



Temyiz Kurulu Kararları

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler	
Yılı	2016	
Dairesi	6	
Dosya No	44243	
Tutanak No	46429	
Tutanak Tarihi	12.6.2019	
Kararın Konusu	Personel Mevzuatı ile İlgili Kararlar	İlgili Daire Kararı için tıklayın

Konu: Yiyecek Yardımı.

96 sayılı ilamın 15. maddesiyle; ... Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğünde görevli memurlara Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak yiyecek yardımı yapıldığı gerekçesi ile ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Sorumlular yapmış oldukları aynı mahiyetteki temyiz dilekçelerinde özetle;

İlama konu kararın aşağıda arz edecekleri nedenlerle yasal dayanaktan yoksun ve tümüyle hukuka aykırı olduğundan temyizen incelenerek bozulması gerektiğini, şöyle ki;

Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Yiyecek Yardımı” konu başlıklı 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 tespit olunur” hükmü mevcut olup, maddeye dayanılarak ve belirtildiği şekilde Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan “Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği”, 11.12.1986 tarihli ve 19308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunduğunu,

Söz konusu, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin “Yemek Servisi Giderleri” başlığını taşıyan 4. maddesi; Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve ... illeri için üçte ikisini, diğer iller için yansını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun'a göre tayın bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemeleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır” amir hükmünü getirdiğini,

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin, ilam konusu hususa ilişkin diğer maddelerine bakıldığında; “Yardımanın Şartları” başlığını taşıyan 5. maddesinde;

“Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, demek 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” hükmünün mevcut olduğunun görülmekte olduğunu,

“Mevcut Yemek Servislerinden Faydalanma” başlıklı 6. maddesinde; “Hastane, pansiyonlu okul ve işçi ile birlikte çalışan iş yerlerindeki memurlar, birim büyüklüğü ve personel sayısına bakılmaksızın hasta, öğrenci ve işçiler için mevcut yemek servislerinden faydalanırlar”,

“Yemek Servisi Hizmetleri” konu başlıklı 7.maddesinde; “Yemek servisinin yönetiminden kurumun idari ve mali işlerle görevli birimi sorumludur. Servis hizmetleri biri müdür, biri satın alma veya ambar memuru ve biri de muhasebe memuru olmak üzere en az üç kişilik bir komisyonca yürütülür. Ayrıca hizmetin gerektirdiği diğer personel kurum içinden sağlanabilir.

Servisin işlem ve hesaplan kurumun teftişe yetkili amir ve elemanları tarafından yılda bir defadan az olmamak kaydıyla

denetlenir*’.

“Defter ve Belgeler” konu başlığını taşıyan 8. maddesinde; “Yemek servisi kayıtları işletme hesabı esasına göre tutulur. Ambar kayıtları için özel bir ambar defteri tutulur. Gelir, gider ye ambar kayıtları belgeye dayanır. Defter ve belgeler en az beş yıl süreyle saklanır”.

“Yemek maliyetinin Hesabı” başlıklı 9. maddesinde de; “Bu Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin uygulanmasında, kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazi giderleri yemek maliyetine dahil edilmez” hükümleri getirilmiş bulunduğunu,

İlam konusu hususa ilişkin yasal mevzuat olan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin bağlayıcı hükümleri yanında, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının (E) Cetveli erinde; “657 sayılı Kanunun 212 nci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 19/11/1986 tarihli ve 86/11220 savdı Bakan Kurulu Kuran ile yürürlüğe konulan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uyarınca yemek maliyetlerinin varisim asmamak üzere kurum bütçelerinden yapılan yemek yardımı Ankara, İstanbul ve ... illerinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin azami üçte ikisi olarak uygulanabilir” hükmüne yer verildiğini,

Ayrıca, Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde 2016 yılı için ögle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan yemek bedeli olarak alınması uygun görülen en az tutarların belirlendiğini,

Diğer taraftan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde ise; “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, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler ” olarak tanımlandığını,

Yukarıda belirtilen mevzuatın birlikte değerlendirilmesi neticesinde;

Devlet Memurları Yiyecek Yardımları Yönetmeliğinin 4.maddesinde yer alan; “Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yansıma aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır... Yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmı yemek yiyenlerden alınır” hükmü ve her yıl yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun (E) Cetvellerinde belirtilen; “Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uyarınca yemek maliyetlerinin yansıma aşmamak üzere kurum bütçelerinden yapılan yemek yardımı Ankara, İstanbul ve ... illerinin büyükşehir belediyesi şuuruları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin azami üçte ikisi olarak uygulanabilir” hükmü uyarınca Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde görev yapan memur personelden yemek maliyetinin 1/3 ünün alınabileceği anlaşılmakta olduğunu,

Ancak, söz konusu Yönetmeliğin yukarıda açıklanan 4., 5., 6., 7. ve 8. maddelerinin incelenmesinde memurlara yemeğin kurumlarca oluşturulacak veya oluşturulmuş yemek servisleri aracılığı ile verilmesine göre düzenlediği anlaşılmakta olup, servisler aracılığı ile verilen ve yemek yiyenlerden alınacağı belirtilen yemek maliyetinin nasıl belirleneceği ise anılan Yönetmeliğin 9. maddesinde açıklandığını,

Yukarıda da açıklanmış olduğu üzere. Yönetmeliğin 9. maddesinin tetkikinde; “Yönetmeliğin 4. maddesinin uygulamasında, kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazı giderleri yemek maliyetine dahil edilmez “ hükmünün yer aldığını,

Yine, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4’üncü maddesine bakıldığında ise yemek ihtiyacının ihale yolu ile temininin mümkün bulunduğu anlaşılmakta olduğunu,

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde; yemek yiyenlerden alınacağı belirtilen yemek bedelinden Yönetmeliğin 9. maddesinde belirtilen yemek maliyetine dahil edilmeyecek unsurların düşülmesi ve kalan tutarın 1/3’nin yemek yiyenlerden alınması gerektiğini,

İhale yolu ile yapılan yemek atımlarında ise yönetmeliğin 9.maddesinde belirtilen unsurların maliyetinin hesaplanması mümkün olmadığından bu unsurlara tekabül eden payın düşülerek, memurlarca karşılanması gereken payın tam olarak hesabının mümkün olmadığını,

Ayrıca, Bütçeye konulan ödeneklerin, gerçek anlamda bir maliyet olmayıp bütçe hazırlama rehberine göre personel sayısı dikkate alınarak hazırlanan standart maliyeti ifade ettiğini, dolayısıyla, Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan kamu kurumlarınınca bütçeye ödenek, yemek maliyetinin 2/3’ünü aşmayacak şekilde standart maliyet olarak tespit edilip konulduğunu,

Bunun yanında, Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde öğle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan yemek bedeli olarak alınması uygun görülen en az tutarların belirtildiğini,

Bu itibarla, tekraren belirtmek gerekirse; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Yiyecek Yardımı” konu başlıklı 212. maddesine istinaden hazırlanan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin memurlara yemeğin kurumlarca oluşturulacak veya oluşturulmuş yemek servisleri aracılığı ile verilmesine göre düzenlediği, Yönetmeliğin 9.maddesinde belirtilen unsurlar düşülerek belirlenen yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere (Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin azami üçte ikisi), kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin kurum tarafından karşılanacağı, kurumca karşılanamayan geri kalan giderlerin ise Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe uyguma Tebliğlerinde öğle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan yemek bedeli olarak alınması uygun görülen en az tutarlardan aşığı olmamak üzere yemek yiyenlerden alınacağını,

Bunun yanında, “kurumlar tarafından yemek servisleri oluşturulmadan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4. maddesi uyarınca yemek ihtiyacının karşılanabileceği, ancak bu şekilde gerçekleştirilen yemek yardımlarında yemek maliyeti belirlenirken Yönetmeliğin 9. maddesinde belirtilen ve yemek maliyetlerinin büyük kısmını oluşturan kalemlerin düşülmesinin mümkün olmadığı böylelikle Yönetmeliğin ilgili hükümlerine uygun olarak maliyetin ve yemek yiyenlerden alınması gereken payın tam olarak belirlenemeyeceği ancak Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde öğle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan yemek bedeli olarak alınması uygun görülen en az tutarların kurum tarafından yemek yiyenlerden alınmasının gerekli olduğu” anlaşılmakta olduğunu,

Hali hazırda, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden;

1.Kurumlar tarafından memurların yemek ihtiyacının yemek servisleri aracılığıyla veya ihale yoluyla karşılanabileceği, yemek servisi ile yemek ihtiyacının karşılandığı durumlarda; Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan kurumlar tarafından Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde belirtilen unsurlar düşülerek belirlenen yemek maliyetlerinin 2/3 ünün kurumun bütçesine konulan ödeneklerle kurum tarafından karşılanacağı, geri kalan 1/3 ünün yemek yiyenlerden alınacağı, yemek yiyenlerden alınan bu tutarın Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde öğle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan yemek bedeli olarak alınması uygun görülen en az tutarlardan aşağı olamayacağı,

2. Yemek ihtiyacının ihale yoluyla karşılandığı durumlarda ise; Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan kurumlar tarafından Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde belirtilen ve yemek maliyetlerinin büyük kısmını oluşturan kalemlerin tam olarak hesaplanması mümkün olmadığından bütçe hazırlama rehberine göre personel sayısı dikkate alınarak hazırlanan standart maliyete göre kurumun bütçesine ödenek konulduğu, dolayısıyla bütçeye konulan ödeneğin yemek maliyetinin 2/3 üne tekabül ettiğinin kabulü gerektiği, ancak bahsi geçen tutarların tam olarak hesaplanmasının mümkün olmadığı değerlendirildiğinden Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Resmi Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde belirtilen tutarların yemek yiyenlerden alınmasının gerekli olduğu anlaşıldığından kurum tarafından ihale yoluyla alım yapılmak suretiyle yerine getirilen yemek yardımlarında bütçeye konulan ödeneğin aşılması kaydıyla sadece Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğinde belirtilen tutarların yemek yiyenlerden alınmasının mevzuata uygun olduğu,

sonucuna ulaşıldığını,

Ayrıca, Sayıştay Başkanlığı Temyiz Kurulunun sorgu konusuna ilişkin İdaremiz lehinde tesis olunmuş çok sayıda karar da mevcut olmakla bunlardan;

Ayrıca, Sayıştay Başkanlığı Temyiz Kurulunun, sorgu konusuna ilişkin idare lehinde tesis olunmuş çok sayıda kararının da mevcut olduğunu, bunlardan; 20.03.2007 tarih ve 2007/29215 sayılı kararı, 11.03.2008 tarih ve 2008/30001 sayılı kararı, 25.03.2008 tarih ve 2008/30039 sayılı kararı, 11.12.2012 tarih ve 2012/35917 sayılı kararı, 25.12.2012 tarih ve 2012/35992 sayılı kararı, 26.03.2013 tarih ve 2013/36827 sayılı kararı, 21.05.2013 tarih ve 2013/37194 sayılı kararı,

18.06.2013 tarih ve 2013/37383 sayılı kararı, 25.06.2013 tarih ve 2013/37411 sayılı Temyiz Kurulu Kararlarında genel hatlarıyla; "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4.maddesine göre de yemek ihtiyacının ihale yolu ile teminin mümkün olduğu, ihale yoluyla yapılan yemek alımlarında ise Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 9. maddesinde sayılan unsurlara tekabül eden payın düşüleceği, memurlarca karşılanması gereken payın tam olarak hesabının mümkün bulunmadığı, bu nedenle Yönetmeliğin 9.maddesinde sayılan ve yemek maliyetlerinin büyük kısmını oluşturan kalemlerden sonra kalan maliyete karşılık, Maliye Bakanlığınca memurlardan alınacak katkı paylarına ilişkin yayımlanan tutarların, Yönetmeliğe göre alınması gereken tutarlar olduğunun kabulü ile düzenleme miktarının bu tutara göre hesap edilmesinin gerektiği" hükmünün oluşturulduğunun görüldüğünü,

Ülke genelinde birçok kamu kurum ve kuruluşunda, gelişen teknoloji ile birlikte yaygın olarak kullanılan, elektronik kartlı sistemle yemek temini yönteminin, Belediye hesaplarını denetlemekle görevli Sayıştay makamınca da kabul görmesi karşısında, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği kapsamında idarece yapılan uygulamada herhangi bir aykırılığın mevcut bulunmadığını, yukarıda tarih ve sayıları belirtilen içtihat haline gelen Sayıştay kararlarında da, ülke genelinde yaygın olarak uygulanan ve ihale yoluyla gerçekleştirilen yöntemde anılan Yönetmelik hükümlerine aykırılık bulunmadığı görüşünün hakim bulunduğunu, bu kararlardan emsal nitelikteki, Sayıştay Temyiz Kurulunun 25.03.2008 tarih ve 2008/30039 sayılı karar metninden görüleceği üzere; "Yiyecek Yardımı Yönetmeliğindeki amacın, belediyenin bütçesine konulan ödeneğin, belediye bütçe muhasebe usul ve yönetmeliğine uygun olarak ihale yolu ile alım yapmak suretiyle yerine getirilmiş olduğu..." gerekçe ve hukuki saptamasına dayanmakta olduğunu, bu uygulamanın hukuka uygunluğu yönünde görüş beyanı olunduğunu, bahse konu Sayıştay kararlarının, söz konusu uygulamanın ülke genelinde yaygın oluşunun ve anılan Yönetmelik hükümleri ve amacına aykırılığın bulunmadığının ispatı ve göstergesi niteliği taşıdığını,

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi devlet memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirleyen Devlet Memurları Yiyecek Yardımları Yönetmeliğinin "Yemek Servisi Giderleri*" başlıklı 4'üncü maddesine göre; yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin, kurum bütçelerine konulacak ödenekler ve yemek yiyenlerden alınan bedelle karşılanacağını,

Anılan Yönetmeliğin "Yardım Şartları" başlıklı 5'inci maddesinde ise; kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödeneğin, memurlara yemek vermek üzerine kurulan yemek servisi, yardım sandığı, yemek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödeneceği, yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşyanın kurumlarca sağlanacağı ve bunlara karşılık memurlardan ücret alınmayacağı hususuna dikkat çekildiğini, ayrıca 9'uncu maddesinde de; kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazı giderlerinin yemek maliyetine dahil edilmeyeceğinin belirtildiğini,

Devlet Memurları Yiyecek Yardımları Yönetmeliğinin anılan hükümlerinden yemek yardımının çalışan kurumda kurulan yemek servisi kanalı ile yapılacağı ve yemek maliyetinin bu servis tarafından hesaplanarak kurumdan ödenek ve yemek yiyenden de katkı şeklinde alınacağını anlaşılmakta olduğunu,

Belediyelerinin, hizmet alımı ile çalışanların yemek ihtiyaçlarını karşıladığını, dolayısıyla, çalışanların yemek ihtiyaçları

kurum içinde hazırlanarak karşılanmadığını, bu nedenle, ihale yoluyla kurum çalışanlarına temin edilen yemek yardımının Yönetmelik kapsamında olmadığı düşünülmesini,

Yönetmelik kapsamında temin edilmeyen, ihale usulü ile alımı sağlanan ve idare çalışanlarına sunulan yemek nedeniyle, yemek yiyenlerin katkı sağlanması gerektiği hususu yasal dayanaktan yoksun kalmakta ve dolayısıyla söz konusu katkı tutarının da kamu zararı olduğu yönündeki iddianın da dayanıksız olduğunu,

Sonuç olarak, yukarıda arz edilen ve sayın Mahkemenizce de resen görülecek nedenlerle Sayıştay 6. Dairesinin 26.04.2018 tarihli ve 96 sayılı ilamının temyizden incelenerek bozulmasına, karar verilmesini talep etmişlerdir.

Başsavcılığın mütalaasında;

“ ... Dairesince, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerine göre, yemek maliyetinin üçte ikisini aşmamak üzere kurum bütçesinden harcama yapılabileceğini, karşılanamayacak olan üçte birlik kısmının da yemek yiyenlerce karşılanması gerektiği halde, Belediyece eksik kesinti yapılması sonucu oluşan kamu zararının sorumlulardan tazminine karar verilmiştir.

Sorumlu savunmasında, öğle yemeği servisinden yararlanan personelden yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre kesinti yapıldığını, dolaylı kamu zararının doğmadığı belirtilerek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212.maddesinin dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımları Yönetmeliği'nin 4. Maddesinde, ” Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun'a göre tayın bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemekleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır. Hükmü bulunmaktadır,

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki (E) cetvelinin 39. maddesine göre Ankara, İstanbul, ... ilerinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin (yarısı yerine) üçte ikisi uygulanmaktadır.

... Belediyesi anılan madde hükümleri uygularken, yemek ihale bedelinin üçte ikisi kurum, üçte biri yemek yiyen personel karşılaması gerekirken, 2016 yılı Bütçe Uygulama Tebliğinde belirtilen ve ek göstergelerine göre memurlardan alınacak en az yemek bedellerini gösteren tablodaki tutarlar dikkate alınarak memurlara bir öğün için yapılan yiyecek

yardımlarının üçte birlik kısmından daha az tutarda kesinti yapılması sonucu kamu zararı doğduğu değerlendirilmektedir.

Bu göre temyiz talebin reddedilerek Daire kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.” Denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 212’nci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 19/11/1986 tarihli ve 86/11220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliği’nin “Yemek Servisi Giderleri” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun’a göre tayın bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemeleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır.”

denilmektedir.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esasları düzenleyen (E) Cetveli’nin 39’uncu maddesinde; Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesi uyarınca yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere kurum bütçelerinden yapılan yemek yardımının Ankara, İstanbul ve ... illerinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin azami üçte ikisi olarak uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca ... Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından Açık İhale Usulü ile ihale edilen Memur ve Sözleşmeli Memur Personele Kartlı, Kuponlu veya Mobil Sistem İle Öğle Yemeği Teminine ilişkin İhale Sözleşmesi’nin 7.1’inci maddesinde; “657 sayılı Kanunun 212 nci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 19/11/1986 tarihli ve 86/1120 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uyarınca yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere kurum bütçelerinden yapılan yemek yardımı Ankara, İstanbul ve

... illerinin Büyükşehir belediyesi sınırları içinde görev yapan personel için yemek maliyetlerinin azami üçte ikisi olarak uygulanabilir." Bu ihalemizde Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uygulanacağından, idaremiz yüklenici tarafından teklif edilen bedelin 1/3'nü memur ve sözleşmeli memur personelin maaşından kesecektir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; Kurum bütçesine kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle konulan yiyecek yardımı ödeneğinden, yemek maliyetinin üçte ikisini aşmamak üzere harcama yapılabileceğinden, yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan üçte birlik kısmının da yemek yiyenlerce karşılanması gerekmektedir.

Ancak, Memur ve Sözleşmeli Memur Personele Kartlı, Kuponlu veya Mobil Sistem İle Öğle Yemeği Teminine ilişkin İhaleye göre her bir memur personele bir öğün için ...-TL (KDV hariç) tutar belirlenmiş olup yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre ...-TL'nin üçte birlik kısmına tekabül eden tutar olan ...-TL kadar memur personelden kesinti yapılması gerekirken, memur personelden, 2016 yılı Bütçe Uygulama Tebliğinde (Sıra No:1) belirtilen ve ek göstergelerine göre memurlardan alınacak en az yemek bedellerini gösteren tablodaki tutarlar dikkate alınarak bir öğün için yapılan yiyecek yardımlarının üçte birlik kısmından daha az tutarlarda kesinti yapıldığı görülmüştür.

Sorumlular savunmalarında her ne kadar yemek ihtiyacının ihale yoluyla karşılandığı durumlarda; Ankara, İstanbul ve ... illerinin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan kurumlar tarafından Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde belirtilen ve yemek maliyetlerinin büyük kısmını oluşturan kalemlerin tam olarak hesaplanması mümkün olmadığından bütçe hazırlama rehberine göre personel sayısı dikkate alınarak hazırlanan standart maliyete göre kurumun bütçesine ödenek konulduğunu, dolayısıyla bütçeye konulan ödeneğin yemek maliyetinin 2/3'üne tekabül ettiğinin kabulünün gerektiğini, ancak bahsi geçen tutarların tam olarak hesaplanmasının mümkün olmadığı değerlendirildiğinden Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğlerinde belirtilen tutarların yemek yiyenlerden alınmasının gerekli olduğu anlaşıldığından kurum tarafından ihale yoluyla alım yapılmak suretiyle yerine getirilen yemek yardımlarında bütçeye konulan ödeneğin aşılması kaydıyla sadece Merkezi Yönetim Bütçe Uyguma Tebliğinde belirtilen tutarların yemek yiyenlerden alınmasının mevzuata uygun olduğunu belirtmişler ise de; bahse konu olayda kartlı, kuponlu veya mobil sistemle yemek temini ifa edildiği için sorumluların savunmalarında dile getirilen hesaplanamayan maliyet unsuru teknik olarak mümkün değildir. Zira, personel kartlı, kuponlu veya mobil sistemle ile herhangi bir yerde yemek yediği için belirtilen maliyet unsurları tüketilen öğünün fiyatının içerisine dahildir, dolayısıyla ...-TL olarak belirlenen tutarla ilgili olarak yemek maliyetine dahil edilemeyecek hiçbir unsur bulunmamaktadır. Ayrıca Memur ve Sözleşmeli Personele Kartlı, Kuponlu veya Mobil Sistem ile Öğle Yemeği Teminine İlişkin İhale Sözleşmesi'nin 7.1'inci maddesi hükmünde memurlara yapılan yiyecek yardımının üçte birlik kısmının memurlardan kesileceği açıkça belirtilmektedir.

Netice itibarıyla Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği ile ek göstergelere göre belirlenen tutarlar, memurlardan alınması gereken asgari tutarı belirtmektedir. Dolayısıyla, yemek maliyetinin 1/3 ünün Tebliğ'de belirtilen tutarları aştığı durumda yemek yiyenlerden ek göstergelere göre belirlenen tutarlar yerine yemek maliyetinin 1/3'ünün alınması gerekir. Aksi takdirde yemek maliyetinin üçte ikisinden fazla bir miktar kurumun bütçesinden karşılanmış olacaktır ki bu da yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kanununun 71 inci maddesi 1 inci fıkrasında kamu zararı tanımlanmış, 2 nci 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, yemek maliyetinin üçte ikisinden fazla bir miktarın kurumun bütçesinden karşılanmış olması, mevzuatta öngörülmeyen bir ödeme mahiyetindedir ve kamu zararını oluşturmaktadır.

Bu itibarla, sorumluların iddialarının reddedilerek 96 sayılı ilamın 15. maddesiyle ... TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

(Temyiz Kurulu ve 8. Daire Başkanı ... ile Üyeler ..., ..., ..., ..., ..., ... ve ...'ÜN aşağıda yazılı ayrışık görüşlerine karşı) oyçokluğuyla,

12.06.2019 tarihinde karar verildi.

Karşı oy gerekçesi

Üyeler ..., ..., ..., ... ve ...'ÜN karşı oy gerekçesi:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212 nci 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 Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1 inci 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 nci maddesinde, bu Yönetmeliğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında uygulanacağı; “Yardım Şekli” başlıklı 3 üncü maddesinde, yiyecek yardımının yemek verme şeklinde yapılacağı, bu yardım karşılığında nakden bir ödemede bulunulamayacağı; “Yardımın Şartları” başlıklı 5 inci 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 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 şeklinde yapılması mümkün değildir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanunun “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. İhale dokümanında yer alan bilgilere göre, para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanmasının, Kamu İhale Kanununun yukarıya alınan hizmet tanımında yer alan “yemek hazırlama ve dağıtım” hizmeti olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Kaldı ki 4734 sayılı Kanun, kamu idarelerinin hangi tür harcamaları yapabileceklerini düzenleyen ve bunlara izin veren bir Kanun değildir. “Mal” ve “hizmet” alımları ile “yapım” işlerinin ihalelerini kapsayan Kanunun 4 üncü maddesinde tanımlanan hizmet kavramı kapsamında “yemek hazırlama ve dağıtım” hizmetinin sayılmış olması, idarelere sınırsız bir şekilde bu hizmeti diledikleri gibi (yiyecek yardımının, restoran, cafe, market vb. yerlerde para yerine geçen bir ödeme aracı olan kart ile yapılması şeklinde) ihale ile tedarik edebilecekleri anlamına gelmemektedir. Kanunun 4 üncü maddesindeki tanımlamalarda, idarelerce alım yapılması planlanan ihtiyaçların, hangi alım türünün (mal, hizmet veya yapım) kapsamına girdiği ortaya konulmakta olup, ihtiyaca uygun alım türüne göre ihaleye hazırlık yapılması ve ihalenin gerçekleştirilmesi gerektiğine işaret edilmektedir. Yani idarelerce örneğin “yemek hazırlama ve dağıtım” ihtiyacının, bu Kanun kapsamında ancak “hizmet” olarak ihaleye çıkarılabileceği; aksine idarelerin bu ihtiyaç için örneğin “mal” veya “yapım” ihalesi yapamayacakları vurgulanmaktadır. İlama konu olayda ihalesi yapılan “yemek” yardımının tedarik yöntemi, kapsamı ve içeriği, 657 sayılı Kanun ve Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinde belirlenmiştir. İdareler bu iki mevzuatta belirlenen içerik ve tedarik yöntemlerine uyulmak kaydıyla, yemek hizmetini 4734 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yaparak veya kendi kurumsal imkânlarıyla yemek hazırlayarak karşılayabilecektir.

5018 sayılı Kanun’un 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 anlaşılacağı üzere, para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanması ile ilgili belediyenin işlemi, Yiyecek Yardımı Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanunu’na aykırı olduğundan, bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmeleyen bir ödeme mahiyetindedir. Ayrıca, müteahhit ve belediye memurlarına yapılan ödeme işlemi neticesinde de kamu kaynağında azalma meydana gelmiş ve kamu zararı oluşmuştur.

Bu nedenlerle, söz konusu ödemenin tamamının tazminine karar verilmesi gerekirken, üçte birine tazmin kararı verilmesi mevzuata aykırıdır. Dolayısıyla mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilen ihale bedelinin tamamına tazmin hükmü verilmesi gerekmektedir.

Sorumluluk yönünden;

5018 sayılı Kanunu’nun “Harcama Yetkisi ve Yetkilisi” başlıklı 31. maddesi 3. fıkrasında;

“Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Harcama Talimatı ve Sorumluluk" başlıklı 32. maddesinde;

Bütçelerden harcama yapılabilmesinin, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olabileceği, harcama yetkililerinin harcama talimatlarının, bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından sorumlu oldukları, hükme bağlanmıştır.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde ihale yetkilisinin ve ihale komisyonu üyelerinin işlemleri değerlendirildiğinde; ihale yetkilisince ihale onay belgesi düzenlenmesi ve bu ihale ile ilgili sözleşmenin imzalanması işlemi 5018 Sayılı Kanun'un yukarıya alınan hükümleri çerçevesinde harcama talimatıdır. İhale komisyon üyeleri ise vermiş oldukları "ihale kararı" ile bu talimatı gerçekleştirmişlerdir. Yukarıda açıklandığı üzere, harcama talimatı olan onay belgesi/sözleşme ile bu talimatın gerçekleştirilmesi yönündeki ihale kararı mevzuata aykırı olduğundan, bu işlemler neticesi gerçekleşen kamu zararından ihale yetkilisi ve ihale komisyon üyelerinin de sorumlu tutulmaları gerekir. Yalnızca ödeme aşamasındaki gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisinin sorumlu tutulması mevzuata aykırıdır.

Bu itibarla, 96 sayılı ilamın 15. maddesiyle verilen tazmin hükmünün açıklanan sebeplerle esastan ve sorumluluk yönünden BOZULARAK yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmak suretiyle yeniden hüküm tesisinin temini için dosyanın hükmü veren Daireye TEVDİİNE, karar verilmesi gerekir.

Üye ...'İN karşı oy gerekçesi:

Esastan bozma yönündeki karşı oy gerekçesine katılmakla birlikte sorumluluk yönünden, ihale komisyon üyeleri ihaleleri mevzuata uygun olarak yürütmek ve sonuçlandırmakla yükümlü olup sorumluluklarının da bu çerçevede belirlenmesi gerekir. Dolayısıyla aşağıda belirttiğim gerekçelerle ihale komisyonunun, ilamdaki kamu zararından dolayı sorumlu tutulması yönündeki ilam hükmüne katılmıyorum.

Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki yemek yardımı, 657 sayılı Kanun ile Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin düzenlediği bir konu olup, ihale mevzuatı ile hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla yemek yardımının hangi usul ile veya nasıl yapılacağına, bahse konu mevzuat uyarınca, idarelerin üst kademe yöneticileri tarafından karar verilmektedir. Söz konusu karar ihaleden çok önce alınarak ilk süreç tamamlanmış olmaktadır.

Bilahare ikinci süreç olarak, üst yönetim tarafından alınan bu karar, ihale hazırlık birimine bildirilerek, bu konuda ihale hazırlıklarına başlanması ve ihale işlem dosyasının alınan karar çerçevesinde hazırlanması talimatı verilir.

Üçüncü aşamada ise ihale komisyonuna iletilen dosya çerçevesinde ihale komisyonu ihaleyi sonuçlandırır.

Bu süreçte ihale komisyonunun, ihale süreci ve "ihale" mevzuatı ile hiçbir ilgisi bulunmayan "yemek yardımının hangi usul ile veya nasıl yapılacağı" konusunu araştırma yetkisi ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Çünkü ihale komisyonu

ancak; ihale işlem dosyasının, verilen tekliflerin, ihale sürecinde gerçekleşen işlemlerin, bir başka deyişle doğrudan “ihale” ile ilgili olan hususların, yine ihale mevzuatına uygunluğunu incelemek ve değerlendirmek yükümlülüğü vardır. Örneğin ihaleden önce ihale işlem dosyası kapsamında yer alan ilan metninde bir hata gördüğü takdirde ihalenin yapılmaması yönünde karar alabilir. Veya idari şartnamede düzenlenen ihale yeterlik kriterlerinin hatalı olduğunu saptadığı takdirde, yine benzer bir karar alabilecektir. Dolayısıyla ihale komisyonu üyeleri, ancak ilgili harcama birimi tarafından hazırlanmış ve kendilerine havale edilmiş ihale işlem dosyası çerçevesinde ve ihale mevzuatına uygun olarak ihaleyi gerçekleştirmekten ve sonuçlandırmaktan sorumludur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanun çerçevesinde çıkartılan ikincil mevzuatın hiçbir yerinde, ihale konusu işin (mal veya hizmet alımı, yapım) gerçekleştirilmesi konusunda bir hata bulunduğu gerekçesiyle, ihalenin yapıpı yapılamayacağı konusunda ihale komisyonuna açık bir yetki verilmemiştir. Çünkü ihale konusu işin gerçekleştirilmesine ilişkin tercih edilen yöntem, tamamen “teknik” bir konu olup idareye aittir. Bu tür konuları ihale komisyonunun inceleme sorumluluğuna bırakmak çok yanlış bir sürecin başlamasına yol açabilecektir. Böyle bir yetkinin veya sorumluluğun bulunduğunu iddia etmek; örneğin bir bina yapım işinde idarenin tercih etmiş olduğu teknik yapım usulleri (örneğin projede, temel kısmında fore kazık kullanılması ile ilgili idarenin tercihleri) konusunda ihale komisyonunun karar vermesinin beklenmesini gerektirecektir. Böyle bir durumda işin yapımı sırasında yapılan uygulama ve denetimlerde, örneğin temelde kullanılacak fore kazık imalatındaki yanlış tercih ve hatalardan dolayı, ihale komisyonu üyelerini de sorumlu tutmak gibi hatalı bir yola girilmiş olacaktır. Tekrar etmek gerekirse, ihale komisyonu, ihale dokümanı kapsamında yer alan doküman ve düzenlemelerde, ihale mevzuatı ile ilgili olmayan tercihlere dayalı düzenlemeleri inceleme yetki ve sorumluluğu yoktur. Elbette ihale dokümanında, örneğin yeterlik değerlendirmesinde kullanılacak kriter ve belgeler konusunda, idarenin yaptığı tercih ve düzenlemelerde bir hata varsa, ihale komisyonu buna ilişkin itirazını yapmak, hatta sırf bundan dolayı ihalenin iptalini idareden istemek yetkisini haizdir.

Kaldı ki 4734 sayılı Kanundaki;

“Bütün tekliflerin reddedilmesi ve ihalenin iptali

Madde 39- (...) (1) İhale komisyonu kararı üzerine idare, verilmiş olan bütün teklifleri reddederek ihaleyi iptal etmekte serbesttir”.

Hükmünde ve

İhalenin karara bağlanması ve onaylanması

Madde 40- 37 ve 38 inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılır.

İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. Kararlarda isteklilerin adları veya ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle yapıldığı, ihale yapılmamış ise

nedenleri belirtilir.”

Hükümlerinde yer alan ihalenin iptali veya ihalenin yapılmaması konusunda ihale komisyonuna verilen yetkilerin, yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, sadece ihale mevzuatına uygun olmayan durumların varlığının tespiti halinde kullanılabilceğini kabul etmek zorunludur. Dolayısıyla, ihale süreci ve “ihale” mevzuatı ile hiçbir ilgisi bulunmayan “yemek yardımının hangi usul ile veya nasıl yapılacağı” konusundaki hatalı tercihler nedeniyle, ihale komisyonunun ihaleyi iptal yetkisini kullanmadığını gerekçe göstererek, ihale komisyonunu da sorumlu tutmak hatalı bir yaklaşım olacaktır.

Kısaca, Yemek yardımının verilış usulü konusunda ihale komisyonu üyelerinin takdir yetkisi veya ihaleyi yapmama yetkisi bulunmamaktadır. Somut olayda ihalenin yürütülmesi ve sonuçlandırmasıyla ilgili olarak ilamda mevzuata aykırı bir tespit yer almadığından ihalenin uygulanması bir başka deyişle sözleşmenin uygulanması aşamasında ortaya çıkan kamu zararından da ihale komisyonu üyelerinin sorumlu tutulmaması gerekir.

Bu itibarla, 96 sayılı ilamın 15. maddesiyle verilen tazmin hükmünün açıklanan sebeplerle esastan BOZULARAK yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmak suretiyle yeniden hüküm tesisinin temini için dosyanın hükmü veren Daireye TEVDİİNE, karar verilmesi gerekir.

Temyiz Kurulu ve 8. Daire Başkanı ...'IN karşı oy gerekçesi:

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; 'Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

(...) Yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. (...)’ hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmeliğin 5, 6 ve 7'nci maddelerinden, memurlara yemeğin kurumlarca oluşturulacak veya oluşturulmuş yemek servisleri aracılığı ile verilmesine göre düzenlendiği anlaşılmakta; servisler aracılığı ile verilen ve yemek yiyenlerden alınacağı belirtilen yemek maliyetinin nasıl belirleneceği ise anılan Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde açıklanmaktadır.

Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde; 'Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin uygulanmasında, kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazı giderleri yemek maliyetine dahil edilmez.' hükmü yer almakta; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre de yemek ihtiyacının ihale yolu ile temini mümkün bulunmaktadır.

Öte yandan ilgili yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğine göre öğle yemeği hizmetinden yararlanan memurlardan

yılı içinde alınması gereken asgari tutarlar belirlenmiştir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, yemek yiyenlerden alınacağı belirtilen yemek bedelinden, Yönetmeliğin 9'uncu maddesi ile yemek maliyetine dahil edilmeyecek unsurların düşülmesi, kalan tutarın yarısının yemek yiyenlerden alınması gerekir. İhale yolu ile yapılan yemek alımlarında ise bu unsurlara tekabül eden payın düşülerek, memurlarca karşılanması gereken payın tam olarak hesabı mümkün bulunmamaktadır.

Bu nedenle, Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde sayılan ve yemek maliyetlerinin büyük kısmını oluşturan kalemlerden sonra kalan maliyete karşılık, Maliye Bakanlığınca memurlardan alınacak asgari yemek bedellerine ilişkin yayımlanan tutarların, Yönetmeliğe göre alınması gereken tutarlar olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Bu miktarın da tahsil edildiği görüldüğünden yapılan uygulama ve ödemede mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

Bu itibarla, sorumlunun temyiz talebi kabuk edilerek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesi gerekir.

Üye ...'NÜN karşı oy gerekçesi:

Belediye personeline ait yiyecek yardımının, yemek verme yerine para ile temsil edilen araçlar (kart) vasıtasıyla temin edildiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Esasen Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinde yer alan hükümler göz önünde bulundurulduğunda, yapılacak yiyecek yardımının, memurlara nakit para ve para temsili araçlar sağlanarak gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle Dairenin tazmin kararı yerindedir. Ancak 5018 ve 6085 sayılı Kanunlardaki düzenlemeler karşısında, yapılan bir harcamaya kamu zararı diyebilmek için onun mevzuata aykırı olması yetmemektedir. Bir kamu zararından bahsedebilmek için, kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi sonucunda kamu kaynağında bir eksilmenin olması gerekir. Mevcut olayda kasıt kusur veya ihmalden söz edilemeyeceği gibi açık bir mevzuata aykırılık da söz konusu değildir. Zira Sayıştay Temyiz Kurulu da bu konuda her defasında farklı kararlar vermiştir. Örneğin;

30.06.2015 tarih ve 40734 sayılı, 14.3.2018 tarih ve 44216 sayılı kararlarında yiyecek yardımının, para temsili araçlar sağlanarak veya bedeli ödenerek kurum dışında yemek yeme şeklinde yapılması mümkün görülmediğinden ihale bedelinin tamamına tazmin hükmü verilmesi gerektiği gerekçesiyle daire kararını onamış,

08.05.2012 tarih ve 34915 sayılı kararında Maliye Bakanlığınca memurlardan alınacak katkı paylarına ilişkin yayımlanan tutarların, Yönetmeliğe göre alınması gereken tutarlar olduğunun kabulü ile tazmin miktarının bu tutara göre hesap edilmesi için, verilen tazmin hükmüne ilişkin kararı bozmuş,

30.06.2015 tarih ve 40728 sayılı, 27.12.2017 tarih ve 43916 sayılı kararlarında da Personelden yapılacak yemek

yardımı kesintisinin maliyetin yarısı tutarında olması gerektiği gerekçesiyle Daire kararlarını bozmuştur.

Temyiz Kurulunun bu şekilde farklı kararlarını çoğaltmak mümkündür. Hatta Temyiz Kurulu 1.12.2015 tarih ve 41149 sayılı kararında “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” diyerek bu durumu doğrulamıştır.

Hukukun üstünlüğünün temel unsurlarından biri, hukuki durumlarda belirli bir istikrarı garanti altına alan ve kamuoyunun mahkemelere olan güvenine katkıda bulunan hukuki güvenlik ilkesidir. Toplumun yargısal sisteme olan güveni hukuk devletinin esaslı unsurlarından biri olmasına rağmen birbirinden farklı yargı kararlarının devamlılık arz etmesi, bu güveni azaltacak nitelikte bir hukuki belirsizlik durumu yaratabilecektir. (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi AİHM. Nejdet Şahin ve Perihan Şahin/Türkiye [BD], B. No: 13279/05, 20/10/2011, § 57).

AİHM, içtihat farklılıklarının yargı sistemlerinin doğal bir sonucu olduğunu kabul etmekle birlikte yüksek mahkemelerin görevinin bu çelişkileri düzeltmek olduğunu ve şayet çelişkili uygulama yüksek mahkemenin bünyesinde geliyorsa bu durumun toplumun adli sisteme olan güvenini azaltarak hukuki güvenlik ilkesini ihlal edeceğini belirtmiştir (AİHM: Çelebi ve diğerleri/Türkiye, B. No: 582/05, 9/2/2016, § 55) Yine AİHM, mahkemelerin yorumlarında dinamik ve evrilen bir yaklaşımı sürdürülememesinin reform ya da gelişimi engelleyeceğinden kararlardaki değişimin, adaletin iyi idaresine aykırılık teşkil etmeyeceğini kabul etmektedir. (Atanasovski/Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti, B. No: 36815/03, 14/1/2010, § 38).

Sayıştay yargısı açısından ilk derece mahkeme niteliğindeki dairelerce yiyecek yardımları hakkında verilen farklı kararlar yargı sisteminin doğal bir sonucudur. Zira hukuk kurallarının ne şekilde yorumlanacağı veya birden fazla yorumunun mümkün olduğu durumlarda bu yorumlardan hangisinin benimseneceği derece mahkemelerinin yetkisinde olan bir husustur. Ancak Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir. Bu niteliği nedeniyle Temyiz Kurulunca aynı konuda uzun süredir farklı kararlar veriliyor olması, sorumluların Sayıştay yargısına olan güvenini azaltarak hukuki güvenlik ilkesini zedeleyecek bir nitelik almıştır. Yargıya olan güveni muhafaza etme bakımından kararlarda belli bir istikrar sağlaması beklenir. Bu itibarla içtihat değişikliği tek başına adil yargılanma hakkının ihlali sonucunu doğurmaz ise de bu değişiklik ile benimsenen yeni yaklaşımın benzer uyuşmazlıklarda tutarlı olarak uygulanması gereklidir.

Hukuki güvenlik ilkesi hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Belirlilik ilkesi ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir (AYM, E.2013/39, K.2013/65, 22/5/2013).

Temyiz Kurulunca farklı kararlar verilmesine sebep olacak derecede yoruma açık söz konusu mevzuat karşısında henüz

kamu idarelerini ve sorumluları bağlayıcı bir içtihadı birleştirme kararı da verilmediği göz önünde bulundurulduğunda, bu yorumlardan birini tercih ederek ödeme yapan sorumlular hakkında tazmin hükmü vermek hakkaniyet ve hukuk kuralları ile bağdaşmaz. Kaldı ki mevzuattaki bu müphemlik 20/11/2017-2017/11180 tarih ve sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile giderilmiş, ilgili yönetmeliğin 3. Maddesi “Yiyecek yardımı sadece yemek verme şeklinde yapılır. Bu yardım, nakten veya kupon, kart, fiş, bilet ya da bu mahiyette bir ödeme aracı verilmek suretiyle yapılamaz” şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile ihtilaf giderildiğinden, değişiklik öncesi yoruma müsait mevzuat göz önünde bulundurularak değişiklik tarihine kadar yapılan ödemelerin kamu zararı olarak kabul edilmemesi gerekir.

Bu nedenle, söz konusu ödemenin tamamı için kaldırma kararı verilmesi gerekirken, üçte birine tazmin kararı verilmesi mevzuata aykırıdır. Bu itibarla 96 sayılı ilamın 15. maddesiyle verilen tazmin hükmünün açıklanan sebeplerle kaldırılmasına karar verilmesi gerekir.