T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SPOR-TOTO TEŞKİLAT BAŞKANLIĞI

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10

6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12

7. DENETİM BULGULARI 12

8. EKLER 25

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşmeleri 6

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri 7

KISALTMALAR

BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BİLGEM : Tübitak Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi

BTK : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

MASAK: Mali Suçları Araştırma Kurulu

RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yasa Dışı Bahisle Mücadele Konusunda İlave Bazı Hukuki ve İdari Tedbirler Alınmasına İhtiyaç Bulunması

2. Başbayi ve Sanal Bayilerin Faaliyet ve İşlemlerinin Takip ve Kontrolü İçin Etkin Bir Denetim Mekanizmasının Bulunmaması

3. Reklam Harcamalarına İlişkin Etkin Bir Takip ve Denetim Mekanizmasının Oluşturulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı, 21.05.1986 tarih ve 3289 sayılı Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi ile Spor Genel Müdürlüğüne bağlı bir birim olarak ve Spor Toto Teşkilat Müdürlüğü adı altında faaliyette bulunmakta iken, 22.02.2007 tarih ve 5583 sayılı Kanun'un 8'inci maddesiyle adı Spor Toto Teşkilat Başkanlığı olarak değiştirilmiş; teşkilat yapısı, görevleri ve yetkileri ise aynı Kanun ile 29.04.1959 tarih ve 7258 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler çerçevesinde, 7258 sayılı Kanun'un 2'nci ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir.

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 verilmiştir.

03.06.2011 tarih ve 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 31'inci maddesiyle 3289 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmış ve Kararname'nin aynı maddesi ile 29.04.1959 tarih ve 7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle Spor Toto Teşkilat Başkanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliği haiz, özel bütçeli 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. Teşkilat Başkanlığı Yönetim Kurulunun teşkilini düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 451/2'nci maddesinin Anayasaya aykırı olduğu yönünde yapılan itiraz üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin 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. 25.12.2024 tarih ve 32763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 167 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1'inci maddesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 451/2'nci maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Yeni düzenleme ile, 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, Yönetim Kurulu üyesi olarak görevlendirilecek kişilerin en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olması gerektiği, süresi bitenlerin tekrar atanabileceği hükme bağlanmıştır.

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.

Kurum personeli 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 466'ncı maddesi doğrultusunda; 27.06.1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilmektedir. Kurumun toplam kadro sayısı 271 olup, bu kadroların 190'ı 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 olmadığından, 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 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 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.

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.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının 2024 yılına ilişkin gelir bütçesi ve gerçekleşmelerine ilişkin veriler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşmeleri

Gelirin Çeşidi	Bütçedeki Tutarı (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gelir Fazlası (TL)	Gelir Noksanı (TL)
Brüt Satışlar	600.000.000.000	581.496.912.575,70		18.503.087.424,30
Faiz Geliri	7.000.000.000	8.717.762.089,66	1.717.762.089,66	
Diğer Gelirler	1.000.000.000	687.956.873,96		312.043.126,04
Toplam	608.000.000.000	590.902.631.539,32	1.717.762.089,66	18.815.130.550,34

Kurumun 2024 yılı bütçesiyle toplam 608.000.000.000 TL gelir elde edileceği tahmin edilmiş, %2,81 noksanıyla 590.902.631.539,32 TL tutarında gerçekleşme sağlanmıştır. Geçen yıl gerçekleşen gelir tutarı 337.623.352.321,03 TL olup, toplam gelirlerde önceki yıla göre %75 oranında artış kaydedilmiştir.

Kurumun 2024 yılı bütçesinde yer alan giderler ve gerçekleşmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşmeleri

Bütçede Gösterilen Ödeneğin				Aktarmalar ve Ek Ödenekten Sonra Kalan Tutar (TL)	Gerçekleşme (TL)	Ödenek Bakiyesi Olup İptal Edilen Tutar (TL)
Çeşidi	**Hesap Kodu**	**Bütçedeki Tutarı (TL)**	**Toplam İçindeki Payı %**			
Hesaplanan KDV	391	100.000.000.000,00	16,45%	100.000.000.000,00	96.916.152.095,95	3.083.847.904,05
Şans Oyunları Vergisi	612.01	25.000.000.000,00	4,11%	25.000.000.000,00	24.490.006.552,17	509.993.447,83
Dağıtılacak İkramiye	612.01	440.000.000.000,00	72,37%	423.040.000.000,00	411.133.340.061,99	11.906.659.938,01
Döşeme-Demirbaş	255.01	10.000.000,00	0,00%	10.000.000,00	4.596.218,94	5.403.781,06
Hak Alımı/ Kullanımı	260	25.000.000,00	0,00%	25.000.000,00	9.606.130,21	15.393.869,79
Teşkilat Personeli	740.01	150.000.000,00	0,02%	200.000.000,00	165.934.344,86	34.065.655,14
Yurtiçi Geçici	740.01	1.500.000,00	0,00%	1.500.000,00	998.535,95	501.464,05
Yurtdışı Geçici	740.01	1.000.000,00	0,00%	1.000.000,00	40.296,90	959.703,10
SGK Teşkilat	740.01	40.000.000,00	0,01%	40.000.000,00	33.889.684,92	6.110.315,08
İşsizlik Sigortası İşveren Primi	740.01	4.000.000,00	0,00%	4.000.000,00	3.378.549,41	621.450,59
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	740	973.150.000,00	0,16%	1.194.150.000,00	956.543.307,48	237.606.692,52
Reklam ve Tanıtım Giderleri	740.02	16.125.350.000,00	2,65%	22.234.350.000,00	22.107.735.676,54	126.614.323,46
İkramiye Ödeme Primi Giderleri	740.03	780.000.000,00	0,13%	780.000.000,00	599.794.968,35	180.205.031,65
Merkezi Bahis Sistemi ve Risk Yön. Mer. Gid.	740.04	1.000.000.000,00	0,16%	1.000.000.000,00	969.161.520,97	30.838.479,03
İsim Hakkı ve Futbol Fed. Payı Giderleri	740.05	750.000.000,00	0,12%	750.000.000,00	411.894.987,26	338.105.012,74
Bayi Komisyonu	740.06	18.000.000.000,00	2,96%	21.500.000.000,00	20.955.656.359,50	544.343.640,50
Spor Genel Müdürlüğü	740.07	5.000.000.000,00	0,82%	12.000.000.000,00	11.963.371.009,36	36.628.990,64
Kıdem Tazminatı Gid.	740.08	140.000.000,00	0,02%	220.000.000,00	194.733.587,71	25.266.412,29
Toplam		**608.000.000.000,00**	**100,00%**	**608.000.000.000,00**	**590.916.833.888,47**	**17.083.166.111,53**

2024 yılı bütçesiyle 608.000.000.000 TL olarak öngörülmüş olan gider ödenekleri içinde en büyük payı % 72,37 oranıyla dağıtılacak ikramiye oluşturmaktadır.

2024 yılında Gider Bütçesinin %97,19'u oranında toplam 590.916.833.888,47 TL tutarında gerçekleşme meydana gelmiştir.

Kurumun 2024 yılı faaliyetleri sonucunda, 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. 2024 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 Kanunu'na 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 Kanunu'na 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.

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.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı'nın 2024 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

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yasa Dışı Bahisle Mücadele Konusunda İlave Bazı Hukuki ve İdari Tedbirler Alınmasına İhtiyaç Bulunması

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ve ilgili kurumlarca yürütülen yasa dışı bahisle mücadelede ortaya çıkan bir kısım eksiklik ve aksaklıkları gidermek üzere hukuki, idari ve teknik yönlerden bazı ilave tedbirler alınmasına ihtiyaç bulunduğu 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 verilmiştir.

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, yasa dışı 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 davalar yıllar itibarıyla artış göstermiş olup 2024 yılı sonu itibarıyla bu konudaki derdest dava sayısı 4658'e yükselmiştir.

Kurum, 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 yapmakla görevli, yetkili ve sorumlu 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 ve Düzenleme Kurumu (BDDK), bankalar ve ödeme kuruluşları, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Ticaret Bakanlığı gibi çeşitli kurum ve kuruluşlarla doğrudan veya dolaylı şekilde ilgili bulunmaktadır.

Yasa dışı bahis oyunları esas itibarıyla internet ortamında ve yurt dışı kaynaklı internet siteleri üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yasa dışı bahse teşvik reklamları ise internet ortamında yapılabildiği gibi yurt dışından yapılan spor müsabakaları sırasında veya sosyal medya üzerinden ya da cep telefonlarına mesajlar gönderilmek suretiyle de yapılabilmektedir.

Yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesi konusunda çeşitli hukuki ve idari düzenlemeler yapılmış olup, yasa dışı bahis oynatan veya reklamını yapan internet siteleri tespit edildiğinde erişime kapatılmaktadır.

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 Kanun'da 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.

2024 yılında Teşkilat Başkanlığına ulaşan yasa dışı bahis konulu 716 adet site içeriği incelenmiş olup ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilen 388 adet site hakkında erişiminin engellenmesi kararı alınmıştır. Ayrıca, aynı dönemde 474 sosyal medya hesabı incelenmiş olup, mevzuata aykırı işlemi tespit edilen 402 sosyal medya hesabı hakkında adli işlem başlatılmıştır.

Teşkilat Başkanlığına intikal eden yasa dışı bahis ihbarları Kurum bünyesinde teşkil edilen Yasa Dışı Bahis İnceleme ve Değerlendirme Komisyonunda incelenip, değerlendirilerek karara bağlanmakta; Komisyonun aldığı erişim engeli kararları Kurum Yönetim Kurulunda onaylanıp karara bağlandıktan sonra gereği yapılmak üzere Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna intikal ettirilmektedir.

Kurumda yasa dışı bahis ihbarlarının ve bu konudaki işlemlerin takibi Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Spor Toto Teşkilat

Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği'nde Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğünün görev ve yetkileri esas itibarıyla fiziki bayilerin denetimine yönelik olarak düzenlenmiş olup, yasa dışı bahisle ilgili daha ayrıntılı iç mevzuat düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır. Diğer yandan, Bayi Kontrolörlüğü Şube Müdürlüğünün 1 şube müdürü, 3 şef, 3 bayi kontrolörü ve 1 memurdan oluşan personelle çalışmalarını yürüttüğü dikkate alındığında, bu konudaki takip ve kontrol işlerini yürütecek birimin yeterli sayı ve nitelikte personelle takviye edilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Yasa dışı bahisle mücadele konusunda Kurum bünyesinde yürütülen işlemler sonucu erişim engeli getirilen yasa dışı bahis internet siteleri ile ilgili olarak ortaya çıkan en önemli aksaklık, erişimi engellenen internet sitelerinin çok kısa süre içerisinde web sitesi alan adında küçük bazı değişiklikler yapılarak yeniden açılmasıdır.

2024 yılında Kurum tarafından 388 adet yasa dışı internet sitesi hakkında erişiminin engellemesi kararı alınmış olmakla birlikte, bunların çoğunluğunu tekrar açılan internet siteleri oluşturmaktadır. Örneğin; 2024 yılında yasa dışı bahis oynatan bir internet sitesinin 22 kez, bir diğerinin 21 kez erişime kapatıldığı, ancak bu sitelerin web alan adında çeşitli rakam değişiklikleri yapılarak yeniden açıldığı belirlenmiştir. Örnek olarak belirtilen bu internet sitelerinin yanı sıra, erişimi engellenen diğer birçok internet sitesinde de benzer durumun söz konusu olduğu anlaşılmıştır. Erişime kapatılan internet sitelerinin aynı yöntemi kullanmaya devam ettiği gözlenmektedir. Bu tespitler çerçevesinde, yasa dışı internet sitelerine erişimin engellenmesi konusunda daha etkin ve daha hızlı sonuç alınmasını sağlayacak ilave tedbirlere ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu konuda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile iş birliği ve koordinasyonun artırılması ve sorunun çözümüne yönelik daha etkin tedbirler alınması önem arz etmektedir.

7258 sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a muhalefet (Yasa dışı bahis) suçuyla mücadeleye dair kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve etkinliğin artırılması amacıyla, 2024 yılında üst düzey toplantılar gerçekleştirilmiş ve ilgili kurumlar arasında çalışmalar başlatılmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülen kurumlararası çalışmalarda; her kurumun bağlı bulunduğu mevzuat çerçevesinde yasa dışı bahisle mücadele kapsamında yürüttüğü çalışmalar ile işleyişe yönelik planlanan hususların ve yasa dışı bahis suçuyla mücadele kapsamındaki önerilerin ele alındığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, yasa dışı bahisle ilgili daha ayrıntılı iç mevzuat düzenlenmesi ve personele ilişkin hususların değerlendirileceği, ayrıca yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesine yönelik kararların daha önce Yönetim Kurulu tarafından alındığı, ancak 03/02/2025 tarihinden itibaren Teşkilat Başkanı oluru ile alınmaya başlandığı ve bu durumun yasa dışı bahis sitelerine erişimin engellenmesini hızlandırdığı, yasa dışı bahisle mücadele kapsamında alınması gereken tedbirlerle ilgili tüm paydaşlarla toplantılar gerçekleştirildiği, söz konusu tedbirlere ilişkin 17/10/2023 tarihinde mevzuat değişikliği ve eylem mahiyetindeki önerilerin, 24/10/2024 tarihinde ise Kurumun görev alanına giren konulardaki kanun değişikliği taslaklarının Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderildiği, bunun yanında yasa dışı bahis sitelerinin faaliyetlerinin tamamen son bulabilmesi için bu sitelerin kullandığı IP adreslerinin anahtar kelimelerle engellenmesi için 5651 sayılı Kanunda, yasa dışı bahis suçlarına yönelik uyarı niteliğinde bildirim yapılması ile ilgili olarak da 7258 sayılı Kanunda düzenleme yapılması gerektiği ve bu konunun paydaşlarla yapılan toplantılarda dile getirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yasa dışı bahisle mücadele konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve iş birliğinin artırılması ve daha etkin tedbirler alınması amacıyla yürütülen çalışmaların tamamlanması, ilave olarak gerekli hukuki, idari ve teknik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Özellikle yasa dışı internet sitelerine erişimin engellenmesi ile ilgili olarak kalıcı çözümün sağlanması hususunda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile iş birliği ve koordinasyonun artırılması ve sorunun çözümüne yönelik yapılan çalışmaların hızlandırılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, Teşkilat Başkanlığı bünyesinde, yasa dışı bahisle ilgili birimin yeterli sayı ve nitelikte personelle takviye edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Başbayi ve Sanal Bayilerin Faaliyet ve İşlemlerinin Takip ve Kontrolü İçin Etkin Bir Denetim Mekanizmasının Bulunmaması

Spora dayalı şans ve bahis oyunlarında mevzuata ve usule aykırı iş ve eylemlerin önlenmesine yönelik denetim yapma görev ve sorumluluğu bulunan Kurumun, başbayi ve sanal bayiler üzerindeki denetiminde, idari ve teknik açıdan ve iç mevzuat yönünden bazı eksiklikler bulunduğu; uygulamadaki denetimin sadece söz konusu bayiler tarafından hazırlattırılan teknik içerikli periyodik izleme raporları üzerinden yapıldığı; bu raporlar önemli olmakla birlikte, bu konuda Kurumun doğrudan denetimini esas alan daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasının gerekli olduğu 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 esaslar 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,… Spora dayalı bahis ve şans oyunlarının kamu yararına ve sosyal amaçlara uygun olarak düzenlenmesi ve gelişmesini sağlayacak politikalar belirlemek ve uygulamak,… 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.

Kurumla gerek fiziki bayiler gerekse başbayi ve sanal bayiler arasında imzalanan sözleşmelerde de Kurumun denetimi konusunda özel düzenlemelere yer verilmiştir.

Merkezi bahis sisteminin kurulması ve işletilmesi, risk yönetim merkezinin kurulması ve işletilmesi ve başbayilik iş ve hizmetlerinin yürütülmesi konusunda Kurumla Başbayi arasında 28.02.2019 tarihinde 10 yıl süreli olarak imzalanan sözleşmenin 27'nci maddesinde; *"İdare, Yüklenici ile yapılan bu Sözleşmenin kamu yararını ve tüketici haklarını koruyacak şekilde uygulanmasının sağlanması için gereken tedbirleri almaya, müşterek ve sabit ihtimalli bahis oyunları faaliyetlerinin ilgili mevzuat ile sözleşme hükümlerine uygun yürütülmesini izlemeye ve denetlemeye…yetkilidir"* hükmüne yer verilmiştir.

Sanal bayilerle imzalanan sözleşmelerde de; *"İdare, sanal ortam bayisinin faaliyetinin mevzuata ve işbu sözleşme hükümlerine uygunluğunun ve faaliyetinde kullandığı bilişim sistemlerinin (Yazılım ve donanım) yeterliliğinin tespitine yönelik denetim yapma veya yaptırma yetkisini haizdir. İdare gerekli görmesi halinde sanal ortam bayisinin işyerinde veya faaliyetin bir kısmının yürütüldüğü alanlarda ya da faaliyetinde kullandığı bilişim sistemlerinde (Donanım ve yazılım) denetim yapabileceği veya yaptırabileceği gibi, yeterli görmesi halinde sanal ortam bayi tarafından idareye sunulan periyodik izleme ve değerlendirme raporları, üçüncü taraf denetim raporları, bilgi, belge veya kayıtlar kapsamında da denetim faaliyetini yürüterek sonuçlandırabilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Kurum tarafından yapılacak denetimlerle ilgili olarak ayrıca;

"Sanal ortam bayisi, İdare tarafından yerinde denetim için görevlendirilen personelin (İdari personel, uzman kişi veya kuruluş) sanal ortam bayisinin faaliyetlerini yürüttüğü merkezde veya diğer yerlerde, idarenin bildirdiği süre boyunca bulunmasına izin verecek, oda tahsis edecek, söz konusu kişilere sistemin ve yazılımların kullanılması konusunda eğitim verecek ve görevlendirilen personelin denetimle ilgili faaliyetlerini gerçekleştirmesi için gereken imkân ve kolaylığı sağlayacaktır.

Sanal ortam bayisi, denetim ve incelemeler esnasında sanal ortam bayiliği faaliyeti ve oynatılan oyunlara ilişkin olarak görevlilerce talep edilen her türlü bilgi, belge ve elektronik kaydı vermek zorundadır. Denetimlerde; bilişim sisteminin güvenliğine ve performansına ilişkin yetersizliğin, oyun oynatma kuralları ihlalinin, ikramiye ödemesine yönelik herhangi bir hatanın veya benzeri uygunsuzlukların tespit edilmesi ya da sanal ortam bayisinin bu madde hükümlerine aykırı hareket etmesi durumunda İdare, sanal ortam bayisinin bayilik faaliyetlerini geçici olarak durdurabilir. Bu madde kapsamında İdarece üçüncü kişilere yaptırılacak test, uygulama, eğitim ve yazılıma ilişkin her türlü gider sanal ortam bayisi tarafından karşılanır."

Hükümleri de sözleşmelerde yer almıştır.

Mevzuatta ve sözleşmelerde yukarıda değinilen hükümler yer almakla birlikte, başbayi ve sanal bayilerin denetimi konusunda Kurumun iç mevzuatında ayrıntılı düzenlemeler yer almamaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığının merkez teşkilatı birimleri ile temsilciliklerin görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili usul ve esasları düzenleyen Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği'nde; 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 verilmiş, ancak Bayi Kontrolörlüğünün denetimi esas itibarıyla fiziki bayilerin denetimine yönelik düzenlemeler içermektedir. Nitekim, bayilik kontrol faaliyetleri için Bayi Kontrol Müdürlüğünce hazırlanmış olan ve bir iç mevzuata veya Yönetim Kurulu kararına bağlanmamış bulunan "Bayi Denetim Rehberi" de fiziki bayilerin kontrolüne ilişkin usul ve esaslar içermektedir.

Spor Toto hasılat hacminin önemli boyutlara ulaşmış olduğu; oyunların ağırlıklı olarak sanal ortamda gerçekleştiği, yıllık hasılat hacminin yaklaşık %86'sının toplam 6 sanal bayiye, yaklaşık %14'ünün ise toplam 6.459 fiziki bayiye ait olduğu anlaşılmaktadır.

2024 yılı hasılat hacminin 581.496.912.576 TL olduğu dikkate alındığında, bunun 502.219.073.071 TL'lik kısmının sanal bayiler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu veriler doğrultusunda, başbayi ve sanal bayilerin de fiziki bayiler gibi doğrudan Kurum tarafından denetime tabi tutulması ve buna yönelik düzenlemeler yapılmasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Mevcut durum itibarıyla Kurum başbayi ve sanal bayiler üzerindeki denetimini periyodik izleme raporları üzerinden yapmaktadır.

Sözleşmeler gereği, 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, başbayi ve sanal bayiler tarafından Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemine sahip denetim firmalarına hazırlattırıldığı, Kuruma gönderilen 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 bildirimlerde bulunulduğu ve takibe alındığı belirlenmiştir.

Periyodik İzleme ve Değerlendirme Raporları, sanal ortamdaki bahis oyunlarının mevzuata ve sözleşmelere uygunluğunun teknik açıdan denetiminde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu raporların yanı sıra, başbayi ve sanal ortam bayilerinin faaliyetlerinin mevzuata ve sözleşme hükümlerine uygunluğunun ve faaliyetlerinde kullandıkları bilişim sistemlerinin (Yazılım ve donanım) yeterliliğinin tespitine yönelik olarak doğrudan Kurum tarafından denetim yapma veya yaptırma yetkisinin kullanılması da önem kazanmaktadır. Bu kapsamda; sanal oyuncuların muhtemel manipülasyonlarının önlenmesi ve kural dışı oyunlarda ve aykırı hareketlerde bulunanların tespiti açısından, Kurum bünyesinde bir bilişim ve teknik kontrol sistemi oluşturularak oyunların canlı olarak izlenmesi ve kontrolünde önemli yarar bulunmaktadır. Muhtemel manipülatif ve kural dışı işlemlerin tespitine yönelik bir teknik

kontrol sistemi kurulması konusunda Kurum tarafından TÜBİTAK'tan da destek alınmak suretiyle bir çalışma içine girildiği gözlenmiş olup, bu konudaki çalışmalara etkinlik kazandırılarak bir an önce sonuçlandırılması gerekmektedir. Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da; bilişim sistemi üzerinden sanal oyunların kontrol ve takibini yürütecek şekilde gerekli yetkinlik ve nitelikte personelden oluşan bir teknik ekibin oluşturulması ve buna yönelik istihdamın sağlanmasıdır.

Kamu idaresi cevabında, başbayi ve sanal bayilerin denetiminin kapsamlı bir şekilde periyodik izleme ve değerlendirme raporları üzerinden yapıldığı, bunun yanında sanal ortamda oynanan oyunlarda gerçekleştirilecek işlemler için tekil bir oyuncu kimlik numarası üretilmesi, tüm işlemlerin iptali yerine sadece şüpheli işlemler yapan iştirakçinin sınırlandırılması ve engellenebilmesi amacıyla Tübitak Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi (BİLGEM) ile geliştirilen "PLAYER ID" olarak adlandırılan projenin hayata geçirildiği, sanal ortamda oynanan bahis oyunlarının canlı denetimini yapmak üzere Teşkilat Başkanlığı bünyesinde başbayi ve sanal bayilerin merkezi bahis ve bilişim sistemleri ile bağlantılı bir bilişim ve teknik kontrol sistemi kurulmasına yönelik çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; spora dayalı bahis ve şans oyunlarının mevzuata ve sözleşmelere uygun olarak yürütülmesinin temini ve bu alandaki denetim ve kontrollerdeki etkinliğin artırılması için; fiziki bayilerin yanı sıra, başbayi ve sanal bayilerin de Kurum tarafından doğrudan denetimini esas alan daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulması; bu kapsamda sanal ortamda oynanan bahis oyunlarının canlı denetimini yapmak üzere Teşkilat Başkanlığı bünyesinde başbayi ve sanal bayilerin merkezi bahis ve bilişim sistemleri ile bağlantılı bir bilişim ve teknik kontrol sistemi kurulması konusundaki çalışmalara etkinlik kazandırılarak bir an önce sonuçlandırılması; ayrıca denetim ve izlemeye yönelik faaliyetleri yürütmek üzere, gerekli yetkinlik ve niteliklere sahip personelden oluşan bir denetim ve kontrol birimi oluşturulması hususu üzerinde de önemle durularak gerekli idari yapılanma ve iç mevzuat düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Reklam Harcamalarına İlişkin Etkin Bir Takip ve Denetim Mekanizmasının Oluşturulmaması

Teşkilat Başkanlığının hizmet ve faaliyetlerinin tanıtımı konusunda yapılan reklam çalışmalarının denetiminde etkin bir takip ve denetim mekanizmasının oluşturulmadığı görülmüştür.

Teşkilat Başkanlığının hizmet ve faaliyetleri ile bunların tanıtımı konusunda Teşkilat Başkanlığınca yapılacak her türlü duyuru ve reklamlar ile bu kapsamda yapılacak harcamalar hakkında uygulanacak usul ve esaslar Spor Toto Teşkilat Başkanlığı Reklam Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Bu Yönetmeliğin 6'ncı maddesi uyarınca, Spor Toto Teşkilat Başkanlığının ve oyunlarının tanıtımının;

"a) (Değişik: RG-17/03/2007-26465) Her türlü ulusal ve uluslararası sportif organizasyonlara, ulusal federasyonların bağlı olduğu uluslararası spor kuruluşlarına, Türkiye Mili Olimpiyat Komitesine, Türkiye Mili Paralimpik Komitesine, amatör ya da profesyonel spor kulüplerine, sporculara, federasyonların yıllık programlarında bulunan sportif faaliyetler ile valilikler, il özel idareleri, (Ek ibare: RG-09/06/2007-26547) köylere hizmet götürme birlikleri, (Ek ibare:RG-24/1/2012-28183) İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, (Değişik ibare:RG-7/10/201328788) gençlik veya sportif amaçlı dernekler, (Ek ibare:RG-24/1/2012-28183) Kredi Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğünün öğrenci yurdu yapılmasına ilişkin projeleri, gençlik veya gençlik ve spor kulüpleri, gençlik ve spor il müdürlükleri, belediyeler, üniversiteler, (Değişik ibare:RG7/10/2013-28788) kamu kurum ve kuruluşlarının sporun yaygınlaştırılması ve sporcunun desteklenmesine yönelik sportif faaliyetleri ile gençlik faaliyetleri ve projelerine, Teşkilatın hizmet ve faaliyetlerinin tanıtılması amacıyla reklam karşılığı mali katkıda bulunulması,

b) (Değişik:RG-7/10/2013-28788) 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 verilmesi,

c) Teşkilatı sembolize edecek amblemli veya Toto yazısı bulunan takvim, top, kalem, bardak, anahtarlık, rozet, şilt veya kupa gibi materyallerin yaptırılması,

d) Teşkilat amblemli-logolu eşofman, forma, şort, tozluk, ayakkabı, tişört, top gibi sportif malzemeler yaptırılması,

e) Müşterek bahisle ilgili duyuru ve sonuçların yayınlatılması,

f) TV filmi, spot, cıngıl, afiş gibi reklam materyallerinin yaptırılması ve yayınlatılması,

g) Teşkilatı ve oyunlarını tanıtıcı reklam panoları yaptırılarak amatör ya da profesyonel spor kulüpleri, sosyal tesisler, stadyum, stad, spor salonu, şehir merkezi gibi geniş halk kitlelerinin görebileceği yerlere asılması.

... ” yoluyla, reklam bedeli karşılığında yapılabileceği ve ödenecek reklam bedelinin Yönetim Kurulu Kararı ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 7’nci maddesinde; reklam verilen kişi veya kuruluşların sözleşmede belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde Teşkilat tarafından yapılan harcama tutarının geri alınacağı, 8’inci maddesinde de; Yönetim Kurulunca uygun görülen her türlü reklam çalışmasının, Organizasyon ve Reklam Şube Müdürlüğünce takip edileceği ve denetleneceği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda Kurum tarafından reklam giderlerinin amacına ulaşıp ulaşmadığı konusunda özellikle spor tesisleri ve diğer inşa işleri ile ilgili incelemeler yapıldığı, inşa edilen tesislere ilişkin hakediş belgeleri, fotoğraflar ve diğer bazı belgelerin istendiği, ancak her reklam harcaması için söz konusu uygulamaların gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde; Organizasyon ve Reklam Şube Müdürlüğünce söz konusu denetimlerin gerçekleştirileceği belirtilmesine karşın, denetimin nasıl, hangi görevliler tarafından ve hangi kriterler esas alınarak yapılacağı ve raporlanacağı hususlarına ilişkin düzenleme yer almamaktadır. Reklam harcamalarına ilişkin 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 gerekmektedir. Her ne kadar, ödenen tutarlar reklam olarak adlandırılsa da reklam harcamaları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, nihai hedefin sporun yaygınlaştırılması ve sporcunun desteklenmesine yönelik sportif faaliyetler ile gençlik faaliyetlerine mali katkı sunmak olduğu anlaşılmaktadır. Bu sebeple reklam harcamalarının kontrolü, beklenen sosyal

faydanın elde edilmesi ve Teşkilat Başkanlığının sağladığı finansman desteğinin amacına ulaşması, dolayısıyla kamu kaynağının etkin kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Teşkilat Başkanlığınca yapılan reklam karşılığı mali yardımların söz konusu iş ya da hizmetlerin niteliğine ve günün şartlarına göre değişebilir mahiyette olduğu, gençlik ve spora yapılan yatırımların ihtiyaçları karşılar nitelikte olmakla birlikte, reklam karşılığı mali yardımların ve bunlarla ilgili olarak yürütülecek takip ve denetimlerin daha etkin olmasına yönelik bulguda belirtilen hususlara dikkate edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2024 yılında Teşkilat Başkanlığının 22 Milyar TL'yi geçen reklam harcaması yaptığı göz önüne alındığında, bu harcamaların sözleşmelerinde belirtildiği şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin kontrolü büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle, Teşkilat Başkanlığınca reklam harcamalarının denetimi konusunda etkin bir takip ve denetim mekanizmasının oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

https://www.sayistay.gov.tr

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
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	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Yasa dışı bahis konusu 2023 yılı raporunda tüm yönleriyle incelenmiş, bu bulguda ise yasa dışı bahis oynatan internet sitelerine erişim engeli getirilmesine rağmen kısa sürede tekrar açılması üzerinde durulmuştur.
Kurumun Reklam ve Tanıtım Faaliyetleri ile İlgili Usul ve Esasların Geliştirilmesine ve Reklam Yönetmeliğinin Güncellenmesine İhtiyaç Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılında reklam harcamaları ile ilgili genel bir bulgu yer almakta; ancak bu bulguda özellikle reklam harcamalarının denetimi üzerinde durulmuştur.
Bayilerin ve Bahis Oyunlarının Kurum Tarafından Denetimi ile İlgili Olarak Organizasyon Yapısında ve İç Mevzuatta İlave Düzenlemelere İhtiyaç Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı raporunda hem fiziki hem sanal bayilerin denetimi ile ilgili olarak konu daha geniş açıdan ele alınmış olup, bu bulguda hasılatın büyük bölümünü gerçekleştiren sanal bayilerin denetimi üzerinde durulmuştur.