



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU  
ZARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: MEVZUAT VE  
UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER**

Şerdil ALIŞIR

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2023



KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU ZARARININ  
DEĞERLENDİRİLMESİ: MEVZUAT VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

Şerdil ALIŞİR

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2023

## KABUL VE ONAY

Şerdil ALIŞİR tarafından hazırlanan “Kamu Görevlilerinin Mali Sorumluluğu ve Kamu Zararının Değerlendirilmesi: Mevzuat ve Uygulamaya Yönelik Öneriler” başlıklı bu çalışma, 22.05.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

---

Doç. Dr. Eda YEŞİL (Başkan)

---

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Üye-Danışman)

---

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa KIZILTAN (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

## YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. <sup>(1)</sup>
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ..... ay ertelenmiştir. <sup>(2)</sup>
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. <sup>(3)</sup>

05/06/2023

**Şerdil ALIŞİR**

<sup>1</sup>"*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*"

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir \*. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.  
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

\* Tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** tarafından karar verilir.

## ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

**şerdil ALİşİR**

## TEŞEKKÜR

Bu alıŐma sűresince geniŐ bilgi birikimi ile bana destek saęlayan danıŐman hocam Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ' ye teŐekkűrlerimi arz ediyorum.

Bununla birlikte hayatım boyunca desteklerini esirgemeyen değerli aileme saygı ve sevgilerimi sunuyorum.

## ÖZET

ALİŞİR, Şerdil. *Kamu Görevlilerinin Mali Sorumluluğu ve Kamu Zararının Değerlendirilmesi: Mevzuat ve Uygulamaya Yönelik Öneriler*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2023.

Dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler kamu mali yönetimini de etkilemektedir. Bu kapsamda, Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülkede kamu mali yönetiminde önemli anlayış değişiklikleri yaşanmıştır. Ülkemizdeki anlayış değişikliğinin sonuçlarından biri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

Bu Kanun ile yeni bir yönetim ve denetim anlayışı kabul edilmiş olup mali sorumluluk özel olarak düzenlenmiştir. Ayrıca kamu zararına ilişkin önemli hükümler getirilmiştir. Bu düzenlemeler, kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğinin sağlanması ve kamu kaynaklarının korunması açısından önemli bir yere sahiptir.

Bu çalışmada, idarenin beşerî unsuru olan kamu görevlilerinin mali sorumluluğu incelenmiş, kamu zararının unsurları ile sebepleri belirtilmiş ve 2017-2021 yılları arasında kamu zararı tutarları ile bunların konuları tespit edilmiştir. Ayrıca kamu zararına ilişkin olarak mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur.

### **Anahtar Sözcükler**

Kamu Görevlilerinin Mali Sorumluluğu, Kamu Zararı, Kamu Zararının Unsurları, Kamu Zararının Sebepleri, Sayıştay Yargısı



## ABSTRACT

ALİŞİR, Şerdil. *Fiscal Liability of Public Servants and An Assessment on Public Loss: Legislative and Practical Suggestions*, Master's Thesis, Ankara, 2023.

Developments in the field of public administration in the world also affect public financial management. In this context, there have been significant changes in the understanding of public financial management in many countries, including Türkiye. One of the consequences of the change of understanding in our country is the Public Financial Management and Control Law No. 5018.

With this Law, a new management and audit approach has been adopted and financial responsibility has been specifically regulated. In addition, important provisions regarding public loss were introduced. These regulations have an important place in terms of ensuring accountability in public financial management and protecting public resources.

In this study, the financial responsibility of public officials, who are the human element of the administration, was examined, the elements and causes of public loss were specified, and the amounts of public loss and their subjects between 2017-2021 were determined. In addition, suggestions for legislation and practice regarding public loss are presented.

### Keywords

Fiscal Liability of Public Servants, Public Loss, Elements of Public Loss, Causes of Public Loss, Court of Accounts

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY .....</b>	<b>i</b>
<b>YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....</b>	<b>ii</b>
<b>ETİK BEYAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>TEŞEKKÜR .....</b>	<b>iv</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>vii</b>
<b>KISALTMALAR DİZİNİ .....</b>	<b>x</b>
<b>TABLolar DİZİNİ .....</b>	<b>xi</b>
<b>ŞEKİLLER DİZİNİ .....</b>	<b>xii</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM: ASİL-VEKİL İLİŞKİSİ VE SORUMLULUK KAVRAMI .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. ASİL-VEKİL İLİŞKİSİ.....</b>	<b>4</b>
1.1.1. Asimetrik Bilginin Asil-Vekil İlişkisindeki Rolü .....	5
1.1.2. Asil-Vekil İlişkisi Problemleri .....	6
1.1.3. Kamusal Karar Alma Sürecinde Asil-Vekil İlişkisi.....	8
1.1.4. Asil-Vekil İlişkisinde Sorumluluk .....	10
<b>1.2. SORUMLULUK KAVRAMI VE TÜRLERİ.....</b>	<b>12</b>
1.2.1. Cezai Sorumluluk.....	12
1.2.2. Siyasi Sorumluluk .....	13
1.2.3. İdari Sorumluluk .....	14
1.2.4. Mali Sorumluluk .....	15
<b>2. BÖLÜM: KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE KAMU ZARARI.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. LİTERATÜR TARAMASI .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU .....</b>	<b>24</b>

2.3.1.	Kamu Görevlilerinin Yönetilenlere Karşı Sorumluluğu.....	26
2.3.2.	Kamu Görevlilerinin İdareye Karşı Sorumluluğu.....	27
<b>2.4.</b>	<b>KAMU MALİ YÖNETİMİNDE KAMU ZARARI .....</b>	<b>29</b>
2.4.1.	KMYKK'da Sorumluluk .....	29
2.4.2.	Kamu Zararı Kavramı .....	30
2.4.3.	Kamu Zararının Unsurları.....	33
2.4.3.1.	Kamu Görevlisi .....	33
2.4.3.1.1.	Bakan .....	35
2.4.3.1.2.	Üst Yönetici .....	35
2.4.3.1.3.	Harcama Yetkilisi .....	37
2.4.3.1.4.	Gerçekleştirme Görevlisi .....	38
2.4.3.1.5.	Muhasebe Yetkilisi .....	38
2.4.3.1.6.	Diğer Sorumlular .....	39
2.4.3.1.6.1.	Gelir Toplamakla Görevli Olanlar .....	40
2.4.3.1.6.2.	Mal Yönetme Görevlileri .....	40
2.4.3.1.6.3.	Bağış ve Yardımları Kullanmakla Gövrendirilenler .....	41
2.4.3.1.6.4.	Yetkisiz Tahsil ve Ödeme Yapanlar .....	41
2.4.3.1.6.5.	İlgililer.....	42
2.4.3.2.	Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylem.....	43
2.4.3.3.	Kamu Görevlisinin Kasıt, Kusur veya İhmali .....	44
2.4.3.4.	Zarar .....	47
2.4.3.5.	İllyet Bağı.....	47
2.4.3.6.	Zararın Tespitinde Esas Alınacak Kriterlerden Birinin Bulunması .....	48
2.4.3.7.	Zararın İstisna Kapsamına Girmemesi .....	50
2.4.4.	Kamu Zararının Sebepleri.....	51
2.4.4.1.	Yapılan İş, Alınan Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak İlgili Mevzuatında Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması .....	51
2.4.4.2.	İş Yaptırılmadan, Mal veya Hizmet Alınmadan Ödeme Yapılması .....	51
2.4.4.3.	Transfer Giderlerinde Fazla veya Yersiz Ödeme Yapılması.....	52
2.4.4.4.	Rayiç Bedelin Üzerinde İş Yaptırılması veya Alım Yapılması... ..	53

2.4.4.5. Kamu İdarelerine Ait Mallara Yönelik İşlemlerin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması.....	53
2.4.4.6. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırın Zarara Uğraması.....	54
2.4.4.7. İdare Gelirlerine İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Yapılmaması .....	54
2.4.4.8. İdareye Ek Mali Külfet Getirilmesi.....	55
2.4.4.9. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması .....	55
<b>3. BÖLÜM: KAMU ZARARININ TESPİTİ VE SONUÇLARI.....</b>	<b>57</b>
<b>3.1. KAMU ZARARININ TESPİTİ .....</b>	<b>57</b>
3.1.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme Yoluyla Tespit .....	57
3.1.2. Yargılama Yoluyla Tespit.....	60
3.1.3. Sayıştay Yoluyla Tespit .....	60
3.1.3.1. Sayıştay Sorguları ile Tespit.....	61
3.1.3.2. Sayıştay Yargısı ile Tespit.....	62
<b>3.2. KAMU ZARARININ SONUÇLARI .....</b>	<b>65</b>
3.2.1. Kamu Zararı Tutarları .....	65
3.2.2. Sayıştay Dairelerinde Yapılan Yargılamalar .....	74
3.2.2.1. Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler.....	74
3.2.2.2. Yükseköğretim Kurumları.....	78
3.2.2.3. Diğer Özel Bütçeli İdareler .....	82
3.2.2.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar .....	85
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>89</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>94</b>
<b>EK 1: ORJİNALLİK RAPORU .....</b>	<b>107</b>
<b>EK 2: ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU .....</b>	<b>109</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AY</b>	Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
<b>AYM</b>	Anayasa Mahkemesi
<b>CBK</b>	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>DDK</b>	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
<b>DMK</b>	Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı Kanun)
<b>İYUK</b>	İdari Yargılama Usulü Kanunu (2577 sayılı Kanun)
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
<b>KMYKK</b>	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı Kanun)
<b>KZTİY</b>	Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
<b>m.</b>	madde
<b>MUK</b>	1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
<b>ÖEB</b>	Ödeme Emri Belgesi
<b>SK</b>	Sayıştay Kanunu (6085 sayılı Kanun)
<b>TBK</b>	Türk Borçlar Kanunu (6098 sayılı Kanun)
<b>TCK</b>	Türk Ceza Kanunu (5237 sayılı Kanun)
<b>TDK</b>	Türk Dil Kurumu
<b>TMY</b>	Taşınır Mal Yönetmeliği
<b>vb.</b>	ve benzeri
<b>vd.</b>	ve diğerleri
<b>YR</b>	Yargılamaya Esas Rapor

## TABLolar DİZİNİ

<b>Tablo 1:</b> Literatür Özet Tablosu .....	17
<b>Tablo 2:</b> İlgili Mevzuat .....	24
<b>Tablo 3:</b> Kamu Zararı Tutarları .....	65
<b>Tablo 4:</b> Genel Uygunluk Bildirimlerinde Belirtilen ve Tahsil Edilen Kamu Zararı Tutarı .....	69
<b>Tablo 5:</b> Kesinleşen Kamu Zararı Tutarları .....	72
<b>Tablo 6:</b> Genel Bütçeli İdarelerde Toplam Sayıştay Kararı .....	75
<b>Tablo 7:</b> Konular Bazında Kamu Zararı Kararı .....	76
<b>Tablo 8:</b> Yükseköğretim Kurumlarında Toplam Sayıştay Kararı .....	78
<b>Tablo 9:</b> Konular Bazında Kamu Zararı Kararı .....	79
<b>Tablo 10:</b> Diğer Özel Bütçeli İdarelerde Toplam Sayıştay Kararı .....	82
<b>Tablo 11:</b> Konular Bazında Kamu Zararı Kararı .....	83
<b>Tablo 12:</b> DDK'lar da Toplam Sayıştay Kararı .....	86
<b>Tablo 13:</b> Konular Bazında Kamu Zararı Kararı .....	87

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> Asil-Vekil İlişkisi .....	9
<b>Şekil 2:</b> Mali Sorumluluğun Kaynakları .....	15
<b>Şekil 3:</b> Kamu Görevlilerinin Mali Sorumluluğu .....	25
<b>Şekil 4:</b> Kamu Zararı .....	31
<b>Şekil 5:</b> Kamu Zararının Unsurları .....	33
<b>Şekil 6:</b> Yıllar İtibariyle İlamı Düzenlenen Rapor Sayısı .....	67
<b>Şekil 7:</b> Tazmine Karar Verilen Tutar .....	69
<b>Şekil 8:</b> Yıllar İtibariyle Kamu Zararı Tutarındaki Eğilim .....	74
<b>Şekil 9:</b> Genel Bütçeli İdarelerde Yargılama Konuları.....	75
<b>Şekil 10:</b> Kamu Zararı Konuları .....	77
<b>Şekil 11:</b> Yükseköğretim Kurumlarında Yargılama Konuları.....	79
<b>Şekil 12:</b> Kamu Zararı Konuları .....	80
<b>Şekil 13:</b> Diğer Özel Bütçeli İdarelerde Yargılama Konuları .....	82
<b>Şekil 14:</b> Kamu Zararı Konuları .....	84
<b>Şekil 15:</b> DDK'lar da Yargılama Konuları .....	86
<b>Şekil 16:</b> Kamu Zararı Konuları .....	87

## GİRİŞ

Asil-vekil ilişkisi toplumsal hayatın her alanında uygulanabilmektedir. Bu ilişkide asil tarafından, belirli bir konuda kendi adına karar vermesi için, vekile bir yetki devri yapılmaktadır. Ancak bu ilişkinin kaynağında asimetrik bilgi sorunu vardır. Nitekim asil-vekil ilişkisinde vekilin asile göre daha fazla bilgiye sahip olduğu ve her iki tarafında kendi faydasını artıracak davranışlarda bulunduğu varsayılmaktadır.

Asil-vekil ilişkisi daha çok özel kesim açısından üretilmiş bir teori olmasına rağmen daha sonra yapılan çalışmalarda kamu politikası alanında da uygulanabileceği anlaşılmıştır. Nitekim kamusal karar alma sürecinde asil-vekil ilişkisinde asimetrik bilgi sorunu önemli bir yer edinmiştir. Bu ilişkide aktörler olarak vatandaş, politikacı ve bürokrat yer almaktadır. Aktörler arasında, asil-vekil ilişkisi bağlamında, yetki devri yapılmaktadır. Yapılan yetki devri neticesinde de siyasi ve yönetsel-idari sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Asil-vekil ilişkisinin etkinliği ise sorumluluk mekanizmasına ve bu mekanizmanın yaptırım gücüne bağlı olduğundan, sorumluluk kavramı ön plana çıkmaktadır.

Nitekim hukuk devletinde de sorumluluk kavramı önemli bir yere sahiptir. Bir hukuk devletinde yürütülen faaliyetler hukuk kurallarına bağlı olarak yürütülmektedir. Ayrıca vatandaşlara da hukuksal bir güvence temin edilmektedir. Sorumluluk ile bağlı olunan hukuk kurallarına ya da normlara uyulması sağlanmaktadır. Bu açıdan sorumluluğun kaynağı ve bu sorumluluğa uyulmadığı takdirde uygulanacak olan yaptırım ya da müeyyide önem kazanmaktadır. Norm çeşitleri kadar sorumluluk türü bulursa da bu çalışma mali sorumluluk ile sınırlandırılmıştır.

Vatandaşlarına hukuksal güvence temin eden devlet, kendi yürütmüş olduğu faaliyetlerden dolayı zarar görenlerin zararlarını karşılama yükümlülüğü altına girmektedir. Nitekim hukuk devleti olmanın şartlarından biri idarenin mali sorumluluğunun olması gerektiğidir. Diğer yandan idarenin görevlerini ve/veya amaçlarını yerine getirebilmesi için çeşitli kaynaklara ihtiyacı bulunmaktadır. Bu kaynaklardan en önemlisi ise şüphesiz insan kaynağıdır.



İdarenin insan kaynağı olan kamu görevlileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yetkilerle donatılmış olup idarenin sorumluluğunu doğurmaya yönelik işlem ve/veya eylemleri yürütmek noktasında kritik bir konuma sahiptir. Kamu görevlileri idarenin mali sorumluluğunu gerektirecek davranışlarda bulunabileceği gibi kamu kaynağını kullanırken idareye de zarar verebilmektedir. Bu nedenle kamu görevlilerinin mali sorumluluğunun düzenlenmesi ve sınırlarının net bir şekilde belirlenmiş olması gerekmektedir.

Kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu düzenleyen mevzuat incelendiğinde farklı dönemlerde ve farklı anlayışlarla hazırlanan hukuk metnlerinin bulunduğu görülmektedir. Nitekim 1982 sayılı Anayasa'da genel olarak, 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) kısmi olarak ve son olarak 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'nda ise özel olarak bu sorumluluğun düzenlendiği anlaşılmaktadır.

KMYKK ile mali saydamlık, hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğunun ön planda olduğu yeni bir sistem kurulmuştur. Kamu kaynaklarının korunması, mali yönetimde hesap verebilirliğin etkin hale getirilmesi ve mali sorumluluklara uygun davranılmadığı takdirde sorumlulara mali yaptırım uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak getirilen önemli düzenlemelerden biri kamu zararı ve kamu zararına ilişkin hükümlerdir. Bu nedenle kamu görevlilerinin mali sorumluluğu KMYKK'da özel olarak düzenlenmiştir.

Ancak bu hukuk metinleri ve literatürde bu alanda yapılan çalışmalar incelendiğinde söz konusu mevzuatta eksiklikler ve/veya belirsizlikler olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca uygulamada da bundan dolayı tereddütler yaşandığı görülebilmektedir. Bu durum kamu hizmeti üretme amacında olan kamu görevlilerinin aleyhine olduğundan, mali sistemde yetkili kamu görevlileri arasında tedirginlik ya da isteksizliğe de sebep olabilecektir.

Bu çerçevede çalışmanın amacı; kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu incelemek, 2017-2021 dönemi kamu zararı sonuçlarını değerlendirmek ve idareler bazında en fazla kamu zararına sebebiyet verilen alanları tespit etmek, bu kapsamda mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunmaktır. Ayrıca bu çalışma ile kamu zararına yönelik olarak önleyici faaliyetlere de ağırlık verilmesi vurgulanmak istenilmiştir.

Birinci bölümde asil-vekil ilişkisi ile sorumluluk kavramı açıklanmış ve sorumluluk türlerine yer verilmiştir.

İkinci bölümde kamu görevlisi kavramı incelenmiş ve kamu görevlilerinin mali sorumluluğuna ilişkin genel bir çerçeve çizilmiştir. Ayrıca kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, unsurları ve sebepleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise kamu zararının tespiti ve sonuçlarına yer verilmiştir. Kamu zararının tespit türleri belirlendikten ve açıklandıktan sonra 2017-2021 döneminde Sayıştay tarafından yapılan yargılama faaliyetleri neticesinde tazmin kararı verilen kamu zararı tutarları ile tahsil edilen tutarlara yer verilmiştir. Bununla birlikte Sayıştay dairelerince yapılan yargılamalar neticesinde yayımlanan 1839 adet karar incelenmiştir. İdareler bazında yargılamaya en fazla hangi mevzuatın konu olduğu, daireler bazında verilen kararlar ve kamu zararı sayısı ile en fazla kamu zararı tespit edilen alanlar belirlenmiştir. Bu kapsamda en fazla kamu zararı verilen alanların genel bütçeli idarelerde harcırah mevzuatı, yükseköğretim kurumlarında personel mevzuatı, diğer özel bütçeli idarelerde ihale mevzuatı ve düzenleyici ve denetleyici kurumlarda (DDK) personel mevzuatı olduğu tespit edilmiştir. Bu alanlara yönelik olarak tekrar eden kamu zararı konularında önleyici faaliyetlerin yürütülmesi önerilmiştir.

# 1. BÖLÜM: ASİL-VEKİL İLİŞKİSİ VE SORUMLULUK KAVRAMI

## 1.1. ASİL-VEKİL İLİŞKİSİ

Asil-vekil ilişkisi, sosyal etkileşimin bir modelleme türüdür. Bu ilişkide taraflardan biri diğerine belirli bir konuda kendi adına karar vermesi için yetki vermektedir (Ross, 1973, s. 134). Bu işlem bir sözleşme niteliğine sahiptir (Jensen ve Meckling, 1976, s. 308). Dolayısıyla ortada bir vekalet sözleşmesi ya da ilişkisi bulunmaktadır. Bu ilişki sistematüğinde davranış ya da eylemde bulunan vekil iken yapılan işten etkilenen ya da temsil edilen ise asildir. Asil, sözleşme düzenleyerek vekilin kendi hedefleri doğrultusunda davranmasını amaçlamaktadır.

Bu nedenle asil-vekil ilişkisi vekalet teorisi çerçevesinde incelenmektedir (Bozkurt ve Tan, 2021, s. 36). Bu teori, yetki devri kapsamında gerçekleşen sosyal ilişkileri incelemektedir. Ayrıca bu devir neticesinde oraya çıkan kontrol eksikliklerini analiz etmektedir (Avcı, 2020, s. 358).

Jensen (1983), vekalet teorisinde iki farklı yaklaşımdan bahsetmiştir. Bunlar pozitivist ve asil-vekil yaklaşımıdır. İki yaklaşımda da esas olan taraflar arasındaki sözleşmedir. İnsan, organizasyon ve bilgi hakkında aynı görüşler benimsenmiştir. Birbirinden ayrıldıkları nokta ise matematiksel değişkenlerin kullanılması ve benimsedikleri tarzıdır. Pozitivist yaklaşım daha az matematikseldir ve büyük işletmelerdeki asil-vekil ilişkisine yoğunlaşmıştır (Eisenhardt, 1989, s. 59).

Asil-vekil yaklaşımı ise soyut ve matematiksel bir kapsama sahiptir. Ayrıca teorik çıkarımlarla daha fazla ilgilenmektedir. Esasında bu iki yaklaşım birbirini tamamlamaktadır. Nitekim pozitivist yaklaşım farklı sözleşme türlerini tanımlamakta ve incelemektedir. Asil-vekil yaklaşımı ise belirsizlik, risk, bilgi ve diğer değişkenleri dikkate alarak hangi sözleşmenin en verimli olduğunu belirlemeye çalışmaktadır (Eisenhardt, 1989, s. 59). Ayrıca, teşvik ve asimetric bilgi sorunları ile ilgilenmektedir.

Dolayısıyla yapılacak sözleşmedeki asimetrik bilgi konularını ön plana çıkarmaktadır (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 148).

Bu nedenle asil-vekil kavramları sosyal bilimlerin farklı alanlarında kullanılmıştır. Örneğin Cooper (1949, 1951) firma düzeyinde vekil kavramını muhasebe ve kontrol literatüründe tartışmıştır. Ekonomi alanında Downs (1957) “Demokrasinin Ekonomik Teorisi” adlı çalışmasında vekil kavramına atıfta bulunmuştur. Arrow (1963) tıbbi bakım alanında problemler ve bu problemlere karşı kurumların cevap vermesinde vekil kavramını tartışmıştır. Piktin (1967) ve Tussman (1960) asil-vekil kavramlarını siyaset felsefesi alanında kullanmıştır. Sosyoloji alanında ise Swanson (1971) kolektif toplumu açıklarken bu kavramları kullanmıştır (Mitnick, 2006, s. 5).

Nitekim asil-vekil ilişkisi hayatın bir çok alanında uygulanabilmektedir. Şirket sahipleri-yönetici, hasta-doktor, müvekkil-avukat, işçi-işveren ya da vatandaş-siyasetçi arasında bu ilişki bulunmaktadır. Örneğin hasta asil, doktor ise vekil olarak sınıflandırılmaktadır. Hasta, kendisine uygulanan sağlık hizmetini değerlendirecek bilgiye sahip olamadığından dezavantajlı bir konumdadır. Bu ilişkide hekimin lehine bir bilgi asimetrisi bulunduğu söylenebilecektir (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 148). Bu nedenle asimetrik bilgi kavramının bu ilişki sistematığında önemli bir yeri bulunmaktadır.

### **1.1.1. Asimetrik Bilginin Asil-Vekil İlişkisindeki Rolü**

Asimetrik bilgi kavramı 1970 yılında George A. Akerlof tarafından “Limonlar İçin Piyasa: Kalite Belirsizliği ve Piyasa Mekanizması” makalesinde kullanılmıştır. Akerlof makalesinde kalite, belirsizlik ve güven eksikliğine vurgu yapmaktadır. Ekonomik ilişkilerdeki kalite farklılıkları ve belirsizlikleri ikinci el otomobil piyasası ile anlatmıştır. Buna göre piyasada iyi ve kötü (limon) otomobiller bulunmaktadır. Yeni ve ikinci el arabalar arasında yüksek fiyat farkı olmasına rağmen ikinci el araba piyasasında iyi ve kötü araba arasındaki fiyat farkı azdır. Ancak satışa sunulan arabanın kalitesi ya da limon olup olmadığı hakkında bilgiye sahip olan, satıcı tarafında olanlardır. Bu durum asimetrik bilgi kavramı ile açıklanmıştır (Akerlof, 1970, s. 488-490). Dolayısıyla iki taraf arasında simetrik olmayan bir bilgi ortamı söz konusudur.

Asimetrik bilgi taraflar arasındaki bilgi eşitsizliğine ya da aynı bilgiye sahip olamamalarına vurgu yapmaktadır. Bu eşitsizlik, eksik bilgiden kaynaklanabileceği gibi bilgi akışındaki sorunlardan da kaynaklanabilmektedir (Aktan ve Başaran, 2019, s. 98). Bu kavram aynı zamanda işgücü ve sigorta piyasalarındaki risk ve belirsizliği ifade etmek için de kullanılmaktadır (Sağbaşı ve Balkı, 2020, s. 62).

Nitekim asil-vekil ilişkisi, vekilin asile göre daha fazla bilgiye sahip olduğunu ve her iki tarafında kendi faydasını artıracak davranışlarda bulunduğunu varsaymaktadır (Miller, 2005, s. 203-204). Dolayısıyla asil-vekil ilişkisinin kaynağında ve doğasında asimetrik bilgi sorunu yatmaktadır. Dolayısıyla tarafların doğru karar vermesine engel olabilecek bir ortam söz konusudur. Bu nedenle asimetrik bilgi, karar alma sürecinde ters seçim, ahlaki sorun ve asil-vekil problemine yol açabilmektedir (Sağbaşı ve Balkı, 2020, s. 62-63). Ayrıca devletin ekonomiye müdahale nedenlerinden biri olarak kabul edildiğinden bir piyasa başarısızlığı olarak nitelendirilmektedir.

### **1.1.2. Asil-Vekil İlişkisi Problemleri**

Asil-vekil problemleri özel veya kamu farketmeksizin tüm organizasyonlarda ya da ilişkilerde ortaya çıkmaktadır. Büyük organizasyonlarda ise hiçbir zaman tam olarak çözülememektedir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s. 218). Bunun nedeni ise karmaşık ilişkiler ağında yaşanan asimetriler olduğu değerlendirilmektedir.

Bu sorunların iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi tarafların istek, hedef ya da amaçlarının farklılaştığı ve vekilin takip edilmesinin çeşitli nedenlerle zor ya da maliyetli olmasıdır. İkinci problem ise tarafların riske karşı aldıkları tutumların farklılık göstermesidir (Eisenhard, 1989, s. 58).

Bu sorunları çözmek üzere dört strateji kullanılabilir. Bunlar; sözleşme, aday taraması, izleme mekanizması ve kurumsal kontrol uygulamalarıdır. Ancak tüm organizasyonlarda bu stratejilerin kullanılabilmesi söylenemez (Alvarez ve Hall, 2006, s. 493). Nitekim bazı stratejiler karmaşık asil-vekil ilişkisi ağının mevcut olduğu organizasyonların yapısına uygun olmayabilmektedir.

Birinci stretejide, asil konumunda olanlar yapılacak sözleşme ile, kendi amaçlarına aykırı hareket edilmesini sınırlayabilir ve yapılmasını istediği işin performansını artırabilir. Ancak tarafların kendi faydasını artırma çabası bulunmaktadır. Dolayısıyla menfaat çatışması ortaya çıkabilecektir (Aksoy, 2010, s. 43). Bu çatışmanın varlığı vekilin, her zaman asilin faydasına yönelik davranamayacağı gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Bunu önlemek ya da azaltmak için vekile yönelik uygun teşvikler oluşturulabilir. Nitekim vekil açısından bir getiri sağlamayan bir ilişkide her zaman en uygun kararları vermesini beklemek gerçekçi olmayacaktır (Jensen, 1983, s. 308). Bu durum sözleşmenin karmaşık bir yapıya bürünmesine ve yüksek maliyetler içermesine neden olacaktır (Alvarez ve Hall, 2006, s. 493). Bu kapsamda bu maliyetleri en aza indirecek bir sözleşme tasarlanması asil-vekil ilişkisinin odak noktasıdır (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 148).

İkinci strateji olan aday taraması yapma, doğru kişiye yetki devri yapılması açısından önemlidir. Bununla birlikte iş için gerekli niteliklere sahip olmayan adaylar, daha fazla getiri elde etmek için tarama listesinde kendine yer arayabilecektir. Bu durumları önlemek ve bu kişileri ayırmak için yapılacaklar bu stratejinin de maliyetini artıracaktır (Alvarez ve Hall, 2006, s. 493).

Üçüncü strateji olarak vekilin olağan dışı faaliyetlerini sınırlamak için izleme mekanizması oluşturabilir. Ancak bu mekanizmayı yürütmek zaman sorununa yol açabilmektedir. Aynı zamanda izleme faaliyeti neticesinde elde edilecek bilgilerin ayrıştırılması da gerekecektir (Alvarez ve Hall, 2006, s. 493). Ayrıca vekilin performansını izlemek zor ve maliyetlidir. Nitekim asil, vekil kadar bilgiye sahip olamayabilmektedir. Bu durumda vekili denetlemek ya da izlemek yeni bir problemi beraberinde getirmektedir. Ayrıca temsilcilerin genelde bir uzmanlığı bulunmakta, temsil edilenler ya da işi yaptırılanlar ise ya işi iyi bilmemekte ya da takip edememektedir (Bozkurt ve Tan, 2021, s. 36). Bu nedenle vekillerin, asillerden daha fazla teknik bilgiye sahip olduğu ve bu kapsamda asimetrik bilgiyi yönetebildiği söylenebilecektir (Koçdemir, 2022, s. 124). Bu durumda asil konumunda olanların etkin bir izleme ya da denetim yapabileceğini söylemek güçtür. Böylece izleme faaliyeti yürütebilmek için başka bir vekalet ilişkisi kurmak zorunda kalınacağı söylenebilir (Shapiro, 2005, s. 280).

Dördüncü strateji olarak vekillerin amaç dışına çıkması önlemek için kurumsal kontrol ya da tedbir mekanizmasına başvurulabilir. Vekilin hareket kabiliyetinin sınırlandırılması için eyleme geçmeden önce onay alınması bu kurumsal tedbire örnek olarak gösterilebilir (Alvarez ve Hall, 2006, s. 493-494). Ancak durumda da işlerin yürütülmesi noktasında zaman sorunu yaşanabileceği ya da farklı kırtasiyecilik işlemlerine maruz kalınabileceği söylenebilir.

Diğer yandan asil-vekil ilişkisi, kamusal karar alma sürecinde önemli bir yer tutmakta ve bu belirtilenlerden farklı problemleri de beraberinde getirmektedir.

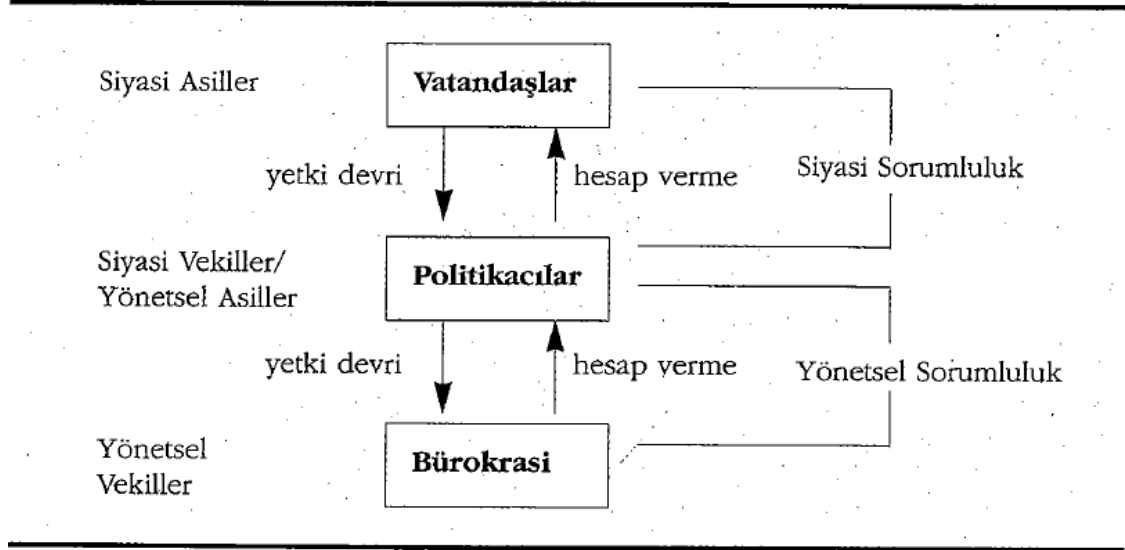
### **1.1.3. Kamusal Karar Alma Sürecinde Asil-Vekil İlişkisi**

Vekalet teorisi daha çok özel kesim açısından üretilmiş bir teoridir. Bu teori, Rose-Ackerman (1978) çalışması ile kamu politikası alanında kullanılmaya başlanmıştır (Avcı, 2020, s. 359). Dolayısıyla başlangıçta özel kesimdeki şirketlerin mülkiyet ve yönetimi, yöneticilerin şirket sahipleri faydasına işlemlerde bulunma konusunu ele almıştır. Sonrasında konunun kamu kesimi bazında incelenebileceği anlaşılmıştır (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 149).

Nitekim kamu ekonomisinde üretilecek olan mal ve hizmetler siyasal süreç içerisinde belirlenmektedir. Siyasal süreç ise devletin örgütlenme yapısına göre farklılık göstermektedir. Dolayısıyla burada yapılacak olan yetki devri egemenliğin kaynağına dayanmaktadır (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 149). Demokratik devletlerde egemenliğin kaynağı vatandaş olduğundan bu ilişki, demokrasi bağlamında ele alınmıştır.

Doğrudan demokrasilerde halkın kendisi tarafından doğrudan karar alınmaktadır. Temsili demokrasilerde halkın temsilcileri bulunmakta ve bu temsilcilere halk adına karar alma yetkisi verilmektedir. Yarı doğrudan demokrasilerde ise belirli araçlar (referandum, halk girişimi, halk vetosu) yoluyla doğrudan ve temsili demokrasi birlikte uygulanmaktadır. Doğrudan demokrasinin uygulanma olanağı sınırlı olduğundan genellikle teorik düzeyde kalmaktadır (Tosunoğlu, 2018, s. 72). Bu nedenle temsili demokrasilerde asil-vekil ilişkisi Şekil 1’de gösterilmiştir.

**Şekil 1:** Asil-Vekil İlişkisi



**Kaynak:** (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 6)

Bu ilişki sistematüğinde vatandaşlar asil konumundadır ve seçimler yoluyla politikacılara yetki vermektedir. Böylece politikacılar halk adına bir sosyal sözleşmenin ürünü olan devleti yönetme yetkisini elde etmektedir (Yerlikaya ve Altan, 2022, s. 149). Politikacıların görevi ise vatandaşların talep ve beklentilerine uygun kamu politikaları üretmektir. Oluşturulan kamu politikalarını uygulama ya da hayata geçirme aşamasında bürokrasi devreye girmektedir (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 6).

Bürokrasinin kamusal karar alma sürecinde uzmanlık ve danışmanlık niteliği bulunmaktadır. Ayrıca süreklilik arz eden bir yapısı mevcuttur. Bu nedenle politikacılara karşı bazı üstünlükleri bulunduğu söylenebilir. Politikacılar kamusal politikalar ya da bütçe üzerindeki temel kararları vermelerine rağmen detaylar bürokrasi tarafından belirlenmektedir (Tosunoğlu, 2018, s. 80). Dolayısıyla bürokrasiye karar alma mekanizmasında önemli görevler düşmektedir.

Ancak asil-vekil ilişkisindeki aktörlerin fazla olması ilişkiyi karmaşık hale getirebilmektedir. Çünkü aktörler arasındaki asimetriler artmaktadır. Bu durumda aktörler arasındaki çıkar çatışmaları artabilmektedir. Örneğin siyasetçi belirli bir seçmen



kitlesine yönelik hizmet ya da transferin sunulmasını isteyebilir. Ancak bunu uygulayacak olan bürokrasi kendi bürolarını genişletmek isteyebilir (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 5). Ayrıca bu aktörlerin risk algısı ya da tutumları farklılık gösterebilmekte ve asil konumunda olanların izleme maliyetleri artabilmektedir (Shapiro, 2005, s.267).

Bu süreçte yaşanabilecek çıkar çatışması neticesinde kendisine yetki devri yapılan vekiller, kamu yararından uzaklaşarak kendi veya üçüncü kişilerin yararına hareket edebilmektedir. Bu durumda ise kamu mali yönetiminde yolsuzluklar ortaya çıkacaktır (Koçdemir, 2022, s. 118). Koçdemir (2022) tarafından yapılan çalışmada yolsuzluklar ile asillerin ilgili süreçlere katılımı arasında orta düzeyde anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir (Koçdemir, 2022, s. 135).

Dolayısıyla asillerin süreçlere katılımı azaldıkça yolsuzlukların artacağı söylenebilecektir. Katılımın yanında bilgi saydamlığı ya da mali saydamlık da yolsuzlukların azalmasına katkı sağlamaktadır (Avcı, 2020, s. 363). Bu nedenle kamusal karar alma sürecinde katılımın artırılması ve mali saydamlığın sağlanması gerekmektedir. Bunu sağlamak için ise sorumluluk kavramına özel bir önem verilmesi gerekmektedir.

#### **1.1.4. Asil-Vekil İlişkisinde Sorumluluk**

Asil-vekil ilişkisinin sorumluluk kavramı ile yakın bir ilişkisi olduğu değerlendirilmektedir. Bu ilişkide yapılan yetki devri neticesinde yetkiyi devralanların belirli sorumlulukları yerine getirmesi gerekmektedir. Dolayısıyla sorumluluğun olmaması ya da eksikliği beraberinde ciddi sorunları getirecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere asiller ile vekillerin amaçları farklılaşabilmektedir. Bu durumda çatışmanın etkilerini azaltabilmek için uygulanabilecek stratejilerden biri olan sözleşme hazırlanabilir. Ancak hazırlanan sözleşmenin etkin olabilmesi sözleşmede öngörülecek sorumluluk türü ve yaptırım gücüne bağlıdır. Sözleşmeye uygun davranılmadığında uygulanacak olan yaptırımın gücü bu çatışmanın etkilerini önleyebilir. Dolayısıyla asil-vekil ilişkisinin etkinliği sözleşmenin ne kadar uygulanabildiği ile

bağlantılıdır (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 5). Ancak bu tespitin yapılabilmesi için bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır.

Nitekim verilen yetkinin uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı kapsamında asillerin yeterli bilgiye sahip olması gerekmektedir (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 8). Bu bilgi unsuru kritik bir öneme sahip olduğundan bilginin erişilebilirliği yanında saydam olması gerekmektedir (Avcı, 2020, s. 363).

Yeterli bilgiye erişim sağlandıktan sonra sorumluluk mekanizmasının ne kadar etkili çalıştığı da bu ilişki bağlamında sorgulanmalıdır. Atiyas ve Sayın (1997)'a göre yönetim kapasitesinin yüksek olduğu yetkin devletlerde bu sorumluluk mekanizması etkin bir şekilde işleyebilecektir (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 7). Dolayısıyla gerek toplumsal gerekse de siyasi yaşamda formel ya da enformel kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca bu kurumların sorunları çözme bağlamında etkili olması gerekmektedir (Atiyas ve Sayın, 1997, s. 5).

Kamusal karar alma sürecinde ise sorumluluk odak noktası haline gelmektedir. Nitekim Şekil 1'de de gösterildiği üzere, kamusal karar alma sürecinin birinci ilişkisinde vatandaşlar ile politikacılar arasındaki etkileşim siyasi sorumluluğu gerektirmektedir. Seçimler yoluyla beklentilerin karşılanıp karşılanmadığı noktasında bir değerlendirme yapılmaktadır.

İkinci ilişkideki bürokrasi ile politikacılar arasında ise yönetsel ya da idari sorumluluk doğmaktadır. Bununla birlikte siyasi iktidarın ya da yürütmenin parlamentoya karşı da sorumluluğu olmalıdır. Bunu sağlayacak bir araç olarak bütçe örnek gösterilebilir. Bu açıdan Sayıştay'ın parlamento adına denetim yapması ve mali hesapları incelemesi sorumluluğun sağlanması açısından kritik bir unsur olarak değerlendirilebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 206-208).

Dolayısıyla kamusal karar alma sürecinde kendine yer bulan asil-vekil ilişkisinde siyasi ve idari sorumluluk söz konusu olmaktadır. Bu nedenle sorumluluk kavramı ve türlerinin

ayrıca incelenmesi ve bürokrasinin ya da idarenin sorumluluk kavramındaki yerinin belirlenmesi gerekmektedir.

## 1.2. SORUMLULUK KAVRAMI VE TÜRLERİ

Türk Dil Kurumu (TDK)'na göre sorumluluk, “*Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet*” olarak tanımlanmaktadır (TDK Sözlük, t.y.). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere hukuki bir kapsam ve niteliği bulunmaktadır. Çünkü hukuk devleti ile ilişkili bir kavramdır (Nohutçu, 2019, s. 345).

Hukuk devleti, hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyetlerini yürüten ve vatandaşlarına hukuki bir güvence sağlayan devlettir (Odyakmaz vd., 2011, s. 32-33). Diğer bir ifadeyle devlet, kendini hukuk kuralları ile sınırlarken aynı zamanda vatandaşlarına da hukuksal bir güvence temin etmektedir. Bu bağlamda hukuki anlamda sorumluluk, bir davranış neticesinde ortaya çıkabilecek olan zararları karşılama yükümlülüğünü ifade etmektedir (Odyakmaz vd., 2011, s. 353). Yani sorumluluk aynı zamanda bir yükümlülüktür. Böylece sorumluluk ile bağlı olunan normlara uyulması sağlanmaktadır. Norm çeşitleri kadar sorumluluk türleri bulunmaktadır (Köksal, 2009, s. 241). Ancak hukuki sorumluluk, doğurduğu sonuçlara göre sınıflandırıldığında; cezai, siyasi, idari ve mali sorumluluk olmak üzere dörde ayrılmaktadır (Gözler, 2003, s. 929).

### 1.2.1. Cezai Sorumluluk

Ceza hukuku, suç olarak belirlenen davranışları incelemekte ve bu davranışlara karşılık müeyyideler öngörmektedir (Özbek vd., 2010, s. 31-32). Suç ve karşılığı olan cezalar ise kanun ile belirlenmektedir (Türk Ceza Kanunu [TCK], m. 2). Ceza hükmü içeren kanun hükümleri ceza normu olarak ifade edilmekte ve uyulması zorunlu kuralları içermektedir (Toroslu, 2012, s. 31). Dolayısıyla ceza kanunlarında suç olduğu belirlenen fiillerin işlenmesi durumunda cezai sorumluluk doğmaktadır (Güneş, 2015, s. 21-22). Diğer bir ifadeyle, bir suçtan söz edilebilmesi için o suçun ceza kanunlarında düzenlenmesi gerekmektedir. Kanunda suç olarak düzenlenen eylemi gerçekleştiren kişiler cezai olarak

sorumlu olmaktadır ve yine kanunda belirlenen ceza ile karşı karşıya gelmektedirler (Güneş, 2015, s. 23).

Suç olarak belirlenen fillere karşı öngörülen yaptırımlar, adli cezadır (Ekinci, 2017, s. 22). Hukukumuzda adli ceza kapsamında hapis cezası ve adli para cezası uygulanmaktadır (TCK, m.45). Ancak bu adli cezalar sadece gerçek kişilere uygulanmaktadır. Nitekim ceza sorumluluğu şahsidir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası [AY], m.38; TCK, m.20). Sadece gerçek kişiler bir suçun faili olabilirler. Diğer bir ifadeyle kişisel bir sorumluluk söz konusudur. Tüzel kişilerin ise cezai sorumluluğu yoktur. İdare, kamu hukuku tüzel kişisi olduğundan cezai sorumluluğu bulunmamaktadır (Köksal, 2009, s. 241-242).

### **1.2.2. Siyasi Sorumluluk**

Siyasi sorumluluk, seçmenler ile siyasi iktidar arasındaki karşılıklı ilişkinin bir ürünüdür (Kılıç, 2016, s. 271). Çağdaş demokrasilerde, siyasi iktidarlar tarafından alınan kararlar ve/veya yürütülen faaliyetler neticesince kamuoyuna ve parlamentoya karşı siyasi sorumluluk doğmaktadır. Bu kapsamda siyasi sorumluluk, siyasi karar alma yetkisine sahip olanların halka karşı sorumluluğunu ifade etmektedir. Geleneksel anlamda, hesap ve cevap verebilme yükümlülüklerini kapsamaktadır. Günümüzde ise daha çok hesap verebilme yükümlülüğüne karşılık gelmektedir (Kılıç, 2016, s. 271).

Siyasi sorumluluğun sonucu olan yaptırım ise siyasi iktidarın ya da iktidar üyesinin görevine son verilebilmesidir (Kılıç, 2016, s. 271). Demokratik rejimlerde siyasal denetim iki şekilde yapılabilmektedir. Birincisi, siyasi karar alma yetkisine sahip olanların düzenli aralıklarla yapılacak seçimler sonucunda görevden alınabilmesidir. Burada siyasi iktidarlar yapılacak seçimler sonucunda kamuoyuna karşı hesap verme yükümlülüğü altına girmektedir. Bu nedenle, iktidarın siyasal açıdan doğrudan denetimini yapan halktır. Düzenli aralıklarla yapılacak seçimlerde halk, iktidarın eylem ve işlemlerini denetleyerek, başarısız bulunduğu siyasi iktidarların yerine başarılı olacağını düşündüklerine görev, yetki ve sorumluluk verecektir. İkincisi ise, milleti temsil eden parlamentolar aracılığıyla hükümetin ya da iktidarın denetimidir. Bu denetim ise dolaylı

bir denetimdir (Atlay, 2010, s. 99). Parlamentoların sahip oldukları denetim araçları o ülkede uygulanan hükümet sistemine göre farklılıklar göstermektedir (Gülener ve Biricikoğlu, 2016, s. 74). Parlamentolar aracılığıyla iktidarın almış olduğu kararlar ya da yürüttüğü faaliyetler denetlenerek iktidarın siyasi sorumluluğu incelenmektedir. Ancak tüzel kişi olarak idarenin siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır (Köksal, 2009, s. 241).

### **1.2.3. İdari Sorumluluk**

İdari sorumluluk, idarenin iç işleyişi bakımından sorumluluğu ifade etmektedir (Sezginer, 2015, s. 74). İdare kendisine verilen görevleri yürütmek için insan kaynağına ihtiyaç duyar. İdarenin insan unsurunu ise kamu görevlileri oluşturur (Nohutçu, 2019, s. 369). Bu anlamda idarenin, personel yönetimi kapsamında birtakım süreçlerini düzenlemesi gerekmektedir. Nohutçu (2019)'ya göre personel yönetiminin içerdiği unsurlardan bazıları; personelin işe alınması, aylık ve mali haklar, terfi ve yer değiştirme, hak ve yükümlülükler, disiplin, emeklilik ve işten çıkarmadır (Nohutçu, 2019, s. 369). Her idarenin kendi iç işleyişinde özlük ve mali konular düzenlenmiştir. İdari sorumluluk bu özlük işlemleri ile ilgilidir.

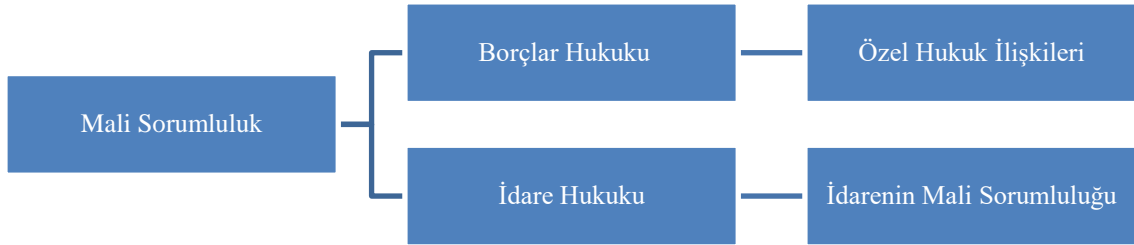
Özlük işlemleri idari sorumluluk ile ilgili olduğundan, idarenin özlük işlerini düzenleyen hukuk metinlerinin incelenmesi gerekmektedir. Memurların özlük hakları kanun ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebilmektedir (Nohutçu, 2019, s. 370). Dolayısıyla memurlar açısından idari sorumluluk DMK'dan gelmektedir. Diğer kamu görevlilerinin ise statülerinden kaynaklı olarak ayrı personel rejimleri bulunmaktadır. Memurların diğer kamu görevlilerinden farkı idareye idari hiyerarşi ile bağlı olmaları ve güvencelerinin farklı düzenlenmiş olmasıdır (Odyakmaz vd., 2011, s. 370).

İdari sorumluluğun amacı önceden mevzuat ile belirlenmiş olan kurallara uygunluğun sağlanması, üstün ast üzerinde hiyerarşik denetim yapabilmesini sağlamaktır. Bu sayede, kamu hizmetleri gereği gibi yürütülecek ve kamu otoritesinin kötü kullanılması engellenmiş olacaktır. Ayrıca kaynakların kullanımı da bir güvenceye bağlanmış olacaktır (Demirel, 2013, s. 366).

#### 1.2.4. Mali Sorumluluk

Mali sorumluluk, parasal bir sorumluluktur (Artantaş, 2017, s. 371). Diğer bir ifade ile bir yaptırım, mali bir yükümlülük getiriyorsa bu mali bir sorumluluktur (Bayar, 2008, s. 13). Mali yükümlülük ise bir kimsenin malvarlığındaki bir değer diğer bir kimsenin malvarlığına geçmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Gözler, 2003, s. 937). Amacı ise zarar görenin zararının giderilmesidir (Gürocak, 2010, s. 155).

**Şekil 2:** Mali Sorumluluğun Kaynakları



**Kaynak:** (Gözler, 2003, s. 936)

Şekil 2’de de görüleceği üzere mali sorumluluk, borçlar hukuku ve idare hukuku bağlamında ele alınabilir. Borçlar hukuku bağlamında mali sorumluluk özel hukuk alanındaki ilişkilerden kaynaklanmaktadır. İdare hukuku bağlamında mali sorumluluğun ise kendine özgü yapısı bulunmakta olup, yargısal içtihatlarla gelişmiştir. Bundan dolayı özel hukuktaki mali sorumluluktan farklılık göstermektedir (Şaşmaz, 2016, s. 232). Bu nedenle, bu çalışmada sadece idare hukuku bağlamında mali sorumluluk konusuna yer verilmiştir.

1982 Anayasasının 2’nci maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir ve bu kapsamda belirlenmiş olan hukuk kuralları idareyi de bağlamaktadır. Hukuk devleti olmanın gereği, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargının denetimi altında olmasıdır. Nitekim hukuk devletinin unsurlarından biri de idarenin mali sorumluluğunun bulunmasıdır (Odyakmaz vd., 2011, s. 353). Anayasamızın 125’inci maddesinde de

idarenin bu sorumluluğu dñzenlenmiřtir. Dolayısıyla idarenin mali sorumluluğu, vatandaşlar açısından anayasa ile güvence altına alınmıştır.

Nitekim tam yargı davası ile hakkı ihlal edilen ve hak ihlali nedeniyle zarara uğrayan kişi, zararının tazmini için idari yargı yoluna gitmektedir (İdari Yargılama Usulü Kanunu [İYUK], m.2). Bu mali sorumluluk nakden yerine getirilmektedir (Odyakmaz vd., 2011, s. 366). Dolayısıyla idare sadece hukuka aykırı davranışları neticesinde iptal davası ile hukuka aykırı işlemin ortadan kaldırılmasından değil, tam yargı davası ile eylem ve işlemlerinden doğacak zararların tazmin edilmesinden de sorumlu tutulmuştur. Buradaki amaç, idarenin faaliyetlerinden dolayı zarara uğrayanların zararlarının tazmin edilmesidir (Şaşmaz, 2016, s. 213).

Diğer yandan, idare bir tüzel kişidir. Faaliyetlerini ise beşerî unsur olan çalışanları aracılığıyla yürütmektedir. Bu anlamda kamu görevlileri sorumluluk açısından kritik bir unsur olup gerek kendilerinin gerekse de idarenin sorumluluğunu doğurmaya sebep olabilecek bir konumdadır (Artantaş, 2017, s. 367). Bu nedenle kamu görevlilerinin mali sorumluluğunun ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

## 2. BÖLÜM: KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE KAMU ZARARI

### 2.1. LİTERATÜR TARAMASI

Bu alanda yapılan literatür incelemesi neticesinde aşağıdaki özet tablo oluşturulmuştur.

**Tablo 1:** Literatür Özet Tablosu

Yazar	Tarih	Çalışmanın Amacı	Sonuç
Akyılmaz, B.	2011	Kamu zararı ve kamu zararının rücu edilmesinde kusur unsuru incelenmiştir.	Kamu görevlilerinin kusurunun belirlenmesi ve hafif ihmalden doğan kamu zararından sorumlu tutulmaması gerektiği belirtilmiştir.
Kuluçlu, E.	2011	Sayıştay'ın görevleri kapsamında kamu zararında belirsizliklere ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuştur.	Sayıştay'ın bu konudaki önemi belirtilmiştir. Hesap yargısı içtihatları ile kusurlu sorumluluk ve kamu kaynaklarının kullanımı arasında denge kurulması gerektiği belirtilmiştir.
Akalan, A.R.	2011	Kamu zararlarının tazmininde mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar incelenmiştir.	Mevzuat ve uygulamaya yönelik çözüm önerileri sunulmuştur. Mevzuatta en önemli eksikliğin üst yönetici tarafından kamu zararına sebep olunması hali olduğu tespit edilmiştir.
Yereli, A.B. ve Bülbül, D.	2013	Mevzuat kapsamında kamu zararı ve kusur kavramları incelenmiş ve zararın tazminine ilişkin hususlar açıklanmıştır.	Kusur kavramının yeniden düzenlenmesi ve hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımının yapılması gerektiği belirtilmiştir.
Güleç, S.	2014	Bir üniversite örneğinden yola çıkılarak harcama yetkililerinin görevleri sırasında karşılaştıkları sorunlara yönelik öneriler sunulması amaçlanmıştır.	Yapılan anket çalışmasında harcama yetkililerinin orta düzeyin üzerinde bilgi ve deneyime sahip oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca katılımcıların hizmet yılları arttıkça mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan yeteri kadar personelin mevcut olduğu ve kamu zararı oluşturma konusunda esnedikleri sonucuna ulaşılmıştır.
Koçberber, S.	2015	Kamu zararı konusunda yargı organları arasındaki hüküm uyumsuzluklarının ne şekilde çözüleceği incelenmiştir.	Sayıştay ile diğer yargı organları arasındaki uyumsuzlukların Uyuşmazlık Mahkemesi görev ve yetki alanına girmediği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bu uyumsuzlukların Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından çözülmesi gerektiği önerilmektedir.



Akyılmaz, B.	2015	Kamu zararı ve kamu zararının rücu edilmesinde mevzuat ve uygulamaya yönelik sorunlar incelenmiştir.	Sayıştay denetimlerinde hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımının tam olarak yapılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.
Bülbül, D., Akpınar, Y. ve Bekar, İ. H.	2015	Sorumlular ve sorumluluk halleri ile kamu zararı kavramı incelenmiştir. Ayrıca kamu zararına ilişkin bazı özel durumlar değerlendirilmiştir.	Mevzuat ve uygulamaya yönelik tespit, değerlendirme ve öneriler yapılmıştır.
Canbolat, F.	2015	Kamu zararı konusu borçlar hukuku ve borçlar hukukunda sorumluluk çerçevesinde incelenmiştir.	Kamu zararı tanımında sorunlar bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik tespit ve öneriler yapılmıştır.
Çağlayan, R.	2015	Kamu zararında rücu konusu incelenmiştir. Ayrıca Sayıştay uygulaması kapsamında değerlendirme yapılmıştır.	Kamu zararının tespitinde kamu görevlisinin içinde yer aldığı koşulların göz önünde bulundurulması, basit kusur veya ihmal durumunda kamu görevlisinden tahsil yoluna gidilmemesi gerektiği belirtilmiştir.
Kırca, Ç.	2015	Kamu zararı konusu borçlar hukuku çerçevesinde incelenmiştir.	Kamu zararında sorumluluğun kendine özgü olduğu ve düzenleme bulunmadığında Türk Borçlar Kanunu (TBK) genel hükümlerine gidilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca sorumluluk ve kamu zararının unsurları kapsamında tespit, değerlendirme ve öneriler sunulmuştur.
Orulluoğlu, C.	2015	Kamu zararında uygulamaya yönelik tespitler yapılmıştır.	Kamu zararının unsurları bağlamında belirsizlik ve sorunlara yönelik tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca uygulamaya yönelik önerilere yer verilmiştir.
Sezginer, M.	2015	Kamu zararında sorumluluk konusu idare hukuku ve kamu görevlisi bağlamında incelenmiştir.	Kusur unsuru üzerinden tespit, değerlendirme ve öneriler sunulmuştur. Hukuki, mali ve cezai sorumluluğun ayrı ayrı ele alınması gerektiği belirtilmiştir.
Şahin, C.	2015	Görevi kötüye kullanma suçu bağlamında kamu zararı konusu incelenmiştir.	Sayıştay tarafından mali sorumluluk değerlendirmesi yapılırken görevi kötüye kullanma suçunun unsurları mevcut ise ceza hukuku yönünden suç duyurusunda bulunulması gerektiği belirtilmiştir.
Turguter, N.	2015	Kamu zararının unsurları konusunda mevzuatta bulunan belirsizlikler incelenmiştir.	Kamu zararının unsurları konusunda bir görüş birliği oluşmadığı tespit edilmiştir. Bu unsurlar hakkında tespit, değerlendirme ve öneriler sunulmuştur.
Üzülmez, İ.	2015	Kamu zararı konusu ceza hukuku bağlamında incelenmiştir.	Kamu zararındaki kasıt, kusur ve ihmal kavramlarının ceza hukukundaki tanımıyla örtüşmediği belirtilmiştir. Sadece kamu zararının varlığı, zimmet veya görevi kötüye kullanma suçunun oluştuğu anlamına gelemeyeceği değerlendirilmiştir.

Karahan, S. T.	2015	Kamu zararı kavramını, mülkiyet bağlamında incelenmiştir.	Kamu zararı konusunda Yargıtay'ın verdiği kararların belirsiz olduğu sonucuna varılmıştır.
Tosun, M. U.	2016	Kamu üniversitelerinde kamu zararları incelenmiştir. Yüz adet Sayıştay ilamı sınıflandırılmıştır.	Sayıştay denetimlerinin bazı harcama birimlerinde yoğunlaştığı ve ilamların ücret ve ücretin unsurları ile sınırlı kaldığı tespit edilmiştir. Yükseköğretim kurumları üzerindeki dış denetimin riskli alanları kapsamadığı sonucuna ulaşılmıştır.
Artantaş, Ç.	2017	Kamu personelinin mali sorumluluk rejimi incelenmiştir.	Kusur tespitinin kesin ölçütlere bağlanması ve rücu mekanizmasının zorunlu kılınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik tespit, değerlendirme ve öneriler sunulmuştur.
İpek, E. A. Ş. ve Hepaksaz, E.	2018	Hesap yargısı bağlamında kamu zararının unsurları konusunda yaşanan tartışmalar değerlendirilmiştir.	Kamu zararında belirsizlikler ve kavram karmaşasının olduğu tespit edilmiştir. Kanun ve yönetmelikte kamu zararının tespitinde esas alınacak durumların uyumlu hale getirilmesi, kamu gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinde sorumlu olan kamu görevlilerinin unvanlarının belirlenmesi, kusur unsurunun yeniden düzenlenmesi önerilmiştir.
Parlak, N.	2018	Kamu zararına ait mevzuat incelenmiştir.	Kamu zararına ait mevzuatın ihtiyacı tam olarak karşılamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Mevzuatın yeniden gözden geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.
Hepaksaz, E. ve İpek, E. A. Ş.	2018	Kamu zararı tespitinde farklı yöntemlere başvurulmasının uygulamada ortaya çıkaracağı muhtemel sorunlu alanlara dikkat çekilmiştir.	Mevzuatta belirsizlikler bulunduğu, kamu zararının sorumlularının belirlenmesinde tereddütler bulunduğu, kamu zararının tespit yöntemlerinde anlam birliği olmadığı ve hakkaniyet ilkesinden sapmaya neden olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.
Sevimli, S.G.	2019	Kamu zararı konusu idare hukuku nezdinde incelenmiştir.	Mevzuata yönelik öneriler sunulmuştur. Ayrıca kamu zararının tespiti yapılırken somut olayın niteliği ve kamu görevlisinin içinde bulunduğu şartlarında göz önüne alınması gerektiği belirtilmiştir.
Taytak, M. ve Aydın, M.	2019	Kamu görevlilerinin kamu zararı düzenlemesini nasıl algıladıkları ve çalışma gayretleri üzerindeki etkiyi ortaya koymayı amaçlamıştır.	Kamu zararı ile ilgili düzenlemelerin kamu görevlilerinin çalışma gayretini olumsuz yönde etkilediği tespit edilmiştir. Kusur ve ihmallerin derecelendirilmesi gerektiği, küçük ihmal ve kusurlardan sorumluluk yüklenmemesi gerektiği vurgulanmıştır.

Ünal, F.	2019	Kamu zararının ilgililere nasıl rücu edilebileceği incelenmiştir.	Mevzuata yönelik öneriler sunulmuştur.
Özbaşkan, H.	2019	Kamu zararının unsurları, sorumluları ve sorumluluk halleri incelenmiştir.	Sayıştay dairelerinin iş yükünün fazla olduğu, dairelerin etkin çalışmadığı, Sayıştay temyiz kurulunun yargılamasında yetersizlik bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Geçgel, B.	2020	Kamusal denetim hukukunda kamu zararı incelenmiştir.	Kamu zararının kavramsal olarak tanımlanması ve sorumluların belirlenmesi noktasında problemlerin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Aksoy, M. ve Kızılkaya E.	2021	Kamu zararının tespiti ve sorumluların belirlenmesinde uygulamada yaşanan sorunlara çözüm üretmek amaçlanmıştır.	Kamu zararı ve sorumluları konusunda belirsizlikler bulunduğu tespit edilmiştir. Belirsizliklerin giderilebilmesi için mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur.
Akgedik, H.	2022	Kamu zararının nasıl ortaya çıktığı ve nasıl anlaşılıp yorumlanması gerektiği incelenmiştir.	Kamu zararının idare hukukuna kazandırılmış kendine özgü bir kavram olduğu belirtilmiştir. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur.
Gülşen, M.	2023	Kamu görevlilerinin kamu zararından doğan sorumluluğu incelenmiştir.	Mevcut mali sorumluluk uygulamalarının kamu hizmeti üretmeye çalışan kamu görevlileri aleyhine, kamu hizmeti üretme çabası içerisinde olmayanların ise lehine olduğu belirtilmiştir. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur.

**Kaynak:** (Taytak ve Aydın, 2019, s. 138-139) tarafından yapılan çalışma dikkate alınarak güncelleştirilmiştir.

Güleç (2014) tarafından yapılan çalışmada Adnan Menderes Üniversitesi harcama yetkililerine uygulanan anket çalışması dikkate alınarak harcama yetkililerinin karşılaştıkları sorunlar incelenmiştir. Bu kapsamda kamu zararı kavramı, unsurları, KMYKK'dan doğan sorumluluk ve sorumlular incelenmiş ve anket çalışması sonuçları değerlendirilmiştir. İhtiyaca uygun olmayan harcamaların tümünün kamu zararı olarak kabul edilmesi ve bu duruma onay veren üst yöneticilerinde sorumlu tutulması gerektiği, kamu zararının tespitinde yargı kararı ile tespit dışında yöntemlerin bulunmasının uygulamada sorunlara sebebiyet verdiği belirtilmiştir. Anket çalışması neticesinde de harcama yetkililerinin orta düzeyin üzerinde bilgi ve deneyime sahip olduğu, harcama yetkililerinin hizmet yılları arttıkça kamu zararı konusunda çekincelerinin oluştuğu sonucuna ulaşılmıştır (Güleç, 2014, s. 97-98).

Sevimli (2019) tarafından yapılan çalışmada kamu zararı konusu idare hukuku çerçevesinde ele alınarak kamu zararının kapsamı, sınırları, şartları, tespit ve tahsil süreci belirlenmiştir. Kamu zararının tespit ve tazmininde farklı nitelikte yargı kararlarının olması ve uygulamada birlik olmaması nedeniyle hakkaniyet ilkesinden uzaklaşıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik bazı belirsiz durumlar olduğu tespit edilmiştir. Kamu idarelerinde iç denetimin etkin olması ve dış denetimin kapsamının genişletilmesi ile kamu zararının tespitinde denetçilerin daha yapıcı ve olumlu bakış açısı ile hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir (Sevimli, 2019, s. 121-125).

Ünal (2019) tarafından yapılan çalışmada kamu zararı kavramı ve unsurları, tespit yöntemleri, kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterler ve kamu zararının tahsili ile ilgililere rücu mekanizması incelenmiştir. Mevzuata yönelik bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda yargılamaya esas raporlarda kusur unsuruna yer verilmesi için Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nde değişiklik yapılması, 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararının güncelleştirilmesi, kamu zararı olarak değerlendirilmeyen zararların içeriğine hangi hükümlere göre tahsil edilmesi gerektiğinin belirtilmesi önerileri sunulmuştur (Ünal, 2019, s.119-120).

Özbaşkan (2019) tarafından yapılan çalışmada kamu zararının unsurları, sorumluları ve sonuçları incelenmiştir. Bu kapsamda bütçe ve denetimi, kamu zararı, hesap yargısı ve sonuçlarına yer verilmiştir. 2006-2018 dönemine ait Sayıştay faaliyet raporlarının sonuçları ile Sayıştay Temyiz Kurulunca yargılaması yapılan rapor sayısına yer verilmiştir. Anılan dönemde Sayıştay dairelerinin iş yükünün fazla olduğu ve etkin çalışmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca Sayıştay Temyiz Kurulunca yargılaması yapılan rapor sayısında da yetersizlik bulunduğu belirtilmiştir (Özbaşkan, 2019, s. 95-96).

Geçgel (2020) tarafından yapılan çalışmada kamusal denetim hukuku bağlamında kamu zararı konusu incelenmiştir. Bu kapsamda denetim ve türleri, kamu zararının kapsam ve unsurları, sorumlular, kamu zararının tespit, takip, tahsil ve silinmesi konuları incelenmiştir. Kamu zararının tanımında ve sorumluların belirlenmesinde sorunlar olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamadaki eksiklikler ve

belirsizlikler tespit edilerek öneriler sunulmuştur. Mevzuatta kamu zararına yol açan durumların tahdidi bir şekilde sayılmasının doğru bir yöntem olmadığı, kamu zararı tanımında kusur kavramının kullanılmasının yeterli olduğu, ahizlerin hesap yargılamasında taraf olarak kabul edilmesi, kamu idareleri arasında yanlışlıkla yapılan ödemelerin kamu zararı kapsamı dışında tutulması vd. mevzuata yönelik öneriler sunulmuştur (Geçgel, 2020, s. 125-130).

Akgedik (2022) tarafından yapılan çalışmada kamu zararı kavramı ve bunun hukuki sonuçları incelenmiştir. Bu kapsamda kamu zararı ve şartları, zararın tespiti, tahsili ve hukuki sonuçları ve seçilmiş bazı ülkelerdeki kamu zararı uygulamalarına yer verilmiştir. KMYKK'da mali sorumluluk konusuna yeterli seviyede yer verilmediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur. Bu önerilerden bazıları, kamu zararı tanımında sadece kasıt ve ihmal kavramlarının kullanılması, hakedilmeyen ödeme adı altında yeni bir kamu zararı sebebinin düzenlenmesi, hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımının yapılması, kamu zararının takip ve tahsilinde bir kurul oluşturulması, ahizlerinde hesap yargılamasına dahil edilmesi vd. öneriler sunulmuştur (Akgedik, 2022, s. 284-289).

Gülşen (2023) tarafından yapılan çalışmada kamu görevlilerinin kamu zararından doğan mali sorumluluğu incelenmiştir. Bu kapsamda kamu görevlisinin sorumluluğu, kamu zararı ve bu zararın ilgiliye rücu edilmesi konuları incelenmiştir. Mevcut mali sorumluluk uygulamalarının kamu hizmeti üretme gayreti içerisinde olan kamu görevlilerinin aleyhine olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mevzuat ve uygulamaya yönelik önerilere yer verilmiştir. Bu önerilerden bazıları, kamu görevlisinin hafif kusuru halinde kamu zararından sorumlu tutulmaması, Sayıştay'ın kusursuz sorumluluk anlayışından vazgeçmesi, mantıki illiyet bağından vazgeçilerek uygun illiyet bağının dikkate alınması, mevzuata aykırı olan ancak kamu zararı oluşturmayan zararlarda kamu görevlisinin idari sorumluluğuna gidilmesidir (Gülşen, 2023, s. 191-197).

Bu çalışmamızda ise kamu görevlilerinin mali sorumluluğu ve kamu zararı konusu incelenmiş olup mevzuat ve uygulamaya yönelik öneriler sunulmuştur. Buna ek olarak 2017-2021 dönemi kamu zararı sonuçları değerlendirilmiştir. Anılan döneme ait toplam

kamu zararı tutarı, yargılama öncesinde tahsil edilen tutarlar, idareler bazında kesinleşen kamu zararı tutarları ve bunların tahsilat oranlarına yer verilmiştir. Bununla birlikte anılan döneme ait 1839 adet Sayıştay daire kararı incelenmiştir. İdareler bazında en fazla hangi konuların yargılamaya tabi tutulduğu, yargılama neticesince verilen kararlar ve en fazla kamu zararı tespit edilen alanlar belirlenmiştir.

## 2.2. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Nohutçu (2019) tarafından kamu görevlisi, dar ve geniş kapsamda tanımlanmıştır. Geniş kapsamda kamu görevlisi, seçilerek veya atanarak göreve gelen kamu sektöründe çalışan tüm görevlileridir. Dar kapsamda kamu görevlisi ise yönetimin siyasal kanadının dışında kalan ve mesleki bir sıfatla hizmet gören görevlilerdir (Nohutçu, 2019, s. 369).

Anayasamızın 128'inci maddesinde “...*genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle...*” görüleceği belirtilmiştir. Bu maddeden hareketle kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin gerektirmiş olduğu asli ve sürekli görevleri yürütenler olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra devlet ile aralarında statüer ilişkinin varlığı da aranmaktadır (Anayasa Mahkemesi [AYM] Kararı, 1993; AYM Kararı, 2010). Gözler (2003) bu statüer ilişkiyi, kanuni ve nizami durum olarak belirtmektedir (Gözler 2003, s. 584). Yani başta Anayasa olmak üzere kanunlar ile kamu görevlisinin hukuki durumunun düzenlenmesi ve tespit edilmesidir.

Mevzuat düzenlemelerinde ise kamu kurumlarında çalışanları ifade etmek üzere farklı kavramlar kullanılmıştır. DMK'ya gidildiğinde “...*memurlar, sözleşmeli personel, ... ve işçiler eliyle...*” kamu hizmetlerinin görülebileceği düzenlenmiştir (DMK, m. 4). Bu anlamda, kamu görevlileri DMK ya da DMK'nın 1'inci maddesinin son fıkrasında sayılanların tabi oldukları özel kanunlara tabi olacaktır (Artantaş, 2017, s. 370). Ancak, kamu görevlisi kavramının DMK'da belirtilenden daha geniş bir kapsamı bulunmaktadır (Tosun, 2016, s. 157).

Nitekim Anayasa’da “*Resmi görevliler*” kavramına yer verilmiştir (AY, m. 40/3). Resmi görevliler kavramı geniş anlamda kamu görevlisi tanımına karşılık gelmektedir (Artantaş, 2017, s. 369). Diğer yandan, TCK’da kamu görevlisi; “...*kamusal faaliyetlerin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi...*” olarak belirlenmiştir (TCK, m. 6/c). Bu tanım, Anayasa’nın 40’ncü maddesinde düzenlenen resmi görevliler kavramı gibi geniş kapsamda kamu görevlisini tanımlamaktadır. Bu nedenle kamu görevlisi kavramından geniş kapsamlı tanımın anlaşılması gerekmektedir.

### 2.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU

Kamu görevlileri görev ve yetkileri doğrultusunda yapmaları gereken işleri ile ilgili olarak hesap vermek zorundadır. Bu hesap verme, kullandığı yetkinin görevin gereğine ve amacına uygun bir şekilde kullanıp kullanmadığını içermektedir (Bayar, 2008, s. 13). Kamu görevlileri görev ve yetkilerine uygun bir şekilde davranmaması halinde çeşitli yaptırımlarla karşılaşmaktadır. Bu yaptırımlar idari veya cezai olabileceği gibi mali nitelikte de olabilmektedir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 31). Dolayısıyla kamu görevlilerinin mali sorumluluğu bir görev sorumluluğudur. Bu nedenle mali sorumluluk, kamu görevlilerince yapılan işlem veya yürütülen eylemlerden ya da kullandığı yetkilerden bağımsız olarak bir tazmin sorumluluğu olarak değerlendirilmemelidir (Bayar, 2008, s. 14).

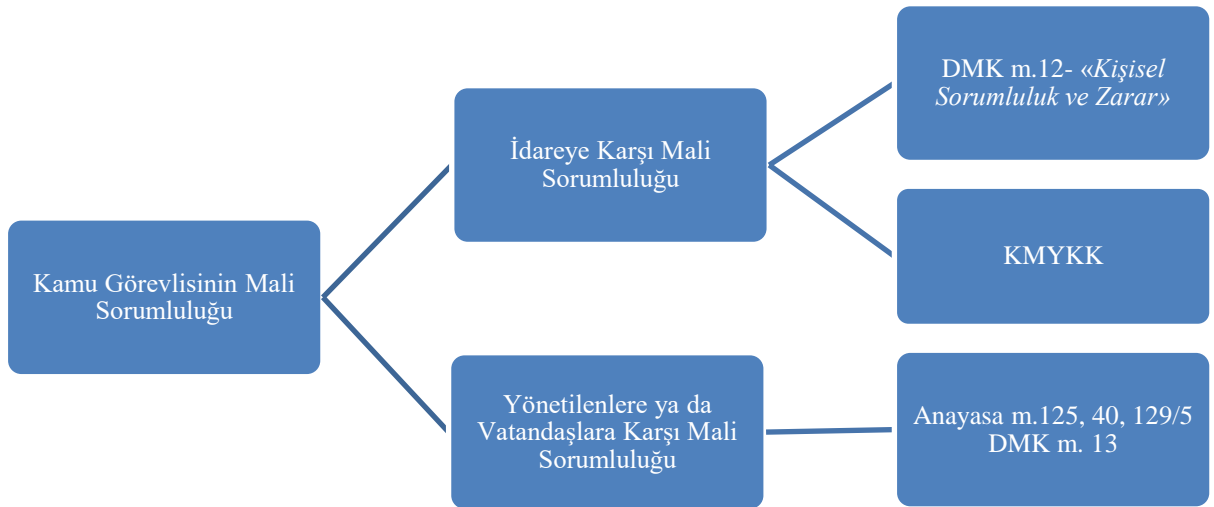
**Tablo 2:** İlgili Mevzuat

1982 Anayasası
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)
Devlet Memurları Kanunu (1965)
Sayıştay Kanunu (2010)
Borçlar Kanunu (2011)
İcra ve İflas Kanunu (1932)
Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2006)
Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik (1983)
Ödeme, Gelir ve Mal ile İlgili Mevzuat Düzenlemeleri

Kamu görevlilerinin mali sorumluluğuna ilişkin olarak uygulanabilecek ilgili mevzuata Tablo 2’de yer verilmiştir. Kamu görevlilerinin mali sorumluluğu ile ilgili hükümler Anayasa, DMK ve KMYKK’da düzenlenmiştir. Anayasa’da genel olarak, DMK’da kısmi olarak ve KMYKK’da ise özel olarak düzenlenmiştir (Gürocak, 2010, s. 155).

Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere kamu görevlisinin mali sorumluluğu genel anlamda ikiye ayrılabilir. Birincisi görev yapmış olduğu idareye karşı mali sorumluluğudur. İdareye karşı olan mali sorumluluğu iki ayrı mevzuattan kaynaklanmaktadır. Bunlar DMK (m. 12) ile KMYKK’dır. Diğer yandan kamu görevlisinin yönetilenlere ya da üçüncü kişilere karşı sorumluluğu ise Anayasa ve DMK (m. 13)’da düzenlenmiştir. Ayrıca DMK’da (m. 13) verilen yetki uyarınca “*Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik*” yürürlüğe konulmuştur.

**Şekil 3:** Kamu Görevlilerinin Mali Sorumluluğu



**Kaynak:** Literatür incelemesi neticesinde tarafımca hazırlanmıştır (Gürocak, 2010, s. 155; Orulluoğlu, 2015, s. 243-244).



### 2.3.1. Kamu Görevlilerinin Yönetilenlere Karşı Sorumluluğu

Bir devletin çalışanlarının kusurlarından kaynaklanan ve ortaya çıkan zararlardan dolayı yönetilenlere karşı mali sorumluluğu, o devletin hukuki rejimi ile kamu görevlilerine tanınmış olan yetki ve güvencelerle ilişkilidir (Artantaş, 2017, s. 367). Hukuk devleti ilkesinin benimsendiği bir ülkede, idare yürütmüş olduğu eylem ve işlemler neticesinde mali nitelikte bir zarara sebebiyet vermiş ise bu zararı tazmin etme yükümlülüğü altındadır (Odyakmaz vd., 2011, s. 353).

Nitekim bu husus Anayasa'nın muhtelif maddelerinde güvence altına alınmıştır (AY, m. 40; m. 125; m. 129/5). Ayrıca DMK'da kişilerin uğradıkları zararlara karşı, idare aleyhine dava açabileceği düzenlenmiştir (DMK, m. 13). “*Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik*”te de zararların idare tarafından karşılanacağı ve sorumlu olan memurlara rücu edileceği düzenlenmiştir (m. 11). Bu durumda idare, tazmin etmiş olduğu zararı koşulları bulunduğu takdirde ilgili görevliye rücu edebilecektir. Bu koşullar ise ortada bir zararın olması, bu zararın memurun davranışından meydana gelmesi ve memurun kusurlu davranışdır (Akalan, 2011, s. 15).

Diğer yandan DMK'da 12'nci madde ile 13'üncü maddenin uygulamasının yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmesine rağmen, yönetmelik sadece Devlet memurlarının sorumluluğunu düzenlemektedir. Diğer kamu görevlilerinin mali sorumluluğunun düzenlenmemiş olması bir eksiklik olarak belirtilebilecektir (Artantaş, 2017, s. 378).

Söz konusu mevzuat düzenlemeleri değerlendirildiğinde, idare çalışanlarının kendilerine verilen görev ve yetki dâhilinde kamu hizmetini yürütürken kasıt, ihmal veya tedbirsizlikleri sonucunda üçüncü kişilere karşı zarar verilebileceği kabul edilmektedir. Bu durumda zarara uğrayan üçüncü kişiler, bu zararını idareden tazmin edebilmektedir. Doğrudan kamu görevlisinden tazmin talep edilmesi söz konusu olamamaktadır. Dolayısıyla vatandaşların uğramış olduğu bir zarar söz konusu olduğunda idare aleyhine dava açılmakta ve zararları da idare tarafından tazmin edilmektedir. İdare tarafından mali

sorumluluk kapsamında bir tazminat ödemesi yapıldığı takdirde, koşulları mevcut ise idare tarafından ilgili kamu görevlisine rücu edilebilmektedir.

### 2.3.2. Kamu Görevlilerinin İdareye Karşı Sorumluluğu

İdare çalışanlarının kamu mallarına yönelik doğrudan zarar vermesi durumunda idareye karşı sorumluluğu doğmaktadır. Bu zarar, çalışana tahsis edilen kamu mallarına yönelik olabileceği gibi kamu kaynaklarında azalma şeklinde de gerçekleşebilmektedir (Artantaş, 2017, s. 371-372).

DMK'nın 12'nci maddesinde;

*“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.*

*Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.*

*Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.”*

hükmü düzenlenmiştir. Birinci fıkrada Devlet memurlarına bir özen yükümlülüğü getirilmiştir (Artantaş, 2017, s. 372). Aynı zamanda maddenin lafzından anlaşılacağı üzere, söz konusu düzenlemede Devlet memurlarından bahsedilmektedir. Bu nedenle sözleşmeli personel ya da işçilerin idareye zarar verdiği durumlarda anılan kanun maddesi uygulanmayacaktır (Artantaş, 2017, s. 372). Ayrıca sadece mali işlemlerden sorumlu olan memurlar değil, bütün memurlar sorumlu tutulmaktadır (Akalın, 2011, s. 13). Memur dışında sayılan kamu görevliler hakkında ise KMYKK'nın kamu zararına ilişkin hükümleri uygulanacaktır (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 80).

Memurlardan tazmin edilecek zararlar ise “*Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik*”te belirlenmiştir (m. 5). Buna göre;

*“a) Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmâl veya tedbirsizlik sonucu gerekli dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle idarenin veya kişilerin uğradığı zararlar,*

*b) Kendilerine teslim edilen Devlet malının korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri kasıt, ihmâl veya tedbirsizlik sonucu almamaları sonucu Devlet malında meydana gelen zararlardan, ibarettir.”*

Dolayısıyla öncelikle kapsam dâhilindeki idarelerde görev yapan memurların eyleminin zarara sebebiyet verip vermediğinin belirlenmesi gerekmektedir (Akalan, 2011, s. 14). Ayrıca zararın tespitinde önemli olan husus kamu görevlisinin kişisel kusur ve hizmet kusurunun tespit edilmesidir (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 76).

Bu kapsamda tespit edilen zarar, anılan yönetmelikte belirtilen sınırı geçtiğinde sorumlulardan sulh yolu ile ya da hükmen tahsil edilmektedir (m. 8/2). Ancak DMK’da idareye sulh yolu ile tahsil imkânı verilmemiştir. Dolayısıyla DMK’da düzenlenmeyen bir hususun yönetmelik ile düzenlenmiş olması, hukuki eleştirilere sebep olabilecektir (Artantaş, 2017, s. 375-376). Zarar, anılan yönetmelikte belirtilen sınırı geçmediğinde ise memurun kabul etmesi halinde tahsil edilebilmektedir (m. 8/1). Eğer ilgili memur ödemeyi kabul etmezse, vermiş olduğu zarar ancak yargı kararları gereğince tahsil edilebilecektir (Akalan, 2011, s. 34).

Sonuç olarak memurlar Devlet malına zarar verdiklerinde ya da görevlerini yerine getirirken kişilere zarar verdiklerinde anılan yönetmelik düzenlemeleri uygulanmaktadır. Bu kapsam dışındaki durumlarda ise KMYKK ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (KZTİY) uygulanacaktır (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 77).

## 2.4. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE KAMU ZARARI

### 2.4.1. KMYKK'da Sorumluluk

Dünyada yönetim ve kontrol alanında yaşanan değişim ve dönüşüm süreci kurum ve kuruluşların mali yönetim sistemlerinde değişiklikler yapmasını gerektirmiştir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde yenilen yapılanma görüşleri kamu yönetimini de etkilemiştir. Hesap verme sorumluluğu, şeffaflık ve katılımcılığa önem veren “Yeni Kamu Yönetimi” düşüncesi ön plana çıkmıştır (Bozkurt, 2009, s. 30). Kamu yönetiminin etkin olabilmesinin önemli bir unsuru mali yönetim sisteminin etkin işlemesidir (Koçberber, 2015, s. 56). Nitekim ülkemizde de yeniden yapılanma çalışmaları ve özellikle Avrupa Birliği (AB) ile uyum süreci çerçevesinde yeni bir mali yönetim anlayışı hâkim olmaya başlamıştır.

AB ile yürütülen katılım müzakereleri müktesebat fasılları üzerinden yürütülmektedir (European Union, t.y.). Fasıllar 35 başlık altında toplanmıştır. Bu fasıllardan biri 32 numaralı mali kontrol faslıdır (T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, t.y.). Bu fasıl kapsamında AB standartları ile uyumlu KMYKK hazırlanmış ve 10.12.2003 tarihinde kanunlaşmıştır. Mali reform açısından 2003 yılının bir dönüm noktası olduğu söylenebilir (Demir, 2021, s. 66). Nitekim bu düzenleme, mali mevzuatın anayasası olarak nitelendirilebilecektir (Bülbül vd., 2015, s. 14). Ayrıca alanında yapılan en önemli değişikliklerden biri olduğu kabul edilmektedir (Kesik, 2005, s. 94-95).

KMYKK'da düzenlenen sorumluluk mekanizması öncelikle mali saydamlık ile ilişkilidir (Gürocağ, 2010, s. 156). Mali saydamlık, paydaşlara mali nitelikli kararlar almaları için gerekli bilgileri sağlar. Aynı zamanda kaynakların yönetimi ve kullanılması açısından sorumluların belirlenmesini kolaylaştırır. Bu nedenle etkili bir mali yönetim açısından kritik bir önem taşımaktadır (International Monetary Fund, 2018, s. 1).

Mali saydamlık “... her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi...” olarak belirtilmiştir (KMYKK, m. 7). Ayrıca mali saydamlık konusunda kamu idarelerine bir

sorumluluk yüklenmiştir. Bu kapsamda sorumlulukların açıkça tanımlanması ve belirlenmesi, mali saydamlığın bir gereğidir (Üstün vd., 2011, s. 381-382).

Hesap verme sorumluluğuna ise KMYKK'nın 8'inci maddesinde yer verilmiştir. Buna göre;

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”*

Bu düzenlemeyle kamu gücünü kullananların, kendilerine verilen yetkiyi önceden belirlenen sınırlar içerisinde kullanıp kullanmadığına ilişkin olarak, hesap vermesini sağlayacağı söylenebilecektir (Bozkurt, 2009, s. 33). Ancak hesap verebilirliği sağlamak için öncelikle yukarıda belirtilen mali saydamlığın sağlanması gerekmektedir (Cicek ve Dikmen, 2021, s. 20).

Ayrıca KMYKK'nın dördüncü bölümünde Bakanların siyasi sorumluluğu (m. 10) ve üst yöneticilerin idari sorumluluğu (m. 11) düzenlenmiştir. Ancak mali sorumluluğu olanlara ilişkin bu başlıkta bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durum hesap verme sorumluluğunun mali sorumluluğu kapsamadığı anlamına gelmemektedir (Gürocak, 2010, s. 157). Hesap verme sorumluluğu, somut olayın özelliğine göre siyasi, idari, cezai ve/veya mali sorumluluk şeklinde tezahür edebilmektedir (Üstün vd., 2011, s. 394). Mali sorumluluk açısından kamu zararı ve kamu zararına getirilen hükümler ise kritik bir öneme sahiptir.

#### **2.4.2. Kamu Zararı Kavramı**

TDK'ya göre zarar, *“Bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan, mazarrat”* olarak tanımlanmıştır (TDK Sözlük, t.y.). Kamu kavramı ise, *“Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, halk amme”*, *“Bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme”*, *“Hep, bütün”* anlamlarına gelmektedir (TDK Sözlük, t.y.).

Dolayısıyla kamunun zararı, kişisel zarardan farklı olarak, toplumun tümünün ya da halk hizmeti gören devlet organlarının uğramış olduğu zarar olarak tanımlanabilir (Turguter, 2015, s. 224). Nitekim kamu kavramı, devlet kavramından daha geniş bir kapsam ve anlama sahiptir (Koçberber, 2015, s. 57). Bu çalışmada incelenen kamu zararı kavramı, kamunun zararı ile aynı anlama gelmemektedir. Kamunun zararı daha genel ve üst bir kavram olup, tüm devlet teşkilatındaki kurum ve kuruluşları kapsamaktadır (Turguter, 2015, s. 224). Kamu zararı kavramı ise daha dar ve teknik bir kapsamı olan kavramdır (Kırca, 2015, s. 164). Bu çalışmada incelenen teknik anlamda kamu zararının yeri aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

**Şekil 4:** Kamu Zararı



**Kaynak:** Literatür incelemesi neticesinde tarafımda hazırlanmıştır (Turguter, 2015, s. 224; Koçberber, 2015, s. 57; Orulluoğlu, 2015, s. 235).

KMYKK'da “zarar”, “kamu zararı”, “kamu zararına yönelik emare” kavramları kullanılmıştır. Böylece kamu zararı kavramı, mali yönetim sistemimize ilk kez girmiş ve hukuki bir temele sahip olarak mali sorumluluk açısından önemli bir yer edinmiştir (Kuluçlu, 2011, s. 56). KMYKK öncesinde Sayıştay'ın tazmin kararları hazine zararı, eksik tahsilat, devlet zararı gibi farklı kavramlarla ifade edilmekteydi (Parlak, 2018, s. 17).

Dolayısıyla kamu mali yönetiminde daha önce kamu zararına ilişkin bir düzenleme olmadığı söylenemeyecektir. Nitekim “*Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettilir...*” denilmek suretiyle, devlet zararı kavramı kullanılmıştır (Muhasebe-i Umumiye Kanunu [MUK], m. 22/D). Devlet zararı kavramı dışında iki yerde ise “*zarar*” kavramı kullanılmıştır. Dolayısıyla MUK’ta farklı kavramlar kullanıldığı ancak bu konuda açık ve özel bir düzenleme yapılmadığı söylenebilecektir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 31).

Kamu zararı, “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması...*” olarak tanımlanmaktadır (KMYKK, m. 71/1). 6085 sayılı Kanunda da kamu zararının, KMYKK’da belirtilen tanım olduğu belirtilmiştir (Sayıştay Kanunu [SK], m. 2). Dolayısıyla kamu zararı, bir idari faaliyet sırasında kamu görevlisinin kusuru neticesinde ortaya çıkan zarar olarak da tanımlanabilir (Akyılmaz, 2015, s. 62). Bu düzenlemenin amacı ise kamu kaynaklarını korumak, mali yönetimde hesap verebilirliği sağlamak, mali sorumluluklara uygun davranılmadığı takdirde mali yaptırım ile karşılaşmak olduğu söylenebilir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 302).

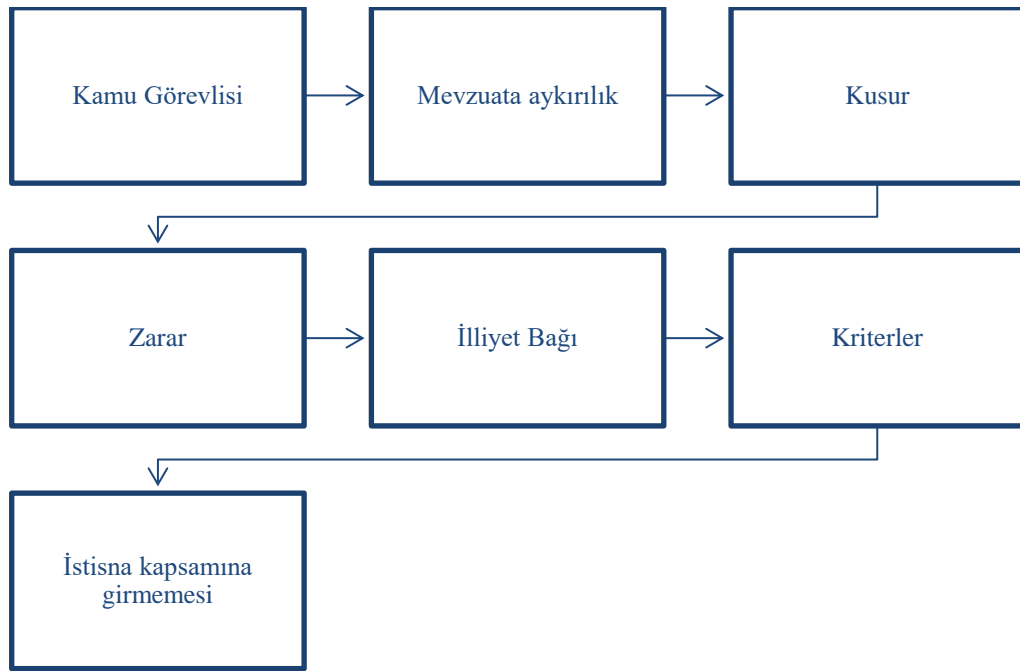
Kırca (2015)’ya göre, KMYKK’da tanımlanan kamu zararı tanımı hukuk tekniğine ve diğer sorumluluk tanımlamalarına uygun değildir. Çünkü sorumluluğun diğer unsurlarını da içerecek şekilde bir tanımlama yapılmıştır. Bu tanım, 6085 sayılı Kanunun 7’nci maddesiyle birlikte yorumlandığında sonuçları değişmemektedir. Mevzuata aykırılık ve kusur unsurlarını içeren bir tanım yapılmamış olsa bile 6085 sayılı Kanunun 7’nci maddesi sorumluluğun kurulması için yeterli olmaktadır (Kırca, 2015, s. 166).

Diğer taraftan kamu zararı tanımı incelendiğinde, borçlar hukukundaki haksız fiil sorumluluğunun kaynak alındığı görülmektedir. Dolayısıyla kamu zararının borçlar hukukunda düzenlenen haksız fiil kavramının idare hukukuna uyarlanmış biçimi olduğu söylenebilecektir (Bülbül vd., 2015, s. 40). Bu bağlamda KMYKK ile kamu zararı kavramında kusurlu sorumluluk anlayışına geçilmiştir. Daha önce yürürlükte olan MUK’ta ise objektif sorumluluk anlayışı benimsenmişti. Diğer bir ifadeyle sorumlu kişilerin kusurlu olması şartı bulunmamaktaydı (Bülbül vd., 2015, s. 41).

### 2.4.3. Kamu Zararının Unsurları

Kamu zararından bahsedebilmek için KMYKK’da belirtilen şartların ya da unsurların hepsinin bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu şartlar gerçekleşmediği takdirde, kamu zararından da bahsedilemeyecektir. Bu çalışmada kamu zararının unsurları Şekil 5’te gösterildiği üzere yediye ayrılmıştır.

Şekil 5: Kamu Zararının Unsurları



#### 2.4.3.1. Kamu Görevlisi

Kamu zararını düzenleyen mevzuat incelendiğinde kamu zararının sadece kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilebileceği görülmektedir. Bu bağlamda kamu zararının öznesini kamu görevlileri oluşturmaktadır. Kamu zararı, kamu görevlilerinin davranışından kaynaklanmakta ve onların sorumluluğuna yol açmaktadır (Akyılmaz, 2011, s. 63). Kamu görevlileri dışındaki kişiler için böyle bir özel sorumluluk sistemine gerek bulunmamaktadır (Kırca, 2015, s. 171).

KMYKK’da kamu görevlisi tanımlanmamış, kamu görevlisinin kim olduğu ya da ne anlaşılması gerektiği belirtilmemiştir. 6085 sayılı Kanunda ise “sorumlu” ve “diğer ilgili”



ifadeleri kullanılmıştır (Taytak ve Aydın, 2019, s. 131). Dolayısıyla önemli olan husus idari faaliyetin yürütülmesinden dolayı zararın meydana gelmiş olmasıdır. Zararın ortaya çıkması, belli bir sığfata sahip kamu görevlisinden daha önemli olacağı söylenebilir (Akyılmaz, 2011, s. 64-65). Ancak görev, yetki ve sorumlu ile sorumlulukların açıkça tanımlanması mali saydamlığın gereklerindedir (Üstün vd., 2011, s. 382).

Bu nedenle kamu görevlilerinden kastın (DDK hariç) genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde çalışan kamu görevlileri olduğu anlaşılmaktadır (KMYKK, m. 2). Bu nedenle DDK ya da kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) gibi KMYKK kapsamı dışındaki idarelerde çalışan kamu görevlilerine, KMYKK hükümleri uygulanmayacaktır (Çağlayan, 2015, s. 89). Bu idarelere kendi mevzuatlarındaki hükümler, hüküm bulunmadığında ise Türk Borçlar Kanunu (TBK) hükümleri uygulanacaktır (Koçberber, 2015, s. 59).

Dolayısıyla kapsam açısından idareler bakımından bir sınırlandırma getirildiği söylenebilecektir. Bununla birlikte kamu görevlilerin yetki ve unvanı açısından da bir sınırlandırma yapılmıştır. Sorumlu olan kamu görevlilerinin mali yönetim sürecinde görevli ve yetkili olmaları gerekmektedir (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 938). İpek (2020), sorumlu olan kamu görevlilerinin kapsamının dar olarak belirlenmesini sorunlu bir alan olarak görmektedir (İpek, 2020, s. 252).

Nitekim KMYKK'da mali sorumlular belirlenmesine rağmen, sorumlular ve sorumlulukları her olayın durumuna göre de tespit edilmesi gerekmektedir. Çünkü kamu mali yönetimi dinamik bir sistemdir. Söz konusu tespit mali denetim yapan ve hesap yargısı olan Sayıştay tarafından yapılabilmektedir (Üstün vd., 2011, s. 381). Nitekim Sayıştay Genel Kurulunca da sorumlu tutulabileceklere ilişkin bir tespit ve değerlendirme yapılmıştır (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 77; Sayıştay Genel Kurulu, 2007). Bu kapsamda kamu zararından sorumlu olabilecek olan muhtemel kamu görevlileri aşağıda açıklanmıştır.

#### 2.4.3.1.1. Bakan

KMYKK'nın 10'uncu maddesi ile bakanlara hesap verme sorumluluğu yüklenmiştir. Sorumluluğu ise Cumhurbaşkanına karşıdır. Nitekim “*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.*” düzenlemesine yer verilmiştir (KMYKK, m. 10/2; SK, m. 7/5).

Önceden bakanlar ita amiri iken KMYKK ile tanımlanan harcama yetkisi olanlar arasında sayılmamışlardır. Dolayısıyla bakanların harcama sürecinin dışında olduğu söylenebilecektir. Ayrıca hesap yargısında da sorumluluklarına hükmedilememektedir (Geçgel, 2019, s. 57). Bu nedenle bakanların bazı mali işlemlerdeki izin ve onayının harcama talimatı olarak kullanılması durumunda bile doğrudan kamu zararının tazmininden sorumlu tutulması mümkün değildir (Geçgel, 2019, s. 57). Nitekim Sayıştay tarafından da bakanların sorumluluğu ile ilgili bir hususla karşılaşıldığında, ilgili mercilere bildirileceği belirtilmiştir (Sayıştay Genel Kurulu, 2007, s. 5). Ancak bakanların hesap yargısında sorumluluklarına hükmedilememesi hususu, kamu zararına sebebiyet vermeleri halinde bundan sorumlu tutulamayacakları anlamına gelmeyeceği değerlendirilmektedir. Nitekim ilgili başlıkta da belirtildiği üzere kamu zararının birden fazla tespit yöntemi bulunmaktadır.

#### 2.4.3.1.2. Üst Yönetici

Üst yöneticinin kim olduğu KMYKK'da belirtilmiştir. Buna göre bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde Vali, belediyelerde ise Belediye Başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklardaki en üst yöneticinin kim olduğu ise Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir (KMYKK, m. 11/1). Bu kapsamda yayımlanan genelge ile (kendilerine doğrudan bağlı olan birimler yönünden) Bakan ve Bakan Yardımcısı en üst yönetici olarak belirlenmiştir (Genelge: 2018/5, 2018). Nitekim Bakanlık merkez teşkilatında Bakan Yardımcılığı hiyerarşik bir makam olarak düzenlenmiştir (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK, m. 509).

Üst yöneticiler;

*“...idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden...”*

Bakan’a karşı sorumludur. Ancak mahalli idarelerde sorumluluğu meclislerine karşıdır (KMYKK, m. 11).

Üst yöneticilerin KMYKK’nın değişik maddelerinde düzenlenmiş görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır. Bunlar; belirli durumlarda harcama yetkilisi belirleme, genel bütçe dışındaki idarelerde ödenek eklemesi yapma, idare faaliyet raporunu hazırlama, 79’uncu maddede düzenlenen şartların hali durumunda kamu alacaklarını silme, genel bütçe kapsamı dışındaki idarelerde muhasebe yetkilisini atama, Bakanlıklar ve bağlı idarelerde iç denetçi atamasını teklif etme, diğer idarelerde ise iç denetçiyi atama, 27’inci maddede belirtilen şartlar dahilinde ertesi yıla geçen yüklenmeye onay verme, 40’ıncı madde hükümleri kapsamında genel bütçe kapsamı dışındaki diğer idarelerde bağış ve yardımların kaydedildiği ödenekleri iptal etme ve KMYKK’da belirtilen para cezalarını vermektir (KMYKK, m. 31/2; m. 37/3; m. 41; m. 62/3; m. 65/3, m. 73).

Ayrıca KZTİY’de; tespit edilen kamu zararının değerlendirilmesi, bu kapsamdaki alacakların güvenceye bağlanmasına ilişkin işlemler ve belirli hallerde terkin edilmesi görev ve yetkileri bulunmaktadır (KZTİY, m. 7/A; m. 11; m. 21).

Üst yöneticiler, genel olarak, harcama sürecinde yer almamaktadır. Sorumluluğu ise idaridir (Geçgel, 2020, s. 49). Ancak mali yönetim sürecinde izleme ve gözetim yükümlülükleri bulunmaktadır (Bozkurt, 2009, s. 37). Bu nedenle üst yöneticilerin idari sorumluluğunun yanında, özel kanunlardan doğan ya da somut olayın özelliğine göre mali sorumlulukları olabilmektedir (Sayıştay Genel Kurulu, 2007, s. 6). Nitekim Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalar neticesinde oluşan kamu zararından üst yönetici de sorumlu tutulabilmektedir (Sayıştay Daire Kararları-1, t.y.).

#### 2.4.3.1.3. Harcama Yetkilisi

Harcama yetkilisi, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisidir. Harcama birimi ise, ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimlerdir (KMYKK, m. 3/k; m. 31/1). Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) tarafından harcama yetkilileri belirlenmiş ve harcama yetkisine ilişkin esaslar düzenlenmiştir (Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:1 ve 2), 2005).

Harcama yetkilisinin genel olarak görevleri, gelirlerin tahsil edilmesi, kaynakların yönetilmesi, giderlerin geçici ve/veya kesin olarak ödenmesini sağlamaktır (Gürocak, 2010, s. 160). Harcama süreci, harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatıyla başlamaktadır. Ödeme Emri Belgesi (ÖEB)'nin düzenlenip ilgiliye ödeme yapılmasıyla da sona ermektedir. Dolayısıyla bütçeden bir harcama yapılabilmesi harcama talimatı verilmesine bağlıdır. Harcama talimatında ise yapılacak olan gerekçe, işin konusu ve tutarı, ödeneği, gerçekleştirme usulü ve görevli olanlara ilişkin bilgiler yer almaktadır (KMYKK, m. 32). Dolayısıyla harcama birimindeki tüm mali işlemler, harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi kapsamında yapılmaktadır (Geçgel, 2020, s. 53). Bu nedenle harcama yetkililerine mali yönetim sisteminde etkili görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Harcama talimatı ve yapılması planlanan harcamanın bütçe ilke ve esasları ile mevzuata uygun olmaması harcama yetkililerinin mali sorumluluğunu gerektirmektedir. Ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmaması ise harcama yetkililerinin idari sorumluluğunu doğurmaktadır (Geçgel, 2020, s. 52).

Harcama yetkisinin daha alt kademelerde görev yapan kamu görevlilerine devri halinde, sorumluluk da devredilmiş olmaktadır (Üstün vd., 2011, s. 384). Ancak harcama yetkisinin devredilmesi durumunda, yetkiyi devreden idari sorumluluğu devam etmektedir (KMYKK, m. 31/5). Çünkü amiri konumunda olduğu kamu görevlisi üzerindeki gözetim yükümlülüğü devam etmektedir (Üstün vd., 2011, s. 385). Mali sorumluluk ise devredilmiş olmaktadır. İmza devri söz konusu olduğunda imza devreden idari ve mali sorumluluğu devam etmektedir (Sayıştay Genel Kurulu, 2007,

s. 8-9). Harcama yetkilisinin yerine vekâleten atama yapıldığında ise, vekâleten atanan kişi asilin tüm yetki ve sorumluluklarına sahip olmaktadır. Vekâlet eden tarafından harcama yetkisinin kullanılmasından doğan sorumluluk, vekâleten görevlendirilene ait olmaktadır (Sayıştay Genel Kurulu, 2007, s. 12).

#### 2.4.3.1.4. Gerçekleştirme Görevlisi

Gerçekleştirme görevlileri unvansız bir mali sorumludur (Gürocak, 2010, s. 163). Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi, ödeme için gerekli belgelerin hazırlanmasından sorumludur. Bu görevlerin yapılmasında belgeleri düzenleyenler sayısınca gerçekleştirme görevlisinden bahsetmek mümkündür (Geçgel, 2020, s. 56). Dolayısıyla gerçekleştirme görevlisi, mal ve/veya hizmet alınması ya da bir işin yaptırılması hususunda harcama yetkilisi tarafından görevlendirilen kişidir (KMYKK, m. 33/2).

Harcama birimlerinde bir giderin gerçekleştirilebilmesi için ÖEB'nin düzenlenmesi ve imzalanması gerekmektedir (KMYKK, m. 33). ÖEB düzenleyen gerçekleştirme görevlisi, aynı zamanda bu belge üzerinde ön mali kontrol yapmaktadır. Bu kapsamda düzenlediği belge ile harcama sürecinde var olan diğer belgelerin de doğru ve mevzuata uygun olmasından sorumludur (Sayıştay Genel Kurulu, 2007, s. 13-14). Bu nedenle KMYKK ile kendilerine verilen görev ve sorumluluklarında mevzuata aykırı faaliyetler yürüten gerçekleştirme görevlileri kamu zararından sorumlu olmaktadır.

#### 2.4.3.1.5. Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe hizmeti, “...gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması...” işlemleridir (KMYKK, m. 61). Muhasebe yetkilisi ise belirtilen bu hizmetleri yürütenlerdir. Kamu görevlisinin unvan veya kadrosunun muhasebe yetkilisi

sıfatına bir etkisi yoktur. Muhasebe yetkililerinin ödemeye ilişkin sorumlulukları ile KMYKK'da belirtilen diğer sorumlulukları bulunmaktadır (Gürocak, 2010, s. 161-162).

Muhasebe yetkilisinin ödeme aşamasındaki sorumlulukları, ÖEB ve eklerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin olarak mevzuatta sayılan belgelerin tam olup olmadığını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmektir (Üstün vd., 2011, s. 386-387). Bu kontrol yükümlülüklerinden imza kontrolü, sadece imzaların varlığı noktasında değildir. Aynı zamanda imzaların doğruluğunun kontrolünü de içermektedir (Geçgel, 2020, s. 61). Sayıştay Daireleri tarafından yargılamalarda da muhasebe yetkilisinin sorumluluğunun sadece imzaların varlığı noktasında değil, aynı zamanda imzaların doğruluğunun da kontrolünü içerdiği görülmektedir (Sayıştay Daire Kararları-2, t.y.). Ancak muhasebe yetkilisinin ÖEB'lerin içeriğinden ya da şekil noksanlığı ile bakıldığında görülemeyecek maddi hatalar bakımından kontrol yükümlülüğü bulunmamaktadır (Gürocak, 2010, s. 162)

Muhasebe yetkilisi, ÖEB'de eksik imza var ise imzası olan harcama yetkilisi veya gerçekleştirme görevlisiyle birlikte sorumludur. Harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin imzası yok ise sadece kendisi sorumludur. Bu görevlilerden sadece birinin imzası var ise imzası olanla birlikte sorumludur (Sayıştay Genel Kurulu, 2007, s. 16).

Ayrıca muhasebe yetkilisinin tahsil edilebilecek aşamaya gelen gelir ve alacakların tahsilinden dolayı sorumluluğu bulunmaktadır (Geçgel, 2020, s. 65). Nitekim Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda da tarh ve tahakkuk ettirilmeyen vergi gelirlerinden muhasebe yetkilisinin sorumluluğunun olmadığına karar verilmektedir (Sayıştay Daire Kararları-3, t.y.). Yani gelir ve alacak tarh ve tahakkuk ettirilmemiş ve zamanaşımına uğramış ise muhasebe yetkilisi sorumlu olmayacaktır.

#### 2.4.3.1.6. Diğer Sorumlular

Bu bölümde, yukarıda yer verilen sorumlular dışında, KMYKK'nın çeşitli maddelerinde sorumlu oldukları belirtilenlere yer verilmiştir. Burada belirtilen sorumlular da somut olayın özelliğine göre yukarıda sayılan sorumlular olabilmektedir.

#### 2.4.3.1.6.1. Gelir Toplamakla Görevli Olanlar

Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri konusunda görevli ve yetkili olanlara bir sorumluluk yüklenmiştir (KMYKK, m. 38). Dolayısıyla bu işlemlerin tam olarak ve geciktirilmeden yapılması gerekmektedir. Sorumluluk halleri düzenlenmiş olmasına rağmen kimlerin sorumlu olduğu unvan bazında açıkça belirtilmemiştir.

#### 2.4.3.1.6.2. Mal Yönetme Görevlileri

Mal yönetme görevlilerinin sorumluluk halleri düzenlenmiştir. Ancak unvan bazında sorumlu kamu görevlilerinin kim olduğu belirtilmemiştir. KMYKK 44'üncü maddeye dayanılarak Taşınır Mal Yönetmeliği (TMY) yayımlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik ile harcama yetkililerinin sorumluluğu düzenlenmiştir (TMY, m. 5). Dolayısıyla birimlerine ait taşınır malların yönetiminden harcama yetkilisi sorumludur. Harcama yetkilisi sorumluluğunu, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi aracılığıyla yerine getirmektedir.

Taşınır kayıt ve taşınır kontrol yetkilisi ise anılan yönetmelikte tanımlanmıştır (TMY, m. 4). Buna göre taşınır kayıt yetkilisi;

*“Taşınırları teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre kayıtları tutan, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen ve bu hususlarda hesap verme sorumluluğu çerçevesinde taşınır kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri...”*

ifade etmektedir. Taşınır kontrol yetkilisi ise;

*“Taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemler ile düzenlediği belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri...”*

belirtmektedir. Bu iki görev aynı kişide birleşmemektedir (TMY, m. 6).

#### 2.4.3.1.6.3. Bağış ve Yardımları Kullanmakla Görevlendirilenler

KMYKK'nın 40'ıncı maddesinde;

*“Herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından, kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanamaz, benzeri adlar altında tahsilat yapılamaz.*

...

*Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettilir.”*

denilmektedir. Bu düzenleme ile kamu gücü kullanılmak suretiyle bağış ve yardım toplanması yasaklanmaktadır. Böylece kamuya olan güven korunacak ve kötüye kullanılması önlenecektir (Gürocak, 2010, s. 164). Ayrıca kamu idarelerine yapılan bağış ve yardımları kullanmakla görevlendirilenlerin sorumluluğu düzenlenmektedir.

#### 2.4.3.1.6.4. Yetkisiz Tahsil ve Ödeme Yapanlar

Kanun veya CBK'lar uyarınca yetkili olmayanlar kamu adına tahsilat ya da ödeme yapamamaktadır (KMYKK, m. 72). Yapılması halinde ise bu tutarlar, bütçeye gelir kaydedilmekte ya da ilgililere iade edilmektedir. Bununla birlikte, bu kişiler hakkında adli ve idari yönden işlemler yapılmaktadır.

Yetkisiz bir şekilde yapılan tahsilat ve ödemenin hangi durumda bütçeye gelir kaydedileceği ve hangi durumda ilgisine iade edileceği HMB Muhasebat Genel Müdürlüğüne hazırlanan yönetmeliklerde açıklanmaktadır. Bu kapsamda “Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği” ve “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” çıkarılmıştır (Gürocak, 2010, s. 167).



Bununla birlikte, 6085 sayılı Kanunda;

*“Usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar, ... bir hesaba dahil edilmediği takdirde, sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak olurlar.”*

düzenlemesi bulunmaktadır (SK, m. 7/4).

Yetkisiz tahsil ve ödeme yapanların idari ve cezai sorumluluğu da bulunmaktadır. Mali sorumluluğun doğması için kamu zararının oluşması gerekmektedir (Geçgel, 2020, s. 66).

#### 2.4.3.1.6.5. İlgililer

KMYKK’da ilgili kavramı ile ilgili olarak “...tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir...” düzenlemesine yer verilmiştir (KMYKK, m. 71/3). Orulluoğlu (2015)’na göre burada belirtilen “*ilgili*” kavramı, KZTİY’de belirtilen teknik anlamda ilgili değildir. Burada ilgili kavramı, sözlük anlamı itibariyle kullanılmıştır. Dolayısıyla sorumlu olan ilgili kamu görevlisidir (Orulluoğlu, 2015, s. 245).

Bununla birlikte KZTİY’de ilgili, “...kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişiler...” olarak tanımlanmıştır (KZTİY, m. 4). Bu bağlamda harcama süreci sonucunda kendisine ödeme yapılan hak sahibine, olması gerekenden fazla ya da ödenmemesi gerekirken bir ödeme yapıldığında kamu zararı ortaya çıkacaktır. Kendisine fazla ve yersiz ödeme yapılan kişi ilgili sıfatıyla kamu zararından sorumlu olmaktadır. Ayrıca kamu zararı ödemesine ilişkin süreçte kamu görevlileri ve ilgililerin birlikte yer alacağı düzenlenmiştir. Bir diğer maddede ise kamu zararından doğan alacakların sorumlular ve/veya ilgililerden tahsil edileceği belirtilmiştir (KZTİY, m. 5/2, m. 12/1).

Bu açıdan yönetmeliğe göre önemli olan, alacağın tahsil edilmesi olduğu söylenebilir. Ancak bu düzenlemeler neticesinde sorumlu ile ilgililer arasında müşterek ve müteselsil

sorumluluk kurulmuş olup bu zararın kamu görevlisinden ya da ilgililerden tazmin edilmesi noktasında bir fark görülmemiştir (Bülbül vd., 2015, s. 45-46). Bülbül vd. (2015)'e göre uygulamada öncelikle borcun ilgiliden tahsili amacıyla takip yapılmakta, böyle bir imkân bulunmadığında ise sorumlu kamu görevlisinden tahsil edilmeye çalışılmaktadır (Bülbül vd., 2015, s. 46).

Kırca (2015)'ya göre, yönetmelikteki bu düzenlemenin değişmesi gerekmektedir. Çünkü yönetmelik ile sorumluluk normu getirilmemesi gerekmektedir (Kırca 2015, s. 173). Ayrıca ilgililer hesap yargısına konu olamamaktadır. Kamu görevlisi aleyhine hüküm verilmiş olsa bile bu karar ilgilileri bağlamamaktadır. Bu durumda kamu görevlisi tarafından tazmin edilen zarar, şartları bulunduğu takdirde TBK sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca ilgiliye rücu imkânı bulacaktır. Rücu edebilme imkânı dolayısıyla da ilgililerin hesap yargısına fer-i müdahil olarak katılmaları mümkündür (Geçgel, 2019, s. 54-55). Dolayısıyla Sayıştay'ca sorumlu tutulamayan ilgililerin kamu görevlileri ile kamu zararının tahsil sürecine dahil edilmemesi gerekmektedir (Kırca, 2015, s. 176).

Nitekim Sayıştay Genel Kurulunca verilen 21.09.1989 tarihli ve 4651 sayılı kararda yargılamaların hesap ve işlemlerle sınırlı olduğu, yargılanan kişilerin de sorumlu olan görevlilerden ibaret bulunduğu belirtilmiştir. Bu nedenle Sayıştay'ın ilgilileri ve şahısları yargılaması söz konusu değildir (Turguter, 2015, s. 231-232). Bu nedenle yönetmelik ile kurulan bu sorumluluk normunun değiştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### 2.4.3.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylem

Karar, işlem veya eylem kavramları idarenin faaliyet araçlarıdır (KMYKK, m. 71). KMYKK bu araçları geniş anlamda ele almış olup, idari işlem ve eylemlerin yanı sıra idari kararları da kapsamına almıştır.

İdari işlem, idarenin idare hukukuna tabi olarak, tek taraflı üstünlük ve kamu ayrıcalıklarına sahip olarak tesis ettiği işlem ve kararlardır (Nohutçu, 2019, s. 188). İdari karar ise bireysel/birel işlem olarak ifade edilmektedir. İdari karar, idarenin belirli ve özel bir kişi, durum ya da olaya özgü olarak gerçekleştirmiş olduğu irade beyanlarıdır

(Nohutçu, 2019, s. 189). İdari kararlar istişari veya icrai nitelikte olabilir. Harcama mevzuatında karşılaşılan idari kararlar ise genel olarak ödemeye esas işlemin hazırlanmasına yönelik idare içi işlemlerdir (Bülbül vd., 2015, s. 51).

İdari eylem ise, idarenin idari işlevini yerine getirmesi sırasında her türlü fiil, tutum, davranış, hareket ya da hareketsizlikleri ifade etmektedir. Yani idarenin eylemi aktif bir fiil ile icrai eylem şeklinde gerçekleşebileceği gibi, aktif bir fiil gerektirmesine rağmen pasif ya da hareketsiz kalarak ihmali eylem şeklinde de gerçekleşebilmektedir (Nohutçu, 2019, s. 188).

Diğer taraftan, öğretilerde idari kararın idari işlem kavramı içerisinde tanımlandığı görülmektedir (Çağlayan, 2015, s. 90). Ancak KMYKK'da işlem kavramının yanında karar kavramı da kullanılmıştır. Bunun nedeni ise hukuksal alanda değişiklik meydana getirmeyen hazırlık ve iç düzen gibi işlemleri de kapsamına almak istemesidir (Akyılmaz, 2011, s. 65). Çünkü idari işlemler iptal ve tam yargı davasına, idari eylemler ise tam yargı davasına konu olabilmektedir (İYUK, m. 2). Ancak idarenin hazırlık ya da iç düzen işlemleri ise idari davaya konu olamamaktadır. Böylece KMYKK, idarenin bu işlemleri neticesinde de kamu zararının ortaya çıkabileceğini kabul etmektedir.

Mevzuata aykırılık ile anlaşılması gereken ise işlem, eylem veya kararın hukuk düzeni ile çelişmesidir (Tosun, 2016, s. 157). Eğer hukuka uygunluk söz konusu ise kamu zararından sorumluluktan bahsedilemeyecektir.

#### 2.4.3.3. Kamu Görevlisinin Kasıt, Kusur veya İhmali

Kamu zararından sorumlu tutulabilmek için hukuka aykırılık tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda kasıt, kusur ya da ihmalin de bulunması gerekmektedir. Kamu zararı tanımına kasıt ve kusur kavramları 2007 tarihli 5628 sayılı Kanun ile eklenmiştir. Madde gerekçesinde kusur esaslı bir sorumluluğun kurulması amaçlandığı belirtilmiştir (Turguter, 2015, s. 226). Bu üç kavramın bir arada kullanılması ile kamu zararının öznesine mazeret bırakılmadığı söylenebilecektir (Taytak ve Aydın, 2019, s. 130).

Ancak kamu zararına ilişkin mevzuat incelendiğinde bu kavramların tanımının yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca 6085 sayılı Kanunda kusur unsurundan da bahsedilmemiştir (SK, m. 7/3). Ancak bu sorumluluğun kusura bağlı olmadığı anlamına gelmemektedir. Nitekim KMYKK'nın 71'inci maddesinde kusur unsuruna açık bir şekilde yer verilmiştir. Ayrıca hukukumuzda haksız fiil sorumluluğunda, aksi öngörülmediği müddetçe esas olan kusura bağlı sorumluluktur. Kusursuz sorumluluk ise istisnadır (Bülbül vd., 2015, s. 55).

Kasıt, kusur ve ihmal kavramları diğer kanunlardan ayırt edici bir şekilde tanımlanmadığından, bu kavramların diğer kanunlarda nasıl düzenlendiğinin incelenmesi gerekmektedir. Bu kavramlar TCK ve TBK'da yer almaktadır. Bu kanunlarda kasıt ve ihmal, kusurun dereceleridir (Bülbül vd., 2015, s. 57). Ancak ihmal ceza hukukunda farklı bir anlama sahiptir. Yani KMYKK ve TCK'da ihmal ile anlaşılan anlam birbirinden farklıdır. Ceza hukukunda ihmal suçun maddi unsurudur, bir davranış biçimidir. KMYKK'da belirtilen ihmal ise kamu zararının manevi bir unsurudur. KMYKK'da belirtilen ihmal TCK'daki taksire karşılık gelmektedir (Şahin, 2015, s. 122-123).

Ancak madde gerekçesinde belirtilen genel hükümlerden anlaşılması gereken TBK'nın genel hükümleridir (Turguter, 2015, s. 226). Buna göre madde metnindeki kasıt, kusur veya ihmal, TBK'daki kasıt, kusur veya ihmaldir. Borçlar hukukunda kusur, kasıt ve ihmal kavramlarını da kapsayan geniş bir kavramdır. Yargıtay'a göre de kusur, kasıt ve ihmal olarak ikiye ayrılmaktadır (Yargıtay Kararı, 2003).

Remzi ve Aydın (2012)' a göre kusur, hukuka aykırı olan sonucu istemek (kasıt) ve hukuka aykırı sonucu istememiş olmakla birlikte söz konusu davranıştan kaçınmak için gerekli iradeyi göstermemek (ihmal) olarak tanımlanmaktadır (Remzi ve Aydın, 2012, s. 384). İhmal, öğretide ve yargı kararlarında ağır ve hafif olarak sınıflandırılmaktadır. Ağır ihmal, herkesin göstereceği dikkat ve özenin gösterilmemesidir. Hafif ihmal ise, dikkatli ve tedbirli bir kimsenin göstermesi gereken dikkat ve özeni göstermemesidir (Remzi ve Aydın, 2012, s. 386). Bu anlamda kusur, irade ile alakalı bir kavramdır. Söz konusu irade bilme ve isteme şeklinde gelişeceği gibi gerekli özen ve dikkati göstermemek şeklinde de gelişebilmektedir.

Yereli ve Bülbül (2015)'e göre kasıt, kusur ve ihmal kavramlarının bir arada kullanılması, hatta kasıt kavramının kusur kavramından önce kullanılması hukuksal bir hatadır. Çünkü kasıt kavramının kusurdan önce kullanılması, önemli olanın kasıt olduğu algısını oluşturabilecektir (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 73). Nitekim kasıt, kusurun en ağır derecesidir (Remzi ve Aydın, 2012, s. 385). Davranış bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmekle birlikte, hukuka aykırı olan sonuç da bilinmekte ve istenmektedir. İhmal ise kasta göre daha hafif bir dereceyi ifade etmektedir (Şahin, 2015, s. 123). Kişi, hukuka aykırı olan sonucun gerçekleşmesini istememektedir. Ancak sonucun gerçekleşmesini de engellememekte, gerekli tedbirleri almamakta ya da gerekli dikkat ve özeni göstermemektedir. Ayrıca borçlar hukukunda, kusurun derecesi sorumluluğu etkilememektedir. Sadece sorumluluk miktarının belirlenmesinde önem taşımaktadır (Remzi ve Aydın, 2012, s. 385-386).

Bu kapsamda kamu zararında, kamu görevlisinin davranışının kusurlu olduğunun tespit ve ispat edilmesi gerekmektedir. KMYKK, kusura dayalı bir sorumluluk getirdiğinden, sorumluların kusuru ve kusurun derecesinin açıkça denetçi sorgularında veya daire kararlarında yazılması gerekmektedir (Turguter, 2015, s. 231). Kusurun tespiti ise sorgular ve ek sorgulara verilen savunmalar ile tespit edilebilecektir (Orulluoğlu, 2015, s. 239).

Ayrıca kusurun derecesinin yanında kusurun türü de önem arz etmektedir. Çünkü hizmet kusuru söz konusu olduğu durumda, kamu görevlisinin sorumluluğundan bahsedilemez (Orulluoğlu, 2015, s. 244). Kamu görevlisinin kişisel kusurunun bulunması gerekmektedir. Bu nedenle Sayıştay yargılamalarında hizmet kusuru ve kişisel kusur ayrımının da yapılması gerekli ve önemlidir. Akyılmaz (2015)'a göre söz konusu ayırım, Sayıştay tarafından yapılmamaktadır. Sayıştay tarafından bu ayırım yapılmadığından, idarenin ödemiş olduğu her tazminat kamu zararı olarak değerlendirilmektedir (Akyılmaz, 2015, s. 46). Ayrıca Çağlayan (2015)'a göre, hafif ihmal durumunda kamu görevlisinin mali sorumluluğuna gidilmemelidir. Çünkü böyle bir anlayış söz konusu olursa kamu hizmetleri verimli ve düzenli yürütülemez (Çağlayan, 2015, s. 101).

#### 2.4.3.4. Zarar

Kamu zararının bir diğere unsuru gerçekteşmiş bir zararın varlığıdır. Bu zarar “...*kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması...*” olarak belirlenmiştir (KMYKK, m. 71). Artışa engel olma ifadesi ile zararın kapsamının genişletildiği söylenebilecektir (Taytak ve Aydın, 2019, s. 130). Ayrıca zararın idare adına gerçekteşmiş olması gerekmektedir (Akyılmaz, 2011, s. 66). Burada zarar gören kamunun kendisidir. Kamu açısından ise her idare kendi içinde bağımsız olarak düşünölmelidir (Orulluoğlu, 2015, s. 239). Yani ilgili idarenin zararı söz konusu olup, yönetilenlere ya da üçüncü kişilere verilen bir zarar yoktur (Orulluoğlu, 2015, s. 245).

Kamu kaynağı; “...*Borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri...*” ifade etmektedir (KMYKK, m. 3). Dolayısıyla kamu kaynağı, kamu idaresinin malvarlığı olarak tanımlanabilir. İdareye ait olup para ile ölçölebilen ve ekonomik bir değer taşıyan her şey kamu kaynağıdır (Bölböl vd., 2015, s. 20). Bu nedenle kamu zararı, maddi bir zarar olmalıdır. Manevi zararlar, kamu zararının kapsamına girmemektedir. Ayrıca zararın fiilen gerçekteşmiş olması gerekmektedir. Zararın ortaya çıkması ihtimalinin bulunması ya da zarar vermeye yönelik bir teşebbüs halinde kamu zararının doğması söz konusu olamayacaktır (Akyılmaz, 2011, s. 66).

Kırca (2015)’ya göre, malvarlığında bir eksilme söz konusu olduğunda hemen zarar ortaya çıkmamaktadır. Bu eksilmenin sebepsiz zenginleşenden elde edilemeyeceği sonucuna ulaşıldığı takdirde zarar meydana gelmekte ve kamu zararından sorumluluk söz konusu olabilmektedir (Kırca, 2015, s. 167).

#### 2.4.3.5. İlliyet Bağı

İlliyet bağı, bir sebep sonuç ilişkisini ifade etmektedir. Kamu zararı bağlamında olaya bakıldığında ise ortaya çıkan zararın kamu görevlisinden kaynaklanması gerekmektedir (Çağlayan, 2015, s. 93) Yani zarar bir sonuç iken, kamu görevlisinin davranışı bir sebeptir. Zarar, kamu görevlisinin davranışının sonucu değilse mali sorumluluğundan

bahsetmek de söz konusu değildir. Bu nedenle illiyet bağı, sorumluluğun kurucu bir unsurudur (Kırca, 2015, s. 171).

Ancak, KMYKK'da doğrudan illiyet bağı kavramından bahsedilmemiştir. Kamu zararı kavramının tanımı incelendiğinde “*kaynaklanan*” ve “*sonucunda*” kelimelerinin illiyet bağının bir yansıması olduğu görülmektedir (Taytak ve Aydın, 2019, s. 134). 6085 sayılı Kanun'da sorumluların “*...mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile...*” yükümlü oldukları belirtilmiştir (SK, m. 7/3). Kırca (2015)'ya göre bu fıkra, sorumluluk normu niteliğindedir (Kırca, 2015, s. 164). Çünkü KMYKK'da doğrudan illiyet bağından bahsedilmemiştir. Bununla birlikte, yönetmelikte “*...kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması...*” gerektiği belirtilmiştir (KZTİY, m. 7/A).

Kamu zararında illiyet bağının kurulmasında, uygun illiyet bağı teorisi uygulanmalıdır (Canbolat, 2015, s. 185). Uygun illiyet bağı teorisince, genel hayat tecrübeleri ve olayların olağan akışı çerçevesinde değerlendirilmelidir. Diğer bir ifadeyle kamu görevlisinin davranışının normal bir neticesi olarak karşılanabiliyorsa illiyet bağı kurulmuş olacaktır. İlliyet bağı kurulamaması halinde, sorumluluk da doğmayacaktır (Akyılmaz, 2015, s. 93).

#### 2.4.3.6. Zararın Tespitinde Esas Alınacak Kriterlerden Birinin Bulunması

Kamu zararını belirleyen işlem ve/veya eylemler tahdidi (sınırlayıcı) bir şekilde belirlenmiştir (KMYKK, m. 71/2). Bunlar;

- “...  
a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,  
b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,  
c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,  
d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

- e) *İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,*  
g) *Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması...*

olarak belirlenmiştir. Bu işlem veya eylemlere KZTİY'in 6'ncı maddesi ile üç tane daha işlem veya eylem eklenmiştir. Bunlar;

- “...d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir biçimde yapılmaması,*  
e) *Görevlilere teslim edilen taşınurların zarara uğraması,*  
...  
g) *Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek mali külfet getirilmesi,”*

Yönetmelikte KMYKK'ya ek olarak düzenlenen üç kriter incelendiğinde, 6/d-e bentlerinin KMYKK'nın 48'inci maddesine, 6/g bendinin 34'üncü maddeye dayandığı görülmektedir.

Yetki verilen kanun maddesinde ise *“...Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinde veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikte düzenlenir”* denilmektedir (KMYKK, m. 71/son). Bu madde ile tahsile ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesi konusunda yetki verildiği anlaşılmaktadır. 34 ve 48'inci maddeler incelendiğinde ise kamu zararı kriterlerine yönelik olarak tanımlama, ekleme, değiştirme ya da kaldırma vb. konuların yönetmelikle düzenleneceği hususunda herhangi bir yetki verilmediği görülmektedir.

Yönetmelikler, kanun ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmakta ve bunlara aykırı olamamaktadır (AY, m. 124). Bir yönetmelik ile kanuna aykırı hükümler getirilmesi, kanunda düzenlenen koşullara ek koşullar getirmesi yönetmeliği konu unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirmektedir (Odyakmaz vd., 2011, s. 240). Diğer bir ifadeyle, yönetmelik ile sorumluluk normu eklenmesi, yetki verilmedikçe, söz konusu olamamaktadır (Kırca, 2015, s. 174). Bu nedenle, yönetmelik ile kamu zararına neden



olan eylem veya işlemlere ek olarak düzenlenen bentler, yönetmeliği konu unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirebilecektir. Bununla birlikte yönetmeliklerin genel düzenleyici işlem olması nedeniyle, yargı organlarınca iptal edilmediği sürece uygulanması gerekmektedir (Orulluoğlu, 2015, s. 240). Bu anlamda yönetmelikte ek olarak düzenlenen bentler de mevzuat kapsamına girmekte ve anılan yönetmelik hükümlerine uyulması gerekmektedir.

Sonuç olarak teknik anlamda kamu zararının meydana gelebilmesi, yukarıda belirtilen dokuz kriterle sınırlı olup bu kriterlerden en az birinin bulunması gerekmektedir (Orulluoğlu, 2015, s. 240). Bunlar aynı zamanda kamu zararının sebepleridir. Bu kriterler dışındaki eylem veya işlemler nedeniyle bir zarar doğduğunda, teknik anlamda kamu zararı ortaya çıkmayacaktır.

#### 2.4.3.7. Zararın İstisna Kapsamına Girmemesi

Kamu zararının unsurları arasında değerlendirilecek bir diğer husus ise, kamu zararının istisna kapsamına girmemesidir (Orulluoğlu, 2015, s. 242). KMYKK hükümleri, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaktadır. Ancak DDK'ların kamu zararını düzenleyen 71'inci maddeye tabi olmadıkları belirlenmiştir (KMYKK, m. 2/3). Bu nedenle birinci istisna olarak DDK'lar gösterilebilecektir.

İkinci istisna DMK kapsamındaki idarelerde görevli memurların kendilerine verilen taşınırları zarara uğratması halidir. Bu durumda "*Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik*" hükümleri uygulanacaktır. Üçüncü istisna üçüncü kişilere verilen zararlardır. Bu durumda da anılan yönetmelik hükümleri uygulanacaktır. Dördüncü istisna ise 5510 sayılı Kanun kapsamında fazla veya yersiz olarak yapılan ödemelerdir. Bu durumda Sosyal Güvenlik Kurumu'nca çıkarılan "*Fazla veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" hükümleri uygulanacak olup, kamu zararına ilişkin mevzuat hükümleri uygulanmayacaktır.

#### 2.4.4. Kamu Zararının Sebepleri

Kamu zararının tespitinde esas alınacak eylem ve işlemler bu bölümde açıklanmıştır. Bu kapsamda kamu zararının dokuz sebebi bulunmaktadır.

##### 2.4.4.1. Yapılan İş, Alınan Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak İlgili Mevzuatında Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması

Kapsam dahilinde bulunan idareler, harcama gerektiren alımlar ve yapım işlerini “Kamu İhale Kanunu” ile “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” nda verilen yetkiye istinaden çıkarılan ikincil mevzuat düzenlemeleri kapsamında yürütmektedir (Geçgel, 2020, s. 68). Bu hükümler gereğince gerçekleştirilecek ihale ya da alım yöntemleri (doğrudan temin gibi) neticesinde düzenlenen sözleşmede belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması kamu zararının doğmasına neden olacaktır. Mevzuatında ya da mevzuatın izin verdiği ölçüde belirlenen koşullar dikkate alınarak ödenmesi gerekenden fazla tutarda bir ödeme yapılması, kamu zararına sebebiyet vermektedir (Bülbül vd., 2015, s. 62).

Sayıştay dairelerince yapılan yargılamalarda; koreograf olarak görevlendirilen sanatçıya sözleşmeye göre eser tamamlandıktan sonra ödenmesi gereken döviz tutarının farklı zamanlarda farklı kurlardan ödenmesi sonucu fazla ödeme yapılmasının, akaryakıt alımında sözleşmede belirlenen tutardan fazla ödeme yapılmasının, avukatlık hizmet alımında teklif edilen bedelden fazla ödemede bulunulmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-4, t.y.).

##### 2.4.4.2. İş Yaptırılmadan, Mal veya Hizmet Alınmadan Ödeme Yapılması

Harcama sürecinde mevzuatta izin verilen bazı haller (avans verilmesi) haricinde kamu idaresi tarafından önceden ödeme yapılmaması gerekmektedir (KMYK, m. 33). Ancak bu kriterden, idare tarafından ödeme yapıldıktan sonra işin yapılıp yapılmadığı anlaşılmamaktadır. Ödeme yapıldığı halde işin yapılmaması durumunda, kamu zararı tutarı ödenen bedeldir. Ödeme yapıldıktan sonra işin yapılması halinde ise idare önceden ödeme yaptığından, belirli bir süre kamu kaynağından mahrum kalmaktadır. Çünkü

ödeme için yapılmasından sonra yapılıyorsa, ödeme yapılacak zamana kadar idarenin o kamu kaynağını işletebilmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenle de aradaki zaman farkı dikkate alınmak suretiyle, ödeme tutarına işletilecek faiz kadar kamu zararı meydana gelecektir (Bülbül vd., 2015, s. 63).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; muhtelif mobilya alım işinde faturada yer alan 55 adet çalışma masasının fiilen teslim alınmadığı halde alınmış gibi faturaya dayalı ödeme yapılmasının, mahkeme harç ve giderleri için verilen avansların bir kısmının sahte tahsilat makbuzları ve sayman mutemedi alındı belgeleri verilmek suretiyle mahsup edilerek mal ve hizmet alınmadan ödeme yapılmasının, hakedişin iş yapılmadan düzenlenmesi ve ödeme yapılmasının, alınmayan akaryakıt için ödeme yapılmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-5, t.y.).

#### 2.4.4.3. Transfer Giderlerinde Fazla veya Yersiz Ödeme Yapılması

Transfer giderleri, idarenin herhangi bir mal ve/veya hizmet almadan yapmış olduğu karşılıksız harcamalardır (Geçgel, 2020, s. 71). Bülbül vd. (2015)'e göre, transfer niteliğindeki ödemeler, idarenin yapmış olduğu ödeme türlerinden biri olduğundan ve her ödeme gibi bir mevzuat hükmüne dayanması gerektiğinden KZTİY'nin (a) veya (ğ) bentleri kapsamında da kamu zararı olarak nitelendirilebilir (Bülbül vd.,2015, s. 64). Ancak KMYKK ve anılan yönetmelikte bu durum, ayrı bir bent olarak düzenlenmiştir.

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; mevzuat hükümlerine aykırı olarak öğrencilere eğitim yardımı adı altında kamu kaynağı transfer edilmesi, mahalle muhtarına transfer niteliğinde ödemede bulunulması, belediye sınırları dışında faaliyette bulunan vakıf ve dernekler ile belediye sınırları içerisinde bulunan bazı okullara nakdi yardım yapılmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-6, t.y.).

#### 2.4.4.4. Rayiç Bedelin Üzerinde İş Yaptırılması veya Alım Yapılması

Rayiç bedel; “...Bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedelini,” ifade etmektedir (KZTİY, m. 2). Bu bent kapsamında kamu zararı tutarı, rayiç bedel ile ödenen tutar arasındaki fark kadar olacaktır. Ancak Aksoy ve Kızılkaya (2021)’ ya göre bu tanım, yeterli olmayıp kamu zararında da uygulanabilecek bir tanım değildir. Dolayısıyla kamu zararının konusuna göre ilgili mevzuatta düzenlenen tanımların esas alınması gerekmektedir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 39).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; toner alımında rayiç bedelin üzerindeki fiyattan mal alımı yapılmasının, kiralanan otobüs için rayiç bedelin üstünde ödemede bulunulmasının, bale festivaline katılım amacıyla alınan uçak biletlerine satış fiyatının üzerinde ödeme yapılmasının, hizmet alımında iş makinası operatörü için rayiç bedelden daha fazla ödemede bulunulmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-7, t.y.).

#### 2.4.4.5. Kamu İdarelerine Ait Mallara Yönelik İşlemlerin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması

Mallara yönelik işlemler kiraya verme, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarmadır. Bu bent, milli emlak mevzuatının yanlış veya eksik uygulanması neticesinde idarenin uğrayacağı zararları belirtmektedir (Bülbül vd., 2015, s. 64).

Taşınır ve taşınmaz mallara yönelik hükümler KMYKK’nın üçüncü kısmında düzenlenmiştir. Ayrıca taşınır mallara ilişkin TMY yayımlanmıştır. Bu kapsamda kamu idarelerine ait malların verimlilik ve tutumluluk ilkesi ile hizmet amacına aykırı olarak kullanılması halinde, kamu zararı doğabilecektir.

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; taşınmaz satış bedelinin mevzuata aykırı olarak belirlenmesinin, taşınmazların kiraya verilmesi sürecinde kiralamaya esas tahmin edilen bedelin 2886 sayılı Kanun hükümlerince belirlenmemesi nedeniyle rayicinden düşük olmasının, kiraya verilen kantin ve kafeterya için belirlenen kira süresi

uzatıldığında cari yıl kira bedelinde ÜFE oranında artış yapılmamasının, taşınmaz kiralama da yıllık kira artış oranının sözleşmesinde belirlenenden daha düşük oranda belirlenmesinin kamu zararına sebebiyet verdiği ne karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-8, t.y.).

#### 2.4.4.6. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırların Zarara Uğraması

Bu bent kapsamında belirtilen görevliler, taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri ile ambarda görevli olanlardır (Geçgel, 2020, s. 75). Nitekim TMY gereğince, harcama yetkililerince taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri görevlendirilmektedir. Dolayısıyla bu görevlilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirmeyerek taşınırları zarara uğratması halinde kamu zararı ortaya çıkacaktır (Bülbül vd., 2015, s. 65).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; 5 adet el dokuması halının satın alınmasına rağmen mevcut olmamasının, demirbaş listesinde yer alan ancak fiilen demirbaşın mevcut olmamasının, taşınırın ayniyat kayıtlarında bulunmakla birlikte fiziki olarak eksik olmasının, dizüstü bilgisayarın sayımda bulunmamasının, kayıt pos makinesinin kaybolması neticesinde bedelinin bütçeden ödenmesinin kamu zararına sebebiyet verdiği ne karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-9, t.y.).

#### 2.4.4.7. İdare Gelirlerine İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Yapılmaması

İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili ile görevli olanlar, bu görevlerini zamanında yapmaktan ve ilgili kanunlara göre bu gelirleri zamanaşımına uğratmamaktan sorumludur (Bülbül vd., 2015, s. 65). Kamu geliri;

*“...Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri...”*

ifade etmektedir (KMYKK, m. 3). Kamu geliri ile idare gelirinin aynı kapsamda olduğu söylenebilecektir. Bu gelirlerin tarh, tahakkuk veya tahsil zamanaşımına uğratılması durumunda, kamu zararı meydana gelecektir (Orulluoğlu, 2015, s. 247).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; eğlence vergisi mükellefi işyerlerinden eğlence vergisi tahsilatı yapılmaması ve söz konusu gelirlerin zamanaşımına uğratılmasının, ilan ve reklam vergisi, yol harcamalarına katılma payına ilişkin tutar ve kira gelirlerine ilişkin tutarlardan oluşan belediye alacağına zamanaşımına uğratılmasının, çevre ve temizlik vergisinin tahsil edilmeyerek zamanaşımına uğratılmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-10, t.y.).

#### 2.4.4.8. İdareye Ek Mali Külfet Getirilmesi

Bu bent gereğince idarenin yükümlülüklerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirmemesi dolayısıyla gecikme faizi ya da zammı, para cezası vb. ek mali külfetlerle karşılaşması durumunda kamu zararı meydana gelecektir (Bülbül vd., 2015, s. 66).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; Belediye tarafından kullanılan Hazineye ait taşınmaz karşılığında ödenmesi gereken ecrimisilin zamanında ödenmeyerek gecikme zammı ödenmesinin, ödenmesi gereken bağlantı yolu aydınlatma izin bedelinin ödenmemesi nedeniyle gecikme zammı ödenmesinin, araç muayenelerinin zamanında yapılmamasından kaynaklı olarak gecikme cezası ödenmesinin, sözleşmede öngörülmesine rağmen borcun zamanında ödenmeyerek faiz ödenmesinin kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-11, t.y.).

#### 2.4.4.9. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması

Mali işlemler yürütülürken mevzuatta öngörülmeyen bir ödemenin yapılması halinde kamu zararı orataya çıkabilmektedir. Ancak uygulamada bu kapsamda farklı yorumların bulunduğu görülmektedir. Nitekim Geçgel (2020)'e göre mevzuata aykırı ödemelerin

tamamı bu kapsamda kamu zararına sebebiyet vermektedir. Ayrıca Sayıştay uygulamasında da aynı fikrin benimsendiği belirtilmektedir (Geçgel, 2020, s. 88).

Ayrıca Sayıştay dairelerinde yapılan yargılamalarda, bu bent kapsamında kamu zararının oluşabilmesi mal ve hizmet alımları nedeniyle oluşma şartına bağlanmadığı ve ayrı bir fıkra düzenlendiği belirtilmektedir (Sayıştay Daire Kararları-12, t.y.).

Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre ise bu bent kapsamında kamu zararı oluşabilmesi için yapılacak ödemenin mevzuatta hiç öngörülmemiş ya da yer almamış olması gerekmektedir (Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 2019).

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılamalarda; Üniversite Tıp Fakültesinde döner sermaye kapsamında elde edilen gelirlerin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesinde sayılmayan kişilere yönetici payı olarak ödenmesinin, döner sermaye ek ödemesi yapılan öğretim elemanlarına ayrıca 375 sayılı KHK'nın 9'uncu maddesi kapsamında ek ödeme yapılmasının, mevzuatında öngörülmediği halde vekalet aylığı ve müdürlük kadrosuna ait özel hizmet tazminatı ödenmesinin, özel yetenek sınavlarında görevli akademik ve idari personele spor giyim malzemesi alınmasının kamu zararına sebebiyet verdiği karar verilmiştir (Sayıştay Daire Kararları-13, t.y.).

### 3. BÖLÜM: KAMU ZARARININ TESPİTİ VE SONUÇLARI

#### 3.1. KAMU ZARARININ TESPİTİ

Kamu zararı; kontrol, denetim veya inceleme, yargılama ve Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama yoluyla tespit edilebilmektedir (KMYKK, m. 71/3). Kontrol, denetim ve inceleme yoluyla yapılan tespit sürecinde idare kendi içinde kamu zararını tespit etmektedir. Diğer tespit yöntemlerinde ise idarenin dışında yargı kararları yoluyla kamu zararı tespit edilmektedir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 225). Bu bölümde bu tespit türlerine yer verilecektir.

##### 3.1.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme Yoluyla Tespit

Kontrol, denetim ve inceleme birbirinden farklı kavram ve sistemlerdir. Bu işlemler denetim elemanları, kontrolden sorumlu birimler ve mali işlemleri yürütenler tarafından gerçekleştirilmektedir (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 924). Mali işlemler idare içerisinde gerçekleştirilirken aynı zamanda bu işlemlere yönelik kontrol ve denetim faaliyetleri de yürütülmekte olduğundan kamu zararının tespitinde en yaygın olarak kullanılan yöntemdir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 224).

Nitekim kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe, mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. İç kontrol, mali ve diğer kontrollerin tümünü kapsayan bir kavramdır. Ön mali kontrol ise harcama birimlerinde ve mali hizmetler biriminde yapılan kontrollerdir (KMYKK, m. 55; m. 57; m. 58). İdare, mali işlemlerini gerçekleştirirken hem kendi içinde (idari hiyerarşi içerisinde) hem de mali hizmetler birimlerinde, bu mali işlemlerin ön mali kontrolünü yapmaktadır (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 924).

Denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim, idarenin bünyesinde bulunan iç denetçilerce yapılmaktadır. Dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Çağlayan, 2015, s. 81-82). Bunun yanı sıra, idarelerin teftiş ve/veya denetim birimleri de denetim yapmaktadır. Yaptıkları denetim sadece idari değil, aynı



zamanda mali nitelikte olabilmektedir. Bu kapsamda teftiş ve/veya denetim biriminde görevli olan müfettiş/denetçiler de mali sonuç doğuracak şekilde denetim yapabilmektedir. Kamu idarelerinin bünyesinde bulunan teftiş ve denetim birimlerince yapılan denetimlerde kamu zararı olgusuna rastlanması halinde, KMYKK'ya göre işlem yapılmaktadır (Koçberber, 2015, s. 61). Ayrıca kamu zararı Cumhurbaşkanınca da teftiş ettirilerek tespit edilebilmektedir (KMYKK, m. 75; m. 77).

Kontrol, denetim veya inceleme neticesinde kamu zararı tespit edildiği takdirde yapılacak işlemler yönetmelikte düzenlenmiştir (KZTİY, m. 7/2; m. 7/A). Söz konusu hükümler kapsamında, tespit edilen kamu zararına ilişkin belgeler, ilgili kamu idaresine gönderilmektedir. Kamu zararına ilişkin olarak yapılan tespitler, harcama yetkilisinin de görüşünü içeren değerlendirme formu ile üst yöneticinin değerlendirmesine sunulmaktadır. Değerlendirmeye sunulmadan önce, harcama yetkilisinin görüşü alınmaktadır. Böylece harcama yetkilisince açıklama ya da savunma yapma imkânı elde edilmektedir (Bülbül vd., 2015, s. 68). Bu anlamda üst yönetici tarafından zararın unsurları ve yönetim sorumluluğu çerçevesinde değerlendirme yapılmaktadır (Geçgel, 2020, s. 90). Kamu zararına ilişkin belgelerde, sorumluların yanı sıra ilgililer de belirtilmektedir. Böylece ilgililer de tahsil sürecine dâhil edilmektedir.

Üst yönetici tarafından yapılan değerlendirme sonucunda, icrai nitelikte bir karar verilmektedir (Akalan, 2011, s. 21). Bu karara karşı herhangi bir itiraz müessesesi öngörülmemiştir (Bülbül vd., 2015, s. 69). Üst yönetici tarafından iki şekilde karar verilebilir. Birincisi, kamu zararının olduğu yönündedir. Bu durumda kamu zararının takip ve tahsiline ilişkin işlemler başlatılmaktadır. İkincisi ise kamu zararının oluşmadığı ve bu nedenle de takip edilmesine gerek olmadığı yönündedir. Kamu zararı oluştuğuna ve kamu zararının takip ve tahsil edilmesine karar verildiğinde, verilen karar sorumlulara ve/veya ilgililere tebliğ edilmektedir.

Kamu zararının tespitine ilişkin belgeler, takibe yetkili olan birime gönderilmektedir. Yapılan tebliğden sonra sorumlu ve/veya ilgililere otuz gün süre verilmektedir. Bu süre içerisinde ödeme, itiraz veya sulh yoluna gidilebilmektedir. İtiraz olması halinde, itirazlar

on beş gün içinde sonuçlandırılmaktadır. Ödeme yapılmadığı takdirde ise TBK hükümlerince adli yargıda dava açılmaktadır (Akalın, 2011, s. 35).

Üst yöneticilere önemli görevler verildiğinden, değerlendirme yapılması ve icrai karar verilmesi yönünden bir yetki tanınması doğal karşılanmaktadır (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 928). Üst yönetici kamu zararına ilişkin olan işlemlere doğrudan taraf olmaması, kamu kaynaklarının korunması ile sorumlu ve ilgililer açısından bir güvence oluşturduğu da söylenebilir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 228).

Akalın (2011)'a göre, üst yöneticilerin vermiş oldukları bu karara karşı idari yargı mercilerinde dava açılmamaktadır. Çünkü üst yöneticinin vermiş olduğu karar, icrai olmasına rağmen kesin değildir. Sorumlu ya da ilgili tarafından kamu zararı ödenmediğinde idare tarafından genel hükümler uyarınca dava açılması ya da icra yoluna gidilmesi gerekmektedir (Akalın, 2011, s. 38). Danıştay'ın vermiş olduğu bazı kararlarda da kamu zararının ödenmemesi halinde genel hükümler suretiyle tahsil yoluna gidilebileceği için işlemin uygulanmasının zorunlu nitelik taşımadığı ve idari davaya konu edilemeyeceği belirtilmektedir (Danıştay Kararı, 2006)

Ancak Danıştay'ın daha sonraki dönemde verdiği kararlarda bu görüşünün değiştiği görülmektedir. Danıştay, kamu zararının sorumludan istenilmesine ilişkin işleme yönelik olarak açılan davalarda; genel hükümler uyarınca dava açılabilmesinin o işlemin kesin ya da icrai olmadığı anlamına gelmeyeceğini, sorumlunun hukukunu etkilediğini, uyumsuzluğun esasına ilişkin inceleme yapılarak karar verilmesi gerektiğini belirtmiş ve bu yönde kararlar vermeye başlamıştır (Danıştay Kararları, 2015; 2016).

Diğer taraftan üst yöneticiye böyle bir görev ve yetki verilmekle birlikte sorumluluğunun düzenlenmediği görülmektedir (Bülbül vd., 2015, s. 69). Üst yönetici tarafından kamu zararı olmadığı yönünde bir icrai karar verilmesi ancak, daha sonra yargı kararı ile söz konusu olayda kamu zararı oluştuğuna ilişkin bir hüküm verilmesi halinde üst yöneticinin sorumluluğunun ne olacağı belirsizdir (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 929).

### 3.1.2. Yargılama Yoluyla Tespit

Kamu zararının tespiti, tazmine ilişkin davada yargı merciince kamu zararına hükmedildiği durumda söz konusu olabilmektedir (Koçberber, 2015, s. 62). Bu yöntem ile kamu zararının tespiti daha az yaygındır (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 230). Kamu zararının tespitinde birden çok yargı kolu yetkili olabilmektedir. Kamu zararı konusunun, farklı nedenlerle adli ya da idari yargı mercilerince değerlendirilmesi gerekebilmektedir (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 930).

Nitekim idare tarafından adli yargı mercilerinde açılacak dava neticesinde ya da cezai sorumluluğun söz konusu olduğu durumda ceza mahkemelerince kamu zararının tespiti mümkün olabilmektedir (Hepaksaz ve İpek, 2018, s. 929). Diğer taraftan, kamu zararının tahsilinde veya kamu görevlilerinin kusurlu eylem ve işlemlerinin idari yargı mercilerinde dava konusu edilmesiyle de idari yargı mercilerince kamu zararının tespiti mümkün olabilmektedir (Geçgel, 2020, s. 98). Ancak idari yargı mercilerinde kamu zararı hükmü verilmesi istisnaidir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 230).

Yargı organı kararıyla kamu zararının tespit edilmesi halinde oluşan kamu zararı, ilgili muhasebe birimlerince doğrudan tahsil edilmektedir. Bu durumda üst yöneticinin (veya taşradaki en üst yöneticinin) bir değerlendirme yapma hakkı veya yetkisi bulunmamaktadır (Koçberber, 2015, s. 62). Yargı organlarının kararına karşı ancak dâhil oldukları yargı düzeninde var olan kanun yollarına başvurulabilmektedir. Yargı kararının gereği rızaen yerine getirilmediğinde ise cebri icra yoluyla tahsil edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca adli veya idari yargı mercilerince verilen kamu zararı alacakları, hesap yargısından farklı olarak, kesinleşmesi beklenmeden takip ve tahsil edilmektedir (Aksoy ve Kızılkaya, 2021, s. 231).

### 3.1.3. Sayıştay Yoluyla Tespit

Sayıştay'ın kamu zararını tespit yönteminde bu başlık altında iki farklı usulden bahsedilmektedir. Birinci usulde, Sayıştay sorguları ilgili kamu idaresine gönderildiğinde

ilgili kamu idaresince yapılabilecek işlemler belirtilmektedir. İkinci usulde ise Sayıştay'ın kendi içerisinde işleyen hesap yargısı ile kamu zararının tespit yöntemi anlatılmaktadır.

### 3.1.3.1. Sayıştay Sorguları ile Tespit

Kamu zararının tespitinde en önemli görev Sayıştay'a düşmektedir (Koçberber, 2015, s. 63). Çünkü mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan temel mekanizmalardan biri etkili dış denetimdir (Cicek ve Dikmen, 2021, s. 20). Sayıştay'ın görevleri denetim, raporlama ve yargılama olarak sınıflandırılabilir (Çam, 2018, s. 10). Nitekim kamu zararı, bu üç temel görev ile ilişkili olabilmektedir. Denetim ve yargılama görevleri ile doğrudan, raporlama görevi ile de dolaylı olarak kamu zararında uygulama alanı oluşmaktadır (Kuluçlu, 2011, s. 64).

Ayrıca Sayıştay'ın bu üç temel görev dışında görüş bildirme görevi bulunmaktadır. Mali konuları içeren yönetmelik ya da yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerde Sayıştay'ın istişari görüşünün alınması zorunludur. Diğer yandan Sayıştay'a ilişkin kanun tekliflerinde de Sayıştay Genel Kurulu'nun görüş verme yetkisi bulunmaktadır (Aksoy vd., 2018, s. 27).

Sayıştay, denetim görevi kapsamında, düzenlilik ve performans denetimi yapmaktadır. Düzenlilik denetimi, mali ve uygunluk denetimden oluşmaktadır (SK, m. 2/b; m. 36). Kamu zararı düzenlilik denetimi kapsamında tespit edilmektedir (Koçberber, 2015, s. 63). Nitekim düzenlilik denetiminin temel amaçlarından biri ilgili kamu idaresinde mevzuat düzenlemelerine aykırı işlemler dolayısıyla ortaya çıkan kamu zararlarını tespit etmektir (Aksoy vd., 2018, s. 72). Performans denetimleri sonucunda düzenlenen raporların ise hukuki ve mali bir sonucu bulunmamaktadır (SK, m. 7/6). Bu durum kamu zararına yönelik iddiaların performans denetimi raporlarında yer almayacağı anlamına gelmemektedir. Ancak bu durumda sorumlular açısından tazmin sorumluluğundan bahsedilemeyecektir (Kuluçlu, 2011, s. 74).

Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimler sırasında kamu zararı tespit edildiğinde, sorgular düzenlenmektedir (Sayıştay Denetim Yönetmeliği, m. 44). Ancak

kamu zararı tespit ifadesinden kamu zararı iddiası anlaşılmalıdır. Çünkü denetçiler tarafından tespit edilen tutar tahsil edilebilir nitelikte değildir (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 79). Denetçiler tarafından düzenlenen sorgular, ilgili kamu idaresine gönderilmektedir. Söz konusu sorgular ihbar olarak kabul edilebilir ve bu kapsamda kontrol, denetim veya inceleme başlatılarak değerlendirilmeye tabi tutabilir (Çağlayan, 2015, s. 97). Kamu zararı oluştuğuna karar verildiğinde ise Sayıştay yargılaması beklenmeden takip ve tahsil işlemleri başlatılmaktadır.

Üst yöneticinin vermiş olduğu kararın yanı sıra sorumlularla ilgili süreç, 6085 sayılı Kanuna göre de devam etmektedir. Nitekim Sayıştay denetçilerince düzenlenen sorguların hesap yargılamasında bir bağlayıcılığı bulunmamakta olup iddianame niteliğindedir (Geçgel, 2020, s. 94). Kamu görevlilerinin mali sorumluluğu da denetçilerin tespitleri ile değil yargı kararı veya ilam ile doğmaktadır. Dolayısıyla Sayıştay denetçisi tarafından düzenlenen sorguların ilgili kamu idaresinin üst yönetici tarafından ihbar kabul edilerek takip edilmesi durumunda, sorumlu tutulanların bu tutarı ödeme zorunluluğu bulunmamaktadır (Yereli ve Bülbül, 2015, s. 79).

Dolayısıyla yargı organları arasında hüküm uyumsuzlukları söz konusu olabilecektir. Nitekim sorgu üzerine tahsil amacıyla takip yapıldığında işlemin niteliğine göre adli veya idari yargı yoluna ilgililerce başvurulabilmektedir. Hesap yargısında da yargılama faaliyeti yürütüldüğünden, hesap yargısı ile adli ya da idari yargı organları arasında farklı nitelikte kararlar ortaya çıkabilmektedir (Geçgel, 2020, s. 95).

### 3.1.3.2. Sayıştay Yargısı ile Tespit

Sayıştay'ın hesap yargısı fonksiyonu Anayasa, KMYKK ve SK'da düzenlenmiştir. Sayıştay'ın görevleri arasında, “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar...*” düzenlenmiştir (SK, m. 5/b). Ancak Sayıştay'ın yargı organı olup olmadığı hususunda öğretilerde tartışmalar, yüksek yargı organı kararları arasında da farklılıklar bulunmaktadır (Koçberber, 2015, s. 63-64). Nitekim AYM

tarafından farklı dönemlerde farklı nitelikte kararlar verilmiştir. Sayıştay'ın bir yargı kuruluşu sayılamayacağına ilişkin içtihadını 27.12.2012 tarihinde verdiği kararıyla değiştirmiştir (Çam, 2018, s. 16). Bu içtihat değişikliği sonrası vermiş olduğu kararlarda; Sayıştay'ın hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması noktasında yargı faaliyeti yürüttüğü, bu hususta verilen kararlar da yargı kararı niteliğinde olduğu, karara bağladığı işlerin dava niteliğinde olduğu, Sayıştay'ın somut norm denetimi yoluyla iptal başvurusu yapabilecek mahkemeler arasında olduğu belirtilmiştir (Koçberber, 2015, s. 63-64).

Sayıştay'ın bir yargı organı olduğu ve yargısal faaliyet icra ettiği değerlendirilmekle birlikte yargı faaliyetinin, kamu zararının tespiti ve kesin hükme bağlanması ile sınırlı olduğu açıktır (SK, m. 5). Bu nedenle, Sayıştay'ın yargı faaliyeti hesap yargısı olarak ifade edilmektedir. Hesap yargılaması ile sınırlı olmasının sebebi ise ceza yargılamasının sadece adli yargı içerisinde ve ceza mahkemelerince yapılabilmesidir (Çam, 2018, s. 11-12). Sayıştay ise önceden sınırları mevzuat tarafından belirlenen çerçevede, sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yargılama yaparak hüküm vermektedir (Geçgel, 2019, s. 54). Dolayısıyla Sayıştay'ın yargılamaya yoluyla tespit yöntemi nevi şahsına münhasır bir süreçtir.

Ancak belirtmek gerekir ki hesap yargısına özel bir usul kanunu bulunmamaktadır. 6085 sayılı Kanunda hüküm bulunmadığında 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun konuya ilişkin hükümleri uygulanmaktadır (Aksoy vd, 2018, s. 202). Ancak Sayıştay diğer yargı mercilerinden farklı olarak, iddia ve savunmalar arasında bir hakemlik yapmamaktadır. Kendi içerisinde hem kamu zararı iddiasını ileri sürmekte hem de yargılama yoluyla kamu zararını tespit etmektedir (Koçberber, 2015, s. 63).

Hesap yargısında sorgular ilgili kamu idaresine gönderildikten sonra, sorumluların savunmaları alınmakta ve mali yılsonu itibariyle de Yargılamaya Esas Rapor (YR) düzenlenmektedir (Aksoy vd., 2018, s. 97). Sorgu düzenlenmeden ve sorumluların savunmaları alınmadan hesap yargılaması yapılamamaktadır (Aksoy vd., 2018, s. 120). Ancak sorumluların savunma yapma zorunluluğu bulunmamaktadır (Aksoy vd., 2018, s. 107). Ayrıca söz konusu tespit ve hazırlanan raporda sorumlular ve kamu zararı iddiasının kesin miktarı belirlenmek zorundadır (Aksoy vd., 2018, s. 98).

Denetçiler tarafından mali yılsonunda düzenlenen YR'ler ve eki belgeler Sayıştay'a sunulduktan sonra, hesap yargılaması yapılması amacıyla ilgili daireye gönderilmektedir. İlgili dairece YR'ye ilişkin Başsavcılığın ve ilgili daire üyesinin görüşü alınmaktadır (Geçgel, 2019, s. 56). Ancak görüşü alınan üye aynı zamanda daire yargılamasına da katılmaktadır. Dolayısıyla yargılama yapılmadan önce ilgili üye tarafından rapor hakkındaki karar verilmiş olmaktadır. Bu hususun adil yargılanma hakkını ihlal edebileceği belirtilebilir (Aksoy vd., 2018, s. 205).

Görüşler alındıktan sonra yargılama süreci başlamakta ve Sayıştay daireleri tarafından bir hesap yargılaması yapılmaktadır (Koçberber, 2015, s. 64). Hesap yargılaması aşamasında savcı da görüşünü açıklamaktadır (Geçgel, 2019, s. 56) Sayıştay dairelerinde kamu zararı, YR'ler üzerinden kesin hükme bağlanmaktadır (Aksoy vd., 2021, s. 229).

Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin mevzuat düzenlemelerine uygun olduğuna, kamu zararının sorumlulardan tazminine ya da gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine hükmedilmektedir. Ayrıca yargı organlarına ya da idari mercilere verilmesi nedeniyle bilgi ya da belgelerin yetersiz görülmesi durumunda konunun hüküm dışı bırakılmasına da karar verilebilmektedir (SK, m. 50). Ancak hangi hallerde hüküm dışı bırakma kararı verilebileceğine ilişkin olarak mevzuatta bir belirsizlik ve dolayısıyla uygulamada da tereddütler bulunmaktadır. Örneğin ek bilgiye ihtiyaç duyulduğunda ya da ayrıca bir inceleme yapılması gerektiği durumlarda bilgi ve belgeleri yeterli görülmeyen hesap ve işlemlerde hüküm dışı kararı verilip verilmeyeceği noktasında tereddütler yaşanabilmektedir (Aksoy vd., 2018, s. 208).

Yapılan yargılama neticesinde gerekçeli ilam düzenlenmektedir. Bu ilamlar; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki idarelerle ilgili ise HMB'ye, ilgili muhasebe birimine ve Sayıştay Başsavcılığına tebliğ edilmektedir (SK, m. 51-52). Sayıştay Daire kararlarına karşı sorumlular, ilamın kendilerine tebliğinden itibaren altmış gün içinde Sayıştay Temyiz Kuruluna temyiz başvurusu ve bu karara karşı da tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde karar düzeltme başvurusu yapabilmektedir. Bir diğer kanun yolu ise yargılamanın iadesidir. Bu başvuru yolu ise ilamın tebliğinden itibaren beş yıl içerisinde yapılabilir (SK, m. 55; m. 56; m. 57). Yargılamanın

iadesi ilamın icrasını durdurmadığı gibi bu kanun yoluna başvurmak için ilamın kesinleşmesine de gerek bulunmamaktadır. Geçgel (2020)'e göre uygulamada sorumlular tarafından hem temyiz hem de yargılamanın iadesi yoluna başvuru yapılabilmekte olduğundan, bu durum hesap yargılamasında işleyiş veya uygulama açısından sorunlar oluşturabilmektedir (Geçgel, 2020, s. 98).

Kanun yollarından geçtikten sonra kesinleşen ilam, doksan gün içerisinde yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın kararına karşı herhangi bir hukuki yola başvurma olanağı belirtilmemiş olduğundan, kesin hüküm niteliğine sahiptir (Aksoy vd., 2018, s. 120). İlamlarda belirtilen tazmin miktarı rızaen ödenmediği takdirde, hüküm tarihinden itibaren yasal faizi ile İcra ve İflas Kanunu hükümleri gereğince takip ve tahsil edilmektedir (SK, m. 53). Takip yöntemi ise ilamlı icra takibi olmalıdır (Orulluoğlu, 2015, s. 249). Üst yönetici bu ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden sorumludur.

### 3.2. KAMU ZARARININ SONUÇLARI

#### 3.2.1. Kamu Zararı Tutarları

2017-2021 yıllarına ait Sayıştay tarafından düzenlenen rapor sayıları, bu raporlar neticesinde yapılan yargılama faaliyeti, tazmin veya tahsil kararı verilen kamu zararı tutarlarına Tablo 3'te yer verilmiştir.

**Tablo 3:** Kamu Zararı Tutarları

Yılı	Toplam Rapor Sayısı	Yılı İçinde İlamı Düzenlenen Rapor Sayısı	Yargılama Öncesinde Tahsil Edilen Tutar	Yargılama Neticesinde Tazminine Karar Verilen Tutar	Mevzuata Uygun Bulunan Tutar
2017	721	493	50.435.648 TL	119.824.920 TL	200.716.983 TL
2018	680	366	894.028.500 TL 2.305.018 Dolar	127.539.851 TL	172.051.586 TL
2019	658	479	44.633.715 TL 19.304 Dolar	183.888.466 TL 524.249 Dolar	348.274.309 TL 15.298 Dolar



2020	500	261	35.031.554 TL 291.157 Euro	177.212.631 TL 303.505 Dolar	133.336.292 TL 31.227 Dolar 5.313.255 Euro
2021	575	413	134.784.036 TL 190.000 Dolar 84.840 Euro	410.706.087 TL 2.177.745 Dolar 16.918.141 Euro	750.805.084 TL 614.683 Euro

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Faaliyet Raporlarındaki verilerden faydalanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Buna göre 2017 yılında 283 adet geçmiş yıllar denetimleri ve 134 adet ise 2016 yılı denetimi olmak üzere 417 YR Sayıştay dairelerine gelmiştir. Daha önceki yıllarda gelen raporlara ilişkin de yargılama yapılarak 493 adet rapora ilişkin ilam düzenlenmiştir. 228 rapor sonraki yıla devredilmiştir. Dolayısıyla yaklaşık %68,3 oranında yargılama oranı bulunmaktadır. 50.435.648 TL yargılama öncesi tahsil edilmiş olup, yapılan yargılama neticesinde de 119.824.920 TL kamu zararı nedeniyle tazmin kararı verilmiştir.

2018 yılında önceki yıllardan devreden ve 2018 yılında gelenlerde dâhil olmak üzere toplam 680 rapor bulunmaktadır. Bu rapordan 435'inin 2018 yılında yargılaması yapılarak 366 adet rapora ilişkin ilam düzenlenmiştir. Dolayısıyla yaklaşık %53,8 oranında yargılama yapılmıştır. 894.028.500 TL ve 2.305.018 ABD Doları yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Yapılan yargılama neticesinde ise 127.539.851 TL kamu zararı nedeniyle tazmin kararı verilmiştir.

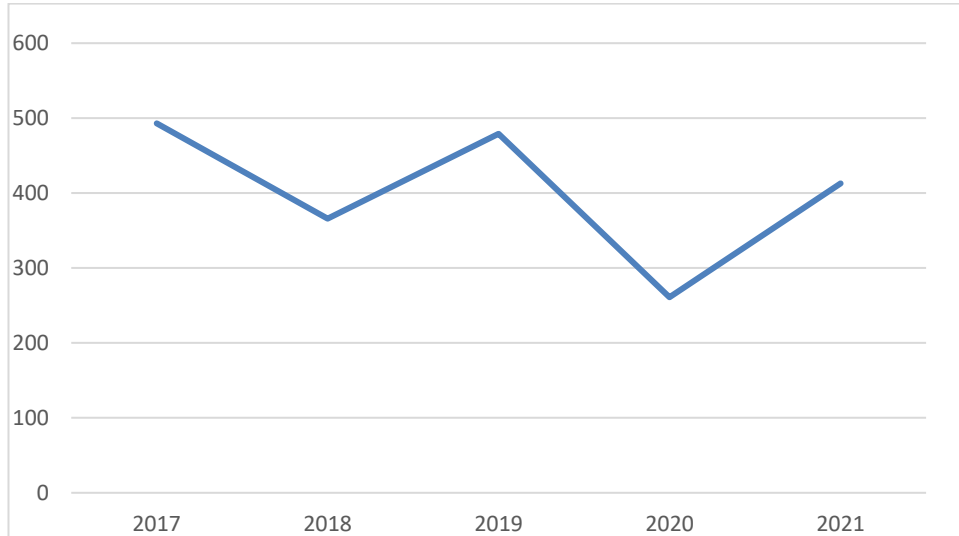
2019 yılında önceki yıllardan devreden ve 2019 yılında gelen raporlar dâhil toplam 658 rapor bulunmaktadır. Bu rapordan 479'un 2019 yılında yargılaması yapılarak ilam düzenlenmiştir. Yargılama oranı yaklaşık %72,7 olarak hesaplanmıştır. 44.633.715 TL ve 19.304 ABD Doları yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Yapılan yargılama neticesinde ise 183.888.466 TL ve 524.249 ABD Doları<sup>1</sup> kamu zararı nedeniyle tazmin kararı verilmiştir.

<sup>1</sup> Bu tutar 31.12.2018 tarihindeki T.C. Merkez Bankası ABD Doları döviz alış kuru olan 5,9400 ile hesaplanarak Şekil 7'de tazmine karar verilen toplam tutar gösterilmiştir (T.C. Merkez Bankası, t.y.).

2020 yılında önceki yıllardan devreden ve 2020 yılında gelen raporlar dâhil toplam 500 YR bulunmaktadır. Bunlardan 261'nin 2020 yılında yargılaması yapılarak ilamı düzenlenmiştir. Yargılama oranı yaklaşık %52,2 olarak hesaplanmıştır. 35.031.554 TL ve 291.157 Euro yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Yapılan yargılama neticesinde ise 177.212.631 TL ve 303.505 ABD doları<sup>2</sup> kamu zararı nedeniyle tazmin kararı verilmiştir.

Son olarak 2021 yılında önceki yıllardan devreden ve 2021 yılında gelen raporlar dâhil toplam 575 YR bulunmaktadır. Bu raporlardan 413'ünün yargılaması yapılarak ilam düzenlenmiştir. Yargılama oranı yaklaşık %71,8 olarak hesaplanmıştır. 134.784.036 TL, 190.000 ABD doları ve 84.840 Euro yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Yapılan yargılama neticesinde ise 410.706.087 TL, 2.177.745 ABD doları ve 16.918.141 Euro<sup>3</sup> kamu zararı nedeniyle tazmin kararı verilmiştir.

**Şekil 6:** Yıllar İtibariyle İlamı Düzenlenen Rapor Sayısı



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Faaliyet Raporlarındaki verilerden faydalanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

<sup>2</sup> Bu tutar 31.12.2020 tarihindeki T.C. Merkez Bankası ABD Doları döviz alış kuru olan 7,4194 ile hesaplanarak, tazmine karar verilen toplam tutar Şekil 7'de gösterilmiştir (T.C. Merkez Bankası, t.y.).

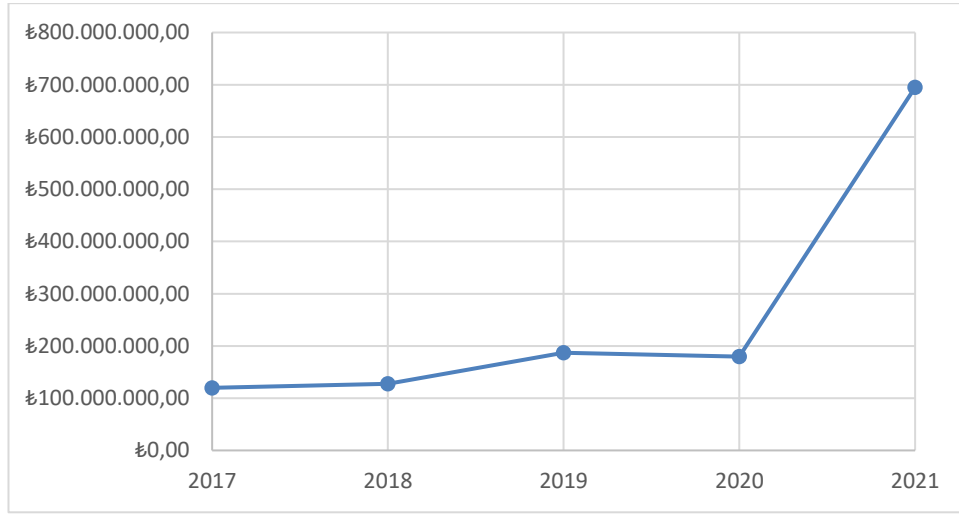
<sup>3</sup> Bu tutarlar 31.12.2021 tarihindeki ABD Doları döviz alış kuru olan 13,3290 ve Euro döviz alış kuru olan 15,0867 ile hesaplanarak Şekil 7'de tazmine karar verilen toplam tutar gösterilmiştir (T.C. Merkez Bankası, t.y.).

Şekil 6’da görüleceği üzere Sayıştay dairelerince yapılan yargılamalarda ilamı düzenlenen rapor sayılarında 2018 ve 2020 yılında bir önceki yıla nazaran belirgin bir düşüş yaşanmıştır. 2018 yılında yargılama oranı yaklaşık %53,8 ve 2020 yılında ise yaklaşık %52,2 olarak hesaplanmıştır. Yargılama dairelerinde görevli üye sayısına bakıldığında 2017-2021 döneminde sırasıyla 56, 56, 56, 46, 46 olduğu görülmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018, s. 35; 2019, s. 35; 2020, s. 32, 2021, s. 32; 2022, s. 14). Dolayısıyla 2020’de daire üye sayısı düşmüştür.

2020 yılında yargılama sayısında yaşanan düşüşün üye sayısındaki değişim ya da Covid-19 salgını ve pandemi süreci ile ilişkili olduğu düşünülebilir. Ancak sürecin denetim ayağına bakıldığında 2019 yılı denetim programı kapsamında 395 kamu idaresinde düzenlilik denetimi yapılmış iken 2020 yılı denetim programı kapsamında ise 413 kamu idaresinde düzenlilik denetimi yapıldığı görülmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020; 2021). Ayrıca 2021 yılında yargılama oranının yaklaşık %71,8 olduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan 2018 yılında daire üye sayısının 56 olmasına rağmen yargılama oranının yaklaşık %53,8 olduğu görülmektedir.

Bu nedenle anılan dönemde söz konusu verilerde düzenli ve anlamlı bir artışın bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Anılan dönemde raporların bir sonraki yıla devredilmesi ve yılı içinde ilamı düzenlenen rapor sayılarında belirgin değişikliklerin yaşanması nedeniyle, Sayıştay dairelerinin etkin bir kapasitede çalışmadığı ve yargılama kapasitesinin artırılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Bu dönemde toplam rapor sayısında yıllar itibarıyla bir azalışın olduğu tespit edilmesine rağmen Şekil 7’de de gösterildiği üzere yargılama neticesinde tazmine karar verilen nominal tutarların artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Özellikle 2021 yılında önceki yıllara nazaran belirgin bir artış olduğu gözlemlenmiştir. Ayrıca Tablo 3’te de gösterildiği üzere yargılama öncesi tahsil edilen tutarlar dikkat çekmektedir. Özellikle 2018 yılında kamu zararına karar verilen tutarın yaklaşık 7,10 katı tutarı yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Ancak tazmine karar verilen kamu zararı tutarlarının tahsilat oranının da belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Şekil 7:** Tazmine Karar Verilen Tutar

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Faaliyet Raporlarındaki verilerden faydalanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Kesin hesap kanunu tekliflerine kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının uygulama sonuçlarına ilişkin cetveller eklenmektedir (SK, m. 41). Söz konusu cetvel genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve DDK'lar için hazırlanmaktadır. Ayrıca Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimlerinde de bu verilere yer verilmektedir. 2017-2021 yıllarına ait kamu zararına ilişkin tazmin tutarı, tahsil edilen ve devredilen tutarlar ile bunların tahsilat oranlarına Tablo 4'te yer verilmiştir.

**Tablo 4:** Genel Uygunluk Bildirimlerinde Belirtilen ve Tahsil Edilen Kamu Zararı Tutarı

Yılı	İdare	Tazmin Tutarı	Tahsil Edilen Tutar	Devredilen Tutar	Tahsilat Oranı
2017	Genel Bütçe	16.051.641,37 TL 487,50 Avro	7.100.725,34 TL	8.950.916,03 TL 487,50 Avro	44% 0%
	Özel Bütçe	33.542.664,86 TL	13.609.419,98 TL	19.933.244,88 TL	40,57%
	DDK	76.484,72 TL	74.364,50 TL	2.120,22 TL	97,23%
2018	Genel Bütçe	19.007.942,12 TL 176.968,81 Euro	10.233.980,32 TL	8.773.961,80 TL 176.968,81 Euro	54% 0 %

	Özel Bütçe	32.641.252,88 TL	16.267.856,51 TL	16.373.396,37 TL	49,84%
	DDK	60.686,06 TL	50.489,42 TL	10.196,64 TL	83,20%
<b>2019</b>	Genel Bütçe	14.987.979,45 TL 176.968,81 Euro	2.884.828,77 TL	12.103.150,68 TL 176.968,81 Euro	19% 0%
	Özel Bütçe	42.933.349,09 TL	14.274.272,31 TL	28.659.076,78 TL	33%
	DDK	43.777,62 TL	43.777,62 TL	-	100%
<b>2020</b>	Genel Bütçe	16.133.886,46 TL 176.968,81 Euro	4.582.458,34 TL 176.481,31 Euro	11.551.428,12 TL 487,50 Euro	28,40% 99,72%
	Özel Bütçe	69.223.946,84 TL	50.361.684,32 TL	18.862.262,52 TL	72,75%
	DDK	-	-	-	-
<b>2021</b>	Genel Bütçe	16.583.082,09 TL 487,50 Euro	4.782.323,46 TL -	11.800.758,63 TL 487,50 Euro	28,84% 0%
	Özel Bütçe	47.189.555,23 303.505,05 Dolar	20.254.824,02 TL 303.505,05 Dolar	26.934.731,21 TL -	42,92% 100%
	DDK	23.628,98 TL	23.628,98 TL	-	%100

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Genel Uygunluk Bildirimindeki verilerden faydalanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

2017 yılında genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimlerinde 31.12.2017 tarihine kadar kesinleşmiş bulunan tazmin tutarı 16.051.641,37 TL ve 487,50 Euro'dur. Söz konusu tutarın 7.100.725,34 TL'si tahsil edilmiştir. Bu kapsamda tahsilat oranı %44 olarak tespit edilmiş, Euro cinsinden tahsilat yapılmadığından tahsilat oranı %0 olarak belirlenmiştir. Özel bütçeli idarelerin muhasebe birimlerinde ise 33.542.664,86 TL tutarındaki kesinleşmiş tazmin tutarınının 13.609.419,98 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %40,57 olarak belirlenmiştir. DDK'ların muhasebe birimlerinde kesinleşen tazmin tutarınının 76.484,72 TL olduğu ve bunun 74.364,50 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %97,23 olarak gerçekleşmiştir.

2018 yılında genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimlerinde 31.12.2018 tarihine kadar kesinleşmiş bulunan tazmin tutarı 19.007.942,12 TL ve 176.968,81 Euro'dur. Söz konusu tutarın 10.233.980,32 TL'si tahsil edilmiştir. Bu kapsamda tahsilat oranı %54 olarak tespit edilmiş, Euro cinsinden tahsilat yapılmadığından tahsilat oranı %0 olarak belirlenmiştir. Özel bütçeli idarelerin muhasebe birimlerinde ise 32.641.252,88 TL tutarındaki kesinleşmiş tazmin tutarının 16.267.856,51 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %49,84 olarak belirlenmiştir. DDK'ların muhasebe birimlerinde kesinleşen tazmin tutarının 60.686,06 TL olduğu ve bunun 50.489,42 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %83,20 olarak gerçekleşmiştir.

2019 yılında genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimlerinde 31.12.2019 tarihine kadar kesinleşmiş bulunan tazmin tutarı 14.987.979,45 TL ve 176.968,81 Euro'dur. Söz konusu tutarın 2.884.828,77 TL'si tahsil edilmiştir. Bu kapsamda tahsilat oranı %19 olarak tespit edilmiş, Euro cinsinden tahsilat yapılmadığından tahsilat oranı %0 olarak belirlenmiştir. Özel bütçeli idarelerin muhasebe birimlerinde ise 42.933.349,09 TL tutarındaki kesinleşmiş tazmin tutarının 14.274.272,31 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %33 olarak belirlenmiştir. DDK'ların muhasebe birimlerinde kesinleşen tazmin tutarının 43.777,62 TL olduğu ve tamamı tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %100 olarak gerçekleşmiştir.

2020 yılında genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimlerinde 31.12.2020 tarihine kadar kesinleşmiş bulunan tazmin tutarı 16.133.886,46 TL ve 176.968,81 Euro'dur. Söz konusu tutarın 4.582.458,34 TL ve 176.481,31 Euro'su tahsil edilmiştir. Bu kapsamda TL cinsinden tahsilat oranı %28,40, Euro cinsinden tahsilat oranı ise %99,72 olarak belirlenmiştir. Özel bütçeli idarelerin muhasebe birimlerinde ise 69.223.946,84 TL tutarındaki kesinleşmiş tazmin tutarının 50.361.684,32 TL'si tahsil edildiğinden, tahsilat oranı %72,75 olarak belirlenmiştir. DDK'ların muhasebe birimlerinde ise kesinleşen tazmin tutarının olmadığı görülmektedir.

2021 yılında genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimlerinde 31.12.2021 tarihine kadar kesinleşmiş bulunan tazmin tutarı 16.583.082,09 TL ve 487,50 Euro'dur. Söz konusu tutarın 4.782.323,46 TL'si tahsil edilmiş, 487,50 Euro ise ertesi yıla

devredilmiştir. Bu kapsamda TL cinsinden tahsilat oranı %28,84 olarak belirlenmiştir. Özel bütçeli idarelerin muhasebe birimlerinde ise 47.179.555,23 TL ve 303.505,05 Dolar tutarındaki kesinleşmiş tazmin tutarının 20.254.824,02 TL ve 303.505,05 Dolar'ı tahsil edildiğinden, tahsilat oranı TL cinsinden %42,92 Dolar cinsinden ise %100 olarak belirlenmiştir. DDK'lar da ise kesinleşen ilam tutarı 23.628,98 TL olduğu ve tamamı tahsil edildiğinden tahsilat oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Kamu zararı tazmin tutarlarından bir önceki yıldan devredilen tutarlar çıkarıldığında Sayıştay tarafından yapılan yargılamalar neticesinde karar verilen kesinleşmiş toplam tazmin tutarlarına Tablo 5'te yer verilmiştir. Buna göre 2017-2021 döneminde genel ve özel bütçeli idareler ile DKK'lar da toplam 158.687.011,41 TL tutarında kamu zararına hükmedilmiştir.

**Tablo 5:** Kesinleşen Kamu Zararı Tutarları

Yılı	İdare	Tazmin Tutarı	Toplam
2017	Genel Bütçe	3.519.243,02	19.965.924,45
	Özel Bütçe	16.399.184,74	
	DDK	47.496,69	
2018	Genel Bütçe	11.123.361,46	23.889.935,30
	Özel Bütçe	12.708.008	
	DDK	58.565,84	
2019	Genel Bütçe	6.214.017,65	32.807.551,35
	Özel Bütçe	26.559.952,72	
	DDK	33.580,98	
2020	Genel Bütçe	4.030.735,78	44.595.605,84
	Özel Bütçe	40.564.870,06	
	DDK	-	
2021	Genel Bütçe	5.031.653,97	37.427.994,47
	Özel Bütçe	32.372.711,52	
	DDK	23.628,98	
<b>(2017-2021)</b>			<b>158.687.011,41</b>

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Genel Uygunluk Bildirimindeki verilerden faydalanarak tarafıma hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Buna göre genel bütçeli idarelerde 12.532.398,35 TL ve 487,50 Euro 2016 yılından devretmiştir. Dolayısıyla 2017 yılında kesinleşen ilam tutarı 3.519.243,02 TL'dir. Devredilen tutarlar çıkarıldığında 2018 yılında 10.057.026,09 TL ve 176.481,31 Euro<sup>4</sup>; 2019 yılında 6.214.017,65 TL; 2020 yılında 4.030.735,78 TL; 2021 yılında 5.031.653,97 TL kesinleşmiştir.

Özel bütçeli idarelerde 17.143.480,12 TL 2016 yılından devretmiştir. Dolayısıyla 2017 yılında kesinleşen ilam tutarı 16.399.184,74 TL'dir. 2018 yılında 12.708.008 TL, 2019 yılında 26.559.952,72 TL; 2020 yılında 40.564.870,06 TL, 2021 yılında 28.327.292,71 TL ve 303.505,05 Dolar<sup>5</sup>'dir.

DDK'lar da 28.988,03 TL 2016 yılından devretmiştir. Dolayısıyla 2017 yılında kesinleşen ilam tutarı 47.496,69 TL'dir. 2018 yılında 58.565,84 TL, 2019 yılında 33.580,98 TL, 2020 yılında bulunmamakta, 2021 yılında ise 23.628,98 TL'dir.

Özel bütçeli idarelerde kesinleşen tazmin tutarı genel bütçeli idareler ve DDK'lara nispeten daha fazladır. Bunun sebebi KMYKK'ya ekli listelerde belirlenen özel bütçeli idarelerin kapsam olarak daha fazla sayıda idareden oluşması ve özel bütçeli idarelere verilen görevlerin niteliğinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim Sayıştay daire kararları incelendiğinde, aşağıda da belirtildiği üzere, yükseköğretim kurumları dışındaki diğer özel bütçeli idarelerde ihale mevzuatından kaynaklı tazmin kararlarının çoğunlukta olduğu tespit edilmiştir. Toplam kamu zararı tutarının genel ve özel bütçeli idareler arasındaki dağılımına ve 2017-2021 dönemine ait kamu zararı tutarındaki eğilimine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

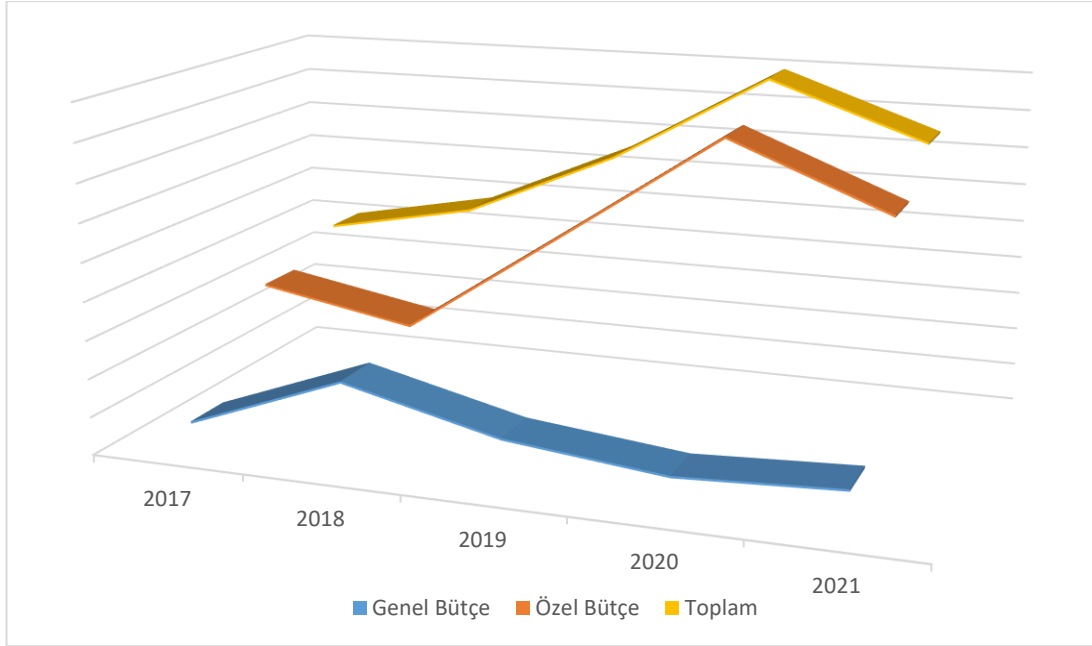
---

<sup>4</sup> Bu tutar 31.12.2018 tarihindeki T.C. Merkez Bankası Euro döviz alış kuru olan 6.0422 ile hesaplandığında 1.066.335,37 TL olarak tespit edilmiştir (T. C. Merkez Bankası, t.y.). Dolayısıyla 2018 yılındaki toplam tutar 11.123.361,46 TL'dir.

<sup>5</sup> Bu tutar 31.12.2021 tarihindeki T.C. Merkez Bankası ABD Doları döviz alış kuru olan 13.3290 ile hesaplandığında 4.045.418,81 TL olarak tespit edilmiştir (T. C. Merkez Bankası, t.y.). Dolayısıyla 2021 yılındaki toplam tutar 32.372.711,52 TL'dir.



**Şekil 8:** Yıllar İtibariyle Kamu Zararı Tutarındaki Eğilim



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017-2021 yılı Genel Uygunluk Bildirimindeki verilerden faydalanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

### 3.2.2. Sayıştay Dairelerinde Yapılan Yargılamalar

Bu başlık altında 2017-2021 döneminde Sayıştay dairelerince yapılan yargılama ve bu yargılamalarda verilen kamu zararı kararı sayısı ile kamu zararının konuları incelenmiştir<sup>6</sup>.

#### 3.2.2.1. Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler

Sayıştay internet sitesinde genel bütçe kapsamındaki idarelere yönelik olarak, daireler tarafından yapılan yargılamalar neticesinde 2017-2021 döneminde toplam 425 adet karar

<sup>6</sup> Bu başlık altında yapılan çalışmalar 19/02/2023 tarihi itibarıyla <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/> adresindeki sorgulama neticesinde hazırlanmıştır. Bu tarihten sonra anılan döneme ait kararlar internet sitesine eklenebileceğinden, daha sonra yapılacak sorgulamalarda burada belirtilen rakamlar farklılık gösterebilir.

yayımlandığı görülmüş olup bu kararlar incelenmiştir. Yapılan sınıflandırmaya aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

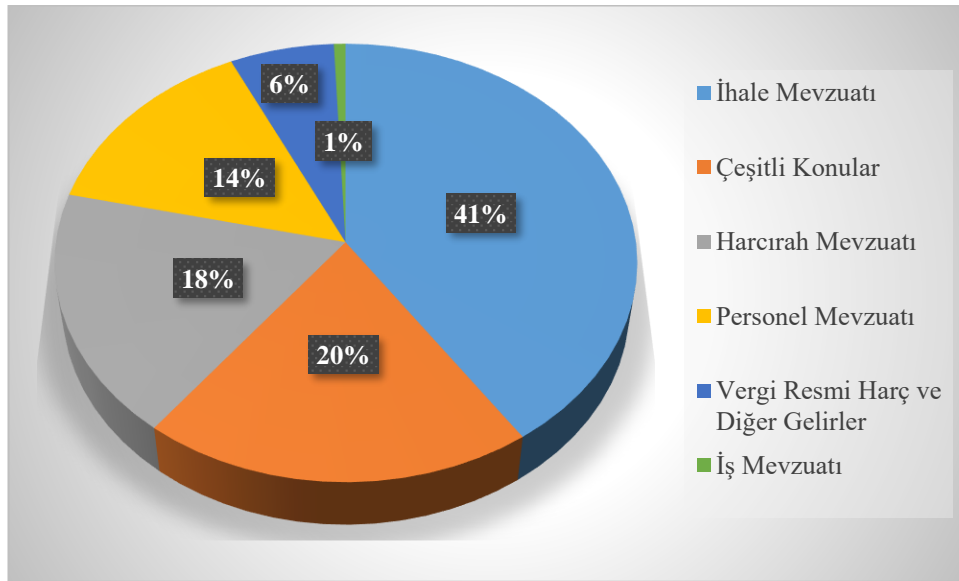
**Tablo 6:** Genel Bütçeli İdarelerde Toplam Sayıştay Kararı

Toplam	İhale Mevzuatı	Çeşitli Konular	Harcırah Mevzuatı	Personel Mevzuatı	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler	İş Mevzuatı
425	172	85	77	61	27	3

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Bu kapsamda aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere genel bütçe kapsamındaki idarelerde yargılamaya en fazla ihale mevzuatının konu olduğu görülmektedir. İhale mevzuatının ardından çeşitli konular ile harcırah mevzuatı gelmektedir.

**Şekil 9:** Genel Bütçeli İdarelerde Yargılama Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Daireler bazında yapılan yargılama neticesinde verilen kamu zararı kararlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmaya ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 7:** Konular Bazında Kamu Zararı Kararı

Sayıştay Dairesi	Karar Sayısı	Kamu Zararı Kararı	Harcırah Mevzuatı	İhale Mevzuatı	Personel Mevzuatı	Çeşitli Konular	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler
D1	32	11	-	1	10	-	-
D2	6	1	-	-	1	-	-
D3	38	29	-	7	21	1	-
D4	49	25	-	14	7	1	3
D5	1	-	-	-	-	-	-
D6	20	5	-	5	-	-	-
D7	9	3	-	-	1	2	-
D8	270	116	71	36		7	2
<b>Toplam</b>	<b>425</b>	<b>190</b>	<b>71</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>11</b>	<b>5</b>

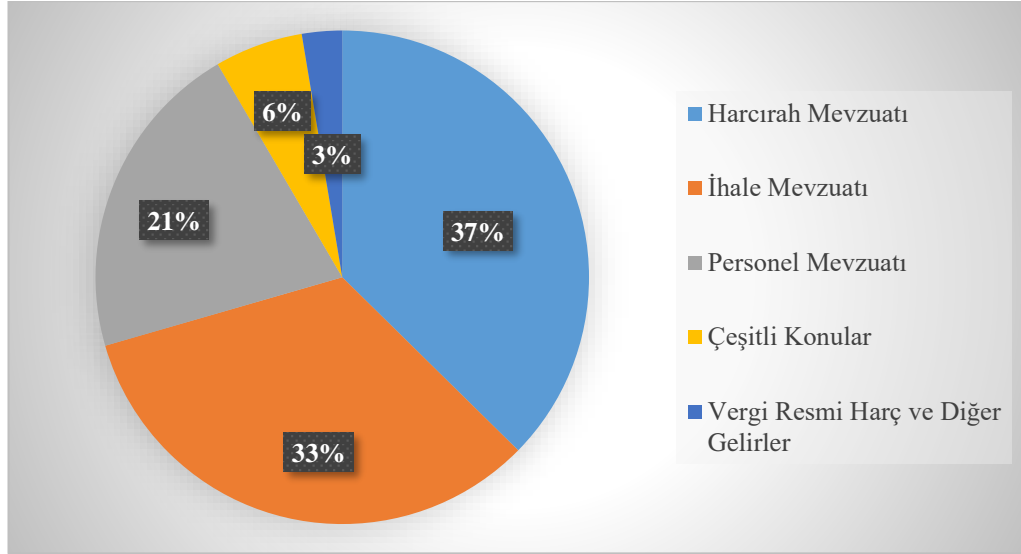
**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımda hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Buna göre yapılan yargılamalarda kamu zararının tazminine ilişkin olarak verilen karar sayısı 190 adettir. Diğer 235 kararda ise kamu zararı oluşmadığı; yapılan işlemin mevzuatına uygun olduğu ya da mevzuatına aykırılık bulunmadığı; kamu zararı iddiasının yerindelik denetimine girdiği; belirlenen bedelin tahsil edilmesi nedeniyle ilişilecek husus kalmadığı ya da ilişilecek husus bulunmadığı kararları verilmiştir. Dolayısıyla yapılan yargılamaların yaklaşık %45'i oranında kamu zararına hükmedilmiştir.

Diğer yandan 8'inci daire tarafından 270 adet karar verilmiş olup toplam kararların yaklaşık %64'ü anılan Daireye aittir. 4'üncü daire tarafından 49 karar, 3'üncü daire tarafından ise 38 adet karar verilmiştir. 190 adet kamu zararı kararının 116'sı (yaklaşık %61) 8'inci daire tarafından verilmiştir.

Yargılamalarda tazmine karar verilen kamu zararına ilişkin konular ise sırasıyla harcırah mevzuatı, ihale mevzuatı, personel mevzuatı, çeşitli konular ile vergi resmi, harç ve diğer gelirlere ilişkindir. Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere kamu zararına ilişkin kararların yaklaşık %37'si harcırah, %33'ü ihale ve %21'i personel mevzuatına ilişkindir.

**Şekil 10:** Kamu Zararı Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Harcırâh mevzuatına ilişkin kararlarda 67 adet kamu zararı kararı, aynı nitelikte olup 6425 sayılı Harcırâh Kanunu hükümlerine aykırı konaklama gideri ödenmesine ilişkindir. 3 adet kamu zararının geçici görevli memurlara geçici görev yolluğu dışında ayrıca yemek masraflarının yerinde muayene giderleri hesabından ödenmesinden, 1 adet kamu zararının ise Harcırâh Kanununa aykırı olarak mükerrer ödeme yapılmasından kaynaklandığı görülmüştür. Dolayısıyla kamu zararı sebeplerinden biri olan mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması kapsamında tazmin kararı verilmiştir.

İhale mevzuatına ilişkin kararlar ise hakediş ödemeleri, damga vergisi istisnası uygulanması işlemleri, iş artışına ilişkin işlemler, kesin ve ek teminatlar ile fiyat farkı ödemeleri, revize birim fiyat, gecikme cezasının uygulanmaması gibi ihale mevzuatına ilişkin işlemlerden kaynaklanmıştır.

Personel mevzuatına ilişkin kararlar incelendiğinde tazmin kararlarının çoğu (21 adet karar) vekalet ücretinden kaynaklanmıştır. Diğer kararlar ise ücret ve tazminat ödemeleri, döner sermaye katkı payı ödemesi ve sınav ücreti ödemesi ile ilişkilidir.

Çeşitli konulara ilişkin kararlardan 7'si, 3516 sayılı Kanununun 19'uncu maddesine aykırı olarak çeşitli harcamaların yapılmasından oluşmaktadır. Bu harcamalar, harcırah olarak görevli gelen personelin ayrıca yemek masraflarının yerinde muayene giderleri hesabından ödenmesi, bu hesaptan cep telefonu alım gideri ve sözleşme damga vergisinin karşılanmasıdır. Diğer kararların konusu ise stadyumun elektrik, su, doğalgaz ve internet aboneliklerine ilişkin faturaların ilgili kurumun bütçesinden ödenmesi, stadyumun kira alacaklarından vazgeçilmesi, zamanaşımına uğramış olan harcırahların ödenmesi ve digitürk abonelik bedelinin ilgili kurumun bütçesinden ödenmesine ilişkindir.

Vergi resmi, harç ve diğer gelirlerle ilgili kararlar incelendiğinde, 3 adet karar damga vergisinin tahakkuk ettirilmemesinden kaynaklanmıştır. Diğer kararlar ise işletme bedelinin eksik tahsil edilmesi ve mükellef olmamasına rağmen sözleşmeye ait damga vergisinin ilgili kurumca ödenmesinden kaynaklanmaktadır.

### 3.2.2.2. Yükseköğretim Kurumları

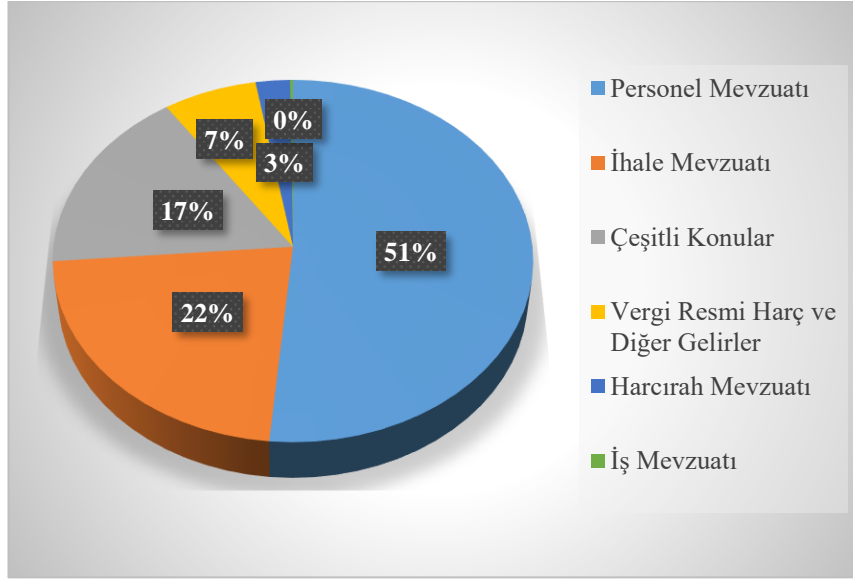
Sayıştay internet sitesinde yükseköğretim kurumlarına yönelik olarak daireler tarafından yapılan yargılamalar neticesinde 2017-2021 döneminde toplam 925 adet karar yayımlandığı görülmüş olup bu kararlar incelenmiştir. Yapılan sınıflandırmaya aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 8:** Yükseköğretim Kurumlarında Toplam Sayıştay Kararı

Toplam	Personel Mevzuatı	İhale Mevzuatı	Çeşitli Konular	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler	Harcırah Mevzuatı	İş Mevzuatı
925	476	206	155	63	23	2

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Bu kapsamda aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere yargılamaya en fazla personel mevzuatının konu olduğu görülmektedir. Personel mevzuatının ardından ihale mevzuatı ile çeşitli konular gelmektedir.

**Şekil 11:** Yükseköğretim Kurumlarında Yargılama Konuları

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Daireler bazında yapılan yargılama neticesinde verilen kamu zararı kararlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmaya ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 9:** Konular Bazında Kamu Zararı Kararı

Sayıştay Dairesi	Karar Sayısı	Kamu Zararı Kararı	Personel Mevzuatı	Çeşitli Konular	İhale Mevzuatı	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler	Harcırak Mevzuatı
D1	136	51	40	7	2	1	1
D2	532	168	87	20	39	20	2
D3	48	8	5	1	1	1	-
D4	64	11	10	-	1	-	-
D5	4	-	-	-	-	-	-
D6	54	20	3	17	-	-	-
D7	26	7	3	1	2	1	-
D8	61	38	31	6	-	-	1
<b>Toplam</b>	<b>925</b>	<b>303</b>	<b>179</b>	<b>52</b>	<b>45</b>	<b>23</b>	<b>4</b>

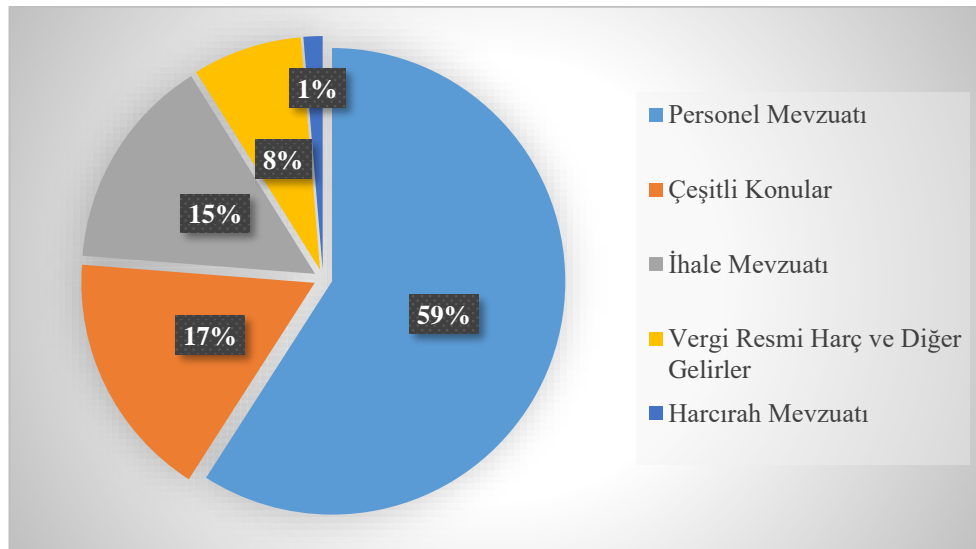
**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Buna göre yapılan yargılamalarda kamu zararının tazminine ilişkin olarak verilen karar sayısı 303 adettir. Diğer 622 kararda ise kamu zararı oluşmadığı; yapılan işlemin mevzuatına uygun olduğu ya da mevzuatına aykırılık bulunmadığı; hüküm dışı kararının kaldırılması ve yapılacak işlem olmadığı; kamu zararının tahsil edilmesi nedeniyle ilişilecek husus kalmadığı veya ilişilecek husus bulunmadığı kararları verilmiştir. Dolayısıyla yapılan yargılamaların yaklaşık %32'si oranında kamu zararına hükmedilmiştir.

Diğer yandan 2'nci daire tarafından 532 adet karar verilmiş olup toplam kararların yaklaşık %57'si anılan Daireye aittir. 1'inci daire tarafından 136 karar, 8'inci daire tarafından ise 61 adet karar verilmiştir. 303 adet kamu zararı kararının 168'i (yaklaşık %55) 2'nci daire tarafından verilmiştir.

Yargılamalarda tazmine karar verilen kamu zararına ilişkin konular ise sırasıyla personel mevzuatı, çeşitli konular, ihale mevzuatı, vergi resmi, harç ve diğer gelirler ile harcırah mevzuatına ilişkindir. Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere kamu zararına ilişkin kararların yaklaşık %59'u personel mevzuatı, %17'si çeşitli konular ve %15'i ihale mevzuatına ilişkindir.

**Şekil 12:** Kamu Zararı Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafimca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Personel mevzuatına ilişkin kamu zararı kararları ek ödemeler, ek ders ücretleri, idari görev ödeneği, vekalet ödemeleri, maaş ödemeleri, döner sermaye ek ödemesi, fazla çalışma ücreti ödemeleri, döner sermaye katkı payı ödemeleri, akademik teşvik ödeneği ödemeleri, hatalı özel hizmet tazminatı ödemeleri, geliştirme ödeneği ödemeleri, personel ödemeleri ve personel ataması işlemlerinden kaynaklanmıştır.

Çeşitli konulara ilişkin kamu zararı kararları yersiz olarak akademik teşvik ödenmesi, lojman bahçesine kurum bütçesinden karşılanmak suretiyle kümes ve hayvan barınağı yaptırılması, katılma payından kaynaklanan borcun zamanında ödenmeyerek gecikme zammı ödenmesi, kira sözleşmesine göre uygulanması gereken cezanın uygulanmaması, idare mahkemesi kararının uygulanmaması sonucu manevi tazminat ve mahkeme masraflarının ödenmesi vd. konulardan kaynaklanmıştır.

İhale mevzuatına ilişkin kararlar hakediş ödemeleri, yemek hizmeti alım işinde öngörülenden daha düşük miktarda malzeme kullanılması, doğrudan temin yöntemiyle alınmasına karar verilen bazı malzemelerin teslim alınmamasına rağmen ödemesinin yapılması, yapılması gereken imalatlar yapılmamasına rağmen yapılmış gibi yükleniciye ödeme yapılması, rayiç bedelin üzerindeki fiyattan mal alınması, yeni birim fiyata esas alınan tutarların yanlış hesaplanması vd. konulardan kaynaklanmıştır.

Vergi resmi, harç ve diğer gelirlerle ilgili kararlar gelir vergisi kesintisi yapılmaması ya da eksik yapılması, damga vergisi kesilmemesi ve/veya eksik damga vergisi tahsil edilmesi, kredi kartıyla yapılan tahsilatların banka hesabına aktarılıp aktarılmadığının takip edilmemesi, katma değer vergisi tahsil edilmemesi, vakfa tahsis edilen gayrimenkul için kira bedeli alınmaması vd. konulardan kaynaklanmıştır.

Harcırah mevzuatına ilişkin kararlar hatalı harcırah ödenmesi, müstahak olunan yol masrafından daha fazla ödeme yapılması, mevzuata aykırı olarak sürekli görev yolluğu ödenmesi ve mevzuatta dayanağı olmadığı halde yurtdışına dil eğitimi için personel gönderilerek eğitim ve ulaşım giderlerinin ödenmesinden kaynaklanmıştır.



### 3.2.2.3. Diğer Özel Bütçeli İdareler

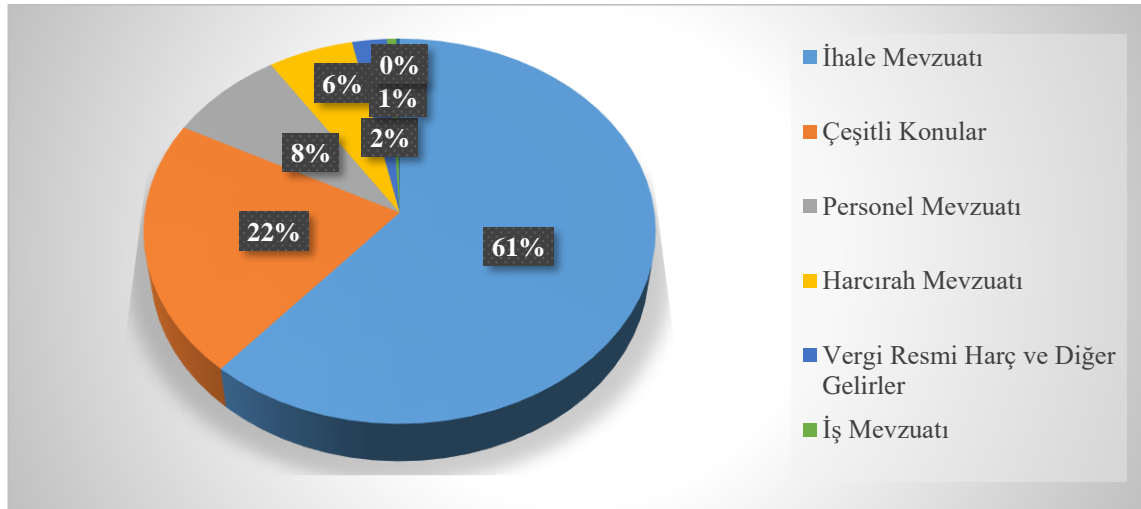
Sayıştay internet sitesinde diğer özel bütçeli idarelere yönelik olarak daireler tarafından yapılan yargılamalar neticesinde 2017-2021 döneminde toplam 457 adet karar yayımlandığı görülmüş olup bu kararlar incelenmiştir<sup>7</sup>. Yapılan sınıflandırmaya aşağıdaki tabloda ve şekilde yer verilmiştir.

**Tablo 10:** Diğer Özel Bütçeli İdarelerde Toplam Sayıştay Kararı

Toplam	İhale Mevzuatı	Çeşitli Konular	Personel Mevzuatı	Harcırah Mevzuatı	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler	İş Mevzuatı	Sorumluluk ve Yargılama Usulleri
457	280	98	37	27	11	3	1

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

**Şekil 13:** Diğer Özel Bütçeli İdarelerde Yargılama Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Bu kapsamda yargılamaya en fazla ihale mevzuatının konu olduğu görülmektedir. İhale mevzuatının ardından çeşitli konular ile personel mevzuatı gelmektedir. Daireler bazında

<sup>7</sup> Harcırah mevzuatına ilişkin kararlardan bir adet kararın içeriği görüntülenemediğinden hesaplama dahil edilmiş ancak kamu zararı kararı verilmediği varsayılmıştır. İçeriğine ulaşılamayan karar <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=30470> adresinde yer almaktadır.

yapılan yargılama neticesinde verilen kamu zararı kararlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmaya ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 11:** Konular Bazında Kamu Zararı Kararı

Sayıştay Dairesi	Karar Sayısı	Kamu Zararı Kararı	İhale Mevzuatı	Çeşitli Konular	Personel Mevzuatı	Harcırah Mevzuatı	Vergi Resmi Harç ve Diğer Gelirler	İş Mevzuatı
D1	20	2	1	-	1	-	-	-
D2	8	1	1	-	-	-	-	-
D3	16	12	-	-	10	2	-	-
D4	100	19	18	-	-	-	-	1
D6	9	4	2	-	2	-	-	-
D8	304	109	65	31	3	9	1	-
<b>Toplam</b>	<b>457</b>	<b>147</b>	<b>87</b>	<b>31</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

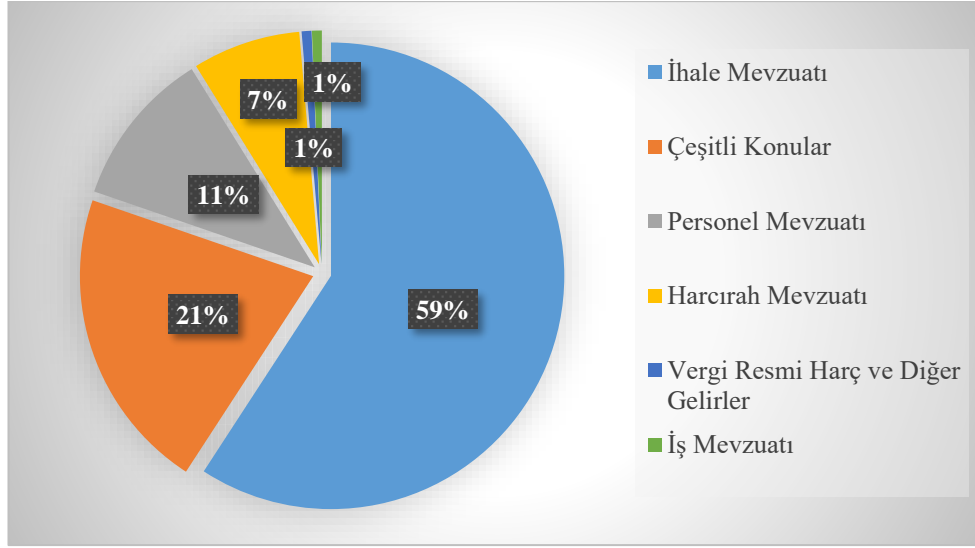
**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafınca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Buna göre yapılan yargılamalarda kamu zararının tazminine ilişkin olarak verilen karar sayısı 147 adettir. Diğer 310 kararda ise kamu zararına sebebiyet verilmediği ya da oluşmadığı; yapılan işlemin mevzuata uygun olduğu, kamu zararının tahsil edildiği, yüklenecek bir sorumluluk bulunmadığı, minha edildiği, hüküm tesisine mahal olmadığı, illiyet bağı kurulamaması nedeniyle ilişilecek husus kalmadığı veya ilişilecek husus bulunmadığı kararları verilmiştir. Dolayısıyla yapılan yargılamaların yaklaşık %32'si oranında kamu zararına hükmedilmiştir.

Ayrıca 8'inci daire tarafından 304 adet karar verilmiş olup toplam kararların yaklaşık %66'sı anılan Daireye aittir. 4'üncü daire tarafından 100 karar, 1'inci daire tarafından ise 20 adet karar verilmiştir. 147 adet kamu zararı kararının 109'u (yaklaşık %74) 8'inci daire tarafından verilmiştir.

Yargılamalarda tazmine karar verilen kamu zararına ilişkin konular ise sırasıyla ihale mevzuatı, çeşitli konular, personel mevzuatı, harcırah mevzuatı, vergi resmi, harç ve diğer gelirler ile iş mevzuatına ilişkindir. Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere kamu zararına ilişkin kararların yaklaşık %59'u ihale, %21'i çeşitli konular ve %11'i personel mevzuatına ilişkindir.

**Şekil 14:** Kamu Zararı Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

İhale mevzuatına ilişkin kararlarda 87 adet kamu zararı kararının 28'i hakediş ödemelerine ilişkindir. Diğer kararlar ise yapım işleri, doğrudan temin usulü ile alım yapılan işlemler, hatalı birim fiyat tespiti, fiyat farkının hatalı ödenmesi vd. ihale mevzuatına ilişkin işlemlerden kaynaklanmıştır.

Çeşitli konuları ilgilendiren kamu zararı kararları konaklama gideri, kira artış oranının hatalı uygulanması, su alımı, ilaç alımı, elektrik faturalarına ait gecikme zammının kurum bütçesinden ödenmesi, lojman temizlik giderlerinin kurum bütçesinden karşılanması, personele zimmetle verilen dizüstü bilgisayarın sayımda bulunamaması, mesai saatleri dışında kurum personeli tarafından yenilen yemek bedellerinin temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında ödenmesi vd. konulardan kaynaklanmıştır.

Personel mevzuatına ilişkin kamu zararı kararları maaş, ilave tediye ve fazla çalışma ücreti, avukatlık vekalet ücreti, personele verilen yiyecek yardımı, kurum bütçesinden ödenen idari para cezasına ilişkin rücu işlemlerinin yapılmaması vd. konulardan kaynaklanmıştır.

Harcırah mevzuatına ilişkin kamu zararı kararları konaklama giderleri, yurtdışı harcırah, gündelik ödemesi, uçak bileti alımının aracı firmalar üzerinden yapılması nedeniyle komisyon ücreti ödenmesi vd. konulardan kaynaklanmıştır.

Vergi resmi, harç ve diğer gelirlerle ilgili kamu zararı kararı, gelir vergisi hesabında üçüncü derece engellilik indirimi yerine ikinci derece engellilik indiriminin uygulanması ve gelir vergisi matrahından özel sağlık sigortası indiriminin fazla uygulanmasından kaynaklanmıştır.

İş mevzuatına ilişkin karar ise personele, toplu iş sözleşmesi kapsamında ilave tediye ödenmesinden kaynaklanmıştır.

#### 3.2.2.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

DDK'lar kamu zararını düzenleyen KMYKK'nın 71'inci maddesine tabi değildir. Ayrıca DDK'ların kamu zararı kapsamına giren işlemlerde hangi mevzuata tabi olacağı da düzenlenmemiştir. Bu nedenle mevzuatta bir belirsizlik bulunmaktadır (Aksoy ve Kızılkaya, 2021:286-287).

Ancak Sayıştay dairelerince yapılan yargılamalar incelendiğinde DDK'lar hakkında da kamu zararı hükmü verildiği görülmektedir. Usul yönünden yapılan itirazlarda ise itirazın reddine karar verilmektedir. 6085 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde DDK'ların kapsam dışında tutulmamış olması, 48'inci maddede genel yönetim kapsamındaki kamu idareler açısından YR'lerin düzenleneceğinin belirtilmiş olması, 6085 sayılı Kanunun "*Kaldırılan hükümler*" başlıklı 82'nci maddesi ile diğer Kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı, 6085 sayılı Kanunun KMYKK'dan sonra yürürlüğe girdiği, denetim ve yargılama alanının genişletildiği gibi gerekçeler ile usule yönelik itirazların reddine karar verildiği görülmektedir (Sayıştay Daire Kararları-14, t.y.).

Sayıştay internet sitesinde DDK'lara yönelik olarak daireler tarafından yapılan yargılamalar neticesinde 2017-2021 döneminde toplam 32 adet karar yayımlandığı

görülmüş olup bu kararlar incelenmiştir. Yapılan sınıflandırmaya aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

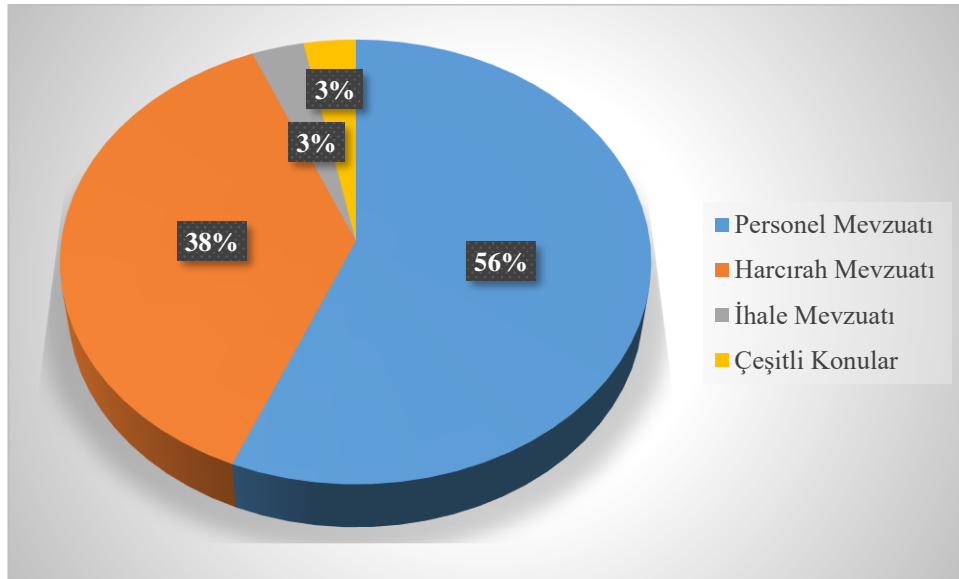
**Tablo 12:** DDK'lar da Toplam Sayıştay Kararı

Toplam	Personel Mevzuatı	Harcırah Mevzuatı	İhale Mevzuatı	Çeşitli Konular
32	18	12	1	1

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Bu kapsamda aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere yargılamaya en fazla personel mevzuatının konu olduğu görülmektedir. Personel mevzuatının ardından harcırah mevzuatı gelmektedir.

**Şekil 15:** DDK'lar da Yargılama Konuları



**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C.Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Daireler bazında yapılan yargılama neticesinde verilen kamu zararı kararlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmaya ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

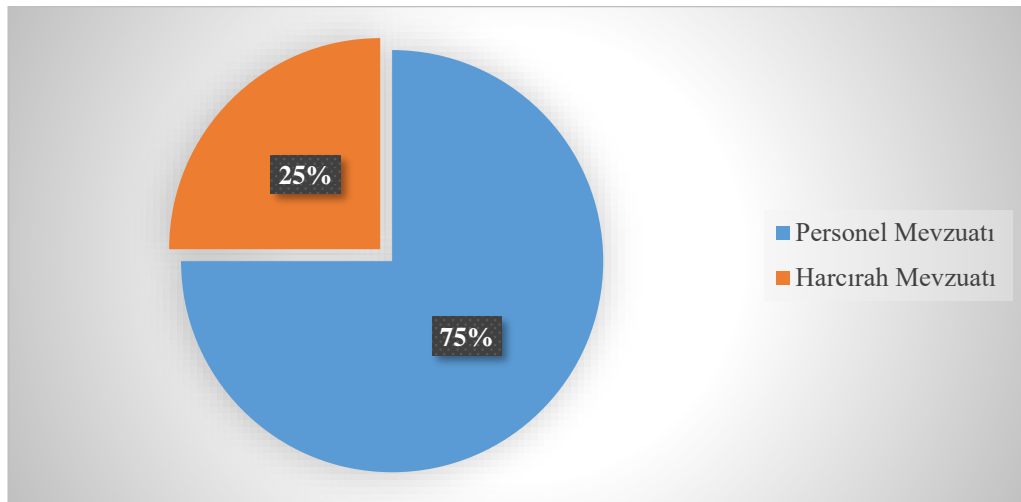
**Tablo 13:** Konular Bazında Kamu Zararı Kararı

Sayıştay Dairesi	Karar Sayısı	Kamu Zararı Kararı	Personel Mevzuatı	Harcırah Mevzuatı
D6	10	6	3	3
D8	22	6	6	-
<b>Toplam</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>3</b>

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Buna göre yapılan yargılamalarda kamu zararının tazminine ilişkin olarak verilen karar sayısı 12 adettir. Diğer 20 kararda ise kamu zararı oluşmadığı, yapılan işlemin mevzuatına uygun olduğu, yapılan işlemin yasal düzenlemeler doğrultusunda mümkün olduğu; herhangi bir kamu zararına sebebiyet verilmediği, kamu zararı tahsil edilmiş olduğundan ilişilecek husus kalmadığı veya ilişilecek husus bulunmadığı kararları verilmiştir. Dolayısıyla yapılan yargılamaların yaklaşık %37'si oranında kamu zararına hükmedilmiştir.

Ayrıca 8'inci daire tarafından 22 adet karar verilmiş olup toplam kararların yaklaşık %68'i anılan Daireye aittir. 6'ncı daire tarafından ise 10 adet karar verilmiştir. 12 adet kamu zararı kararının yarısı 8'nci daire, diğer yarısı ise 6'ncı daire tarafından verilmiştir.

**Şekil 16:** Kamu Zararı Konuları

**Kaynak:** T.C. Sayıştay Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan kararlara dayanarak tarafımca hazırlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

Yargılamalarda tazmine karar verilen kamu zararına ilişkin konular ise sırasıyla personel ve ihale mevzuatına ilişkindir. Yukarıdaki şekilde de görüleceği üzere kamu zararına ilişkin kararların yaklaşık %75'i personel, %25'i ise harcırar mevzuatına ilişkindir.

Personel mevzuatına ilişkin 9 adet kamu zararı kararından 7'si kurul üyelerine yapılan personel ödemelerinden, kalan 2'si ise konut tahsisine ilişkin ödemelerden kaynaklanmıştır. Harcırar mevzuatına ilişkin 3 adet kamu zararı kararı ise yurtdışı gündeliğine ilişkin ödemelerden kaynaklanmıştır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

İdarenin insan kaynağı olan kamu görevlilerinin mali sorumluluğuna ilişkin mevzuat incelendiğinde farklı dönemlerde ve farklı anlayışlarla hazırlanan hukuk metnlerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak incelenen hukuk metnlerinde eksiklikler ve/veya belirsizlikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumun uygulamada da olumsuz durumlara sebebiyet verdiği değerlendirilmektedir. Kamu görevlilerinin aleyhine olan bu durum, mali sistemde yetkili görevlilerde motivasyon kaybı ya da isteksizlik gibi davranışlara da sebebiyet verebilmektedir.

Diğer yandan 2017-2021 dönemi Sayıştay toplam rapor sayısında yıllar itibarıyla bir azalış olmasına rağmen, kamu zararı tutarları incelendiğinde genel olarak nominal bazda bir artış olduğu görülmüştür. Ayrıca özel bütçeli idarelerde kesinleşen kamu zararı tutarının, genel bütçeli idareler ve DDK'lara nispeten daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Bunun sebebi olarak özel bütçeli idarelerin kapsam olarak daha fazla sayıda idareden oluşması ve özel bütçeli idarelere verilen görevlerin niteliğinden kaynaklandığı değerlendirilmiştir.

Ayrıca anılan dönemde yargılama dairelerinde raporların bir sonraki yıla devredildiği ve yargılama oranlarında belirgin değişikliklerin yaşandığı görülmüştür. Bu nedenle Sayıştay dairelerinin yargılama kapasitesinin yetersiz kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Diğer yandan bu döneme ait Sayıştay daire kararları incelendiğinde en fazla kamu zararı tespit edilen alanların genel bütçeli idarelerde harcırah mevzuatı, yükseköğretim kurumlarında personel mevzuatı, diğer özel bütçeli idarelerde ihale mevzuatı ve DDK'lar da personel mevzuatı olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan araştırma, inceleme ve değerlendirme neticesinde mevzuat ve uygulamaya yönelik olarak şu önerilere ulaşılmıştır:

- 1) Kamu görevlilerinin mali sorumluluklarının farklı mevzuat metnlerinde düzenlenmesi gerek mevzuat gerekse de uygulamada karışıklıklara ve mükerrerliklere sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle kamu görevlilerinin mali



sorumluluklarının sadeleştirilerek tek bir mevzuat metninde düzenlenmesi ve sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi önerilmektedir.

- 2) DDK'lar KMYKK açısından kamu zararını düzenleyen 71'nci maddeye tabi tutulmamasına rağmen Sayıştay dairelerince 6085 sayılı Kanun hükümleri kapsamında kamu zararına hükmedilmektedir. Mevzuat açısından bir belirsizlik bulunduğu değerlendirilmektedir. DDK'ların da KMYKK'nın 71'nci maddesine tabi tutulması ile bu belirsizliğin çözüme kavuşacağı değerlendirilmektedir.
- 3) Kamu zararının tespitinde esas alınacak kriterler KMYKK'da tahdidi bir şekilde altı adet olarak belirlenmiştir. KZTİY ile üç tane daha kriter eklenmiştir. Kanunda yetki verilmediği halde yönetmelik ile sorumluluk normu eklenmesi, yönetmeliği konu bakımından hukuka aykırı hale getirebilecektir. Bu nedenle kamu zararına sebep olan davranışların yeniden belirlenmesi ve sınırlarının net bir şekilde çizilmesi önerilmektedir.
- 4) Kamu zararı tanımında kasıt, kusur ve ihmal kavramları bir arada kullanılmıştır. Kasıt kavramının kusur kavramından önce kullanılması, kasıt kavramının kusurdan daha önemli olduğu anlamına gelebileceği yönünde bir eleştiriye sebep olabilecektir. Maddenin gerekçesi de göz önüne alındığında, bu kavramların TBK doğrultusunda yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Bu kapsamda sadece kusur kavramının kullanılmasının yeterli olacağı değerlendirilmektedir.
- 5) Kamu zararında sorumlu kamu görevlisidir. Ancak KZTİY'de kamu zararının geri ödenmesi sürecine ilgililerin de dahil edileceği belirtilmektedir. Yönetmelik hükmü ile kamu görevlileri ve kendisine fazla veya yersiz ödeme yapılan ilgililer arasında müşterek ve müteselsil sorumluluk kurulmuştur. Hesap yargısınca sorumlu tutulamayan ilgililerin kamu zararının tahsil sürecine dahil edilmesi ve sorumlu ile ilgililer arasında yönetmelik hükmü ile sorumluluk normu getirilmesinin hukuki eleştirilere sebep olabileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla yönetmelikteki hükmün kaldırılması önerilmektedir.

- 6) Kontrol, denetim veya inceleme neticesinde kamu zararı tespit edildiğinde üst yönetici tarafından kamu zararının unsurları ve yönetim sorumluluğu çerçevesinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirme sonucunda, icrai nitelikte bir karar verilmektedir. Üst yöneticiye böyle bir görev ve yetki verilmesine rağmen sorumluluğu düzenlenmemiştir. Bu nedenle üst yöneticinin sorumluluğunun belirlenmesi önerilmektedir.
- 7) Sayıştay sorguları ilgili kamu idaresine gönderildiğinde üst yönetici tarafından söz konusu sorgular ihbar kabul edilerek kontrol, denetim veya inceleme başlatılabilmektedir. Kamu zararı oluştuğuna karar verildiğinde Sayıştay yargılaması beklenmeden, sorumlu ve/veya ilgililer hakkında takip ve tahsil işlemleri başlatılmaktadır. Tahsil amacıyla takip yapıldığında işlemin niteliğine göre adli veya idari yargı yoluna başvurulabilmektedir. Bu nedenle Sayıştay ile diğer yargı organları arasında hüküm uyumsuzlukları olabilmektedir. Bu durumun önlenmesi amacıyla, Sayıştay yargısının beklenmesi yönünde gerekli mevzuat değişikliği yapılması önerilmektedir.
- 8) Sayıştay diğer yargı mercilerinden farklı olarak, iddia ve savunmalar arasında bir hakemlik yapmamaktadır. Kamu zararı iddiası ve kamu zararı tespiti Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla Sayıştay yargısının kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır. Ancak hesap yargısına özel bir usul kanunu bulunmamaktadır. 6085 sayılı Kanunda konuyla ilgili hüküm bulunmadığında 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu düzenlemeleri uygulanmaktadır. Bu nedenle hesap yargısına özel bir usul kanunu hazırlanması önerilmektedir.
- 9) Sayıştay dairelerince yargılama yapılmadan önce YR ve eki belgeler görüşü alınmak üzere ilgili daire üyesine gönderilmektedir. Görüşü alınan üye aynı zamanda daire yargılamasına da katılabilmektedir. Bu hususun adil yargılanma hakkını ihlal edebileceği eleştirisine maruz kalabileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle yargılama öncesinde görüş veren daire üyesinin yargılamaya katılmaması yönünde mevzuatta bir düzenleme yapılması önerilmektedir.

- 10) Sayıştay tarafından yapılan yargılamalarda sorumluların kusurunun türü ve derecesinin ayrıca belirlenmesi, tazmin kararlarında kamu zararı sebebinin açık bir şekilde kararlarda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca hafif ihmal durumunda kamu görevlisinin sorumluluğuna gidilmemesi yönünde düzenleme yapılması önerilmektedir.
- 11) Sayıştay tarafından yapılan yargılamalarda hangi hallerde hüküm dışı bırakma kararı verilebileceğine ilişkin olarak mevzuatta bir belirsizlik ve dolayısıyla uygulamada da tereddütler bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle hangi hallerde hüküm dışı bırakma kararının verilebileceğinin açık bir şekilde düzenlenmesi ve sınırlarının belirlenmesi önerilmektedir.
- 12) Sayıştay Daire kararlarına karşı sorumlular temyiz başvurusu ve temyiz kurulunun kararına karşı da karar düzeltme başvurusu yapabilmektedir. Bir diğer kanun yolu ise yargılamanın iadesidir. Yargılamanın iadesi yoluna başvurmak için ilamın kesinleşmesine gerek bulunmamaktadır. Uygulamada hem temyiz hem de yargılamanın iadesi yoluna başvuru yapılabilmektedir. Bu durum hesap yargılamasının işleyişinde sorunlar oluşturabilecektir. Bu nedenle yargılamanın iadesi yoluna başvurabilmek için temyiz başvurusunun kesinleşmesi şartı eklenmesi önerilmektedir.
- 13) Sayıştay yargılama dairelerinde görevli üye sayısına bakıldığında 2017-2021 döneminde sırasıyla 56, 56, 56, 46, 46 olduğu görülmektedir. Diğer yandan anılan dönemde dairelerin yargılama oranları %53,8-72,7 aralığında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Sayıştay dairelerinin yargılama kapasitelerinin yetersiz olduğu değerlendirilmiştir. Bu nedenle Sayıştay daire ve üye sayısının artırılarak yargılama kapasitesinin geliştirilmesi önerilmektedir.
- 14) Kamu zararının birden fazla tespit yöntemi bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu zararı tespit sürecinde Sayıştay'a büyük görev düşmektedir. Sayıştay tarafından genel yönetim kapsamındaki idareler ve bu idarelerin mali işlemleri denetlenmekte ve yargılanmaktadır. Bunlara ek olarak önleyici faaliyetlere de

ağırlık verilmesi önerilmektedir. Nitekim yargılamaya en fazla konu olan alanlar dikkate alınarak rapor ve istatistikler yayımlanması, tekrar eden kamu zararına ilişkin mali konularda/ işlemlerde örnekleyici yöntemler kullanılarak rehberlik ve eğitim faaliyetleri yürütülmesi ile kamu zararının azalması ve kamu kaynaklarının korunması sağlanacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akalan, A. R. (2011). Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, (473), 9-41.
- Akerlof, G.A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and The Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488-500.
- Akgedik, H. (2022). *Kamu Zararı Kavramı ve Hukuki Sonuçları*. Doktora tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Aksoy, Y.S. (2010). *Vekalet Teorisi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Örneği*. Yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Aksoy, M., ve Kızılkaya, E. (2021). *Kamu Zararı ve Sorumluluk* [Elektronik Sürüm]. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, Yorum Matbaacılık. Erişim: 27 Nisan 2023, [https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/kamu\\_zarari\\_ve\\_sorumluluk\\_2\\_baski/index.html#p=11](https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/kamu_zarari_ve_sorumluluk_2_baski/index.html#p=11)
- Aksoy, M., Geçgel, B., ve Öz, Y. (2018). *Sayıştay Hesap Yargısı*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115.
- Aktan, C. C. ve Başaran, D. D. (2019). *Kamu Ekonomisi II*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2992.
- Akyılmaz, B. (2011). Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu. *ÜHFM, LXIX (1-2)*, 61-78.
- Akyılmaz, B. (2015). Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 43-64). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Alvarez, R.M. ve Hall, T.E. (2006). Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration. *The Policy Studies Journal*, 34 (4), 491-510.

- Arrow, K. J. (1963). Uncertainty and The Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*, 53 (5), 941-973.
- Artantaş, Ç. (2017). Türk Hukukunda Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu. *Hacettepe HFD*, 7 (1), 365-396.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (1997). *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Atlay, K. (2010). Türk Parlamento Hukukunda Gensoru. *Yasama Dergisi*, 5 (16), 57-102.
- Avcı, M. (2020). Türkiye’de Devlet Bütçesinin Saydamlığı: Teori, Mevzuat ve Uygulama. A. Bülbül, D. ve Özuyar, S.E.G. (Ed.). *Türkiye’nin Güncel Mali Yapısı ve Yönetimi: Usuller, Esaslar ve Uygulamaları* (s. 349-375). Kocaeli: Umuttepe Yayınları
- Bayar, D. (2008). Mali Sorumluluk Nedir. *Maliye Dergisi*, (154), 12-28.
- Bozkurt, C. (2009). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun İç Kontrol Bağlamında Değerlendirilmesi. *Denetim*, 29-40.
- Bozkurt, İ. ve Tan, A. (2021). *Sağlık Hizmetlerinde Asimetrik Bilgi, Belirsizlik Algısı ve Güven Kavramının Rolü*. Kilis: İksad Publishing House.
- Bülbül, D., Akpınar, Y., ve Bekar, İ. H. (2015). *Kamu Zararı (Yargı Kararları Işığında)*. Ankara: Vizyon Yayıncılık.
- Canbolat, F. (2015). Kamu Zararı ve Borçlar Hukuku İlişkisi. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 177-192). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Cicek, H. G., ve Dikmen, S. (2021). External Audit and Fiscal Transparency: An Empirical Analysis. *Public Administration Issues*, (5), 7-26.
- Cooper, E.E. (1949). Theory of The Firm: Some Suggestions for Revision. *American Economic Review*, 39 (6). 1204-1222.

- Cooper, E.E. (1951). A Proposal for Extending the Theory of Firm. *Quarterly Journal of Economics*, 65 (1). 87-109.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, 30474, 10 Temmuz 2018.
- Çağlayan, R. (2015). Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 81-104). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Çam, M. U. (2018). Hesap Yargısının Güncel Sorunları. *Sayıştay Dergisi*, (110), 9-28.
- Demir, F. (2021). Public Management Reforms in Turkey. *Public Administration Issues*, (6), 63-83. doi:10.17323/1999-5431-2021-0-6-63-83
- Demirel, D. (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17 (2), 361-378.
- Devlet Memurları Kanunu. (1965). *T.C. Resmi Gazete*, 12056, 23 Temmuz 1965.
- Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik. (1983). *T.C. Resmi Gazete*, 18134, 13 Ağustos 1983.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assesment and Review. *Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74.
- Ekinci, M. (2017). Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (1), 19-54.
- European Union. (t.y.). Erişim: 27 Nisan 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en)
- Geçgel, B. (2019). Hesap Yargısında Yüklenicilerin Yeri ve Savunma Hakları. *İNTEŞ İnşaat Sanayi Dergisi*, (172), 54-63.

- Geçgel, B. (2020). *Kamusal Denetim Hukukunda Kamu Zararı*. Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Genelge: 2018/5. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, 30504, 9 Ağustos 2018.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku Cilt:2*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Güleç, S. (2014). *Harcama Yetkilisinin 5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu: Adnan Menderes Üniversitesi Örneği*. Yüksek lisans tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.
- Gülener, S., ve Biricikoğlu, H. (2016). Türkiye'de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yürütmenin Hesap Verebilirliği. *Ombusman Akademik*, 3 (5), 69-89.
- Gülşen M. (2023). *Kamu Görevlisinin Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu*. Doktora tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara.
- Güneş, H. (2015). *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: İkinci Sayfa Yayınları.
- Gürocak, S. (2010). 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular. *Dış Denetim*, (6-7-8), 154-167.
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:1). (2005). *T.C. Resmi Gazete*, 26040, 31 Aralık 2005.
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:2). (2006). *T.C. Resmi Gazete*, 26152, 28 Nisan 2006.
- Hepaksaz, E., ve İpek, E. A. (2018). Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32 (4), 921-940.
- International Monetary Fund. (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services.



- İpek, E.A.Ş. (2020). Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 2. A. Akdemir, T. ve Kıral, H. (Ed.). *Reforms of Turkish Court of Accounts* (s. 233-262). Singapore: Springer
- İpek, E. A. ve Hepaksaz, E. (2018). Mali Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, (51), 93-114.
- Jensen, M. (1983). Organization Theory and Methodology. *The Accounting Review*, (2), 319-339.
- Jensen, M. C. ve Meckling, W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structur, *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*, 25326, 24 Aralık 2003.
- Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2006). *T.C. Resmi Gazete*, 26324. 19 Ekim 2006.
- Karahan, S. T. (2015). Mülkiyet Bağlamında Kamu Zararı Kavramı: Olanaklılık ve Anlam. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-28
- Kesik, A. (2005). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9), 94-114.
- Kılıç, A. (2016). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Hukuku Dergisi*, 269-299.
- Kırca, Ç. (2015). Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 157-176). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

- Koçberber, S. (2015). Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi. *Sayıştay Dergisi*, (97), 55-75.
- Koçdemir, M. (2022). Vekalet Sorunu Çerçevesinde Bütçe Katılımı ve Yolsuzluk İlişkisi. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (1), 117-147.
- Köksal, M. (2009). Risk İlkesinin İdareye Yüklediği Külfetler ve Güncel Yargı Kararları. *TBB Dergisi*, (85), 241-272.
- Kuluçlu, E. (2011). Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı. *Sayıştay Dergisi*, (82), 53-80.
- Miller, G. J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.
- Mitnick, B. (2006). Origin of The Theory of Agency: An Account by One of The Theory's Originators. Erişim: 28 Mayıs 2023, <https://sites.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>
- Muhasebe-i Umumiye Kanunu. (1927). *T.C. Resmi Gazete*, 607, 14 Haziran 1927.
- Nohutçu, A. (2019). *İdare Hukuku (Hocasından Ders Notları)*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., ve Ercan, İ. (2011). *Anayasa Hukuku- İdare Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Orulluoğlu, C. (2015). Kamu Zararı ve İkincil Mevzuatta İdari Uygulamalar. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 235-249). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Özbaşkan, H. (2019). *Bütçe Denetimi, Kamu Zararı ve Sonuçları*. Yüksek lisans tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon.
- Özbek, V. Ö., Kanbur, M. N., Bacaksız, P., Doğan, K., ve Tepe, İ. (2010). *Ceza Hukuku Bilgisi Genel Hükümler*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

- Özbilgi, F. (2020). Piyasa Başarısızlıklarından Dışsallıklar ve Çözüm Yollarına İlişkin Değerlendirmeler. *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 70-90.
- Parlak, N. (2018). Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, (108), 7-38.
- Pitkin, A.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Remzi, M., ve Aydın, S. (2012). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: İkinci Sayfa Yayınları.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Cambridge: Academic Press.
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63 (2), 134-139.
- Sağbaşı, İ. ve Balkı, A. (2020). Asimetrik Bilgi Bağlamında Ekonomi ve Fizik Bilimi İlişkisi. *Maliye Dergisi*, 179, 55-70.
- Sayıştay Daire Kararları-1. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26325>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26327>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26328>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=19737>
- Sayıştay Daire Kararları-2. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=18423>
- Sayıştay Daire Kararları-3. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=19165>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=19166>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=19167>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=20340>

- Sayıştay Daire Kararları-4. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=29716>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=35494>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=29106>
- Sayıştay Daire Kararları-5. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=12499>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=25256>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=31041>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=17767>
- Sayıştay Daire Kararları-6. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=10818>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=10790>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=18192>
- Sayıştay Daire Kararları-7. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=28908>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=31687>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=29721>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=29717>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=11615>
- Sayıştay Daire Kararları-8. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=24368>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=24545>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=16519>;  
[;https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=35251](https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=35251)
- Sayıştay Daire Kararları-9. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26425>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=25937>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=24511>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=28608>
- Sayıştay Daire Kararları-10. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=28408>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26679>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=23600>

Sayıştay Daire Kararları-11. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=30952>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=26994>;  
[;https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=22825](https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=22825);  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=31136>

Sayıştay Daire Kararları-12. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=36269>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=36272>

Sayıştay Daire Kararları-13. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=29449>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=30842>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=36305>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=35988>

Sayıştay Daire Kararları-14. (t.y.). Erişim: 29 Aralık 2022,  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=30133>;  
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/?krr=30132>

Sayıştay Denetim Yönetmeliği. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 28145, 17 Aralık 2011.

Sayıştay Kanunu. (2010). *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 19 Aralık 2010.

Sevimli, S. G. (2019). *İdare Hukukunda Kamu Zararı*. Yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Sezginer, M. (2015). İdarenin Sorumluluğunun Genel Esasları ve Kamu Zararından Sorumluluk. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 65-80). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Shapiro, S.P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, (31), 263-284.

Stiglitz, J. E. ve Rosengard, J. K. (2015). *Economics of The Public Sector*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

- Swanson, G.E. (1971). An Organizational Analysis of Collectivities. *American Sociological Review*, 36 (4), 607-624.
- Şahin, C. (2015). İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 119-128). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Şaşmaz, A. P. (2016). İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 2(2), 211-235.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (t.y.). Erişim: 19 Aralık 2022, [https://ab.gov.tr/fasil-32-mali-kontrol\\_52629.html](https://ab.gov.tr/fasil-32-mali-kontrol_52629.html)
- T.C. Merkez Bankası. (t.y.). Erişim: 20 Aralık 2022, [https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar\\_tr.html](https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar_tr.html)
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (t.y.). Erişim: 19 Şubat 2023, <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018). *2017 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018). *2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019). *2018 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020). *2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020). *2019 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021). *2020 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021). *2020 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022). *2021 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022). *2021 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi*. Ankara.

Taşınır Mal Yönetmeliği. (2007). *T.C. Resmi Gazete*, 24607, 18 Ocak 2007

Taytak, M., ve Aydın, M. (2019). Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (1), 127-146.

TDK Sözlük. (t.y.). Erişim: 9 Şubat 2023, <https://sozluk.gov.tr/>

Toroslu, N. (2012). *Ceza Hukuku Genel Kısım*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Tosun, M. U. (2016). Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyoekonomi*, 155-168.

Tosunoğlu, Ş. (2018). Kamu Maliyesinde Karar Alma. A. Tosunoğlu, Ş. ve Ergül, Y.T. (Ed.). *Kamu Maliyesi* (s. 70-91). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:3786

Turguter, N. (2015). Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 223-234). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Tussman, J. (1960). *Obligation and The Body Politic*. Newyork: Oxford University Press.

Türk Borçlar Kanunu. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 27836, 11 Ocak 2011.

Türk Ceza Kanunu. (2004). *T.C. Resmi Gazete*, 25611, 26 Eylül 2004.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 9 Kasım 1982.

Ünal, F. (2019). *Kamu Zararı ve İlgililere Rücu*. Yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.

Üstün, Ü. S., Hepaksaz, E., Kılıç, R., ve Kuluçoğlu, E. (2011). Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16, 379-397.

Üzülmez, İ. (2015). Görevi İhmal ve Sayıştay Yargısı Açısından Kamu Zararı. *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı* (s. 145-156). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Yereli, A. B. ve Bülbül, D. (2015). Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı. *Güncel Mevzuat*, 68-80.

Yerlikaya, F.B. ve Altan, Y. (2022). Yeni Kamu İşletmeciliği Kapsamında Yeni Kurumsal İktisat Anlayışının Kamu Kurumları Üzerindeki Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (44), 140-159.

Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, (158), 201-225.

1992/44 Esas ve 1993/7 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı (1993). *T.C. Resmi Gazete*, 21612, 19 Haziran 1993.

2003/11-756 Esas ve 2003/743 Karar Sayılı Yargıtay Hukuk Genel Kurul Kararı. (2003). Erişim: 25 Nisan 2023, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=Yarg%FDtay%20Hukuk%20Genel%20Kurulu%200Karar%FD&kimlik=1086159487&url=makaleler/karar-14.htm>

2003/2431 Esas ve 2006/2802 Karar Sayılı Danıştay 5. Dairesi Kararı. (2006). Erişim: 24 Nisan 2023, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17311800&arananKelime=5.%20Daire,2003/2431>

2008/22 Esas ve 2010/82 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı (2010). *T.C. Resmi Gazete*, 27812, 11 Ocak 2011.

2014/7898 Esas ve 2015/11032 Karar Sayılı Danıştay 5. Dairesi Kararı. (2015). Erişim: 24 Nisan 2023,



<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=162344200&arananKelime=2014/78987898>

2015/3409 Esas ve 2016/159 Karar Sayılı Danıştay 5. Dairesi Kararı. (2016). Erişim: 24 Nisan 2023,  
<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=163432200&arananKelime=2015/34093409>

2015/4291 Esas ve 2015/8184 Karar Sayılı Danıştay 5. Dairesi Kararı (2015). Erişim: 24 Nisan 2023,  
<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=159447700&arananKelime=2015/4291>

2015/6472 Esas ve 2016/531 Karar Sayılı Danıştay 5. Dairesi Kararı (2016). Erişim: 24 Nisan 2023,  
<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=167533500&arananKelime=2015/64726472>

2018/248 Esas ve 2019/576 Karar Sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı. (2019). Erişim: 9 Şubat 2023, <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/29f1ab4b-75cc-48ac-9d59-22cbaed34a6f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

5189/1 Sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı (2007), Erişim: 24 Nisan 2023,  
<https://teftis.ktb.gov.tr/Eklenti/82415,5189-1pdf.pdf?0>

## EK 1: ORJİNALLİK RAPORU

	<p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b>  <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>  <b>YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU</b></p>
<p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b>  <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>  <b>MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA</b></p> <p style="text-align: right;">Tarih: 05/06/2023</p> <p>Tez Başlığı: KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU ZARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: MEVZUAT VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER</p> <p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 110 sayfalık kısmına ilişkin, 05/06/2023 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %5 'tir.</p> <p>Uygulanan filtrelemeler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç</li> <li>2- <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç</li> <li>3- <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar hariç</li> <li>4- <input type="checkbox"/> Alıntılar dâhil</li> <li>5- <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç</li> </ol> <p>Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p> <p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p> <p style="text-align: right;">05/06/2023</p> <p><b>Adı Soyadı:</b> Şerdil Alişir</p> <p><b>Öğrenci No:</b> N21226178</p> <p><b>Anabilim Dalı:</b> Maliye</p> <p><b>Programı:</b> Maliye</p>	
<p><b><u>DANIŞMAN ONAYI</u></b></p> <p style="text-align: center;">UYGUNDUR.</p> <p style="text-align: center;">Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ</p>	



**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT**

Date: 05/06/2023

Thesis Title: FISCAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS AND AN ASSESSMENT ON PUBLIC LOSS: LEGISLATIVE AND PRACTICAL SUGGESTIONS

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 05/06/2023 for the total of 110 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 5 %.

Filtering options applied:

1.  Approval and Declaration sections excluded
2.  Bibliography/Works Cited excluded
3.  Quotes excluded
4.  Quotes included
5.  Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

05/06/2023

**Name Surname:** Şerdil Alişir

**Student No:** N21226178

**Department:** Public Finance

**Program:** Public Finance

**ADVISOR APPROVAL**

APPROVED.

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

## EK 2: ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU

	<p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b>  <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>  <b>TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU</b></p>
<p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b>  <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>  <b>MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA</b></p>	
<p>Tarih: 05/06/2023</p>	
<p>Tez Başlığı: KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ SORUMLULUĞU VE KAMU ZARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: MEVZUAT VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER</p>	
<p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:</p>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,</li> <li>2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.</li> <li>3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.</li> <li>4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.</li> </ol>	
<p>Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p>	
<p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p>	
<p>05/06/2023</p>	
<p><b>Adı Soyadı:</b> Şerdil Alişir</p>	
<p><b>Öğrenci No:</b> N21226178</p>	
<p><b>Anabilim Dalı:</b> Maliye</p>	
<p><b>Programı:</b> Maliye</p>	
<p><b>Statüsü:</b> <input checked="" type="checkbox"/> Yüksek Lisans <input type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> Bütünleşik Doktora</p>	
<p><b><u>DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI</u></b></p>	
<p>Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ</p>	
<p>Detaylı Bilgi: <a href="http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr">http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr</a></p>	
<p>Telefon: 0-312-2976860</p>	<p>Faks: 0-3122992147</p>
<p>E-posta: <a href="mailto:sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr">sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr</a></p>	



**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

**HACETTEPE UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES  
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT**

Date: 05/06/2023

Thesis Title: FISCAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS AND AN ASSESSMENT ON PUBLIC LOSS: LEGISLATIVE AND PRACTICAL SUGGESTIONS

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

05/06/2023

**Name Surname:** Şerdil Alişir

**Student No:** N21226178

**Department:** Public Finance

**Program:** Public Finance

**Status:**  MA  Ph.D.  Combined MA/ Ph.D.

**ADVISER COMMENTS AND APPROVAL**

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ