



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2021



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.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	36

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Yapısı	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri.....	4
Tablo 3: Fon Hesaplarında Bekleyen Tutarlardan Mevzuata Aykırı Olarak Aktarılanlar	12
Tablo 4: Alacağın Temlikî Yoluyla Devralınan İpotek Bedellerinin KDV Matrahına Dâhil Edilmemesi Nedeniyle Oluşan Vergi Kaybı	14
Tablo 5: Yapılan Protokol Borç Hesaplaması (USD)	18
Tablo 6: Yapılması Gereken Protokol Borç Hesaplaması (USD).....	19
Tablo 7: ... Grubu Protokol Borcu Hesaplaması (USD).....	22
Tablo 8: Mevzuata Aykırı Olarak Yapılan Ödemelere İlişkin Hesap Tablosu	34

KISALTMALAR

BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BFB	: Birleşik Fon Bankası
FON	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KGP	: Kurumsal Gelişim Planı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİB	: Ticari ve İktisadi Bütünlük
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Ticari ve İktisadi Bütünlük İhale Bedelinden Mevzuata Aykırı Ödemede Bulunulması
2. Fon Alacaklarına Mahsubu Yapılmak Üzere Fon Hesaplarında Bekleyen Tutarlardan Mevzuata Aykırı Ödemede Bulunulması
3. Alacağın Temliki Yoluyla Devralınan İpotek Bedellerinin KDV Matrahına Dâhil Edilmemesi Nedeniyle Vergi Kaybına Sebebiyet Verilmesi
4. Ticari ve İktisadi Bütünlük Oluşturularak Yapılan Cebri İcra Satışlarında Vergi Kaybına Neden Olunması
5. Fon'a Borçlu Gruptan Yapılan Tahsilatın İskontolu Borç Tutarından Mahsup Edilmesi Sebebiyle Nihai Borç Miktarının Eksik Hesaplanması
6. Fon'un Borçlu Gruptan Olan Faiz Alacağının Aynı Borçtan Sorumlu Diğer Grubun Protokol Borcundan Mahsup Edilerek Fon Alacağında Eksilmeye Neden Olunması
7. Sözleşme'nin Feshine İlişkin Yaptırım Hükümlerinin Uygulanmaması ve Yükleniciye 4735 Sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü Maddesi Kapsamında Mutabakat Bedeli Ödenmesi ve Kesin Teminat Mektubunun İade Edilmesi
8. Yönetim ve Denetimi Devralınan Şirkete Birleşik Fon Bankasından Kredi Kullanılması ve Bu Kredilerin Fon Alacağına Mahsup Edilmesi Gereken Tahsilatlarla Kapatılarak Fon Alacaklarının Tahsilatında Eksilmeye Sebebiyet Verilmesi
9. Fon Personeli ile Bunların Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi
10. Emekliye Ayrılan Fon Kurulu Üyelerinin Özlük Haklarının Mevzuata Aykırı Olarak Ödenmesine Devam Edilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) görevlerini, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 6758 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile kendisine verilen yetkiler çerçevesinde yerine getirmektedir. TMSF'nin fonksiyonlarını mevduat sigortacılığı, banka çözümlene ve kayyımlik faaliyetleri başlıkları altında değerlendirmek ve şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi,
- Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı ve tasfiyesi,
- TMSF alacaklarının takip ve tahsil işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması,
- TMSF varlık ve kaynaklarının yönetilmesi,
- Kayyımlik ve OHAL kapsamında üstlenilen görevlerin yürütülmesi.

TMSF, mevduat sigortacılığı faaliyetleri kapsamında; mevduat sigortacılığına ilişkin politikaların belirlenmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması, risklerin ölçülmesi ve yönetilmesi, sektör ve banka riskinin izlenmesi ve Bankacılık Kanunu'nun 130'uncu maddesinde belirtilen gelirlerin tahsil edilmesine yönelik işlemleri yürütmektedir.

Banka çözümlene faaliyetleri kapsamında ise; TMSF'ye devredilmiş ve faaliyet izni kaldırılmış bankaları çözümlene çalışmaları yürütülmektedir. TMSF'ye devrolan ve faaliyet izni kaldırılan bankalara aktarılan kaynakların maksimum düzeyde geri kazanımı için gerçekleştirilen işlemler bu kapsamda değerlendirilmektedir.

15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe teşebbüsü sonrasında başlayan OHAL süreci ile TMSF'nin yürüttüğü ana faaliyetlere ilave olarak, terör örgütlerine aidiyeti, iltisakı veya irtibatı nedeniyle kayyım atanan/atanacak olan şirketlerdeki kayyımlik görev ve yetkileri TMSF'nin görevleri arasına eklenmiştir.

6758 sayılı Kanun'da; kayyım olarak TMSF'nin atandığı şirketlerin TMSF'nin atadığı yöneticiler tarafından ticari teamüllere uygun olarak ve basiretli tüccar gibi yönetileceği; bu şirketlerin mali durumu, ortaklık yapısı, piyasa koşulları veya diğer sorunları nedeniyle mevcut halin sürdürülebilir olmadığı tespit edilmesi durumunda şirketin yahut varlıklarının satılmasına veya feshi ile tasfiyesine TMSF tarafından karar verilebileceği; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından devralınan şirketler ve bunların varlıkları ile ilgili olarak Fona verilen yetkiler, bu Kanun ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna verilen kayyım görevi ile satış veya tasfiye işlemlerinde, bu şirketlerin yahut bunların sahiplerinin Fona borçlu olup olmadığına ve varlıkları üzerinde Fon haczi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

TMSF'nin merkezi İstanbul'da olup Ankara'da bir temsilciliği bulunmaktadır. TMSF, kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. Öncesinde mülga Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet yürüten TMSF; 10/7/2018 tarih ve 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 15/7/2018 tarih ve 2018/1 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi" ile Cumhurbaşkanlığı ile ilgilendirilmiştir.

TMSF faaliyetlerini toplam 368 personel ile yürütmektedir. Ayrıca, Birleşik Fon Bankası'nda ve TMSF'nin yönetim ve denetiminde bulunan şirketlerde çalışan 108 personel TMSF birimlerinde geçici olarak görevli bulunmaktadır. TMSF personelinin unvanlarına göre dağılımı aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmektedir;

Tablo 1: Personel Yapısı

Statü	Unvan	Personel Sayısı
Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel	Başkan Yardımcısı	2
	Daire Başkanı	10
	Müşavir	14
	Müdür	4
	Grup Koordinatörü	20
	Fon Avukatı	81
	Fon Denetçisi	15
	Fon Uzmanı	120
	Fon Denetçi Yardımcısı	6
	Fon Uzman Yardımcısı	20
	Şef	23
	İdari Sözleşmeli Personel	Doktor
İdari Şef		1
İdari Personel		39
Destek Personeli		12
Genel Toplam		368

1.3. Mali Yapı

TMSF, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamı dışında olup TMSF'ye genel bütçeden ödenek tahsisi söz konusu değildir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 129'uncu maddesinde; Fon giderlerinin, Fon gelirleri ile karşılanmasının esas olduğu; Fonun bütçe yılının takvim yılı olacağı; Fon'un bu Kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen kaynakları görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde serbestçe kullanacağı; Fon giderlerinin Fon Kurulu kararıyla yürürlüğe giren, stratejik plânları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlanan yıllık bütçeye göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

5411 sayılı Kanun'un 117'nci maddesine göre; Fon'un ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak Fon Kuruluna verilen görev ve yetkiler arasında sayılmıştır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun 2020 Yılı Gider Bütçesi, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Teşkilat Yönetmeliği çerçevesinde Fon'a verilen görevlerin gerektirdiği harcamalardan oluşmaktadır. Bunlar; Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Cari Transferler ve Sermaye Giderleri başlıklı bölümlerdir.

2020 yılı Gider Bütçesinde öngörülen ödenek tutarı ile bu ödenekten 31.12.2020 tarihi itibarıyla gerçekleştirilen harcamaların ana kalemler bazında dağılımına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri

Ödenek Türü	2020 Ödeneği (TL)	Ödenekteki Payı (%)	2020 Gerçekleşme (TL)	Gerç. Oranı	Toplam Gerç. Payı (%)
Personel Giderleri	71.885.000,00	52,86	68.597.986,00	95,43	55,59
Sosyal Gün. Kur. Dev. Pr. Gid.	7.475.000,00	5,50	7.049.990,90	94,31	5,71
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.130.000,00	30,98	36.559.418,00	86,78	29,63
Cari Transferler	7.360.000,00	5,41	7.326.758,00	99,55	5,94
Sermaye Giderleri	7.150.000,00	5,26	3.859.556,00	53,98	3,13
TOPLAM ÖDENEK	136.000.000,00	100	123.393.708,90	90,73	100,00

2020 yılı Gelir Tablosuna göre, faiz gelirleri 8.167.148.436 TL, faiz dışı gelirler 10.164.186.549 TL olmak üzere toplam 18.331.334.985 TL gelir elde edilmiş, faiz dışı giderler ise 3.502.355.064 TL ve gelir gider farkı ise 14.828.979.921 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Fonun muhasebe kayıtları, 08.03.2005 tarihli Fon Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "TMSF Muhasebe Yönergesi" ve 18.09.2003 tarihli Fon Yönetim Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "TMSF Hesap Planı ve Açıklaması"nda belirtilen muhasebe prensipleri çerçevesinde tutulmaktadır. Fonun bilanço ve gelir tablosu hesap planında yer alan tip bilanço ve gelir tablosuna uygun olarak düzenlenmektedir. Dönem sonu mali tablolarına ilave olarak Mart, Haziran ve Eylül ay sonları itibarıyla düzenlenen ara dönem mali tabloları dönemi izleyen 45 gün içerisinde Fon Kurulunun bilgisine sunulmakta ve Fonun internet sitesinde yayımlanmaktadır.

TMSF tarafından kullanılan muhasebe sistemi MARBAS Bankacılık Uygulamasıdır. 2001 yılından itibaren kullanılan bu sistem üzerinden muhasebe kayıtları yapılmakta ve mali raporlar bu sistemden alınmaktadır. Bankacılıkta kullanılan muhasebe sistemlerine göre hazırlanmış bu sistemde TMSF'nin kendine özgü yapısıyla ilgili olarak bir takım hesap grupları (görev zararı hesapları, elden çıkarılacak varlık hesapları vs.) yer almaktadır.

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 2020

yılı denetimine sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye defteri
- Kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
- Taşınır Hesabı İcmal Tablosu ve Sayım Tutanağı

Denetim görüşü, kamu idaresinin tâbi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

TMSF, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi bir kurum olmadığından, anılan Kanun'da belirtildiği şekilde bir iç kontrol mekanizması kurma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bununla beraber Kurumda gerçekleştirilen iş ve işlemlerin kontrol edilmesini sağlayan bazı iç kontrol mekanizmaları kurulmuş durumdadır. Bu mekanizmaları açıklamak gerekirse;

- TMSF Stratejik Planı, TMSF Kurumsal Gelişim Planı (KGP) adı altında tüm Fon Birimlerinin katkılarıyla ve ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Kurum tarafından, iç kontrollere yönelik politika ve prosedürler KGP ile yürürlüğe konulmuştur.

- KGP; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından geliştirilmiş, her planlama döneminde Kurumun ihtiyaçlarına göre yenilenen bir kurumsal performans yönetim ve izleme modelidir. KGP'de her bir stratejik hedefe göre belirlenen proje ve faaliyetler detaylı olarak

planlanmakta, izlenmekte ve sonuçları raporlanmaktadır.

- Kurumda stratejik planlama dönemleri beş yıllıktır. 2018-2022 TMSF Kurumsal Gelişim Planı hazırlanmış ve Fon Kurulu Onayı ile yürürlüğe girmiştir.

- Kurumda stratejik planlama ve kurumsal performans yönetimi için, KGP'nin yanı sıra ilgili döneme ilişkin vizyon, misyon, ilke, stratejik amaç ve hedeflerin belirlendiği TMSF Strateji Haritaları kullanılmaktadır.

- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 124'üncü maddesi gereğince TMSF'nin faaliyetlerine ilişkin olarak hazırlanan Yıllık Faaliyet Raporu, Fonun performans hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılmasını ve değerlendirilmesini de içermektedir. Fonun yıllık hesapları bir bağımsız denetim şirketince denetlenmekte ve bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içine dercedilerek yayımlanmaktadır.

- TMSF Süreç Yönetimi Projesi kapsamında; tüm iş süreçleri analiz edilerek ve tüm süreç sahiplerinin katılımlarıyla iş akış şemaları oluşturulmuştur.

- Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenmiştir.

- Fon personeli tarafından imzalanan Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi, personelin özlük dosyalarında saklanmaktadır.

- Kurumun organizasyon yapısını oluşturan Fon Kurulu, Fon Başkanlığı, 2 adet Fon Başkan Yardımcılığı, 10 adet Daire Başkanlığı ve 4 adet Müdürlük için; görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiş, her bir Fon Birimi için Çalışma Usul ve Esasları hazırlanarak Fon Kurulunca onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

- Mali işlemlerin yürütüldüğü Finansman Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı nezdinde mali kontrolden sorumlu birimler bulunmakta, diğer Daire Başkanlıklarında ise birim yöneticileri (Daire Başkanı, Grup Koordinatörü, Grup Başkanı) tarafından kontrol faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

- Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlanan gerçek/tüzel kişiler şikâyet ve öneri başvurularını TMSF web sayfasındaki Bilgi Edinme Sistemi (BES), Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), telefon, mektup veya faks ile yapabilmektedir.

- Bütünsel bir bilgi yönetim sistemi olmamakla birlikte, Fon personeli tarafından kullanılan Evrak Yönetim Sistemi, Tahsilat Takip Sistemi, İş Takip Sistemi, Hukuk Takip Sistemi, Denetim Takip Sistemi gibi bilgi sistemleri aracılığı ile de kontrol faaliyetleri gerçekleştirilmekte ve verilen görevler takip edilmektedir.

- Kurumda hizmet içi eğitim planlaması yapılmaktadır. Ancak faaliyet alanının

mevzuatla genişletilmesinden ötürü birtakım eksiklikler mevcuttur.

- 2018-2022 dönemi TMSF Kurumsal Gelişim Planı kapsamında Kurumun genişleyen faaliyet alanını da kapsayacak şekilde bir Kurumsal Risk Yönetimi ve Süreç Yönetimi tamamlanamamıştır. Öte yandan;

- Denetim Daire Başkanlığı tarafından Stratejik Denetim Planı çalışmalarında Fon'un tüm süreçlerini kapsayan riskleri belirleme, analiz edip sınıflandırma ve alınması gereken önlemlerle ilgili olarak, risk değerlendirmesi yapılmaktadır. Ayrıca, TMSF'nin mevduat sigortacılığı ve banka çözümlene görevleri kapsamında, 3 ayda bir toplanan TMSF Finansal Risk Komitesi tarafından mevcut Fon rezervinin yönetimine ilişkin olarak mevcut ve doğabilecek riskler değerlendirilerek uygulamaya ilişkin kararlar alınmaktadır.

- Düzenli olarak BDDK'dan alınan bankacılık sektörüne ilişkin veriler ışığında, Sigorta ve Risk İzleme Dairesince aylık bazda düzenlenen sektör raporları ile bankacılık sektörüne ilişkin riskler izlenmekte ve raporlanmaktadır.

- Banka çözümlene faaliyetleri kapsamında, erken uyarı ve çözümleneye hazırlık çalışmaları çerçevesinde TMSF Acil Eylem Planı mevcuttur.

- Kurumun ayrı bir iç denetim birimi bulunmamaktadır. İç Denetim, Denetim Daire Başkanlığı altında 15 fon denetçisi ve 6 denetçi yardımcısının katkılarıyla yürütülmektedir.

- İç denetim yapmaya yetkili Fon Denetçileri için uygun çalışma ortamı, uygun fiziki ortam ve donanımın sağlandığı, yeterli sayıda destek personelinin bulunduğu görülmüştür. Denetim Dairesi Başkanlığı'na, iç denetim görevinin yanı sıra Denetim Faaliyetleri Yönetmeliği kapsamında (Fon Denetçileri ile yürütülmek üzere) inceleme ve soruşturma görevleri de verilmektedir.

- İç Denetim Birimi işlevini de yürütmekte olan Denetim Dairesi'nce Kurum bünyesinde gerçekleştirilen mali işlemler sonrasında uygunluk denetimi yapılmaktadır.

- Denetim Dairesi'nce; Kurumun hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek riskleri belirleme, analiz edip sınıflandırma ve alınması gereken önlemlerle ilgili olarak, planlama yapılmaktadır.

Sonuç olarak TMSF, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmaması nedeniyle bu Kanun'da çizilen çerçevede bir iç kontrol sistemi kurma yükümlülüğü bulunmamasıyla birlikte, son yıllardaki mevzuat değişiklikleri ile TMSF'ye verilen yeni görevler ve kayımlık faaliyetlerinin Kurumda mevcut iç kontrol sistemine uyum sağlamasına yönelik çalışmalar devam etse de, Kurumda gerçekleştirilen iş ve işlemler için, iç kontrol

mekanizmasının genel anlamıyla kurulduğu ve kendi yapısı içinde bu mekanizmanın etkili bir şekilde işlediği anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2020 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: Ticari ve İktisadi Bütünlük İhale Bedelinden Mevzuata Aykırı Ödemede Bulunulması

Ticari ve İktisadi Bütünlük (TİB) ihale bedelinden, Fon'un yönetim ve denetiminde bulunmayan ve varlığı satılmayan Fon'a borçlu grup bünyesindeki farklı bir şirketin kamu borcunun ödendiği görülmüştür.

Fon Kurulu'nun 24.03.2016 tarih ve 2016/43 sayılı Kararı ile ... İnşaat Turizm Gayrimenkul Yatırım Sanayi ve Tic. A.Ş.'nin mülkiyetinde bulunan gayrimenkulün de içinde bulunduğu TİB, 19.01.2016 tarihinde gerçekleştirilen ihale süreci sonunda 80.000.000 USD bedelle ... Madencilik Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye ihale edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 134'üncü maddesinin beşinci fıkrasında, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca haczedilen varlıklar da dâhil olmak üzere diğer tüm hak ve varlıklar bir araya getirilerek TİB oluşturulması ve bu şekilde alıcısına geçişini sağlayacak şekilde satışının yapılması düzenlenmiş; aynı maddenin sekizinci fıkrasında ise, gerçek veya tüzel kişilerin sahip olduğu varlıkların TİB kapsamında

veya ayrı ayrı cebri icra yoluyla satışlarından elde edilen bedelden varlıkların ait olduğu şirketlerin geçmiş dönem borçları, kişilerin 6183 sayılı Kanun kapsamındaki kamu borçları ile GSM imtiyaz sözleşmesinden doğan Hazine payı borçları ödendikten sonra kalan kısmın, kişilerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üst kurullara olan borçlarına garameten taksim edilerek ödenebileceği belirtilmiştir.

Buna göre; TİB oluşturulmak suretiyle yapılan satışlardan elde edilen gelirin, bu gelirden öncelikli pay alma hakkına sahip olduğu belirtilen alacaklılara yapılabilecek ödemeler dışında başka bir amaçla kullanılması mümkün değildir.

Yapılan incelemede, yine Fon'a borçlu grup bünyesinde bulunan ancak söz konusu TİB kapsamında bulunmayan, aynı zamanda Fon'un yönetim ve denetiminde de yer almayan ... Enerji San. ve Tic. A.Ş.'nin, 1.283.631,94 TL tutarındaki kamu borcu taksitinin ödendiği tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2016 - 2019 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

TİB ihale bedelinden toplam 1.283.631,94 TL tutarın Fon'un yönetim ve denetiminde bulunmayan Grup şirketinin kamu borçlarına binaen aktarılması ve Fon alacaklarından yapılacak mahsup miktarında eksilmeye sebebiyet verilmesi 5411 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil ettiğinden bu eksilmenin telafi edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Fon Alacaklarına Mahsubu Yapılmak Üzere Fon Hesaplarında Bekleyen Tutarlardan Mevzuata Aykırı Ödemede Bulunulması

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (Fon) alacaklarının tahsilini teminen, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümlerinin tatbik edilmesi sonucunda takibi ve tahsilatı yapılmış ve Fon alacaklarına mahsubu yapılmak üzere Fon hesaplarında bekleyen tutarlardan, Fon'un yönetim ve denetiminde bulunmayan Fon'a borçlu grup şirketlerinin yapılandırılmış kamu borçları ile sair borçlarına münhasıran Gruba para aktarıldığı ve Fon alacaklarının teminatını oluşturan varlıklarda eksilmeye sebebiyet verildiği görülmüştür.

5411 sayılı Kanun'un 132'nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında; Fon alacaklarının takibi ve tahsilinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı; Fon'un 6183

sayılı Kanun'un uygulamasında anılan Kanun'un Maliye Bakanlığı tahsil dairesi ve diğer makam, merci ve komisyonlara verdiği yetkileri kullanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine 5411 sayılı Kanun'un 134'üncü maddenin beşinci fıkrasında, 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca haczedilen varlıklar da dâhil olmak üzere diğer tüm hak ve varlıkların bir araya getirilerek TİB oluşturulması ve bu şekilde alıcısına geçişini sağlayacak şekilde satışı düzenlenmiş, aynı maddenin sekizinci fıkrasında ise TİB kapsamında veya ayrı ayrı cebri icra yoluyla satışlarından elde edilen bedelden hangi borçların ödenebileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, satışa konu varlıkların ait olduğu şirketlerin geçmiş dönem borçları, 6183 sayılı Kanun kapsamındaki kamu borçları ile GSM imtiyaz sözleşmesinden doğan Hazine payı borçları ödendikten sonra var ise kalan kısım, kişilerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üst kurullara olan borçlarına garameten taksim edilerek ödenebilecektir.

Benzer şekilde, 6183 sayılı Kanun'un 47'nci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Amme alacağına karşılık cebren tahsil olunan paralar; önce parayı tahsil eden dairenin, artarsa aynı amme idaresinin takibe iştirak etmiş olan diğer alacaklı tahsil dairelerinin takip konusu olacak aslı ve fer'ilerine orantılı olarak mahsup edilir*" ve 74'üncü maddesinde, "*Satıştan elde edilen bedelden, takip masrafları ve takip edilen amme alacağı düşüldükten sonra geriye kalan kısım borçlunun ödeme zamanı gelmiş veya muacceliyet kesbetmiş borçlarına mahsup edilir (...)*" denildiğinden cebri icra satışlarında; ihale bedelinin -ihale bedelinden öncelikli olarak ödenebilecek borçlar dışında- hiçbir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Bu nedenle, TİB oluşturulmak suretiyle olsun veya olmasın cebri icra satışlarında, ihale bedelinden öncelikli olarak ödeme yapılanlar dışında kalan bakiyenin ve Fon alacaklarının tahsilini teminen 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca haczedilen hak ve varlıkların Fon alacağına mahsup işlemi yapılincaya kadar başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir. Ancak, 6183 ve 5411 sayılı Kanun hükümlerinin tatbik edilmesi sonucunda takibi ve tahsilatı yapılmış ve Fon alacaklarına mahsubu yapılmak üzere Fon hesaplarında bekleyen tutarlardan, Fon'un yönetim ve denetiminde bulunmayan Fon'a borçlu grup şirketlerinin yapılandırılmış kamu borçları ile ... Bankası A.Ş.'ye olan borcun ödenmesi için 2016 yılında Grup şirketlerine toplam 196.638.628,29 TL ve 8.305.982,00 GBP aktarıldığı tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2016 - 2019 yılları Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Fon alacaklarının tahsilini teminen, 6183 ve 5411 sayılı Kanun hükümlerinin tatbik edilmesi sonucunda takibi ve tahsilatı yapılmış tutarlardan, 2016 yılı içerisinde ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen toplam 196.638.628,29 TL ve 8.305.982,00 GBP tutarlarının Fon'un yönetim ve denetiminde bulunmayan Fon'a borçlu grup şirketlerinin yapılandırılmış kamu borçlarına istinaden aktarılması ve Fon alacaklarının teminatını oluşturan hak ve varlıklarda eksilmeye sebebiyet verilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu eksilmenin Fon tarafından telafi edilmesi gerekmektedir.

Tablo 3: Fon Hesaplarında Bekleyen Tutarlardan Mevzuata Aykırı Olarak Aktarılanlar

Fonu Kurulu Karar No	Tutar	Transfer Edilen Şirket
2015/317	8.305.982,00 GBP	... Bankası A.Ş.
2016/129	16.611.957,95 TL	... Medya Pazarlama A.Ş.
2016/283	161.659.583,71 TL	... Medya Pazarlama A.Ş.
2016/283	18.367.086,63 TL	... Medya Pazarlama A.Ş.

BULGU 3: Alacağın Temlikî Yoluyla Devralınan İpotek Bedellerinin KDV Matrahına Dâhil Edilmemesi Nedeniyle Vergi Kaybına Sebebiyet Verilmesi

Alacağın temlikî yoluyla devralınan ipotek bedellerinin Katma Değer Vergisi (KDV) matrahına dâhil edilmemesi nedeniyle vergi kaybına neden olduğu görülmüştür.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun (Fon) Ticari ve İktisadi Bütünlük (TİB) oluşturulmak suretiyle yaptığı satışların KDV karşısındaki durumu, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun, istisnaları düzenleyen, 17/4-m maddesine göre belirlenmektedir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17'nci maddesinin "4. Diğer İstisnalar" başlığının (m) bendinde;

"m) (Ek: 9/4/2003-4842/23 md.; Değişik: 16/7/2004-5228/15 md.) Bankalar Kanunu uyarınca; mal ve hakların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna teslimi ile bunların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından (müzayede mahallinde satışı dahil) teslimi, bu Fonun devraldığı alacakların tahsili amacıyla, bunların teminatını oluşturan mal ve hakların (müzayede mahallinde satışı dahil) teslimi ve temettü hariç ortaklık haklarıyla yönetim ve denetimleri devralınan şirketlerin aktiflerinin Fon alacaklarının tahsili amacıyla (müzayede mahallerinde yapılan satışlar dahil) teslimi,

Bu istisna işlem bedelinden Fona intikal eden tutarla orantılı uygulanır."

Hükmü yer almakta,

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı (F) bendinin "4.12.Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Mal ve Hakların Teslimi" başlıklı alt bendinde;

"Örnek: TMSF'nin, (D) Şirketinin yönetim kurulu üyesinden olan alacağına tahsili amacıyla, bu alacağın teminatını oluşturan Şirket aktifindeki taşınmazların TMSF'ye veya üçüncü kişilere teslimi, Kanununun (17/4-m) maddesi kapsamında gerçekleştirilmesi kaydıyla işlem bedelinden Fona intikal eden tutarla sınırlı olmak üzere KDV'den istisna tutulur.

Öte yandan, söz konusu taşınmazların satış bedelinden TMSF'ye intikal eden kısım düşüldükten sonra kalan bir tutar olması halinde, bu tutar üzerinden genel esaslara göre KDV hesaplanması gerekir."

denilmektedir.

Buna göre, satış bedelinden Fon'a intikal eden tutar istisna kapsamında yer alırken, kalan tutar KDV'ye tabi olduğu için Fon tarafından ihale alıcılarından tahsil edilip, ilgili vergi dairesine beyanda bulunularak ödenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, Fon'un bu türden satışlarında KDV matrahını, satış bedelinden Fona intikal etmeyen tutarlar oluşturmaktadır.

Bu doğrultuda, vergiyi doğuran olayın gerçekleştiği zamanda, Fona intikal etmeyeceği belli olan ipotek alacakları, KDV matrahı kapsamında olan alacaklar statüsünde yer aldığı için ihale alıcılarından ilgili tutarda KDV'nin sorumluluk gereği tahsili gerekmektedir.

Ancak, ... TİB satış ihaleleri için bahsi geçen bu usulden farklı bir yöntem izlenmiştir. Buna göre, vergiyi doğuran olay sırasında istisna kapsamında olmayıp KDV matrahına dâhil olan tutarlar (ipotek alacakları), Fon tarafından temlik alınarak sonradan istisna kapsamına dâhil edilmiş ve vergi kaybına neden olunmuştur.

Bulgu konusu husus, 2014 - 2019 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Fon tarafından alacağın temlik yoluyla devralınan ipotek bedellerinin KDV matrahına dâhil edilmemesi nedeniyle oluşan ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen toplam 6.490.628,88-TL tutarındaki KDV kaybının, ihale alıcılarından tahsil edilerek Fon alacaklarına

kaydedilmesi ve vergisel sorumluluk gereği ilgili vergi dairesine bildirimde bulunularak verginin ödenmesi gerekmektedir.

Tablo 4: Alacağın Temlik Yoluyula Devralınan İpotek Bedellerinin KDV Matrahına Dâhil Edilmemesi Nedeniyle Oluşan Vergi Kaybı

TİB Satışı	İpotek Alacağının Asıl Sahibi	Fon Kurulu Kararı İle İhale Kesinleştiği Tarih ve Sayı	Fon Kurulu Kararı İle İpotekli Alacağın Temlik Tarihi ve Sayısı	Temlik Alınan İpotekli Alacak Tutarı (TL)	Eksik Tahsil Edilen KDV Tutarı (TL)
... TİB satışı	... A.Ş.	21.02.2008 - 2008/49	18.08.2011 - 2011/276	11.636.326,00	2.094.538,68
... TİB Satışı	... A.Ş.	22.07.2007 - 2007/79	25.10.2007 - 2007/538	24.422.723,34	4.396.090,20
				Toplam	6.490.628,88

BULGU 4: Ticari ve İktisadi Bütünlük Oluşturularak Yapılan Cebri İcra Satışlarında Vergi Kaybına Neden Olunması

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (Fon) tarafından Ticari ve İktisadi Bütünlük (TİB) oluşturularak yapılan satışlarda sıra cetveli kesinleşen ve Fona intikal etmeyen tutarlar için Katma Değer Vergisi'nin (KDV) ihale alıcılarından tahsil edilmemesi sonucu vergi kaybına neden olunduğu görülmüştür.

Fon'un TİB oluşturulmak suretiyle yaptığı satışların KDV karşısındaki durumu, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun, istisnaları düzenleyen 17/4-m maddesine göre belirlenmektedir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17'nci maddesinin "4. Diğer İstisnalar" başlığının (m) bendinde;

"m) (Ek: 9/4/2003-4842/23 md.; Değişik: 16/7/2004-5228/15 md.) Bankalar Kanunu uyarınca; mal ve hakların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna teslimi ile bunların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından (müzayede mahallinde satışı dahil) teslimi, bu Fonun devraldığı alacakların tahsili amacıyla, bunların teminatını oluşturan mal ve hakların (müzayede mahallinde satışı dahil) teslimi ve temettü hariç ortaklık haklarıyla yönetim ve denetimleri devralınan şirketlerin aktiflerinin Fon alacaklarının tahsili amacıyla (müzayede mahallerinde yapılan satışlar dahil) teslimi,

Bu istisna işlem bedelinden Fona intikal eden tutarla orantılı uygulanır."

hükmü yer almakta,

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı (F) bendinin "4.12.Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Mal ve Hakların Teslimi" başlıklı alt bendinde;

"Örnek: TMSF'nin,(D) Şirketinin yönetim kurulu üyesinden olan alacağının tahsili amacıyla, bu alacağın teminatını oluşturan Şirket aktifindeki taşınmazların TMSF'ye veya üçüncü kişilere teslimi, Kanununun (17/4-m) maddesi kapsamında gerçekleştirilmesi kaydıyla işlem bedelinden Fona intikal eden tutarla sınırlı olmak üzere KDV'den istisna tutulur.

Öte yandan, söz konusu taşınmazların satış bedelinden TMSF'ye intikal eden kısım düşüldükten sonra kalan bir tutar olması halinde, bu tutar üzerinden genel esaslara göre KDV hesaplanması gerekir."

denilmektedir.

Buna göre, satış bedelinden Fon'a intikal eden tutar istisna kapsamında yer alırken, kalan tutar KDV'ye tabi olduğu için Fon tarafından ihale alıcılarından tahsil edilip ilgili vergi dairesine beyanda bulunularak ödenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle Fon'un bu türden satışlarında KDV matrahını, satış bedelinden Fon'a intikal etmeyen tutarlar oluşturmaktadır.

Satış bedelinden Fon'a intikal etmeyen tutarların neler olduğu esas itibariyle 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 134'üncü maddesi ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 21'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde özetle, TİB satışlarında satış bedelinden Fon'a intikal etmeyen kalemler, öncelikle satış masrafları düşülmek suretiyle;

- 1- Taşınmazın aynından doğan amme alacakları,
- 2- Rehinli alacaklar,
- 3- Geçmiş Dönem Borçları,
- 4- Devlete ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan 6183 sayılı Kanun kapsamındaki borçlar,
- 5- GSM imtiyaz sözleşmesinden doğan Hazine payı borçları ile,
- 6- Varsa, kalan tutarın garameten taksim edilmesi sonucu Fon dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üst kurullara ödenecek tutar,

şeklinde sayılmıştır.

Hal böyle iken, yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde, Fon hesaplarında yapılan incelemelerde, TİB satışlarında yalnızca rehin ve ipotek hakkı dolayısıyla Fon'a intikal etmeyen tutarlar için KDV tahakkuk ettirildiği, Fon'a intikal etmeyen ancak KDV matrahına dâhil olması gereken diğer kalemlere yönelik ise herhangi bir işlem yapılmayarak vergi kaybına neden olduğu tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2014 - 2019 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Bu itibarla, TİB satışlarında sıra cetveli kesinleşmesi ile Fona intikal etmeyeceği kesin olan tutarlar için satış şartnamesi gereği ihale alıcısından tahsil edilmesi gereken 13.700.380,77 TL ve 5.144.402,29 USD tutarındaki KDV'nin ihale alıcılarından tahsil edilerek Fon hesaplarına kaydedilmesi ve vergisel sorumluluk gereği ilgili vergi dairesine bildirimde bulunularak verginin ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Fon'a Borçlu Gruptan Yapılan Tahsilatın İskontolu Borç Tutarından Mahsup Edilmesi Sebebiyle Nihai Borç Miktarının Eksik Hesaplanması

Borçlu grup ile Fon arasında 01.02.2019 tarihinde imzalanan Protokole ilişkin olarak yapılan borç hesaplamasında, 29.01.2010 tarihinde yapılan 232.726.417-USD tahsilatın 31.05.2010 tarihi itibarıyla hesaplanan borç miktarına %50 iskonto uygulandıktan sonra mahsup edilmesi sebebiyle nihai borç miktarının 116.363.208-USD eksik hesaplandığı görülmüştür.

Fon'a devrolan ...bank A.Ş. hâkim ortağı grubun Fon'a olan borçlarının tasfiyesini teminen, grup ile Fon arasında 01.02.2019 tarihli ve 2019/61 sayılı Fon Kurulu Kararı doğrultusunda 01.02.2019 tarihinde imzalanan nihai Protokol'ün borç miktarı; 31.05.2010 tarihi itibarıyla borçlu grup ile mutabık kalınan toplam borç tutarı olan 1.563.457.899-USD'ye %50 iskonto uygulandıktan sonra gruba ait varlığın %50 hissesinin satışından elde edilen 232.726.417-USD ile diğer tahsilatların düşülmesi ve ilavelerin eklenmesi suretiyle hesaplanmıştır.

Ancak yapılan incelemelerde; 01.02.2019 tarihli Protokole ilişkin olarak yapılan 31.05.2010 tarihli borç hesaplamasında, 19.01.2010 tarihinde gruba ait varlığın %50 hissesinin

satışından Fon hesaplarına intikal eden 232.726.417-USD tutarın grubun bu tarih itibariyle 1.563.457.899-USD olan borcundan mahsup edilmeyerek, 31.05.2010 tarihi itibariyle grubun borcuna %50 iskonto uygulandıktan sonra düşüldüğü (Tablo 3 beşinci satır) ve bu suretle grubun borcunun 116.363.208-USD eksik hesaplandığı tespit edilmiştir (Tablo 4).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 132'nci maddesinin onuncu fıkrasında; Fon'un takip ettiği alacaklar ile ilgili olarak iskonto da dâhil olmak üzere her türlü tasarrufta bulunmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Ancak bu hükme göre Fon'un sahip olduğu genel yetkinin takipli alacaklara ilişkin olduğunu ve yasal takip akabinde tahsilata dönüşmüş bir alacak için Fon'un alacak miktarını azaltıcı bir tasarrufta bulunma yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekmektedir.

5411 sayılı Kanun'un "*Fonun alacaklarının tahsiline ilişkin diğer yetkiler*" başlıklı 134'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; Fon'un yönetim ve denetimini devraldığı şirketlerin varlıklarının satışını gerçekleştirmeye ve bu satışlardan elde edilen tutarları Fon alacaklarına mahsup etmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Burada Fon'un yetkisi, 5411 sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılan tahsilatları gerek borçlu gerekse alacaklı bakımından herhangi bir hak kaybına sebebiyet verilmemesi suretiyle borçlunun borcundan mahsup etmektir. Yapılan incelemelerde bu konudaki genel uygulamanın borçlulardan yapılan tahsilatların tahsil tarihi itibariyle borçlunun borcundan mahsup edilmesi yönünde olduğu; ancak somut olayda yapılan tahsilatlar arasından sadece yüksek tutarlı olan 232.726.417-USD'nin tahsilat tarihinden yaklaşık dört ay sonra grubun borç miktarına %50 iskonto uygulandıktan sonra Fon alacaklarından mahsup edildiği anlaşılmıştır.

Fon özel kanunla kurulmuş bir kamu idaresi olup, Kurumun temel görevlerinden biri Fon alacaklarını 5411 sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip ve tahsil etmektir. Bu itibarla, borçlu gruptan yapılan tahsilatların tahsil tarihi itibariyle grubun borcundan düşülmesi ve Fon alacaklarında eksilmeye sebebiyet verilmemesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi her ne kadar bulgumuzdaki değerlendirmelerin yerindelik denetimi niteliğinde olduğunu iddia etse de; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiş olan düzenlilik denetimi tanımına bakmak gerekirse;

"Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali

nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.”

Anılan maddenin yerindelik denetimine ilişkin düzenlemesi ise şu şekildedir:

“Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez.”

Madde hükmünde yer alan “yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen,...” ifadesi, bu maddedeki en temel husus olarak, neyin yerindelik denetimi sayılıp sayılmayacağına başlıca kriteridir. Kanun hükmü, yetkili mercilerin kararları usulüne uygun almasını, yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun olmasını, olmazsa olmaz koşul olarak belirlemektedir. Dolayısıyla mevzuata aykırı iş ve işlemler hakkında yapılan tespitlerin yerindelik denetimi değil düzenlilik denetimi kapsamında olduğu açıktır.

Bulgu konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem ya da tahsilat yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Sonuç itibariyle, borç miktarına iskonto uygulanmadan önce yapılan 232.726.417-USD tahsilatın Fon tarafından %50 iskonto uygulandıktan sonra mahsup edilmesi grubun tahsilatlarını artırıcı, borç miktarını azaltıcı işlem mahiyetinde olup, yapılan bu işlemle grubun borç miktarı 116.363.208-USD eksik hesaplanmıştır.

Tablo 5: Yapılan Protokol Borç Hesaplaması (USD)

Borç	1.563.457.899
50% iskonto	-781.728.950
... borcuna %50 iskonto (442.922.680 USD)	-221.461.340
... tahsilatı	-87.948.824
Gruba ait varlığın %50 Hisselinin Satışı	-232.726.417
... Bankası temliki	32.233.521
31.05.2010 itibariyle toplam	271.825.890

Tablo 6: Yapılması Gereken Protokol Borç Hesaplaması (USD)

31.05.2010 itibariyle borç miktarı (1.563.457.899 - 232.726.417)	1.330.731.482
50 % iskonto	-665.365.741
... borcuna %50 iskonto (442.922.680 USD)	-221.461.340
... tahsilatı	-87.948.824
... Bankası temliki	32.233.521
31.05.2010 itibariyle toplam	388.189.098

BULGU 6: Fon'un Borçlu Gruptan Olan Faiz Alacağıın Aynı Borçtan Sorumlu Diğer Grubun Protokol Borcundan Mahsup Edilerek Fon Alacağıında Eksilmeye Neden Olunması

Fon'a borçlu grup (borcu üstlenen grup) tarafından üstlenilerek ödenmesi öngörülen 221.461.340-USD tutarın aynı borçtan sorumlu Fon'a borçlu diğer grubun (protokol yapılan grup) 31.05.2010 tarihli borcundan mahsup edilmesine karşın, bu tarihten itibaren borcu üstlenen gruptan söz konusu tutarın vadesinde ödenmeyen kısmına ilişkin Fon'un 23.225.249-USD faiz alacağıın protokol yapılan grubun 24.01.2019 itibariyle hesaplanan borcundan düşülerek Fon alacaklarında eksilmeye sebebiyet verildiği görülmüştür.

Fon'a devrolan ...bank A.Ş. hâkim ortağı (protokol yapılan) grubun Fon'a olan borçlarının tasfiyesini teminen, grup ile Fon arasında son olarak 2019/61 sayılı Fon Kurulu Kararı doğrultusunda 01.02.2019 tarihinde imzalanan nihai Protokol'ün borç miktarı; 31.05.2010 tarihi itibariyle grup ile mutabık kalınan toplam borç tutarı olan 1.563.457.899-USD'ye %50 iskonto uygulandıktan sonra borcu üstlenen grup ile protokol yapılan grup arasında Fon'a devrolan ...bank A.Ş. satışından kaynaklanan ve "sorumlu" sıfatıyla ödeme yükümlülüğü getirilmesi neticesinde borcu üstlenen gruptan tahsil edilerek tasfiye edilmesi öngörülen 221.461.340-USD ile diğer tahsilatların düşülmesi, ilavelerin eklenmesiyle 271.825.890-USD tespit edilmiştir.

31.05.2010 tarihi itibariyle hesaplanan 271.825.890-USD'ye 24.01.2019 tarihine kadar Libor+0.5 faiz oranı üzerinden hesaplanan faizler ve diğer bir kısım alacaklar ilave edilerek ve 24.01.2019 tarihine kadar yapılan ve yapılması öngörülen tahsilatlar tahsil tarihi itibariyle borçtan düşülerek nihai borç tutarı olan 114.168.940-USD'ye ulaşılmıştır.

Protokol yapılan grubun anapara borçları arasında yer alan ve borcu üstlenen grup tarafından ödeneceği için protokol yapılan grup ile akdedilen Protokol'de tahsilatlar arasında

gösterilen 442.922.680-USD'ye (%50 iskontolu tutarı 221.461.340-USD) ilişkin Protokoller Fon Kurulu'nun 2007/450 ve 2009/133 sayılı Kararlarıyla belirlenmiştir.

Borcu üstlenen gruptan tahsil edilmesi beklenen 221.461.340-USD, 31.05.2010 tarihi itibarıyla öngörülen tahsilat olarak 01.02.2019 tarihli Protokol'de protokol yapılan grubun borcundan düşülmüştür (Tablo 5 üçüncü satır). Söz konusu tutarın borcu üstlenen grup tarafından ödenmemesi ya da eksik ödenmesi durumunda 01.02.2019 tarihli Protokol'ün 5.1'inci maddesi uyarınca nihai protokol borcuna ilave olarak protokol yapılan grup tarafından ödeneceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde; söz konusu 221.461.340-USD Fon alacağı protokol yapılan grubun 31.05.2010 tarihli borcundan mahsup edilmesine karşın, bu tarihten itibaren borcu üstlenen gruptan bu tutarın vadesinde ödenmeyen kısmına ilişkin hesaplanan Fon'un 23.225.249-USD faiz alacağının protokol yapılan grubun 24.01.2019 itibarıyla hesaplanan borcundan düşülerek (Tablo 5 dokuzuncu satır), borcun bu miktar kadar düşük hesaplandığı ve Fon alacaklarında eksilmeye sebebiyet verildiği tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, borcu üstlenen grup nezdinde söz konusu borç miktarı 221.461.340-USD + 23.225.249-USD iken, protokol yapılan grup nezdinde toplam borç miktarı 221.461.340-USD'dir. Ancak kamu idaresi tarafından protokol yapılan grubun 221.461.340-USD borcuna karşılık 221.461.340-USD + 23.225.249-USD mahsup yapılmıştır. Tek bir borç olduğu varsayımıyla yapılan her tahsilatın diğer grubun da borcundan düşülmesi gerektiği yönündeki bir yaklaşım her iki tarafın borç miktarının eşit olması şartına bağlıdır. Bu eşitlik protokol yapılan grubun lehine 31.05.2010 tarihinde 221.461.340-USD borcun tamamının tahsil edildiği varsayımıyla borç hesaplaması yapıldığı ve faiz işletilmesinin önüne geçildiği zaman bozulmuştur.

Fon tarafından borcu üstlenen gruptan yapılması öngörülen 221.461.340-USD tahsilat 31.05.2010 tarihinde protokol yapılan grubun Protokol borcundan mahsup edilerek, bu tarih itibarıyla söz konusu tutardan daha az tahsilat yapılmaması kaydıyla grup ile Fon arasında bu tutara ilişkin borç ilişkisinin sona erdiği varsayımı üzerinden borç hesaplaması yapılmıştır. Dolayısıyla 24.01.2019 tarihine gelindiğinde, borcu üstlenen grup nezdinde 221.461.340-USD'nin 31.05.2010-24.01.2019 tarihleri arasında vadesinde ödenmeyen kısmına ilişkin olarak hesaplanan Fon'un 23.225.249-USD faiz alacağının tahsilat olarak "... *Grubu Faiz Ödemesi*" adı altında protokol yapılan grubun borcundan düşülemeyeceği açıktır. Başka bir anlatımla, Fon'un borcu üstlenen gruptan 221.461.340-USD'ye ilişkin gecikme faizi alacağı, diğer tarafta protokol yapılan grubun borcundan düşülerek, Fon'un faiz alacağı ortadan kaldırılmıştır.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 132'nci maddesinin onuncu fıkrasında; Fon'un takip ettiği alacaklar ile ilgili olarak iskonto da dâhil olmak üzere her türlü tasarrufta bulunmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Ancak bu hükme göre Fon'un sahip olduğu yetkinin takipli alacaklara ilişkin olduğunu ve yasal takip akabinde tahsilata dönüşmüş bir alacak için Fon'un alacak miktarını azaltıcı bir tasarrufta bulunma yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekmektedir. Bulguda özü itibarıyla, bir borçtan borç miktarını aşan miktarda mahsup yapılarak grubun borcunun eksik hesaplandığı ve Fon alacaklarında eksilmeye sebebiyet verildiği ortaya konulmuştur.

Fon özel kanunla kurulmuş bir kamu idaresi olup, Kurumun temel görevlerinden biri Fon alacaklarını 5411 sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip ve tahsil etmektir. Bu itibarla, yapılan borç hesaplamalarında ve tahsilatların mahsubunda Fon alacaklarında eksilmeye sebebiyet verilmemesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi her ne kadar bulgumuzdaki değerlendirmelerin yerindelik denetimi niteliğinde olduğunu iddia etse de; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiş olan düzenlilik denetimi tanımına bakmak gerekirse;

“Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.”

Anılan maddenin yerindelik denetimine ilişkin düzenlemesi ise şu şekildedir:

“Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez.”

Madde hükmünde yer alan “yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen,...” ifadesi, bu maddedeki en temel husus olarak, neyin yerindelik denetimi sayılıp sayılmayacağını başlıca kriteridir. Kanun hükmü, yetkili mercilerin kararları usulüne uygun almasını, yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun olmasını,

olmazsa olmaz koşul olarak belirlemektedir. Dolayısıyla mevzuata aykırı iş ve işlemler hakkında yapılan tespitlerin yerindelik denetimi değil düzenlilik denetimi kapsamında olduğu açıktır.

Bulgu konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem ya da tahsilat yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Sonuç itibariyle, borcu üstlenen gruptan yapılması öngörülen 221.461.340-USD tahsilat 31.05.2010 tarihinde protokol yapılan grubun borcundan mahsup edildiğinden, bu tarihten itibaren borcu üstlenen gruptan 221.461.340-USD'nin vadesinde ödenmeyen kısmına ilişkin Fon'un 23.225.249-USD faiz alacağına protokol yapılan grubun borcundan düşülmesi grubun borç miktarını azaltıcı işlem mahiyetinde olup, bu işlemle Fon alacağına 23.225.249-USD eksilmeye sebebiyet verilmiştir.

Tablo 7: ... Grubu Protokol Borcu Hesaplaması (USD)

Borç	1.563.457.899
50 % iskonto	-781.728.950
... grubu borcuna %50 iskonto (442.922.680 USD)	-221.461.340
... tahsilatı	-87.948.824
... Enerji Elektrik Üretim A.Ş %50 Hisse Satışı	-232.726.417
... Bankası temliki	32.233.521
31.05.2010 itibariyle toplam	271.825.890
24.01.2019 tarihine kadar eklenen borç ve yapılan tahsilatlar sonucu kalan borç toplamı	134.172.350
... grubu 24.01.2019 faiz ödemesi	-23.225.249
.	.
.	.
.	.
24.01.2019 itibariyle kalan borç	114.168.940

BULGU 7: Sözleşme'nin Feshine İlişkin Yaptırım Hükümlerinin Uygulanmaması ve Yükleniciye 4735 Sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü Maddesi Kapsamında Mutabakat Bedeli Ödenmesi ve Kesin Teminat Mektubunun İade Edilmesi

Fon tarafından 05.02.2018 tarihli Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı İş Sözleşmesi'nin feshine ilişkin yaptırım hükümlerinin uygulanmadığı ve yükleniciye 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan bir sözleşme olmamasına rağmen 4735 sayılı Kamu İhale

Sözleşmeleri Kanunu'nun “Sözleşmelerin tasfiyesi veya devri” başlıklı Geçici 4’üncü maddesi kapsamında mutabakat bedeli ödendiği ve kesin teminat mektubunun iade edildiği görülmüştür.

Fon Kurulunun 18.05.2016 tarih ve 2016/90 sayılı Kararı ile Fon’a borçlu grup şirketlerinin mülkiyetinde bulunan ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereğince haczedilen, İstanbul/Ataşehir ilçesindeki parseller ve hisseler bir araya getirilerek Ataşehir Gayrimenkulleri Ticari ve İktisadi Bütünlüğü (TİB) oluşturulmuş ve muhammen bedelin 120.000.000-USD olarak belirlenmesine karar verilmiştir. Fon Kurulunun 16.06.2016 tarih ve 2016/115 sayılı Kararı ile de; Fonun alacağına mahsuben Ataşehir Gayrimenkulleri Ticari ve İktisadi Bütünlüğü ihalesine teklif vermek suretiyle iştirak edilmesine karar verilmiş ve nihai olarak ihalenin 62.000.000-USD bedel ile Fon adına onaylanmasına karar verilmiş ve 03.11.2016 tarihinde taşınmazlar Fon adına tescil edilmiştir.

Fon Kurulunun 06.10.2016 tarihli ve 2016/235 sayılı kararı ile özetle; ... Yapı ve Entegre Atık İşletmeleri San. ve Tic. A.Ş. ile hâsılat paylaşım sözleşmesi yapılabilmesi için ön mutabakat zaptının hazırlanarak Fon Kurulu onayına sunulmuş; yüklenici ile nihai olarak Fon’un asgari hasılat payının 525.000.000-TL olması kayıt ve şartıyla elde edilecek hasılatın %50’sinin Fona ödenmesine ilişkin 15.09.2017 tarihli Ön Mutabakat Sözleşmesi imzalanmıştır. Nihayetinde, Fon Kurulunun 21.12.2017 tarih ve 2017/335 sayılı kararı doğrultusunda 05.02.2018 tarihli Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı İş Sözleşmesi imzalanmış ve inşaat faaliyetine başlanılmıştır.

Bu defa 16.03.2019 tarihinde Yüklenici tarafından; “18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 32’nci maddesi ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa eklenen “Sözleşmelerin Tasfiyesi veya Devri” başlıklı Geçici 4’üncü maddesine istinaden söz konusu işin bu Kanun kapsamında tasfiye edilmesi ve teminat mektuplarının iadesi talep edilmiştir.

Fon Kurulunun 10.05.2019 tarih ve 2019/275 sayılı Kararı ile yüklenici talebi 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na eklenen “Sözleşmelerin Tasfiyesi veya Devri” başlığını taşıyan Geçici 4’üncü maddesi hükmü kapsamında değerlendirilerek ve inşaat faaliyetinin bu firma eliyle devamına imkân bulunmadığı gerekçesiyle, karşılıklı mutabakat esasları çerçevesinde düzenlenecek “Fesih ve Tasfiye Protokolü” ile feshine ve Sözleşme konusu işin tasfiyesine karar verilmiş ve Fesih ve Tasfiye Protokolü ile tespit edilen kriterler

çerçevesinde saptanacak mutabakat bedelinin yükleniciye ödenmesi karşılığında sözleşmenin fesih ve tasfiyesi konusunda mutabık kalınmıştır.

Fon Kurulunun 10.05.2019 tarih ve 2019/275 sayılı Kararında yükleniciye yapılacak mutabakat bedelinin dayanağı olarak gösterilen 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinde;

“Sözleşmelerin tasfiyesi veya devri

GEÇİCİ MADDE 4- 31/8/2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan (3 üncü maddesindeki istisnalar dâhil) ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye edilebilir veya devredilebilir. Bu durumda devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar, devir tarihi itibarıyla aranacak olup devirden veya fesihten kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımlar uygulanmaz. Yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterlik şartları aranmaz. Sözleşmesi feshedilen veya sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatı iade edilir. Bu fıkra kapsamında devredilen sözleşmeler ile bu fıkra kapsamına girmekle birlikte devredilmeyen sözleşmelerde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla süre uzatımına ilişkin kısıtlama ve şartlara tabi olunmaksızın Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idare tarafından süre uzatılabilir.

Sözleşmenin bu madde kapsamında feshedilerek tasfiye edilmesi veya devredilmesi durumunda yüklenici, fesih veya devir tarihine kadar gerçekleştirdiği imalatlar dışında idareden herhangi bir hak talebinde bulunamaz. Yüklenici tarafından, işin idarece uygun görülecek can ve mal güvenliği ile yapı güvenliğine yönelik tedbirlerin alınması şarttır. Bu kapsamda düzenlenecek fesihnamelerden ve devredilecek sözleşmelerden damga vergisi alınmaz.”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde; sadece 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan sözleşmelerin madde kapsamında değerlendirildiği, bu kapsama giren sözleşmelerin Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak ilgili idarenin onayına bağlı

olarak feshedilip tasfiye edilebileceği ve yüklenicinin fesih tarihine kadar gerçekleştirdiği imalatlar dışında idareden herhangi bir hak talebinde bulunamayacağı ifade edilmektedir.

05.02.2018 tarihli Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı Sözleşmesinin “Sözleşmenin Feshi ve Tasfiye Durumu” başlığını taşıyan 43’üncü maddesi;

“Fesih

Sözleşmenin feshine ilişkin olarak İş bu sözleşmenin diğer maddelerinde öngörülen özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, sözleşme yapıldıktan sonra Yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde, Fon’un Noter aracılığı ile göndereceği bir uyarı yazısı ile nedenleri açıkça belirtilerek gereğinin yapılması için kendisine belirli bir süre verilir. Bu süre ivedi durumlar dışında uyarı yazısının Yükleniciye tebliği tarihinden başlamak üzere 10 günden aşağı olamaz. Verilen bu süre sözleşme süresini etkilemeyeceği gibi gecikme cezasının uygulanmasını da engellemez. Bu süre içinde Yüklenici uyarı yazısındaki yükümlülükler/talimatlara uymazsa ayrıca ihbara, ihtara, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın Fon sözleşmeyi feshetmek hak ve yetkisine sahip olur. Fon mevzuatının kendisine tanıdığı her türlü yasal hakları kullanmakta serbesttir.

Sözleşmenin feshi halinde Yüklenicinin tüm hak ve alacakları Fon tarafından bloke edilir ve sözleşme imzalanmadan önce vermiş olduğu kesin teminatı ile varsa ek kesin teminatları paraya çevrilerek, bu kesin teminatların toplam tutarından varsa Yüklenicinin Fon’a olan toplam borç tutarı düşülür ve geriye kalan kısmı da Fona gelir kaydedilir. Şayet, Yüklenicinin Fon’a olan toplam borç tutarı kesin teminatların toplam tutarından fazla ise bakiye Yükleniciden nakden, defaten ve peşin olarak tasfiye edilir.”

şeklindedir.

Bu düzenlemeye göre Sözleşme’nin Fon tarafından haklı nedenle fesih yolu ile sonlandırılması halinde yüklenicinin verdiği teminatlar paraya çevrilerek yüklenicinin Fon’a olan borcu düşüldükten sonra geriye kalan tutar Fon’a gelir kaydedilecektir. Ayrıca aynı sözleşmenin “Tasfiye” başlığını taşıyan bölümünde yer alan düzenlemeye göre de işi feshedilen yüklenici Fon ihalelerine iştirak ettirilemeyeceği gibi, fesih tarihi itibarıyla Fon’a ait gayrimenkuller üzerinde bulunan her türlü alt yapı, üst yapı dahil tüm yapıların, binaların hangi seviyede bulunursa bulunsun mevcut halleri ile birlikte bunların mülkiyetlerinin Fon’a

gececeğini ve bu durumda her hangi bir hak, alacak ve benzeri taleplerde bulunmayacağını yüklenici gayrikabili rücu kabul etmiş durumdadır.

Ancak yapılan incelemelerde; Fon tarafından duyuru ve ihale yapılmadan özel hukuk hükümlerine göre akdedilen Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı İşi Sözleşmesi'nin, Sözleşme'nin feshe ilişkin hükümleri dahilinde Fon tarafından haklı nedenle sonlandırılmadığı; bunun yerine 4734 sayılı Kanun'a göre ihalesi yapılan sözleşmelerde uygulanma imkânı olan 4735 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi kapsamında fesih ve tasfiye edilerek yükleniciye mahsuplar (10.917.638,70-TL) hariç 45.382.203,74-TL ödeme yapıldığı ve Sözleşme kapsamında alınan 31.500.000-TL kesin teminat mektubunun iade edildiği tespit edilmiştir.

Sözleşmede yüklenici aleyhine uygulanması gerekecek pek çok kısıtlayıcı düzenleme mevcut iken, Fon'un yüklenici hakkında Sözleşmede hüküm altına alınan yaptırımları uygulamama gibi bir keyfiyetinin olamayacağı açıktır. Ayrıca yükleniciye imalat bedellerinin ödenmesini gerektirecek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan sözleşme bulunmamaktadır. Dolayısıyla Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı Sözleşmesi'nde fesih ve tasfiyeye ilişkin yer alan açık hükümler karşısında, Fon tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılmamış söz konusu Sözleşmenin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesindeki hükümlerin kıyasen uygulanması suretiyle fesih ve tasfiye edilmesi mümkün değildir.

Kaldı ki yükleniciye yapılan ödemeler incelendiğinde; Sözleşme'nin 43'üncü maddesine göre "Halihazır Durum Tespit Tutanağı" tanzim etmek üzere oluşturulacak Tespit Komisyonu'nda Fon bünyesinde istihdam edilmeyen teknik kadrolar için diğer resmi kuruluşlardan bu iş ve işlemler için görevlendirilecek olan; birer adet inşaat mühendisi/mimar, elektrik mühendisi, makine mühendisi, harita mühendisi, peyzaj mimarı, jeoloji/jeofizik mühendisin yer alacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Fon bünyesinde istihdam edilmeyen bu kadrolar için danışmanlık firmasının teknik personeline yer verildiği ve "Halihazır Durum Tespit Tutanağı"nın resmi kuruluşlarda çalışmayan teknik personeller tarafından tanzim edildiği anlaşılmıştır. Ayrıca proje kapsamında olmayan satış ofisi ve şantiye ofisi demirbaş, inşaat, elektrik, mekanik, peyzaj işleri imalat hesaplamalarına dahil edildiği tespit edilmiştir.

Bulgu konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem ya da tahsilat yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Sonuç olarak, Arsa Satış Karşılığı Gelir Paylaşımı İşi Sözleşmesinin, Sözleşmede yer verilen feshe ilişkin düzenlemeler dahilinde Fon tarafından haklı nedenle sonlandırılmaması sebebiyle yükleniciye mahsuplar hariç 45.382.203,74-TL ödeme yapılması ve 31.500.000-TL kesin teminat mektubunun irat kaydedilmemesi Fon kaynaklarında eksilmeye sebebiyet vermiştir.

BULGU 8: Yönetim ve Denetimi Devralınan Şirkete Birleşik Fon Bankasından Kredi Kullanılması ve Bu Kredilerin Fon Alacağına Mahsup Edilmesi Gereken Tahsilatlarla Kapatılarak Fon Alacaklarının Tahsilatında Eksilmeye Sebebiyet Verilmesi

Fon'un yönetim ve denetimini devraldığı Fon'a borçlu grup şirketine Fon iştiraki Birleşik Fon Bankasından kredi kullanıldığı ve bu krediler ile komisyon tutarlarının Fon'a borçlu grup ile 27.07.2018 tarihinde akdedilen Protokol öncesinde Fon alacağına mahsup edilmesi gereken tahsilatlarla kapatılarak Fon alacağının tahsilatında eksilmeye sebebiyet verildiği görülmüştür.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 132'nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında; Fon alacaklarının takibi ve tahsilinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı; Fon'un 6183 sayılı Kanun'un uygulamasında anılan Kanun'un Maliye Bakanlığı tahsil dairesi ve diğer makam, merci ve komisyonlara verdiği yetkileri kullanacağı hüküm altına alınmıştır.

Fon'a borçlu grup tarafından 19.01.2005 ve 03.02.2006 tarihli Protokollerin temerrüde uğratılması sebebiyle aralarında ... Endüstri Yatırım ve Ticaret A.Ş.'nin de bulunduğu 30 şirketin 5411 sayılı Kanun ve bu Kanun'un Geçici 11'inci maddesi kapsamında saklı tutulan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15'inci maddesinin 7'nci fıkrasının (a) bendi uyarınca temettü hariç ortaklık hakları ile yönetimi ve denetimi Fon tarafından devralınmış, Protokol borçlusu gerçek ve tüzel kişiler hakkında 6183 sayılı Kanun kapsamında takip işlemleri başlatılarak varlıklar üzerinde Fon'un amme haczi tesis edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Fonun alacaklarının tahsiline ilişkin diğer yetkiler" başlıklı 134'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; Fon'un yönetim ve denetimini devraldığı şirketlerin, şirket (Fon tarafından atanan yöneticiler/temsilciler vasıtasıyla) veya Fon tarafından şirket hisselerinin ve/veya bu şirketlerdeki tüm hak ve varlıkların satışının gerçekleştirilebileceği ve bu satışlardan elde edilen tutarların Fon alacaklarına mahsup edilmesinde veya varlığı satılan şirketlerin kamu borçları ve/veya Sosyal Sigortalar Kurumuna borçları ile yine bu şirketlerin sair borçlarının ödenmesinde şirket veya Fon'un yetkili olduğu

hüküm altına alınmıştır.

5411 sayılı Kanun'un "*Fonun iştirakleri ile ilgili yetkileri*" başlıklı 139'uncu maddesinde ise; Fon alacağının tahsiline yönelik olarak yönetim ve denetimi devralınan şirketlerin mal, hak ve alacaklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla Fon'un mali kaynak sağlamaya yetkili olduğu belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; 5411 sayılı Kanun'da öngörülmeleyen bir usulde, Fon iştiraki Birleşik Fon Bankası (BFB A.Ş.) tarafından ... Endüstri Yatırım ve Ticaret A.Ş.'ye 2016-2018 yılları arasında 2.300.000-TL nakdi, 4.905.000-TL gayri nakdi kredi kullandırıldığı; ve/fakat Şirketin kendi imkânlarıyla ödemesi gereken söz konusu kredilerin bakiye risklerinin ve grup firmalarının bakiye komisyon borçlarının 26.07.2018 tarih ve 2018/421 sayılı Fon Kurulu Kararıyla, Fon hesaplarında bulunan ve Fon'un Gruptan olan alacaklarından mahsup edilmesi gereken toplam 3.900.000-TL (1.400.000-TL + 2.500.000-TL) ile kapatıldığı tespit edilmiştir. Fon Kurulu Kararı'ndan bir gün sonra 27.07.2018 tarihinde ise Fon'a borçlu grup ile akdedilen Protokol çerçevesinde kredi borcu kapatılan Şirketin yönetimi gruba iade edilmiştir.

... Endüstri Yatırım ve Ticaret A.Ş.'nin BFB A.Ş. nezdindeki kredi borcunun kapatılmasında kullanılan 1.400.000-TL; Fon'un gruptan alacağa mahsuben devraldığı taşınmazın satışından kaynaklanan ve ihale alıcısının ödeme yükümlülüklerini getiremediği için Fon'a irat kaydedilen cezai şart bedelidir. Yukarıda yer verilen 5411 sayılı Kanun'un 134'üncü maddesinde belirtildiği üzere varlığı satılan şirketin sair borçlarının ödenebilmesi mümkündür. Kredi borcunun kapatılmasında kullanılan söz konusu tutar anılan şirketin varlığının satışı sonucunda elde edilen bir gelir olmadığı gibi herhangi bir varlık satışı da gerçekleşmemiştir.

... Endüstri Yatırım ve Ticaret A.Ş.'nin BFB A.Ş. nezdindeki kredi borcunun (2.094.900-TL) ve grup firmalarının bakiye komisyon borçlarının (405.100-TL) kapatılmasında kullanılan 2.500.000-TL ise; ...bank A.Ş.'nin Fon'a devrinden sonra Fon'a borçlu şirketler arasında yer alan ve Fon iştiraki haline gelen ... Yem Sanayi A.Ş.'nin mevcut mal, hak ve varlıklarının Fon alacaklarının tahsilini teminen değerlendirilmesi sonrasında söz konusu şirketin Bankacılık Kanunu hükümleri çerçevesinde tasfiye edilmesi neticesinde Fon hesaplarına gönderilen kaynak fazlası tutardır. Dolayısıyla bu tutarın öncelikle Fon alacaklarından mahsup edilmesi gerektiği açıktır.

Diğer taraftan, Fon'a borçlu grup ile 27.07.2018 tarihinde akdedilen nihai Protokol'ün borcu; Fon'un yetkisi dahilinde Fon alacaklarının tamamı tahsil edilemeyeceğinden 19.01.2005

tarihli Protokolün anapara borç tutarına %50 iskonto uygulanmak suretiyle ve yapılan tahsilatlar dikkate alınarak 9.074.750-USD olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla Fon'un, alacaklarını iskonto uygulamadan tahsil ve tasfiye etme imkânı bulunmuyorken, protokol öncesinde grubun borcundan mahsup edilmek üzere Fon hesaplarına gelen toplam 3.900.000-TL'nin grup şirketlerinin BFB A.Ş. nezdindeki borçlarının kapatılmasında kullanılması sonucunda Fon alacaklarının tahsilatında eksilmeye sebebiyet verilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Fon alacaklarının takibi neticesinde tahsil edilen söz konusu tutarın Fon alacaklarından mahsup edilmemesi sonucunda Fon alacakları daha düşük bir iskonto oranı yerine %50 iskonto uygulanarak tahsil ve tasfiye edilmiştir.

5411 sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre takip ve tahsil edilen tutarların yukarıda belirtilen mevzuat hükmü dışında kullanılması ve yönetimi ve denetimi devralınan şirketlere yukarıda belirtilen mevzuat hükmü dışına çıkılarak bir mali kaynak sağlanması mümkün değildir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 132'nci maddesinin onuncu fıkrasında; Fon'un takip ettiği alacaklar ile ilgili olarak iskonto da dâhil olmak üzere her türlü tasarrufta bulunmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Ancak bu hükme göre Fon'un sahip olduğu yetkinin takipli alacaklara ilişkin olduğunu ve yasal takip akabinde tahsilata dönüşmüş bir alacak için Fon'un alacak miktarını azaltıcı bir tasarrufta bulunma yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekmektedir.

Kamu İdaresi her ne kadar bulgumuzdaki değerlendirmelerin yerindelik denetimi niteliğinde olduğunu iddia etse de; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiş olan düzenlilik denetimi tanımına bakmak gerekirse;

“Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.”

Anılan maddenin yerindelik denetimine ilişkin düzenlemesi ise şu şekildedir:

“Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu

düzenlenemez.”

Madde hükmünde yer alan “*yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen,...*” ifadesi, bu maddedeki en temel husus olarak, neyin yerindelik denetimi sayılıp sayılmayacağına başlıca kriteridir. Kanun hükmü, yetkili mercilerin kararları usulüne uygun almasını, yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun olmasını, olmazsa olmaz koşul olarak belirlemektedir. Dolayısıyla mevzuata aykırı iş ve işlemler hakkında yapılan tespitlerin yerindelik denetimi değil düzenlilik denetimi kapsamında olduğu açıktır.

Bulgu konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem ya da tahsilat yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Sonuç olarak, Fon tarafından takip edilen alacaklara ilişkin olarak yapılan tahsilatların, mevzuat uyarınca öncelikle Fon alacağından mahsup edilmemesi nedeniyle Fon alacaklarının tahsilatında 3.900.000-TL eksilmeye neden olmuştur.

BULGU 9: Fon Personeli ile Bunların Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi

Fon personeli ile bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi ve ilaç giderlerinin karşılanması amacıyla Fon bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) sosyal güvenlik ve sağlık primi işveren payı ödenmesine rağmen, bunların tedavi ve ilaç giderleri için Fon bütçesinden ayrıca ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 125'nci maddesinde; “*Fon Kurulu Başkan ve üyelerine atananlar ile başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ve meslek personeli hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile ek ve değişikliklerine ilişkin hükümlerin uygulanacağı*” hüküm altına alınmıştır.

01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 4'üncü maddesine göre; 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 yararlandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Fon dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile birlikte tüm çalışanlar Sosyal Güvenlik Kurumuna tabi hale getirilmiş, 657 Sayılı Kanun'un tedavi yardımına ilişkin maddesi ilga edilmiş, Fon dahil Kanun kapsamındaki idarelerin bütçelerinden tedavi ve ilaç ödemesi uygulamasına son verilmiş ve ayrıca Kanun'un 105'inci maddesinde diğer kanunların 5510 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Fon personeli dahil kapsam dahilindeki idarelerde hizmet akdi ile çalıştırılanlar (5510/4-a) ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler 01.10.2008 tarihi itibariyle, kamu personeli olarak istihdam edilenler (5510/4-c) ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin 15.01.2010 itibariyle sağlık hizmetlerinin SGK tarafından devralınarak 5510 sayılı Kanun'un genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlerinden yararlandırılacakları hüküm altına alınmıştır.

SGK Başkanlığı, sağlık hizmetlerine ilişkin kayıt ve işlemlerin 15.01.2010 tarihinden itibaren kurumlardan devralınacağı kararını almış ve bu konuda Kamu Personelinin Genel Sağlık Sigortası Kapsamına Alınması Hakkında Tebliğ'i 18.12.2009 tarihli ve 27436 sayılı Resmî Gazete'de yayımlamıştır. Bu Tebliğ'in 3'üncü maddesinde sağlık hizmeti devralınacak kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. Buna göre 5510 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi 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 yararlandırılacaklardır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Fon personelinin sağlık hizmetlerinin SGK'ya devredilmesi gerektiği açıktır. Ancak yapılan incelemelerde; 14.06.2007 tarih ve 236 sayılı Fon Kurulu Kararı ile belirlenen Sağlık Yardımı Uygulama Usul ve Esasları'na dayanılarak, Fon tarafından, SGK ile anlaşması olup olmadığına bakılmaksızın özel sağlık kuruluşları ile sözleşme imzalandığı ve bu kapsamda tedavi ve ilaç giderlerinin Fon bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki açık hüküm karşısında, Fon Kurulu tarafından Kanun'a aykırı olarak düzenleyici işlem tesis edilmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır. Fon'un yetkisi 5411 sayılı Kanun'un "*Fon Kurulunun görev ve yetkileri*" başlıklı 117'nci maddesinde belirtildiği üzere, Fonun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamakla sınırlıdır. Fonun bağımsız idari otorite olması ve özerk bütçeye sahip olmasının, Kanun'da öngörülenlere aykırı bir takım düzenlemeler yapabileceği ve bu düzenlemeye paralel olarak kendi bütçesine ödenek koyabileceği ve harcama yapabileceği

anlamına gelmemektedir.

Bulgu konusu husus 2012 yılından bu yana Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Bu itibarla, Fon bütçesinden SGK'ya Sağlık Primi ödenmesi dolayısıyla anlaşmalı özel sağlık kurumlarına gidişlerde Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belirlenen tutarların SGK tarafından, SUT bedellerini aşan kısmın ise Fon personeli tarafından, anlaşmalı olmayan özel sağlık kurumlarına gidişlerde ise tedavi giderinin tamamının Fon personeli tarafından karşılanması gerekirken, özel sağlık kurumları ile yapılan protokoller kapsamında tedavi ve ilaç giderlerinin Fon bütçesinden ödenmesi üzerine 2012-2020 dönemi için toplam 14.621.459,63-TL tutarında mevzuata aykırı ödeme gerçekleştirilmiştir. Mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilen tedavi ve ilaç ödemelerinin ilgililerinden tahsili gerekmektedir.

BULGU 10: Emekliye Ayrılan Fon Kurulu Üyelerinin Özlük Haklarının Mevzuata Aykırı Olarak Ödenmesine Devam Edilmesi

Fon Kurulu üyeliğine atanan ve görev süresi sona erdiğinde emekliliğe ayrılan Fon Kurulu eski üyelerine, özlük haklarının mevzuata aykırı olarak ödenmesine devam edildiği görülmüştür.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "*Fon Kurulu üyelerinin görevden ayrılması*" başlıklı 126'ncı maddesinde;

"Fon Kurulu Başkan ve üyeliklerine atananların Fon Kurulunda görev yaptıkları sürece önceki görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Ancak, kamu görevlisi iken üyeliğe atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, görev sürelerinin sona ermesi veya görevden ayrılma isteğinde bulunmaları ve otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda atamaya yetkili makam tarafından bir ay içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanır. Atama gerçekleşinceye kadar bunların almakta oldukları her türlü ödemelerin Fon tarafından yapılmasına devam olunur. Bir kamu kurumunda çalışmayanlardan Fon Kurulu Başkan ve üyeliğine seçilip yukarıda belirtilen şekilde görevi sona erenlere herhangi bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödemeler Fon tarafından verilmeye devam edilir. Bu maddede belirtilen nedenlerle üyeliği sona erenlere Fon tarafından yapılacak ödeme iki yılı geçemez."

hükmü yer almaktadır.

Madde düzenlemesinin getiriliş amacı madde gerekçesinde; *“Fon Kurulu Başkan ve üyeliklerine atananların görevleri süresince önceki görevleri ile ilişkilerinin kesilmesi, bu sayede tarafsızlıkları hakkında muhtemel şüphelerin önüne geçilmesi, kamu görevlisi iken Kurul üyeliğine atananlardan Kurul üyeliği sona erenlerin geldikleri göreve dönmelerinde, atama işlemlerinde vuku bulabilecek gecikme halinde mağduriyetlerini önlemek üzere üç ay geçmemek şartıyla Fondaki özlük haklarının devam etmesi öngörülmektedir. Aynı hüküm, özel sektörde çalışmakta iken üye olarak atananlar hakkında da uygulanabilecektir.”* şeklinde açıklanmıştır. Kanun Tasarısında 3 ay olarak öngörülen süre 1 yıl olarak kanunlaşmış, bilahare 6300 sayılı Bazı Kanunlar ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değişikliğe uğrayarak 2 yıl olarak bugünkü şeklini almıştır.

Yapılan incelemelerde, görev süresi sona eren Kurul üyelerinin emekliliklerini talep ettiği ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından kendisine emekli aylığı bağlandığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla anılan Kanun’un 126’ncı maddesi ve Hükümet Gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde, görev süresi sonunda emekli olarak çalışma hayatı sona eren ve eski görevine dönme gibi bir durumu söz konusu olmadığı için, atama işlemleri nedeniyle herhangi bir mağduriyeti de söz konusu olmayan Fon Kurulu eski üyelerine, 5411 sayılı Kanun’un 126’ncı maddesi hükmüne göre ödeme yapılması mümkün değildir.

Diğer taraftan, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 115’inci maddesinde düzenlenen görev yasağına ilişkin; *“Fon Kurulu Başkan ve üyeleri, yönetim ve denetimleri Fona devredilen kuruluşlarda ve bunların doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarında, görevlerinden ayrılmaalarını izleyen iki yıl içinde görev alamazlar. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen cezalar verilir.”* hükmü ile Kanun’un 126’ncı maddesinde düzenlenen Kurul üyeliği sona erenlerin geldikleri göreve dönmelerinde vuku bulabilecek gecikme halinde mağduriyetlerini önlemek için ödeme yapılabileceği hükmü iki ayrı maddede düzenlenen iki ayrı konudur. Kanun’un 115’inci maddesinde görevden ayrılan Kurul üyelerine herhangi bir mali hak verilebileceği düzenlenmediği gibi, bu madde gerekçe gösterilerek 126’ncı madde kapsamında ödeme yapılamayacağı da açıktır. Bulgu konusu edilen husus, Kanun’un 126’ncı maddesi çerçevesinde görev süresi bitiminde emeklilik talebinde bulunan ve çalışma hayatı sona eren kişilere ödeme yapılamayacağına ilişkindir.

Bulgu konusu husus 2016 - 2019 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer almışsa da idare tarafından rapor yazım tarihine kadar herhangi bir düzeltici işlem ya da tahsilat yapılmadığından Denetim Raporuna tekrar alınmıştır.

Sonuç itibariyle, görev süresi bitiminde emekli sandığından emekliliğini talep ederek ayrılan Fon Kurulu eski üyelerine, 5411 sayılı Kanun'un 126'ncı maddesi hükümlerine aykırı şekilde yapılan toplam 1.533.358,34-TL'lik ödemenin ilgililerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Tablo 8: Mevzuata Aykırı Olarak Yapılan Ödemelere İlişkin Hesap Tablosu

Adı-Soyadı	2014	2015	2016	2017	2019	2020	TOPLAM (TL)
1. Üye	138.604,38	217.810,62	66.621,46	-	-	-	423.036,46
2. Üye	-	-	225.198,81	268.279,29	-	-	493.478,10
3. Üye	-	-	-	-	142.796,64	170.216,64	313.013,28
4. Üye	-	-	-	-	138.545,45	165.285,05	303.830,50
	Genel						
	Toplam:1.533.358,34						

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: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Fon'a Borçlu Gruptan Yapılan Tahsilatın İskontolu Borç Tutarından Mahsup Edilmesi Sebebiyle Nihai Borç Miktarının Eksik Hesaplanması	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Fon'un Borçlu Gruptan Olan Faiz Alacağı'nın Aynı Borçtan Sorumlu Diğer Grubun Protokol Borcundan Mahsup Edilerek Fon Alacağı'nda Eksilmeye Neden Olunması	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Sözleşme'nin Feshine İlişkin Yaptırım Hükümlerinin Uygulanmaması ve Yükleniciye 4735 Sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü Maddesi Kapsamında Mutabakat Bedeli Ödenmesi ve Kesin Teminat Mektubunun İade Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.

Yönetim ve Denetimi Devralınan Şirkete Birleşik Fon Bankasından Kredi Kullanılması ve Bu Kredilerin Fon Alacağına Mahsup Edilmesi Gereken Tahsilatlarla Kapatılarak Fon Alacaklarının Tahsilatında Eksilmeye Sebepiyet Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Fon Personeli ile Bunların Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilerin Tedavi ve İlaç Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Emekliye Ayrılan Fon Kurulu Üyelerinin Özlük Haklarının Mevzuata Aykırı Olarak Ödenmesine Devam Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Mevzuata Aykırı Olarak Borçlulardan Vekâlet Ücreti Adı Altında Para Tahsil Edilerek Fon Personeline Dağıtılması	2019	Yerine Getirilmedi	Yargıtay 13. Hukuk Dairesi 2012/8005 E. 2012/10315 K. Sayılı ilamı çerçevesinde kurum tarafından yapılan işlemin hatalı olmadığı değerlendirilerek Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından bulgunun Ek 5: Kaldırılan Hususlar bölümüne alınması kararlaştırılmıştır.
Ticari ve İktisadi Bütünlük İhale Bedelinden Mevzuata	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer

Aykırı Ödemede Bulunulması			Bulgular bölümünde yer almıştır.
Fon Alacaklarına Mahsubu Yapılmak Üzere Fon Hesaplarında Bekleyen Tutarlardan Mevzuata Aykırı Ödemede Bulunulması	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Alacağın Temliki Yoluyla Devralınan İpotek Bedellerinin KDV Matrahına Dâhil Edilmemesi Nedeniyle Vergi Kaybına Sebebiyet Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Ticari ve İktisadi Bütünlük Oluşturularak Yapılan Cebri İcra Satışlarında Vergi Kaybına Neden Olunması	2019	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediği için 2020 Raporunda Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır.
Fon Personeline 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belirlenen Üst Sınırın Aşılarak Ücret Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2020 yılından itibaren düzeltilmiştir. Ancak önceki yıllara ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı için Ek3: İzlemeye Alınan Bulgular bölümüne alınmıştır.