



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00  
Fax : 90 (312) 295 48 00



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7. DENETİM BULGULARI.....	10
8. EKLER.....	22



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam Türüne Göre Personelin Dağılımı.....	4
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5



## **KISALTMALAR**

<b>3N</b>	IMT-2000/UMTS Standartlarında veya Bu Standartlar Temel Alınarak Geliştirilen Standartlarda Kurulan Üçüncü Nesil Mobil Elektronik Haberleşme Sistemi, 3G
<b>BTK</b>	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
<b>GSM</b>	Küresel Mobil İletişim Sistemi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılık Hesaplarının Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması
2. 3N İmtiyaz Sözleşmeleri Uyarınca Kurumca Yapılması Gereken Kapsama Alanı Yükümlülüklerine İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinde Öngörülen Takip Süreçlerinin Sonuçlandırılmaması
3. Mobil Elektronik Haberleşme Hizmeti Sunmak Üzere Yetkilendirilmiş İşletmecilerin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sermayelerinin Tamamına Sahip Oldukları Şirketlerin Altyapı İşletmeciliği Hizmeti Alanında Yetkilendirilmiş Olmalarının İmtiyaz Sözleşmelerinin Devre İlişkin Hükümünün Uygulanmasında Belirsizlik Oluşturması

---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun'la önce Telekomünikasyon Kurumu olarak kurulmuş, daha sonra 10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Kurum yeniden düzenlenerek adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. Yine, aynı Kanun'la, 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun adı da "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiştir.

Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari özerkliğe sahip bir otorite olup, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında Kurumun görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

- Sektörde rekabeti tesis etmek ve korumak,
- Abone, kullanıcı, tüketici ve son kullanıcıların haklarını korumak,
- İşletmeciler arasında uzlaşma prosedürlerini işletmek,
- Sektördeki gelişmeleri takip etmek ve sektörün gelişimini teşvik etmek,
- Frekans, uydu pozisyonu ve numara planlarını yapmak ve uygulamak,
- Sektörde ihtiyaç duyulan düzenlemeleri yapmak ve denetlemek,
- Elektromanyetik girişimi tespit etmek ve önlemek,
- Tarifeleri onaylamak ve denetlemek,
- Referans erişim tekliflerini onaylamak,
- Her çeşit sistem ve cihazın, uyumlaştırılmış ulusal standartlarını yayımlamak ve uygulanmasını sağlamak,
- Radyo ve televizyon yayıncılığında kullanılacak frekansların planlama, tahsis ve

tescil işlemlerini yürütmek,

- Elektronik haberleşme sektöründe tesis, ölçüm ve bakım-onarım yapacak kuruluşların yetkilendirmesini bu konuda görevli kuruluşlarla koordine etmek,
- Pazar analizleri yapmak, ilgili pazarı ve ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci veya işletmecileri belirlemek,
- Uluslararası birlik ve kuruluşların çalışmalarına katılmak, kararların uygulanmasını takip etmek,
- Millî güvenlik, kamu düzeni veya kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak,
- Evrensel hizmet de dâhil olmak üzere, her türlü hizmete ilişkin hizmet kalitesi ve standartları belirlemek, denetlemek, denetlettirmek ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemek.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinde düzenleyici ve denetleyici kurumların amaç ve görevleri ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Kurumun teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun'da düzenlenmiştir.

Kurumun merkezi Ankara'da olup 7 bölge müdürlüğünden oluşan taşra teşkilatı bulunmaktadır.

BTK'nin ilişkili olduğu bakanlık, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

BTK, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurul Başkanı, Kurumun en üst idarî amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. 10.07.2018 tarih ve

---

30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (III) sayılı Cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK’nin Geçici 34’üncü maddesinde; bu maddenin yayımı tarihinde, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hariç olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kuramlarda görev yapmakta olan Kurul başkan ve üyelerinden; atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmuş olanların görevlerinin bu maddenin yayımı tarihinde; atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmamış olanların görevlerinin dördüncü yılı doldurdıkları tarih itibarıyla sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşmaktadır.

Kurumun ana hizmet birimleri; Hukuk Daire Başkanlığı, Bilgi Sistemleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, İnternet Daire Başkanlığı, Erişim ve Tarifeler Dairesi Başkanlığı, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Sektörel Denetim Dairesi Başkanlığı, Sektörel Rekabet Dairesi Başkanlığı, Spektrum İzleme Dairesi Başkanlığı, Spektrum Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Teknik Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Yetkilendirme Dairesi Başkanlığıdır.

Danışma birimleri; Hukuk Müşavirliği ve Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı’ndan; Yardımcı hizmet birimleri ise; İdari Daire Başkanlığı, Teknik İşletme Dairesi Başkanlığı, Basım ve Yayın İşleri Müdürlüğü, Basın ile İlişkiler Müdürlüğü, Bilişim Sistemleri Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Kurumsal Kalite Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Malî İşler Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Piyasa Gözetim Laboratuvarı Müdürlüğü ve Tüketici ile İlişkiler Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Bölge müdürlükleri; Ankara Bölge Müdürlüğü, Diyarbakır Bölge Müdürlüğü, Erzurum Bölge Müdürlüğü, İstanbul Bölge Müdürlüğü, İzmir Bölge Müdürlüğü, Mersin Bölge Müdürlüğü ve Samsun Bölge Müdürlüğü olarak yapılandırılmıştır.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, “meslek personeli” ve “diğer personel” eliyle yürütülmektedir. Kurumun meslek personeli; bilişim başuzmanları, bilişim uzman ve yardımcıları, teknik uzman ve yardımcıları ile idari uzman ve yardımcılardan

oluşmaktadır. Bilişim uzman ve uzman yardımcılarının ana hizmet birimlerinde, teknik ve idari uzman ve uzman yardımcılarının danışma ve yardımcı hizmet birimleri ile bölge müdürlüklerinde çalıştırılmaları esastır.

Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmektedir. Kurum personeli, ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun'da yer alan hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbidir. Aşağıdaki tabloda, istihdam türüne göre Kurum personelinin dağılımı gösterilmektedir;

**Tablo 1: İstihdam Türüne Göre Personelin Dağılımı**

İstihdam Türü	Personel Sayısı
Memur	653
İşçi	577
Sözleşmeli Personel	87
Geçici Görevli	17
<b>Toplam</b>	<b>1334</b>

Toplam 1.334 çalışanı bulunan Kurumda, 653 personel 657 sayılı Kanun'a bağlı kadrolarda, 577 personel ise sürekli işçi pozisyonlarında istihdam edilmektedir. 5651 Sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesi kapsamında sözleşmeli personel olarak 87 kişi çalışmaktadır. 17 personel farklı kurumlardan geçici görevlendirmeye Kurumda çalışmaktayken, 22 Kurum çalışanı ise geçici görev ile farklı kamu idarelerinde görevlendirilmiştir.

### 1.3. Mali Yapı

BTK, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun muhasebe işlemlerini içeren 7, 8, 42, 49, 50, 51, 52, 76 ve 78'inci maddelerine tabidir. Kurumun bütçesinde yer alan gelir fazlalıkları, 5018 sayılı Kanun'da belirlenen usul ve esaslara göre, her üç ayda bir Hazineye aktarılmaktadır.

Kurum bütçesi, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmakta, muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik

Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Kurum tarafından Sayıştaya gönderilen Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosunda yer alan verilerden hazırlanan Tablo 1’de görüleceği üzere, 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kurumun kanunlaşan bütçesi 5.900.000.000,00 TL olup, yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile toplam ödenek 6.226.500.000,00 TL’ye çıkarılmıştır. Yıl içi bütçe gerçekleşmesi ise 6.223.284.228,83 TL düzeyinde olmuştur.

**Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Ödenek Türü	Kanun İle Kabul Edilen Ödenek	Toplam Ödenek	Yıl Sonu Gerçekleşme	Kullanılmayan Ödenek
Personel Giderleri	207.519.000,00	212.384.100,58	212.384.100,58	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	25.030.000,00	25.701.323,75	25.701.323,75	0,00
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	106.572.000,00	109.172.568,11	108.831.995,59	340.572,52
Cari Transferler	5.390.136.000,00	5.483.769.770,56	5.483.713.436,13	56.334,43
Sermaye Giderleri	170.743.000,00	395.472.237,00	392.653.372,78	2.818.864,22
<b>TOPLAM</b>	<b>5.900.000.000,00</b>	<b>6.226.500.000,00</b>	<b>6.223.284.228,83</b>	<b>3.215.771,17</b>

Bütçe giderleri içerisinde ağırlığı yüksek olan Cari Transferler, ilgili mevzuatı uyarınca Genel Bütçeye Verilen Paylar, Evrensel Hizmet Katkı Payı ve Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Ar-Ge Payından oluşmaktadır.

Yılsonu itibarıyla bütçenin gerçekleşme oranı % 99,95 olmuştur.

Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosundan elde edilen verilerden oluşturulan Tablo 2’de Kurumun 2021 yılı bütçe gelir gerçekleştirmeleri yer almaktadır.

**Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Gelir Kalemi	Bütçe Gerçekleşmesi	Bütçe Geliri İçindeki Payı
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.679.667.553,69	%91,27
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	38.840.563,26	%0,62
Diğer Gelirler	504.776.111,88	%8,11
<b>TOPLAM</b>	<b>6.223.284.228,83</b>	<b>%100</b>

Tablodan da görüleceği üzere, bütçe gelirinin büyük bir bölümünü teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerini, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Telsiz Ücretleri" başlıklı 46'ncı maddesi kapsamında tahsil edilen İletişim Araçları Ruhsatname ve Sertifika Ücretleri ile İletişim Araçları Kullanım Ücretleri oluşturmaktadır.

Faaliyet sonuçları ile ilgili verilere bakıldığında ise, BTK'nin 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamının 6.563.492.351,83 TL; indirim, iade ve iskonto toplamının 159.648.133,37 TL; faaliyet giderleri toplamının 6.006.382.829,20 TL; faaliyet sonucunun ise 397.461.389,26 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun III sayılı cetvelinin Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları arasında sayılan bir kuruluştur. Bu nedenle, muhasebe kayıt ve işlemlerini, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirmektedir. Muhasebeleştirme işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yapılmakta, mali raporlar ve tablolar bu sistem üzerinden üretilmektedir.

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

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

---

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi



yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

### **A- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda İç Kontrol Sistemi ve BTK Uygulamaları**

5018 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde belirtildiği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu Kanun'un iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi değildir.

İç kontrol sistemine ilişkin düzenlemelere tabi tutulmamakla birlikte, bu kurumlar, aynı Kanun'un iç kontrol sistemiyle bağlantılı "Mali saydamlık" ve "Hesap verme sorumluluğu" maddelerine, bütçelerini stratejik plan ve performans programına göre hazırlama zorunluluğu, hesap verme sorumluluğu kapsamında Sayıştay denetimi ve Sayıştay raporları esas alınarak yönetimin hesap verme sorumluluğunun TBMM'de görüşülmesi hükümlerine tabidirler.

Diğer yandan, iç kontrol sistemiyle ilgili olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların tümünü kapsayan ve uygulama birliği sağlayan başka yasal bir düzenleme de bulunmamaktadır.

BTK'nin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kanunlarda ve yönetmeliklerde de iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun ile kurulan yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin temel unsurlarından birisi olan iç kontrol sisteminin BTK'de kurulmadığı görülmektedir.

Ancak, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Formu kapsamında BTK uygulamaları değerlendirildiğinde aşağıda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır;

1- Kurumdaki tüm personelin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan Etik Sözleşmeyi imzaladığı,

2- Organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirlendiği,

3- Yetkiler ile yetki devirleri sınırlarının açıkça belirlendiği ve yazılı olarak bildirildiği,

4- Stratejik planın, İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlandığı,

5- Kurumsal risk yönetim çalışmalarının yapıldığı, iç ve dış risklerin tanımlanarak değerlendirildiği,

6- Ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmadığı,

7- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin mevcut olmadığı,

8- Faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterildiği ve duyurulduğu,

9- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun bulunmadığı,

10- İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı'nın (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlanmadığı,

11- İç kontrol sisteminin değerlendirilmediği ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmediği,

12- İç denetim birimi kurulmadığı ve iç denetim faaliyeti yapılmadığı,

Tespit edilmiştir.

Görüleceği üzere, iç kontrol sisteminin denetimi için hazırlanan "İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Formu" kapsamında incelenen unsurların önemli bir kısmının BTK tarafından uygulamaya konulmadığı tespit edilmekle birlikte, Kurum 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi değildir.

## **B- Genel Değerlendirme**

Yukarıda özetlendiği üzere, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmak üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından iç kontrol sistemine ilişkin gerekli düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemeler gereğince, düzenleyici ve denetleyici

---

---

kurumlar dışında diğer kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması konusunda önemli aşama kat edilmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi olmamaları ve kendi mevzuatlarında da yeterli düzenleme bulunmaması nedeniyle, bu kurumlarda mevcut mali sisteme uyumlu bir iç kontrol sisteminin kurulamadığı görülmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda iç kontrol sisteminin kurulamamış olması nedeniyle, bu kurumlara ilişkin hazırlanan denetim raporlarında, hesap verme sorumluluğunun temel unsurlarından olan iç kontrol sistemi hakkında yeterli değerlendirmelere yer verilemediğinden, bu idarelerin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM'de etkin bir şekilde görüşülmesi sağlanamamaktadır.

Bu itibarla, düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun ile kurulan mevcut mali sisteme uyumlarının sağlanabilmesi ve Sayıştay raporlarına dayanılarak yönetimin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun TBMM'de etkin bir şekilde görüşülmesine katkı sunulabilmesini teminen, iç kontrol sistemine ilişkin düzenlemelerin düzenleyici ve denetleyici kurumları da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 2021 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: Kıdem Tazminatı Karşılık Hesaplarının Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması**

Kurumda istihdam edilen işçiler için mevzuat gereği ayrılması zorunlu olan kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı, bu nedenle Bilançonun Kurumun bu yükümlülüğüne ilişkin tam ve doğru bilgi sunmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesiyle; dönemsellik kavramı, "*Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır*", ihtiyatlılık kavramı ise, "*Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır*" şeklinde tanımlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliğine ilişkin 291'inci maddesinde, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılacağı ve uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda bu hesaba kaydedileceği,

Mezkur Yönetmeliğin 342'nci maddesinde ise, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılacağı,

Hükme bağlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, kamu idareleri tarafından, kıdem tazminatı hakkı bulunan personele ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı tutarları için karşılık ayrılması ve ayrılan bu karşılıkların 372-472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı kullanılarak muhasebe kayıtlarında izlenmesi, dönem sonlarında uzun vadeli 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı

---

---

Hesabında kayıtlı tutarlardan izleyen dönemde ödenmesi öngörülen tutarların 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, kıdem tazminatı karşılıklarının Kurumda istihdam edilen ve kıdem yılları 15-24 yıl arasında değişen 115 işçiyi kapsayacak şekilde ayrılmadığı ve dönem sonunda, gelecek dönemde ödenmesi öngörülen tutarların uzun vadeli 472 nolu hesaptan kısa vadeli 372 nolu hesaba aktarılmadığı görülmüştür.

Bu durum, Bilançoda 372-472 Kıdem Tazminatı Hesabının toplamda 17.639.894,58 TL noksan raporlanmasına sebep olmuştur.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak düzeltme kayıtları 2022 yılında yapıldığından denetim görüşü verilen 2021 mali yılı bilançosundaki bulgu konusu hata mevcudiyetini devam ettirmektedir.

Bu itibarla, muhasebenin temel kavramlarından ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkeleri gereğince, kıdem tazminatı karşılıklarının, bu tazminatın ödenmesiyle yükümlü olunan tüm işçileri ve çalıştıkları her bir yılı kapsayacak şekilde hesaplanarak kayıtlara alınması ve dönem sonlarında izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının kısa vadeli 372 nolu hesaba aktarımının sağlanması gerekmektedir.

## **BULGU 2: 3N İmtiyaz Sözleşmeleri Uyarınca Kurumca Yapılması Gereken Kapsama Alanı Yükümlülüklerine İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinde Öngörülen Takip Süreçlerinin Sonuçlandırılmaması**

3N işletmecileri (3G standartlarında mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş cep telefonu operatörleri) ile imzalanmış olan imtiyaz sözleşmelerinde yer alan kapsama alanı yükümlülüklerinin, büyükşehir belediye sınırları haricindeki yerleşim yerlerinin bir kısmında sözleşmede öngörülen sürelerde yerine getirilmemiş olduğu işletmeciler tarafından yapılan bildirimlerle sabit olmasına karşın, Kurum tarafından imtiyaz sözleşmelerinde öngörülen takip sürecinin sonuçlandırılmadığı görülmüştür.

Kurum ile işletmeciler arasında imzalanan IMT-2000/UMTS Altyapılarının Kurulması ve İşletilmesi ile Hizmetlerinin Sunulmasına İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinin “Kapsama Alanı Yükümlülüğü” başlıklı 6’ncı maddesinin ilk paragrafı;

---

*“İşletmeci, Sözleşmenin imzalanmasını müteakip; üç yıl içerisinde büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan nüfusu, altı yıl içinde tüm il ve ilçe belediye sınırları içinde kalan nüfusu, sekiz yıl içinde nüfusu 5000’in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu, on yıl içinde nüfusu 1000’in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu kapsama alanı içine alacaktır. Bu alanlar, işletmecinin tek başına kapsamı gereken alanlar olup dolaşım (roaming) ile sağlanmayacaktır”*

Şeklindedir.

3N imtiyaz sözleşmelerinin imzalanma tarihinin 30.04.2009 olduğu dikkate alındığında; sözleşmenin yukarıda yer verilen kapsama alanı yükümlülüklerinin,

- Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan nüfus için 30.04.2012 tarihinde,
- Tüm il ve ilçe belediye sınırları içinde kalan nüfus için 30.04.2015 tarihinde,
- Nüfusu 5000’in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfus için 30.04.2017 tarihinde,
- Nüfusu 1000’in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfus için ise 30.04.2019 tarihi itibarıyla,

Yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

Diğer taraftan, sözleşmelerin yukarıda yer verilen maddesinde belirtilen yükümlülüğün, hangi sinyal seviyesinde ve yüzde kaç kapsama olasılığıyla yerine getirilmesi gerektiğine yönelik teknik belirlemeye 3N İhale Şartnamesi ve ihale dokümanlarında veya imtiyaz sözleşmelerinde yer verilmemiş olması nedeniyle bu konudaki düzenleme Kurum tarafından 25.04.2012 tarihli Kurul Kararıyla yapılmıştır.

Ancak, Kurum tarafından imtiyaz sözleşmelerinde yer verilen söz konusu yükümlülüğün takibinin, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında yeni büyükşehir belediyeleri kurulması ve büyükşehir belediyesi sınırlarında değişikliğe gidilmesi sonucu ortaya çıkan yeni durumun sözleşmeye nasıl uygulanması gerektiğine yönelik Kurul Kararı alınması ve akabinde söz konusu Kurul Kararının yargıya intikal etmesi üzerine yaşanan hukuksal süreç nedeniyle yapılmadığı görülmüştür.

---

6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ile sınırları il mülki sınırları olmak üzere on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri hariç olmak üzere (bu büyükşehirlerin sınırları Kanun değişikliğinden önce de il mülki sınırları idi), büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiştir.

Anılan Kanun değişikliği üzerine, Kurum tarafından alınan bahse konu 21.07.2014 tarihli Kurul Kararında aynen;

*“1. Kapsama yükümlülüğünün söz konusu Sözleşmelerde yer aldığı üzere, yükümlülüğün bulunduğu yerleşim alanlarında %100 oranında nüfus kapsamı sağlanacak şekilde uygulanması,*

*2. IMT-2000/UMTS İmtiyaz Sözleşmelerinde Büyükşehir Belediyeleri sınırları içinde kalan nüfusun kapsanması için işletmecilere sözleşmenin imza tarihinden itibaren 3 yıl süre verildiği ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 5'inci maddesinde değişiklik yapan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 06/12/2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlandığı dikkate alınarak, söz konusu Kanun ile;*

*a) Sınırları il mülki sınırlarına genişletilen Büyükşehir Belediyelerinde sınırlara ilave olan yerleşim alanlarında kapsama yükümlülüğünün IMT-2000/UMTS İşletmecileri tarafından 06/12/2012 tarihinden başlamak üzere 3 (üç) yıllık süre içinde yerine getirilmesi gerektiği,*

*b) Büyükşehir Belediyesi statüsünü kazanan illerde ise; IMT-2000/UMTS İmtiyaz Sözleşmelerine göre sözleşmenin imza tarihinden itibaren altı yıl içinde il ve ilçe belediye sınırları içinde kalan nüfusun kapsanması gerektiği göz önünde bulundurularak;*

- Söz konusu Büyükşehirlerde, 6360 Sayılı Kanunun yayımından önce il ve ilçe belediyesi sınırlarına karşılık gelen alan içinde kalan nüfusun İmtiyaz Sözleşmelerinin imza tarihi olan 30/04/2009 tarihinden itibaren 6 (altı) yıl içinde kapsanması,*

- Büyükşehir Belediyesi sınırları dâhilindeki diğer yerleşim yerlerinde kalan nüfusun ise 06/12/2012 tarihinden itibaren üzere 3 (üç) yıl içinde kapsanması gerektiği,*

*hususlarına karar verilmiştir.”*

Denilmektedir.

---

Yukarıda yer verilen Karar ile, 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında büyükşehir belediyesi sınırlarında meydana gelen genişlemenin getirdiği ilave nüfusun tamamı kapsama yükümlülüğüne dâhil edilmiştir.

İşletmeciler tarafından bahse konu Kararın iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle Danıştay 13'üncü Dairesi nezdinde iptal davası açılmış, belirtilen yargı mercii tarafından önce 12.03.2015 tarihinde dava konusu idari kararın yürütmesinin durdurulmasına; ardından 27.11.2018 tarihinde de söz konusu kararın iptaline karar verilmiştir. Kararın İdare tarafından temyiz edilmesi üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından söz konusu idari karar hakkında verilen iptal kararının onanmasına ise 21.10.2020 tarihinde karar verilmiştir.

Ne var ki, bahse konu hukuki süreçte ihtilaf konusu olan durum, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan nüfus için kapsama yükümlülüğünün ne şekilde uygulanması gerektiği hususunda yaşanmış olmasına ve yargılamanın devam ettiği söz konusu zaman zarfında sözleşme kapsamındaki diğer tüm yerleşim yerlerinde kapsama yükümlülüğü peyderpey başlamış olmasına rağmen; söz konusu hukuki süreç Kurum tarafından diğer yerleşim yerleri için de bekletici sebep olarak kabul edilerek, belirtilen 6 yıl boyunca işletmeciler tarafından sunulan bildirimlerle kapsama yükümlülüğünün ihlal edildiği sabit olan yerleşim yerleri hakkında sözleşmede öngörülen takip süreçleri tamamlanmamıştır.

3N imtiyaz sözleşmelerinin "Denetim" başlıklı 41'inci maddesi ve yine 5809 sayılı Kanun'un aynı başlıklı 59'uncu maddesi hükümleri kapsamında Kurum tarafından 3N işletmecilerine imtiyaz sözleşmeleri ile getirilmiş kapsama yükümlülüklerinin adı geçen işletmecilerce yerine getirilip getirilmediğinin tespitine yönelik Kurum tarafından 2020 yılında başlatılan denetim faaliyetleri 2021 yılı içerisinde tamamlanarak icra dairesince hazırlanan takrir Kurula sunulmuştur.

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bulgu hakkında Kamu İdaresi tarafından iletilen cevapta sürecin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; kapsama yükümlülüklerinin sözleşmede yer verilen tüm yerleşim yerleri itibarıyla işletmeciler tarafından ne derece yerine getirilip getirilmediğine yönelik yürütülen denetim faaliyetleri kapsamında yapılan tespitler doğrultusunda imtiyaz sözleşmelerinde öngörülen takip süreçlerinin sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.



---

---

**BULGU 3: Mobil Elektronik Haberleşme Hizmeti Sunmak Üzere Yetkilendirilmiş İşletmecilerin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sermayelerinin Tamamına Sahip Oldukları Şirketlerin Altyapı İşletmeciliği Hizmeti Alanında Yetkilendirilmiş Olmalarının İmtiyaz Sözleşmelerinin Devre İlişkin Hükümünün Uygulanmasında Belirsizlik Oluşturması**

Sayısı sınırlandırılarak ulusal çapta mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin (cep telefonu operatörlerinin) doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlerin, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunumunda ihtiyaç duydukları altyapıların kurulum ve işletilmesini yapabilmelerine imkân sağlayan altyapı işletmeciliği hizmeti alanında yetkilendirilmiş olmalarının etkin bir rekabet ortamının tesisine ve İmtiyaz Sözleşmelerinin "İşletmenin devrine" ilişkin hükümünün uygulanmasında belirsizliklere sebebiyet vereceği düşünülmektedir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (Kanun), "Elektronik haberleşme hizmetlerinin yetkilendirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrası gereği, Kurum tarafından yetkilendirilmeyen şirketler elektronik haberleşme hizmeti sunamaz ve/veya elektronik haberleşme şebekesi veya alt yapısı kurup işletemezler.

Aynı Kanun'un "Yetkilendirme usulü" başlıklı 9'uncu maddesi ile işletmecilerin Kuruma bildirimde bulunmak veya kendilerine kullanım hakkı tahsis edilmesi suretiyle yetkilendirilecekleri ifade edilmiştir.

Yine, aynı Kanun'un "İşletmecilerin hak ve yükümlülükleri" başlıklı 12'nci maddesine istinaden sektörün ihtiyaçları, uluslararası düzenlemeler, teknolojiye meydana gelen gelişmeler gibi hususlar gözetilerek işletmecilere bir takım yükümlülükler getirilebilmektedir. Bahse konu Kanun'un "Kurumun görev ve yetkileri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi ile, yürütülecek elektronik haberleşme hizmetleri, şebeke ve/veya alt yapısı ile ilgili olarak yapılacak yetkilendirmelere ilişkin hüküm ve şartları belirleme, uygulanmasını ve yetkilendirmeye uygunluğu denetleme, bu hususta gereken iş ve işlemleri yürütme ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri alma yetkisi Kuruma verilmiştir.

Söz konusu yetkiye istinaden Kurum tarafından, 28.05.2009 tarih ve 27241 sayılı Resmi Gazete'de, Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği (Yönetmelik) çıkarılarak yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

---

Anılan Yönetmeliğin “Yetkilendirme başvuru şartları” başlıklı 7'nci maddesinin, sayısı sınırlandırılmış kullanım haklarına ilişkin yetkilendirme başvurularında isteklilerin taşıması gereken şartları düzenleyen ikinci fıkrasının (a) bendi;

*“Geçici 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi hükmü saklı kalmak üzere, başvuru sahibi şirketin Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre yalnızca yetkilendirme kapsamındaki faaliyetleri veya bununla birlikte yetkilendirme konusu hizmeti yerine getirirken gerekli ve/veya ilgili olan cihaz satış, kurulum, bakım-onarım ve danışmanlık gibi faaliyetleri yürütmek üzere anonim şirket statüsünde kurulmuş ya da ilgili ihale şartnamesinde belirtilen süre içerisinde kurulacak olması,”*

Hükmünü içermektedir.

Dolayısıyla, mobil elektronik haberleşme hizmet sunucularının belirleneceği ihalelere başvuru yapacak isteklilerin ihaleye başvuru sırasında yukarıdaki şartı yerine getirmiş olmaları gerekmektedir.

Anılan düzenlemenin sonucu olarak, 2N ve 3N standartlarında hizmet sunumu yapacak firmaların belirlendiği ihalelerde, ihale sonucuna göre bu alanda hizmet sunmak üzere yetkilendirilecek olan isteklilerden ihaleye başvuru aşamasında yukarıda belirtilen şartı yerine getireceklerine yönelik taahhütname alınmaktadır.

İhale şartnamesi hükümleri uyarınca, hâlihazırda Kurum tarafından mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetki almış üç işletmecinin de şirket ana kuruluş sözleşmelerinde, sadece yetkilendirilmiş oldukları hizmet alanında faaliyet yürütecekleri ve bu faaliyetlerinin yürütümüne katkı sağlamak ve ana faaliyet konusu ile ilgili olmak şartıyla diğer ticari iş ve işlemlere de girişebilecekleri belirtilmiştir.

Belirtilen Yönetmelik hükmünü tamamlayıcı bir düzenleme olarak, yine aynı Yönetmeliğin aşağıda belirtilen geçici 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmünde;

*“Görev ve İmtiyaz Sözleşmesi sahibi işletmeciler, sözleşmelerindeki hükümler yanında 19 uncu ve 20 nci maddelerdeki hak ve yükümlülüklerine tabidirler. Görev ve imtiyaz sözleşmesi sahibi işletmecilerin bunlara ek olarak tabi olduğu özel hususlar aşağıdaki şekildedir:*

*a) Yetkilendirmeye ilişkin kısıtlama: İmtiyaz ve görev sözleşmesi ile yetkilendirilmiş işletmeciler, ilave bir yetkilendirme alamaz. Ancak, bu işletmecilerin, sayısı sınırlandırılmış*

---

*kullanım hakkı kapsamındaki hizmet ve altyapılara ilişkin ihalelere girip giremeyecekleri ilgili mevzuat ve ihale şartnamesinde belirtilir. Söz konusu belirleme yapılırken, ihale konusu hizmet ve altyapının, imtiyaz veya görev sözleşmesi sahibi işletmecinin ilgili imtiyaz veya görev sözleşmesi kapsamında yetkilendirildiği hizmetin devamı ve gelişmiş niteliğinde olup olmadığı dikkate alınır”*

Şeklindeki düzenleme çerçevesinde, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere imtiyaz sözleşmesi imzalamış işletmecilere Kurum tarafından başka bir elektronik haberleşme hizmeti türünde yetkilendirme yapılmayacağı yönünde açık bir kural getirilmiştir.

Anılan kural ile 5809 sayılı Kanun'un “İlkeler” başlıklı 4'üncü maddesinde yer verilen genel ilkelerden olan ve Kurum tarafından yapılacak düzenlemelerde göz önünde bulundurulacağı Kanun ile teminat altına alınmış olan serbest ve etkin rekabet ortamının sağlanması ve korunması yönündeki ilke doğrultusunda bir belirleme yapılmış olduğu anlaşılmaktadır. Aynı hususa, adı geçen Yönetmeliğin “Genel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinin altıncı fıkrasında da ayrıca yer verilmiştir.

Bununla birlikte, mobil elektronik haberleşme hizmeti alanında faaliyet göstermek üzere Kurum tarafından yetkilendirilmiş işletmecilere yukarıda belirtilen mevzuat hükmü ile getirilen kısıtlama nedeniyle bu işletmeciler adına herhangi bir mağduriyete sebebiyet vermemek adına yine ilgili mevzuat ve imtiyaz sözleşmeleri hükümleri kapsamında bir takım haklar sağlanmıştır.

Bu hakların en önemlilerinden birisi olduğu değerlendirilen “altyapı kurma” iznine, Yönetmeliğin “İşletmecilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde yer verilmiştir.

Bu hak ile işletmeciler, yetkilendirilmiş oldukları hizmet alanında hizmetlerin sunumu sırasında ihtiyaç duyacakları altyapı yatırımlarını, tercihleri doğrultusunda isterlerse kendileri yapabilecekleri gibi isterlerse de bu konuda yetkilendirilmiş diğer işletmecilerden temin edebileceklerdir.

Bu hususta, 3N İmtiyaz Sözleşmelerinin “İletim Hatları” başlıklı 28'inci maddesinde,

*“İşletmeci, yetkilendirme kapsamındaki hizmetlerin sunulabilmesine yönelik olarak İlgili Mevzuat çerçevesinde kendi baz istasyonları, baz istasyonları kontrol istasyonları, anahtarlar ve IMT-2000/UMTS şebekesinin diğer ekipmanları arasındaki bütün bağlantıları*

---

*yapmak amacıyla gerekli iletim hatlarını kendisi kurabileceği gibi Kurum tarafından bu konuda yetkilendirilmiş işletmecilerden de kiralayabilir.”*

Şeklinde düzenleme yer almaktadır.

2N İmtiyaz Sözleşmelerinin “Kiralık Hatlar” başlıklı 29’uncu maddesi ile 2N İşletmecilerine de aynı hakkın tanındığı görülmektedir.

Söz konusu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere; mobil elektronik haberleşme hizmeti sunumu alanında yetkilendirilmiş işletmecilere, özellikle altyapı işletmeciliği hizmeti olmak üzere diğer tamamlayıcı nitelikteki elektronik haberleşme hizmetleri alanlarında yetkilendirme yapılmayarak, Kanun’da öngörülen serbest ve etkin rekabet ortamının korunması ilkesi Kurum tarafından uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak, bu nitelikteki düzenlemelerin muhtemel olası durumlar dikkate alınarak yapılması ve getirilen hükümlerin etkisizleştirilmesine mahal vermeyecek şekilde olması da önem taşımaktadır.

Gelinen aşamada, söz konusu işletmecilerin doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlerin altyapı işletmeciliği hizmeti alanında Kurum tarafından yetkilendirilmiş olmaları nedeniyle, mevcut düzenlemenin konuluş amacını sağlamak konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

Bu nedenle, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin diğer elektronik haberleşme hizmet türlerinde yetkilendirilemeyeceklerine yönelik Yönetmelik hükmünün; söz konusu kuralın konuluş amacı ve sebep olacağı sonuçlar gereği, altyapı işletmeciliği gibi mobil elektronik haberleşme hizmetini tamamlayıcı nitelikteki diğer elektronik haberleşme hizmet türlerinde bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı bir şekilde sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketler hakkında da geçerlilik arz etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, mevcut mevzuat hükümleri kapsamında mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlere altyapı işletmeciliği hizmeti alanında verilmiş yetkilendirmeler sonucunda ortaya çıkan hâlihazırdaki fiili durumun, imtiyaz sözleşmelerinin devre ilişkin hükümlerinin uygulanmasında da belirsizliklere sebebiyet vereceği değerlendirilmektedir.

Söz konusu fiili durumun sebebiyet vereceği belirsizlik; imtiyaz sözleşmelerinde yetkilendirmenin sona ermesi halinde yapılacak işlemleri düzenleyen “İşletmenin devri” hükümleri ile birlikte değerlendirildiğinde daha iyi anlaşılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmelerinde yer alan söz konusu hüküm, imtiyaz sürelerinin dolması veya başka herhangi bir nedenle işletmecilerin yetkilendirmelerinin sona ermesi halinde, bahse konu işletmeciler tarafından kurulmuş bulunan tüm elektronik haberleşme şebekesi altyapısı (her türlü yazılım ve donanım dâhil) ve teçhizatı ile bu teçhizatın üzerinde kurulu bulunduğu işletmecilerin kullanımında olan taşınmazların, Kuruma veya Kurumun göstereceği kuruluşa her türlü rehin, ipotek, haciz ve benzeri hukuki takyidattan arı, bedelsiz ve bütün fonksiyonları ile çalışır vaziyette devredilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenle, imtiyaz sözleşmesi hükümleri kapsamında yetkilendirilerek faaliyet gösteren işletmecilerin doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlere, Kurum tarafından tamamlayıcı nitelikteki elektronik haberleşme hizmeti alanlarında yetkilendirme verilerek faaliyet göstermelerine izin verilmiş olması nedeniyle, bu işletmecilere ait varlıkların yukarıda yer verilen olası bir devir halinde nasıl bir işleme tabi tutulacağı hususunda hukuki bir belirsizliğe sebebiyet verilmiş olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, rekabet ortamının tesisi ve korunması hususunun ötesinde, imtiyaz sahibi işletmecilerin ortaklıklarına mobil elektronik haberleşme hizmetlerini tamamlayıcı nitelikteki, başta altyapı işletmeciliği hizmeti olmak üzere, diğer elektronik haberleşme hizmet türlerinde yetkilendirme verilmesi neticesinde söz konusu ortaklıklar bünyesinde oluşan varlık sermayesinin, ilgili imtiyazların sona ermesi halinde devrine ilişkin hususlarda hukuki belirsizliklerin ortaya çıkmasına sebebiyet verildiği görülmektedir.

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen bulgu hakkında Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta gerekli düzenleme çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlere tamamlayıcı elektronik haberleşme hizmetleri alanında yetkilendirmeler yapılmış olması nedeniyle bu işletmecilerin sahip oldukları işletme alt yapısının ve bu altyapının üzerinde kurulu bulunduğu taşınmazların ne şekilde devre tabi olacağı konusunda gelecekte yaşanması muhtemel hukuki ihtilafların önüne geçilebilmesine yönelik gerekli girişim ve düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Büyükşehir Belediyesi Sınırları Dışında Kalan Yerleşim Yerlerinde 3N İmtiyaz Sözleşmeleri Uyarınca Kurumca Yapılması Gereken Kapsama Alanı Yükümlülüklerine İlişkin Denetimin Yapılmaması ve İmtiyaz Sözleşmelerinde Öngörülen Süreçlerin İşletilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin iyileştirmeler mevcut olsa da düzeltilmeyen uygulamaya 2021 Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde yer verilmiştir.
Mobil Elektronik Haberleşme Hizmeti Sunmak Üzere Yetkilendirilmiş İşletmecilerin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sermayelerinin Tamamına Sahip Oldukları Şirketlerin Altyapı İşletmeciliği Hizmeti Alanında Yetkilendirilmiş Olmalarının İmtiyaz Sözleşmelerinin Devre İlişkin Hükmünün Uygulanmasında Belirsizlik Oluşturması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde yer verilmiştir.