

## BELEDİYELERİN HİZMET ALIM İHALELERİNDE YÜKLENME SÜRESİ

Bahattin IŞIK  
Emekli Sayıştay Denetçisi  
E. Kamu İhale Kurulu Üyesi

Hizmet alım ihalelerinin yüklenim süresi birden fazla kanunda düzenlenmiş olduğundan, belediyelerin yapacağı hizmet alımlarının yüklenme süresinin, sadece 5393 sayılı Belediye Kanununun 67 nci maddesine göre değil, ihaleyle ilgili temel kanunlar olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili hükümlerinin öncelikle dikkate alınması suretiyle değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü belediyelerin hizmet alımlarının yüklenme süresi, 4734 sayılı Kanunun 5 ve 62 nci maddeleri ile 5018 sayılı Kanunun 26, 27 ve 28 inci maddelerinde düzenlenmiş ve daha sonra yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanunun 61 ve 67 nci maddeleriyle belediyelere ihtiyari yetkiler verilmiştir. Yüklenim süresiyle ilgili olarak farklı kanunlarda, değişik zamanlarda düzenlemeler yapılmış olduğundan, bu düzenlemelerin birlikte ve yürürlüğe giriş sırasına göre değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **İhaleyle İlgili Temel Kanunlar; 4734 sayılı Kanun İle 5018 sayılı Kanundur:**

01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde yer alan “*Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.*” hükmü, henüz bütçesi kesinleşmemiş gelecek yıla ait hizmet alımları için bir önceki yıl ihaleye çıkılmasını engellediğinden, hemen 7 ay sonra, Kanunun 62 nci maddesinin (b) bendine, 30.07.2003 tarihli ve 4964 sayılı Kanunun 38 inci maddesiyle, “*Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.*” hükmü eklenmek suretiyle, henüz bütçesi kesinleşmemiş gelecek yıla ilişkin hizmet ihaleleri için, bir önceki yıl sonunda ihaleye çıkılmasına izin verilmiştir.

4734 sayılı Kanun uygulanmaya başladıktan sonra yürürlüğe konulan 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanunun 14, 16 ve 17 nci maddelerinde ise bütçelerin 3 yıllık düzenleneceği belirtilmiş ve böylece hizmet alım ihalelerinin 3 yıl süreyle yapılmasına imkan tanınmıştır.

Bu düzenlemelerde daha sonra yürürlüğe giren 13.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun “Belediye bütçesi” başlıklı 61 nci maddesinde de, “*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.” hükmüne yer verilmiş ve üç yıllık bütçe yapılmasıyla ilgili olarak belediyeler için de 5018 sayılı Kanunla uyum sağlanmıştır.

Yine aynı Kanunun “Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlıklı 67 nci maddesinde ise, “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.” denilmek suretiyle 5,5 yıla kadar hizmet alım ihalesine çıkılması konusunda belediyelere yetki verilmiştir. Söz konusu maddede, “alt yapı ve asfalt yapımı ve onarımı” ibaresine yer verilmiş olmakla birlikte yapım işlerinin süresiyle ilgili olarak mevzuatta herhangi bir üst sınır bulunmadığından bahsi geçen hükmün söz konusu işlerin onarım hizmetleri olarak anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Belediyelerin ihaleye çıkabilmesine imkan veren düzenleme 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanun ile 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun olup, bu dönemde yürürlükte bulunan 03.04.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu kapsamındaki belediyelerin hizmet alımları için, 2003 yılında 1 yıl süreli olarak ihaleye çıkılmış, 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunla da, 2005-2009 yıllarını kapsayacak şekilde 2-3 yıl süreli ihaleye çıkılmasına imkan verilmiştir.

2005 yılında yürürlüğe konulan 5393 sayılı Kanunun 61 inci maddesinde de, 5018 sayılı Kanuna paralel olarak bütçelerin 3 yıllık yapılacağı düzenlenmiş, aynı Kanunun 67 nci maddesiyle de, bazı hizmet alımlarının yüklenim süresinin gelecek seçim tarihinden sonra 6 ayı geçmemek daha uzun süreli yapılabilmesi konusunda belediyelere yetki verilmiştir.

5393 sayılı Kanunun 2005 yılında yürürlüğe girmesinden sonra, Mart 2009’da yapılan ilk belediye seçimlerinden önce yani 2007 ve 2008 yıllarında, 2009 yılının tamamını kapsayacak şekilde 1-3 yıllık süreli ihalelere çıkılmış, aynı işlem belediye seçimlerinin yapıldığı 2014 yılında da tekrarlanmış, seçim tarihini 6 aydan fazla süreyle geçmemek üzere

5,5 yıla kadar hizmet alım ihaleleri yapılmış, Kamu İhale Kurulu da 10 yıl boyunca bu ihalelere EKAP üzerinden onay vermiştir.

Belediye Kanununun 67 nci maddesinde yer alan hükümlerle; belediyelerde belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararıyla, belediyelere özgü bir takım (refüj ve kaldırım bakımı, fuar ve panayır, arıtma ve katı atık, kanal bakım ve temizleme, sayaç okuma ve sökme-takma, toplu ulaşım gibi) hizmetler için uzun süreli ihaleye çıkılmasına izin verilmektedir. 4734 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanun bu konuda daha sınırlı hizmetler için uzun süreli ihaleye çıkılmasına izin verirken Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini dikkate alarak daha farklı hizmetlerin de 5018 sayılı Kanunda öngörülenden daha uzun süre için ihaleye çıkılmasına izin vermektedir.

Belediye Kanunundaki düzenleme, 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunla getirilen hükümlerin uygulanmasını engelleyen bir düzenleme olmayıp, seçimin yapılacağı tarih gözetilerek bu sürenin 5,5 yıla kadar çıkarılmasına izin veren ilave bir yetkidir.

### **Aksi Bir Yorumda, Belediyeler 2024 Yılına Kapsayacak Şekilde İhaleye Çıkamayacak Eylül Ayı Sonuna Kadar 9 Ay Süreli İhale Yapmak Zorunda Kalacaktır:**

Belediyeler, 4734 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde, mahalli idareler seçiminin yapıldığı yılın tamamını kapsayacak şekilde 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra yapılan 2009, 2014 ve 2019 seçim yıllarında, 12 ay süreyle ihaleye çıkabilmişler, seçimin yapıldığı yılın Eylül ayı sonuna kadar 9 aylık ihale yapmak zorunda kalmamışlardır. Çünkü 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun zaten 1 yıllık süreyle ihaleye çıkma yetkisi verdiği için Belediye Kanununun 67 nci maddesi, seçimin yapıldığı yılın tamamını kapsayacak şekilde ihaleye çıkılmasına engel olmamıştır. Nitekim tüm belediyeler 2019 yılında 9 aylık değil 2019 yılının tamamını kapsayacak şekilde ihaleye çıkabilmiş ve 67. madde buna engel olmamıştır.

Belediyelerde ihaleye çıkma süresinin sadece Belediye Kanununun 67.maddesinin dikkate alınarak belirleneceği kabul edildiğinde, yapım ihalelerinin hangi süreye tabi olacağı sorunu ortaya çıkacaktır. Halbuki belediyeler yapım ihalelerine, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (a) bendi uyarınca, ilk yıl en az % 10 ödeneği bulunmak kaydıyla 5-10 yıllık süre ile çıkılabilmekte, gelecek 2 dönem belediye meclisinin süresini kapsayacak şekilde bile yapım ihalesi gerçekleştirilebilmektedir.

Söz konusu 67. madde yorumlanırken belediye meclisinin gelecek dönem meclisinin süresini kapsayacak şekilde ihaleye çıkmasını engellemek için söz konusu düzenlemenin yapıldığına dair gerekçeden de bahsedilmektedir. Ancak hiçbir yerde böyle bir gerekçe

bulunmamaktadır. Zaten 67.maddede yer verilen “*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,*” rutin belediye hizmetleri olup, hangi meclis gelirse gelsin, hangi siyasi parti çoğunluk oluşturursa oluştursun veya belediye başkanı ile belediye meclisinin çoğunluğu farklı siyasi partilerden oluşsun, bu hizmetler süreklilik arz edecek şekilde mahallinde yapılmak zorunda olan hizmetlerdir. Böyle bir yorum aslında yatırım mahiyetinde olan yapım işleri için yapılabilecekse de, belediyelerin çok büyük ölçekli yapım ihalelerine 5-10 yıl süreli olarak çıkılabiliyor olması, “*belediye meclisinin gelecek dönem meclisinin süresini kapsayacak şekilde ihaleye çıkmasını engellemek için*” 67.maddenin düzenlendiği gerekçesini ortadan kaldırmaktadır.

5393 sayılı Kanununun 67. maddesinin pratik tek sonucu; belediyelerin 67. maddede sayılmayan hizmet alım ihaleleri ile mal alımı ihalelerine 3 yıldan fazla süre ile çıkamayacak olmasıdır. Çünkü 67. maddede sayılmayan hizmet alımları ile mal alım ihalelerinin 3 yıldan fazla yapılmasına yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen açıklamalara göre, belediyeler için de hizmet alımlarında ihaleye çıkma süresi 1-3 yıldır. Ancak bu süre, yapılacak ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen 6. ayın sonunu geçmemek üzere daha uzun olabilecektir. Bu çerçevede belediyeler tarafından 2024, 2025 ve 2026 yıllarını kapsayacak şekilde 2023 yılı sonunda ve 2024 yılı Mart ayına kadar söz konusu hizmetler 1-3 yıllık süreyi kapsayacak şekilde ihale edilebilecek ve 2024 Nisan ayından itibaren ise 2029 yılının Eylül ayını (ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen 6. ayın sonunu) geçmeyecek şekilde ihale edilebilecektir.

### **KİK, 67. Maddeyi Yorumlarken, Maddi Hata Yaparak Karar Vermiştir:**

Kamu İhale Kurulu, 2014 yılında verdiği bir kararda, 5018 sayılı Kanunu önelemekle birlikte, 5393 sayılı Kanununun 67 nci maddesinin gerekçesini değerlendirirken maddi hata yaparak karar vermiştir.

Konu ile ilgili olarak 22.10.2014 tarihli ve 2014/UH.I-3458 sayılı KİK Kararında;

*“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 çıkılmayacağı 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 arasında kapsayacak şekilde 5 yıl süreli ihaleye çıkılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu bakımdan başvuruya konu ihalenin iptali gerekmektedir." denilmiştir.

Söz konusu Karar, 5393 sayılı Kanunun 67 nci maddesinin, 5018 sayılı Kanunun 28 inci maddesine göre yorumlanması suretiyle verilmiş bir karardır. Ancak Kararda 5018 sayılı Kanun öncelenmekle birlikte, 5393 sayılı Kanunun gerekçesini değerlendirirken açık bir maddi hata yapıldığından öncelikle bu husus açığa kavuşturulduktan sonra konunun değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

KİK Kararının gerekçesinde, "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." denilmiştir.

Ancak, bu gerekçede yer verilen 5018 sayılı Kanunun 28 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hüküm, 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten 2 yıl sonra 2007 yılında yapılan değişiklikle eklendiğinden, KİK Kararının yukarıda yer verilen "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.” gerekçesinin dayanağı bulunmamaktadır. Çünkü 5018 sayılı Kanunun 28 inci maddesine eklenen hüküm, 25.04.2007 tarihli ve 5628 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile getirilmiş olduğundan, 5393 sayılı Kanunun 67 nci maddesi kabul edilirken, 5018 sayılı Kanunun 28 inci maddesinde söz konusu hüküm yer almadığından, Kamu İhale Kurulunun dayandığı 67 nci maddenin gerekçesi hatalı yorumlanmış olmaktadır.

Yine anılan KİK Kararında yer alan “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.” şeklindeki gerekçenin, belediyelerin yatırım mahiyetindeki yapım işleri ihalelerine 5-10 yıllık süre ile çıkabildiği dikkate alındığında, rutin ve seçilen her belediye başkanınca yapılması zorunlu hizmetler için, iş başına gelecek yeni yönetimin kısıtlanması söz konusu olamayacağından belirtilen gerekçenin tutarlı olmadığı değerlendirilmektedir. Kaldı ki belediye başkanı ile belediye meclisi çoğunluğunun farklı siyasi partilerden oluşabileceği dikkate alındığında, “belediyenin seçim sonrası işbaşına gelecek yeni yönetiminin hareket alanının kısıtlanmasının”, belediye başkanı ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilerden oluştuğu belediyelerde, KİK kararında yer alan “yeni belediye yönetimi” ile “önceki belediye yönetimi” ibarelerinin anlamsız kaldığı anlaşılmaktadır. Çünkü meclis kararıyla yapılan yıllara yaygın hizmet yüklenmelerinde, bir sonraki seçimde oluşan belediye meclisinin çoğunluğu ile belediye başkanının farklı siyasi partiden seçildiği durumda, yeni belediye başkanı mı yoksa yeni belediye meclisi mi kısıtlanmış olmaktadır, bu sorunun cevabı KİK Kararında yer almamaktadır.



5393 sayılı Kanun yasaladıktan sonra 2009 yılında yapılan belediye seçimlerinden sonra Eylöl 2014 tarihini kapsayacak şekilde belediyeler söz konusu ihaleleri 3 yıldan fazla süreli yapmış, KİK de bu ihalelere onay vermiştir.

**Açık Şekilde Düzenlenmiş Bir Kanun Hükümü Yorum Olarak Değerlendirilemez:**

KİK Kararında “*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.*” denilmekle, 5393 sayılı Kanunun 67 nci maddesindeki açık hükmün 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara aykırı yorumlanamayacağı belirtilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki 5393 sayılı Kanunda açıkça düzenlenmiş bir hususta, KİK’in yorum yapma hak ve yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü Kanun Koyucu, 2005 yılında söz konusu düzenlemeyi yaparken 2002 yılında yasaladılmış 4734 sayılı Kanun hükümlerini ve 2003 yılında yasaladılmış 5018 sayılı Kanun hükümleri yürürlükteyken, 5393 sayılı Kanunun 61 inci maddesini ve 67 nci maddesini kabul ederek yürürlüğe koymuştur. Kanun Koyucunun söz konusu hükümlerin varlığından habersiz olarak ve 61 inci maddeye rağmen 67 nci maddeyi düzenlediğinden bahsedilmesi söz konusu olamaz.

Yine Kararın gerekçesinde yer alan “*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.*” şeklindeki yorumun doğru olmadığı açıktır.

**Karardaki İhalenin İlanından Sonra, 5018 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikle, Maddeden “Temizlik” İbaresinin Çıkarıldığından Karar Güncelliğini Kaybetmiştir:**

Kararda, *“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,” şeklinde ibareye yer verilmiş olup, 25.08.2014 tarihinde yapılan söz konusu ihalenin ilan tarihi 25.07.2014 tür.*

Söz konusu ihale ilan edilip, ihale yapıldıktan sonra yürürlüğe konulan 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanununun 14 üncü maddesiyle, bu fıkra da yer alan “finansal kiralama suretiyle temini;” ibaresinden sonra gelmek üzere “afet ve acil durumlar için kurulan lojistik depoların işletilmesiyle ilgili hizmetleri,” ibaresi eklenmiş; “temizlik, yemek, koruma ve güvenlik ile” ibaresi “yemek (beşinci fıkra kapsamındaki yemek hizmetleri hariç) ve” şeklinde değiştirilerek temizlik hizmetleri maddeden çıkarıldığı için, KİK Kararında atıf yapılan “temizlik” ibaresi artık madde metninde yer almamaktadır.

Aslında KİK Kararının gerekçesinde atıf yapılan 5018 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin son fıkrasında yer verilen hizmetlerden, sadece 5393 sayılı Kanununun 67 nci maddesinde sayılanların dikkate alınması gerekmektedir. Her iki düzenlemede sadece “temizlik, yemek ve güvenlik” hizmetleri yer almışken ve temizlik hizmetleri 6552 sayılı Kanunla, 2014 yılında 28 inci maddenin metninden çıkarılmışken, güvenlik hizmetlerinin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerden olması nedeniyle, ihale edilemediği dikkate alındığında sadece “yemek hizmetleri her iki düzenlemede yer aldığından ve hiçbir belediyenin fiilen 3 yıldan daha fazla süreli yemek hizmeti almadığı gözetildiğinde, KİK Kararının hiçbir dayanağının ve güncelliğinin kalmadığı anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken KİK Kararındaki “*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 çıkılmayacağı 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.” Şeklindeki gerekçeyle, 67 nci maddenin tamamını kapsayacak şekilde yasak getirilmiş olmasının doğru olmadığı ortadadır.*

### **Kanun Koyucu 67. Maddeyi, 61. Maddeyle Beraber Yasalaştırmıştır:**

*KİK Kararında yer alan “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.” şeklindeki gerekçe, Kanun koyucunun abesle iştigal edeceği sonucunu doğurmaktadır. Çünkü Kanun Koyucunun 67 nci maddeyi yasalaştırırken, 61 inci maddede bütçenin 3 yıl yıllık yapıldığı hususunu dikkate almaması düşünülemez.*

Uzun süreli ihale çıkılması, ölçek ekonomisi nedeniyle, ihalede yıllık bazda verilen teklif bedellerinin, kısa süreli yapılan ihalelere göre daha düşük olmasını sağlamak ve böylece kaynaklar daha verimli kullanılmış olmaktadır. Kanun Koyucunun rutin belediye hizmetleri için 5,5 yıla kadar ihaleye çıkma yetkisi vermesinin temel sebebi de budur. Ayrıca hizmet ihalelerindeki şikayet ve itirazın şikayet süreçlerinin, süreklilik arz eden bu hizmetlerde aksamaya yol açması da 3 yıl yerine 5 yıl süreli ihaleye çıkılmasının tercih edilmesine yol açmaktadır. Hizmet alımı ihalelerin uzun süreli yapılması, hem idareler hem de işin yüklenicileri için daha verimli olduğu halde, kamu ihale regülasyonlarını yapan KİK'in yukarıda yer verilen ve uzun süreli ihaleye çıkılmasını engelleyen yorumunun gerekçesi anlaşılamamaktadır.

### **Sonuç:**

1- Yukarıda ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere 2023 yılında belediyeler tarafından, 2024 yılının tamamını kapsayacak şekilde 1 yıl süreli hizmet alım ihalesine çıkılmasında ve

2025 ile 2026 yılını da kapsayacak şekilde ihalenin 2-3 yıl süreli yapılmasında herhangi bir mevzuat engeli bulunmamaktadır. Çünkü 5393 sayılı Kanunun 67.maddesinde yer alan hüküm gerekçe gösterilerek ihale konusundaki temel kanunlar olan 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunun idarelere verdiği yetkiler ortadan kaldırılamaz.

2- 5393 sayılı Kanunun 67.maddesiyle belediyelere 4734 ve 5018 sayılı kanunlardaki yetkilere ilave olarak daha uzun süreli ihaleye çıkabilme hakkı tanınmış olduğu halde, söz konusu KİK Kararından yola çıkılarak 67.maddenin verdiği yetkilerin 5018 sayılı Kanundaki hükümler dikkate alınarak sınırlandırılması mümkün değildir. Kaldı ki yukarıda yer verilen KİK Kararındaki gerekçenin doğru kabul edildiği durumda bile, 5393 sayılı Kanunun 67.maddesinde yer alan *“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,”* işlerinden sadece yemek alım hizmetinin, 5018 sayılı Kanununun 28.maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilen *“her türlü makine-teçhizat, cihazlar ve taşıtlar ile hava ambulansı ve yangınla mücadele amacıyla hava ve deniz araçlarının kiralanması veya finansal kiralama suretiyle temini; afet ve acil durumlar için kurulan lojistik depoların işletilmesiyle ilgili hizmetleri, yemek (beşinci fıkra kapsamındaki yemek hizmetleri hariç) ve personel taşıma hizmetleri, 16/6/2005 tarihli ve 5369 sayılı Kanuna göre sağlanan sabit ve ankesörlü telefon hizmetleri ile acil yardım çağruları hizmetleri, internet erişim hizmetleri, deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetleri, 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamındaki elektronik haberleşme hizmetleri, elektrik ve doğalgaz alımları, harita, plan, proje, etüt ve müşavirlik hizmetleri, 17/2/2011 tarihli ve 6114 sayılı Kanuna göre yapılan sınav işlemleri ile sınırlı olmak üzere basım, dağıtım, nakil, kamera kaydı ve izlenmesi ile sınav güvenliği ve gizliliği kapsamındaki alımlar, 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”* hizmet alımları arasında sayılmış olduğu dikkate alındığında, söz konusu KİK Kararı sadece yemek hizmet alımı ihaleleri için geçerli olup diğer hizmet alımlarını kapsamadığından, 2024 yılı belediye seçimlerinden sonra, 67.maddede sayılan diğer hizmetler için 2029 yılı Eylül ayına kadar ihaleye çıkılmasında hukuki bir engel

bulunmamaktadır.