



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	52

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL).....	4
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)	5

KISALTMALAR

BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
GSM	Küresel Mobil İletişim Sistemi
UMTS	Uluslararası Mobil Telekomünikasyon Standartları
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGOM	Siber Güvenlik Operasyon Merkezi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TL	Türk Lirası
USD	Amerikan Doları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Varlıklara İlişkin İkelere Uygun Olarak Kullanılmaması
2. Yönetim Bilgi Sisteminin Haklar Hesabında İzlenmemesi
3. Bütçe Emanetleri Hesabına Kullanım Amacı Dışında Kayıt Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. TEDAŞ ile Yapılan Siber Güvenlik İşbirliği Protokolü ile İlgili Olarak Gerçekleştirilen Mali İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine İlişkin Tespitler
2. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Yapılan Uygulamaların İlgili Kanunun Amaç ve Kapsamına Aykırı Olması
3. Veri Merkezi ve Sistem Salonu İşletme, Bakım ve Destek Hizmet Alımı İşinin Kapsamının ve Bedelinin Belirlenmesine İlişkin Tespitler
4. İlgili Kanunda Sağlanan Kamu İhale Kanunu İstisnasının Gerektirdiği İkincil Düzenlemelerin Yapılmaması ve Söz Konusu İstisnanın Kapsamının Geniş Uygulanması
5. 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
6. İmtiyaz Sözleşmeleri ile Hak ve Yükümlülük Belgelerinde Yer Alan Sigorta Zorunluluğuna İlişkin İşletmecilerce Sunulan Sigorta Poliçelerinde Belirli Bir Standardın Olmaması
7. 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
8. Kurum Masraflarına Katkı Payı ve İdari Ücret Gelirlerinin Tek Bir Gelir Kalemi Olarak Tahsil ve Takip Edilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunla 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 Kanunla, 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun adı da "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiştir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 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 standartlarını 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 Kararnemelerinde 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.

Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'dır.

Kurum, 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 görevleri bu maddenin yayımı tarihinde; atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmamış olanların görevleri dördüncü yılı

doldurdukları 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 yardımcılarından 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 Kanuna tâbidir.

Toplam 1.354 çalışanı bulunan Kurumda, 655 personel 657 Sayılı Devlet Memurları Kanuna bağlı kadrolarda istihdam edilmektedir. 592 personel ise sürekli işçi pozisyonlarında görev almaktadır. 5651 Sayılı Kanunun Ek-2'nci maddesi kapsamında sözleşmeli personel olarak çalıştırılan kişi sayısı 88'dir. 19 personel farklı kurumlardan geçici görevlendirmeye Kurumda çalışmaktayken, 27 Kurum çalışanı ise geçici görev ile farklı kamu idarelerinde görevlendirilmiştir.

1.3. Mali Yapı

Kurum, 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 Bakanlığı'nın Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Tablo 1'de görüleceği üzere, 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kurumun kanunlaşan bütçesi 5.535.000.000,00 TL'dir. Yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile bütçe gerçekleşmesi 5.347.676.482,49 TL düzeyinde olmuştur.

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 oluşturmaktadır. Yılsonu itibarıyla bütçenin gerçekleşme oranı % 96,62 olmuştur.

Tablo 1: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Ödenek Türü		Kanun ile Kabul Edilen Ödenek	Yıl Sonu Gerçekleşme
01	Personel Giderleri	181.329.000,00	169.816.172,42
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	22.538.000,00	19.674.306,06
03	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	82.054.000,00	91.832.547,49
05	Cari Transferler	5.097.361.000,00	4.845.602.256,83
06	Sermaye Gideri	151.718.000,00	220.751.199,69
Toplam		5.535.000.000,00	5.347.676.482,49

Aşağıda Tablo 2’de Kurumun 2020 yılı bütçe gelir gerçekleştirmeleri yer almaktadır.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Gelir Kalemi	Bütçe Gerçekleşmesi	Bütçe Geliri İçindeki Payı
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.996.377.273,40	%93,43
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	50.521.425,29	%0,95
Diğer Gelirler	300.777.783,80	%5,62
Toplam	5.347.676.482,49	%100,00

Tabloda görüleceği üzere, bütçe gelirin büyük bir bölümünü teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerini ise 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun "*Telsiz Ücretleri*" başlıklı 46’ncı maddesi kapsamında tahsil edilen İletişim Araçları Ruhsatname ve Sertifika Ücretleri ile İletişim Araçları Kullanım Ücretleri oluşturmaktadır.

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 muhasebeleştirilmektedir. Muhasebeleştirme işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yapılmakta, mali raporlar ve tablolar bu sistem üzerinden üretilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesi gereğince, hesap dönemi sonunda Sayıştay’a 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,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

İç kontrol sistemine ilişkin düzenlemelere tabi tutulmamakla birlikte, bu kurumlar, aynı Kanunun 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.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun (BTK) görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kanunlarda ve yönetmeliklerde de iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir düzenlemeye 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- Kurumun klasik yaklaşıma göre 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, idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlandığı,

5- Stratejik plan hazırlanmasına rağmen performans programının hazırlanmadığı,

6- Bütçenin stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmadığı,

7- Kurumsal risk yönetim çalışmalarının yapıldığı, iç ve dış riskler tanımlanarak değerlendirildiği,

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

9- Klasik ayırma göre Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımlarının yapıldığı,

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

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

12- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun bulunmadığı,

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

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

15- 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 kısmı BTK tarafından uygulamaya konulmadığı tespit edilmekle birlikte, Kurum 5018 sayılı Kanunun iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine tabi olmadığı için anılan hususlar bulgu konusu edilmemiştir.

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 sağlanmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, 5018 sayılı Kanunun 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 Kanunla kurulan mevcut mali sisteme uyumlarının sağlanabilmesi ve Sayıştay raporlarına dayanılarak yönetimin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun TBMM’de etkin bir şekilde görüşülmesine katkı sunulabilmesi için 5018 sayılı Kanunun iç kontrol sistemiyle ilgili bu kurumlara uygulanmayan hükümlerini kapsayacak şekilde yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Varlıklara İlişkin İlgelere Uygun Olarak Kullanılmaması

Kurumun bir yıl veya faaliyet dönemi içerisinde tahsili öngörülme­yen takipli alacaklarının 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Varlıklara ilişkin ilkeler” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, kamu idarelerinin bir yıl içinde paraya dönüştürülmesi öngörülme­yen ve hizmetlerinden bir faaliyet döneminden daha uzun süre yararlanılacak varlıklar ve vadesi bir yılı aşan alacakların bilançoda duran varlıklar ana hesap grubu içinde gösterileceği,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “12 Faaliyet alacakları” başlıklı 50'nci maddesinde, faaliyet alacakları hesap grubunun kamu idarelerince gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili öngörülen her türlü vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirler ile sermaye gelirlerinden kaynaklanan alacakların ve verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı,

121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabının niteliğine ilişkin 54'üncü maddesinde, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ve sermaye gelirlerinden ortaya çıkan alacaklardan takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı,

“22 Faaliyet alacakları” başlıklı 137'nci maddesinde ise, faaliyet alacakları hesap grubunun kamu idaresince gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıldan daha uzun bir sürede tahsili öngörülen her türlü vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirler, sermaye gelirlerinden kaynaklanan alacaklar, verilen depozito ve teminatlar ile mevzuatı gereği bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen alacakların izlenmesi için kullanılacağı,

düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının mevzuatı gereği tahakkuk ettirilip takibe alınan alacaklardan bir yıl veya faaliyet dönemi içerisinde tahsil edilmesi öngörülenler için kullanılması, bir yıldan daha uzun sürede tahsili öngörülenlerin Duran Varlıklar Ana Hesap Grubundan 22 Faaliyet Alacakları Hesap Grubu ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, Kurumun gerek kendisi tarafından gerekse de ilgili vergi dairesine bildirimde bulunmak suretiyle takip sürecini başlattığı;

- Yurt dışında yerleşik sosyal medya kuruluşlarına 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun uyarınca kesilen ve bu şirketlerin Türkiye’de temsilcilikleri olmaması nedeniyle tahsil edilemeyen toplam 51.408.810,00 TL tutarındaki idari para cezası alacağı;
- Geçmiş yıllarda mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş ancak sonradan bu yetkisi iptal edilmiş bir işletmeciden yetkilendirmesinin geçerli olduğu dönem içerisinde 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Telsiz ücretleri” başlıklı 46’ncı maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında doğan telsiz (ruhsatname ve kullanım) ücretleri ile yasal süresi içerisinde ödenmemiş idari para cezaları karşılığı toplam 127.169.550,00 TL tutarındaki tahsil edilememiş Kurum alacağı;
- Diğer ilgili mevzuat hükümleri kapsamında Kurum’un kontrol ile izleme yetki ve sorumluluğu kapsamında 21.778.682,18 TL tutarındaki çeşitli ücret, katılma payı ve idari para cezası alacakları;

olmak üzere, toplam 200.357.042,18 TL tutarındaki alacağın Kurum tarafından bir yıl veya faaliyet dönemi içerisinde tahsil edilmesi öngörülmediği halde, dönen varlıklar ana hesap grubundan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında konu hakkında Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan alınan görüş doğrultusunda 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına yapılacak kayıtlarda tanım gereği vadenin söz konusu olmadığı ve dolayısıyla tahsilat sürecinin bir yıldan uzun sürmesinin bu alacaklara uzun vadeli alacak niteliği kazandırmayacağından bahisle yapılacak işlem olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "12 Faaliyet Alacakları" hesap grubuna kaydedilecek alacakların tanımı yapılırken "bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili öngörülen" takipli alacakların bu hesap grubunda izleneceği açık olarak belirtilmiştir.

Bu nedenle, takibe düşen faaliyet alacaklarının tahsili öngörülen sürelerle göre ayrıma tabi tutulup, bu ayrıma uygun şekilde vadeleri bir yılı veya ilgili hesap dönemini aşan alacakların yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmüne istinaden uzun vadeli alacaklar hesap grubunda izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, varlıkların likidite durumuna uygun hesap gruplarına kaydını öngören muhasebe ilkesi uyarınca bir yıl veya faaliyet dönemi içerisinde tahsili öngörülmeyen Kurum alacaklarının Duran Varlıklar Ana Hesap Grubu 22 Faaliyet Alacakları Hesap Grubunda izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Yönetim Bilgi Sisteminin Haklar Hesabında İzlenmemesi

BTK'nin kurum içi ve kurum dışı -resmi kurumlarla ve düzenleyici kurul olarak sorumlu olduğu sektörel özel kurum ve kuruluşlarla olan- her türlü iş süreçlerini, belirli iş kuralları çerçevesinde elektronik ortamda yürütebilmesi ve bu süreçler sırasında oluşan verinin karar destek raporlarına dönüştürülebilmesi için gerekli iş zekâsı çözümlerini ihtiva eden ve Kurum içi imkânlarıyla geliştirilen yazılımlardan oluşan "CEVHER" adlı yönetim bilgi sisteminin, Kurum bilançosunda Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubu içerisinde 260 Haklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bahse konu yönetim bilgi sistemi kapsamında Kurum tarafından aktif olarak kullanılan modüller şunlardır;

- Muhatap Tanımı ve Yönetimi,
- Başvuru Yönetimi (Başvuruların internet üzerinden alınmasından sonuçlandırılmasına kadar tüm süreçlerin yönetimi),
- Tahakkuk ve Tahsilat,
- Frekans Tahsisi, Takibi ve Ücretlendirilmesi, Tahakkuk ve Tahsilatları,
- Kurum İçi İdari İş Süreçleri,
- Tüketici Şikayetlerinin Alınması, Takibi ve Raporlanması,

-Sektörel Denetim Süreçlerinin Takibi ve Yönetimi.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesinde; maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunun, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılacağı,

193'üncü maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile bağış ve hibe olarak edinilenlerin ise değerlendirilmesi yapıldıktan sonra hesaplara alınacağı,

194'üncü maddesinde, 260 Haklar Hesabının bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı,

belirtilmiştir.

Diğer yandan, Amortisman ve Tükenme Payları konulu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının % 100 olacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, ekonomik değer taşıyan bilgisayar programı, patent, sistem gibi unsurların kullanma ve yararlanma hakları maddi olmayan duran varlıklar hesap grubuna kaydedilmeli ve aynı yılın sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılmalıdır.

Ancak, yapılan incelemede; mahiyetine, ediniliş şekline ve kullanım alanlarına yukarıda yer verilen yönetim bilgi sisteminin mali tablolarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının noksan görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi bulguya katılmış olup, bulguya konu Yönetim Bilgi Sisteminin muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum faaliyetlerinde kullanılmak üzere, Kurum iç imkânlarıyla geliştirilmiş bir yönetim bilgi sistemi olan bilgisayar programının geliştirilmesi için katılan maliyetlerin detaylı bir biçimde ortaya konulduğu bir değerlendirme işlemi yapılarak, söz konusu bilgi yönetim sisteminin Kuruma olan gerçek maliyet bedeli üzerinden tespit edilen değerinin

260 Haklar Hesabında izlenmesi ve bu tutarın dönem sonunda amortismanına tabi tutularak faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Bütçe Emanetleri Hesabına Kullanım Amacı Dışında Kayıt Yapılması

Kurum tarafından hak sahiplerine yapılan ödemelerde 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuattaki kullanım amacına uygun olarak kullanılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Ödenemeyen giderler ve emanet hesapları" başlıklı 32'nci maddesinin ikinci fıkrasında, malî yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenemeyen tutarların bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 241'inci maddesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının malî yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı hâlde, nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 243'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde ise, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenlerin bir taraftan bu hesaba, kesintiler ilgili hesaplara alacak, 630 Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği,

düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılabilmesi, ilgili tutarların ödeme emri belgesine bağlandığı halde; nakit yetersizliği ya da başka sebeplerle hak sahibine ödenememiş olması durumundan birinin gerçekleşmesiyle mümkün olabilmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, ödeme emri belgesine bağlanan tutarların hak sahibine ödenmesine engel bir durum olmadığı halde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının bir ara hesap gibi kullanılarak, Yönetmelik hükümlerinde düzenlenen niteliğine uygun olmayan bir şekilde kullanıldığı görülmüştür.

İdarenin bu uygulaması neticesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına 2020 yılı içerisinde toplamda 70.020.673,30 TL tutarında mevzuata uygun olmayan yersiz kayıt yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, Covid 19 salgınının iş hayatı üzerindeki olumsuz etkilerinden ve bu kapsamda alınan idari tedbirler nedeniyle eksik personelle işlerin yürütülmek durumunda kaldığından bahisle alım işlemlerinin süreçlerinin gecikmeli olarak tamamlanabildiği ve yılsonu işlem yoğunluğu nedeniyle Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Mali Yönetim Sisteminin işlem yapmaya kapatılması nedenleriyle söz konusu hesabın kullanılmak durumunda kaldığı gerekçe gösterilerek 320 Bütçe Emanetleri Hesabının çalışma şekline ilişkin getirilen söz konusu eleştirinin Kurum tarafından önemle dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Ancak, Kamu idaresi cevabında belirtilen söz konusu personel eksikliği ve sistemsiz zorlukların bulgu konusu muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun yapılmamasına gerekçe oluşturamayacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngörülen şekilde kullanılmaması ile 2020 Bilançosunda bu hesabın 2.731.756,60 TL fazla; ilgisine göre varlık hesapları veya 630 Giderler Hesabının aynı tutarda noksan raporlanmasına neden olunmuştur. Bu itibarla, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına mevzuata uygun olarak kayıt yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: TEDAŞ ile Yapılan Siber Güvenlik İşbirliği Protokolü ile İlgili Olarak Gerçekleştirilen Mali İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine İlişkin Tespitler

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Bakanlık) Merkez Teşkilat, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum/Kuruluşlar adına Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (Kurum) arasında 10.01.2018 tarihinde akdedilen Siber Güvenlik Alanında İşbirliği Protokolü (Protokol) kapsamında gerçekleşen mali işlemlerin Kurum muhasebe hesaplarına mevzuata uygun olarak kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Anılan Protokol ile Bakanlık merkez teşkilatı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları tarafından kullanılacak Siber Güvenlik Operasyon Merkezi'nin (SGOM) kurulmasına yönelik olarak yapılacak yatırımların tedarik süreçlerinin Kurumun uzmanlık alanına girmesi ve kurulacak merkezin ulusal siber güvenliğin sağlanmasına yapacağı katkı göz önünde bulundurularak Kurum tarafından üstlenilmiş olduğu görülmektedir.

Bahse konu Protokol hükümleri kapsamında gerçekleştirilen muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde;

a) Protokol kapsamında kurulumu yapılacak siber güvenlik operasyon merkezinin teminine yönelik Kurum tarafından gerçekleştirilen ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmelerle doğrudan Kurum tarafından taahhüt altına girilmiş olmasına karşın, girişilen bu taahhütler için muhasebe biriminde taahhüt dosyası açılmadığı ve dolayısıyla söz konusu taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmediği,

b) Protokol kapsamında yürütülen “Siber Güvenlik Operasyon Merkezi Kurulum Hizmetleri Temini İş 1. Kısım” işine ait sözleşme kapsamında işin yüklenicisine yapılan avans ödemesinin mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmediği,

tespit edilmiştir.

a) Protokol hükümlerinin ifası amacıyla Kurum tarafından gerçekleştirilen ihaleler sonucu imzalanan sözleşmeler için muhasebe biriminde taahhüt dosyalarının açılmaması ve söz konusu taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmemesi;

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “92 Taahhüt Hesapları” başlıklı 471'inci maddesi hükmü gereğince, taahhüt hesapları, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin ve kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen Protokol hükümleri kapsamında tanımlanan Siber Güvenlik Operasyon Merkezi'nin kurulabilmesine yönelik olarak Kurum tarafından 15.05.2018–17.08.2018 tarihleri arasında gerçekleştirilen ana alım ihalesi 18 farklı kısımda

gerçekleştirilmiş ve ihale sonucunda 6 farklı firma ile toplam bedeli 17.992.533,00 USD olan sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu projenin yürütülmesi aşamasında ortaya çıkan ek ihtiyaçlar için ise, 03.03.2020 – 01.04.2020 tarihleri arasında gerçekleştirilen 1. Ek Alım ihalesi ile 6 farklı kısımda toplam bedeli 4.132.864,00 USD olan sözleşmeler imzalanmıştır.

2020 yılı sonu itibarıyla bahse konu Protokol kapsamında Kurumun giriştiği taahhüt miktarı 22.125.397,00 USD'yi bulmuş ve bu kapsamda yüklenicilere KDV dâhil 18.845.643,91 USD tutarında ödeme yapılmıştır.

Ancak, 2018 yılından bu tarafa gerçekleşen söz konusu mali süreç boyunca girişilen taahhütlere ilişkin bilgiler ilgili harcama birimi tarafından muhasebe birimine bildirilmemiş olduğundan anılan sözleşmelerin takibi için taahhüt dosyası açılmamış ve bu tutarlara ilişkin nazım hesaplara yapılması gereken muhasebe kayıtları da yapılmamıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider Taahhütleri Hesabının işleyişinin düzenlendiği 474'üncü maddesinde belirtildiği üzere; girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı bu hesaba borç, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmesi ve girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarları bu hesaba alacak, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, Protokol kapsamında yapılan ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmelerin Kurumun asli faaliyetleri ile ilgili olmaması nedeniyle bahse konu sözleşme ile üstlenilen taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmediği ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu Protokole konu Enerji Bakanlığı birimlerine Siber Güvenlik Operasyon Merkezi kurulması işi BTK'ye kanunlar ile verilmiş görev ve yetkilere dayanılarak Kurum tarafından üstlenilmiştir. Bu nedenle, bulguda belirtilen ve bizzat Kurum tarafından gerçekleştirilen ihale ve sözleşmeler sonucunda girişilen taahhütlerin de Kurum muhasebe kayıtlarında nazım hesaplarda izlenmesi gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Kurum tarafından gönderilen cevapta, 2021 yılından itibaren imzalanacak sözleşmeler için bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda Kurumca girişilen taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

b) Protokol kapsamında yürütülen “Siber Güvenlik Operasyon Merkezi Kurulum Hizmetleri Temini Kısım 1” işi sözleşmesi kapsamında yükleniciye ödenen avansın mevzuata uygun muhasebeleştirilmemesi;

Protokol kapsamında gerçekleştirilen ana alım ihalelerinden birinci kısım işler için düzenlenen “Siber Güvenlik Operasyon Merkezi Kurulum Hizmetleri Temini İşi 1. Kısım” hizmet alımı ihalesi sonucunda yüklenici ile siber güvenlik çözümlerinin temin edilmesi, insan, süreç ve teknoloji boyutlarının planlanması, kurulması, devreye alınması ve işletilmesi hususlarını kapsayan ve bedeli 4.150.000,00 USD olan sözleşme imzalanmıştır.

Anılan sözleşmenin “Avans verilmesi ve şartları” başlıklı 14'üncü maddesinde; yüklenicinin talep etmesi ve karşılığında süresiz teminat mektubu sunması şartlarıyla sözleşme bedelinin en fazla %15'ine kadar avans ödenebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen sözleşme maddesine istinaden yükleniciye 30.01.2019 tarihinde sözleşme bedelinin %15'ine tekabül eden 622.500,00 USD tutarında avans ödemesi yapılmıştır.

Söz konusu avans ödemesi Kurum muhasebe hesaplarına 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı kullanılarak kaydedilmiştir.

Bahse konu sözleşme kapsamında 2020 yılı sonuna kadar 7 adet hakediş düzenlenmiş olup, sözleşmenin 14.4 numaralı maddesinde yer alan; “*Verilen avans, ödemelerden eşit miktarlarda mahsup edilerek kesilecektir*” hüküm doğrultusunda 2020 yılı sonu itibarıyla düzenlenen her bir hakedişten 51.875,00 USD avans mahsubu yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen uygulama çerçevesinde, 2019 yılı sonu itibarıyla 155.625,00 USD avans mahsup edilmiş olup, kalan 466.875,00 USD karşılığı 2.467.807,86 TL mahsup edilmemiş avans bakiyesi, 160 İş Avans ve Kredileri Hesabının niteliği gereği yılsonu mahsup işlemleri çerçevesinde 140 Kişilerden Alacaklar hesabına devredilmek durumunda kalmıştır.

2020 yılı içerisinde düzenlenen 4 hakediş kapsamında 207.500,00 USD tutarında avans daha mahsup edilerek, kalan 259.375,00 USD karşılığı 1.247.059,42 TL tutarında avans bakiyesi 2020 yılı sonu Kurum bilançosunda 140 Kişilerden Alacaklar hesabında gösterilmeye devam edilmiştir.

Yukarıda yer verilen muhasebe kayıtlarından anlaşılmaktadır ki, bahse konu avans ödemesinin muhasebe kayıtlarına 160 İş Avans ve Kredileri hesabı kullanılarak alınması hatalıyı uygulamaya sebebiyet vermektedir.

Şöyle ki; Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde adı geçen hesabın niteliği ve işleyişine bakıldığında, yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen üst sınırlar dâhilinde yapılacak mal ve hizmet alımları karşılığı olmak üzere muhasebe mutemetlerine verilecek avansların izlenmesi için bu hesap kullanılabilir.

Ancak, yukarıda belirtilen durumda olduğu gibi, sözleşmelerinde belirtilmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak kaydıyla, mal ve hizmet alımı karşılığı olarak yüklenicilere yapılan avans ödemeleri, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri kapsamında bütçe dışı ön ödemeler olarak tanımlanmıştır ve bu kapsamda ödenen avans tutarları maddi duran varlık edinimi ile sonuçlanacak bir iş kapsamında verilmiş ise bunların muhasebede 259 Yatırım Avansları Hesabı'nda izlenmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, yukarıda da belirtildiği üzere, üç yıllık bir sözleşme kapsamında kullanılan ve bir hesap dönemi içerisinde mahsup edilemeyeceği sözleşmesinde yer alan hükümden açık bir biçimde anlaşılabilir bahse konu avans ödemesinin, kısa dönemli nitelik taşıyan 160 İş Avans ve Kredileri Hesabında izlenmesi Yönetmelik hükümlerine uygun olmamakla birlikte, adı geçen hesabın niteliği gereği yukarıda belirtilen bakiye avans tutarlarının yılsonu mali tablolarında ilgili mevzuat hükümleri gereği 140 Kişilerden Alacaklar hesabına alınmak durumunda kalınması, mali tablolarda ayrıca bir hataya sebebiyet vermektedir.

Sözleşmesine göre yüklenici tarafından tüm edimlerinin zamanında ve eksiksiz yerine getirilmiş olduğu yapılan ara hakediş ödemeleri ekinde yer alan kabul komisyonu tutanakları ile yüklenici tarafından sunulmuş İdarece de onaylanan üçer aylık iş ilerleme raporları ile belirli olan bir işte, yüklenicinin sözleşmeden doğan edimlerini zamanında yerine getirmiyormuş gibi bir anlam taşıyacak şekilde söz konusu avans bakiyelerinin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi adı geçen hesabın niteliği ile uyumsuzlukla birlikte, bu şekilde izleme sonucunda mali tablo kullanıcılarına yanlış bilgi sunulmuş olmaktadır.

Belirtilen gerekçelerle, söz konusu avans ödemesinin verilmiş kapsamı ve amacı ile birlikte değerlendirilmesi neticesinde, 259 Yatırım Avansları Hesabında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta, bulguya konu muhasebeleştirme hatasının Mali Yönetim Sistemi bütçe tertiplerinin yansıtma hesaplarından kaynaklı olduğunun anlaşıldığı ve bulguda yer verilen tenkitlerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, söz konusu avans ödemesine ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapılması sonucunda, 31.12.2020 tarihli Kurum bilançosunda 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının fazla ve 259 Yatırım Avansları Hesabının da aynı tutarda eksik raporlanmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 2: Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Yapılan Uygulamaların İlgili Kanunun Amaç ve Kapsamına Aykırı Olması

5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkındaki Kanununa 19.02.2014 tarih ve 28918 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6518 sayılı Kanunla eklenen Ek 2 nci maddesi ile getirilen sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin düzenlemenin anılan Kanunun amaç ve kapsamına uygun kullanılmadığı görülmüştür.

5651 Sayılı Kanunun Ek 2'nci maddesinde yer alan düzenleme şu şekildedir;

“Kuruma verilen görevlerin yürütülmesi için, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda Kurumda sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bu suretle çalıştırılacakların unvanı, sayısı, süresi, ücretleri ve diğer hususlar Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacak hizmet sözleşmesi esaslarına göre tespit edilir. Bunlara ödenecek ücret, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını, çalıştırılabilecek toplam sözleşmeli personel sayısı ise ikiyüzelliye geçemez ve bu fıkrada belirtilen ücret dışında herhangi bir ödeme yapılamaz.”

Yukarıdaki mevzuat hükmü incelendiğinde, Kanun koyucunun sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin düzenlemeyi yaparken iki temel hususu gözettiği anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi sözleşmeli personelin Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesinde istihdam edilmesi, diğeri ise; bu görevlerin yerine getirilmesinin özel bilgi ve ihtisas gerektirmesidir. Söz konusu bu iki unsur, birbirinden bağımsız olmayıp, eş zamanlı sağlanması gerekli hususlardır.

Kurumun genel uygulaması bu yönde olmakla birlikte, 5651 sayılı Kanunun Ek 2'nci maddesi kapsamında istihdam edilen bir kısım sözleşmeli personelin Kurum dışında (farklı Kamu İdarelerinde) görevlendirildikleri görülmüştür. Ayrıca, bu kapsamda çalıştırılan yine bazı

sözleşmeli personelin Kurum faaliyetlerinde görev aldığı ve fakat bu görevlerin özel bilgi ve ihtisas gerektirmeyen rutin idari işler olduğu görülmüştür.

5651 Sayılı Kanun'da yer verilen sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hüküm özel bir düzenleme olup, Kurumun kanunlar ile verilen görevlerini yerine getirmesinde özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda ihtiyacı olan personel istihdamını temin etmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle, Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalmamak tercih edilmiş ve farklı bir ücret politikası (emsali kamu personelinin yaklaşık 2 katı) ihdas edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Kuruma farklı kanunlar ile çok hassas görevlerin verildiği ve ayrıca olağanüstü durumlara bağlı olarak ciddi nitelikli personel açığının ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Fakat, bu açıklama 5651 sayılı Kanun'un Ek 2' nci maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin Kurum dışında görevlendirilmesini veya Kurumda, özel bilgi ve ihtisas gerektirmeyen rutin idari işlerde çalıştırılmasını değil, aksine Kanun'un öngörüldüğü üzere özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda Kurumda istihdam edilmesini gerektirdiği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, bu kapsamda istihdam edilen sözleşmeli personelin nitelikleri, yaptığı görevler ile görevlendirildiği Kurumlarla ilgili olarak Kanun'da öngörülen amaç ve kapsama uygunluğun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Veri Merkezi ve Sistem Salonu İşletme, Bakım ve Destek Hizmet Alımı İşinin Kapsamının ve Bedelinin Belirlenmesine İlişkin Tespitler

Veri Merkezi ve Sistem Salonu İşletme, Bakım ve Destek Hizmet Alımı İşisi kapsamında;

- a) Hizmet alımının sadece Veri Merkezinin işletilmesi ile sınırlı kalması gerekirken, Kurumun genel ve sürekli ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde personel de istihdam edildiği,
- b) Hizmet alımı işinin mahiyetinin genel olarak personel çalıştırılmasına dayalı olması ve maliyet unsurlarının döviz cinsinden olmamasına rağmen, sözleşme bedelinin Amerikan Doları (USD) olarak belirlendiği,
- c) İşin nitelik ve niceliğinde bir artış olmamasına rağmen, 2020 yılı sözleşme bedelinin bir önceki yıla kıyas ile Amerikan Doları (USD) bazında %30 artış gösterdiği,

tespit edilmiştir.

Kurum, Veri Merkezinin İşletilmesi Hizmet Alım işini ilk defa 2018 yılında 5651 Sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin sağladığı Kamu İhale Mevzuatı istisnası ile gerçekleştirmiştir. Daha sonra söz konusu hizmet alımı 2019 ve 2020 yıllarında da aynı usul ile yıllık olarak temin edilmiş ve bu üç yıl boyunca aynı hizmet sunucusundan hizmet alınmıştır.

a) Hizmet alımının kapsamını sadece Veri Merkezinin işletilmesi ile sınırlı kalması gerekirken, Kurumun genel ve sürekli ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde personel istihdamının da yapılması;

Hizmet alımı dokümanları incelendiğinde, söz konusu hizmetin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak tanımlanmadığı görülmüştür. Fakat, hizmetin yerine getirilme şekli incelendiğinde, söz konusu hizmetin, belli sayıda personelin Kurumda düzenli şekilde çalıştırılması (istihdam edilmesi) şeklinde sağlandığı görülmüştür.

2020 yılı içerisinde muhtelif vasıftaki yaklaşık 100 personel Kurum binasında mesai saatleri içerisinde düzenli olarak hizmet vermişlerdir. Söz konusu personelin sadece bir kısmının (yüksek vasıflı bilişim personeli) Veri Merkezinin İşletilmesi konusunda çalıştırıldığı; diğer personelin ise, Kurumun diğer genel ve sürekli ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik farklı birçok hizmet biriminde istihdam edildiği görülmüştür.

Halbuki, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen Geçici 23'üncü madde ile, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerince, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı veya bu sonucu doğuracak şekilde hizmet alımı yapılamaz hükmü getirilmiştir. Bu noktada söz konusu Veri Merkezi İşletilmesi hizmeti alımının, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına dönüştürülerek kullanılması, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu ihalenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı ihale olmadığı ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.2 maddesi uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı olmayan işler kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin açıklamaları yerinde bulunmamıştır.

Çünkü, anılan hizmet alımı ihalesinde, iş kapsamında çalıştırılacak personele ilişkin nitelik ve nicelik belirlenmesinin yapılmaması ve yaklaşık maliyetin tespit edilmemesi, gerçek anlamda bu işin hangi sayı ve nitelikteki personel ile gerçekleştirilebileceğinin bilinmemesi ve buna ilişkin bir maliyet tespitinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira, İdare ihale edeceği hizmet alımına dair bir maliyet bilgisine sahip değilse ve temin etmeyi planladığı, teknik şartnamesini hazırladığı hizmetin hangi nitelik ve nicelikteki personel ile sağlanabileceğini bilmiyor ise, bu ayrıca ihale ve sözleşme sürecini de idare edemeyeceği anlamına gelmektedir.

Dolayısıyla, söz konusu hizmet alımının nitelikleri ve hizmetin yerine getirilişi itibarıyla 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin 2'nci fıkrası kapsamında değerlendirilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar uyarınca, Veri Merkezinin İşletilmesi işinin özellikle bir kısım personel için (İdarenin genel ve sürekli işlerinde çalıştırılan) personel çalıştırılmasına dayalı veya bu sonucu doğuracak şekilde hizmet alımına dönüştürülmüş olduğundan söz konusu hizmet alımının anılan Kanun'un 62'nci maddesine uygun olarak yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

b) Hizmet alım işinin mahiyetinin genel olarak personel çalıştırılmasına dayalı olması ve işçilikten oluşan maliyet unsurlarının döviz cinsinden olmamasına rağmen, sözleşme bedelinin Amerikan Doları (USD) olarak belirlenmesi

Veri Merkezinin İşletilmesi hizmeti alımı işinin dokümanları incelendiğinde, hizmetin ana maliyet unsurunun personel gideri olduğu anlaşılmaktadır. Her ne kadar, hizmetin kapsamında bir takım bakım ve onarım unsurları bulunsa da, işin teknik şartnamesine göre, bakım onarımında ihtiyaç duyulan sarf malzemesi ve ihtiyaç duyulan diğer malzemeler Kurum tarafından ayrıca karşılanacak, bu iş kapsamında sadece hizmet alımı yapılacaktır.

Dolayısıyla, bu hizmet alımı kapsamında temel maliyet unsuru olan ücretler Türk Lirası üzerinden oluşmaktadır. Tüm maliyet unsurlarının Türk Lirası üzerinden belirlendiği bir hizmet alımının bedelinin (fiyatının) USD üzerinden belirlenmesinin Kuruma bir fayda sağlamayacağı gibi ilave mali yük getireceği düşünülmektedir. Buna rağmen, üç yıl boyunca (2018-2019-2020) sözleşme bedeli USD üzerinden belirlenmiş ve ödeme söz konusu para cinsi üzerinden yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, Kurumun yabancı para cinsinden sözleşme yapmasına engel bir düzenlemenin olmamasını ifade etmesi yerinde bulunmamıştır.

Zira, İdarenin USD ile sözleşme yapmasına doğrudan engel bir husus bulunmamaktadır. Fakat, İdare yetkililerinin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesini gözeterek her zaman için kamu menfaatine en uygun kararı alıp uygulaması gerektiği genel ilkesinden hareketle, bu hizmet alımı kapsamında temel maliyet unsuru olan ücretlerin Türk Lirası üzerinden olduğu ve tüm maliyet unsurlarının Türk Lirası üzerinden belirlendiği bir hizmet alımı bedelinin (fiyatının) USD üzerinden belirlenmesinin Kuruma bir fayda sağlamayacağı gibi ilave mali yük getireceği de açıktır.

Dolayısıyla, herhangi bir yasal sorumluluk olmamakla birlikte, kamu menfaati açısından söz konusu işin TL üzerinden ihale edilmesi gerekmektedir.

c) İşin nitelik ve niceliğinde bir artış olmamasına rağmen, 2020 yılı sözleşme bedelinin bir önceki yıla kıyasla Amerikan Doları (USD) bazında %30 artış göstermesi

Söz konusu hizmet alımına ilişkin 2019 ve 2020 yılı satın alma dokümanları (sözleşme, idari ve teknik şartname vs.) incelendiğinde, işin nitelik ve niceliğinde bir değişim ve genişleme olmamasına rağmen, 2019 yılında 1.800.000 USD olan sözleşme bedelinin, 2020 yılında %30 artış ile 2.340.000 USD olarak gerçekleştiği görülmüştür. Anılan bu artışı gerekçeleri ile orta koyan bir yaklaşık maliyet analizi veya piyasa araştırması da yapılmamıştır.

Oysa; bu hizmet alımı yönteminin dayanağı olan *Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İş Usul ve Esaslarının* 16'ncı maddesinde; uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektiren veya özellik arz eden hizmet alımlarında yaklaşık maliyet tespitinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla, sözleşme bedelinde USD bazında gerçekleşen %30 artışın kaynağının olağan maliyet artışları ile açıklanamayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, anılan hizmet alımına ilişkin olarak "*Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İş Usul ve Esaslarında*" yer alan doğrudan temin yönteminin kullanıldığına, bu yöntem kapsamında yaklaşık maliyet hesaplanmasının zorunlu olmadığı ve ayrıca iş hacmini gösteren verilere ilişkin yaptığı diğer açıklamalar yerinde bulunmamıştır.

Bir ihalede söz konusu artışı açıklayabilecek temelde yaklaşık maliyet cetveli ve satın alma dokümanları (sözleşme, idari ve teknik şartname vs.) olmak üzere iki unsur bulunmaktadır. Bu iki unsurdan bir tanesi hiç düzenlenmemiş ve diğeri olan satın alma dokümanlarında ise 2019 yılı ile 2020 yılı arasında hiçbir fark bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, Kamu idaresi cevabında sözleşme bedelinde USD bazında gerçekleşen %30 artışın gerekçelerinin açıklanamadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, Veri Merkezi İşletilmesi hizmeti alımı işinin kapsamının, sözleşme bedelinin yabancı para cinsi üzerinden belirlenmesinin ve ihale öncesi maliyet tutarının yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İlgili Kanunda Sağlanan Kamu İhale Kanunu İstisnasının Gerektirdiği İkincil Düzenlemelerin Yapılmaması ve Söz Konusu İstisnanın Kapsamının Geniş Uygulanması

5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkındaki Kanunla Kamu İhale Mevzuatından istisna edilen ve bu Kanunla verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımlarına yönelik hazırlanan *Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri Usul ve Esaslarına* ilişkin;

- a) Hazırlanan Usul ve Esasların Kanunun öngördüğü usule uygun olarak düzenlenmediği,
- b) Kanunun öngördüğü usule uygun düzenlenmeyen ve fakat uygulanmaya devam edilen Usul ve Esasların, zaman içinde 5651 sayılı yasa da yapılan değişikliklere bağlı olarak güncellenmediği,
- c) Usul ve Esasların, 5651 Sayılı Kanundaki sınırlamaya bağlı kalmaksızın, Kuruma diğer kanunlar ile verilen görevlerin ifasına yönelik yapılan mal ve hizmet alımlarını da kapsayacak şekilde genişletilerek uygulandığı, tespit edilmiştir.

a) Hazırlanan Usul ve Esasların Kanunda öngörülen usule uygun olarak düzenlenmemesi;

23.05.2007 tarih ve 26530 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5651 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; Kuruma, Kanunla verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımlarının, ceza ve ihalelerden yasaklama işleri hariç, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tâbi olmaksızın Kurum bütçesinden karşılanacağı,

Geçici 1'inci maddesinde; Başkanlığın kuruluştaki hizmet binasının yapımının, ceza ve ihalelerden yasaklama işleri hariç, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tâbi olmaksızın Kurum bütçesinden karşılanacağı,

“Yönetmelikler” başlıklı 11'inci maddesinde ise; Bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin esas ve usûllerin, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği ve bu yönetmeliklerin, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört ay içinde çıkarılacağı,

düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere, 5651 sayılı Kanun gereği, bu Kanun ile verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Ayrıca, Kanun'un Geçici 1'inci maddesi ile “Başkanlığın” kuruluştaki hizmet binasının yapımı da Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri dışında tutulmuştur.

Kanunun “Yönetmelikler” başlıklı 11'inci maddesinin ilk halinde, bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlıklarının görüşleri alınarak Başbakanlık tarafından Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört ay içinde çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmiştir. Daha sonra ilgili madde de 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 181'inci maddesiyle değişikliğe gidilmiş ve bu fıkrada yer alan “*Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanlıklarının görüşleri alınarak Başbakanlık*” ibaresi “*Cumhurbaşkanı*” şeklinde değiştirilmiştir.

Ancak, geçen bu süre boyunca, 5651 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi gereğince; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tâbi olmayan ve bu Kanun ile verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımlarının uygulanmasına ilişkin 700 Sayılı KHK öncesinde Başbakanlık tarafından ve 700 Sayılı KHK sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından Usul ve Esasları belirleyen bir yönetmelik çıkarılmamıştır.

Bununla birlikte, 5651 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile Kuruma verilen görevlere ilişkin yapılacak her türlü mal veya hizmet alımlarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla “Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşi Usul ve Esasları” Kurul Kararıyla (16.06.2007 tarih ve 2007/İK-73/340 no.lu Telekomünikasyon Kurul Kararı) Resmi Gazete'de yayımlanmadan yürürlüğe konulmuştur.

Bu haliyle, Kurumun hâlihazırda alımlarını yaparken kullanmış olduğu Usul ve Esasların düzenleme ve yayım şekli itibarıyla Kanun'un öngördüğü usule uygun olmadığı düşünülmektedir.

Konuya ilişkin Kamu idaresi cevabında, bulgu ile ilgili tenkitlerin dikkate alındığı ve mevzuat hazırlama çalışmalarına devam edildiği ifade edilmiştir.

Yapılan açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; 5651 sayılı Kanun gereğince, Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tâbi olmayan ve 5651 Sayılı Kanun ile verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımlarının uygulanmasına ilişkin düzenlemenin ivedilikle yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, anılan Yönetmeliğin hazırlanma aşamasında konuya ilişkin 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da dikkate alınması gerekliliği bulunmaktadır. Zira, 6085 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştay'ın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulacağı hüküm altına alınmıştır. Adı yönetmelik olmamakla birlikte mali hükümleri ihtiva eden "Karar" veya "Esaslar" adıyla yapılan düzenleyici işlemlerde de Sayıştay'ın istişari mütalaasının alınması gerekmektedir.

b) Kanunun öngördüğü usule uygun düzenlenmemesine rağmen uygulanmaya devam edilen Usul ve Esasların zaman içinde 5651 sayılı Kanunda yapılan değişikliklere bağlı olarak güncelliğini kısmen kaybetmesi;

İlk yayımlandığı tarih ile son değişikliğin yapıldığı tarih arasında 5651 sayılı Kanun'da bazı değişikliklere gidilmiştir. Özellikle, 15.08.2016 tarihli ve 671 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı kapatılmış, tüm yetkileri Bilgi Teknolojileri ve İletişim Başkanlığına devredilmiş, diğer mevzuatta Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına yapılan atıflar Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na, Telekomünikasyon İletişim Başkanı'na yapılan atıflar Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanı'na yapılmış sayılmıştır.

Ayrıca, 5651 sayılı Kanun'da yeni Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine uyum düzenlemeleri de gerçekleştirilmiştir. Geçen süre içerisinde Başkanlık hizmet binasının yapımı da tamamlanmıştır.

Bu anlamda usulüne uygun olmayan şekilde yürürlüğe konulup, uygulanan *Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşi Usul ve Esaslarının* içerik açısından da geçerliliğini kısmen yitirmiş olduğu düşünülmektedir.

Konuya ilişkin Kamu idaresi cevabında, bulgu ile ilgili tenkitlerin dikkate alındığı ve mevzuat hazırlama çalışmalarına devam edildiği ifade edilmiştir.

Bu nedenle, usulüne uygun olarak yapılması gereken düzenlemenin, zaman içerisinde 5651 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikleri de kapsayacak içerikte hazırlanması gerekmektedir.

Yukarıda (a) ve (b) bentlerinde ifade edilen iki tespite 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer verilmiş, ancak gerekli ilerlemenin sağlanamadığı görülmüştür.

c) Usul ve Esasların, 5651 Sayılı Kanun'daki sınırlamaya bağlı kalmaksızın, Kuruma diğer kanunlar ile verilen görevlerin ifasına yönelik yapılan mal ve hizmet alımlarını da kapsayacak şekilde genişletilerek uygulanması;

Kurumun dönem içerisinde söz konusu istisnayı 5651 Sayılı Kanun'da belirtilen sınırların dışında da kullandığı görülmüştür.

5651 sayılı Kanun'un "İdari yapı ve görevler" başlıklı 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında;

"Kurumun bu Kanun kapsamındaki görev ve yetkileri şunlardır;

a) Bakanlık, kolluk kuvvetleri, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile içerik, yer ve erişim sağlayıcılar ve ilgili sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon oluşturarak internet ortamında yapılan ve bu Kanun kapsamına giren suçları oluşturan içeriğe sahip faaliyet ve yayınları önlemeye, internetin güvenli kullanımını sağlamaya, bilişim şuurunu geliştirmeye yönelik çalışmalar yapmak, bu amaçla, gerektiğinde, her türlü giderleri yönetmelikle belirlenecek esas ve usûller dahilinde Kurumca karşılanacak çalışma kurulları oluşturmak

b) İnternet ortamında yapılan yayınların içeriklerini izleyerek, bu Kanun kapsamına giren suçların işlendiğinin tespiti halinde, bu yayınlara erişimin engellenmesine yönelik olarak bu Kanunda öngörülen gerekli tedbirleri almak.

c) İnternet ortamında yapılan yayınların içeriklerinin izlenmesinin hangi seviye, zaman ve şekilde yapılacağını belirlemek.

ç) Kurum tarafından işletmecilerin yetkilendirilmeleri ile mülkî idare amirlerince ticarî amaçlı toplu kullanım sağlayıcılara verilecek izin belgelerinde filtreleme ve bloke etmede kullanılacak sistemlere ve yapılacak düzenlemelere yönelik esas ve usûlleri belirlemek.

d) İnternet ortamındaki yayınların izlenmesi suretiyle bu Kanunun 8 inci maddesi ile 8/A maddesinde sayılan suçların işlenmesini önlemek için izleme ve bilgi ihbar merkezi dahil, gerekli her türlü teknik altyapıyı kurmak veya kurdurmak, bu altyapıyı işletmek veya işletilmesini sağlamak.

e) İnternet ortamında herkese açık çeşitli servislerde yapılacak filtreleme, perdeleme ve izleme esaslarına göre donanım üretilmesi veya yazılım yapılmasına ilişkin asgari kriterleri belirlemek.

f) Bilişim ve internet alanındaki uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

g) Bu Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında sayılan suçların, internet ortamında işlenmesini konu alan her türlü temsili görüntü, yazı veya sesleri içeren ürünlerin tanıtımı, ülkeye sokulması, bulundurulması, kiraya verilmesi veya satışının önlenmesini teminen yetkili ve görevli kolluk kuvvetleri ile soruşturma mercilerine, teknik imkânları dahilinde gereken her türlü yardımda bulunmak ve koordinasyonu sağlamak.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır. Kanun anılan düzenleme ile Kurumun bu Kanun kapsamındaki görevlerini saymak suretiyle belirlemiş ve sınırlandırmıştır.

Kanun'un sistematüğinden de anlaşılacağı üzere, Kanun'un 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrası ile bu Kanun kapsamında Kuruma verilen görevlere ilişkin olarak yapılacak her türlü mal veya hizmet alımı için istisna tanımlanmış ve daha sonra takip eden 10'uncu maddenin dördüncü fıkrası ile Kurumun bu Kanun kapsamındaki görev ve yetkileri bentler halinde sayılmıştır. Dolayısıyla, Kurumun 5651 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında sayılan görevlerinin dışında söz konusu istisnayı kullanmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Uygulamada ise; Kurumun söz konusu istisnayı, rutin idari faaliyetleri de dahil diğer kanunlar ile verilmiş görevlerin yerine getirilmesinde de kullandığı görülmüştür. Hatta, Kanunla sağlanan istisnanın mal ve hizmet alımı ile sınırlı olmasına rağmen, bu kapsamda bakım, onarım ve yapım işlerinde de söz konusu istisna hükmünün kullanıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında yer alan başta siber güvenlik konusu ile ilgili faaliyetlerin ve diğer kanunlar ile Kuruma verilmiş farklı görevlerin de 5651 sayılı Kanun'un getirdiği istisna ile yapılabileceğine dair açıklamalar yerinde bulunmamıştır.

Öncelikle, 5651 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile özel ve sınırlı bir alan oluşturulmuştur. Dolayısıyla, bu özel ve sınırlı alanın genel ve sürekli işler ile geniş yorumlanmasının kanun koyucunun maksadı ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, Kamu idaresi cevabında yer alan, Kamu idaresinin siber güvenlikle ilgili faaliyetlerinin 5651 Sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin altıncı fıkrasında yer alan görev kapsamında gerçekleştirilmiş olması konusu ise;

Kurumun siber güvenlik konusundaki faaliyetlerinin yasal dayanağı 5651 sayılı Kanun değildir. Esasen Kurumun doğrudan siber güvenlik ile ilgili bir görevi de bulunmamaktadır. Ülkemizde siber güvenlik ile ilgili çalışmaların yasal dayanağı 5809 sayılı Haberleşme Kanunu'dur, şöyle ki;

5809 sayılı Kanun'un "Bakanlığın görev ve yetkileri" başlıklı 5'inci maddesine 6518 sayılı Kanun'un 102'inci maddesi ile eklenen (h) fıkrası şöyledir;

"Ulusal siber güvenliğin sağlanması amacıyla politika, strateji ve hedefleri belirlemek, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilere yönelik siber güvenliğin sağlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, eylem planlarını hazırlamak, ilgili faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, kritik altyapılar ile ait oldukları kurumları ve konumları belirlemek, gerekli müdahale merkezlerini kurmak, kurdurmak ve denetlemek, her türlü siber müdahale aracının ve millî çözümlerin üretilmesi ve geliştirilmesi amacı ile çalışmalar yapmak, yaptırmak ve bunları teşvik etmek ve siber güvenlik konusunda bilinçlendirme, eğitim ve farkındalığı artırma çalışmaları yürütmek, siber güvenlik alanında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken usul ve esasları hazırlamak."

Yukarıdaki madde metninden de açıkça anlaşıldığı üzere, siber güvenlik ile ilgili tüm yetki Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na aittir ve bu yetki 5809 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, yine 5809 sayılı Kanun'un "Kurumun görev ve yetkileri" başlıklı 6'ncı maddesine 6518 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi ile eklenen (v) fıkrasında;

“Siber güvenlik ve internet alan adları konularında Cumhurbaşkanı, Bakanlık ve/veya Siber Güvenlik Kurulu tarafından verilen görevleri Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı veya diğer birimleri marifetiyle yerine getirmek”

düzenlemesi yer almaktadır.

6518 sayılı Kanun’un 102 ve 103’üncü maddeleri ile 5809 sayılı Kanun’da yaptığı değişiklikler beraber değerlendirildiğinde;

Siber güvenlikle ilgili yetkili makamın Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olduğu, Kurumun ancak Bakanlığın görevlendirmesi ile bu alanda faaliyet gösterebileceği, devam eden çalışmaların bu görevlendirme ile yapıldığı ve bu görevlendirmenin yasal dayanağının 5809 sayılı Kanun olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Kurumun siber güvenlikle ilgili faaliyetlerinde, 5651 sayılı Kanun’la getirilen istisna kapsamına girmediği ve anılan istisnanın siber güvenlikle ilgili mal ve hizmet alımlarında kullanılamayacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Kurumun 5651 sayılı Kanunun Kamu İhale mevzuatına ilişkin sağlanan istisnayı, usulüne uygun hazırlayıp yayımladığı ikincil düzenlemelerle ve yine 5651 sayılı Kanun’da verilen (10 uncu maddenin dördüncü fıkrasında sayılan) görevlerin ifasına yönelik yapacağı mal ve hizmet alımları ile sınırlı olmak üzere kullanması gerekmektedir; diğer kanunlarla verilen görevlerin ifası ve idari ihtiyaçlar için yapılacak alımların ise söz konusu istisna kapsamında yapılması mümkün görülmemektedir.

BULGU 5: 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

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 anılan sözleşmede ve ilgili mevzuatta öngörülen denetimlerin yapılmadığı ve imtiyaz sözleşmelerinde öngörülen takip süreçlerinin işletilmediği 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 kapsaması 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 gerektiği anlaşılmaktadır.

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 İhale dokümanlarında ve imtiyaz sözleşmelerinde yer verilmemiş olması nedeniyle bu konudaki düzenleme de Kurum tarafından 25.04.2012 tarihli Kurul Kararı'yla 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 (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 Kararı'nın 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.

Kurum tarafından alınan bahse konu 21.07.2014 tarihli Kurul Karar'ında 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 Karar'ın 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 işletilmemiş ve sözleşme kapsamındaki diğer yerleşim yerleri hakkında yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediğine yönelik 2012 yılında büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan yerleşim yerleri hakkında yürütülen ancak Kanun değişikliği nedeniyle Kurul tarafından Karara bağlanmayan kapsama yükümlülüğü denetimi dışında herhangi bir denetim faaliyeti yürütülmemiştir.

Halbuki; gerek 3N imtiyaz sözleşmelerinin "Denetim" başlıklı 41'inci maddesi ve gerek 5809 sayılı Kanunu'nun yine aynı başlıklı 59'uncu maddesinde, Kurum tarafından 3N işletmecilerine imtiyaz sözleşmeleri ile getirilmiş kapsama yükümlülüklerinin adı geçen işletmecilerce yerine getirilip getirilmediğinin tespitine yönelik Kurum tarafından denetim yürütülebileceği açıkça belirtilmiştir.

Kuruma tanınan bu yetki ve görev kapsamında; 28 büyükşehir belediyesi (İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri'nin sınırlarında 6360 sayılı Kanun ile herhangi bir değişiklik yapılmamıştır) dışında, sözleşmede belirtilen diğer yerleşim yerleri sınırları içerisinde kalan nüfus için sözleşmede ve ilgili Kurum düzenlemelerinde yer verilen denetim faaliyetlerinin icra edilmesinin önünde herhangi bir hukuki engel bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda yer verilen Kurul Karar'ının ilk maddesinde yapılan nüfus kapsama oranına ilişkin düzenlemenin büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan yerleşim yerlerine özgü olmadığı ve sözleşme kapsamında yükümlülük getirilen tüm yerleşim yerlerine ilişkin alınmış olduğu ve iptal davasının Kararın tümüne yönelik açılmış olması nedenleriyle yukarıda izah edilen hukuki sürecin tüm yerleşim yerleri hakkında Kurum tarafından yapılacak denetim faaliyetleri için bekletici sebep olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu Karar'ın ilk maddesinde de açıkça belirtildiği üzere, kapsama yükümlülüğünün bulunduğu yerleşim alanlarında yükümlülüğün bulunduğu yerleşim alanının sınırları içerisinde kalan nüfusun tamamının kapsanması gerektiği hususu, sözleşmelerde yer alan “*yerleşim alanları içinde kalan nüfus*” hükmünden kaynaklanmaktadır ve bu ifadeden başkaca bir hüküm çıkarmak hukuken mümkün görünmemektedir.

Bu tespit, ihtilafa konu karar alınmadan önce Hukuk Müşavirliği tarafından verilen 30.09.2013 tarihli görüş yazısında da aynen bu şekilde yer almakta ve sözleşmenin yukarıda yer verilen ilgili maddesinin başka türlü yorumlanmasının hukuken mümkün olmadığı detaylı bir biçimde ifade edilmektedir.

Dolayısıyla, kapsama yükümlülüğünün takibi için Kurum tarafından bu hususta ayrıca bir düzenleyici karar alınmasına gerek bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, hukuken ihtilafın yukarıda belirtilen şekilde sadece dava konusu Kurul Karar'ının ikinci maddesinde alınan kararlara yönelik olduğu görevli üst yargı mercilerince verilen kararlardan ve bunların gerekçelerinin incelenmesinden de açık bir biçimde anlaşılmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararından onama kararına kadar söz konusu dava süresince verilmiş tüm yargı kararlarının işletmecilerin kapsama yükümlülüklerinin yeni büyükşehir belediyesi sınırlarına nasıl uyarlanması gerektiğine yönelik hüküm ve değerlendirmeler içermektedir ve söz konusu yargı kararlarının hiçbirinde kapsama yükümlülüğünün başladığı yerleşim yerlerinde nüfus kapsama oranının ne olması gerektiğine dair herhangi bir görüş, kanaat veya değerlendirmeye rastlanmamaktadır.

Diğer taraftan, söz konusu süreç boyunca işletmeciler tarafından yükümlülüğün başlamış olduğu yerleşim yerleri itibarıyla, 16.02.2015 tarih ve 29269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, yayımı tarihinde yürürlüğe girmiş “3N Mobil Haberleşme Hizmetlerinde Hizmet Kalitesi Ölçütlerinin Elde Edilmesine İlişkin Tebliğ”in “Ölçüm ve saha test sonuçlarının

bildirimi” başlıklı 12’nci maddesi çerçevesinde, üçer aylık dönem sonuçlarını içerecek şekilde her yılın Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarının sonuna kadar gerekli bildirimler Kuruma düzenli olarak yapılmıştır.

Söz konusu bildirim sonuçlarına bakıldığında, yükümlülük kapsamına giren yerleşim yerlerinin bir kısmında sözleşmede belirtilen yükümlülüğün işletmeciler tarafından yerine getirilmemiş olduğu görülmektedir. Nihayetinde, herhangi bir denetim faaliyeti yürütülme bile yükümlülük kapsamındaki bir kısım yerleşim yerinde ihlallerin varlığı, işletmecilerin kendileri tarafından Kuruma sunulan bildirimlerden de anlaşılmaktadır.

Bunun dışında, Kamu idaresi cevabında Kurum tarafından Nisan 2016 ve Ekim 2019 yıllarında yürütüldüğü ifade edilen denetimlerin içeriği incelendiğinde söz konusu denetim faaliyetlerinin kapsama yükümlülüğüne ilişkin değil hizmet kalitesi kriterlerinin yerine getirilip getirilmediğine yönelik denetim faaliyetleri olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla; kapsama yükümlülüklerinin sözleşmede yer verilen tüm yerleşim yerleri itibarıyla işletmeciler tarafından ne derece yerine getirilip getirilmediği gerek işletmeciler tarafından bu süreçte yapılmış bildirimler, gerekse de Kamu idaresi cevabında ifade edildiği üzere 2020 yılı içerisinde başlatılmış olan ve 2021 yılı içerisinde nihayete erdirileceği planlanmış bulunan denetim faaliyetleri kapsamında tespit edilerek, sözleşmede ve ilgili diğer Kurum düzenlemelerinde öngörülen takip süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İmtiyaz Sözleşmeleri ile Hak ve Yükümlülük Belgelerinde Yer Alan Sigorta Zorunluluğuna İlişkin İşletmecilerce Sunulan Sigorta Poliçelerinde Belirli Bir Standardın Olmaması

Kurum tarafından sayısı sınırlandırılarak ulusal çapta, kamuya açık mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilen işletmecilerin imzalamış oldukları imtiyaz sözleşmeleri ile adlarına düzenlenen Yetki Belgeleri eki Hak ve Yükümlülükler Belgeleri hükümleri kapsamında kurup işlettikleri elektronik haberleşme altyapısı, şebekesi, tesis ve hizmetler için yetkilendirme süresi boyunca yaptırmak durumunda oldukları sigorta poliçelerinin incelenmesi sonucunda, üç işletmecinin Kuruma sundukları poliçelerin alınan teminatlar ve muafiyetler başta olmak üzere birbirlerinden farklı nitelikte oldukları tespit edilmiştir.

Ulusal çapta mobil elektronik haberleşme hizmeti sunumuna yönelik imzalanan İmtiyaz Sözleşmelerinin “Sigorta” başlıklı 37’nci maddesi ile 5809 sayılı Elektronik Haberleşme

Kanunu kapsamında söz konusu hizmetin sunumuna yönelik yetkilendirilmiş işletmeciler adına düzenlenen “Yetki Belgeleri” ekinde yer alan “Hak ve Yükümlülükler Belgeleri”nin aynı başlıklı 29'uncu maddesi; mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilen işletmecilere kurup işlettikleri elektronik haberleşme altyapısı, şebekesi, tesis ve hizmetler için yetkilendirme süresi boyunca “All risk” sigortası yaptırımlarını zorunlu kılmaktadır.

Yukarıda belirtilen sözleşme metinlerinde yer verilen “All-risk” kavramı, sigorta poliçesinin teminat kapsamını ifade etmek üzere kullanılan bir terimdir. All-risk poliçelerde, poliçede yazılı istisnalar dışında zarar ve ziyana sebebiyet veren her türlü riske karşı sigortalıyı güvence altına alan bir teminat sağlanmaktadır. Diğer sigorta türlerinden farklı olarak, all risk sigortasında kapsam dâhilinde olan teminatlar poliçede ayrı ayrı belirtilmek yerine, sadece kapsam dışında kalan haller belirtilmekte ve bunların dışında kalan her türlü risk teminat kapsamında yer almaktadır.

All-risk niteliğinde olmayıp da teminat altına alınan risklerin ayrı ayrı listelenerek sigorta yaptırana koruma sağlandığı poliçelerde ise, riskin gerçekleşip hasarın meydana gelmesi durumunda sigortalıya tazminat ödenebilmesi için hasara sebebiyet veren hadisenin poliçede yazılı teminatlardan birinin kapsamına girmesi şarttır. All-risk teminatı alınmış poliçelerde ise, hasara sebebiyet veren hadisenin poliçede yazılı istisnalardan olmaması tazminat ödemesine hak kazanmak için yeterli olmaktadır.

Ancak yapılan araştırmada, hâlihazırda ülkemizde yürürlükte bulunan sigortacılık mevzuatı çerçevesinde, all-risk teminatına ilişkin inşaat ve montaj sigortaları haricinde herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı anlaşılmıştır.

İşletmeciler tarafından Kuruma sunulan sigorta poliçelerinden denetim dönemimizi kapsayan sürelerle ilişkin teminat sağlayan poliçeler incelendiğinde ise, söz konusu poliçelerin; endüstriyel paket, işyeri paket yangın ticari ile endüstriyel tüm riskler ve makine kırılması sigortası adı altında düzenlenmiş poliçeler oldukları görülmektedir.

İşletmeciler tarafından Kuruma sunulan bahse konu poliçeler yukarıda yer verilen bilgiler ışığında incelendiğinde, poliçeler kapsamında teminat altına alınan sigorta bedelleri arasındaki aşırı farklılık dikkat çekmektedir.

Bunun yanında, poliçelerden yalnızca birinde sigorta bedelinin; 2N, 3N ve 4,5N yetkilendirme türleri itibariyle ayrıma tabi tutulmuş bir biçimde poliçede açıkça gösterildiği görülmektedir. Diğer poliçelerde böyle bir bilgiye de yer verilmemiştir.

Ayrıca, poliçeler kapsamında yer verilen istisnaların da birbirlerinden farklı hususlarda ve değişen tutarlarda olduğu görülmüştür.

Örneęin işletmecilerden sadece birisinin poliçesinde siber saldırı istisnası ve bilgi teknolojisi rizikoları açıklama klozuna yer verilirken, diğer poliçelerde bu anlamda bir istisna veya muafiyet tanınmamıştır.

Bunların dışında, her üç sigorta poliçesinin de olay başına ve yıllık toplamda sundukları üst limit tutarlarının da birbirlerinden farklı olduğu görülmüştür.

Son olarak, sadece işletmecilerden biri tarafından poliçe dönemi içerisinde yapılmış ilave yatırımların da sigorta kapsamına alınmasını sağlamaya yönelik ilgili poliçe zeyilnamesinin Kuruma sunulduğu, diğer işletmeciler tarafından bu anlamda ana poliçeye ek herhangi bir zeyilname sunulmadığı görülmüştür.

Belirtilen nedenlerle, işletmeciler tarafından kurulan altyapı, şebeke, tesis ve sunulan hizmetler için işletmecilerden talep edilecek sigorta poliçelerinde, belirli bir çerçevede asgari müşterek standartların ortaya konulması amacıyla Kurum tarafından yapılacak bir tasarrufa ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu poliçelerin içeriği ve özelliklerine yönelik zorunlu standart bir poliçe belirlemenin olası eksik düzenleme riski nedeniyle kamu menfaati açısından öngörülemeyen olumsuz sonuçlara yol açabileceği belirtilmiş olsa da işletmeciler tarafından Kuruma sunulan poliçelerin kapsamının sigorta konusu faaliyetin ve varlıkların özelliklerine uygun olarak genişletilebilmesine imkân verecek bir çalışma yapılabilmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, İmtiyaz Sözleşmeleri ile Yetki Belgeleri eki Hak ve Yükümlülükler Belgelerinde yer alan "İşletmenin devri" hükümleri, işletmecilerin yetkilendirme konusu elektronik haberleşme hizmetini sunmak üzere kurdukları elektronik haberleşme altyapısı, şebekesi ve tesislerini yetkilendirmenin sona ermesi durumunda Kuruma veya Kurumun göstereceği kuruluşa bedelsiz ve çalışır vaziyette devrini öngördüğünden, sözleşme süresi boyunca işletmecilerin kullanımında bulunan söz konusu varlıkların her türlü riske karşı tam olarak teminat altına alınmasını sağlayan sigorta poliçeleri ile bahse konu devre tabi varlıkların mali olarak tam bir güvence altına alınmasının sağlanması kamu menfaatinin korunması açısından gereklidir.

BULGU 7: 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

Sayı 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 olumsuz etkileri olduğu değerlendirilmekle birlikte; esas itibarıyla, 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 bu kapsamda yapılacak yetkilendirmelere ilişkin hüküm ve şartları belirlemek ve bu konularda ikincil düzenleme yapmak 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) adı altında yetkilendirmeye yönelik usul ve esasların düzenlendiği bir Yönetmelik yayımlanmıştır.

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 sözleşmelerine bakıldığında, 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 yönünde ifadeler mevcuttur.

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 Kanunun “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 haklardan en önemlilerden biri olduğu değerlendirilen “altyapı kurma” iznine, Yönetmeliğin “İşletmecilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 19'uncu maddesinin birinci paragrafının (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 yer alan hüküm;

“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 anlaşılmaktadır ki; 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 korunmaya 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, bildirim veya sayısı sınırlandırılmamış kullanım hakkı verilmek suretiyle 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 geçerli olması 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.

Kamu idaresi cevabında, mevcut mevzuat hükümleri kapsamında imtiyaz sahibi işletmecilerin kendilerinin diğer elektronik haberleşme hizmeti türlerinde ilave yetkilendirme almalarının engellenmiş olduğu, imtiyaz sahibi işletmecilerin ortaklıkları için benzer bir yasağın bulunmaması nedeniyle söz konusu şirketlere ilgili mevzuatında belirtilen şartlar çerçevesinde ilave yetkilendirmelerin yapılmış olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca, imtiyaz sahibi işletmecilerin ortaklıklarının diğer elektronik haberleşme hizmet türlerinde yetkilendirme almış olmalarının söz konusu piyasada rekabeti engellediğine ilişkin somut bir tespitin bulunmadığına ve belki de bu sayede söz konusu piyasalarda rekabet ortamının daha da gelişmiş olabileceğine dikkat çekilmiştir.

Kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere, yürürlükte olan mevzuat hükümleri kapsamında imtiyaz sahibi işletmecilerin ortaklıklarına da söz konusu Yönetmelik hükmü ile getirilen ilave yetkilendirme kısıtının uygulanmasını gerektirir başkaca bir mevzuat düzenlemesi olmadığı açık olmakla birlikte, söz konusu düzenleme ile güdülen amacın tam olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, bahse konu yasağın imtiyaz sahibi işletmecilerin

sermayelerinin tamamına doğrudan veya dolaylı olarak sahip oldukları iştiraklerini de içerecek şekilde genişletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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 belirsizliklere sebebiyet verilmiştir.

Sonuç itibarıyla, anılan Yönetmelik kapsamında mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilere getirilen yetkilendirme kısıtının bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayelerinin tamamına sahip oldukları şirketlere de getirilmesi ve şu anki mevcut durumun gelecekte sebebiyet verebileceği hukuki ihtilafların önüne geçilebilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Kurum Masraflarına Katkı Payı ve İdari Ücret Gelirlerinin Tek Bir Gelir Kalemi Olarak Tahsil ve Takip Edilmesi

Kurum tarafından sayısı sınırlandırılarak ulusal çapta kamuya açık mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilen işletmecilerden yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre ayrı ayrı tahsil edilmesi gereken kurum masraflarına katkı payı ve idari ücret gelirlerinin tek bir kaleme tahsil ve takip edildiği görülmüştür.

Karasal mobil istasyonlar ile uydu ve karasal istasyonlar arasında veya karasal mobil istasyonların kendi aralarında gerçekleştirdikleri elektronik haberleşme hizmetlerine mobil elektronik haberleşme hizmeti denilmektedir. Hâlihazırda, yukarıdaki paragrafta belirtilen nitelikte mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere verilmiş üç farklı yetkilendirme bulunmaktadır.

Bunlar;

- 2N (GSM 900 ve GSM 1800 sistemleri de dahil olmak üzere ikinci nesil mobil elektronik haberleşme sistemi)),
- 3N (IMT-2000/UMTS standartlarında veya bu standartlar temel alınarak geliştirilen standartlarda kurulan üçüncü nesil mobil elektronik haberleşme sistemi),

- 4,5N (ITU tavsiye kararları ile belirlenen, IMT-2000 ve IMT-Advanced standartlarını kapsayan mobil elektronik haberleşme standartları ailesi)

Yetkilendirmeleridir.

Bunlardan 2N ve 3N standartlarında mobil haberleşme altyapılarının kurulması ve işletilmesi ile hizmetlerinin sunulmasına ilişkin yetkilendirmeler 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu çerçevesinde işletmeciler ile İmtiyaz Sözleşmeleri imzalanmak suretiyle verilmiş iken; 4,5N standardında mobil haberleşme hizmeti sunulmasına yönelik yetkilendirme işlemi ise 05.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında ilgili işletmeciler adına Sayısı Sınırlandırılmış Kullanım Hakkı Yetki Belgesi ve eki IMT Altyapılarının Kurulması ve İşletilmesi ile Hizmetlerinin Sunulmasına İlişkin Hak ve Yükümlülükler Belgeleri düzenlenmek suretiyle verilmiştir.

406 sayılı Kanun'un Ek 37'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükmü; “c) İmtiyaz sözleşmeleri kapsamında yetkilendirilen işletmeciler, yıllık net satışlarının on binde 35'ini Kurum masraflarına katkı payı olarak öderler” şeklindedir.

5809 sayılı Kanun'un “Yetkilendirmede geçiş süreci” başlıklı Geçici 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce Kurumla imzalanmış olan görev ve imtiyaz sözleşmeleri; süre bitimi, fesih, iptal veya başkaca herhangi bir nedenle sona ermelerine kadar mevcut hükümleri uyarınca geçerliliklerini devam ettirirler”

denilmektedir.

2N ve 3N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunulmasına ilişkin ilgili imtiyaz sahibi işletmecilerle imzalanan İmtiyaz Sözleşmelerinin, “Kurum masraflarına katkı payı” başlıklı 9'uncu maddesinde, söz konusu payların, ilgili yetkilendirme yılını takip eden yılın Nisan ayının son iş gününe kadar Kuruma ödeneceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, 5809 sayılı Kanun'un “Yetkilendirme ücreti” başlıklı 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan;

“Kurum; pazar analizi, düzenlemelerin hazırlanması ve uygulanması, işletmecilerin denetlenmesi, teknik izleme ve denetleme hizmetleri, piyasanın kontrolü, uluslararası işbirliği, uyumlaştırma ve standardizasyon çalışmaları ve diğer faaliyetleri ile her türlü idari

giderlerinden kaynaklanan masraflara katkı amacıyla işletmecinin bir önceki yıl net satışlarının binde beşini geçmemek üzere, uluslararası yükümlülükler de dikkate alınarak işletmecilerden idarî ücret alır”

Hükmüyle de, Kurum tarafından 4,5N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerden "İdari ücret" alınacağı belirtilmiştir.

İdari ücretin oranı, Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'nin "İdari ücret" başlıklı 16'ncı maddesinde, söz konusu işletmecilerin bir önceki yıl gelir tablolarında yer alan net satışlarının on binde 35'i olarak belirlenmiştir.

Bununla birlikte, 5809 sayılı Kanun kapsamında 4,5N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilere düzenlenen Yetki Belgesi eki Hak ve Yükümlülükler Belgesi'nin "İdari ücret" başlıklı 14'üncü maddesi de,

“İşletmeci, Kurum tarafından ilgili mevzuata göre belirlenen oranda ve usule göre idari ücreti Kuruma öder”

düzenlemesi yer almaktadır.

Dolayısıyla, 2N ve 3N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunulmasına ilişkin imtiyaz sözleşmesi imzalanmış üç işletmeciye, aynı zamanda 5809 sayılı Kanun kapsamında 4,5N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunma yetkisi verilmiş olduğundan, bu işletmeciler hem kurum masraflarına katkı payı hem de idari ücret ödeme yükümlüsü olmaktadır.

Ancak, Kurum gelir kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, bahse konu kurum masraflarına katkı payı ve idari ücret gelirlerinin; işletmecilerin ilgili dönem net satış tutarlarının tamamı üzerinden değil de yetkilendirildikleri hizmet kalemleri bazında ayrıştırılmış gelir tutarları üzerinden hesap edilerek tahsil edildiği görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, söz konusu iki farklı gelir kalemi tek bir gelir kalemiymiş gibi tahsil edilmektedir.

Kurum tarafından bu uygulamanın gerekçesi olarak da Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'nin "İdari ücret" başlıklı 16'ncı maddesinin on birinci fıkrasını gerekçe göstermektedir. Söz konusu Yönetmelik maddesinde;

“Kurumla görev veya imtiyaz sözleşmesi imzalayarak Kurum masraflarına katkı payı ödeme yükümlüsü olan işletmeci ayrıca idari ücret ödemez”

denilmektedir.

Ancak, anılan Yönetmelik düzenlemesinin hem yukarıda yer verilen Kanun maddelerine hem de ilgili İmtiyaz Sözleşmesi hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Normlar hiyerarşisi kapsamında değerlendirildiğinde, üst hukuk normlarına uygun ve dolayısıyla uygulanabilir bir düzenleme olmadığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, adı geçen Yönetmeliğin anılan maddesi, Yönetmeliğin aynı maddesinin bir önceki fıkra hükmü ile de uyuşmamaktadır. Yönetmeliğin adı geçen maddesinin bahse konu onuncu fıkrası ise;

“Aksi ilgili ihale şartnamesinde belirtilmedikçe, sayısı sınırlandırılmış kullanım hakkı ile yetkilendirilen işletmeciler, idari ücret bakımından bu maddedeki yükümlülüklerle tabidir.”

şeklinde düzenlenmiştir.

İMT Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme İhale Şartnamesi hükümlerine bakıldığında ise, bu türden bir istisnanın yer olmadığı görülmektedir. Ayrıca, yukarıda da ifade edildiği üzere, 4,5N yetki belgesi eki Hak ve Yükümlülükler Belgelerinin yukarıda yer verilen “İdari ücret” başlıklı 14'üncü maddesi hükmü, açık bir biçimde, bu kapsamda yetkilendirilen işletmecilerin idari ücret ödeme yükümlüsü olduğunu kayıt altına almaktadır.

Dolayısıyla, 406 sayılı Kanun kapsamında 2N ve 3N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunmak üzere kendileri ile imtiyaz sözleşmesi imzalanmış işletmeciler ile 5809 sayılı Kanun kapsamında 4,5N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin aynı işletmeciler olmasının, kurum masraflarına katkı payı ve idari ücret gelirlerinin bahse konu işletmecilerden ayrı ayrı değil de tek bir kalemde tahsil edilmesine gerekçe oluşturamayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta;

- Kurum masraflarına katkı payı ve idari ücretin aynı amacı matuf yükümlülükler olduğu,

- 5809 sayılı Kanun ile elektronik haberleşme sektöründe benimsenen yetkilendirme rejimindeki değişiklik sonrası İdari ücretin Kurum masraflarına katkı payı yerine mevzuatımıza dâhil olduğu,

- 7061 sayılı Kanun ile 406 sayılı Kanun'da 2017 yılında yapılan değişiklik sonrasında her iki mali yükümlülüğün matrah ve oranının eşitlendiği,

- İşletmecilerin toplam gelirleri üzerinden on binde 35 oranında pay almakla söz konusu gelirlerinin yetkilendirilmiş oldukları hizmet türleri itibarıyla ayrıştırılması sonrası ayrı ayrı hesaplanacak gelirleri üzerinden aynı oranda pay almanın sonuç itibarıyla yapılan tahsilat tutarını değiştirmeyeceği,

- 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun İdari ücreti düzenleyen aynı başlıklı 11'inci maddesinde İdari ücretin alınmasına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi yetkisinin Kuruma verildiği ve söz konusu yetkiye istinaden Kurum tarafından çıkarılan Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'nin İdari ücret başlıklı 16'ncı maddesinde KMKP ödeme yükümlüsü olan işletmecilerden ayrıca idari ücret alınmayacağına ilişkin düzenleme bulunduğu,

- İşletmecilerden aynı amacı matuf söz konusu iki mali yükümlülüğün de ayrı ayrı tahsil edilmesinin mükerrer ücretlendirmeye sebebiyet vereceğinden hakkaniyete uygun olmayacağı,

Gerekçeleriyle bulgumuza iştirak edilmediği ancak Başkanlığımız tarafından yapılacak nihai değerlendirmede bulguda belirtilen kanuni değişiklik önerisinin gerekli olduğunun belirtilmesi halinde söz konusu yasal değişiklik çalışmalarının ilgili Kurumlara teklif edilebileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yukarıda yer verilen değerlendirmelerden Kuruma Kanun ile İdari ücret hakkında düzenleme yapma yetkisi verilmiş olması ve yukarıda adı geçen Yönetmelik kapsamında yapılan düzenleme ile kurum masraflarına katkı payı ödeme yükümlüsü olan işletmecilerden ayrıca İdari ücret alınmayacağına yönelik düzenlemenin bahse konu mükerrerliği çözüme kavuşturduğu ve bu konuda başkaca bir düzenleme yapılmasına gerek bulunmadığı yönündeki değerlendirmeler dışında yer verilen diğer karşıt görüşlerin hepsine iştirak etmemize karşın söz konusu gerekçeler konu hakkında yasal düzenleme yapılması ihtiyacını ortadan kaldırmamaktadır.

Şöyle ki; yukarıda detaylı bir biçimde izah ettiğimiz üzere, 5809 sayılı Kanun'un, Kuruma, idari ücretin uygulanmasına ilişkin hususlarda Yönetmelik düzenlemesi yapmak ile sınırlı olmak üzere yetki vermiş olması, bunun dışında adı geçen mali yükümlülük kapsamına giren işletmecilerin kapsamında bir daraltma veya genişletme yapacak şekilde Kanun ile mali mükellefiyet getirilmiş işletmecilerin kapsamında Kurum tarafından yapılan Yönetmelik

düzenlemesi ile değişikliğe gitme yetkisinin bulunmadığı düşünülmektedir. Bu anlamda, Kamu idaresi cevabında yer verilen bu görüşün, normlar hiyerarşisi bakımından değerlendirilmesi sonucunda yerinde ve geçerli bir gerekçe olmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri ile İmtiyaz Sözleşmeleri ve Yetki Belgeleri ile eki Hak ve Yükümlülükler Belgeleri yürürlükte olan ve hâlihazırda uygulama geçerliliği olan belgelerdir. Biri diğerini ilga etmiş değildir. Bilakis, 5809 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen geçici 2'nci maddesine istinaden söz konusu İmtiyaz Sözleşmeleri de yürürlükte ve fesih veya tasfiye vb. başkaca bir durum vuku bulmadığı müddetçe ilgili İmtiyaz Sözleşmesinde belirtilen sürenin sonuna kadar yürürlükte kalmaya devam edeceklerdir.

Sonuç itibarıyla, söz konusu gelir kalemlerinin matrahının, yetkilendirme verilmiş hizmet türleri itibarıyla ayrıma tabi tutularak, işletmecilerin 2N ve 3N hizmetlerinden elde ettikleri gelirler üzerinden kurum masraflarına katkı payı, 4,5N hizmetlerinden elde ettikleri gelirler üzerinden de idari ücret hesap edilip tahsil edilmesinin yukarıda yer verilen Kanun maddelerine ve ilgili İmtiyaz Sözleşmeleri ile IMT Yetki Belgeleri eki Hak ve Yükümlülükler Belgeleri hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu durum, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Gelirlerinin Tarh, Tebligat, Tahakkuk, Tahsilat Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri kapsamında değerlendirildiğinde de aynı sonuç karşımıza çıkmaktadır.

Adı geçen Yönetmeliğin Kurum gelirlerinin sayıldığı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi ile 5809 sayılı Kanun kapsamında yetkilendirilmiş işletmecilerden idari ücret alınacağı hüküm altına alınmış iken; aynı Yönetmeliğin "Kurum masraflarına katkı payı" başlıklı geçici 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, Kurumla görev veya imtiyaz sözleşmesi imzalamış olan işletmecilerden her yıl görev veya imtiyaz sözleşmesinde belirlenen ilgili matrah ve oran üzerinden Kurum masraflarına katkı payı tahsil edilmeye devam edileceği ayrıca belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve İmtiyaz Sözleşmeleri maddeleri ile Yetkilendirme Belgeleri eki Hak ve Yükümlülükler Belgelerinde yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; 2N, 3N ve 4,5N standartlarında mobil haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmecilerin hepsinden ayrı ayrı kurum masraflarına katkı payı ve idari ücret tahsil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla; hâlihazırdaki mevcut uygulama ile yürürlükteki mevzuat hükümleri bağdaşmadığından, yukarıda yer verilen Kanun maddeleri ile İmtiyaz Sözleşmeleri hükümlerinin uygulamayla uyumu sağlayacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, söz konusu uygulamanın mevcut haliyle devamı eksik gelir tahsilatına sebebiyet verecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarece, 27/05/2020 tarih 2636 numaralı Muhasebe İşlem Fişi düzeltme kaydı yapıldığı bildirilmiştir.
Kurum Bütçesinin Stratejik Plan İle Uyumluluğunu Sağlayan Performans Programı Olmaksızın Hazırlanması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	BTK 5018 sayılı Kanununun 9'uncu maddesine tabi olmadığından, performans programı hazırlama yükümlülüğü bulunmamakta ve bu kapsamda performans programı hazırlanmamaktadır. Kurumun 2019-2023 dönemine ilişkin Stratejik Planı hazırlanmıştır. Kurumun 2020 yılı bütçesi ise, 31.12.2019 tarih ve 30995 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.
E-Devlet ile İlgili Bilgi ve İletişim Teknolojileri Hizmetleri Kapsamında Olmayan Hizmetlerin 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile Sağlanan İstisna	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı denetiminde rastlanılmamıştır.

Kapsamında Temin Edilmesi			
Taşıt Ediniminde İlgili Mevzuat ile Getirilen Sınırlamalara Uyulmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı denetiminde rastlanılmamıştır.
İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun Gereği, Bu Kanunla Verilen Görevlere İlişkin Olarak Yapılacak Her Türlü Mal veya Hizmet Alımları Usul ve Esaslarının Usulüne Uygun Belirlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun gereği, bu kanunla verilen görevlere ilişkin her türlü mal veya hizmet alımları usul ve esaslarına ilişkin idarece çalışmalara başlanılmış olmakla birlikte, bu hususta mevcut tespitlerin giderilmediği görülmüş, 2020 yılında da bu konuya ilişkin olarak yapılan tespitler 2020 yılı denetim raporunun Diğer Bulgular kısmında bulgu konusu yapılmıştır.