



Sürekli Arz Eden Mal ve Hizmet Alımlarında Belediyeler İçin İhale Süresi Kısıtlamaları

Bu makalede “sürekli arz eden mal ve hizmet alımlarında belediyeler için ihale süresi kısıtlamaları olup olmadığı” konusunu irdedeleyeceğiz. Konuyu 5393 sayılı Belediye Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ekseninde ele alınmıştır.

Sürekli Arz Eden Mal ve Hizmet Alımlarında Belediyeler İçin İhale Süresi Kısıtlamaları

Salih ÜÇÜNCÜ

Başuzman

1. Giriş

Bu makalede “sürekli arz eden mal ve hizmet alımlarında belediyeler için ihale süresi kısıtlamaları olup olmadığı” konusunu irdedeleyeceğiz. Konuyu 5393 sayılı Belediye Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ekseninde ele alacağız.

2. İzahat

Her fırsatta ifade ettiğimiz gibi “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları belediye şirketleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, ihale mevzuatı işlemlerinde temel kanun olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabidirler.”

Öncelikle yukarıda bahsettiğimiz temel kanunlarda belediyeler ya da daha geniş tabirle kamu idareleri için “**ihale süre kısıtlamaları**” içeren hükümleri ortaya koyalım.

2.1. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "**Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri**" başlıklı 67 nci maddesinde "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir." Hükmü bulunmaktadır.

(Yerel seçim sürecinde belediyeler tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde kısıtlamalar olup olmadığını "Yerel Seçim Sürecinde Belediyelerde İhale Kısıtlamaları" başlıklı yazımızda ele almıştık.) (<https://mevzuattakip.com.tr/makale/yerel-secim-surecinde-belediyelerde-ihale-kisitlamalari>).

2.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "**İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar**" başlıklı 62 nci maddesinde;

b) Öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması esastır. Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir." Hükmü ile,

e) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (... il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler...) için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz." Hükmü bulunmaktadır.

2.3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "**Yüklenmeye girişilmesi**" başlıklı 26 nci maddesinde; "Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yıllarla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler

dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.” Hükümü ile,

Yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun **“Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler”** başlıklı 28 inci Maddesinde;

“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, bir malî yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilir.

...

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresi üç yıl olup, işin niteliğinden veya süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde bu süre gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilir.” Hükümleri bulunmaktadır.

2.4. **6552 sayılı** (İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun) Kanun’un 14 üncü maddesiyle ile yapılan değişiklikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun **“Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler”** başlıklı 28 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir: “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, **yüklenme süresi üç yıl olup**, işin niteliğinden veya süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde bu süre gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilir.”

2.5 Yasal çerçeveyi böylece ifade ettikten sonra asıl meseleyi net bir şekilde ortaya koyalım:

- Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan teminine ilişkin düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliğinin 20. maddesinde belirtilmiştir.
- 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (b) bendinde ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiştir.
- Yine Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin Temel İlkeler başlıklı 4’üncü maddesi 6 nolu bendinde “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. Ancak ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal alımları için bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.” Hükümü bulunmaktadır.
- Böylece ihale ile ilgili ilan süresi ve ihale sürecinin belirli bir zaman alacağı da dikkate alınarak ertesi yılda gerçekleştirilecek bu tür mal ve hizmet alımı ihalelerine mali yıl sona ermeden çıkılabilmesine imkân tanınmıştır.

- Ancak yılın sonunda ya da ertesi yılın başında yapılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin **(Pazarlık Usulü)** (b) bendindeki “idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar” kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü ve 62 nci maddenin (ı) bendinde yer alan esaslar da dikkate alınarak aynı Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ya da 22 nci maddesinin (d) bendinde belirtilen tutarlara kadar olanların bu maddelere göre temin edilebilmesi idarenin yetki ve sorumluluğundadır.
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri (belediyeler dahil) için 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin (e) bendi kapsamındaki süreklilik arz eden hizmet alımlarında yüklenme süresi azami 3 yıldır. (Hizmet alım ihalelerinde genel süre bir yıldır). Bu süre işin niteliğinden ve süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilir.
- İdareler (belediyeler), bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkamaz, yüklenmeye girişemez. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır.
- Süreklilik arz eden ve birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesine göre yalnızca işin miktarı artırılarak iş artışı (sözleşme bedelinde artış) yapılabilir. Bu nedenle, işin süresinin uzatılması suretiyle iş artışı yapılması mümkün değildir.
- **4734 sayılı Kanununun** 62 nci Maddesindeki “...İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler **personel çalıştırılmasına dayalı** hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.” hükmü doğrultusunda **belediyeler zaten personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalesi yapamadıkları için ‘süreklilik arz ediyor’ denilerek temizlik, güvenlik, park-bahçe bakımı gibi hizmet alım ihalesine girişemezler. (KİK kararlarında belediyelerimizin ihale yoluyla yaptıkları bazı hizmet alımlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet niteliğinde olduğu gerekçesiyle iptal edildiklerine sıkça rastlamaktayız. Bu konuyu önemli gördüğümüzden makale sonunda biraz daha ayrıntılı değineceğiz.)**
- 5393 sayılı Kanununun 67 inci maddesindeki “...süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” hükmünden yola çıkarak sanki 5 yıl 6 ay süre ile ihaleye çıkılabilir şeklindeki yorumlara rastlamaktayız. **Kesinlikle doğru bir yaklaşım değildir. Anılan maddede sayılan işler için geçici kabul dahil yapılacak ihalenin ve işin bitirilip teslim edileceği süreye sınır getiren bu hüküm, hizmet alımlarında 3 yıldan fazla ihaleye çıkılmasına ruhsat veren bir**

düzenleme değildir. Belediyeler için temel kanun olan 5393 sayılı Belediye Kanunu özel kanun statüsünde değerlendirileceğinden buradaki hükmün belediyeleri bağladığı tartışma götürmez bir kabuldür. Kaldı ki belediyeler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olduklarına göre bu kanunlarda yer alan sınırlamalar belediyeler için de geçerlidir.

3. Nitekim Kamu İhale Kurulu da önüne gelen bir uyuşmazlıkta konuya yukarıda belirttiğimiz bakış açısıyla yaklaşmış, 5018 sayılı Kanundaki kısıtlama içeren hükümler çerçevesinde karar vermiştir. **Belediye tarafından 5 yıl süre ile ihaleye çıkılmasını, 5018 sayılı Kanuna aykırı bularak iptal edilmesine karar veren Kamu İhale Kurulunun 22.10.2014 tarihli ve 3458 sayılı Kararında;**

“5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesinin gerekçesinden, 67’nci maddede yer alan hükümlerin, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu arasında paralellik sağlamak amacıyla getirildiği anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise gelecek yıllara yaygın yüklenmelerde, finansal kiralama suretiyle temin edilecek mal ve hizmetler hariç olmak üzere, **yüklenme süresinin 3 yılı geçemeyeceği ilkesini benimsemiştir.**

Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesi çerçevesinde, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerinin süresinin ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere belirlenmesinin amacının, seçim sonrasında iş başına gelecek yeni yönetimin hareket alanının, önceki yönetim tarafından girilen yıllara yaygın yüklenmelerle kısıtlanmasının önüne geçmek olduğu, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 28’inci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 61’nci maddelerine aykırı şekilde, 3 yılı aşan gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine olanak tanımak olmadığı değerlendirilmektedir.**

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun’un 61’inci maddesi uyarınca, belediye bütçelerinin azami 3 yıllık yapılabileceği hükmü; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesi uyarınca ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı ilkesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 28’inci maddesi uyarınca gelecek yıllara yaygın yüklenmelerin süresinin 3 yılı geçemeyeceği hükmü ile 5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesinin gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde, 5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesinin belediyelere 3 yılı geçen gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmelerine olanak sağlayacak şekilde yorumlanamayacağı sonucuna varılmıştır.

Yukarıda yapılan tespit ve değerlendirmeler sonucunda, başvuruya konu çöp toplama ve nakli hizmet alımı için 01.10.2014-30.09.2019 tarihleri arasını kapsayacak şekilde 5 yıl süreli ihaleye çıkılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu bakımdan başvuruya konu ihalenin iptali gerekmektedir.”

denilmiştir.

4. Hangi Hizmetlerin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sayılacağına Dair Bir Bakış

Yukarıda, belediyelerimizin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olmadığını düşünerek ihale yoluyla yaptıkları bazı hizmet alımlarının KİK tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmet niteliğinde kabul edilerek iptal edildiğini belirtmiştik. Belediyelerimiz açısından faydalı olacağı kanaatiyle bu konuyu biraz daha irdeleyelim. Zira sayılan işler nerdeyse belediyelerimizin ana faaliyetleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mahalli idareler veya mahalli idare şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin **“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler”** başlıklı 78'inci maddesinde;

“78.1. Bu Tebliğde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için öngörülen düzenlemeler, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi gereğince ihale edilebilecek personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine uygulanır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 23 ve 24 üncü maddeleri gereğince kadroya geçiş uygulamasına tabi olan hizmet alımları ile bu hizmetlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan hizmetler, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak değerlendirilecektir.

78.1.1. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.

78.1.3. Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.

78.1.4. Niteliği gereği süreklilik arz etme koşulu dışında diğer koşulları taşıyan ve ihale edilmesi mümkün olan (Değişik ibare: 30/09/2020-31260 R.G./19. md.) hizmet alımları ile 78.1.1 maddede belirtilen koşulları taşıyan hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerinde, teklifler ile aşırı düşük tekliflerin hazırlanması ve değerlendirilmesinde bu Tebliğin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri için öngördüğü düzenlemeler (asgari işçilik maliyeti ile sözleşme giderleri ve genel giderlerin hesabı, sınır değer tespiti, işçilik hesaplama modülünün kullanım zorunluluğu vb.) aynen uygulanır.”

Hükümleri bulunmaktadır.

Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin **“Hizmet alımlarında işin süresi, işe başlama ve iş bitirme tarihi”** başlıklı 80'inci maddesinde;

“80.1. Hizmet Alımı İhalelerinde Uygulanacak Tip İdari Şartnamelerin “Sözleşmenin Uygulanması ve Diğer Hususlar” başlıklı bölümünde işe başlama ve iş bitirme tarihinin sözleşme tasarısında düzenlendiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin konuya ilişkin “İşin süresi” başlıklı 9 uncu maddesi uyarınca, idarenin işe başlama ve iş bitirme tarihlerini kesin olarak öngördüğü hallerde bu tarihler 9.1. maddesine yazılacak, aksi takdirde bu maddede işin süresinin işe başlama tarihinden itibaren kaç gün ya da ay olduğu belirtilecektir. Tip Sözleşmenin 10.2. maddesi ise işyerinin teslimi ve işe başlama tarihine ilişkin olup, söz konusu madde, 9.1. maddesinde işe başlama ve iş bitirme tarihlerinin kesin olarak belirtilip belirtilmediği ve işyeri teslimi yapıp yapılmayacağı hususları dikkate alınarak idare tarafından düzenlenecektir.

80.2. Sözleşme tasarısında işe başlama ve iş bitirme tarihlerinin kesin olarak belirtildiği hallerde, yeterlik değerlendirmesi, tekliflerden aşırı düşük olanların sorgulanması ve açıklama istenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi, isteklilerin 10 gün içerisinde şikayette bulunma hakkı ve idarenin bu şikayete 10 gün içinde cevap verme zorunluluğu ile 10 günlük itirazın şikayet ve Kurumun 20 günlük inceleme süresi ihale sürecinin uzamasına sebep olabilmekte ve bu süreler önceden tam olarak öngörülemediği için de sözleşmenin imzalanması ve dolayısıyla işin başlaması planlanan tarihten daha ileri bir tarihte gerçekleşebilmektedir. Bu çerçevede, süreklilik arz eden hizmet alımı ihalesine ait sözleşme tasarısında işe başlama ve iş bitirme tarihlerinin kesin olarak belirtilmesine rağmen ihale sürecinin uzaması nedeniyle dokümanda öngörülen tarihte işe başlanmasını sağlayacak şekilde sözleşmenin imzalanmaması halinde, iş bitirme tarihinin ötelenmesi mümkün bulunmadığından sürenin fiilen kısaldığı dikkate alınarak buna göre işlem yapılması gerekmektedir.”

Açıklaması yer almaktadır.

5. Sonuç

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 45'inci maddesine göre sözleşme konusu hizmetin, aynı işin tekrarı şeklinde gerçekleştirildiği yemek, temizlik, güvenlik ve personel taşıma gibi süreklilik arz eden hizmet işlerinde kısmi kabul yapılamayacağına hüküm altına alındığı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından 5 yıl süre ile ihaleye çıkılmasını, 5018 sayılı Kanuna aykırı bularak iptal edilmesine karar veren ve yukarıda da kısmen yer verdiğimiz Kamu İhale Kurulu'nun 22.10.2014 tarihli ve 3458 sayılı Kararıyla;

“İhale ilan tarihinde yürürlükte bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler” başlıklı 28'inci maddesinde 4'ncü fıkrasında “Yılı bütçesinde ödeneği bulunması ve merkezî yönetim kapsamındaki idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşünün alınması kaydıyla; satın alma suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan her türlü makine-teçhizat, cihazlar ve taşıtlar ile hava ambulansı ve yangınla mücadele amacıyla hava ve deniz araçlarının kiralanması veya finansal kiralama suretiyle temini; temizlik, yemek, koruma ve güvenlik ile personel taşıma hizmetleri, 16/6/2005 tarihli ve 5369 sayılı Kanuna göre sağlanan sabit ve ankesörlü telefon hizmetleri ile acil yardım çağruları hizmetleri ve okullara sağlanan internet erişim hizmetleri, harita, plan, proje, etüt ve müşavirlik hizmetleri, ulusal araştırma geliştirme kurumlarının süreli ve süresiz yayın alımları, orman ağaçlandırma ve amenajman işleri, kit karşılığı cihaz, ilaç, tıbbi cihaz, aşı ve anti-serum alımı için; süresi üç yılı geçmemek, finansal kiralama suretiyle temin edileceklerde ise dört yıl olmak üzere üst yöneticinin onayıyla gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişilebilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükmünden, idarelerin belirtilen mal ve hizmet alımları için, yılı bütçesinde ödeneği bulunması ve merkezî yönetim kapsamındaki idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşünün alınması koşuluyla, finansal kiralama suretiyle temin edileceklerde dört, diğer usullerle temin edileceklerde ise üç yılı geçmemek üzere üst yöneticinin onayıyla yıllara yaygın yüklenmeye girişebilmelerine imkan tanındığı anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye bütçesi” başlıklı 61'inci maddesinde “Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.” hükmü,

“Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlıklı 67'nci maddesinde “Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe,

sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 61’inci maddede belediye bütçesinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterecek şekilde hazırlanacağı belirtilerek, 67’nci maddede belirtilen hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesinde gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişilebilmesine izin verilmiş, ancak söz konusu yüklenmelerin süresine ilişkin olarak açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesinin gerekçesi “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa uygun olarak birden fazla yıla sarkan park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, temizlik ve yemek hizmetleri; bilgisayar, faks, fotokopi gibi teknolojik ürünlerin bakım ve onarımı gibi işlerde, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere gelecek yıllara yaygın yüklenme imkânı getirilerek hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik olarak sunulması imkânı getirilmektedir.” şeklinde ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesinin gerekçesinden, 67’nci maddede yer alan hükümlerin, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu arasında paralellik sağlamak amacıyla getirildiği anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise gelecek yıllara yaygın yüklenmelerde, finansal kiralama suretiyle temin edilecek mal ve hizmetler hariç olmak üzere, yüklenme süresinin 3 yılı geçemeyeceği ilkesini benimsemiştir.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun’un 67’nci maddesi çerçevesinde, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerinin süresinin ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere belirlenmesinin amacının, seçim sonrasında iş başına gelecek yeni yönetimin hareket alanının, önceki yönetim tarafından girişilen yıllara yaygın yüklenmelerle kısıtlanmasının önüne geçmek olduğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 28’inci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 61’nci maddelerine aykırı şekilde, 3 yılı aşan gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine olanak tanımak olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun’un 61’inci maddesi uyarınca, belediye bütçelerinin azami 3 yıllık yapılabileceği hükmü; 4734 sayılı Kamu İhale

Kanunu'nun 5'inci maddesi uyarınca ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı ilkesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 28'inci maddesi uyarınca gelecek yıllara yaygın yüklenmelerin süresinin 3 yılı geçemeyeceği hükmü ile 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinin gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinin belediyelere 3 yılı geçen gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmelerine olanak sağlayacak şekilde yorumlanamayacağı sonucuna varılmıştır.

Yukarıda yapılan tespit ve değerlendirmeler sonucunda, başvuruya konu çöp toplama ve nakli hizmet alımı için 01.10.2014-30.09.2019 tarihleri arasını kapsayacak şekilde 5 yıl süreli ihaleye çıkılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu bakımdan başvuruya konu ihalenin iptali gerekmektedir.”

Hükmü verilmiştir.

Sonuç olarak;

İdareler, ertesi yıla geçen veya gelecek yıllara yaygın yüklenmelerini tabi oldukları mali mevzuat ve diğer mevzuatı esas alarak gerçekleştirir. Birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibarıyla öngörülen ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. Yatırım projesi kapsamındaki işlerde ilk yıl için öngörülen ödenek, proje maliyetinin %10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz.

Süreklilik arz eden hizmet alımları, yapım işlerinden farklı olarak yıllık bazda yapılabilmekte ve her yıl tekrarlanabilmektedir. Kamu idareleri ve belediyeler için de süreklilik arz eden hizmet alımlarında ihaleye çıkma süresi azami 3 yıldır. İşin niteliğinden ve süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde bu süre, gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilecektir.

Kamu İhale Kurumu kararında da değinildiği üzere, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesi çerçevesinde, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerinin süresinin ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere belirlenmesinin amacının, seçim sonrasında iş başına gelecek yeni yönetimin hareket alanının, önceki yönetim tarafından girişilen yıllara yaygın yüklenmelerle kısıtlanmasının önüne geçmek olduğunu ifade edebiliriz.

5393 sayılı Kanun'un "Belediye bütçesi" başlıklı 61'inci maddesindeki, "Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir." hükmünü de dikkate alarak, bu düzenlemenin amacının 5018

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 28'inci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 61'nci maddelerine aykırı şekilde, 3 yılı aşan gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine olanak tanımak olmadığını söylemek doğru bir değerlendirme olacaktır.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. kik.gov.tr

2. Süreklilik Arz Eden Hizmet Alım İhalelerinin Süresi ve Belediyeler İçin Geçerli Uygulama. Bahattin IŞIK (Sayıştay Uzman Denetçisi)

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA