

Yiyecek yardımının yemek verme yerine, para ile temsil edilen araçlar (ticket) vasıtasıyla yapılması.(kamu zararı tanımlanmış, ikinci fıkrasında da bu zararın belirlenmesinde esas alınacak kriterler düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanunda, “Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması” da kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak sayılmıştır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, para temsili araçlar sağlanması veya kurum dışında

yüklenici firma ile anlaşmalı lokantalardan bedelinin ödenmesi suretiyle yemek ihtiyacının karşılanması ile ilgili idare işlemi, Yiyecek Yardımı Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanununa aykırı olduğundan, bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmemeyen bir ödeme mahiyetindedir. Ayrıca, yüklenici ve memurlara yapılan ödeme işlemi neticesinde de kamu kaynağında azalma meydana gelmiş ve kamu zararı oluşmuştur.)

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler	☒
Yılı	2014	
Dairesi	7	

Dosya No	41556	
Tutanak No	43991	
Tutanak Tarihi	17.1.2018	
Kararın Konusu	Çeşitli Konuları İlgilendiren Kararlar	İlgili Daire Kararı için tıklayın

KONU: Yiyecek yardımının yemek verme yerine, para ile temsil edilen araçlar (ticket) vasıtasıyla yapılması.

206 sayılı İlamın 13. maddesiyle; ... Belediyesi personeline yiyecek yardımının yemek verme yerine, para ile temsil edilen araçlar (ticket) vasıtasıyla ... A.Ş. ve ... A.Ş.den yapılması nedeniyle ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Harcama Yetkilisi ... ve 24 kişi ortak temyiz dilekçelerinde özetle;

İdarece çalışanlara bir öğün yemek verilmesi işi, hukuka uygun şekilde ihale edilmiş olup, bu ihale sonucunda en uygun fiyatı veren firma ile sözleşme imzalandığını, İdarenin bu alımı gerçekleştirirken, öncelikle bütçe ödeneğinin yeterli olup olmadığının araştırıldığını ve herhangi bir sorun olmadığının görüldüğünü, şöyle ki ... Belediyesi olarak memur öğlen yemeği için maliyet olarak ... TL ödenek ayrıldığını, bu ödenekten yıl içinde bütçe gideri olarak ... TL harcama yapıldığını, söz konusu alımın yemek yardımı için konulan ödenekten, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa ve 5018 sayılı Kanuna uygun olarak ihale yolu ile hizmet alımı yapılmak suretiyle yerine getirildiğini, Belediyece belirlenen ödenek aşılmadığından, kamu zararına sebebiyet verilmediğini,

Yemek yardımından faydalanan memurların sayısının oldukça fazla olduğunu, daha önemlisi belediye hizmet alanının coğrafi genişliği oldukça büyük olduğunu, hizmet alanındaki 79

mahallenin her birinde ve hatta bazı mahallelerde (eski adıyla beldelelerde) yerleşkelerinin bulunduğunu, bu yerlerde yemekhane açmanın hem hizmetin verilmesinde zorluklara hem de ekonomik olarak maliyetlerin artmasına sebep olacağını, ayrıca idarenin merkez ve yukarıda zikredilen diğer yerleşkelerde yemekhaneler oluşturulduğu varsayıldığında, yemekhane için mekân bulma sorununun yanı sıra, yemekhanede çalışacak personel gideri, yemek malzemesi, nakliye gideri, yemekhanenin diğer giderleri ve alınacak erzak bedelleri hesaplandığında harcanılacak kamu kaynağının daha yüksek olacağını görüleceğini, kaldı ki ülkemizde özel şirketler ve diğer birçok kamu kurum ve kuruluşlarının da aynı sistemde hizmet alımı yaptığını, yemek ihtiyaçlarını bu şekilde karşılayıp kaynaklarını tasarruflu kullandıklarını, aksi uygulamaların kamu kaynağının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını engelleyeceğini, ayrıca hizmet kalitesinin de düşmesine sebep olacağını değerlendirildiğini,

Yapılan harcama, memurlara nakdi ödeme gibi ifade edilse de nakdi bir ödeme yapılmadığını, ihale teknik şartnamesinde de yer verildiği (Madde 4: "Yüklenici, bu şartnamede belirtilen yerlerde ve niteliklerde olması gereken yemek hizmetini ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun olarak yerine getirmekle sorumlu olup, bu konuda gerekli olan malzeme, ekipman ve teknolojiyi kullanarak ihale konusu olan yemek hizmetinin zamanında yapılmasını ve alınan yemek hizmetinin idare tarafından kontrol ve kabulünün kolay ve sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi için tüm tedbirleri almakla mükelleftir.") üzere, şartnamenin kartlı, kuponlu, ticket vb. bir ödeme üzerine kurgulanmadığını, şartnamenin haftalık yemek menüsü ve ilgili yemeğin gramaj ve kalori değeri düşünülerek hazırlandığını, şartnamede, hizmetin, yemek hizmeti sunan kişilerce verilmesinin öngörüldüğünü, yüklenicinin ise, (türü, çeşidi ve miktarı belli olan yemeği) personelin görev yerlerindeki dağılımı da düşünülerek, farklı yerde yenmesi hususunda kolaylık olması amacıyla, anlaşmalı yerlerinde hizmeti sunmak üzere, memurlara verilen şifre ile aylık ödeme

tutarını gösterir şeklinde hizmetin alınmasını sağladığını, İdarenin ay sonunda fatura edilen miktarı hizmet alımı yapan yükleniciye yemek bedeli olarak ödediğini, belediye personelinin yemek yardımından daha kolay faydalanabilmesi için yüklenici firma tarafından sunulan hesap bakiye ve ödeme usulünün de, mevzuata aykırılık olarak değil sadece uygulamayı kolaylaştırmak için öngörüldüğünü,

Nitekim 29.11.2005 tarihli ve 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 17. maddesinde;

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır.

Hizmetlerin yürütülmesinde; kaynakların etkili ve verimli kullanılması, hizmet kalitesi ve miktarından ödün verilmeden maliyetlerin düşürülmesi, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ile hizmetlerin vatandaş adaklı sunulması ilkelerine uyulur.” denildiğini, buna göre memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan işlerin hizmet alımı yoluyla yapılması gerektiğinden bahsedildiğini, çalışan personele yemek vermenin belediyenin asli görevlerinden olmadığını ancak mevzuat gereği ve Sosyal Devlet ilkesinin gereği olarak çalışan personelin yemek yardımından faydalanması gerektiğini, dolayısıyla Belediyenin Bakanlar Kurulu Kararına uygun olarak yemek yardımı konusunda dışarıdan hizmet almasının hukuka uygun olduğunu, yemek hizmet sunucusunun kolaylık amaçlı sunduğu uygulamanın ise kamunun ziyade yararına olduğunun değerlendirildiğini,

Benzer bir konuda Sayıştay Temyiz Kurulunun, 23.05.2000 tarih ve 24760 sayılı Kararında “Ayni olarak yapılan yiyecek yardımı tutarının bütçeye konan ödeneği asmaması nedeniyle tazmin hükmünün kaldırılması...” yönünde karar verildiğini, Sayıştay Temyiz Kurulunun ilgili kararına konu olan olayda yemek fiilen verilmeyip “Gıda Yardımı Fişi” aracılığıyla personele yardımda bulunulduğunu, yapılan yardım miktarının bütçeye konan ödeneği

aşmadığı ve personelin de yemek yardımından yemeklik malzeme almak suretiyle faydalandığı belirtilerek tazmin hükmünün kaldırıldığını,

Yine Sayıştay Temyiz Kurulunun 25/12/2012 tarihli ve 35990 sayılı kararında (özetle); Olayda Yiyecek Yardımı Yönetmeliğindeki amaç konulan ödeneğin belediyenin yılı bütçesine, belediye bütçe muhasebe usul ve yönetmeliğine uygun olarak ihale yolu ile alım yapılmak suretiyle verine getirilmiş olup konulmuş ödenek aşılmadığından ve Bütçe Uygulama Talimatında belirtilen tutarlar yemek yiyen memurlardan tahsil edildiğinden dilekçe iddialarının kabulü ile tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verildiğini,

Yine Sayıştay Temyiz Kurulunun 25.01.2011 tarih ve 32822 nolu kararında;

“657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 212. Maddesine dayanılarak çıkarılan Devlet memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği’nin Yemek Servisi Giderleri başlıklı 4.maddesinde ; “Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu yönetmelik kapsamında dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konacak ödeneklerle karşılanır, Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.2155 sayılı Bazı Kamu personeline Tayın Bedeli verilmesi Hakkındaki Kanuna göre tayın bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemekleri halinde yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır, “denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre, kurum bütçesinden kadrolu memurların her gün yiyebileceği ihtimaline karşılık konulan yiyecek yardımı ödeneğini aşmamak üzere harcama yapılabilecektir.

Yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan kısmı yemek

yiyeenlerden karşılanacaktır. Yemek yiyeenlerden alınacak yemek ücretleri tarifesi ise; her yılbaşında Bütçe Uygulama Talimatı ile asgari rakamlar üzerinden belirlenmekte olup, kurumlar yemek maliyetinin kalan yansını karşılayacak şekil bu rakamların daha üstünde fiyatlar tespit edebileceklerdir. Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinde; ... Belediyesi 2007 mali yılı bütçesine memurlara yiyecek yardımı için ...-TL ödenek konduğu ,yıl içinde memurların öğle yemeği ihtiyacının, yemek ihalesi sonucunda ihaleyi kazanan ... Hizmetler A.ř. isimli yemek firmasından karşılandığı, Yapılan ihale sözleşmesine göre 1 öğün yemek bedelinin yarısının ...-TL olarak belirlendiği, her ay düzenlenen hak edişler ile ay içinde yemek yiyeen memurların fiilen çalıştığı iş günü sayısı dikkate alınarak , bu rakam üzerinden adı geçen firmaya Ödeme yapıldığı, ödenen yemek bedelinin yıllık toplamının ...-TL olarak gerçekleştirildiği, yemek maliyet bedelinin yarısı üzerinden ihaleye çıkıldığından memurlara yapılan maaş ödemelerine esas bordrolardan, yemek adedine göre yemek katkı payı kesilmediği,

Ancak savcılık karşılamasına karşı gönderilen ikinci dilekçede 2007 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Talimatına göre öğle yemeği servisinden faydalanacaklardan tahsil edilmesi gereken Ek gösterge karşılıklarında belirtilen tutarların 16.06.2009 tarih ve 1743/1 Muhasebe İşlem Fişi ile ilgililerden tahsil edildiğinin bildirildiği, Yapılan tahsilatın 2007 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe uygulama Talimatında yer alan ek göstergelere göre değişen en az yemek bedelleri üzerinden yapıldığı görölmüşür.

Bütçeye konulan ödenekler gerçek anlamda bir maliyet olmayıp bütçe hazırlama rehberine göre personel sayısı dikkate alınarak hazırlanan standart maliyeti ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçeye ödenek, yemek maliyetinin yansını aşmayacak şekilde tespit edilip konulmaktadır.

Söz konusu olayda Yiyecek yardımı yönetmeliğindeki amaç, konulan ödeneğin belediyenin yılı bütçesine muhasebe usul ve

yönetmeliğine uygun olarak ihale yolu ile alım yapılmak suretiyle yerine getirilmiş olup konulmuş ödenek aşılmadığından ve dilekçe iddialarının kabulü ile 206 sayılı İlamın 13. maddesi ile ...-TVye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA," şeklinde hüküm verildiğini, benzer nitelikte başka kararların da mevcut olduğunu,

İdarenin memurlarının öğlen yemeği ihtiyacını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre yemek ihale sonucunda ihaleyi kazanan yemek firmasından karşıladığını,

Ayrıca benzeri olaylarla ilgili verilen tazmin kararlarını kaldıran birden fazla örnek Temyiz Kurulu Kararı bulunduğunu, örneğin 01.07.2014 tarih ve 39307 sayılı Temyiz Kurulu kararı bu yönde olup kanunda belirtilen hususların kurum tarafından yerine getirildiğini, mezkûr kararda konu ile ilgili tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verildiğini,

Yine Anayasa'nın 5. inci maddesinde de; "Devletin temel araç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur, ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır." denilmek suretiyle idareye, sosyal hukuk devleti ile bağdaşmayacak ekonomik ve sosyal engelleri kaldırma görevi verildiğini,

Kendileri tarafından yapılan iş ve işlemlerde herhangi bir eksiklik ve mevzuata aykırılığın söz konusu olmadığı (yukarıda detaylı şekilde izah edildiği üzere) göz önüne alınarak sorgu maddesinin kaldırılmasını talep ettiklerini, ayrıca benzer alımlarla ilgili Türkiye'de nerdeyse belediyelerin tamamının ve çoğu kamu kuruluşunun bu şekilde hizmet aldığını, şu anda Elektronik Kamu Alımları Platformundan Türkiye'nin birçok kamu kurumunun ihale ilanı yayınlayıp personeline bu hizmeti sunmak

için alım gerçekleştireceği hususunu belirtmişlerdir.

Başsavcılık mütalaasında;

“Dilekçede, ... Belediyesi bünyesinde çalışan personele yapılacak yiyecek yardımının, para temsili araçlar sağlanarak veya bedeli ödenerek kurum dışında yemek yeme şeklinde yapılması, 4734 ve 657 sayılı kanunlar ile Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine aykırı olduğu gerekçesiyle verilen kamu zararı hükmüne itiraz edilmektedir.

Sorumlular, sorgu aşamasında ileri sürdükleri gerekçeleri tekrar ederek, konuya ilişkin Sayıştay kararlarını da emsal göstererek, haklarında verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedirler.

İtiraz konusu hususların, Daire Kararında karşılandığı görölmüştür.

Dilekçe eki Sayıştay kararları şahsına, olayına ve dönemine münhasır kararlar olarak değerlendirilmektedir.

Bu nedenlerle, İlamın 13. maddesi için ileri sürölen itiraz gerekçelerinin, ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı düşünöldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yönteme uygun düzenlenmiş Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.”

denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREğİ GÖRÜşÜLDÜ:

... Belediyesi personeline yiyecek yardımının yemek verme yerine, para ile temsil edilen araçlar (ticket) vasıtasıyla ... A.ř. ve ... A.ř.den yapılması nedeniyle tazmin hükmü verilmiştir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi sonucunda; yemek yiyen personelden Bütçe Uygulama Talimatındaki asgari rakamlar dâhil herhangi bir bedel kesilmediği, denetçi tarafından memurlara yapılacak yiyecek yardımının, para temsili araçlar sağlanarak (ticket, kart) veya bedeli ödenerek kurum dışında yemek yeme şeklinde yapılmasının, 4734 ve 657 sayılı Kanunlar ile belirtilen Yönetmeliğe uygun olmadığı, bu yolla bütçeden mevzuatında öngörülmeıen bir ödemenin yapıldığı ileri sürölerek, yemek bedeli (ihale bedeli) olarak ödenen tutarın tamamına tazmin hükmü talep edildiğı, İlamda ise yargı raporundaki aynı gerekçelerle yemek bedeli (ihale bedeli) olarak ödenen tutarın tamamına tazmin hükmü verildiğı anlaşılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Yiyecek Yardımı” başlıklı 212. maddesi uyarınca çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin “Yemek Servisi Giderleri” başlıklı 4. maddesinde;

“Yiyecek yardımının gerektirdiğı giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak, üzere bu yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımını yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2255 sayılı ‘Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkındaki Kanun’a göre tayın bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemeleri halinde yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre kurum bütçesinden kadrolu memurların her gün yiyebileceğı ihtimaline karşılık konulan yiyecek yardımı ödeneğinden yemek maliyetinin yarısını aşmamak üzere harcama yapılabileceğinden, yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan kısmı yemek yiyenlerden karşılanacaktır.

Yemek yiyenlerden alınacak yemek ücretleri tarifesi ise her yılbaşında Bütçe Uygulama Talimatı ile asgari rakamlar üzerinden belirlenmekte olup kurumlar yemek maliyetinin kalan kısmını karşılayacak şekilde bu rakamların daha üstünde fiyatlar tespit edebilecektir.

Bu nedenle Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen miktarlar en az alınması gereken miktarı ifade etmektedir. Eğer Bütçe Uygulama Talimatında belirtilen miktarlar üzerinden kişilerden tahsil edilen bedel, yemeğin maliyetinin kalanını karşılamaya yetmiyorsa, kişilerden tahsil edilen miktarın yemeğin maliyetinin kalan kısmını karşılayacak şekilde artırılması veya yemeğin maliyetinin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yemek maliyetinin yarısından fazla bir miktar bütçeden karşılanmış olacaktır ki bu da yukarıda ifade edilen Kanun hükmüne aykırıdır.

Yönetmeliğin “Yardımanın Şartları” başlıklı 5. maddesinde yer alan; “Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı konulan ödenek memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyette kuruluşa ödenir.” hükmü karşısında, özel firmalardan yemek teminine açıkça cevaz verilmediği anlaşılmakta ise de bunun Kanunda öngörülmüş sosyal bir hak oluşu, bu hakkın bir şekilde yerine getirilmesi gerekliliği; aksi halde, yemek yardımından yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluş vasıtasıyla faydalanan memurlara nazaran Kanunda öngörülmüş bir haktan mahrum bırakılma gibi eşitlik ilkesine aykırı bir durumun söz konusu olacağı hususları göz önüne alındığında, bu tür bir uygulamanın memur lehine değerlendirilerek kabul edilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla yemek yardımından yararlananlardan yapılacak yemek yardımı kesintisinin maliyetin yarısı tutarında olması gerektiği anlaşılmaktadır. Buna göre, kamu zararı tutarı yemek maliyetinin yarısı olması gerekmektedir.

Buna karşın benzeri olaylarla ilgili tazmin hükmünü kaldıran

kararların bulunduğu belirtilmişse de; bu kararların yanında tazmin hükmünü bozan ve tasdik eden kararlar da mevcut olup aynı konuda yargı organlarınca verilen kararlar şahsına, olayına ve dönemine münhasır olduğundan, mahkeme kararlarına göre üçüncü kişiler hakkında işlem yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen hususlar dikkate alınarak yeniden hüküm tesisini teminen 206 sayılı İlamın 13. maddesiyle verilen tazmin hükmünün BOZULARAK dosyanın ilgili Dairesine TEVDİİNE, ( yeler ..., ..., ..., ..., ..., ..., ...'ın aşağıda yazılı karşı oy gerekçelerine karşı) oyçokluğuyla 17.01.2018 tarihinde karar verildi.

(Karşı Oy Gerekçesi

Üyeler ..., ..., ..., ..., ..., ..., ...'ın karşı oy gerekçesi;

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 212. maddesinde: "Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur." hükmüne yer verilmiş ve bu hüküm uyarınca hazırlanan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, bu Yönetmeliğin amacının, Devlet Memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirlemek olduğu; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, bu Yönetmeliğin 657 sayılı Kanuna tabi memurlar hakkında uygulanacağı; "Yardım şekli" başlıklı 3. maddesinde, yiyecek yardımının yemek verme şeklinde yapılacağı, bu yardım karşılığında nakden bir ödemede bulunulamayacağı; "Yardımanın şartları" başlıklı 5. maddesinde; Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödeneğin, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödeneceği, yemek servisi, yiyecek yardımından faydalanabilecek personel sayısının asgari 50

olması ve yemekhane için elverişli yer bulunması şartıyla atamaya yetkili amirin onayı ile kurulabileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelikte yer alan düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, 657 sayılı Kanuna tabi personele yiyecek yardımı, belli şartların gerçekleşmesi durumunda kurulacak yemek servisi aracılığıyla “yemek verme” şeklinde yapılabilecek bir yardım olup, kupon, kart, fiş, ticket gibi para temsili araçlar sağlanarak veya kurum dışında yüklenici firma ile anlaşmalı lokantalardan karşılanarak dışarıdan temin edilmesi mümkün değildir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde de, “Bu Kanunun uygulanmasında Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri, .. ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır. İhale dokümanında yer alan bilgilere göre, para temsili araçlar sağlanarak veya kurum dışında yüklenici firma ile anlaşmalı lokantalardan bedelinin ödenmesi suretiyle yemek ihtiyacının karşılanması, Kamu İhale Kanununun yukarıya alınan hizmet tanımında yer alan “yemek hazırlama ve dağıtım” hizmeti olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, ... Belediyesi tarafından belediye hizmet binasında veya herhangi bir yerde söz konusu ihale doğrultusunda Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine uygun olarak memurlara yemek verilmesi için bir yemekhane kurulmadığı, yüklenici ile anlaşmalı yerlerinde hizmeti sunmak üzere,

memurlara verilen şifre ile aylık ödeme tutarını gösterir şekilde hizmetin alınmasını sağladığı, İdarenin ay sonunda fatura edilen miktarı hizmet alımı yapan yükleniciye yemek bedeli olarak ödediği tespit edilmiştir. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, ... Belediyesi tarafından belediye hizmet binasında veya herhangi bir yerde memurlara yemek verilmesi için bir yemekhane kurulmadan, kurum dışında yüklenici firma ile anlaşmalı lokantalardan bedelinin ödenmesi suretiyle yemek ihtiyacının karşılanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kanunun 71. maddesinin birinci fıkrasında kamu zararı tanımlanmış, ikinci fıkrasında da bu zararın belirlenmesinde esas alınacak kriterler düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanunda, "Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması" da kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak sayılmıştır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, para temsili araçlar sağlanması veya kurum dışında yüklenici firma ile anlaşmalı lokantalardan bedelinin ödenmesi suretiyle yemek ihtiyacının karşılanması ile ilgili idare işlemi, Yiyecek Yardımı Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanununa aykırı olduğundan, bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmeyen bir ödeme mahiyetindedir. Ayrıca, yüklenici ve memurlara yapılan ödeme işlemi neticesinde de kamu kaynağında azalma meydana gelmiş ve kamu zararı oluşmuştur.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 206 sayılı İlamın 13. maddesiyle ... TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün Tasdikine karar verilmesi gerekir.)

Karar verildiği 17.01.2018 ve 43991 sayılı tutanakta yazılı olmakla işbu ilam tanzim kılındı.

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler 
------------------------------	---

Yılı	2014
Dairesi	7
Karar No	86
İlam No	206
Tutanak Tarihi	10.3.2016
Kararın Konusu	Çeşitli Konuları İlgilendiren Kararlar

YEMEK YARDIMI

... Belediyesi personeline yiyecek yardımının yemek verme yerine, para ile temsil edilen araçlar (ticket) vasıtasıyla ... A.Ş. ve ... A.Ş.den yapılması hususunda;

657 sayılı Kanunda memurların yararlanacağı çeşitli sosyal yardımlara yer verilmiştir. Bunlardan aile yardımı gibi bazıları her ay memurlara aylıklarıyla birlikte ödenirken bazıları belli şartlarda ve belli şekillerde verilmektedir. 657 sayılı Kanunun 212' nci maddesinde; "Madde 212 – Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.." hükmü yer almıştır. Madde hükmünde 'hangi hallerde' ifadesine yer verilerek, bütün devlet memurlarının yemek yardımından mutlak olarak yararlanamayacağı, yemek yardımı yapılabilmesi için belli durumların ve şartların mevcut olması gerektiği belirtilmiştir. Bu durumda memurlar her hal ve şartta yemek yardımından faydalanamayabilir. Memurun hangi halde ve ne şekilde bu yardımdan faydalanacağı da ilgili yönetmeliğe bırakılmıştır. Söz konusu yasa maddesine dayanılarak hazırlanan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin;

“Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde,

“Bu Yönetmeliğin amacı, Devlet Memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirlemektir.”

“Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde,

“Bu Yönetmelik, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında uygulanır.”

“Yardım Şekli” başlıklı 3’üncü maddesinde,

“Yiyecek yardımı yemek verme şeklinde yapılır. Bu yardım karşılığında nakten bir ödemede bulunulmaz.”

“Yardımanın Şartları” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödenir.

Yemek servisi, yiyecek yardımından faydalanabilecek personel sayısının asgari 50 olması ve yemekhane için elverişli yer bulunması şartıyla atamaya yetkili amirin onayı ile kurulabilir.

Yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşya kurumlarca sağlanır. Bunlara karşılık memurlardan ücret alınmaz”. hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu ödemenin dayanağı olarak gösterilen Yönetmelik’te yer alan düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, 657 sayılı Kanun’a tabi Belediye Başkanlığı personeline yapılacak yiyecek yardımının kupon, kart, fiş, ticket gibi para temsili araçlar sağlanarak dışarıdan temin edilmesi veya civardaki lokantalara bedeli ödenmek suretiyle temin edilmesi şeklinde yapılması mümkün değildir. Çünkü bu hallerin hiçbirisi, Yönetmelikte yiyecek yardımı yapılması şekli ve yöntemi olarak sayılmamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un "tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde de, "Bu Kanunun uygulanmasında Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri, ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır.

Dolayısıyla söz konusu maddede, hizmetin tanımı yapılırken, 'yemek hazırlama ve dağıtım' ifadelerine de yer verilmiştir. Bu ifadeden mamul mal alımı şeklinde lokantalardan hazır yemek alımının değil, yukarıda zikredilen Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yemeğin hazırlatılması ve dağıtım hizmetinin alınmasının kastedildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan "yemek hazırlama ve dağıtım" ifadesinden, sadece öğle yemeğinin anlaşılmasını gerektirecek bir düzenleme bulunmayıp, bu ifadenin başka amaçlarla verilecek bir yemek hizmeti için de kullanılabileceği gözden kaçırılmamalıdır. Mevcut haliyle uygulama, Kamu İhale Kanunun izin verdiği bir hizmet alımından çok, mal alımı şekline dönüşmüş durumdadır. Kaldı ki 4734 sayılı Kanunun yürürlüğünden sonra Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nde muhtelif değişiklikler yapılmış olmasına karşın, yiyecek yardımının nakit para ve para temsili araçlar sağlanarak veya civardaki lokantalara bedeli ödenmek suretiyle temin edilebilmesine dönük bir düzenlemeye de gidilmemiştir. Para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanması, Kamu İhale Kanunu'nun yukarıya alınan hizmet tanımı kapsamında bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesi 1. fıkrasında Kamu Zararı tanımlanmış, 2. fıkrasında

da bu zararın belirlenmesinde esas alınacak kriterler düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun da, “Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması” işlemi de kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak sayılmıştır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanması ile ilgili belediyenin işlemi, Yiyecek Yardımı Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanunu’na aykırı olduğundan, ... Belediyesi personeline yemek yardımını ... A.Ş. ve .. A.Ş. ile yemek hizmet alım işi adı altında sözleşme imzalamak suretiyle gerçekleştirilmesi ve bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmeeyen bir ödeme mahiyetindedir.

Bu itibarla; personele yapılacak yiyecek yardımının, para temsili araçlar sağlanarak veya bedeli ödenerek kurum dışında yemek yeme şeklinde yapılması, 4734 ve 657 sayılı Kanunlar ile Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine aykırı olduğundan, 2014 yılı içerisinde ... Belediyesi bünyesinde çalışan personele yapılan yiyecek yardımının aynı yemek yardımı yerine bedeli ödenerek kurum dışında yemek yeme şeklinde yapılması sonucu oluşan ve toplam .. TL kamu zararının, raporda belirtilen sorumlularına müştereken ve müteselsilen, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 53’üncü maddesi gereği işleyecek faizleri ile ödettirilmesine, (Üye ...’in, “Devlet memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4’üncü maddesine istinaden yemek giderlerinin yarısının ilgililerden tahsil edilmesi gerekir. Dolayısıyla, yapılan yemek yardımında ihale komisyonu üyelerinin sorumlulukları yoktur. Yemek yardımından faydalananlardan ihale edilen tutatın yarısının tahsil edilmesi gerekirken tamamı bütçeden ödenmiştir. Bu kapsamda kamu zararının yeniden hesaplanarak, ihale komisyonu hariç sorumlulara ödettirilmesi gerekir” şeklindeki, Üye ...’nın, yemek bedelinin yarısı ihale edildiğinden, tutarın tamamı için beraat gerekir şeklindeki ayrışık görüşlerine karşı) 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 55’inci maddesi uyarınca ilamın tebliğinden itibaren altmış gün içinde temyiz başvurusu ve aynı Kanunun 56’ncı maddesi uyarınca ilamın tebliğinden

itibaren 5 yıl içinde yargılamanın iadesi başvurusu yolları açık olmak üzere; oy çokluğuyla karar verildi.