



Mahmut ESEN

Mülkiye Başmüfettişi

Yolsuzluğa Açık Alan: Hizmet Alım İhaleleri

Özet: Bilindiği üzere kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı kullanılmaktadır. OECD tahminlerine göre kamu alımları için tahsis edilen tutarlar ülkelerin GSYH'larının %15'ine karşılık gelmektedir. Bu bakımdan kamu alımları, kamu ve özel kesimlerin ilişkide bulunduğu en önemli ve riskli bir alandır. Kamu alımları rüşvet ve yolsuzluğun en fazla olduğu alan olarak algılanmaktadır.¹

Diğer yandan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nce yayınlanmış Yolsuzluk Algısı Endeksi 2012 raporuna göre 174 ülke arasındaki yolsuzluk algısı sıralamasında Türkiye 54. sırada yer almaktadır. Yolsuzluk algı endeksi değeri ise (on üzerinden) 4.9'dur. Yolsuzlukla mücadele konusunda durumumuzun parlak olmadığı görülmektedir.²

Ülkemizde kamu alımları içerisinde hizmet alımları, ihale sayısı ve sözleşme tutarları itibarıyla önemli bir pay oluşturmakta ve bu pay her yıl sürekli biçimde artmaktadır. Üstelik harcama yetkililerine tanınmış olağanüstü takdir yetkileri, hizmet alımları uygulamasının yeni olmasının getirdiği deneyimsizlik, hizmet alım işlerine ait nesnel iş analizleri/standartların yetersizliği, hizmet işinin özgünlüğü ve sıradan (seri) bir iş olmaması, işin sürekliliği ve yıllara yaygın hale gelmesi, mevzuat eksikliği, hizmetler sektöründeki tekelleşmeler vb. nedenlerle hizmet alımları; kamu alımları arasında en riskli ve yolsuzluklara en açık alan olarak değerlendirilmektedir.

Bu yüzden ülkemizde özellikle kamu hizmet alım ihaleleri sorumlularına yönelik günâşın "operasyonlara" tanık olunmaktadır. Bu operasyonların devam edeceği tahmin edilmektedir. Çünkü hizmet alım ihaleleri alanındaki boşluklar nedeniyle, şikâyet/ihitiyaç duyulması halinde, irili-ufaklı her hizmet alım ihalesinde, sorumluları hakkında adli/idari soruşturma açılması olanağı vardır.

Bu bakımdan -belediyeler başta olmak üzere- kamu idarelerinde taşeron işçiliğinin yaygınlaşmasının maddi temelini de oluşturduğu görülen hizmet alım ihalelerinde, yolsuzluk işlemlerine yol açtığı anlaşılan unsurlara müdahale edilmek suretiyle, sektördeki yolsuzluk risk oranı düşürülmelidir. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından da "köle gibi" istihdam edildikleri itiraf edilmiş olan taşeron işçilerin; sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesinin de ihmal edilmemesi gerektiği vurgulanmaktadır.³

I- YOLSUZLUK VE HİZMET ALIMI TANIMLARI

Yolsuzluk en yaygın ve basit tanımına göre, "kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır."⁴

Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesine göre yolsuzluk; "...görevlinin yürüttüğü görevleri veya gerekli davranışları yasalara uygun şekilde yerine getirmesinde sapmalara yol açan, rüşvet veya her türlü yasa dışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi yada kabul edilmesi" anlamına gelmektedir.

Yolsuzluk sadece kamuda değil özel sektörde de gözlemlenen bir olgudur. Yolsuzluk her ülkede, her toplumda vardır. Yolsuzluk her kişiyi, her kurumu ilgilendirmektedir. Yolsuzluk olayının oluşması için:

- Yetkinin ve yetkilinin varlığı,
- Yetkinin kural dışı kullanılması,

¹ Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor? TEPAV Mali İzleme Grubu Değerlendirme Notu, Şubat 2009, www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/255

² "Türkiye'de Yolsuzluk Algısı Üzerine Notlar", Tepav Değerlendirme Notu, Ocak 2013, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/13601646313..pdf>

³ <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=haber&id=basin217>

⁴ Dünya Bankası, www.l.worldbank.org/publicsector/anticorruption/ ve ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı, www.usaid.gov/democracy/anticorruption/index.html

- Çıkar sağlanması (maddi/ maddi olmayan),
- Gizlilik (şeffaflık ve hesap verme sisteminin kurulmamış olması),

Unsurlarının bulunması gerekmektedir.

Kaynakların kullanılmasında tekerci yetki gücüne sahip olunması, yetki- liye geniş takdir yetkisi tanınması, denetim sisteminin yetersizliği, çıkar sağlanmasını önleyici ve düzeltici araçların düzenlenmemiş olması, şeffaflık ve hesap verme sisteminin kurulmamış olması, idari yapının etkin olmaması (belirsizlik, keyfilik, işlemeyen bürokrasi) durumları yolsuzluğa neden olmaktadır. Gizlilik başta olmak üzere bu unsurlara müdahale edilerek yolsuzluk oranı- nı düşürmek mümkündür.⁵

Bu bağlamda yolsuzlukla etkili mücadele için kamu görevlilerinin yetkilerine ilişkin kuralların “hukuk devleti” ilkelerine uygun belirlenme- si ve uygulanması; kamu eylem ve işlemlerinin yerine getirilmesi sıra- sında da saydamlık ve hesap verile- bilirliğin sağlanması gerekmektedir.

Hizmet alımı kavramını ise kısaca, bazı hizmetlerin (görevlerin) kişi veya kuruluşlarca kendilerince üre- tilmesi yerine piyasadan satın alma yoluyla yerine getirmesi (gördürme- si) olarak tanımlamak mümkündür.

Bazı hizmetlerin satın alma yoluyla karşılanması kaçınılmazdır. Zira bu hizmetlerin yerine getirilmesi uzmanlık; özel teknik personel, do- nanım, deneyim vb. özel koşullar gerektirebilmektedir. Bazı hizmetler ise süreklilik arz etmemekte, aylık/ yıllık bakım ve onarım gibi belirli dönemlerde kısmi bir çalışma ge- rektirmektedir. Böylesi durumlarda bu tür hizmetlerin piyasadan daha

ekonomik, etkin ve verimli olarak elde edilmesi olanaklıdır.

II-HİZMET ALIMLARI UYGULAMASININ YAYGINLAŞMASI

08.09.1983 gün 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun yürürlükte olduğu dönemde, kamu idarelerince; sade- ce araştırma, sondaj, etüt, harita, plan, proje, kontrollük, müşavirlik gibi özgün ve belirli bazı işlerinde hizmet alımları yapılabiliyordu. Bu dönemde kamu idarelerince mü- hendislik, mimarlık, müşavirlik işleri dışında, sadece asansör/ bilgisa- yar/ fotokopi makinesi / taşıt araç- larının bakım onarımı vb. az sayıda- ki hizmetlerin alımı yapılabiliyordu.

Diğer taraftan personel istihdamı vb. surette hizmet alımlarının 2886 sayılı DİK’ nunda yeri yoktur. Açık- lanan nedenlerle bu dönemde top- lam kamu alımlarındaki içerisindeki hizmet alımlarının payı, - ihale sayısı ve sözleşme tutarları yönünden- ol- dukça düşüktür.

Ancak bu durum 4.01.2002 gün ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra hızla değişmiştir. Zira Kamu İhale Kanu- nu’nda hizmet alımları ayrı bir alım türü kabul edilmiş, hizmet alımları için özel düzenlemeler getirilmiş, hizmet alımlarının önü açılmış ve hizmet alım işi özendirilmiştir. Ka- nunun 4. maddesinde hizmet kav- ramının tanımı yapılmıştır. Pek çok iş ve hizmet kapsamına dâhil edilmiş, “vb. hizmetler” ibaresi ile de hizmet kavramının ucu açık bırakılmıştır.

Kanunla getirilmiş bu düzenleme- ler, hizmet sektöründeki gelişme ve kurumsallaşmalar sonucunda kamu idarelerinin hizmet alım ihalelerin- de büyük artışlar olmuştur. Eskiden kamu kurum ve kuruluşlarınca doğ-

rudan üretilen çok sayıda hizmet, artık satın alma suretiyle yerine getirilmeye başlanmıştır. Kamu ku- rum ve kuruluşlarının tüm hizmet- lerini kendilerinin yerine getirmesi (üretmesi) anlayışı terk edilmiştir. Hizmetlerin satın alma yöntemi ile gördürülmesi, tali bir uygulama olmaktan çıkmış esas (asıl) yöntem haline getirilmiştir.

Belediyelerin hizmet alımları için 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 67. maddesi ile özel bir düzenle- me getirilmiştir. Bu bağlamda be- lediyelerin yapabilecekleri hizmet alımlarının türü artırılmış, hizmet alımlarında sözleşme sürelerinin seçim dönemi sonuna kadar uzatı- labilmesi şeklinde bazı ayrıcalıklara yer verilmiştir.

Kamu İhale Kanundaki hizmet tanı- mında yer alan “ vb. diğer hizmet- ler” kavramı da çok geniş yorum- lanmaya başlanmıştır. Belediyelerin asli görevi olan ve Kanundaki hiz- met tanımında yer almayan bazı hizmetlerde artık satın alma yöntemi ile sağlanır hale gelmiştir.

Bu düzenlemelerin doğal sonucu olarak; sayı ve sözleşme tutarları bakımından belediyelerin yaptıkları hizmet alım ihalelerinde önemli artışlar olmuştur. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 2008 yılında, İKN’su alarak ilana çıkarılmış olan (iptaller dahil) 371 ihaleden, 151 adedi (% 41) hizmet alım ihaleleridir. Aynı yıl Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığınca ihaleye çıkarılmış (iptaller dahil) 64 ihaleden 16 adedi (%25) hizmet alım ihaleleridir.

Bu bakımdan günümüzde -üzerin- de belediye ismi ve amblemi yazılı olsa da- çöp toplama, yol yapımı, kanalizasyon vb. işlerde görevli taşıt



araç ve gereçleri; belediye üniforması taşıyor olsa da iffaiye, zabıta, temizlik, fen işleri, büro görevlisi vb. personelin büyük bölümü artık belediyeye değil yüklenici firmalara ait hale gelmiştir.

Bu arada, ilçedeki emekli vatandaşlar/ öğrencilere yönelik 3 gün süreli Bursa /Uludağ gezisi organizasyonu; ilçedeki vatandaşlar/ öğrencilere yönelik Boğaziçi tekne turu organizasyonu, Çanakkale şehitlerini anma törenleri için 350 adet otobüs kiralanması vb. türünde; belediye (kamu) hizmeti olarak kabul edilmesi zor olan ve gelişmiş Batı ülkelerinde dahi örneklerine rastlanılamayacak bazı hizmetlerin de satın alma ile temin edilir hale geldiği görülebilmektedir.⁶

III-HİZMET ALIMLARININ YAYGINLAŞMASININ NEDENLERİ VE SONUÇLARI

A-Kamu İdareleri Yönünden

1- Yukarıda da ifade edildiği üzere, kamu idareleri; günümüzde, görevlerinin büyük bölümünü kendileri üretmek yerine, piyasadaki satın alma suretiyle, gördürür hale gelmiştir. Belediyeler başta olmak üzere kamu idarelerince yapılan/yapılabilecek hizmet alımlarının ve hizmet kavramının ucu açıktır. Satın alınabilecek hizmetler konusunda henüz herhangi bir sınırlama yoktur. Bu durum ilk bakışta abartılı gelse de gerçektir. Bu yüzden kamu idareleri yöneticileri bütçe olanakları ölçüsünde arzu ettikleri, akıllarına gelen hemen her hizmeti satın alabilirler. Bu yüzden satın alınma su-

retiyle halka sunulacak olan hizmetin başka bir kamu idaresinin görev alanına giriyor olmasının da önemi yoktur. Örneğin genel sağlık sigortası kapsamında yoksul vatandaşlara yapılacak sağlık ve tedavi hizmetleri merkezi yönetim tarafından (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına) üstlenilmiş olduğu halde aynı kesimlere belediyeler tarafından da muhtelif sağlık yardımları yapılabilmektedir. Ayrıca kamu idareleri tarafından yoksul ve muhtaç vatandaşlarımıza yapılan sosyal yardımlarda görüldüğü gibi, hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler, hatta büyükşehir belediyeleri ile bağlılı ilçeler belediyeleri arasında paylaşımı yoktur. Yapılacak sosyal yardım ve hizmetler konusunda iş bölümüne gidilmemiştir.⁷

Üstelik hizmet alımları sırasında kamu idareleri yöneticilerinin elinde; hizmet alım işinin özgünlüğü, rutin bir iş olmaması, yerleşik standartların yokluğunun da etkisiyle, yaklaşık maliyetin belirlenmesi, şartnamelerin düzenlenmesi sırasında uygun görülen istekliye özgü özel ölçütleri belirleyebilme şeklinde "altın" fırsatlar bulunmaktadır. Bu uygulamanın doğal sonucu olarak ihalenin kime verileceği önceden belli olmakta, yüklenicide aranılacak nitelikler sadece "fotoğrafi eksik" belirlenebilmektedir. Bu itibarla hizmet alım ihalelerinde kamu kaynakları kullanılmak suretiyle kolaylıkla "yandaş yüklenici" yaratma fırsatı bulunmaktadır.

2- Kamu idarelerinde hizmet satın alma yönteminin yaygınlaşması be-

lediyelerdeki şirketleşme olgusunu da hızlandırmıştır.

Özellikle büyükşehirlerde sermayesinin yarısından fazlası belediye/belediyeye bağlı kuruluşlara ait olan; büyükşehir belediyesindeki fen/ulaştırma/imar/destek hizmet/kültür sosyal işler gibi ana hizmet birim başkanlıklarının görev alanlarına paralel olarak çok sayıda şirket kurulmuştur. Bu şirketler mevzuata göre oluşturulmuş birim başkanlıklarından daha fazla personel, araç ve gerece sahip hale gelmiştir. Halka verilen hizmetler konusunda belediye şirketleri, birim başkanlıklarının önünde ve daha etkin bir konumdadır. Bu şirketlerin, her geçen yıl daha fazla kurumsallaştıkları ve sektör içerisinde daha fazla yer işgal etmeye başladıkları görülmektedir.

Belediyelerdeki sayı ve sözleşme tutarları itibarıyla ihalelerin önemli bir bölümü, – yoğun işçi istihdamı öngörülen hizmet alımları başta olmak üzere- belediye şirketlerince üstlenilmektedir. Zira belediye yetkililerinden, belediye şirketlerinin de istekli olarak katıldığı ihalelerde; saydamlık, eşit muamele, yeterli katılım ve rekabetin vb. sağlanmasına yönelik temel ilkelere uymalarını beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Bu yüzden özellikle belediyelerde "taşeronlaşma" olayı hızla yaygınlaşmaktadır.

Hizmet alımları ve şirketleşmenin doğal bir sonucu olarak, belediyelerdeki kamu kaynaklarının önemli bölümü, kamunun denetim alanı dışında özel hukuk hükümleri çerçes-

⁵ Recai Akyel, "Yolsuzluk ve Yolsuzluk ile Mücadelenin Stratejik Yönetimi," Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele ve Denetim Sorunları, T.C. İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2012, ss.18-21.

⁶ Mahmut Esen, "Belediyelerde Hizmet Alım İhaleleri," İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı No:750-752, (Ekim-Aralık 2010) ss.60-62, <http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/>

⁷ Mahmut Esen, "Engellilere Yapılan Sosyal Yardım ve Hizmetler, Karşılaşılan Bazı Sorunlar", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 154, (Ocak-Şubat 2013),ss.77-79, www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid...

vesinde kullanılır hale gelmiştir. Şirketleşme dolayısıyla merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet ve dolayısıyla yargı denetimi olanağı büyük ölçüde zayıflamıştır. Anayasa'nın 123,127 ve 128. maddelerine de aykırı olarak; belediyelerdeki zabıta, itfaiye, fen işleri, destek hizmetleri gibi asli ve sürekli bir nitelik arz eden belediye görevleri, memur ve kamu görevlileri dışındaki kişilere yaptırılmaktadır. Belediyelerin kamu idaresi olarak sahip oldukları, kolluk (zabıta) işlemleri gibi özelik arz eden yaptırım ve uygulama yetkilerinin, ihale komisyonu üyeliği görevlerinin dahi satın alma suretle (taşeron firma personeline) yürütülmesi olağan hale gelmiştir.⁸

3- Hizmet alımları suretiyle, belediyeler başta olmak üzere kamu idare yetkilileri, uygun buldukları personeli, -kamudaki personel istihdamı konularında (kadro, sınav, ücret, iş akdinin feshi vb.) kısıtlamalara bağlı kalmaksızın- istedikleri ücret, pozisyon ve sürede, yüklenici firma üzerinden istihdam etme olanağına kavuşmuşlardır. Mevzuata aykırı olmasına rağmen işe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisi kamu idarelerine bırakılmıştır. Bu yüzden yeni ihale sonrası yüklenici değiştiği, yükleniciler arasında işyeri devri yapılmadığı halde kamu idarelerinin uygun bulunduğu çalışanlar değişmemektedir.

Diğer yandan hizmetin kamu idarelerince doğrudan üretilmeyip satın alma suretiyle piyasadan karşılanması sırasında hizmetin üretilmesi veya sunulması aşamalarında oluşabilecek muhtemel olumsuzluklardan satın alma yapan kamu idaresi

yetkilileri doğrudan sorumlu olmaksızın, olumsuzluklardan etkilenmemektedir. Bu tür aksaklık yaşanması halinde sorumluluk yüklenici firma üzerine atılabilmekte, kamuoyunda oluşan anlık sıcak tepkiler kolaylıkla geçiştirilebilmektedir.

4- Hizmet alım ihalelerinde uygulanacak kâr oranı belirsizdir. Hizmet alımı ihalelerinde, yapım işi ihalelerinde olduğu gibi değişmeyen ve herkes tarafından bilinen (aleni) yüklenici kâr oranları belirlenmiştir. Diğer yandan hizmet alımları, mal alımlarında olduğu gibi yaklaşık maliyeti piyasada kolaylıkla tespit edilebilecek, mukayesesi yapılabilecek seri işlerden de değildir. Belirtilen nedenlerle Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 9. maddesinde kamu idarelerine, işin niteliğine göre, %20 oranını geçmemek üzere kâr oranını tespit yetkisi getirilmiştir.

İdarelere tanınmış bu takdir yetkisinin geniş ve 0-20 rakamları arasındaki farkın çok büyük olduğu açıktır. Üstelik bu takdir yetkinin kullanılması sırasında idarelerce dikkate alınması gereken ilkeler (kamu yararı ve kamu hizmet gerekleri) belli değildir. İdarelerce kâr oranının belirlenmesine yönelik özel bir karar da alınmamakta ve dolayısıyla gerekçe de gösterilmemektedir. Bu itibarla kâr oranını tespit konusunda idareye verilmiş olan bu tür takdir yetkisini keyfi yetki olarak nitelendirmek mümkündür.⁹

Bu bakımdan bir idarenin değişik birimleri tarafından yapılmış aynı iş konundaki ihalelerinde dahi çok farklı kâr oranları görülebilmektedir. Bu yüzden bir hizmet alımındaki kâr

oranları uzun vadede -ekonomin gerekleri dışında- kolaylıkla artırılıp azaltılabilmektedir.

Yeterli katılım ve rekabetin tesis edilemediği, tekelleşmenin olduğu hizmet alımlarında kâr oranı daha büyük önem arz etmektedir.

Diğer taraftan kâr oranının belirsizliği ihalelerde rekabeti olumsuz etkilemekte, yüklenicilerin ihalelerde gerçekçi bir teklif (fiyat) vermelerini güçleştirmektedir. Ayrıca kamu idarelerinin ihaleler sırasında tüm isteklilere eşit muamelede /uzaklıkta bulunması ilkesinin uygulanmasını güçleştirmektedir.

5- Kamu idarelerine süreklilik arz eden önemli bazı hizmet alımlarında diledikleri sürelerle (1-5 yıl arasında değişen sürelerle) ihale yapma olanağı getirilmiştir. Kamu idarelerinin mali yönetimi ve kontrolünü düzenleyen temel yasa niteliğinde olan 5018 sayılı Kamu Yönetim ve Mali Kontrol Kanunu'nun 26'ncı maddesi hükmü ve bütçe ilkeleri uyarınca idarelerin ödeme yükümlülükleri (taahhütleri) mali yılla sınırlıdır. Bütçede ödeneği bulunmayan işler için yüklenmelere (ihalelere) girilmesi gerekmektedir.

Bu genel kuralın bazı istisnaları bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunda yer alan bu istisnaların kapsamı, aynı Kanunda yapılmış ek/değişiklikler ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 67'nci maddesindeki düzenlemelerle zaman içerisinde sürekli genişletilmiştir.

Bu düzenlemeler sonucunda idarelere, niteliklerinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan taşıma, koruma, güvenlik,

⁸ Mahmut Esen; "Belediye Şirketleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt No:15, Sayı No:11, (Kasım 2010) ss.3-5.

⁹ Şeref Gözübüyük; Yönetişel Yargı: Turhan Kitapevi, Ankara, 2001, s. 240.

temizlik, yemek vb. hizmet alımlarında, izleyen yılın haziran ayını ve süresi on iki ayı geçmemek üzere ertesi yıla geçen yüklenmelere veya yılı bütçesinde ödeneği bulunması ve üst yöneticinin onayıyla süresi üç yılı geçmemek üzere gelecek yıllara yaygın (sarfi) yüklenmelere girişilmesi olanağı getirilmiştir.

Belediyelerde ise yıllara yaygın olarak satın alımı yapılabilecek hizmet türleri ve hizmet alım süreleri daha da artırılmış, ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayı geçmemek üzere beş yıla kadar yüklenmelere girişilmesi olanağı sağlanmıştır. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinde, üç yıllık yasal süreye karşın, taşıma; koruma, güvenlik, temizlik, yemek vb. türdeki hizmet alım ihaleleri, halâ en çok on iki aylık sürelerle yapılmakta iken belediyelerde, belediye başkanının onayı ile, 5393 sayılı Belediye Kanununun 67'nci maddesinin gerekçesine de aykırı olarak üç yılı da aşan sürelerle hizmet alım ihaleleri yapılabilmektedir.¹⁰

Bu suretle Belediye Kanununda sayılmış olan otuza yakın hizmetin, ihale suretiyle üçüncü kişilerden gelecek yıllara yaygın olarak 1-5 yıl arasında değişen sürelerle görürülmesi konusunda belediye başkanlarına olağanüstü bir yetki verilmiştir. Zira ihalenin bir yıl yerine, beş yıllık süre ile yapılması halinde ihalenin beşe katlanacağı bellidir. Bu takdir yetkinin kullanması sırasında belediye başkanlarınca dikkate alınması gereken ilkeler (kamu yararı ve kamu hizmet gerekleri) belli değildir. Üstelik sürenin belirlenmesine yönelik özel bir karar da

alınmamakta ve dolayısıyla gerekçe de gösterilmemektedir.

Diğer yandan çok istisnai durumlar dışında belediye bütçelerinde, gelecek yılların hizmet alımlarını karşılamak yeterli ödenek bulunmadığı, borç içerisinde, yılı kurtarma çabasında oldukları bilinmektedir. Bu itibarla hizmet alım ihalelerinde süre tespiti konusunda belediye başkanına verilmiş olan bu tür takdir yetkisini keyfi yetki olarak nitelendirmek mümkündür. Bu itibarla bu tür bir suçlama ile karşılaşacak belediye başkanının kendisini savunabilmesi hiçte kolay değildir.

6- Kamu idarelerince satın alma suretiyle karşılanmakta olan hizmetler için ihtiyaç duyulacak işçilik, taşıt, araç ve gereçlere, bunların niteliklerine ve çalışma sürelerine ilişkin olarak; -Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenmiş yapım işlerinde uygulanmakta genel fiyat analizlerine benzer- tartışmasız kabul edilebilecek nesnel nitelikte iş analizleri bulunmamaktadır. Hizmet işleri için bu tür iş analizleri henüz geliştirilememiştir. Bu nedenle hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin hesaplanması sırasında dikkate alınması gereken bileşenler, maliyet tespiti işinin usul ve esasları belli değildir.

Bu itibarla kamu idarelerinde belli bir sürede görürülecek bir hizmetin maliyeti, (istihdamı gereken personel sayısı ve süresi; gerekli taşıt, araç ve gereçlerin miktarı, kapasiteleri, çalışma süreleri vb. bileşenler) öznal ölçütlere göre, farklı şekillerde belirlenebilmektedir. Hizmet alımlarında yaklaşık maliyette önemli pay oluşturan ve dolayısıyla

kârı etkileyen en önemli unsurlardan olan hizmet işinde kullanılacak olan taşıtlara ilişkin olarak; tükettiği yakıt miktarları başta olmak üzere, randıman oranı; satın alma bedeli, aşınma payı süresi, sigorta/ lastik/ bakım onarım vb. giderlerinin tespitinde veya bu giderlerin yaklaşık maliyete dâhil edilip edilmemesi konularında da genel geçer kuralları bulunmamaktadır. Bu konularda kamu idarelerine, hatta aynı idarenin birimlerine göre değişmekte olan ölçütler uygulanabilmektedir.

Denetleme ve düzenleme konularında yetkili olan Sayıştay Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu gibi kurum ve kuruluşların dahi hizmet alım ihalelerinin incelenmesi sırasında kullanabilecekleri; - işçilik hesaplama, sınır değer hesaplama, belge güncelleme ve bilanço yeterlik araçları dışında- ölçüt/standartları henüz belirleyemedikleri bilinmektedir.

Bu konularda kamu kesiminde, iyi uygulama örneklerini yansıtır bir "bilgi bankası" da oluşturulamamıştır.

Bu durumun/ kuralsızlığın doğal bir sonucu olarak, kamu idarelerinin hizmet alımları sırasında, daha az /daha kısa süreli personel istihdam edildiği, ekonomik olmayan fiyatlarla taşıt aracı kiralandığı vb. şeklinde iddialar ortaya atılabilmektedir. Nitekim hizmet alımlarında 1-3 yıl gibi kısa süre içerisinde taşıtı amorti edecek miktarda kira ücreti ödenmesi; arazöz, süpürgeli temizlik vb. araçların kış aylarında dahi çalıştırıldığı varsayılarak ödeme yapılması vb. durumlarla karşılaşmak her zaman olanaklıdır.

¹⁰ 2009/189721 İKN'lu 519.387.455 TL tutarlı, 55 ay süreli; 2010/33721 İKN'lu, 461.859.501 TL ihale tutarlı, 51 Ay süreli; hizmet alım işi ihaleleri örnektir.

B-YÜKLENİCİLER (ALT İŞVEREN) YÖNÜNDEN

1- Hizmet alım ihalelerinde başlangıçta % 25 olarak uygulanmakta olan yüklenici kâr oranı, 04.03.2009 gün ve 27501 sayılı R.G. yayımlanan “Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği” ile % 20 ‘ye düşürülmüş olmasına karşın yükleniciler için hizmet satış işlerinin çok kârlı bir sektör olduğu görülmektedir. Zira personel çalıştırmasına dayalı, yüklenici kâr oranı % 20 olan bir hizmet alım ihalesinde, 978,60 TL asgari ücret üzerinden; bir işçiye net olarak 773,01 TL ödeme yapılır iken, yükleniciye ise asgari ücrete SGK işveren primleri ve % 3 sözleşme gideri eklendikten sonra bulunan 1.218,36 TL üzerinden, ihale tenzilatı ve KDV hariç olmak üzere 243,67 TL (net asgari ücretin %32’i oranında) ödeme yapılmaktadır.

Bu itibarla yeterince açıklık ve rekabetin sağlandığı bazı hizmet alım ihalelerinde, kârsız yaklaşık maliyetin de altında kalan teklifler verildiği, sadece ödenecek KDV miktarının dahi göz önünde bulundurulduğu görülmektedir. Bu yüzden hizmet alım ihalelerinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde önemli sorunlar yaşandığı bilinmektedir. Bu bakımdan belediyeye iş yapan yüklenicilerin hak edişlerinden yapılıması gereken KDV kesintisi özel bir önem arz etmektedir.¹¹

2- Kamu idareleri bölümünde ifade edildiği gibi hizmet alım ihaleleri aracılığıyla kamu kaynaklarıyla yandaş yüklenici yaratma kolaylığı bulunmaktadır. Hizmetler sektörünün henüz gelişme aşamasında

olmasının da etkisiyle hizmet alım ihalelerinde yeterli katılım ve rekabet temin edilememektedir. Toplum hayatımıza yeni girmiş olduğu için hizmet alım işlerinin standartları yeterince oluşturulamamıştır. Hizmet alımı yapılan işler, her kişi/firma tarafından yerine getirilemeyecek belli bir özgünlüğü olan rutin/seri olarak üretilmeyen ve tekelleşmeye yatkın hizmetlerdir.

Bu bakımda kamu idaresinden bir kez ihale alan ve işyerine yerleşen yüklenici, bu işe göre örgütlendiği ve araç/ gereç sahibi olduğu için bundan sonra yapılacak ihalelerde tek söz sahibi olabilmekte, bu iş yerinde/ iş kolunda bir tür tekel oluşturabilmektedir.

3- 01/11/2012 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından açıklanan bir raporda, yüklenicileri sıkıntıları şöyle sıralanmıştır.

“Alt işverenlik uygulamasında işverenlerin yaşadığı sorunların başında alt işverene verilecek işin belirsiz olması gelmektedir. İş Kanunu’na göre alt işverene verilecek asıl işin bir bölümünün işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerden olması gerekiyor. Bu şartların birlikte aranması, belirsizliğe ve işverenlerde muvazaa endişesine neden olmaktadır.

C- ÇALIŞANLAR YÖNÜNDEN

1-İş Hukuku Bakımından

Kamu kurum ve kuruluşlarınca 4734 sayılı KİK’ nu uyarınca yapılan hizmet alımlarında, -personel istihdamına dayalı hizmet alımları başta olmak üzere- iş hukukunun

temel ilkelerine uyulmadığı, yükleniciler (alt işveren) ile düzenlenmiş sözleşmelerde 4857 sayılı İş Kanunundaki koşullara aykırı danışıklı (muvazaalı) alt işveren- asıl işveren ilişkisi kurulduğu görülmektedir.

İş hukukunun öngördüğü kamusal yükümlülüklerden kaçınmak bağlamında; kamu kurum ve kuruluşlarının doğrudan faaliyet alanına giren ve teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmeyen asıl işleri de alt işverenlere verilmektedir. İhaleler sonrası hizmet satın alınan yükleniciler değişmesine rağmen işçiler değişmeden aynı işyerinde çalışmalarına devam etmektedir. Yüklenicilerin hizmet verdikleri kamu kurum ve kuruluşlarında kendilere ait işyerleri, aynı bir organizasyonları bulunmamaktadır. İşin yürütülmesinde kullanılan araç ve gereç genellikle kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İş sözleşmesinin kurulması ve feskinde tek söz sahibi kamu kurum ve kuruluşları yetkilileridir. Yükleniciler; sadece, istihdam edilen işçilere kendisine ödenen hak edişlerden ücret ödemesi yapmakta ve sigorta primlerini yatırma işlevini yerine getirmektedir. Gerçekte kamu idarelerinin yaptıkları işlem, hizmet satın alması olmayıp, işçi temin etmekten ibarettir. Aynı yerde ve koşullarda “kadrolu işçi” ve “taşeron işçisi” şeklinde iki farklı konumda personel istihdam edilmektedir. Çalışanların sendikal örgütlenmesinin önüne geçilmekte ve işçiler toplu sözleşme düzeninin dışına itilmektedir.

Bu itibarla çalışanlar tarafından açılan davalar sırasında, yukarıda ifade edilen durumların varlığının tespiti halinde, yükleniciler “ işveren”

¹¹ Nitekim 14.04.2012 gün ve 28264 sayılı R.G. yayımlanan 117 sayılı KDV Genel Tebliğinde belediyeler KDV tevkifatı uygulayacak olan belirli kuruluşlar arasında sayılmamıştır. Açıkçası belediye ye iş yapan yükleniciler kollarını açmıştır.

sayılmamaktadır. Bu yüzden açılan bu tür davalarda, danışıklı iş ilişkisinin doğal sonucu olarak; İş Kanunundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu sözleşmeden doğan yükümlülüklerden, esas işveren olan kamu idarelerinin tek başına (fiilen) sorumlu olduğuna hükmedilmektedir. Muvazaalı iş ilişkisi sonucu oluşan zarar kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmektedir. Muvazaalı iş ilişkisi sonucu uğranılan kamu zararları; üst yöneticilerin kendi tasarruflarından kaynaklanmış olması, en üst yönetici/ harcama yetkilisi görevlilerinde bir değişiklik olmaması, ödemelerin yargı kararına dayalı olarak yapıyor olmasının kolaylığı, muvazaalı iş ilişkisinin aynen sürdürülüyor olması vb. nedenlerle sorumlularına rücu edilmemekte ve üstü kapatılmaktadır.

Ayrıca taşeron firmada çalışan işçiler tarafından açılan davada muvazaa halinin tespiti üzerine asıl işveren nezdinde işe girebilmekte, sınavsız ve İŞKUR aracılığı olmak-sızın kadrolu işçi olabilmektedir. Bu suretle sınavla girenlerle, girmeyenlerin birlikte değerlendirildiği, adaletsiz ve bazı sakıncaları ileride ortaya çıkacak uygulama başlamıştır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım tarafından TBMM’de, hükümet adına, yapılmış bir açıklamasında: “Taşeron işçilerin kadrolu işçilerle aynı işi yaptıkları iddiasıyla açtıkları muvazaa davalarını kazanması olayının sadece Karayolları Gn.Md. lüğü ile sınırlı olmadığını, kamu idarelerince bu

şekilde toplam 650-700 bin civarında çalışan olduğunu, bu tür çalışanların durumlarının hakkaniyetle çözümlenmesi için Çalışma Bakanlığı ve diğer bakanlıklarca çalışma yürütüldüğünü” ifade edilmiştir.¹²

2-Çalışma Hayatı Bakımından

Ülkemizdeki istihdamın yaklaşık yüzde 40’ının kayıt dışı olduğu, bunda 10,1 milyonun üstünde bir rakamı ifade ettiği belirtilmektedir.¹³

Bu nedenle son yıllarda büyük artışlar olduğu görülen taşeron firmalarda çalışan işçi sayıları hakkında da sağlıklı verilere ulaşmakta güçlükler vardır. SGK, TÜİK ve İŞKUR verileri üzerinden hesaplanan kayıtlı istihdam rakamlarına göre çıkarılmış taşeron işçi sayılarında dahi büyük farklar vardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik tarafından 7/ 9123 sayılı soru önergesine 19.09.2012 tarihinde verilmiş cevaptaki rakamlara göre 2002 yılında 387.118 olan taşeron işçi sayısı, 2011 yılında -4 kat artarak - 1.611.000’ulaşmıştır.¹⁴

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanmış ve 2012 yılı kasım ayı başlarında açıklanmış bir raporuna göre de, Türkiye’de alt işverende çalışan işçi sayısı, kamuda 585.788 ve özel sektörde 419.466 olmak üzere toplam 1.005.254’dür.¹⁵

AB’ye üye 27 ülkede bu kapsamdaki toplam işçi sayısı ise 4.482.143’dür. Görüldüğü gibi hangi rakam esas alınırsa alınsın ülkemizdeki taşeron işçi sayısı çok yüksektir. Sözü edilen

son rapordaki verilere göre, ülkemizde taşeron işçiliğinin en yaygın olduğu sektörler, 417 bin 442 kişi ile (kamu) temizlik ve 318 bin 87 kişi ile (özel) inşaat sektörleridir. Kamu hizmet alımlarında en büyük pay %36 oranı ile belediyelere aittir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet alımlarının yaygınlaşması üzerine kamuda çalışan taşeron işçi sayılarında da önemli artışlar olmuştur. Taşeron işçi sayısı artışının doğal bir sonucu olarak çığ gibi büyüyen “taşeron işçi” sorunu gündeme gelmiştir.

IV-SONUÇ

Kamu idarelerince yapılan hizmet satın alma ihalelerinde yolsuzluk işlemlerine neden olduğu somut örnekleriyle birlikte açıklanmaya çalışılmış olan; kaynakların kullanılmasında yetkinin tek kişide toplanması, yetkiliye geniş takdir yetkisi tanınması, çıkar sağlanmasını önleyici ve düzeltici araçların düzenlenmemiş olması vb. unsurlara müdahale edilerek yolsuzlukla daha etkili mücadele edilmesi;

Bu bağlamda belediyeler başta olmak üzere kamu idarelerindeki taşeron işçiliğinin yaygınlaşmasının maddi temelini de oluşturduğu görülen hizmet alımları alanındaki yolsuzluk risk oranının azaltılması; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından da “kölelik gibi” değerlendirilmesinde bulunulmuş olan milyonlarca taşeron işçisinin sorunlarının acilen çözümlenmesi gerekmektedir.

¹² http://www.zaman.com.tr/politika_700-bin-taseron-isciye-kadro-formulu-araniyor_2056520.html (16.03.2013)

¹³ Tepav İstihdam İzleme Bülteni, Sayı:15 (22.02.2013), s.9, <http://www.tepav.org.tr/tr/etiket/s/237/%C4%B0stihdam>

¹⁴ http://www.zaman.com.tr/ekonomi_taseron-isci-sayisi-10-yilda-4-kat-artti_2007669.html

¹⁵ “Alt İşverenlik, Geçici İş İlişkisi ve Uzaktan Çalışma Konusunda Rapor” Çalışma Bakanlığı, 2012,