taslağı Muhasebe Şube Müdürlüğünce hazırlanmakta ve Yönetim Kurulu kararıyla kesinleşmektedir.

Kurumun 2023 yılı Bütçesi Yönetim Kurulunun 15.12.2022 tarihli ve 95 sayılı toplantısında kabul edilerek uygulamaya konulmuştur.

Kurumun gelirleri sabit ihtimalli ve müşterek bahis oyunlarından elde edilen hasılat ile diğer gelirler ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır. Giderleri ise; hasılat üzerinden dağıtılan ikramiye ve şans oyunları vergisi ile yatırım ve işletme giderlerinden oluşmaktadır.

Teşkilat Başkanlığının yatırım ve işletme giderleri aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

-Teşkilat Başkanlığı tarafından oynatılan müşterek bahis ve sabit ihtimalli bahis oyunları bültenlerinde yer alan spor kulüplerine ödenen isim hakları,

-İsim haklarından 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca isim hakkının %15'i oranında Türkiye Futbol Federasyonuna aktarılan pay,

-Ruhsat verilen bayilere ödenen komisyon ve ikramiye ödeme primi,

-Merkezi bahis sistemi ve risk yönetim merkezinin kurulması ve işletilmesi ile başbayilik iş ve hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılması amacıyla yapılan sözleşmeler uyarınca ödenen pay,

-Aylık hasılat toplamının %10'unu geçmemek üzere, Yönetim Kurulunca belirlenip Bakanlığa ödenen pay,

-Diğer yatırım ve işletme giderleri (Duran varlık alımları, personel giderleri, genel idare giderleri, reklam tanıtım giderleri, vd.).

Teşkilat Başkanlığınca oynatılan spor müsabakalarına dayalı sabit ihtimalli ve müşterek bahis oyunlarından elde edilen hasılatın dağıtımı, 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Hasılat Dağıtım Yönetmeliği ile belirli usul ve esaslara göre yapılmaktadır.

5602 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi gereği; tüm şans oyunları için bir takvim yılı içinde

ödenecek ikramiyelerin toplamı, aynı dönemdeki hasılatın %40'ından az %93'ünden fazla olamamaktadır. İlgili kurum ve kuruluşlar, yıllık ikramiye ortalamaları bu sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla, tertip ettikleri her bir şans oyunu için farklı ikramiye oranları belirleyebilmektedirler.

5602 sayılı Kanun uyarınca 2023 yılında ikramiye dağıtım oranı en fazla %83 olarak uygulanmakta iken 27.12.2023 tarihli ve 7491 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi ile 5602 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak bu oran %93'e yükseltilmiştir.

5602 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde, şans oyunu tertip etme hak ve yetkisine sahip kurumların bir takvim yılı içindeki her türlü yatırım ve işletme giderleri için, aynı dönemde elde ettikleri hasılat ve diğer gelirler toplamınının en fazla %20'si kadar pay ayırabilecekleri hükme bağlanmıştır. Kanunun verdiği yetkiye istinaden 2008 yılında 2008/14482 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu azami pay oranında değişiklik yapılmış; 7258 sayılı Kanun'a göre tertip edilen şans oyunları için bu oran %33 olarak yeniden belirlenmiştir. Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca oynatılan şans oyunları hasılatından Spor Genel Müdürlüğüne, federasyonlara, spor kulüplerine ve sporculara isim hakkı olarak aktarılan tutarlar bu orana dahil bulunmaktadır.

5602 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile her türlü şans oyunları faaliyetinden elde edilen hasılat şans oyunları vergisine tâbi tutulmuştur. Verginin matrahı, şans oyunlarından elde edilen hasılat tutarıdır. Verginin mükellefi ise, kendisine şans oyunları tertip etme hak ve yetkisi verilmiş olan kurumlardır. Bu hak ve yetkinin devri halinde mükellef, devralan kurum, kuruluş veya özel hukuk tüzel kişileri olmaktadır. Şans oyunları vergisinin oranı; spor müsabakalarına dayalı müşterek bahislerde %5, at yarışlarında %7 ve diğer şans oyunlarında %10'dur. Kanunla, bu oranları bir katına kadar artırmaya veya yarısına kadar indirmeye ya da tekrar kanunî seviyesine getirmeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

2023 yılında spor müsabakalarına dayalı oyunlarda şans oyunları vergisi %10 olarak uygulanmakta iken, 28.12.2023 tarihli ve 32413 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 8003 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile bu oran %5'e indirilmiştir.

5602 sayılı Kanun gereği, ilgili kurum ve kuruluşların net hasılatı ile diğer gelirleri toplamından her türlü yatırım ve işletme giderleri düşüldükten sonra kalan tutar kamu payını oluşturmakta olup, bu paylar takvim yılının üçer aylık dönemleri itibarıyla hesaplanıp, izleyen ikinci ayın 15 inci günü mesai bitimine kadar Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesabına yatırılarak genel bütçeye gelir kaydedilmektedir. 5602 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde yer

alan ikramiye ve yatırım ve işletme giderlerine ilişkin limitler dahilinde 2023 yılında kamu payı doğmamıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının 2023 yılına ilişkin gelir bütçesi ve gerçekleşmelerine ilişkin veriler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Gelirin Çeşidi	Bütçelenen Tutar (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Bütçeye Göre Fark	
			Fazla (TL)	Noksan (TL)
Brüt Satışlar	345.000.000.000	333.701.762.275,89		11.298.237.724,11
Faiz Geliri	3.100.000.000	3.068.210.727,85		31.789.272,15
Diğer Gelirler	1.500.000.000	853.379.317,29		646.620.682,71
Toplam	**349.600.000.000**	**337.623.352.321,03**		**11.976.647.678,97**

Kurumun 2023 yılı Bütçesiyle toplam 349.600.000.000 TL gelir elde edileceği tahmin edilmiş, %3,4 noksanıyla 337.623.352.321,03 TL tutarında gerçekleşme sağlanmıştır. Toplam gelirlerde önceki yıla göre kaydedilen artış ise %116,6 oranındadır.

Kurumun 2023 yılı Bütçesinde yer alan giderler ve gerçekleşmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Bütçelenen ve Gerçekleşen Giderler

Bütçede Gösterilen Ödeneğin			Aktarmalar ve Ek Ödenekten Sonra Kalan Tutar (TL)	Gerçekleşme (TL)	Ödenek Bakiyesi Olup İptal Edilen Tutar (TL)
Çeşidi	**Tutarı (TL)**	**Toplam İçindeki Payı %**			
Hesaplanan KDV	43.474.576.271,19	15,04	55.310.729.876,71	53.426.468.956,03	1.884.260.920,68
Şans Oyunları Vergisi	12.076.271.186,44	4,18	22.463.728.173,66	21.522.208.363,30	941.519.810,36
Dağıtılacak İkramiye	200.466.101.694,92	69,37	240.443.107.881,35	232.628.493.455,54	7.814.614.425,81
Döşeme-Demirbaş	3.000.000,00	0,00	5.000.000,00	2.333.620,80	2.666.379,20
Hak Alımı/ Kullanımı	3.000.000,00	0,00	11.000.000,00	4.797.891,80	6.202.108,20
Personel Ücretleri	75.000.000,00	0,03	100.000.000,00	96.474.242,75	3.525.757,25
Yurtiçi Geçici Görev Yolluğu	750.000,00	0,00	750.000,00	684.921,25	65.078,75
Yurtdışı Geçici Görev Yolluğu	500.000,00	0,00	500.000,00	100.077,40	399.922,60
SGK Katılım Payı	20.000.000,00	0,01	22.000.000,00	21.347.926,06	652.073,94
İşsizlik Sigortası İşveren Primi	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00	2.109.827,51	390.172,49
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	416.270.000,00	0,14	454.270.000,00	371.119.296,41	83.150.703,59
Reklam ve Tanıtım Giderleri	9.173.725.762,71	3,17	12.980.725.762,71	12.667.405.457,68	313.320.305,03
İkramiye Ödeme Primi Giderleri	300.000.000,00	0,10	300.000.000,00	297.626.806,79	2.373.193,21
Merkezi Bahis Sistemi ve Risk Yön. Merk. Gid.	483.050.847,46	0,17	583.050.847,46	560.550.586,64	22.500.260,82
İsim Hakkı ve Futbol Federasyonu Payı	900.000.000,00	0,31	500.000.000,00	392.189.413,12	107.810.586,88
Bayi Komisyonu Giderleri	9.500.000.000,00	3,29	10.740.000.000,00	10.298.520.590,73	441.479.409,27
Spor Genel Müdürlüğü Payı	12.076.271.186,44	4,18	5.628.654.407,27	5.296.072.498,98	332.581.908,29
Kıdem Tazminatı Karşılık Giderleri	28.983.050,85	0,01	53.983.050,85	41.979.900,84	12.003.150,01
Toplam	**289.000.000.000,00**	**100,00**	**349.600.000.000,00**	**337.630.483.833,63**	**11.969.516.166,38**

2023 yılı Bütçesiyle başlangıçta 289.000.000.000 TL olarak öngörülmüş olan gider ödenekleri toplamı yıl içinde yapılan aktarma ve ek ödenek işlemlerinden sonra 349.600.000.000 TL'ye yükseltilmiştir. Gider ödenekleri içinde en büyük payı %69,4 oranıyla dağıtılacak ikramiye oluşturmaktadır.

2023 yılında Gider Bütçesinin %96,6'sı oranında toplam 337.630.483.833,63 TL tutarında gerçekleşme meydana gelmiştir. Gerçekleşen giderlerin ağırlıklı kısmını da dağıtılan

ikramiyeler oluşturmakta olup toplam giderlerin %68,9'una tekabül etmektedir.

Kurumun 2023 yılı faaliyetleri sonucunda, brüt satışlar, diğer faaliyetlerden olağan gelir ve kârlar ve olağandışı gelir ve kârlardan oluşan gelirler toplamı 284.196.883.365 TL; diğer indirimler ve satılan hizmet maliyetinden oluşan giderler toplamı da yine 284.196.883.365 TL olarak aynı tutarda gerçekleşmiş olup dönem kârı veya zararı oluşmamıştır.

5602 Sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca Kurumun net hasılatı ile diğer gelirleri toplamından her türlü yatırım ve işletme giderleri düşüldükten sonra kalan tutar kamu payı olarak Hazineye devredildiğinden dönem sonunda kâr veya zarar oluşmamaktadır. 2023 yılı bilançosunda yer alan 94.873.365,66 TL tutarındaki geçmiş yıl kârları, anılan Kanun'un yürürlüğünden önce oluşan ve Kurum bünyesinde bırakılmış olan tutardır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olmayan Kurum, muhasebe ve raporlama işlemlerini; 5602 Sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Muhasebe Yönetmeliği ve Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Hasılat Dağıtım Yönetmeliği hükümlerine göre yürütmektedir.

Kurum, muhasebe sisteminde 01.01.2012 tarihinden itibaren Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Muhasebe Yönetmeliğine göre Yönetim Kurulu tarafından belirlenmiş olan Tek Düzen Hesap Planını kullanmaktadır.

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 sunulmuştur.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı İcmal cetveli.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolardan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Teşkilat Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olmadığından bu Kanunun öngördüğü iç kontrol ve ön mali kontrol sistemi ile iç denetim birimi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Teşkilat Başkanlığının kendi iç mevzuatı ve faaliyet yapısı çerçevesinde iç kontrol sistemi mevcuttur. Ancak uygulamada bazı eksiklikler söz konusu olup iç kontrol sisteminin etkinliği açısından bu eksikliklerin giderilmesi önem arz etmektedir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve Kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Ancak görev, yetki ve sorumluluk tanımlamalarının ve hassas görevlere ilişkin prosedürlerin de belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamalarının geliştirilmesi de önem arz etmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

Kurum 5018 sayılı Kanun’a tabi olmadığından stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğu bulunmamamaktadır. Ancak, ileriye yönelik stratejik amaç ve hedefleri ile yıllık performans hedefleri belirlenerek bütçe ve faaliyetlerle ilişkilendirilmesi Kurum

yararına olacaktır.

Diğer yandan, kurumsal riskler henüz belirlenmemiş olup bu konuda da gerekli çalışmalar yapılarak risklerin ve risklere karşı alınacak tedbirlerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumda iş akış süreçleri henüz belirlenmemiştir. Ancak iş analizine dayalı bir yapılanma ve norm kadroların tespiti amacıyla çalışma ve girişimler başlatılmış olup bu kapsamda iş akış süreçlerinin de belirlenmesi söz konusu olacaktır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. Yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece risk analizi çalışmaları henüz yapılmadığından, risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik yürütülecek kontrol faaliyetleri ve bu faaliyetlere ilişkin sorumluluklar henüz belirlenmemiş durumdadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığınan bu Kanunun öngördüğü çerçevede bir faaliyet raporu hazırlanması söz konusu değildir. Ancak Kurumun kendi iç mevzuatı çerçevesinde, faaliyet yapısına özgü yıllık faaliyet raporu hazırlanmasında yarar bulunmaktadır.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. İdare, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedeklenme ve yeniden yüklenmesi işlemlerini yapmaktadır. Yedeklemenin, verilerin oluştuğu yerden farklı bir yerde yapılması hususu üzerinde durulmalıdır.

İzleme Standartları

Kurum 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından bu Kanunun öngördüğü İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ve üst yönetici tarafından onaylanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu bulunmamaktadır. Ayrıca, iç denetim birimi veya iç denetçi bulunmamaktadır. Bu çerçevede, üst yönetici ve harcama birimlerinin imzaladığı "İç Kontrol Güvence Beyanı" da söz konusu değildir.

Kurum 5018 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden yürülüğe konulmuş Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne tabi olmadığından, söz konusu mevzuatın öngördüğü esaslar

çerçevesinde iç kontrol sistemi kurma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak, faaliyetlerin etkin, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesi, mali raporların güvenilirliği ve varlıkların korunması açısından, ister özel, ister kamu olsun tüm kurum ve kuruluşlar açısından ekin bir iç kontrol sistemi kurulmasının büyük önemi bulunmaktadır. Bu çerçevede Teşkilat Başkanlığının da, kamu kurum ve kuruluşlarındaki iç kontrol sistemi çalışmaları paralelinde, kendi iç kontrol sistemini geliştirerek daha etkin hale getirmesinde önemli yarar bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı'nın 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: Yasa Dışı Bahisle Mücadele Konusunda Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ve İlgili Kurumlar Arasında İş Birliği ve Koordinasyonun Artırılmasına ve İlave Bazı Hukuki ve İdari Tedbirler Alınmasına İhtiyaç Bulunması

Yasa dışı bahisle mücadele konusunda Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile ilgili kurumlar arasında daha etkin bir iş birliği ve koordinasyon sağlanmasının gerekli olduğu ve bu alanda bazı ilave tedbirler üzerinde durulmasının önem arz ettiği belirlenmiştir.

Yurt içinde ve yurt dışında yapılan her türlü spor müsabakası üzerine bahis ve şans oyunları düzenleme, gözetimi altında düzenletme, denetim ve bunlara ilişkin her türlü izni verme ve sözleşme yapma görev ve yetkisi mevzuatla Spor Toto Teşkilat Başkanlığına verilmiş; bu alanda mevzuata aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlara ilişkin esasları belirleme ve bunlar hakkında ilgili mevzuatı uyarınca gerekli yasal işlemleri yapma görevi de yine Kurumun görevleri arasında sayılmıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının kontrolündeki yasal bahis faaliyetleri, sorumlu oyunculuk anlayışına göre tamamen devletin gözetimi ve güvencesinde yürütülmektedir. Yasa dışı bahis ise Spor Toto Teşkilat Başkanlığının ruhsat ve yetki vermediği kişiler tarafından spora dayalı olarak oynatılan tüm bahis ve şans oyunlarını kapsamakta olup en yaygın şekliyle internet ortamında gayri yasal olarak gerçekleştirilmektedir.

Yasa dışı bahis ortamı, herhangi bir yaş sınırlamasının olmadığı, kredi kartı dahil borçlanmayı körükleyen her türlü ödeme çeşitliliğinin uygulandığı, gayri yasal para transferlerinin yapılabildiği, vergilendirmenin olmadığı kayıt dışı bir alandır. Bu alandaki parasal işlemlerin toplamda çok büyük boyutlara ulaşabildiği gözlenmekte; bu konudaki veriler mali suçlara ilişkin raporlara da yansımış bulunmaktadır.

Kamu güvenliğine dair sosyal bir sorun niteliğinde olan yasa dışı bahis, Kurum gelirlerinde de kayıplara yol açmaktadır.

Yasa dışı bahisle ilgili olarak açılan ve Kurumun müdahil olarak katıldığı davaların yıllar itibarıyla seyri incelendiğinde, özellikle son iki yılda açılan dava sayısının artış gösterdiği görülmektedir. Bu konuda 2019 yılında 119 dava açılmışken, 2020 yılında 91, 2021 yılında 91, 2022 yılında 954 dava açıldığı, 2023 yılında bu sayının 1.937'ye yükseldiği, derdest dava sayısının ise toplam 3.732 olduğu belirlenmiştir.

Kurumun, izinsiz olarak spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenleyen, başbayilik veya bayilik faaliyetinde bulunan veya kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlara ilişkin esasları belirleme ve bunlar hakkında ilgili mevzuatı uyarınca gerekli yasal işlemleri yapma görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Yasa dışı bahisle mücadele konusu, Spor Toto Teşkilat Başkanlığının yanı sıra, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), Emniyet Genel Müdürlüğü Siber Suçlar ile Mücadele Daire Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), bankalar ve ödeme kuruluşları, Radyo ve

Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Reklam Kurulu gibi çeşitli kurum ve kuruluşlarla doğrudan veya dolaylı şekilde ilgili bulunmaktadır.

Bu konuda Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ve ilgili kurumlarca etkin bir mücadele gayreti içinde bulunulduğu gözlenmektedir. Bununla birlikte yasa dışı bahisle mücadelede bazı ilave tedbirlere ve düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmekte olup bunlara aşağıda değinilmiştir.

a) Yasa Dışı Bahis Oynatan İnternet Sitelerine Erişimin Engellemesi Konusunda Ortaya Çıkan Aksaklıklar

Yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesi konusunda çeşitli hukuki ve idari düzenlemeler yapılmış olup yasa dışı bahis oynatan internet siteleri tespit edildiğinde erişime kapatılmaktadır. Ancak bu sürecin belirli bir prosedüre ve zamana ihtiyaç gösterdiği; kapatılan internet sitelerinin çok kısa süre içinde yeni bir uzantıyla ya da harf veya rakam değişiklikleriyle yeniden açılarak faaliyetlerine devam ettikleri ortaya çıkmaktadır.

5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'da içerik sağlayıcı, yer sağlayıcı, erişim sağlayıcı ve toplu kullanım sağlayıcıların yükümlülük ve sorumlulukları ile internet ortamında işlenen belirli suçlarla içerik, yer ve erişim sağlayıcıları üzerinden mücadeleye ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.

Anılan Kanunun 8'inci maddesinde; internet ortamında yapılan ve içeriği aynı maddede belirtilen suçları oluşturduğu hususunda yeterli şüphe sebebi bulunan yayınlarla ilgili olarak içeriğin çıkarılmasına ve/veya erişimin engellenmesine karar verileceği hükmüne yer verilmiş; 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanunda yer alan suçlar da bu kapsama alınmıştır.

5651 sayılı Kanun'un Ek:4'üncü maddesinde; 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde tanımlanan kurum ve kuruluşların, kendi görev alanına giren suçların internet ortamında işlendiğini tespit etmeleri hâlinde, bu yayınlarla ilgili olarak erişimin engellenmesi kararını alabilecekleri ve bu kararı uygulanmak üzere Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna gönderecekleri hükme bağlanmıştır.

Söz konusu madde hükmüne istinaden Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından, görev

alanına giren konular kapsamında, internet ortamında yasa dışı bahis suçu işlendiğinin tespiti halinde ilgili internet siteleri hakkında erişim engeli kararı alınmaktadır.

Yasa dışı bahis oynatan sitelerinin kapatılması süreci belirli bir prosedür ve zamanı gerektirmektedir. Örneğin; Spor Toto Teşkilat Başkanlığına Başbayi tarafından gönderilen 13.09.2023 tarihli yazıda bir internet sitesinde yasa dışı bahis oynatıldığı belirtilerek, zaman damgalı ekran görüntüleri iletilmiştir. Kurumda bu konunun komisyonda görüşülmesi ve karara bağlanması süreçlerinden sonra 25.09.2023 tarihinde Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna yazı yazılarak erişimin engellenmesi kararı bildirilmiştir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun erişimi engellemesiyle sona eren bu sürecin yaklaşık iki hafta sürdüğü belirlenmiştir.

Normal prosedürün yaklaşık 15 günlük bir süreci almasına karşın, bazı durumlarda bu sürecin uzayabildiği görülmüştür. Örneğin; başbayi tarafından yasa dışı bahis oynatan sitelerle ilgili olarak 14.02.2023 tarihinde Teşkilat Başkanlığına gönderilen yazı üzerine Kurumda oluşturulan Yasa Dışı Bahis İnceleme Komisyonu çalışmaları sonrası ilgili internet siteleri hakkında erişimin engellenmesi kararının 06.03.2023 tarihinde alındığı, kararın Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna gönderilmesi ve erişimin engellenmesi sürecinin yaklaşık bir aylık sürede tamamlanabildiği ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde 07.03.2023 tarihinde Kuruma gönderilen yasa dışı bahis oynatan internet siteleri ile ilgili bildirim üzerine erişimin engellenmesine ilişkin kararın 30.03.2023 tarihinde alınabildiği görülmüştür. Kurumda çok sayıda internet sitesinin incelemeye alındığı ve bu konuda hızlı hareket edilmeye çalışıldığı gözlenmekle birlikte, yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesi sürecinin olabildiğince kısaltılması önem arz etmektedir.

Kamu İdaresi bu konu ile ilgili cevabında, yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesi için ihbarda yer alan sitelerin yoğunluğuna göre hızlı bir şekilde aksiyon alınmakla birlikte, söz konusu sitelere erişimin engellenmesi konusundaki sürecin olabildiğince kısaltılmasına yönelik bulguda yer alan hususların dikkate alınacağını ifade etmiştir.

2023 yılında Spor Toto Teşkilat Başkanlığına ulaşan 13.246 adet site içeriğinin incelendiği, bunlardan mevzuata aykırı işlem yaptıkları tespit edilen 276 site hakkında erişimin engellenmesi kararı alındığı belirlenmiştir. Bu veriler, çok sayıda yasa dışı bahis sitesinin varlığını göstermekte ve bunlarla etkin bir şekilde mücadele edilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesi konusunda üzerinde durulması gereken önemli hususlardan biri de, bu sitelerin, erişime kapatıldıktan sonra çok kısa süre içerisinde web sitesi alan adında yapılan küçük bazı değişikliklerle yeniden açılabilmeleridir. Örneğin; Şubat/2023 tarihinde erişimi engellenen yasa dışı bir internet sitesinin sadece site isminde bulunan rakamlarda değişiklik yapılmak suretiyle aynı isimle tekrar açıldığı, sonraki süreçte tekrar kapatılan söz konusu internet sitesinin aynı yöntemi kullanmaya devam ettiği; 2023 yılında toplamda 14 kez kapatılmasına rağmen yeniden açıldığı, dolayısıyla hiç kapatma olmamış gibi bir durumun ortaya çıkabildiği belirlenmiştir. Örnek olarak belirtilen bu internet sitesinin yanı sıra, erişimi engellenen diğer bir çok internet sitesinde de benzer durumun söz konusu olduğu incelemelerde tespit edilmiştir. Bu tespitler çerçevesinde, yasa dışı bahis oynatan internet sitelerine erişimin engellenmesi konusunda daha etkin ve daha hızlı sonuç alınmasını sağlayacak ilave hukuki ve teknik tedbirlere ihtiyaç bulunduğu, bu konuda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu nezdinde görüşme ve girişimlerde bulunulmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, yasa dışı bahis sitelerinin faaliyetlerinin tamamen son bulabilmesi için bu sitelerin kullandığı IP adreslerinin anahtar kelimelerle engellenmesinin çok büyük önem arz ettiğini, 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'da bu konuya ilişkin düzenleme yapılmasının gerekli olduğunu, erişimin engellenmesi kararlarının uygulanması belli bir hukuki prosedür gerektirdiğinden anahtar kelimelerle filtrelenen yasa dışı bahis sitelerinin internet trafiği bant genişliğinin yüksek oranda daraltılmasına ilişkin 5651 sayılı Kanun'da yapılacak düzenlemenin yasa dışı bahisle mücadeleye önemli katkı sağlayacağını belirtmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, bu konudaki öneriler ile yasa dışı bahis sitelerine erişim sağlayanların IP adreslerinin tespiti, yasa dışı bahis uygulamalarına erişiminin engellenmesi veya uygulamayı yükleyen kişilere yasa dışı bahis suçuna yönelik uyarı niteliğinde bildirim yapılması veya mesaj gönderilmesi konusundaki diğer önerilerin 17.10.2023 tarihli yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirildiği; bunun yanı sıra, söz konusu tedbirlere ilişkin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu nezdinde görüşme ve girişimlerde bulunulmasına yönelik bulgudaki hususların da dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yasa dışı bahis oynatan internet siteleri ile daha etkin bir şekilde mücadele edebilmek için; bu sitelere erişimin engellenmesi konusundaki sürecin olabildiğince

kısaltılması, yasa dışı bahis sitelerine erişim sağlayan veya uygulamayı yükleyen kişilere yasa dışı bahis suçuna yönelik uyarı niteliğinde bildirimler yapılması, erişime kapatılan ancak kısa süre içinde yeni bir uzantıyla veya web alan adında yapılan küçük değişikliklerle tekrar açıldığı gözlenen yasa dışı internet siteleri ile ilgili ilave hukuki ve teknik tedbirler alınması gerekli bulunmaktadır. Bu çerçevede, özellikle 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'da düzenlemeler yapılması hususunun değerlendirilmesi önem arz etmekte olup bu konularla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı nezdinde yürütülen girişimlerin yanı sıra, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu nezdinde de gerekli görüşme ve girişimlerde bulunulması yararlı olacaktır.

b) Yasa Dışı Bahsi Özendirici Tanıtım ve Reklamlar Yapılmasının Önlenmesi Konusundaki Eksiklik ve Aksaklıklar

Yasa dışı bahis oynatan internet sitelerinin, çeşitli yollarla reklam yaparak bahis oynayanları bu alana yönlendirmeye çalıştıkları gözlenmektedir.

Film ve çeşitli program içerikli bir kısım internet sitelerinde yapılan yasa dışı bahis reklamları ile ilgili olarak Kurumca tespitler yapılabildiği gibi, Spor Toto Başbayisi tarafından da izleme ve tespitler yapıldığı gözlenmektedir. Bu konuda Başbayi tarafından zaman zaman Teşkilat Başkanlığına bildirimde bulunulduğu ve zaman damgalı ekran görüntüleri gönderildiği belirlenmiştir.

İnternet ortamında yasa dışı bahis reklamı yapıldığının tespiti halinde ilgili internet siteleri hakkında Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca erişim engeli kararı alınmakta ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun uyarınca gereği yapılmak üzere Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna bildirilmektedir.

Teşkilat Başkanlığınca 2023 yılında yasa dışı bahis reklamı yapan yaklaşık 100 internet sitesi hakkında erişim engeli kararı alınmış ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna iletilmiştir. Ancak yukarıda değinildiği gibi yasa dışı bahis oynatan internet siteleri hakkında erişim engeli getirilmesine rağmen bu sitelerin farklı bir uzantıyla veya site isminde küçük rakam değişiklikleri ile yeniden açılabildiği, bu durumun yasa dışı bahis reklamı yapan internet siteleri için de geçerli olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu konuda ilave tedbirler alınması hususunun değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.

İnternet ortamının yanı sıra kimi zaman televizyon programlarında da yasa dışı bahis reklamının yapılabildiği gözlenmektedir. Özellikle yurt dışından gerçekleştirilen ve ülkemizde canlı yayınlanan kimi spor karşılaşmalarının bu konuda uygun bir ortam oluşturabildiği anlaşılmaktadır.

2023 yılında bir Türk takımının yabancı bir takımla deplasmanda oynadığı Avrupa Konferans ligi maçının canlı yayını esnasında saha kenarlarında bulunan reklam panolarında 10 adet yasa dışı bahis sitesinin reklamının yapıldığı tespit edilmiştir. Bununla ilgili zaman damgalı ekran görüntülerinin Başbayi tarafından 25.08.2023 tarihinde Teşkilat Başkanlığına iletilmesi üzerine, Teşkilat Başkanlığınca süratle gerekli işlemler yürütülerek, durum 31.08.2023 tarihli yazı ile RTÜK'e bildirilmiştir.

RTÜK tarafından bu konu ile ilgili olarak Teşkilat Başkanlığına gönderilen cevabi yazıda; 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun uyarınca RTÜK'ün, programları yayınlandıktan sonra Kanuna uygunluk açısından denetlediği, yayından önce müdahale etme veya programları yayından kaldırma yetkisinin bulunmadığı belirtilmiş; şikayete konu futbol karşılaşmasının bu çerçevede incelendiği, yayıncı kuruluşa 6112 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi 1/h bendinde yer alan; "Yayın hizmetleri ... alkol, tütün ürünleri ve uyuşturucu gibi bağımlılık yapıcı madde kullanımı ile kumar oynamayı özendirici nitelikte olamaz." hükmü kapsamında idari para cezası ve katalogdan çıkarma müeyyidesi uygulandığı ifade edilmiştir.

6112 sayılı Kanun'da yayın hizmetleri ile ilgili ilke ve esaslar ile bunlara ilişkin yaptırımlar arasında yasa dışı bahis konusunun yer almadığı; futbol karşılaşması yayını sırasında yapılan söz konusu yasa dışı bahis reklamının, anılan Kanunun 8'inci maddesi 1/h bendinde yer alan "kumar reklamı" kapsamında ele alındığı anlaşılmaktadır.

Kumar oynama suçu 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda, kumar oynatılması suçu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenmiş bulunmaktadır. Bahis oyunları ise iddia üzerine kurulu, bir konuda sonucun tahmin edilmesine dayanan oyunlardır. Yasa dışı bahis oynatan ve oynayanlarla ilgili suç ve cezalar 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiş olup, kumar oynama ve oynatma suçlarına göre yaptırımları daha ağırdır. Dolayısıyla kumar ve yasa dışı bahis suçlarının ayrı değerlendirilmesi gerekmekte olup konunun RTÜK'le birlikte değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Diğer yandan, yasa dışı bahis siteleri tarafından, kişilerin bilgisi dışında elde edildiği anlaşılan cep telefonlarına gönderilen mesajlar yoluyla da yaygın bir şekilde reklam yapıldığı, yine sosyal medya hesapları üzerinden reklamlar yapılabildiği gözlenmektedir.

2023 yılında Spor Toto Teşkilat Başkanlığına yasa dışı bahisle ilgili ihbar edilen 720 sosyal medya hesabının incelendiği, bunlardan 419'u hakkında adli işlem başlatıldığı belirlenmiştir.

Yasa dışı bahis siteleri tarafından gerek cep telefonları, gerekse sosyal medya hesapları aracılığıyla reklam ve 7258 sayılı Kanun'a aykırı işlem yapılmasının önlenmesi konusunda GSM operatörleri ve sosyal ağ sağlayıcıları dahil ilgili kurum ve kuruluşlara önemli sorumluluklar düşmektedir. Bu konuda daha etkin idari ve hukuki tedbirler alınması için Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile iş birliği ve koordinasyonun artırılması önem arz etmektedir.

Yasa dışı bahis reklamı yapılması konusunun 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun kapsamında da ele alınması gerekmektedir. Anılan Kanunda ticari reklamlarla ilgili olarak uyulması gereken ilke ve esaslara yer verilmiş, bu esaslara aykırı hareket edenler hakkında uygulanacak yaptırımlar da düzenlenmiştir. Bu konuda çeşitli idari ve para cezalarının yanı sıra, reklamlarla ilgili aykırılığın internet ortamı üzerinden gerçekleştirilmesi hâlinde, ihlalin gerçekleştiği yayın, kısım, bölüm ile ilgili olarak (URL vb. şeklinde) erişimin engellenmesine Reklam Kurulu tarafından karar verilebileceği belirtilmiştir.

Yasa dışı bahis reklamları ve bunlarla ilgili yaptırımlar konusunda 6502 sayılı Kanun'da açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bununla birlikte, bu Kanuna istinaden yürürlüğe konulmuş olan Ticari Reklam ve Haksız Ticari Uygulamalar Yönetmeliğinde, "falcı, medyum, astrolog ve benzerleri tarafından verilen hizmet reklamları ile yasadışı bahis ve kumar oyunlarının reklamları hiçbir şekilde yapılamaz" hükmüne yer verilmiştir. Ancak Yönetmelikte yasa dışı bahisle ilgili cezai yaptırım konusu yer almamaktadır.

Bu tespitlerle ilgili olarak Kamu İdaresi cevabında, yasa dışı bahisle mücadele kapsamında yapılan toplantılarda söz konusu hususların dile getirilerek gerekli önerilerde bulunulduğu, ayrıca 17.10.2023 tarihli yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirildiği belirtilmiş; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile iş birliği ve koordinasyonun artırılması, RTÜK ve Ticaret Bakanlığı nezdinde girişimlerde bulunulmasına ilişkin bulguda yer alan hususların da dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yasa dışı bahsi özendirici reklamların önlenmesi konusunda ilave hukuki ve idari tedbirler alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından sürdürülmekte olan girişimlere etkinlik kazandırılarak;

-Yasa dışı bahis oynatanlar tarafından internet siteleri, cep telefonları ve sosyal medya hesapları aracılığıyla yapılan yasa dışı bahis reklamlarının ve 7258 sayılı Kanun'a aykırı işlemlerin tespiti ile bunların önlenmesi konusunda daha etkin tedbirler alınması için Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile iş birliği ve koordinasyonun artırılması,

-Yasa dışı bahsi ve kumarı özendirici yayın yapılması suretiyle işlenen suçların ve bunlara ilişkin yaptırımların doğru olarak nitelendirilebilmesi için, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da ve bu Kanuna istinaden yürürlüğe konulmuş olan Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yasa dışı bahis konusuna yer verilmesi hususunun değerlendirilmesi için RTÜK nezdinde girişimlerde bulunulması,

-Yasa dışı bahisle ticari anlamda daha etkin bir şekilde mücadele edebilmek için yasa dışı bahis reklamları konusuna ve bu konudaki caydırıcı cezai yaptırımlara 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'da açık olarak yer verilmesinin değerlendirilmesi için Ticaret Bakanlığı nezdinde girişimlerde bulunulması,

gerekli görülmektedir.

c) Yasa Dışı Bahis Oyunlarında Bankacılık İşlemleri İle Banka ve Kredi Kartı, Elektronik Para ve Diğer Ödeme Araçlarının Yaygın Olarak Kullanılması

İnternet ortamında oynanan yasa dışı bahis oyunlarında ödeme ve transfer aracı olarak banka hesapları ile banka ve kredi kartları ve ödeme hizmetleri sisteminin kullanıldığı gözlenmektedir.

Yasa dışı bahis faaliyetlerinde bankacılık işlemleri ile banka kartı ve kredi kartlarının kullanımının önlenmesine yönelik olarak, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda 12.07.2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun'la ilave düzenleme yapılmıştır. Anılan Kanunun 93'üncü maddesine eklenen fıkra ile; bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu kapsamında yer alan banka kartı ve kredi kartlarının, 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde yazılı suçların işlenmesinde kullanılmasını önlemekle BDDK'nın

yükümlü ve yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Ancak söz konusu Kanun'da, bu hükme ve BDDK'nın alacağı kararlara aykırı edenler hakkında yapılacak işlemlerle ilgili herhangi bir yaptırıma yer verilmemiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun yaptırımlar, soruşturma ve kovuşturma hükümlerinin yer aldığı 146 ila 167'nci maddelerinde yasa dışı bahisle ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

Yasa dışı bahis oynayan kişilerin hesapları ile para transferinde kullanılan aracı hesapların ve yasa dışı bahis oynatanlara ait ana hesapların, bankalar tarafından filtreleme ve diğer yöntemlerle tespit edilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu konuda hukuki düzenlemelerdeki eksikliklerin gözden geçirilmesinde önemli yarar bulunmaktadır.

Diğer yandan, sanal ortamda oynanan yasa dışı bahis oyunlarında ödeme hizmetleri sisteminin yaygın şekilde kullanıldığı gözlenmektedir. Bu sistemde, ödeme kuruluşları, elektronik para kuruluşları, ödeme hizmet sağlayıcıları ve ödeme işlemi taraflarından oluşan, yurt içi ve yurt dışını kapsayan ödeme ve menkul kıymet mutabakatına dayalı bir finansal yapı söz konusudur.

Söz konusu sistemle ilgili usul ve esaslar 20.06.2013 tarihli ve 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. Kanunda, bu Kanuna istinaden yapılacak ikincil düzenlemelere ve alınacak kararlara aykırı hareket edenler hakkında çeşitli yaptırımlar ve cezalar öngörülmüştür. Ancak 6493 sayılı Kanun'da yasa dışı bahisle ilgili bir düzenleme yer almamaktadır.

Anılan Kanuna istinaden 2021 yılında yürürlüğe konulan Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı ile Ödeme Hizmeti Sağlayıcıları Hakkında Yönetmelik'te ise; ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşlarının etkin bir risk yönetimi sistemi kurmaları zorunlu tutulmuş; risk yönetimi faaliyetleri kapsamında, bu kuruluşların Kanun çerçevesinde sunulan hizmetlerin yasa dışı bahis başta olmak üzere yasa dışı faaliyetlerde kullanılıp kullanılmadığının tespiti için sosyal medya ve çevrim içi platformlar başta olmak üzere gerekli araştırmaları yapmaları ve bu tür işlemlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almaları gereği hükme bağlanmıştır.

6493 sayılı Kanun'da yasa dışı bahisle ilgili bir düzenleme bulunmamakla birlikte Yönetmelikte yasa dışı bahis konusuna yer verildiği görülmektedir. Ancak bu işlemlere aykırı hareket edenler hakkında yapılacak yaptırımlarla ilgili yasa dışı bahisle ilgili ayrı bir cezai

yaptırım Kanunda ve Yönetmelikte yer almamaktadır. Bu konuda, 6493 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde yer alan genel düzenleme çerçevesinde işlem yapılacağı anlaşılmaktadır. Söz konusu maddede; bu Kanunda ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak düzenlemelerde ve alınan kararlarda yer alan ve bu bölümde ayrı bir cezai yaptırım öngörülmeyen hususlara aykırı davranan ve sistem işleticisi veya ödeme hizmeti sağlayıcısı olarak faaliyet gösteren tüzel kişiler hakkında Banka Yönetim Komitesince verilecek idari para cezası düzenlenmiştir.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının yasa dışı bahis sitelerinin kapatılmasına yönelik olarak yaptığı tespitlere göre, ödeme hizmetleri sisteminin yasa dışı bahislerde en çok kullanılan ödeme aracı olduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim MASAK raporlarında da şüpheli işlem bildirimlerinin en çok ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarından geldiği görülmektedir. Dolayısıyla yasa dışı bahis oyunları ile ilgili ödeme ve para transferinde yaygın olarak kullanılan ödeme hizmetleri sisteminin, üzerinde önemle durulması gereken bir alan olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, yasa dışı bahisle mücadele kapsamında yapılan toplantılarda söz konusu hususların dile getirilerek gerekli önerilerde bulunulduğu, ayrıca 17.10.2023 tarihli yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirildiği belirtilmiş; Merkez Bankası ve BDDK başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonun artırılması ile Merkez Bankası ve BDDK nezdinde girişimlerde bulunulmasına ilişkin bulguda yer alan hususların da dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Yasa dışı bahis oyunlarında bankacılık işlemleri ile banka ve kredi kartı, elektronik para ve diğer elektronik ödeme hizmetlerinden yararlanılmasının önlenmesi konusunun Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından çeşitli toplantılarda gündeme getirildiği ve girişimlerde bulunulduğu gözlenmektedir. Ancak eksiklikler henüz giderilmemiş durumdadır. Bu nedenle, Kurum tarafından yürütülen girişimlere etkinlik kazandırılarak;

-Merkez Bankası ve BDDK başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonun artırılması,

-5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 93'üncü maddesinde yer alan; bankacılık hizmetleri ve işlemleri ile banka kartı ve kredi kartlarının 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 5'inci maddesinde yazılı suçların işlenmesinde kullanılmasını önlemekle BDDK'nın yükümlü ve yetkili olduğunu düzenleyen hükme ilave olarak, bu konuda aykırı işlem yürütülmesi durumunda uygulanacak

idari ve cezai yaptırımlara ilişkin olarak da hukuki düzenleme yapılması hususunun değerlendirilmesi için BDDK nezdinde girişimlerde bulunulması,

-Yasa dışı bahis oyunlarındaki ödeme ve para transferlerinde en çok ödeme hizmetleri sisteminin kullanıldığı dikkate alınarak, bu alanda daha etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun'da yasa dışı bahisle ilgili açık bir düzenlemeye ve yaptırıma yer verilmesi hususunun değerlendirilmesi için Merkez Bankası nezdinde girişimlerde bulunulması,

gerekli görülmektedir.

BULGU 2: Bayilerin ve Bahis Oyunlarının Kurum Tarafından Denetimi ile İlgili Olarak Organizasyon Yapısında ve İç Mevzuatta İlave Düzenlemelere İhtiyaç Bulunması

Spora dayalı bahis ve şans oyunlarında mevzuata aykırı iş ve eylemlerin önlenmesine yönelik denetimler konusunda, Kurumun organizasyon yapısında ve iç mevzuatta ilave bazı düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç bulunduğu belirlenmiştir.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 32. Bölümünde Spor Toto Teşkilat Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin usul ve esasları düzenlenmiştir.

Anılan Kararnamenin Kurumun görev ve yetkilerini düzenleyen 450'nci maddesinde; "spora dayalı bahis ve şans oyunlarına yönelik mevzuata aykırı iş ve eylemlerin önlenmesi için gerekli denetimleri yapmak, faaliyetlerde bulunmak ve tedbirleri almak ve izinsiz olarak spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenleyen, başbayilik veya bayilik faaliyetinde bulunan veya kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlara ilişkin esasları belirlemek ve bunlar hakkında ilgili mevzuatı uyarınca gerekli yasal işlemleri yapmak" Kurumun görevleri arasında sayılmıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının Merkez Teşkilatı birimleri ile temsilciliklerin görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili usul ve esaslar Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelikle, bayilik teşkilatının mevzuata uygun ve düzenli şekilde işlemesi için gerekli denetim ve kontrolleri yapma, bayileri kontrol ederek mevzuata aykırı faaliyette bulunanlar hakkında gerekli raporları düzenleme ve mevzuata aykırı müşterek ve

sabit ihtimalli bahis oynatan kişileri tespit ederek Başkanlığa bildirme görevleri Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğüne verilmiştir.

Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğünün 1 Şube Müdürü, 4 şef, 2 bayi kontrolörü ve 1 memurdan oluşan 8 personelle görev yaptığı belirlenmiştir.

Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğü tarafından 2023 yılında 35 ilde 407 bayinin denetiminin yapıldığı, merkezde yapılan kontrollerde 26 bayi hakkında detaylı inceleme yapıldığı, bunlardan 14 bayi hakkında işlem başlatıldığı belirlenmiştir.

2023 yılında Teşkilat Başkanlığına ulaşan yasa dışı bahis konulu 13.246 site içeriğinin incelendiği, mevzuata aykırı işlem yaptıkları tespit edilen 276 site hakkında erişimin engellenmesi kararının alındığı, incelenen 720 sosyal medya hesabından, mevzuata aykırı işlem yaptıkları tespit edilen 419 sosyal medya hesabı hakkında adli işlem başlatıldığı belirlenmiştir.

Bayilik teşkilatının mevzuata uygun ve düzenli şekilde işlemesine yönelik denetim ve kontrollerin yapılması ve mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi konusunda Kurumda yoğun bir gayret gösterildiği gözlenmektedir. Ancak, Türkiye'de 3.408 sabit bayi ve 2.811 gezici bayi olmak üzere toplamda 6.219 bayilik terminalinin bulunduğu, yasa dışı bahis faaliyetleri konusunda ise esas olarak internet ortamında faaliyet gösterildiği ve çok sayıda yasa dışı bahis sitesinin mevcut olduğu dikkate alındığında, personel sayısının yeterli olmadığı, dolayısıyla daha etkin bir yapılanmaya ihtiyaç bulunduğu ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan, bayilik kontrol faaliyetleri için Bayi Kontrol Müdürlüğünce Bayi Denetim Rehberi hazırlandığı, ancak bunun bir iç mevzuata veya Yönetim kurulu kararına bağlı olmadığı belirlenmiştir. Söz konusu rehbere hukuki nitelik kazandırılması için gerekli güncellemeler yapılarak iç mevzuata bağlanması gerekmektedir.

Spor Toto hasılatının ağırlıklı kısmı sanal ortamda oynanan bahis oyunlarından elde edilmektedir. Bu nedenle bu alanda başbayi ve sanal bayilerin denetimi konusu da önemli bir husus teşkil etmekte olup mevzuat ve sözleşmeler kapsamında Teşkilat Başkanlığı tarafından gözetim ve denetim faaliyetleri yürütülmektedir.

Bayilik sözleşme işlemleri ile sanal bayilerle ilgili iş ve işlemler Bayilik Şube Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Sözleşmeler gereği Kurum, başbayi ve sanal ortam bayilerinin faaliyetlerinin mevzuata ve sözleşme hükümlerine uygunluğunun ve faaliyetlerde kullanılan bilişim sistemlerinin

yeterliliğinin tespitine yönelik denetim yapma veya yaptırım yetkisini haiz bulunmaktadır. İdare gerekli görmesi halinde başbayi ve sanal ortam bayisinin işyerinde veya faaliyetin bir kısmının yürütüldüğü alanlarda ya da faaliyetinde kullandığı bilişim sistemlerinde denetim yapabileceği gibi, yeterli görmesi halinde başbayi ve sanal ortam bayisi tarafından idareye sunulan periyodik izleme ve değerlendirme raporları, üçüncü taraf denetim raporları, bilgi, belge veya kayıtlar kapsamında da denetim faaliyetini yürüterek sonuçlandırabilmektedir.

Bu çerçevede başbayi ve sanal bayiler faaliyetlerinde kullandıkları bilişim sistemlerinin fonksiyonel ve donanımsal özellikleri ile güvenlik, güvenilirlik (doğruluk, hataya dayanabilirlik), kullanılabilirlik (tutarlılık, dokümantasyon), desteklenebilirlik (bakım yapılabilirlik, test edilebilirlik) ve performans kriterleri bakımından yeterlilik seviyesini gösteren bir Periyodik İzleme ve Değerlendirme Raporunu idareye sunmakla yükümlüdür.

Periyodik İzleme ve Değerlendirme Raporlarının Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemine sahip denetim firmalarınca hazırlandığı, bu Raporların Spor Toto Teşkilat Başkanlığı bünyesinde teşkil edilen komisyon marifetiyle incelemeye alındığı, inceleme sonuçlarının başbayi ve sanal bayilere iletildiği, inceleme kapsamında eksiklikler tespit edilmesi halinde bunların giderilmesine yönelik olarak bildirimde bulunulduğu ve takibe alındığı belirlenmiştir.

Periyodik İzleme ve Değerlendirme Raporları, sanal ortamdaki bahis oyunlarının mevzuata ve sözleşmelere uygunluğunun denetiminde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, bu raporların yanı sıra, sanal oyuncuların muhtemel manipülasyonlarının önlenmesi, oyuncu hareketlerinin takibi ve kural dışı oyunlarda bulunanların tespiti konusunda ilave tedbirlere ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu amaçla, Teşkilat Başkanlığı bünyesinde bir bilişim ve teknik kontrol sistemi kurularak, muhtemel manipülatif ve aykırı hareketlerin tespiti açısından oyunların canlı olarak izlenip kontrol edilebilmesinde önemli yarar bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; denetime esas dokümanların iç mevzuata bağlanmasına yönelik bulguda belirtilen hususların değerlendirileceği; sanal ortamda oynanan oyunların denetimi konusunda TÜBİTAK Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi (BİLGEM) ile geliştirilen ortak proje sayesinde oyun manipülasyonun önlenerek risk yönetiminin daha etkin yönetilebilmesi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesinin mümkün olacağı; ayrıca izleme, kontrol ve denetim faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülmesi için yapılacak teknik çalışmalarda kullanılmak üzere Teşkilat Başkanlığının teknik alt yapısının güçlendirilmesi yönünde çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdaresi tarafından belirtilen söz konusu çalışmaların sonuçlandırılması önem arz etmektedir. Bu çalışmaların yanı sıra; izinsiz olarak spora dayalı bahis ve şans oyunları düzenleyen, başbayilik veya bayilik faaliyetinde bulunan ya da kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlara ilişkin esasların belirlenmesi; spora dayalı bahis ve şans oyunlarının mevzuata uygun olarak yürütülmesinin temini ve yasa dışı bahis faaliyetlerinin önlenmesine yönelik denetim ve kontrollerdeki etkinliğin artırılması için ilgili birimlerin yeterli sayıda nitelikli personelle takviye edilerek güçlendirilmesi; bu çerçevede, Kurumun denetim ve izlemeye tabi tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde merkezi bir denetim ve kontrol birimi oluşturulması hususu üzerinde önemle durulması; ayrıca, sanal ortamda oynanan bahis oyunlarının canlı denetimini yapmak üzere Teşkilat Başkanlığı bünyesinde bir bilişim ve teknik kontrol sistemi kurulması hususunun değerlendirilmesi; izleme, kontrol ve denetim faaliyetleri ile ilgili usul ve esasların iç mevzuata bağlanması gerekli görülmektedir.

BULGU 3: Kurumun Reklam ve Tanıtım Faaliyetleri ile İlgili Usul ve Esasların Geliştirilmesine ve Reklam Yönetmeliğinin Güncellenmesine İhtiyaç Bulunması

Teşkilat Başkanlığının hizmet ve faaliyetlerinin tanıtımı konusunda yapacağı her türlü duyuru ve reklam çalışmaları hakkında uyulacak usul ve esasları düzenleyen Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Reklam Yönetmeliği, gerek yürürlükteki mevzuat hükümleri gereği, gerekse uygulamanın daha etkin takip ve kontrolü açısından güncellenme ihtiyacı içinde bulunmaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Reklam Yönetmeliği 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesine istinaden 2004 yılında yürürlüğe konulmuş, daha sonraki tarihlerde üzerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak Yönetmeliğin dayanağını teşkil eden 7258 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 90'ıncı maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 32'nci Bölümü ile Teşkilat Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin usul ve esaslar

yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu Kararnamenin 468/d maddesinde; Teşkilat Başkanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının hizmet ve faaliyetleri veya bunların kurumsal tanıtımı konusunda Teşkilat Başkanlığınca yapılacak her türlü duyuru ve reklamlar ile bu kapsamda yapılacak harcamalar hakkında uygulanacak usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla Reklam Yönetmeliğinin yeni düzenlemeye uygun olarak güncellenmesi gerekmektedir.

Kurum, mevcut Reklam Yönetmeliği gereği, her türlü ulusal ve uluslararası sportif organizasyonlara, ulusal federasyonların bağlı olduğu uluslararası spor kuruluşlarına, Türkiye Milli Olimpiyat Komitesine, Türkiye Milli Paralimpik Komitesine, amatör ya da profesyonel spor kulüplerine, sporculara, federasyonların yıllık programlarında bulunan sportif faaliyetler ile valilikler, il özel idareleri, Köylere hizmet götürme birlikleri, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, gençlik veya sportif amaçlı dernekler, Kredi Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğünün öğrenci yurdu yapılmasına ilişkin projeleri, gençlik veya gençlik ve spor kulüpleri, gençlik ve spor il müdürlükleri, belediyeler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşlarının sporun yaygınlaştırılması ve sporcunun desteklenmesine yönelik sportif faaliyetleri ile gençlik faaliyetleri ve projelerine, Teşkilatın hizmet ve faaliyetlerinin tanıtılması amacıyla reklam karşılığında mali katkıda bulunabilmekte; her çeşit gençlik ve spor tesisi ile eğitim ve öğretim kurumlarının yapılması, yaptırılması, kiralanması, onarım ve bakımlarının yapılması, yarım kalan tesislerin tamamlanması ve tefrişatı için Teşkilat veya Bakanlık adına reklam verebilmektedir.

Verilecek reklamların ve ödüllerin türü ile bedeli Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Ancak Kurum tarafından verilecek reklamlar ve reklam karşılığı yapılacak mali yardımlarla ilgili kriterlerin detaylandırılmamış olduğu görülmektedir. Mali yardımlar ve reklam hizmeti ile ilgili imzalanacak sözleşmelerin niteliği, formatı, mali yardım talep eden kuruluşların yükümlülüğü, bu kuruluşlardan sözleşme öncesi alınacak belgeler, sözleşme sonrası istenecek harcama belgeleri ve diğer belgeler gibi hususların ayrıntılı usul ve esaslara bağlanması önem arz etmektedir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tarafından, reklam giderlerinin amacına ulaşıp ulaşmadığı konusunda, özellikle spor tesisleri ve diğer inşa işleri ile ilgili olmak üzere incelemeler yapıldığı, inşa edilen tesislere ilişkin hak ediş belgeleri, fotoğraflar ve diğer bazı belgelerin istendiği gözlenmektedir. Ancak bu konudaki takip ve denetim mekanizmasının daha etkin bir şekilde işleyebilmesi için, yazılı olmadan uygulanan çeşitli işlem ve kuralların yazılı

esaslar dahilinde yapılması, bu esasların tüm reklam tanıtım çalışmaları için geliştirilmesi önem arz etmektedir.

Diğer yandan Yönetmelikte; Yönetim Kurulunca uygun görülen her türlü reklam çalışmasının, Organizasyon ve Reklam Şube Müdürlüğünce takip edileceği ve denetleneceği; reklam verilen kişi veya kuruluşların sözleşmeyle belirlenen yükümlülüklerini yerine getirilmedikleri takdirde Teşkilat tarafından yapılan harcama tutarının geri alınacağı belirtilmiştir. Bu konudaki denetimin nasıl, hangi görevliler tarafından, hangi kriterler esas alınarak yapılacağı ve raporlanacağı hususlarının da yazılı esaslara bağlanması gerekmektedir.

Reklam çalışmalarının takip ve denetimi ile görevli Organizasyon ve Reklam Şube Müdürlüğünde fiilen 13 personelin görev yaptığı belirlenmiştir. Bu konudaki takip ve denetim sisteminin daha etkin bir şekilde işleyebilmesi için söz konusu Şube Müdürlüğünün yeterli sayı ve nitelikte personelle güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; Yönetmeliğin dayanağına ilişkin usuli değişikliklere yönelik çalışmalar başlatıldığını; reklam karşılığı mali yardımlar, söz konusu iş ya da hizmetlerin özelliğine ve günün şartlarına göre değişebilir mahiyette ve gençlik ve spora yapılan yatırımlar ihtiyaçları karşılar nitelikte olmakla birlikte, reklam karşılığı mali yardımların ve bunlarla ilgili olarak yürütülecek denetimin usul ve esaslara bağlanmasına yönelik bulguda belirtilen hususların dikkate alınacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Reklam Yönetmeliğinin yasal dayanağını oluşturan 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin yürürlükten kaldırılmış olması nedeniyle, yürürlükteki 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 468/d maddesi hukuki dayanak teşkil edilerek Yönetmeliğin güncellenmesi gerekli bulunmaktadır. Bu çerçevede gerek Yönetmelik düzenlemesi ile gerekse Yönetmelik esas teşkil edilerek alınacak Yönetim Kurulu kararlarıyla, reklamlar ve reklam karşılığı mali yardımların ve bunlarla ilgili olarak yürütülecek denetimin ayrıntılı usul ve esaslara bağlanması gerekli görülmektedir.

BULGU 4: Kurumda Personel Kadrolarının İş Analizine Dayalı Olarak Belirlenmesinin ve Kadro Ünvanları itibarıyla Görev, Yetki ve Sorumluluk Tanımlarının Yapılmasının Gerekli Olması

Kurumun faaliyet yapısının özelliği gereği, en uygun sayı ve nitelikteki personel yapısının oluşturulabilmesi için iş analizlerine dayalı norm kadroların tespitine ve kadro

ünvanları itibarıyla görev, yetki ve sorumluluk tanımlarının yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Personel Yönetmeliğine göre, Kurumun personel kadroları Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Söz konusu Yönetmelik gereği kadroların belirlenmesinde Teşkilat bünyesinin özelliği ve iş hacminin göz önüne alınması gerekli görülmüş olmakla birlikte, en uygun sayı ve nitelikteki personel yapısının oluşturulması ve gerçek personel ihtiyacının ortaya konulabilmesi için bu konuda iş analizi, iş tanımı ve iş etüdü çalışmalarının yapılması önem arz etmektedir.

Kurumun faaliyet yapısı incelendiğinde, yüksek parasal hacimli iş akış süreçlerinin söz konusu olduğu, işlemler belirli bir sistematik dahilinde yürütülmekle birlikte, bir kısım birimlerin personel ihtiyacı içinde bulunduğu gözlenmektedir.

Diğer yandan, Kurumda birimlerin görev ve yetkileri ile ilgili hususlar Yönetmelik hükümlerine bağlanmış olmakla birlikte, birimlerde alt servislerin oluşturulmamış olması ve kadro ünvanları itibarıyla personelin görev, yetki ve sorumluluk tanımlarının bulunmaması önemli eksiklikler olarak ortaya çıkmaktadır.

Kurumsal sistemin etkinliği ve sürekliliği ile kurumsal hafızanın devamı açısından nitelik ve nicelik olarak gerçek personel ihtiyacının belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu da bilimsel esaslara dayalı norm kadroların tespitini gerekli kılmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadroların tespiti, ünvan standardizasyonu sağlanması, kariyer planlama, performans değerleme gibi insan kaynakları süreçlerinin iş analizlerine dayalı olarak gerçekleştirilmesi konusu kalkınma planları ile orta vadeli ve yıllık programlarda da yer almaktadır.

2024-2028 dönemini kapsayan 12. Kalkınma Planında, kamu sektöründe stratejik insan kaynakları yönetiminin geliştirileceği, kamu personelinin iş ve görevleri açısından yetki ve sorumluluklarının belirlenmesine yönelik iş analizi çalışmalarının gözetileceği şeklinde makro istihdam politika ve tedbiri yer almakta olup stratejik insan kaynakları yönetiminde iş analizi çalışmaları ve buna bağlı norm kadroların tespiti önemli bir yer tutmaktadır.

2023-2025 dönemine ilişkin Orta Vadeli Programda da; kamuda norm kadro, ünvan standardizasyonu, kariyer planlama, performans değerleme gibi insan kaynakları süreçlerinin iş analizlerine dayalı olarak yapılandırılacağı şeklinde makro istihdam politika ve tedbirine yer verilmiştir.

İş analizini esas alan norm kadroların tespiti, işgücü planlaması, işe alım ve yerleştirme, eğitim, performans değerleme, kariyer planlama ve ücret yönetimi süreçlerinin daha etkin bir şekilde yürütülebilmesine, dolayısıyla hem personel motivasyonunun, hem de Kurumsal etkinliğin artırılmasına imkân sağlayacaktır.

Kamu İdaresi cevabında; Teşkilat Başkanlığının personel yapısına ilişkin düzenlemelere yönelik önerilerin değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumsal sistemin sürekliliği ile kurumsal hafızanın devamlılığının sağlanması ve faaliyetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi açısından nitelik ve nicelik olarak gerçek personel ihtiyacının belirlenmesi ve istihdam uygulamalarının buna göre yürütülmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle; iş analizi, iş tanımı ve iş etüdüne dayalı norm kadroların tespiti çalışmalarının başlatılması gerekli görülmektedir.

BULGU 5: Kurumca Taslak Çalışması Tamamlanan Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Muhasebe Yönetmeliği'nin Uzun Süredir Yürürlüğe Konulamamış Olması

Mali işlem ve muhasebe kayıtlarının yürütülmesine ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili mevzuata uygun hale getirilmesi ve uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi amacıyla Kurumda yürütülen çalışmalar sonucu hazırlanan Yönetmelik Taslağının 06.01.2023 tarihinde Gençlik ve Spor Bakanlığına gönderilerek yürürlük işlemlerinin başlatıldığı, ancak bir yılı aşkın süredir bu konudaki sürecin tamamlanamadığı tespit edilmiştir.

Kurumun mevcut Muhasebe Yönetmeliği, 21.05.1986 tarihli ve 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 10'uncu maddesine dayanılarak 1998 yılında hazırlanmıştır. Yönetmeliğin Gençlik ve Spor Genel Müdürü tarafından yürütülmesi hükme bağlanmıştır.

Kurumun, Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Teşkilat Müdürlüğü adıyla Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösterdiği dönemde uygulamaya konulmuş bulunan söz konusu Yönetmelik zaman içinde güncelliğini kaybetmiş, Yönetmeliğin dayanağını oluşturan ilgili Kanun maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 32'inci Bölümünde yer alan Spor Toto

Teşkilat Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin usul ve esaslarda; Teşkilat Başkanlığına ait gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin ve borçların hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanmasına dair muhasebe hizmetlerine ilişkin usul ve esasların Yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Kurum tarafından Muhasebe Yönetmelik taslağı hazırlanmış ve 06.01.2023 tarihinde bağlı olunan Gençlik ve Spor Bakanlığına gereği yapılmak üzere gönderilmiştir. Ancak aradan geçen zaman içerisinde Yönetmeliğin yürürlüğe konulması sürecinin tamamlanmadığı belirlenmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; Teşkilat Başkanlığınca hazırlanan taslak Muhasebe Yönetmeliğinin, Gençlik ve Spor Bakanlığına gönderildiği, Bakanlık tarafından hukuki süreçlerin tamamlanmasının beklendiği ifade edilmiştir.

Kurumun mali işlem ve muhasebe kayıtlarının yürütülmesine ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen mevcut Muhasebe Yönetmeliğinin güncel olmaması, dayanağı Kanun maddesinin yürürlükten kaldırılmış olması ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca güncel Yönetmeliğin uygulamaya konulmasının gerekli bulunması nedeniyle, Kurumca taslak olarak hazırlanan Muhasebe Yönetmeliğinin yürürlüğe konulması sürecinin tamamlanması için ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunulması gerekli görülmektedir.

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