

BELEDİYE PERSONELİNE PARA YERİNE GEÇEN KARTLAR (KUPON, TİCKET GİBİ) İLE YAPILAN ÖDEMELER VE SONUÇLARI

1. GİRİŞ

657 sayılı Devlet Memurları 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. Örneğin Kanunun 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 tespit olunur.”* hükmü yer almıştır. Madde hükmünde *‘Devlet memurlarının yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları’* denmeyip *‘hangi hallerde’* ifadesine yer verilmiştir. Yani her memur her hal ve şartta yemek yardımından faydalanamayabilir. Memurun hangi halde ve ne şekilde bu yardımdan faydalanacağı da yönetmelikle açıklanmıştır.

Makalemizde memurlara hangi şartlarda yemek yardımının yapılabilceği, yemek verilmediği durumlarda para veya para yerine geçen değerler ile ödeme şeklinde yardım yapılıp/yapılamayacağı ile yapılacak yardımın kamu zararı olarak değerlendirilmesi durumunda sorumluluğun kime ait olduğuna dair açıklamalar yapılacaktır.

2. DEVLET MEMURLARINA YEMEK YARDIMI YAPILMASI

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212'nci maddesi uyarınca düzenlenen, 11.12.1986 tarih ve 19308 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, yiyecek yardımının yemek verme şeklinde yapılacağı, bu yardım karşılığında nakden bir ödemede bulunulamayacağı, yiyecek yardımının haftalık çalışma süresi 40 saati aşmayan yerlerde öğle yemeği olarak verileceği, günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan memurlara, görevlerinin diğer yemek saatlerinde de devam etmesi şartıyla üç öğüne kadar yemek verilebileceği;

4'üncü maddesinde, yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanacağı ve yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmının yemek yiyenlerden alınacağı;

5'inci maddesinde, yemek servisinin yiyecek yardımından faydalanabilecek personel sayısının asgari 50 olması ve yemekhane için elverişli yer bulunması şartıyla atamaya yetkili amirin onayı ile kurulabileceği;

6'ncı maddesinde ise, hastane, pansiyonlu okul ve işçi ile birlikte çalışan iş yerlerindeki memurların, birim büyüklüğü ve personel sayısına bakılmaksızın hasta, öğrenci ve işçiler için mevcut yemek servislerinden faydalanacakları hükümlerine yer verilmiş olup; ücretsiz olarak yemek yardımından yararlanmayla ilgili olarak sadece ek 1'inci maddede, yataklı tedavi kurumlarında (üniversitelerin yataklı tedavi kurumları dahil) görev yapanlar için bir düzenleme yapılmıştır.

Buna göre, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği kapsamında bulunan memurlar, söz konusu Yönetmelik kapsamında yemek bedelinin bir kısmını ödemeleri kaydıyla yemek yiyebilecek olup, bu kapsamda itfaiye personeli için istisna getirilmemiştir.

21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin "Yemek" başlıklı 37'nci maddesinde; *"24 saat iş, 48 saat istirahat şeklinde çalışan itfaiye personeline 3; 12 saat iş, 24 saat istirahat ve 12 saat iş, 12 saat istirahat şeklinde çalışan itfaiye personeline 2, 12 saatten az çalışan itfaiye personeline 1 öğün yemek verilir. Yiyecek giderleri 657 sayılı Kanunun 212 nci maddesi esas alınarak belediyece karşılanır."* denilerek, yemek bedelinin Belediye tarafından, 657 sayılı Kanun'un 212'nci maddesi esas alınmak suretiyle, karşılanması gerektiği hükme bağlanmıştır.

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 dışarıdan temin edilerek yapılması mümkün değildir.**

3. PARA YERİNE GEÇEN DEĞERLERİN İHALE YOLUYLA ALINMASI DURUMUNDA SORUMLULUK

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, fıkri 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 karşılanması, **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.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, yiyecek yardımının, restoran, cafe, market vb. yerlerde para yerine geçen bir ödeme aracı olan kart ile yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sayıştay Temyiz Kurulunun 25.04.2018 tarih ve 44346 tutanak sayılı kararında;

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 tutulmalarında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

4. SONUÇ

10.02.2018 tarih ve 30328 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan "Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" te tapılan değişiklik yapılarak devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımının nasıl yapılması gerektiğini tereddüde yer bırakmayacak şekilde düzenlemiştir.

5018 sayılı Kanunun 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 anlaşılaçağı üzere, para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanması ile ilgili idare işlemi, Yiyecek Yardımı Yönetmeliğı ve Kamu İhale Kanununa aykırı olduğundan, bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörölmeven bir ödeme mahiyetindedir.

KAYNAKÇA

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinde Değışiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.