
DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİ İÇİN HİZMET ALIMI YÖNTEMLERİ

Ümit Arslan
Kasım 2019





DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİ İÇİN HİZMET ALIMI YÖNTEMLERİ

Ümit Arslan
MBB İhale Eğitmeni

SUNUŞ

1975 yılında Marmara Denizinin kirliliği karşısında harekete geçmek üzere bir araya gelen belediyeler tarafından kurulan Marmara Belediyeler Birliği (MBB), zaman içerisinde belediyelerin faaliyet önceliklerine göre birçok konuyu çalışma alanına dâhil etse de çevre koruma hassasiyeti ile bu konuda belediyelerin kurumsal, teknik ve idari kapasitesini güçlendirme idealini de sürdürmektedir.

Belediyelerin çevre koruma ve kontrolünden sorumlu birimlerinin bir araya gelmesiyle oluşan MBB Çevre Platformu, ortak akıl ve birlikte hareket etme refleksiyle çevre yönetimi disiplini gereklerinin ilgili diğer disiplinlerle uyum içerisinde şehirlerimizde tatbik edilmesini desteklemektedir. Bu, kimi zaman yasal düzenlemelere yerel yönetim perspektifinin etkin bir şekilde dâhil edilmesini sağlamakla, kimi zaman da iyi uygulamaların bilinirliğini artırmak suretiyle başka yerlerde de uygulanmasına olanak tanımakla gerçekleştirilmektedir. MBB Çevre Platformu, periyodik olarak düzenlediği sempozyum, panel ve seminerlerle yerelden küresele çevre yönetimi gündemini yakından takip ederek hem teknik hafızayı diri tutmayı hem de bilginin etkin bir şekilde dağıtımını öncelemektedir.

Çevre Kanunu ve Belediye Kanunu kapsamında evsel atık yönetimine ilişkin faaliyetler belediyeler tarafından yürütülmektedir. Ambalaj atıkları, elektronik atıklar ve bitkisel atık yağlar gibi etkin yönetilemediğinde çevreye olumsuz etkisi olan ancak etkin yönetildiğinde çevresel etkisi ortadan kaldırıldığı gibi ekonomik olarak avantajlar da sağlayabilecek atık türlerinin toplanması ve usulünce geri kazanımı ya da bertarafı belediyelerin operasyonel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Ancak bu sorumlulukların yerine getirilmesi esnasında kamu ihale sistemi açısından karşılaşılan bazı güçlüklerin ve açıklığa kavuşturulması gereken bazı muğlaklıkların olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle başta ambalaj atıkları olmak üzere değerlendirilebilir atıkların yönetimi hususunun kamu ihale sistemi açısından ele alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Bu doküman; 27 Kasım 2019 tarihinde MBB tarafından İstanbul'da düzenlenen "Değerlendirilebilir Atıkların Yönetimi için Hizmet Alımı Yöntemleri" başlıklı eğitim programı boyunca yapılan konuşmaların ve değerlendirmelerin MBB Çevre Yönetimi Koordinatörlüğü tarafından deşifre edilmesi ile hazırlanmıştır.

MBB İhale Eğitmeni Sn. Ümit Arslan, değerlendirilebilir atıkların yönetiminde nasıl bir kamu hizmet alım yöntemi izleneceğine, bu aşamada nelere dikkat edilmesi gerektiğine değinerek katılımcıların sorularıyla vakia örnekleri üzerinden bir anlatım gerçekleştirmiştir. Kendisine çok teşekkür ederim. Ayrıca eğitim programının planlanmasından itibaren çok değerli katkılar sunan MBB Yerel Yönetim Akademisi çalışanlarına ve eğitim programının deşifre edilerek bir yayın haline getirilmesinde önemli katkısı olan değerli ekip arkadaşım Mustafa Özkul'a da ayrıca teşekkür ederim.

İyi okumalar...

Ahmet Cihat Kahraman
MBB Çevre Yönetimi Koordinatörü

PROGRAM

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİ İÇİN HİZMET ALIMI YÖNTEMLERİ
27 Kasım 2019, İstanbul

Ümit Arslan
MBB İhale Eğitmeni



Sandemir Mah.

Ragıp Gümüşpala Cad. No: 10

Eminönü 34134

Fatih-İstanbul/TÜRKİYE

T: +90 (212) 402 19 00

F: +90 (212) 402 19 55

info@mbb.gov.tr

www.marmara.gov.tr



/marmarabb



/marmarabb



/marmaraTV

İÇİNDEKİLER

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLAR İHALE MEVZUATI AÇISINDAN ÇETREFİLLİ VE ÇOK AKTÖRLÜ BİR KONU	9
DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİNDE YER ALAN AKTÖRLER	9
DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİ MEVZUAT İLE DÜZENLENMİŞTİR	10
BELEDİYELERİN UYGULAMALARI FARKLILIKLAR GÖSTERİYOR	10
696 SAYILI KHK ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER GETİRDİ	12
696 SAYILI KHK SOKAK TOPLAYICILARI PROBLEMİNİN ÇÖZÜMÜNDE ÖNEMLİ ROL OYNAYABİLİR	13
ATIK İMTİYAZ İŞLERİNDE YÖNTEM ÖNEM ARZ EDİYOR	14
YENİ BİR İHTİYAÇ DOĞMASI HALİNDE NELER OLUR?	16
DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİNDE BAZI ÖRNEKLER	16
ATIK BEDELİ ALINMAMASI ÜZERİNE SAYIŞTAY BULGULARI DİKKAT ÇEKİYOR	17
YAPILMASI GEREKEN DOĞRU UYGULAMA NEDİR?	20
696 SAYILI KHK AÇISINDAN KONUYA YAKLAŞIM	20
FİYAT FARKI KARARNAMESİ BELEDİYELERİ ZORLUYOR	22
PERSONEL ÇALIŞTIRILMASINA DAYALI İŞLER DÜZENLENDİ	23
DOĞRUDAN HİZMET ALIMI MEVZUATA YENİ GİREN BİR KAVRAM	24
BELEDİYELER İÇİN BELLİ PERSONEL MALİYET ORANLARI BELİRLENDİ	24
İDARİ, MALİ VE CEZAİ SORUMLULUKLAR VAR	26
SOKAK TOPLAYICILARI SİSTEME BİR ŞEKİLDE ENTEGRE EDİLEBİLİR	26
İŞÇİLERE ÜCRET ZAMMI HAKKI VERİLDİ	27
YAKLAŞIK MALİYETİN HESAPLANMASI ÇOK ÖNEMLİ BİR HALE GELDİ	28
696 SAYILI KHK KAPSAMINDA YANLIŞ UYGULAMALAR MEVCUT	28
İŞİN SÜRESİNİ ARTIRMAK SURETİYLE İŞ ARTIŞI YAPILAMAZ	29

**Değerlendirilebilir
Atıkların Yönetimi
İçin Hizmet Alımı
Yöntemleri**

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLAR İHALE MEVZUATI AÇISINDAN ÇETREFİLLİ VE ÇOK AKTÖRLÜ BİR KONU

Değerlendirilebilir atıkların yönetimi için hizmet alımı yöntemleri çetrefilli bir konu ve konuya ihale mevzuatı açısından yaklaşıyoruz. Gelir getirici ve para harcamalı işlemin olduğu teknik bir konu ve işin içinde bir çok aktör yer alıyor. Türkiye'nin karar alma mekanizmasını oldukça fazla aktörün etkilediğini göz önüne aldığımızda hızlı bir şekilde karar alıp uygulamak zorlaşıyor. Değerlendirilebilir atıkların yönetimi de böyle bir süreci barındırıyor. Değerlendirilebilir atıkların yönetimi için hizmet alımı yöntemlerini hem ihale mevzuatı açısından, hem de 24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanan 696 sayılı KHK açısından ele alıyoruz. 696 sayılı KHK ile idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerini artık gerçekleştiremeyeceğine dair bir düzenleme yapıldı. Söz konusu düzenleme ile bu ihtiyaçların nasıl giderileceği açıklandı. Belediye şirketleri vasıtasıyla bu ihtiyaçların giderilebileceği belirtildi. Belediye şirketleri üzerinden bu işlerin yapılması durumunda düzensiz çöp toplayıcılarının, bu KHK kapsamında değerlendirilme ihtimali olup olmadığı konusunu irdeleyeceğiz. Konuya sadece ihale mevzuatı açısından yaklaşacağımız için ilerleyen zamanlarda karar alma aşamasına gelindiğinde, anlatacaklarımızın doğru karar almada yardımcı olmasını ümit ediyoruz. Belediyeler, tehlikesiz atıkları toplama ayırma belgesi olan lisanslı yetkilendirilmiş firmalar, ambalajları piyasaya sürenlerin kurdukları vakıflar, sahada problem teşkil eden yasadışı atık toplayıcılar (sokak toplayıcıları) ve vatandaşlar bu süreçte yer alan aktörler olarak karşımıza çıkıyor. Sayıştay'ın belediyelere yönelttiği tüm eleştirilere, Sayıştay kararı üzerinden bulgular ve belediyelerin savunması üzerinden bakacağız.

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİNDE YER ALAN AKTÖRLER

Aktörler açısından konuya yaklaştığımızda; atıkların toplanması ve ayrıştırılması ile alakalı belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları bulunuyor. Belediyelerin topladıkları atıkları ihaleye konu edip rasyonel bir şekilde satışını gerçekleştirememeleri durumunda kamu zararına sebep olmak gibi bir risk var ve belediyeler bu konuda eleştiriye maruz kalabiliyor. Yasadışı atık toplama işçileri (sokak toplayıcıları) açısından konuya yaklaştığımızda özellikle son zamanlarda göçmen işçiler yüzünden işlerinin bozulmuş olduğuna dair serzenişleri var. Bu kapsamda sokak toplayıcıları eskiden kazandıkları kadar para kazanamadıklarından şikayetçiler ve aynı zamanda yasal statüleri olmadıklarından da dem vuruyorlar ve sanki insanların onlara bir hırsız gözüyle baktıklarını ifade ediyorlar. Yakın zamanda medyaya yansıdığı üzere Çankaya Belediyesi'nin bu hususta yapmış olduğu bazı uygulamalar var. Bu şekilde yasadışı olarak çalışan yaklaşık 100 sokak toplayıcısını şirket bünyesine geçirerek SGK'lı bir şekilde çalıştırmaya başladılar. Çankaya Belediyesi'nin yaptığı uygulamaya baktığımızda sokak toplayıcılarına belediyenin kıyafetini giydirip işlerini yapmalarını sağlamışlar ve toplayıcıların bundan çok memnun olduğu belirtiliyor. Belediyenin amblemiyle çalıştıklarında insanların bakış açısının değiştiğini ifade

ediyorlar. Konunun bir tarafı sokak toplayıcıları iken bir diğer tarafı da sıfır atık projesi ile gündemde olan vatandaşlar. Bu hususta öncelikli olarak yapılması gereken ilk şey eğitim ile vatandaşların bilinçli bir hale getirilmesi, ancak bu zaman alacak bir süreç. Lisanslı firmaların kuruluş amacı kar maksimizasyonu olduğu için söz konusu firmalar bu işten para kazanmak için faaliyet gösteriyor ve ayrıca piyasaya kendilerinin yön verme çabalarının olduğunu da görüyoruz. Belediyelerin lisanslı firmalara sattığı veya imtiyaz hakkı vermiş olduğu değerlendirilebilir atıklara ilişkin olarak lisanslı firmaların nasıl bir gelir elde ettiğine dair çok fazla insanın bilgisi yok ve idaredeki görevli aktörler çok fazla bilgi sahibi olamadıklarından şikayetçiler.

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİ MEVZUAT İLE DÜZENLENMİŞTİR

Meselenin bir de uygulama ayağı var. Bunu da ele alıp inceleyeceğiz. Belediyelerin amacı aslında; atık kağıttan kağıt, plastikten plastik, camdan cam, alüminyum kutu ve kaplardan alüminyum üretmek için, ambalaj atıklarının kaynakta ayrı toplanarak geri kazanılması, tonlarca kağıt, karton, plastik, metal ve cam gibi ürünleri geri dönüştürerek tasarruf sağlamaktır. Tüm kamu idareleri harcamalarla ilgili 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi bulunmaktadır. Ayrıca değerlendirilebilir atıkların yönetiminde ilgili bir diğer mevzuat 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'dur. Bu kanun yirmi sene boyunca 2003 yılına kadar yürürlükte kalmaya devam etti. Hem gelir getirici işlemler, hem de para harcayıcı işlemler tek bir kanunla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile düzenlenmişti. 2003 yılına kadar belediyenin harcama gerektiren işlemleri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yerine gelir getirici işlemlerle birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre gerçekleştiriliyordu. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girdi. Bu iki kanun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun içinden çıktı. Yani 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda hem gelir getirici hem para harcayıcı işlemler düzenlenmişken kanun koyucu artık para harcayıcı işlemlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalelere konu edilmesi zorunluluğunu getirdi. Değerlendirilebilir atıkların yönetimi konusu içerisinde de bu atıkların toplanması, ayrıştırılması işi var ve bu iş 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında para harcayıcı bir işlemdir. Yani belediye bu atıkların yönetim işlerini bir firmaya yaptıracaksa ücret ödeyip yaptıracığı bir işlem olduğundan, bu iş 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamına girmektedir. Aynı zamanda buradan elde edilecek bir gelir tarafı da olduğundan toplanan değerlendirilebilir atıkların bir de satışı veya imtiyaz hakkının devredilmesi söz konusudur. Burada da gelir getirici bir işlem vardır.

BELEDİYELERİN UYGULAMALARI FARKLILIKLAR GÖSTERİYOR

Şu ana kadar uygulamada genel olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bu işlerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ekseriyetle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bu işleri ihale eden belediyeler çok sınırlıdır. Bunun sebepleri arasında belki de belediyelerin değerlendirilebilir atıkların toplanması ve ayrıştırılması için tesis kurulması, personel istihdamı gibi hususlardan dolayı çok fazla para harcamak zorunda kalacak olmaları

gösterilebilir. Ancak daha önce bahsedildiği gibi toplanan değerlendirilebilir atıkların ne kadar ücret karşılığında satıldığı konusunda bilgi eksikliğinden dolayı bu konu da öncelikli olarak araştırılmalıdır.

Belediyelerin kendi tesislerini kurmaları ve değerlendirilebilir atıkların yönetimini (toplanması ve ayrıştırılmasını) ihaleye konu etmeleri, uzun vadede kar elde edilebilecek bir iş de olabilir çünkü Türkiye’de bunu ihaleye konu eden belediyelerin dışında idareler de vardır. Bu konu ile ilgili örneklerden birine baktığımızda toplanan değerlendirilebilir atık miktarları üzerinden idare tarafından lisanslı firmaya bir hizmet bedeli ödenmiş ve lisanslı firma bu işi alarak bir gelir elde edebiliyor ki bu işi yapmaya devam ediyor. Konuya bu açıdan yaklaşıyoruz. İlk bilinmesi gereken husus iki farklı kanuna tabi şekilde işlerin yürütülmesi gerektiğidir. Sayıştay denetçileri değerlendirilebilir atıkların yönetimi ve başka konularda gerçekleştirilen ihalelerde hem gelir getirici işlem hem de para harcayıcı işlem bulunması durumunda bunların ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Yani bu konu sadece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na veya sadece 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na konu edilerek bu problem çözülemez. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında olaya yaklaşıldığında ise 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile gelen değişiklikler problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü değerlendirilebilir atıkların yönetimi ile ilgili ihtiyaçlar ihaleye konu edilebiliyorken artık konu edilemez hale geldi. Kanun koyucu bu ihtiyaçların belediye şirketinden doğrudan hizmet alımıyla giderileceğini ifade ediyor. Aslında bu belki belediyeler açısından avantajlı bir durum da olabilir. Normalde belediyeler bu işi ihaleye konu edip lisanslı firmalar bu işleri alırken şu anda ihaleye konu etmeden belediyeler kendi iştirak şirketleri ile sözleşme imzalayarak doğrudan hizmet alımı yöntemiyle bu işleri verebiliyorlar. Değerlendirilebilir atıkların yönetiminde gerekli personellerin belediye şirketinde istihdam edilmesi, ihtiyaç duyulan araç ve gereçlerin ihale yoluyla temin edilmesi ve daha sonra buradan elde edilen ekonomik değeri olan ürünlerin satışının gerçekleştirilmesi yoluyla belediyeler açısından problem çözülebilir. Sürecin içerisinde çok fazla aktör olmasından ve birden fazla aktörün – lisanslı firmalar, vakıflar, işçiler – olmasından dolayı bu durumu yöneticilere ve karar alma mekanizmasının tepesindekilere anlatmak oldukça güç bir durum olarak karşımıza çıkıyor.

1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun içinden iki tane daha kanun çıkması (gelir getirici işlemlerle para harcayıcı işlemler tamamen birbirinden ayrılmış) ve bunların muhasebeleştirilmesi, ihaleye konu edilmesi de birbirlerinden ayrı olmak zorundadır. Yani hem imtiyaz hakkı hem de o imtiyaz hakkından doğan ürünlerin satışı tek bir ihaleye konu edilemiyor. Çünkü birisi para harcayıcı işlem, bir diğeri gelir getirici işlem olduğu için ikisinde de rekabete açık bir ihale yöntemiyle bu ihtiyaçların giderilmesi gerek, burada eleştiriye konu edilebilir bir husus söz konusu. Konu yeni olduğu ve Sayıştay denetçileri de şu anda tam konuya vakıf olmadıkları için yalnızca belli başlı eleştiriler getiriyorlar.

Ankara’nın Sincan Belediyesi’nin 2016-2017 yılında Sayıştay denetim raporundaki verilere bakıldığında imtiyaz hakkının bedelsiz bir şekilde şirkete verildiği, belediyenin

bu gelirden yoksun bırakıldığı, bunun üzerine Sayıştay denetçilerinin raporunda bu işlemi hatalı olarak değerlendirdikleri ve bunun 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre rekabete açık bir ihaleye konu edildikten sonra bir gelir elde edilmesi gerektiğini ifade ettikleri görülüyor. Ancak Sayıştay denetçileri para harcayıcı kısma hiç değinmemiş. Sadece atıklardan neden bir bedel alınmadığına ilişkin eleştiride bulunmuş. Dolayısıyla değerlendirilebilir atıkların yönetiminde gerekli işlerin yürütülmesinin iki tane ayrı kanuna tabi ihaleye konu edilmesi gerektiği anlaşılmalıdır.

696 SAYILI KHK ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER GETİRDİ

696 sayılı KHK'nın konusu personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarıdır. Bir işin personel çalıştırılmasına dayalı olması için mevzuatımıza baktığımız zaman belli şartları taşıması gerekir. Bu şartlardan birincisi süreklilik arz etmesi, ikincisi yıl boyunca devam etmesi ve üçüncüsü haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare bünyesinde geçirilmesidir. Dördüncü şart ise işçilik giderinin toplam yaklaşık maliyetin yüzde 70'inden fazla olması gerektiğidir. Fakat belediyelerin yaptığı iş nitelik itibarıyla çöp toplama, cadde, yol, meydan, sokakların temizliği niteliğinde olduğu için yüzde 70 koşulu bu sözü edilen işlerde aranmamaktadır. Yani bir milyon liralık bir ihalede işçilik gideri on bin lira da olsa orada çalışan personeller 696 sayılı KHK kapsamında değerlendirilmek zorundadır. O yüzden sokak toplayıcılarının 696 sayılı KHK kapsamında değerlendirilmesi gereklidir. Yani belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı suretiyle ihtiyaçların giderilmesi gerektiği yönüne konu edilebilir.

2018 yılında belediyeler belki de çok büyük problemler yaşadı. Hiç hizmet tanımı yapılmadan belli dosyalar hazırlıyorlardı. Örneğin; güvenlikçi, temizlikçi, vb. tüm personelleri bir dosya kapsamına sokup ihaleler gerçekleştirildi. Ancak 696 sayılı KHK çıktıktan sonra bu dosyanın içerisinde hangi personellerin KHK'ya konu edileceği, hangilerinin konu edilmeyeceği, dosyanın sözleşmesinin süresinin uzatılıp uzatılmayacağı, fesh mi edileceği, tazminat mı ödeneceği, vb. konular karar vermekte oldukça güçlük çekilen konular oldu. Yönetmelik bu yönde ve oradaki hatalı tercihlerden dolayı da sıkıntı yaşanabilir.

Konunun daha net anlaşılması için personel çalıştırılmasına dayalı işlerin tarihsel gelişimine de bakmamız gerekmektedir. 2014 yılı öncesinde bir işin personel çalıştırılması ile alakalı olan düzenlemelere bakıldığında ağırlıklı olarak personel çalıştırılmasına dayanan, çalıştırılacak personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare bünyesinde geçirildiği bir durum söz konusu ise dosyada, bu iş personel çalıştırılmasına dayalı kabul ediliyordu. Ağırlıklı olarak personel çalıştırılmasına dayalı olmasından ise yüzde 50'den fazla işçilik gideri varsa dosyanın içinde bu iş personel çalıştırılmasına dayalı kabul ediliyordu. 2014 yılında personel çalıştırılmasına dayalı işlerle ilgili ağırlıklı olarak personel çalıştırılmasına dayalı ifadesi değiştirildi ve yüzde 70 koşulu getirildi. Yani bir işin personel çalıştırılmasına dayalı olması aslında daha da zorlaştı ve bir işin

personel çalıştırılmasına dayalı mı değil mi olduğu, hem idareler açısından hem de orada çalışan işçiler açısından çok önemli bir hale geldi. Çünkü ortada kıdem tazminatı problemleri bulunuyor. Bir iş personel çalıştırılmasına dayalı ise kıdem tazminatı ödenebiliyor fakat personel çalıştırılmasına dayalı değilse ödenmesi söz konusu değil. Yıllar itibariyle de bir işin personel çalıştırılmasına dayalı olup olmaması meselesi sürekli değiştiği için kıdem tazminatının kimlere ödeneceği hususu da mahkemeye gidildiği zaman sadece haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare bünyesinde geçirilip geçirilmediğine bakılıyor. Mahkeme bu kritere göre personellerin kıdem tazminatı alma hakkına karar veriyor. Bu kısımlar değerlendirilebilir atıkların yönetiminde belediyeleri çok fazla ilgilendirmese de çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işleri kısmı esas ilgilendiren kısımdır. Bu kısım 696 sayılı KHK kapsamındaki işlerde normal bir işin personel çalıştırılmasına dayalı olmasından farklı değerlendirildi. Yani bu nitelikteki işler, işçilik gideri yüzde 70 olmasa dahi personel çalıştırılmasına dayalı iş olarak kabul edildi. Eskiden de bu böyleydi aslında. Kanun ve yönetmeliğe bakış açısıyla tebliğe bakış açısı aynı değildir. Tebliğde bir hüküm kaldırılrsa dahi aksi bir düzenleme gelmedikçe o düzenleme halen olduğu gibi geçerliliğini sürdürür. Dolayısıyla düzenlemeler yapılırsa dahi belediyelerin çöp toplama ve taşıma hizmetlerine ilişkin hizmetleri, aracı belediye veriyor ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak ihale edilmek zorundaydı. Mevzuata baktığımızda konu edeceğimiz hususun her zaman ayrı tutulduğunu görüyoruz. Kısacası bu işler çok uzun zamandan beri personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmiştir.

696 SAYILI KHK SOKAK TOPLAYICILARI PROBLEMİNİN ÇÖZÜMÜNDE ÖNEMLİ ROL OYNAYABİLİR

Bu problemin çözümünde belki de 696 sayılı KHK anahtar görevi üstlenecektir. Belediyenin katlanacağı maliyet açısından bir değerlendirme yaptıktan sonra bu işlerde görevli kişileri, belediyelerin şirketlerine geçirebilme noktasında bir sıkıntı yaşanmayacak gibi gözükmektedir. Normalde belediyenin amacı; yirmi kişiyi kadroya geçirebilirse ve ihtiyacı olan niteliklere sahip seksen kişiyi de istihdam edip, daha sonra diğerlerinin bu sistemin dışına atılmasını sağlamak olabilir. Çünkü artık bu kişiler üniformalı olarak belediyeyi temsil eden personel olacaktır. Belli kotalar belki geliştirilebilir. Aslında bu sosyal bir konu ve ancak devletin çözebileceği bir konu gibi gözüküyor. Belediyeler ilgili Bakanlıklara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne konuyu aktarabilir. Sokak toplayıcıları zor ve sıkıntılı bir konu ama zaman alsa bile yapılabilir. Belki bir süre zabıta ile koordine olarak çok sıkı bir denetim yapılabilir. Kaçak toplanan değerlendirilebilir atıkları satın alan lisanslı firmalara ceza uygulanabilir.

Bahsi geçen işler şu anda doğrudan hizmet alımı ile ihale dosyası kapsamında belediye şirketlerine gördürülmektedir. Kontrol teşkilatı tarafından denetim uygulanabilir. İlçe, bölgelere veya mahallelere ayrılabilir ve ayrılan kısım ölçeğinde kısmi teklif yapılabilir. Birden fazla lisanslı firma varsa bunların bir kısmı ihaleye konu edilebilir. Belediye şirket-

lerinin o şirketlerin bünyesinde çalışmasını sağlayacak şekilde bir düzenleme yapılabilir. Yasadışı sokak toplayıcıları (çekçekçi) problemi lisanslı firmalar üzerinden çözülebilir. Onlara bu işin devredilmesiyle tüm bu meselelerle onların uğraşması sağlanabilir. Bu sokak toplayıcılarının (çekçekçilerin) bir kısmı, mağdur olmaması için sisteme entegre edilebilir.

Daha önce sözü edildiği gibi ilk olarak değerlendirilebilir atıkların yönetimine ilişkin işlerin yürütülmesinde bir gelir getirici ve bir de para harcaması işlem söz konusudur. İkinci olarak bu nitelikte çalışan personeller - eğer 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihaleye konu edilecekse - ki ihaleye konu edilemiyor, dolayısıyla belediye şirketleri üzerinden bu iş gerçekleştirilmek zorundadır. Aslında bunlar anlattıklarımızın bir özetini içeriyor. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu sayesinde hem kanun ile ihaleleri düzenlemektedir hem de sözleşme sürecinin nasıl olacağı tek bir kanunla düzenlenmiştir. Kamu harcaması yapılmasını gerektiren işlerle, kamuya gelir sağlayan işleri birlikte düzenlemesi sebebiyle içinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkmış ve tamamen birbirinden ayrılmıştır. Konumuzla ilgili olarak belediye hizmet sınırlarındaki ambalaj atıklarının ve cam ambalaj atıklarının evsel nitelikli atıklardan kaynağında ayrı toplanması, taşınması, değerlendirilmesi imtiyazının kiraya verilmesi işi şeklinde ihalelere konu edildiği görülüyor. Bu işlerin kamu harcaması yapılması gereken kısımlarla birlikte şu andaki ihaleye konu edilmiş şekli (yani kaynağından ayrı toplanması, taşınması ve değerlendirilmesi imtiyazının kiraya verilmesi), 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre gerçekleştiriliyor. Mevzuat bu imtiyazı belediyelere verdiği için, belediyeler isterse değerlendirilebilir atıkları kendileri toplamakta veya bunu lisanslı firmalara devretmektedirler. Lisanslı firmalar topladıkları malzemelerin faturasını söz konusu vakıflara (yetkilendirilmiş kuruluşlar) kesmekte ve toplanan malzemeleri satarak bu şekilde iki taraftan da gelir elde etmektedirler. Bu durum ise problem teşkil etmektedir. Bu imtiyazın belediyeler tarafından bedelsiz olarak devredilmesi söz konusudur ve dolayısıyla bunu yapan belediyelere, bedelsiz bir şekilde ihaleye konu etmeden bu devrin yapılması konusunda Sayıştay'ın eleştirisi olmaktadır. Zaten bu malzemelerin bedelli olarak satılması durumunda işin toplam mali hacmi de bilinmemektedir. Anlatılmak istenen mesele bundan ibarettir ve bir çok aktörün yer alması süreci karmaşık hale getirmektedir.

İlçe belediyelerinin tamamının ayrıştırma merkezi bulunmuyor. Ancak bu sürekli bir ihtiyaç ve kısa vadede para yok diye ötelenebilecek bir iş değildir. Lisanslı şirketler bu tesislere sahipler ve bunu yapabiliyorsa belediyeler de bu tesisleri ihale mevzuatı açısından kurabilir çünkü böyle bir ihtiyaç mevcut. Böyle bir ihtiyaçla alakalı ikincil mevzuattan 2017 yılında belediyelerin bu tesisleri kurması için bir zorunluluk gelmiştir.

ATIK İMTİYAZ İŞLERİNDE YÖNTEM ÖNEM ARZ EDİYOR

Bir atık işi imtiyazının kiraya verilmesi, yani doğrudan hem değerlendirilebilir atıkların toplanmasıyla beraber bu hakkın devredilmesi ve bu değerlendirilebilir malzemelerin hazır halde bir ürün olarak satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edilebiliyor.

Yine başka örneklere baktığımızda bir belediye; hizmet sınırları içinde, ambalaj atıklarının cam, metal, plastik, kompozit, ahşap, kağıt, karton olarak kaynağında ayrı toplanması, taşınması ve ayrıştırma tesisinde ayrıştırılarak değerlendirmeye uygun hale getirilmesi işi diye hizmet alımı ihalesi gerçekleştirmiş. Yani 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun ürünler elde edilmesi için şirkete bir bedel ödeyip bu hizmeti satın almış. 696 sayılı KHK'dan önce bunu belediyeler gerçekleştirebilecekti. Şu an böyle bir iş söz konusu ise belediyenin bu işi doğrudan kendi şirketine devretmesi gerekiyor. Belediye şirketi isterse bunu sokak toplayıcıları üzerinden yapar, isterse kendisi personel belirler ya da bu işin en doğru şekilde nasıl yapılabileceğine teknik ekip karar verir. Bu doğrultuda işin en uygun nasıl yapılabileceğine ilişkin olarak bir teknik şartname oluşturulabilir. Yani ekiplerle mi yapılır, ne tür araçlar kullanılır, sokak toplayıcıları için uygun araçlar temin edilir vs. ona göre bir yol belirlenir. Bazı belediyeler de ambalaj atıklarının toplanmasıyla ilgili araçlar var. Doğrudan hizmet alımıyla, bedel içeren bir sözleşmeyle, gene kontrolünü yaparak salt personel işçilik kısmını belediye şirketine, o işi yaparken başka araç, gereç, ekipman lazımsa da onların başka bir açık ihaleye konu edilmesi lazım. Orada gene bir hizmet alınması gerekiyor. Ondan sonra bu iki iş birleşecek, satışa hazır ürünler oluşturacak, o satışa hazır ürünler de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edilecektir.

Belediyelerin sahada karşılaştığı problemlerin bir kısmına vakıf bir şekilde salt mevzuat açısından konuya yaklaşım bu şekilde olmak zorundadır. Belediyelerin tabii olduğu yasal mevzuat, gelir getirici ve para harcıyıcı işlemleri kesin olarak birbirinden ayırmıştır. Buna göre yapılacak iş önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bir ihaleye konu edilecektir, buradan gelir elde edecek bir sonuç çıkıyorsa 4734'ün içinden yine burada 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edecek bir iş gerçekleştirilmek zorundadır. Bunun unsurları, teknik koşulları, nasıl yapılacağı oturup değerlendirilmek zorundadır. Mesela bu şirketler ne kadar kar elde ediyorlar? Niye yapıyorlar bu işi? Şirketler kar elde ediyorlar ve bunun üzerinden belediyelere pay veriyorlar. Belediyeler bu işleri bazen hiç gelir elde etmeden sadece devrediyorlar. Buna karşın bu atıkların satışını yapıp gelir elde eden belediyeler de var.

Belediye önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre atıkların toplama ve taşıma işlemini belediye şirketinin yapmasını istiyor ve şirkete bir bedel ödüyor. Belediye şirketinin oradan elde ettiği ürünler daha sonra 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edilerek belediye bu malzemelerin satışını yapıyor.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun konusu, personel de dahil bu işlerin yapılmasıdır. 2018 yılına kadar belediye bunları normal bir açık ihaleye konu ediyorken, 696 sayılı KHK ile beraber bunları artık ihaleye konu edemeyecek duruma geldi. Yani bu işleri 2018 yılından sonra belediye şirketinden ihale yapmadan gördürebiliyorlar. Aslında belediye ihale yapıyor, Araç, gereç, makine, ekipman hariç salt personel işini ihalesiz belediye şirketine verebiliyor. Araç, gereç, makine ve ekipman da varsa bu işin içinde onun da başka bir ihaleye konu edilmesi gerekiyor. İki tane ihalenin maliyetine katlanılıyor ve oradan bir ürün elde edilerek o ürünün de satışından gelir sağlanıyor. Kamudaki belediyelerin kar

amacı olmadığı için bu işten zarar da edebilirler ama bir zaman sonra kar elde edebilecek seviyeye de gelebilirler. Ama bu haliyle bırakıldığında iş artık yapılamayacak bir hale doğru gidiyor.

Yani mevcut çöp toplama işindeki işçilerin de kadroya geçirilerek o personel eliyle bu işin gördürebileceği düşünülüyorsa o halde yeni bir dosyaya konu edilmez ve o personellere böyle bir görev de verilebilir.

Mevzuat, personel kısmının da belediye şirketinden alınacağını ifade etti. Şu anda çöp toplama işlerinde de aynı durum söz konusu.

YENİ BİR İHTİYAÇ DOĞMASI HALİNDE NELER OLUR?

Personel ihtiyacımızı, belediye şirketi ile hallediyoruz. Zaten mevcut durumda sahada bu uygulanıyor. Uygulanabilir bir şey ve en kolayı olarak gözüküyor. Kısacası normalde bu iş hem gelir getirici hem para harcamacı işlemler içerdiğinden neden ikisinin de ayrı ihaleye konu edilmediği sorulacaktır. Çünkü belediye burada ne kadar kar veya zarar elde ettiğini görememekte, ölçememektedir. Kamu yararı mı var, zararı mı var? Lisanslı firma ne kadar para kazanmış? Bu ölçülemeyeceği için bir sonraki aşamada belediyelerin bu işleri önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na ardından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu etmeleri söylenecektir. Yoksa imtiyaz hakkı devredilir, belediye belirli bir bedel alır ve hiçbir şeye karışmaz. Ancak bu durumda sahadaki problemler de pek çözülmektedir. Bundan kayda değer bir kar elde edilmemektedir. Örnek, bir kamu kuruluşunun hizmet alımı şeklinde gerçekleştirdiği bir polietilen, çelik, teneke, alüminyum, kağıt, karton işi var. 2886 sayılı kapsamında gerçekleştirilen bir iş ile ilgili ihtiyaç listesi. Burada sorumluluk miktarı yazılmış ve sonra da bununla alakalı para vereceği söylenmiş. İşte bu durum imtiyaz hakkının devredilmesi ile ilgili bir örnek teşkil etmektedir.

DEĞERLENDİRİLEBİLİR ATIKLARIN YÖNETİMİNDE BAZI ÖRNEKLER

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü ambalaj atıklarının piyasadan toplatılması hizmeti ihalesi yapmış. ÇEVKO bir vakıf olarak tek başına ihaleye katılmış çünkü en yüksek teklifle en düşük teklif aynı. ÇAYKUR bu ihtiyacı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile gidermiş ve ÇEVKO'ya bunun için 659 bin TL bedel ödemiş. Konumuz ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması. Belediyelerin tabi olduğu mevzuata göre bunu belediye kendisi yapabilir veya devredebilir. Belediye yaparsa ihale yapmalıdır. ÇAYKUR o ihalenin bir örneği olması açısından burada verilmiştir. Belediyenin yaptığı miktarlar yıl içerisinde topladığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu ettiği miktarlardır.

ÇAYKUR'un piyasaya sürdüğü miktar belli, toplatacağı miktar bellidir. Belediyelerin toplayacağı miktar belli değildir. Ancak belediyeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu ettiği zaman oraya afaki de olsa bir miktar yazıyorlar. Problemlerimiz aslında tam da bu konulardır. Belediyelerin ne kadar değerlendirilebilir atık toplayacağını bilmeleri

gerekmektedir. Ancak bu tam olarak bilinmiyor çünkü bir şekilde mevcut sistem değiştiremiyor. Öncelikle belediyenin bir yıl içerisinde ne kadar miktarlarda ambalaj atığı çıktığının bilgisine ulaşması gereklidir. Buna belki şirketten ulaşır, belki de belediye kendisi bu yapacağı ihale için bir teknik şartname oluşturur. Ama bu verdiğimiz örnek sadece başka bir kurumun gerçekleştirdiği bir işin ne kadarlık tutar ihtiva ettiğini görmemiz açısından önem arz ediyor.

Örneğin; ilçe belediyeler değerlendirilebilir atıklarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu ettiklerinde ne kadar bedel almaktadırlar? Sultangazi Belediyesi ayrıştırmayı yapmadan satarak bir milyon TL gelir elde etmiş. Bir milyon TL gayet güzel bir rakam. Genelde örnekler hep 70-80-100 bin TL civarındadır. Sultangazi Belediyesi bunu kendi personeli ile yapmış. Eğer personeli olmasaydı 696 sayılı KHK kapsamında dosyaya konu edip belediye şirketten bu ihtiyacını karşılayacaktı. Sultangazi Belediyesi bu topladığı malzemeler için satış ihalesi gerçekleştiriyor. Yıllık olarak bir milyon TL gelir elde ettiğini söylüyor. Bunun bir de ayrıştırılması kısmı var. Normalde Sultangazi Belediyesi kendi sahip olduğu araçlarla bu toplamayı gerçekleştirdiğini belirtiyor. Eğer aracı olmasaydı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bir araç kiralama, malzeme lazımsa bu ihtiyacını bir malzeme ihalesine konu edecekti. Bu işi kendi personeliyle yapıyor. Eğer personeli yetersiz kalsaydı 696 sayılı KHK kapsamında doğrudan hizmet alımıyla bu ihtiyacını gördürecek. Belediye buna uygun veya değil, mali gücü var veya yok, kar/zarar vb. konularda belediye başkanı karar verecektir. Yasal mevzuat prosedür bu şekildedir. Bir para harcayıcı işlem var. Sonuçta belediye bir milyon lira gelir elde etti ama araç maliyetine ve personel maliyetine katlandı. Aracı ve personeli olmadığı için bunları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na konu etti. Belediyenin elde ettiği ürünlerin ayrıştırılmasıyla ilgili kendi tesisi de varsa tesiste ayrıştırmasını yaparak, miktarlarını net bir şekilde belirleyerek satış ihalesi gerçekleştirir. Eğer ayrıştırılmıyorsa bu şekilde de satılabilir.

ATIK BEDELİ ALINMAMASI ÜZERİNE SAYIŞTAY BULGULARI DİKKAT ÇEKİYOR

Ambalaj atıklarının toplanması için yetki verilen şirketlerden herhangi bir bedel alınmaması ile alakalı bir Sayıştay bulgusu söz konusudur. Sayıştayın yapmış olduğu bulgu ile alakalı yasal dayanağı Çevre Kanununun 8., 11. ve 12. maddelerine dayanılarak çıkartılan yönetmelik oluşturmaktadır. Sayıştay denetçileri tarafından bu hususlarda belediyelere çeşitli görevler verildiği belirtilmiştir. Bakanlığın bu işin daha çok koordinasyonunu ve denetimini yaptığı söylenmekte ve belediyelerin ise; ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve kurduğu tesise çevre lisansı, geçici faaliyet belgesi almak, aldırarak zorundadır gibi görevleri olduğu söylenmektedir. Bu işin bizzat belediyelerin kendilerinin yapabileceği veya Bakanlıktan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumunda oldukları ifade edilmiştir. Bu devir söz konusu ise de işte buradan bir gelir elde edilmesi durumu söz konusu denilmektedir. Şu anda da bu lisansa sahip piyasada 363 tane firma

olduğunu belirtmektedir. Bu işin uygulamasının nasıl olduğunu söylemektedir. Uygulamada ambalaj üreticilerinin mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, TÜRÇEV gibi vakıflar kurdukları ve Yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gittikleri söylenmiştir. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. Belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı bir şirket arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıkları ile ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş kuruluşa fatura etmekte ve ücretini ondan almakta. Ayrıca söz konusu atıkları geri dönüşüm amacıyla satmakta ve iki türlü gelir elde etmektedir denilmiş. Yani mevcut durum özetlenmiş. Ambalaj atıkları mevzuatı gereği herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır denilmiş. Şirketlerden ikisine herhangi bir ihale yapılmadan verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir denilmiş. Belediyelerin verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir diye bir Sayıştay bulgusu karşımıza çıkıyor. Demekki buradan bir gelir elde edilseydi herhangi bir sorun teşkil etmeyecekti. Birinci alternatifimiz bu imtiyaz haklarının bir şirkete devredilmesi. İkinci husus, eğer bunun karını, zararını, gelirini, giderini, tam manasıyla mevzuata uygunluğunu sağlamak için ne yapmamız gerektiğine ilişkindi.

Mesela bir ilçe belediyesi başka bir uygulama yapmış. Pendik Belediyesi de Sultangazi Belediyesi'ne benzer bir uygulama yapıyor. Kendi kurdukları şirket aracılığıyla o tesisi işlettiriyor. O tesisi işlettirdikten sonra bir satışa konu etmeleri gerekirken onlar da protokole konu edip de buradan bir gelir elde etme yoluna gitmişler. Onların da öyle bir handikapı var. Normalde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edip oradan çıkacak ürünleri satışa konu etseler belki orada da bir problem yaşanmayacaktır. 696 sayılı KHK gene işte tam bu noktada devreye giriyor. Normalde belediye bir tesis kursa bu tesisin işletilmesiyle alakalı şirketini görevlendirebilir. Kendi şirketi ile bir protokol yapar ve ihaleye konu etmeden o tesisi kendi şirketine işlettirebilir. Ama buradan ortaya çıkacak ürünlerle alakalı da bunu mutlaka 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bir ihaleye konu etmek zorundadır. Günümüzdeki koşullarda belediyelerin önünde iki tane seçenek var: ya 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na bir imtiyaz karşılığında sözleşmeler yapılmak suretiyle bu ihtiyacın giderilmesi ve buradan bir gelir elde edilmesi ya da belediyenin bizzat bu işi kendisinin üstlenip kuracağı şirkete bir yetki lisans alınması durumunda bu işleri kendi aracıyla, personel yapısıyla para harcayıcı kısmını halletmesi ve ondan sonra da gelir getirici kısma konu edeceği ürünlerin de satışını gerçekleştirmesi. Hizmet alım yöntemlerine baktığımız zaman bu alanda hizmet alımının para harcayıcı bir iş olduğunu görürüz. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun konusu ise gelir getirici işlemlerdir. Ya belediye bu işlerini hizmet alımına konu edecek, bir maliyete katlanacak ve arkasından bir gelir elde edici ihaleye konu edecek veya hiçbir maliyete katlanmadan oradan gelecek olan imtiyaz hakkından gelecek olan para yeterli diyip bunu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na konu edecek.

Sayıştay'ın bulgularına belediyenin verdiği cevapla ilgili kısım da ise, belediye kendisini savunuyor. Belediye, herhangi bir bedel ödemeden imtiyaz hakkının devredilmesiyle ilgili Sayıştay'a bir savunma vermiş. Yönetmelik, ambalaj atıklarının toplanması ile ilgili her türlü ekonomik sorumluluğu piyasaya sürenlere vermiştir. Daha önce bahsi geçen ÇAYKUR örneğinde bu sorumluluk gereği ÇAYKUR bu bedele katlanıyor. Ama belediyelerin topladığı çöpler çeşit çeşit sorumluluk sahibi olan firmaların çöpleridir. Belediye bu belgelendirmeyi yapsa dahi tam manasıyla bire bir belgelendirme mümkün değildir. Ama şirketler başka şirketler adına bunu sağlamakla sorumludurlar. Bu belgelendirme bu yüzden yapılmaktadır. Belediye bunu bir ihaleyle kendi gerçekleştirmek isterse, maliyete katlırsa nasıl bir maliyet ortaya çıktığını göstermek için ÇAYKUR örneği verildi. Belediye kendi topladığı çöp miktarları üzerinden acaba nasıl bir maliyete katlanmak durumunda kalır? Bunun satışını ayrı yaparsa, belediyenin kendisinin mi bu işi gerçekleştireceği yoksa doğrudan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na mı konu etmesi gerektiği noktasında bir veri olması açısından bu örneğin altı çizildi.

Belediye: "yüksek yatırım maliyeti gerektiren ambalaj atıkları ayırma tesisi gibi yatırımları, tesis giderlerini, elektrik, su, doğalgaz ve bunlar gibi toplama, taşıma, ayrıştırma iş ve kalemlerinin, yakıt, araç temini, araç amortisman ve bunlar gibi ve bu iş kapsamında çalışacak personellerinin maliyetlerini, SGK, maaş ve bunlar gibi, toplama ekipmanlarının teminini ve bakım onarımını, bilgilendirme materyallerinin teminini, atık toplama kampanyaları ödülleri masraf gerektiren vesaire diğer giderleri sözleşme yaptığı lisanslı firmanın karşılamasını sağlayarak yönetmelikte verilen bu sorumluluğunu herhangi bir bedel ödemeksizin yerine getirmektedir" denmiştir. Sayıştay tarafından rahatsızlık duyulan kısım tam da bu kısımdır. Belediye böyle bedellere katlanmadan bu imtiyaz hakkını ister bedelli ister bedelsiz veriyor ama nasıl bir maliyet söz konusu, bundan nasıl bir gelir söz konusu orası net değil. Bu yüzden işleri yapmak için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun içinden iki tane kanun çıkartılmıştır. Kanun koyucunun tam da bunun için gelir getirici ve para harcayıcı işlemleri 2003 yılında birbirinden ayırdığı kesin bir şekilde söylenebilir.

Kanun koyucu ilgilere (belediyelere) hitaben, değerlendirilebilir atıkların yönetimi ile ilgili işlerini ihaleye konu ettikleri zaman işin maliyetini tespit etmelerini ve ondan sonra bunun ne kadar ücrete mal olduğunu göstermelerini istemektedir. Öncelikle gelir getirici bir işlem varsa bu ihtiyacın tespit edilmesi ve ondan nasıl gelir elde edildiğinin gösterilmesi gereklidir. Ancak bu şekilde kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı ölçülebilir ve sağlıklı bir denetim gerçekleştirilebilir denilmektedir. Bu yüzden gelir getirici işlemlerle para harcayıcı işlemleri bir arada ihale etmek sakıncalı diye bu kanun değiştirilmiştir. Şu anda da belediyelerin yaptıkları iş tam da bu karmaşıklıkta yani hem gelir getirici, hem de para harcayıcı işlemlerin söz konusu olduğu bir iştir.

Belediye bununla birlikte "ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması maliyetleri, hanelerden toplanan atıkların satışı ve belgelendirme bedeli ile karşılanamamaktadır" şeklinde bir açıklamada bulunmuş. Burada aynı problemleri zikrediyor. Beledi-

ye "Çevre Kanunu ve yönetmeliklerde belirlendiği üzere, toplama maliyetlerini piyasaya sürenlerin karşılaması gerektiğinden bu işi belediyeler adına yapan lisanslı firmalardan ayrıca bir bedel talep edilmesi durumunda bu işi üstlenecek lisanslı firma bulmak mümkün değildir" diye ifade etmiştir. Aslında bu mümkün. Lisanslı firma geliyor ve para ödüyor. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bu şekilde ihale yapan belediyeler var. 40 bin TL bedel ödeyen var. Burada örnekte verilen durum imtiyaz hakkının hiç bedelsiz devredilmesidir. Belediye; "şu hususun göz ardı edilmemesi gerekir ki ambalaj atıklarının hanelerden ayrı toplanması iş ve işlemlerinden belediyelerin herhangi bir lisanslı firma ile sözleşme yapamaması durumunda ya yönetmelik ile verilen sorumluluklarını yerine getiremeyecekleri durumda, ekonomik değeri olan atıklar geri kazanılamayacak ve depolama alanına gönderilecek ya da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu iş için hizmet satın almak durumunda kalacaklardır" şeklinde açıklamada bulunmuş. Belediye kendisi de itiraf ediyor diyebiliriz.

YAPILMASI GEREKEN DOĞRU UYGULAMA NEDİR?

Önce bu ihtiyacı gidermek için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bir ihale gerçekleştirmektir. Belediyelerin kar amacı yoktur. Belediyeler vatandaşa hizmet için var. Bu durumdan belediye belki kısa vadede zarar da etse bile ilerleyen zamanlarda kesinlikle kar elde edecekleri bir sistemleri olacaktır. Belki de lisanslı firmalar kar edemeyecek duruma geleceklerdir. Şu anda en büyük payı büyük ihtimalle lisanslı firmalar alıyorlar. Belediye tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na da bu konu hakkında görüş sorulmuş. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, "yönlendirme, zorunluluk getirme veya muafiyet tanıma imkanı olmadığı, ancak ambalaj atıklarının toplanmasıyla belediye tarafından toplanan atık miktarı düşeceği ve atık yönetim maliyetlerini azaltan bir unsur olacağından kamu yararı olarak değerlendirilebileceği mütalaa edilmiştir. Bu konuda uygulama birliğinin sağlanması açısından görüşe açılan yönetmelik taslağında bu hususların düzenlenmesi yerinde olacaktır" diye ifade edilmiş. Belediye savunmasının sonunda "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bir ihaleye bu işlerin konu edileceği planlanmaktadır" diye belirtmiş. Yani daha önce biz bunu ihaleye konu etmedik ama bunu ihaleye de konu edebiliriz diye bir savunma vermiş. Sayıştay ise "sonraki yıllarda da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bunu ihaleye konu edip etmeyeceğinizi biz takip edeceğiz" şeklinde cevap vermiş.

696 SAYILI KHK AÇISINDAN KONUYA YAKLAŞIM

696 sayılı KHK, 24 Aralık 2017 tarihinde yürürlüğe girdi. Tam da öyle bir dönemde yürürlüğe girdi ki tüm belediyelerimizin ihalelelerini gerçekleştirdiği bir dönemdi bu. Bazı belediyeler belki o yıl sonunda bitecek ihtiyaçları için bu işlerini ihaleye konu etmişlerdi. Belki bir kısmının bir sonraki seneye de sarkan işleri vardı. Yani bu ihtiyaçlar; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesinde sayılan işlerden olduğu için belediyeler; çöp toplama işlerini ve temizlik işlerini bir yıldan fazla süre için meclis kararıyla bir sonraki

seçimin altıncı ayını geçmeyecek şekilde yüklenmelere girişebiliyorlar. 696 sayılı KHK çıktı ve personel çalıştırılmasına dayalı işlerin artık ihaleye konu edilemeyeceği hükmünü getirdi. Dolayısıyla o tarih itibariyle bir kısım belediyeler bu işlerini ilana zaten çıkmıştı ve 1 Ocak tarihi itibariyle başlatacağı işleri vardı. 696 sayılı KHK ile bu işlerin ilanlarının iptal edileceği ve kadroya geçiş işlemleri tamamlanana kadar geçen seneki yüklenicileri kim ise o yükleniciler ile sözleşmelerinin süresini uzatmaları gerektiği söylendi. Süreç 2 Nisan tarihinde tamamlandı ve ilana çıkan idareler açısından o tarihe kadar eski sözleşmeler devam etti. Bir yıl daha süreci devam eden işleri olan idareler de vardı. Onların ise personel kısmını yani işçilik kısmını ayırmaları, diğer kısımları sözleşme sonuna kadar devam ettirmeleri, gerçekleşen miktarı belirlemeleri ve lisanslı firmaların mağdur olmaması için sözleşmeler kanunundan gelen zorunluluk nedeniyle gerçekleşenle yüzde 80 arasındaki kısım ile ilgili tazminat ödemeleri söylendi. Tazminat ödeme durumunda kalan idareler de oldu. Hatta öyle idareler vardı ki, daha önceden personel çalıştırılmasına dayalı işe konu etmeyip 1 Ocak itibariyle bu işlere konu etmeyi düşünüyorlardı. Onların ne yapacağı hiç belli değildi çünkü yeni bir iş yapacak imkanları yoktu. Eski işi devam ettiremiyorlardı çünkü eski işi personel çalıştırılmasına dayalı değildi. Böyle sıkıntılı ve sancılı bir süreç izlendi. Önceden belediyelerin bu işleri aynı Sayıştay görüşünde olduğu gibi seçimin altıncı ayını geçmeyecek şekilde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalelere konu edebiliyor olmalarından dolayı bu durum konumuz ile yakından ilgilidir. Beş yıllık bir bütçe öngörülebiliyorsa bu işler beş yıla kadar seçimin hemen arifesinde ihaleye konu edilebiliyordu. Ama normalde standart uygulama bu işlerin üç yıllık sözleşmeye konu edilmesiydi. Aynı zamanda belediyeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'na tabi bulunmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun 28. maddesinin son fıkrasında birkaç sene önce bir düzenleme yapıldı. Bu düzenlemede süreklilik arzeden hizmet alımlarında yüklenme süresinin üç yıl olduğu ancak üst yöneticinin onayıyla bu sürenin kısaltılabileceği belirtildi. Daha 696 sayılı KHK düzenlemesi yürürlüğe girmeden taşeronda çalışan işçilerin bir yıllık değil üçer yıllık sözleşmelerle istihdam edilmesini sağlamak ve üç yıllık iş güvencesi olması için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nda söz konusu değişiklik gerçekleştirildi. Sonrasında 696 sayılı KHK çıktı ve KHK kapsamındaki işlerin de yüklenme süresi şu anda gene 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'na 28. Maddesinin son fıkrasına göre üç yıl olmak zorundadır. Yani üç yıllık bir iş güvencesi söz konusudur. 696 sayılı KHK çıktığı zaman kadroya geçiş olarak lanse edildi. Aslında gerçekleşen durumda genel idarelerde kadroya geçen bir kısım işçi olmasına rağmen bu kişiler belediyelerde işçi statüsünde istihdam edilmeye başlandı. Yani A şirketinde değil de belediye şirketinde istihdam edilmesi söz konusu oldu. Bu şirketlerde de üçer yıllık sözleşmelerle istihdam edilmeleri gerekirken idareler önünü göremediği için düzenlemeler doğru düzgün olmadı ve bu işler şu anda yine birer yıl olarak yürütülmektedir.

FİYAT FARKI KARARNAMESİ BELEDİYELERİ ZORLUYOR

Normalde Yüksek Hakem Kurulu'nun toplu iş sözleşmesinden gelen bu işçilere verdiği haklar ekstra haklardır ve bunlar fiyat farkına konu edilmesi gerekli unsurlardır. Bunlar işçinin normalde asgari ücret hakkını elinden almaması gerekli haklardır. Asgari ücret artışları aslında zaten yansıtılacaktır çünkü bu zaten işçinin hakkıdır. Şu anda doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilecek alımlarla alakalı usul esaslar çıktı. O usul esaslarda yine yaklaşık maliyet tespit edilirken brüt asgari ücret üzerinden tespit edileceği belirtiliyor. Ama şu anda belediyeler 696 sayılı KHK dosyalarındaki yaklaşık maliyeti günlük ücretler üzerinden tespit etmektedirler çünkü toplu iş sözleşmesinde haklar öyle verilmiştir. Toplu iş sözleşmesi mevzuatın üstünde değildir. Belediyenin normalde eskiden olduğu gibi dosya hazırlaması gerekmektedir, işçilerin asli hakları olan hakların uygulanması gerekmektedir. Fakat uygulanamıyor çünkü hatırlanacağı üzere bir dönem asgari ücret bir anda yükseldi. Belediyelerin bazılarında brüt asgari ücretin yüzde 500 fazlasını alan personel var. Brüt asgari ücretin yüzde 500 fazlasını alan personel brüt asgari ücretteki o yüksek artışlar karşısında birkaç sene sonra belediyelerin katlanamayacağı maaşlar alacaklar. Buradaki asıl sıkıntı fiyat farkı kararnamesinin değiştirilmesiydi. O dönemde belediyeler ek sözleşmeler düzenlemek zorunda kaldılar ve maliyetleri yüzde yirmi aşağı çektiler. Normalde sözleşmeler kanununa göre ek sözleşme düzenlenemez kanuna aykırıdır ancak belediyeler ek sözleşmeler düzenlemek zorunda kaldılar çünkü üç sene önce fiyat farkı kararı değiştirildi. Örneğin; iki işçiden biri, brüt asgari ücretin yüzde 500 fazlasını alıyor, bir diğer işçi ise asgari ücret alıyor. Eski fiyat farkı kararnamesine göre asgari ücret on lira arttıysa her iki işçinin maaşına da on lira yansıyor, bir işçi yüzde 500 fazlasını almasına rağmen. Böyle bir fiyat farkı kararı olmasına karşın bir çok idare bunu farklı uyguladı. Yani bir işçiye brüt asgari ücretin yüzde 500 fazlası üzerinden yansıtırken diğer işçiye normal asgari ücret üzerinden yansıtı. İdarelerce yapılan yanlış uygulamaya benzer şekilde fiyat farkı kararnamesini değiştirildi. Bu durum sıkıntı oluşturmaktadır. Yapılan yanlış uygulamaya uygun olarak fiyat farkı kararnamesini değiştirildi. Bu durum sıkıntı oluşturmaktadır. Yani tüm idarelere bu uygulamanın yapılması söylendi. Bu sefer de bir işçinin maaşı 10 lira artarken brüt asgari ücretin yüzde 500 fazlasını alan diğer işçinin maaşı 300 lira belki 400 lira arttı ki bunu da yönetmek mümkün değil. Temizlik işçisi birkaç sene sonra müdürden, daire başkanından belki daha fazla ücret alacak bir duruma gelecek. O yüzden de asgari ücret farklarını yansıtmadılar. Normalde bunun bir hukuki dayanağı bulunmamaktadır. Asgari ücret altı ayda bir değişecek diye belediyeler personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alımı ihalesi gerçekleştirirken fiyat farkı vermek zorundaydı. Yani bu işçilerin asgari ücret üzerinden fiyatlandırıp da asgari ücreti alamamaları zaten sıkıntılı bir durum teşkil etmektedir. Normalde belediyeler açısından şu anda en büyük sıkıntı - bu süreçler içerisinde görevli kişilerin dikkat etmesi tavsiye edilir - normalde 4+4 ler, ikramiyeler, fazladan verilen haklar fiyat farkı olarak ödenmek zorundadır. Bu husus Sözleşmeler Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenmiştir. 2016 yılında aslında bu işçilere özlük hakları verilmişti. İş güvencesi olmamasından dolayı 2016 yılından 2018 yılına kadar toplu iş sözleşmesi imzalanamadı ve bu kişiler bu özlük hakla-

rını kullanamadılar. 696 sayılı KHK çıktıktan sonra bu işçiler toplu iş sözleşmesi yapabildi. Yüksek Hakem Kurulu kararıyla bu işçilere 696 sayılı KHK'dan sonra haklar verildi. Aslında bu hak onlara 2016 yılında zaten verilmişti. Toplu iş sözleşmesi imzalayabilselerdi o şirkette çalışanlar işten atılmaktan korktukları için buna yeltenemediler. 696 sayılı KHK dan sonra bu güvenceyi aldıklarını da hissederek toplu iş sözleşmesini imzalayabildiler. Normalde bunlar fiyat farkına konu edilmesi gerekli hususlar. Yani bir maliyetin fiyat farkına konu edilmesiyle direk yaklaşık maliyet içinde hesaplanmasının şöyle bir handikapı var: Şu anda belediyelerin hazırladığı dosyalarda yüksek ihtimalle ilk altı aylık günlük ücret gösteriliyor, ikinci altı aylık günlük ücret gösteriliyor ve o fazladan fiyat farkı olarak ilave edilmesi gereken kalemler de yaklaşık maliyet hesabına dahil ediliyor. Bunun üzerinden de belediye yüzde yedi kar, yüzde dört sözleşme genel gider hesaplayıp şirkete onun da bedelini ödüyor. Normalde bunlar için harici bir yaklaşık maliyet tespit edilmesi lazım ve fiyat farkı olarak yüzde 4'lük maliyetlerin ilave edilmesi gerekiyor. Doğru yapanlar da olmakla birlikte belediyelerin yaklaşık yüzde sekseni bu fiyat farkı olarak öngörülmesi gereken kalemler üzerinden de şirketlere kar ve sözleşme genel gider ödüyorlar. Büyük ihtimalle de onlarla alakalı zimmet çıkacaktır ve şirketlere rücu ettirilecektir.

2020 yılının altıncı ayında toplu iş sözleşmesinin süresi doluyor. Belediyeler; ilk altı ayı günlük ücret gösterip, fazladan fiyat farkı olarak ilave edilmesi gereken kalemleri de yaklaşık maliyet hesabına dahil edilerek, bunun üzerinden de belediye yüzde yedi kar, yüzde dört sözleşme genel gider hesaplayıp şirketlere onun da bedelini ödediler. İkinci altı aylık dönemde belediyeler büyük ihtimalle ikinci altı ayı fiyat farkı olarak ödeyecekler.

PERSONEL ÇALIŞTIRILMASINA DAYALI İŞLER DÜZENLENDİ

Onun üzerinden 696 sayılı KHK düzenlemesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin e bendini düzenledi. Her şey oradan çıktı. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin e bendi; "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılamaz ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz" demektedir. Yani bir iş personel çalıştırılmasına dayalı ise o işin ihalesinin yapılamayacağını ifade etmektedir. Bu ihtiyacın belediye şirketine göre göreleceğini belirtmektedir. Bir işin personel çalıştırılmasına dayalı olup olmamasına dair düzenlemeler yapılmıştır. Bir işin süreklilik arz etmesi, yıl boyunca devam etmesi, haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare bünyesinde geçirilmesi koşullarından bahsedilmektedir. Bir de işçilik giderinin toplam yaklaşık maliyetin yüzde yetmişinden fazla olması gerektiğinden söz edilmektedir. Burada belediyeleri ilgilendiren bir düzenleme yapıldı. Söz konusu düzenlemede; mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park, bahçe, bakım, onarım ve çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir denildi. Yani yüzde yetmiş koşulu olmasa da bu nitelikte bir ihtiyaç personel çalıştırılmasına dayalıdır denildi ve belediyelerin bu ihtiyaçlarını giderecek

şekilde belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımına konu etmeleri istendi. Kısacası bir kısım nitelikteki işler dört tane özelliğe giriyorsa personel çalıştırılmasına dayalı kabul edildi. Mahalli idarelerle alakalı çöp toplama, park, bahçe, dışarıda yapılan işler de yüzde 70 koşulu olmadan personel çalıştırılmasına dayalı olarak kabul edildi. Danışmanlık ve çağrı merkezi gibi işleri de yüzde 100 personel de olsa bu işler personel çalıştırılmasına dayalı olarak kabul edilmeyecek şekilde düzenleme yapıldı. Bu düzenlemeler kapsamında da belediyeler çöp toplama işlerinin işçilik kısmını 696 sayılı KHK'ya konu ettiler. Belediyeler, diğer kısımları ile alakalı da ihaleler gerçekleştirdi. Buna rağmen dosyaları olduğu gibi 696 sayılı KHK'ya konu eden idareler de var. Malzemesi, araç gereci, işçilik giderleriyle beraber, 696 sayılı KHK ile olduğu gibi belediye şirketinden alan belediyeler de maalesef bulunmaktadır. Onlar da yine yanlış bir uygulama yapıyorlar.

DOĞRUDAN HİZMET ALIM MEVZUATA YENİ GİREN BİR KAVRAM

Doğrudan hizmet alımı mevzuata yeni giren bir kavram. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesi doğrudan temin maddesini düzenlemektedir. İhtiyacın tek kaynaktan karşılandığı doğrudan teminler var A, B, C. Bir de parsal limitler dahilinde doğrudan teminler ve farklı doğrudan teminler var. Ama doğrudan hizmet alımı dediğimiz şeyin ne olduğu belli değildi. Kanun koyucu; 696 sayılı KHK'yı, doğrudan temin maddesindeki limitlere ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin e bendi'ndeki düzenlemelere bakılmaksızın uygulanacak bir yöntem diye çıkarttı. Daha sonra da doğrudan hizmet alımının ne olduğuna dair bir usul esaslar yayınlandı. Yani doğrudan hizmet alımı yöntemiyle ihtiyaçlarımızı nasıl karşılayacağımız konusunda bize ışık tutan bir düzenleme yapıldı. Önce tanımlar yapıldı ve ardından doğrudan hizmet alımı sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı için personel maliyetinin bütçenin yüzde otuzluk ve yüzde kırklık kısmını geçemeyeceği şeklinde belli oranlar verildi. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde farklı bir oran; ilçe belediye sınırları içerisinde farklı bir oran ve il belediye sınırları içerisinde farklı bir oran olacak şekilde bir düzenleme gerçekleştirildi.

BELEDİYELER İÇİN BELLİ PERSONEL MALİYET ORANLARI BELİRLENDİ

Büyükşehir belediyelerinde çalıştırılacak personellerin ve diğer tüm personellerin maliyetlerinin bütçesinin yüzde otuzunu geçemeyeceği, diğer belediyelerde ise yüzde kırkını geçemeyeceği şeklinde düzenlendi. Yeni bir hizmet alımı olarak bunun doğrudan hizmet alımına konu edilmesi, şu anda belediyelerin durumu adına önem arz ediyor. Acaba personel maliyetleri belediye bütçelerinin yüzde kaçında şu anda? Yani ekstra bir ihtiyaç doğsa belediyenin bunu doğrudan hizmet alımına konu edebilmesi için bu yüzde 40'lık limite tabi olduğunu da unutmamak gerekiyor. Yaklaşık maliyetin de nasıl tespit edileceği burada tarif edilmiş. Yani belediyelerin kendi şirketlerinden gördüreceği hizmeti aynı hizmet alımı uygulama yönetmeliğinde olan yöntemle yaklaşık maliyeti tespit edilir denilmektedir. Asgari işçilik maliyetinin tespit edilmesi gerektiği söylenmiş. Brüt asgari ücretin ne kadar fazlasını alacaksa ona göre düzenlemeler yapılacağı burada söylenmekte. Yani

yüzde yedi kar, yüzde dört de sözleşme genel gider ilave edilecek ve bunların dışında da bu yönetmelik gereği şirkete fazladan ödeme yapılamayacağı belirtilmektedir.

Problemlili olan kısım Kamu İhale Kanunu Genel Tebliği'nin 69/1 maddesiydi. Bu limitler dolayısıyla şunu da söyleyelim. Belediyede yeni bir personel ihtiyacı doğsa o yüzde 40'lık limitten dolayı belediye yüksek ihtimalle gene ihaleye konu etmeye çalışacaktır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin e bendine göre normalde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi yapılamaz. Ama personel ihtiyacı varsa ve yüzde 40'lık limit de dolmuşsa büyük ihtimalle bunlar ihale yapılacaktır. Şu anda EKAP sistemine bir hizmet alımı ihalesi girdiğinizde size işin personel çalıştırılmasına dayalı olup olmadığına dair 13 tane soru soruyor. Biraz önce sözü edilen özellikleri taşıyıp taşımadığını sorguluyor ve ancak ondan sonra dosyayı kabul ediyor. Çünkü 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin e bendi, personel çalıştırılmasına dayalı işlerin ihale edilemeyeceğini açıkça belirtiyor. Kamu İhale Kurumu belediyenin ilanını yayınlayacak ve ihale yapmasına izin verecek. Bu sorumluluğu da dolayısıyla bu sorgulama ile belediyeye yüklüyor. Sisteme giriş yaparken belediye orada gerekçe yazıyor ve bu iş 696 sayılı KHK kapsamında değildir ve o yüzden bu iş ihale ediliyor şeklinde açıklanıyor. Ayrıca işçilik oranları da isteniyor. Bu iş daha önce ihaleye girildi mi, yıl boyunca devam ediyor mu, süreklilik arz ediyor mu, işçilik maliyeti yaklaşık maliyetin yüzde 70'inden fazla mı diye sorular soruyor sistem.

Ekipler oluşturulur. Teknik şartname, bu işi personel çalıştırılmasına dayalı olmaktan çıkartabilecek şekilde haftalık çalışma saatlerinin belki tamamını idare bünyesinde geçirmeyecek şekilde personelle tamamlanır. Mesela bu işin neden personel çalıştırılmasına dayalı olmadığı sorulduğunda buradaki personellerin haftalık çalışma saatlerinin tamamını idare bünyesinde geçirmediği belirtilir. Personel belki gün içinde hem belediyenin hem de şirketin başka bir işini de yapacak şekilde dosyanın kurgulandığı ifade edilmektedir. İdarelerin bir çoğu personel çalıştırılmasına dayalı işlerini ihaleye konu etmektedir. Zaten beş sene sonra, on sene sonra belki gene bir KHK'ya ihtiyaç duyulacaktır. Çünkü belediyelerin orada da KHK kapsamında çalışan belediye şirketlerindeki işçileri olacaktır. Bir de normal ihaleye konu edilen aynı işi yapan başka işçiler belki gene gündeme gelecektir. Kısacası anlatılmak istenen: Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı suretiyle belediyeler, bu işleri gerçekleştirecekse nasıl yapıldığını anlattık. Belediye, personelleri direk belediye şirketinde istihdam ediyor, şirketle bir bedel içeren sözleşme imzalıyor ve idari yüklenici ilişkisi devam ediyor. Yine bir kontrol teşkilatı kuruluyor, kabul heyeti oluşturuluyor ve bu işin kabulü gerçekleştiriliyor. Bu işin içinde başka maliyet unsurları varsa araç gereç, malzeme gibi onlar da başka bir mal alımı veya hizmet alımı ihalesine konu edilmek suretiyle ihtiyaçlar karşılanıyor. İşin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kısmı tamamlandıktan sonra da eğer belediye toplanan değerlendirilebilir atıkları ayrıştırabilecek durumda ise ayrıştırıp da satışa konu ediyor, ayrıştırılamayacak durumdaysa da imtiyaz hakkını devretmek suretiyle bu ihtiyacıyla ilgili bir gelir getirici işlem olarak 2886 sayılı

Devlet İhale Kanunu'na göre bu ihtiyacı gideriyor.

2018 yılında belediyelerin karar verememesi ile ilgili problem olan şey aslında 69/1 maddesindeki düzenlemeydi. Bu düzenleme ezelden beri tebliğde bulunuyor. Burada bir hizmet alımı ihalesinde hizmet tanımının yapılmasının zorunlu olduğu, hizmet tanımı yapılmadan doğrudan veya dolaylı olarak personel istihdamına yönelik dosya hazırlanmasının mümkün olmadığı ifade ediliyor. Çünkü bir belediyenin bir kamu kuruluşunun personel istihdam edilmesiyle alakalı mevzuat düzenlemeleri açıktır. İhale yoluyla personel alınamayacağını belirtir. Bir hizmet paketi satın alındığını, bu hizmet paketinin unsurlarından bir tanesinin personel olduğu dolayısıyla alınan personelin idareye ait olmadığını ve idarenin bu personellerle alakalı hiçbir inisiyatif alma hakkı olmadığını söylüyor. Belediyenin şirkete kendi istediği personeli çalıştırmayı söyleme gibi bir yetkisi yoktur. Ancak Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'ne göre belediye memnun olmadığı bir personel bulunması durumunda onun değiştirilmesini talep edebileceğini belirtmektedir. Yüklenici de bu talebi yerine getirmek zorundadır. Onun dışında olaya bakış açımızın da bu şekilde olması gerekmektedir. Belediye bir hizmet paketi satın alır ve personel kısmı bu hizmet paketinin unsurlarından bir tanesidir. Eğer iş böyle bir ihaleye konu ediliyorsa ya da önceden edilmiş ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesindeki temel ilkelerle, Sözleşmeler Kanunu'nun 7. maddesindeki hizmet tanımının yapılmasını zorunlu kılan maddesine aykırı ihaleler gerçekleştirildiğinin de farkında olunmalıdır. Çünkü 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesiyle 62. maddesi, gene aynı kanunun 60. maddesi ile özel olarak koruma altına alınmıştır. 60. Madde; 5. maddeye ve 62. maddeye aykırı ihale yapılmasına izin verenler (muhatapı: ihale yetkilileri); bu ihalenin gerçekleştirilmesini sağlayanlar (muhatapı: ihale komisyon üyeleri); bu işin içinde bulunan tüm aktörler; idari, cezai, mali sorumluluk hallerine sahiptir demektir.

İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUKLAR VAR

Belediye çalışanları için idari sorumluluk hali; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan gelen sorumluluklardır. Mali sorumluluk hali; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'ndan gelen zorunluluklardır. Zimmet çıkabiliyor. Mesela fiyat farkının fazla ödemesi, damga vergisinin alınmaması vb. durumunda zimmet çıkmaktadır. Bir de ceza sorumluluk hali vardır ki bu da 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'ndan gelen sorumluluk halleridir. Personel işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesine aykırı ihale edildyse Kanunun 5. maddesine aykırılık vardır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 62/e ye göre ihale edilemez işler ihaleye çıkılırsa gene idari, mali ve cezai sorumluluk halleriyle karşı karşıya kalınacağı unutulmamalıdır. İdari ve mali sorumluluk hallerinde işten çıkarılmak ve zimmet ödemek söz konusu iken, cezai sorumluluk hallerinde ağır cezada yargılanma ve iki yıldan başlayıp altı yıla kadar hapse varan bir çok suç başlığı vardır.

SOKAK TOPLAYICILARI SİSTEME BİR ŞEKİLDE ENTEGRE EDİLEBİLİR

Fiyat farkı verilmesi maddesi, toplu iş sözleşmesinden gelen hakların fiyat farkı olarak

ödenmesine dair Sözleşmeler Kanunu'ndaki 8. madde ile alakalıdır. Toplu iş sözleşmelerinden bu insanlara nasıl haklar geldi? Sokak toplayıcılarının belki bu kapsamda belediye şirketlerinde istihdam edilmesi durumu söz konusu olabilir. Yani bu insanları sistemin içerisine ancak bu şekilde entegre olabileceği düşünülebilir. Yapılması durumunda da bunların dışındaki sokak toplayıcılarının işleri daha zorlaşabilir. Örneğin; bir evden kağıt, cam, plastik, vs toplanacaksa belediyenin amblemiyle gidip talep edilmesi ile direk sokaktan gelen birisinin bunu talep etmesi çok farklı sonuçlar doğurabilir. Eğer sayı ile ilgili bir handicap varsa bu kişilerin belli kotalarla çalıştırılması sağlanabilir. Çünkü 696 sayılı KHK çıktığı zaman temizlik işçilerinin kadroya geçmeleri durumunda yolları, sokakları kimin temizleyeceğine dair sorular vardı. Böyle bir şey söz konusu değil tabii. Bu kişiler işçi statüsünde de istihdam edilse bile bunların sıkı bir şekilde kontrolünün yapılması gerekmektedir.

Sahada yasadışı çalışan sokak toplayıcılarının şu andaki yaşam koşullarının ne kadar kötü olduğunu biliyoruz. Belki bu kişilerin barınma ihtiyaçları bile karşılanamayacak durumda. Ama kişilere bir yasal statü verilirse bunların bir çoğu belki, yabancı uyruklu kişilerse bunlar, belki onunla ilgili bir düzenleme yapılarak bu sağlanabilir. Yine bu kişilerin 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketlerinde istihdam edilmesi bir nebze olsun karnayan yaraya merhem olabilir belki diye düşünüyoruz.

Sokak toplayıcılarını işe alım noktasında şu anda belediye şirketleri bir işçi alacaksa kendisi almaktadır. Yani hiçbir kriter olmasa dahi bunu yapabilmektedirler. Normalde sokaktan kağıt toplama işi uzmanlık gerekten bir iş değildir ve bu kişiler asgari ücretle çalıştırılacak statüde bulunmaktadır. Bu iş için çok nitelikli personel ihtiyacı da yoktur. Mesela şu andaki mevcut sokak toplayıcıları ile ilgili bir araştırma yapılabilir. Takip sistemi oluşturulabilir. Birkaç ay bütün mahallelerdeki durum izlenerek orada bir tespit yapılır. O tespite istinaden birisini alıp almamak belediyelerin kendi inisiyatiflerinde olduğu için ona göre hareket edilebilir. Bu kişilerin kullandığı ekipmanlar, farklı mobilize edilmiş bir sistem veya özel araçlar vasıtasıyla da bu yaptırılabilir.

İŞÇİLERE ÜCRET ZAMMI HAKKI VERİLDİ

696 sayılı KHK kapsamında ve Yüksek Hakem Kurulu kararıyla işçilere 2020 yılının altıncı ayına kadar üç yıllık bir toplu iş sözleşmesi imzalandı. 4+4 (ilk altı ay yüzde dört, ikinci altı ay yüzde dört) olacak şekilde ücret zammı hakkı verildi. Önceden bu personellerin maliyetleri brüt asgari ücretin yüzde 80'inden az olmayacak şekilde ücretlendirilirken bu toplu iş sözleşmesi artık bu kişilere ödenecek ücretlerin günlük hesaplamayla belirleneceğini ve o şekilde ödeneceğini ifade etti. Yani bu ay 28 gün ise 28 günlük ücret veriliyor. 31 gün ise o ay 31 günlük ücret veriliyor. Bu hesaplamayı çoğu idare böyle yapıyor. Ama aslında böyle bir hesaplama yapılmasına gerek yok. Olması gereken ise brüt asgari ücretin yüzde 80'lik fazlasının 30 gün üzerinden yani 30'a bölünerek bir günlük maliyetin bulunmasıdır. Gene işin bu şekilde yapılması gerekmektedir. Ekstra verilen haklar da zaten

fiyat farkı olarak ödenecektir. Dolayısıyla oluşturulan dosyalarda bu hususa dikkat edilmesi şarttır. Bu kişilere altı aydan altı aya yüzde dördlük zamlar, 5+5 günlük ikramiyeler verildi ve bu ödemeler hediye olarak adlandırıldı. Çocuk yardımı öngörüldü. Şu anda 696 sayılı KHK kapsamındaki kişilerin memnun olmamasına karşın geçemeyenler de memnun değiller. Herhangi bir siyasi sonuç doğmamasından ötürü siyasetler de memnun değiller. Aslında bu yapılan düzenleme kimseyi memnun etmedi. Kaldı ki belediyeler de memnun gözüküyorlar. Belediyeler de mali sıkıntıda olduğu için hiç şirketi olmayan belediyeler kendi şirketlerini kurdular. Bunların şu anda iş güvencesi yok gibi gözüküyor ve aynı zamanda hukuki olarak ne olacağı da net değil. Yani kamuda yeni bir işçi statüsü doğdu. Zaten mevcuttaki çok çeşitli işçi statülerine ek olarak şimdi bir de 696 sayılı KHK statüsünde işçiler eklendi. Personel mahkemeye gitse geri dönüp dönmeyeceği de belli değil. Şu anda da bir çok belediye personel alacaksa 696 sayılı KHK kapsamında değil de diğer yolu tercih etme eğilimindedir.

YAKLAŞIK MALİYETİN HESAPLANMASI ÇOK ÖNEMLİ BİR HALE GELDİ

Belediyeler 696 sayılı KHK çıkınca bir çok işçinin sorumluluğunu almak zorunda kaldılar. Bir de önceden bunu ihaleye konu ediyorlardı. Gene mesela belediye şirketi ihaleyi alsa belki yaklaşık maliyet üzerinden yüzde üç-beş kırım yapıyordu. Ama şu anda belediyeler hesapladıkları yaklaşık maliyetin kuruşu kuruşuna sözleşme imzalamak zorunda kalıyorlar. Eskiye nazaran hesapladıkları yaklaşık maliyetin doğru olup olmaması şimdi çok önemli hale gelmiş durumda. Önceden yaklaşık maliyeti yanlış da hesaplasalar "bunu ihale ettim, geldi firmalar yarıştı, öyle oldu" gibi açıklamalar yapıyorlardı. Ama şimdi yaklaşık maliyet mesela bir milyon lira hesaplandı ise sözleşme bedeli bir milyon lira olmak zorunda. O yüzden belediyeler, fiyat farkı olarak ödemesi gerekli bir rakamı yaklaşık maliyete dahil edip onun üzerinden de kar ve sözleşme genel gider hesaplayarak şirkete fazladan para vermiş oluyorlar. İhaleye konu etmeleri gereken malzemeyi, araç gereci, 696 sayılı KHK kapsamında halen belediye şirketinden gördürmeye devam ediyorlar ise ve yaklaşık maliyet neyse ihale bedeli de o olacak şekilde, ihalesiz bir şekilde şirkete iş vermiş oluyorlar. Düşünün ki bir belediye böyle bir işlem yapsa; önceki sene ihalesinde beş milyon lira indirim olsa, sonraki sene olduğu gibi 696 sayılı KHK'ya konu ettiğinde beş milyon lira kamu zararı doğmuş oluyor. Bu zarar o işlemi yapan kişilerden tahsil edilecektir.

696 SAYILI KHK KAPSAMINDA YANLIŞ UYGULAMALAR MEVCUT

Yanlış uygulamalar sebebiyle 696 sayılı KHK kapsamında olmaması gereken ama dahil edilen kişilerin durumu ile aynı zamanda 696 sayılı KHK kapsamında olması gereken ama dahil edilmeyen kişilerin de durumu var. Normalde mevcut düzenlemelere göre bile şu anda sahada sağlıklı bir uygulama yok. Yani normalde personelin yüzde yüz KHK kapsamında olmasına rağmen dahil edilmediği, dışarıda bırakıldığı durumlar bulunuyor. Diğer yandan iş nitelik olarak yüzde yüz KHK kapsamında olmamasına karşın dosya total bir

yaklaşım ile belediyeye ne kadar personel lazımsa ihtiyacını karşılayacak kadarı tek dosyada konu edildiği için personelin tümüyle hepsinin birden KHK kapsamında dahil edildiği örnekler de var.

İŞİN SÜRESİNİ ARTIRMAK SURETİYLE İŞ ARTIŞI YAPILAMAZ

Birinci dönemin maliyeti, ikinci dönemin maliyeti, toplam maliyet, diğer özlük haklarıyla alakalı teker teker hesaplama yapılmış ve tüm bu kalemler üzerinden yüzde yedi kar, yüzde dört de sözleşme genel gider hesaplanıyor ve burada da normalde toplu iş sözleşmesinden gelen haklar da dahil edilerek bir yaklaşık maliyet tespit ediliyor. Bu yöntemin yanlış olduğunu söylemiştik. Bu ihtiyaçlarımızı yıllık bir ihaleye mi konu edebiliriz yoksa birden fazla yıllık ihalelere mi konu edebiliriz? Yani biz bunu ihaleye konu ettiğimiz zaman işin süresi ne olacak? Normalde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun 26. maddesinde mal ve hizmet alımlarının yüklenme süresinin bir yıl olduğu düzenlenmiştir. Belediye bir ihale yapacaksa işin süresi 1 Ocak'ta başlayacak ve 31 Aralık'ta dosya kapanacaktır. Tüm mal ve hizmet alımları bir mali takvim yılı ile sınırlıdır. Ancak istisnaları vardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. Maddesi, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerini düzenlemektedir. O maddede sayılan nitelikte bir iş bir yıldan fazla süreli de ihaleye konu edilebilmektedir ve konuştuğumuz konu o nitelikte olan bir iştir. Belediyeler bunu meclis kararıyla seçimin altıncı ayını geçmeyecek şekilde ihalelere konu ettiler. O yüzden şu anda Eylül'ün sonu itibarıyla araç kiralama gibi ihtiyaçları doğdu. Bu araç kiralama ihtiyaçlarını işin süresini arttırarak karşılayan idaremiz var mı? Mesela biz bir yıllık ya da dokuz aylık bir sözleşme imzaladığımızı ve bir önceki seneden de sarktığını düşünelim. Seçimin altıncı ayını geçecek şekilde Eylül'ün 30'unda biten bir araç kiralama ihalesi olduğunu varsayalım. İş makinası, binek araç hizmeti satın aldınız. 1 Ocak'tan itibaren de bir açık ihaleye konu ettiniz. Eylül'den Aralık'a kadar işin süresini uzatabilir miyim? Niye yaptınız? Çünkü işin süresini uzatamazdınız. Kamu İhale Genel Tebliği'nde, süreklilik arz eden hizmet alımlarında işin süresini arttırmak suretiyle iş artışı yapılamaz denilmektedir. Yani süreklilik arz eden hizmet alımlarında işin süresini uzatma şansı bulunmamaktadır. O boşluk dönem için belki 21/(b)'ye, belki de daha önceden öngörüp bir açık ihaleye konu etmek gerekmektedir. Dikkat edilmesi gerekli hususlardan bir tanesi de budur. Bizim bu bahsettiğimiz tüm işler süreklilik arz eder niteliktedir. Kısacası bu işlerde işin süresi bir gün bile uzatılamaz. Sözleşmenin süresi ne zaman bittiyse o dosya kapanmak zorundadır. İşin süresi normalde bir mali takvim yılı ile sınırlıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesi kapsamında bir iş ise bir yıldan fazla süreli bir yüklenmeye girilebilir. İşin süresini arttırmak suretiyle iş artışına bu işler konu edilemezler.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun 28. Maddesi, gelecek yıllara yaygın yüklenmeleri düzenlemektedir. Onlar da proje işleri ve yatırım niteliği olan işlerdir. Gene 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun 27. maddesinde belediyeleri çok ilgilendirmeyen sonraki yıllara sarkabilecek işlerden bahsedilmektedir. Bir sonraki yıla sarkacak ihtiyaç; şu anda belediyelerin aslında sürekli mevzuata aykırı şekilde yaptık-

ları işlerdir. Altıncı ayda ihaleye çıkılıyor ve bir sonraki altıncı ayda dosya kapatılıyor. Bir yıllık iş olmamasına rağmen bir yıllık iş yapıldığı söyleniyor çünkü normalde ihtiyaçların bir mali takvim yılıyla sınırlı olacak şekilde ihalelere konu edilmesi gerekmektedir. Altıncı ayda başlatılan ve üçüncü ayda biten iş de bir mali takvim yılı ile sınırlı olmadığı için normalde bu anlattığımız her şeye aykırı şekilde ihale edilmiş olduğunun da farkına varılmalıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesindeki işler de bunlardır ve temizlik işleri de burada sayılmaktadır. Araç kiralama işleri, temizlik işleri, güvenlik ve yemek hizmetleri de burada sayılan işlerdendir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun 28. maddenin son fıkrası; süreklilik arz eden hizmet alımlarının yüklenme süresinin üç yıl olduğunu, bu sürenin ise ancak üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği düzenlenmektedir. Ama başlığında 62. maddenin e bendi kapsamındaki personel çalıştırılmasına dayalı hizmet işleri olduğu söylenmektedir. Bir iş personel çalıştırılmasına dayalı ise o işlerin yüklenme süresi aslında 3 yıldır ve ancak üst yöneticinin onayıyla bu süre kısaltılabilir.

Bugün, komple bu mevzuatın bütününe bakıp ta çıkartabildiğim sonuçlarla elde ettiğim bilgileri size yansıtmaya çalıştım. Fakat sahada bunun karşılığı ne kadar var, ne kadar yok, bundan daha iyi bir yöntem belirlenebilir mi? Tartışmalı. Yani anlatılanlar konunun direk çözümü değil. Şu andaki mevcut 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 35 sayılı Sözleşmeler Kanunu'na, elimizdeki mevzuata göre, sahadaki duruma göre en ideal yöntemin ne olduğunu bulmaya gayret ediyoruz. Burada da onu yapmaya çalıştık. Bir bakış açısı kazandırmaya gayret ettik. İnşallah faydalı olmuştur.

Teşekkürler...



www.marmara.gov.tr