



İSTANBUL
BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ

T.C.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI

Teftiş Kurulu Başkanlığı



İSTANBUL
BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ

5018 SAYILI KANUNA GÖRE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUMLULUK ALANLARI, KAMU ZARARININ GENEL ESASLARI, RÜCU SORUMLULUĞU, GÖREVİ İHMAL VE SAYIŞTAY AÇISINDAN KAMU ZARARI



Hülya SERT

İstanbul Büyükşehir Belediye Müfettiş Yardımcısı

2022

5018 SAYILI KANUNA GÖRE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUMLULUK ALANLARI, KAMU ZARARININ GENEL ESASLARI, RÜCU SORUMLULUĞU, GÖREVİ İHMAL VE SAYIŞTAY AÇISINDAN KAMU ZARARI

HÜLYA SERT

ÖZET

Denetim kavramının kökeni M.Ö. 3000 yılına dayanmakla birlikte, kamu yönetiminde denetim kavramının öneminin artması demokrasinin doğuşuyla eş zamanlı olmuştur. Demokrasinin doğuşu, mutlak iktidarların diledikleri gibi vergi toplayabilme ve harcayabilme yetkilerini sınırlandırmak amacıyla ilk olarak İngiltere’de daha sonra Batı Avrupa’da mülk sahiplerince gerçekleştirilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler sonucu, parlamentolar kurulmaya başlanmış, mutlak iktidarların gelir ve harcamaya ilişkin yetkileri denetlenmeye başlanarak kamu yönetiminde denetim kavramının önemi ivme kazanmıştır.

Kamu yönetiminde denetim; saydam, demokratik ve hesap verebilir yönetim anlayışı çerçevesinde küresel gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de gelişme göstermeye başlamıştır. Kamu yönetiminde mali reform hareketlerinin başında gelen 5018 sayılı Kanun’a göre denetim; iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim, kurumların mevzuat hükümleri gereği kendi organları eliyle iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Dış denetim, yasama organı adına Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’deki kamu mali yönetimindeki reform hareketleri çerçevesinde belediyelerin mali yapısı, sorumluluk alanları, kamu zararı, rücu hususu, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçu incelenmiştir. Çalışmanın amaçları; 5018 sayılı Kanun’a göre belediyelerin mali yapısı ile sorumluluk alanlarının belirlenmesi, kamu zararının genel esasları, rücu sorumluluğu, görevi ihmal kavramlarının açıklanması ve ilişkilendirilmesi ile Sayıştay açısından kamu zararı kavramının ortaya konmasıdır. Bu kapsamda, literatür taraması yöntemiyle erişilen kaynaklar incelenmiş ve analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen incelemeler sonucunda, elde edilen bilgiler ve mevcut yaklaşımlar, teftiş biriminin yaptığı çalışmalara yol gösterici nitelikte olmak kaydıyla, tartışmaya açık detaylarla birlikte ortaya konmuştur.

Bu çalışmada, öncelikli olarak, Türkiye’de yerel yönetimler ve belediyelerin konumu ile 5018 sayılı Kanun incelenerek, 5018 sayılı Kanun kapsamında belediyelerin mali yapısı ve sorumlular ve sorumluluk alanlarına yer verilmiştir. Ardından, geçmişten bugüne tarihsel süreç doğrultusunda kamu zararı kavramsal açıdan incelenerek meri mevzuat hükümleri çerçevesinde kamu zararının genel esasları, örnek yargı kararları ile birlikte ortaya konmuştur. Çalışmanın devamında, rücu müessesesi kavramsal açıdan incelenerek kamu zararında rücu sorumluluğu mevzuat hükümleri kapsamında değerlendirilmiştir. Bir sonraki bölümde, görevi kötüye



kullanma ve görevi ihmal kavramlarına yer verilmiş, ayrıca görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında ortak hükümlere dikkat çekilmiştir. Son olarak, dış denetim birimi olan Sayıştay; tarihçesi, misyon, vizyon, temel değerleri, devlet yapısı içindeki yeri ve konumu, teşkilat yapısı ile görev ve yetkileri alt başlıkları doğrultusunda incelenmiştir. Ek olarak, Sayıştay açısından kamu zararı kavramı çeşitli yargı kararları ile ele alınmıştır.

Bu çalışma sonucunda; kamu zararı kavramının 5018 sayılı Kanun’a göre Yönetmelik’te daha detaylı olarak tanımlanmasının normlar hiyerarşisine aykırılık oluşturduğu, bu bağlamda, kanun ve ilgili yönetmeliğin uyumlu hale getirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Kanun’da, iç ve dış denetimlerde kamu kaynağında eksilmeye neden olunması hususuna kapsamlı olarak yer verilirken kamu kaynağında artışa engel olma hususunun yetirince detaylı olarak ortaya konmaması nedeniyle kanun koyucu tarafından bu yönde düzenlemelerin getirilmesi gerektiği görülmüştür. Rücu müessesesine ilişkin olarak, kamu görevlilerinin idareye vermiş olduğu zararlar, zarara uğrayanlar arasında doğmuş bir borç ilişkisinin oluşacağı, burada kusur unsurunun saptanması gerektiği, kamu görevlisinin kusuru sonucundaki sorumluluğunun Borçlar Kanununun haksız fiil hükümleri ile düzenlendiği sonucuna varılarak, çeşitli yargı kararları ile desteklenmiştir. Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında, 5237 sayılı Kanun ile kamu görevlisi tanımının değişmesinden mütevellit diğer özel kanunlarda memurlar ve kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler arasında uyumluluğun sağlanamamış olduğu görülmüştür; bu doğrultuda, kanun koyucu tarafından bu suçların failine ilişkin çıkabilecek uyuşmazlıkların öngörülerek gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiği ve yargı bazında içtihadı birleştirme kararlarının alınması gerektiği bulgusuna ulaşılmıştır. Son olarak, Sayıştay denetçilerinin yalnızca %13’ünün yerel yönetim denetimini gerçekleştirmesi nedeniyle hükmen onama sisteminin geçerli olduğu, ancak yeterli denetim elemanına sahip olunmasıyla yerel yönetimlerin dış denetiminin uluslararası ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilebileceği sonucuna varılmıştır. Ek olarak, iç denetim ve teftiş birimlerinin koordine olduğu bir denetim mekanizmasının; belediyelerin mali, sosyal ve ekonomik hedeflerine ulaşmasına hizmet edeceği bulgusu elde edilmiştir. Ayrıca, iç denetim birimlerinin, dış denetim birimi Sayıştay’a yapabileceği katkıların kamuda etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerinin sağlanmasını kolaylaştıracağı sonucu dikkate değer bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: 5018, kamu zararı, belediyelerin mali yapısı, sorumluluk, iç denetim, dış denetim, Sayıştay, rücu sorumluluğu, görevi ihmal suçu



FINANCIAL STRUCTURE AND AREAS OF RESPONSIBILITIES OF MUNICIPALITIES ACCORDING TO THE LAW NUMBER 5018, GENERAL PRINCIPLES OF PUBLIC LOSS, RESOURCE LIABILITY, NEGLIGENCE OF DUTY AND PUBLIC LOSS IN TERMS OF THE COURT OF ACCOUNT

HÜLYA SERT

ABSTRACT

Origin of the concept of control although dating back to B.C. 3000 years, the increase in the importance of the concept of audit in public administration has been simultaneously with the birth of democracy. The birth of democracy is based on the struggles of property owners, first in England and then in Western Europe, in order to limit the power of absolute powers to collect and spend taxes as they wish. As a result of these struggles, parliaments began to be established, the authority of absolute governments regarding income and expenditure began to be audited, and the importance of the concept of audit in public administration gained momentum.

Audit in public administration; Within the framework of transparent, democratic and accountable management approach, it has started to develop in Turkey in parallel with global developments. According to Law No. 5018, which is at the forefront of financial reform movements in public administration, auditing; It is divided into two as internal audit and external audit. Internal auditing is carried out by the internal auditors through the institutions' own bodies in accordance with the legislation provisions. External audit is carried out by the Court of Accounts on behalf of the legislature.

In this study, within the framework of reform movements in public financial management in Turkey, the financial structure of municipalities, their areas of responsibility, public loss, recourse, abuse and neglect of duty were examined. The aims of the study; According to the Law No. 5018, the financial structure of the municipalities and their areas of responsibility are determined, the general principles of public damage, recourse liability, the concepts of neglect of duty are explained and associated, and the concept of public loss in terms of the Court of Accounts is revealed. In this context, the sources accessed by the literature review method were examined and analyzed. As a result of the examinations carried out, the information obtained and the current approaches have been put forward with details open to discussion, provided that they guide the work of the inspection unit.

In this study, first of all, the position of local governments and municipalities in Turkey and the Law No. 5018 were examined, and the financial structure of the municipalities within



the scope of the Law No. 5018, and those responsible and their areas of responsibility were given. Then, in line with the historical process from the past to the present, the public loss has been conceptually examined and the general principles of the public loss, together with the exemplary judicial decisions, have been revealed within the framework of the current legislation provisions. In the continuation of the study, the institution of recourse has been examined from a conceptual point of view and the responsibility of recourse in public loss has been evaluated within the scope of the provisions of the legislation. In the next section, the concepts of misconduct and neglect of duty are included, and the common provisions in the crimes of misconduct and neglect of duty are pointed out. Finally, the Court of Accounts, which is the external audit unit; history, mission, vision, basic values, place and position in the state structure, organizational structure and duties and authorities were examined in line with sub-headings. In addition, the concept of public loss from the point of view of the Court of Accounts has been dealt with by various judicial decisions.

As a result of this study; It has been concluded that the definition of the concept of public loss in more detail in the Regulation according to the Law No. 5018 is contrary to the hierarchy of norms, and in this context, the law and the relevant regulation should be harmonized. While the law covers the issue of causing a decrease in public resources in internal and external audits in detail, it has been seen that regulations in this direction should be introduced by the legislator since the issue of preventing an increase in public resources has not been revealed in sufficient detail. With regard to the institution of recourse, it has been supported by various judicial decisions by concluding that in the damages caused by the public officials to the administration, a debt relationship will arise between the injured and the injured, the element of fault must be determined here, and the responsibility of the public official as a result of his fault is regulated by the tortious act provisions of the Code of Obligations. It has been observed that in the crimes of misconduct and negligence of duty, there is no compatibility between the regulations regarding civil servants and public officials in the Law No. 5237 and other special laws following the change in the definition of public servant; In this direction, it has been found that the lawmaker foresees the disputes that may arise regarding the perpetrator of these crimes, and that the necessary arrangements should be made as soon as possible and that decisions to unify the jurisprudence should be taken. Finally, it has been concluded that the forfeit approval system is valid since only 13% of the court of account auditors carry out local government audits, but external audit of local governments can be realized in line with international principles if sufficient audit personnel are available. In addition, an audit mechanism in which internal audit and inspection units are coordinated; It has been found that it will serve the municipalities to achieve their financial, social and economic goals. In addition, it was found remarkable that the contributions of the internal audit units to the external audit unit, the Court of Accounts, would facilitate the provision of efficiency, economy and efficiency principles in the public sector.

Keywords: 5018, public loss, financial structure of municipalities, responsibility, internal audit, external audit, Court of Accounts, recourse liability, crime of neglect of duty





İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT	III
İÇİNDEKİLER	VI
ŞEKİLLER DİZİNİ	XIV
ÇİZELGELER DİZİNİ	XV
GRAFİKLER DİZİNİ	XVII
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Konunun Önemi	2
1.2. Araştırmanın Önemi.....	3
1.3. Araştırmanın Amacı	4
1.4. Araştırmanın Kapsamı ve Ana Hatları.....	4
2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYELERİN KONUMU	5
2.1. Yerel Yönetimlerin Önemi	5
2.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi.....	5
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Hukuki Durumu	6
2.1.3. Anayasa’ya göre Yerel Yönetimler	7
2.2. Belediye Kavramı	10
2.3. Belediye Türleri	14
3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU	16
3.1. 5018 Sayılı Kanun’un Amacı.....	16
3.2. 5018 Sayılı Kanun’un Kapsamı.....	17
3.3. 5018 Sayılı Kanun’a göre Hesap Verilebilirlik	19
3.4. 5018 sayılı Kanun’a göre Mali Saydamlık	20
3.5. 5018 Sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler	21



4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NA GÖRE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI.....	23
4.1. Bütçenin Kavramsal Olarak İncelenmesi	23
4.2. Bütçe Hakkı	25
4.3. Bütçe ile ilgili Kanuni Düzenlemeler.....	26
4.4. Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları	29
4.5. Bütçe Türleri.....	31
4.6. Belediye Bütçesi	31
4.6.1. Belediye Bütçesinin Yasal Çerçevesi.....	33
4.6.2. Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Kabulü	34
4.6.3. Belediye Bütçesinin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Değişiklikler.....	37
4.6.4. Belediye Bütçesinin Sonuçlandırılması.....	39
4.7. Belediye Gelirleri	41
4.8. Belediye Giderleri.....	51
4.9. Belediye Bütçe Denkliği.....	57
4.10. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2021 Bütçe Uygulaması.....	59
5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NA GÖRE SORUMLULULAR	64
5.1. Bakanların Sorumluluğu	72
5.2. Üst Yöneticilerin Sorumluluğu.....	72
5.3. Harcama Yetkililerinin Sorumluluğu	74
5.4. Kurul, Komite veya Komisyonlar	78
5.5. Muhasebe Yetkililerinin Sorumluluğu.....	79
5.6. Gerçekleştirme Görevlilerinin Sorumluluğu	82
5.7. Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkililerinin Sorumluluğu	85
5.8. Taşınır Konsolide Görevlilerinin Sorumluluğu.....	88



6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU KAPSAMINDA BELEDİYELERİN SORUMLULUK ALANLARI.....	89
6.1. Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu	89
6.2. Belediyeler Tarafından Sivil Toplum Kuruluşlarına Ayni ve Nakdi Yardım Yapılması Sorumluluğu.....	90
6.3. Faaliyet Raporu Hazırlama Sorumluluğu	90
6.4. Mali İş ve İşlemlerin Yürütülmesi ve Belgelendirilmesi Sorumluluğu	91
6.5. Sorumluluk Yaptırım İlişkisi	92
6.5.1. Performans Sorumluluğu.....	92
6.5.2. Gözetim Sorumluluğu	92
6.5.3. Uygulama Sorumluluğu	93
6.5.4. Zimmet Sorumluluğu	93
6.5.5. İnceleme/ Kontrol Sorumluluğu	94
7. KAMU ZARARININ KAVRAMSAL AÇIDAN İNCELENMESİ	95
7.1. Kamu Zararı Kavramı	95
7.1.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre Kamu Zararı Kavramı	100
7.1.2. 5018 Sayılı Kanuna göre Kamu Zararı Kavramı.....	103
7.1.3. 5018 sayılı Kanun’a göre Kamu Zararına Yönelik Emare Kavramı	107
7.2. Kamu Zararına İlişkin Yasal Çerçeve	108
7.3. Kamu Zararının Unsurları.....	108
7.3.1. Kamu Görevlisi	109
7.3.2. Kasıt, Kusur ve İhmal	111
7.3.3. İlliyet Unsuru.....	112
7.3.4. Kaynaklarda Azalma veya Artışa Mani Olma.....	113
7.3.5. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylem.....	116
7.4. Kamu Görevlileri Tarafından Verilen Zarar	116
7.4.1. Kamu Görevlilerinin İdareye Verdikleri Zararlar	117



7.4.2. Kamu Görevlilerinin Üçüncü Kişilere Verdikleri Zararlar	118
8. KAMU ZARARI GENEL ESASLARI.....	120
8.1. Yapılan İş, Alınan Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak İlgili mevzuatında Belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, Sözleşme ve benzeri belgelerde Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması.....	121
8.2. İlgili Mevzuatında Öngörülen Haller Dışında, İş Yaptırılmadan, Mal veya Hizmet Alınmadan Önce Ödeme Yapılması.....	122
8.3. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla veya Yersiz Ödemede Bulunulması ...	124
8.4. İlgili Mevzuatı Gereğince Görevlendirilen Komisyon veya Kişilerce Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla İş Yaptırılması, Mal veya Hizmet Alınması.....	125
8.5. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuata Uygun bir Şekilde Yapılmaması	126
8.6. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırıların Zarara Uğraması	128
8.7. İdare Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk veya Tahsil İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması	129
8.8. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası gibi Ek Malî Külfet Getirilmesi.....	131
8.9. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması	132
9. KAMU ZARARINDAN DOĞAN ALACAKLAR İLE İLGİLİ HUSUSLAR	136
9.1. Kamu Zararının Tespiti	136
9.1.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme ile Kamu Zararının Tespiti	137
9.1.2. Sayıştay Yargısı ile Kamu Zararının Tespiti.....	139
9.1.3. Adli ve İdari Yargılama ile Kamu Zararının Tespiti.....	142
9.2. Kamu Zararının Güvence Altına Alınması	143
9.3. Kamu Zararından Doğan Alacakların Tahsil Şekilleri.....	143
9.3.1. Rızaen ve Sulh Yoluyla Tahsilat	144
9.3.2. Takas Suretiyle Tahsilat	144



9.3.3. İcra Yoluyla Tahsilat.....	145
9.4. Kamu Zararının Oluştığı Tarih	146
9.5. Kamu Zararından Doğan Alacaklarda Faiz.....	147
9.6. Kamu Zararından Doğan Alacaklarda Taksitlendirme	148
9.7. Zaman Aşımı.....	150
9.7.1. Kamu Zararının Tespiti ve Tahsilinde Zaman Aşımı.....	150
9.7.2. Zaman Aşımını Kesen ve Durduran Haller	152
9.7.2.1. Zaman Aşımını Kesen Haller	153
9.7.2.2. Zaman Aşımını Durduran Haller	153
9.8. Kamu Zararından Doğan Alacakların Silinmesi.....	153
10. RÜCUNUN KAVRAMSAL OLARAK İNCELENMESİ.....	155
10.1. Rücu ve Rücunun Yasal Dayanağı.....	157
10.2. İdari Yargıda Rücunun Tarihi.....	159
10.3. Kamu İdaresinin Rücu Kararı	162
10.4. İdarenin Rücu Hususunda Takip Edeceği Usul.....	164
11. KAMU ZARARINDA RÜCU SORUMLULUĞU	166
11.1. Rücu Hakkı	170
11.1.1. Rücu Hakkının Kaybedilmesi	171
11.1.2. Rücu Davası.....	171
11.1.2.1. Rücu Davasında Zaman Aşımı	172
11.1.2.2. Rücu Davası Açma Sorumluluğu	173
11.2. Rücu Edilebilecek Miktar.....	174
11.3. Zararı Ödeyen İdarenin Kamu Görevlisine Rücu Zorunluluğu.....	175
12. GÖREVİ KÖTÜYE KULLANMA VE GÖREVİ İHMAL SUÇLARI.....	179
12.1. Görevi Kötüye Kullanma Kavramı.....	179
12.2. Görevi İhmal Kavramı	180



12.3. Görevi Kötüye Kullanma Suçu	180
12.3.1. Genel Olarak Görevi Kötüye Kullanma Kavramı	180
12.3.1.1.765 Sayılı (Eski)Türk Ceza Kanunu’nda Görevi Kötüye Kullanma Suçu	181
12.3.1.2 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre Görevi Kötüye Kullanma Suçu	182
12.3.2. Suçun Faili	183
12.3.3. Suçun Maddi Unsuru	184
12.3.4. Suçun Manevi Unsuru	187
12.3.5. Suça Teşebbüs	187
12.3.6. Suçun Yaptırımı ve Lehe Kanun	188
12.4. Görevi İhmal Suçu	190
12.4.1. Genel Olarak Görevi İhmal Suçu	193
12.4.1.1. 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nda Görevi İhmal Suçu	193
12.4.1.2. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre Görevi İhmal Suçu	194
12.4.2. Suçun Faili	196
12.4.3. Suçun Maddi Unsuru	197
12.4.4. Suçun Manevi Unsuru	199
12.4.5. Suça Teşebbüs	201
12.4.6. Suçun Yaptırımı ve Lehe Kanun	202
12.5. Görevi Kötüye Kullanma ve Görevi İhmal Suçlarında Ortak Hükümler	202
12.5.1. Hukuksal Değerin Korunması	202
12.5.2. Suçlara İştirak	203
12.5.3. Suçlarda İçtima	204
12.5.4. Suçlara Etki Eden Haller	205
12.5.5. Suçlarda Esas Cezanın Belirlenmesi	206
12.5.6. Suçlarda Dava Zaman Aşımı	208
12.5.7. Suçlarda Görevli Mahkeme	208



12.5.8. Görevi Kötüye Kullanma ve Görevi İhmal Suçlarında Yargılama Usulü ..	209
12.5.8.1. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulleri	209
12.5.8.2. 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun	210
12.5.8.3. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun	211
12.5.8.4. 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması	215
12.6. Ceza Sorumluluğunu Kaldıran Nedenler	216
12.6.1. Kanun Hükmünü Yerine Getirmek.....	216
12.6.2. Meşru Savunma.....	216
12.6.3. Hakkın Kullanılması ve İlgilinin Rızası.....	217
12.7. Kusurluluğu Ortadan Kaldıran Haller	218
12.7.1. Amirin Emri	218
12.7.2. Zorunluluk Hali.....	220
12.7.3. Haksız Tahrik.....	221
13. DIŞ DENETİM BİRİMİ: SAYIŞTAY	223
13.1. Denetimin Kavramsal Açısından İncelenmesi.....	223
13.1.1. İç Denetim.....	224
13.1.2. Dış Denetim.....	227
13.2. Sayıştay Tarihçesi	229
13.3. Sayıştay Kurumunun Küresel Olarak Kabul Görmüş Özellikleri	231
13.4. Sayıştay'ın Misyonu, Vizyonu ve Temel Değerleri	232
13.5. Devlet Yapısı İçindeki Yeri ve Konumu	234
13.6 Sayıştay'ın Teşkilat Yapısı	235
13.7. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri.....	236
13.8. Denetim Türleri	237
13.8.1. Düzenlilik Denetimi	238



13.8.1.1. Mali Denetim	239
13.8.1.2. Uygunluk Denetimi.....	239
13.8.2. Performans Denetimi	240
14. SAYIŞTAY AÇISINDAN KAMU ZARARI	248
14.1. Sayıştay’ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Alanındaki Uygulamalarında Kamu Zararı Kavramının Önemi.....	248
14.2. Sayıştay’a göre Kamu Zararının Tespiti	251
14.3. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararı Kapsamı	253
14.3.1. Maddi Zarar	254
14.3.2. Manevi Zarar.....	255
14.4. Sayıştay Denetiminde Kamu Zararı	256
14.4.1. Denetim Türleri Bakımından Kamu Zararı.....	257
14.4.2. Denetimler Sonucu Tespit Edilen Kamu Zararının Hukuki Mahiyeti.....	257
14.5. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararı	259
14.6. Kamu Zararının Sorgu Konusu Yapılması ve Yargılamaya Esas Rapor Düzenlenmesi	261
15. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	263
KAYNAKÇA.....	270



SEKİLLER DİZİNİ

<u>Şekil</u>	<u>Sayfa</u>
3.1. 5018 sayılı Kanun’a göre mali yönetim ve kontrol sistemi.....	16
3.2. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri	18
3.3. 5018 Sayılı Kanun açısından mahalli idareler	22
4.1. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme	30
4.2. Belediye bütçesinin aşamaları.....	36
7.1. Kamu zararının unsurları	109
13.1. Amaç, hedef ve faaliyetler ile göstergeler arasındaki ilişki.....	225
13.2. Kamu denetim standartları.....	226



ÇİZELGELER DİZİNİ

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
2.1. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze belediye sayıları	13
2.2. Belediyelerin türlerine göre dağılımı	14
2.3. Türleri itibarıyla belediye sayısı	14
2.4. Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı.....	15
4.1. Mali özerkleşme ve yönetimler arası vergilendirme yetkisinin kullanımı.....	42
4.2. Mahalli idarelere aktarılan fonlar.....	44
4.3. Mahalli idare türlerine göre öz gelirleri (Bin TL).....	46
4.4. Gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirleri (Bin TL).....	46
4.5. Ekonomik sınıflandırma düzeyinde belediye gelirleri	47
4.6. Mahalli idare türlerine göre vergi gelirleri ve toplam gelirler (Bin TL).....	51
4.7. 2020 yılı tüm belediyelerin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde bütçe giderleri	52
4.8. 2020 yılı büyükşehir belediyelerinin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde giderleri	53
4.9. 2020 yılı belediyelerin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması ..	54
4.10. 2020 yılı büyükşehir belediyeleri bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması.....	56



ÇİZELGELER DİZİNİ (devam)

4.11. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide bütçesi	58
4.12. 2020 yılı belediyeler bütçe dengesi	61
4.13. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide - iştirakler hariç gider bütçesinin ekonomik sınıflandırmasına göre tutarları: (0,000.-TL)	62
4.14. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide - iştirakler hariç ekonomik sınıflandırmasına göre gider bütçesi oranları	63
13.1. Kamu mali denetimi	229
13.2. Performans denetim kriterleri	244
13.3. Performans denetimi süreçleri ve zaman planı	246



GRAFİKLER DİZİNİ

<u>Grafik</u>	<u>Sayfa</u>
4.1. 2020 yılı Belediye vergi gelirlerinin dağılımı.....	49
4.2. 2020 yılı mahalli idareler gelirleri dağılımı.....	50
4.3. Belediyelerde bütçe dengesi	59



1. GİRİŞ

Modern devlet yaklaşımlarının gelişmesi sonucu dünyada yeni kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. 20. yüzyıldaki teknoloji, nüfus, ekonomi gibi birçok unsurun gelişmesiyle birlikte kamu sektörü de hızlı bir şekilde büyüme göstermiştir (Tosun ve Cumhur, 2011). Bu hızlı büyümenin sonucu olarak finansman sıkıntıları, yönetimde etkinsizlik başta olmak üzere çeşitli sorunlar meydana gelmeye başlamıştır. Söz konusu sorunların çözülebilmesi için kamu sektörünün yeniden yapılanması; yapıların, hedeflerin ve insan kaynaklarının sürekli kontrol altında tutularak iyileşmeye gidilmesi zorunluluk arz etmiştir. Bu ihtiyaçlar doğrultusunda gelişen yeni kamu yönetimi anlayışı, ilk kez 1980 yılında Avustralya, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda’da görülmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1990’lı yıllarda OECD ülkelerinde yayılmaya başlamıştır. Akabinde, Dünya Bankası stratejileri doğrultusunda düşük gelirli ülkelere yayılmıştır (Özer, 2006; Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de kamu mali yönetiminde yeni arayışlar ve yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Değişen ve gelişen küresel kamu mali yönetimi anlayışına uyum sağlama girişimleri sonucunda Türkiye’de de kamuda yönetim ve mali alanda reform niteliğinde gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Reformlar, 2000’li yıllar itibariyle sürekli artış göstermiş ve bu gelişmeler sonucunda yeni kanunlar yürürlüğe girmiştir (Tosun ve Cumhur, 2011).

Bu gelişmeler arasında, en önemli köklü değişikliklerin başında 5018 sayılı Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesi gelmektedir. 24.12.2003 tarihli, 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve mali disiplinin sağlanmasını, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini; kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolün düzenlenmesi amacına haizdir.

Yeni kamu yönetimin temel amacı: *“Örgütlerin başarmaya odaklanmış aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne önemle vurgu yapılması, artan rekabet ortamına ayak uydurulması, müşteri odaklı ve müşteri tercihine uygun hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden faydalanarak etkinlik ve verimlilik*

arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması” hedefleri doğrultusunda ifade edilmektedir (Christensen ve Legreid, 2004).

Bu Kanun ile birlikte, yerel yönetim birimleri arasında en önemli birim olarak nitelendirilebilecek olan ve bölge halkına yerel kamu hizmetlerinin en verimli, etkin ve ekonomik koşullarda ulaştırılması amacıyla kurulan belediyelerde iç denetim biriminin kurulması, denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde standartların belirlenmesi, iç denetim işleyişi, denetim sürecinin aşamaları ile belediyelerin ve birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanun kapsamında belediyelerin mali yapısı ve sorumluluk alanları ortaya konmuş, kamu zararının genel esasları belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanun’un dayanarak yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te kamu zararının esasları kapsamlı olarak düzenlenmiştir.

1.1. Konunun Önemi

Küresel ölçekte yüzyıllardan beri görülmekte olan büyük ekonomik krizler, ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik ve mali anlamda kendilerini sorgulamalarına sebep olmaktadır. Krizlerin içsel ve dışsal tetikleyici unsurlarını iyi analiz eden ülkeler, krizlerin gerçekleşmesini engellemek adına önemli nitelikte tedbirler almaktadır. Bu tedbirlerin başında, ekonomik istikrarı sağlanabilmesi için mali alanda yapısal ve köklü reformların benimsenmesi gelmektedir.

Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi ancak mali disiplinin sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Mali disiplinin sağlanması sonucunda, kamu gelir ve giderleri arasındaki uyumsuzlukların ekonomiye olumsuz etkileri ortadan kaldırılabilir, etkin ve verimli bir ekonomik sistem görülecektir.

Avrupa Birliği uyum yasaları kapsamında atılan en önemli adımların başında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun amacı: *“kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin*

yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, Kanun’un 5’inci maddesinde, kamu mali yönetiminin görevinin mali disiplini sağlamak olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu minvalde, 5018 sayılı Kanun ile hesap verilebilirlik, saydamlık, etkinlik ve verimlilik kavramları önem kazanmıştır.

Mali sorumluluğun bir sonucu olarak; ortaya çıkabilecek kamu zararı, mevzuat çerçevesinde tanımlanacak, ilgili zarardan sorumlu olanların hesap vermeleri ve bu zararın karşılanması gerekecektir.

Günümüzde küresel ekonomik krizlerin, bir diğer sonucu, denetimin yönetim fonksiyonları içerisinde ön plana çıkması olmuştur. Dış denetim birimi olarak Sayıştay’ın hükmedeceği zararlardan biri kamu zararıdır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kamu zararı tanımında 5018 sayılı Kanunu’ndaki tanım esas alınmıştır.

Bu kapsamda, incelenen araştırma konusu, 5018 sayılı Kanun kapsamında; belediyelerin mali yapısının analizi, sorumlular ve sorumluluk alanları, kamu zararının genel esasları, rücu sorumluluğu, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal kavramı ile Sayıştay açısından kamu zararı kavramlarının ortaya konması açısından son derece önemli mahiyettedir.

1.2. Araştırmanın Önemi

Araştırmada, elde edilmesi öngörülen sonuçlar, gelecekte, belediyelerin mali yapısı, sorumluluk alanları, kamu zararı, rücu sorumluluğuna ilişkin mevzuat çalışmalarına yön verecek niteliktedir. Ayrıca, Sayıştay açısından kamu zararı kavramının incelenmesi aracılığıyla Sayıştay denetiminde kamu zararı hususuna dikkat çekilecektir. Bu kapsamda da gerçekleştirilecek olan Belediye mevzuatına ilişkin çalışmalarda, mali yapının etkin, ekonomik ve verimli işlemesi sağlanabilecek, kamu zararına sebep olabilecek mevzu ve durumlar ortadan kaldırılabilecektir. Bu çalışmada, ayrıca, kamu zararının meydana gelişinde görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal kavramları araştırılmıştır. Akabinde, dış denetim birimi Sayıştay’ın küresel ölçekte kabul görmüş özellikleri, Türkiye’de kronolojik gelişimi ve nitelikleri ele



alınmıştır. Ek olarak, Sayıştay’a göre kamu zararı kavramı analiz edilmiş, son bölümde de araştırma neticesinde elde edilen sonuçlar ve çeşitli çözüm önerilerine yer verilmiştir.

1.3. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın dört temel amacı bulunmaktadır. İlk olarak bu çalışma, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esas alınarak, belediyelerin mali yapısı incelemek ve sorumluların sorumluluk alanlarının sınırlarını çizmektir. İkinci olarak, günümüzde son derece önem kazanan kamu zararını kavramsal olarak açıklamayı amaçlamaktadır. Üçüncü olarak, kamu zararında rücu sorumluluğu, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları meri mevzuat ve literatür kapsamında ortaya konacaktır. Son olarak, Sayıştay’a göre kamu zararı kavramı ele alınarak, belediyelerin gerçekleştirdiği iş ve işlemlerde, Sayıştay’a göre kamu zararı olarak nitelendirilebilecek hususları analiz etmektir.

1.4. Araştırmanın Kapsamı ve Ana Hatları

Bu araştırma, on beş temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; giriş bölümü yer almakta olup, bu bölümde konunun önemi, araştırmanın önemi, araştırmanın amacı ile kapsamı ve ana hatları verilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’de yerel yönetimler ve belediyelerin konumu ortaya konmuştur. Üçüncü bölümde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ele alınarak, dördüncü bölümde 5018 sayılı Kanun’a göre belediyelerin mali yapısı incelenmiştir. Beşinci ve altıncı bölümde, 5018 sayılı Kanun’a göre belediyelerin mali yapısında sorumlular ve sorumluluk alanları ortaya konmuştur. Yedinci bölümde, kamu zararı kavramsal açıdan incelenerek, akabinde sekizinci bölümde, kamu zararının genel esaslarına değinilmiştir. Dokuzuncu bölümde, kamu zararından doğan alacaklar ile ilgili hususlara değinilmiştir. Onuncu bölümde, rücu kavramsal açıdan incelenerek; on birinci bölümde de kamu zararında rücu ve rücu sorumluluğu ilgili mevzuat kapsamında değerlendirilmiştir. On ikinci bölümde, kamu zararını oluşturan durumlardan görevi kötüye kullanma ve ihmal suçları ele alınmıştır. On üçüncü bölümde dış denetim birimi olarak Sayıştay’a yer verilmesinin ardından, on dördüncü bölümde Sayıştay’a göre kamu zararı kavramı incelenmiştir. Son olarak, yapılan çalışma sonucunda elde edilen bulgular ve bu bulgulara ilişkin çözüm önerilene yer verilmiştir.



2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYELERİN KONUMU

2.1. Yerel Yönetimlerin Önemi

Yerel yönetimler, gündelik hayata ilişkin birçok kararın alındığı, bu kararlar doğrultusunda uygulamalar gerçekleştirildiği, ülkelerin politik, siyasi ve hukuki perspektifinde büyük önem taşıyan idari kuruluşlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2009).

Yerel yönetimler, yönetim Biliminde “*ademi merkeziyet*” (decentralisation) olarak bilinen siyasal bir kavramdır. Ademi merkeziyetin; siyasal ve yönetsel olmak üzere iki anlamı bulunmaktadır. Siyasal ademi merkeziyet; üniter, federal, konfederal ya da bölgesel devleti ifade etmekte iken, idari ademi merkeziyet ise decentralize edilmiş yerel yönetimler olarak tanımlanmaktadır. İdari ademi merkeziyet de kendi içerisinde ikili ayrıma tabi tutulmaktadır. Birincisi; merkez kuruluşların merkez dışındaki bir örgüte, belli bir işlevi yerine getirebilecek bir ya da birden çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmeleri anlamına gelen “*yetki genişliği*” (ademi temerküz, deconcentration) olarak ifade edilmektedir. İdari ademi merkeziyetin ikinci türü ise kanunlar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlar dışında işlevler görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve mali açıdan çeşitli yetkiler verilmiş olan gerçek anlamdaki yerel yönetimlerdir.

2.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Rio Deklarasyonu (1992) ve Habitat II (1996) eylem planı gibi uluslararası zirvelerin “*sorunların çözümü için yetkinin hizmete en yakın birimlere bırakılması*” ilkesinin sonucu olarak yerel yönetimlerin önemi artmıştır (Yayman, 2012).

Türkiye’de Tanzimat dönemine kadar, yerel yönetim benzeri, özgün nitelikte geleneksel şehir yönetimleri görülmüştür. Şehir yönetimleri, her birinin ayrı bütçesi ve karar organı olmayan esnaf örgütleri ve vakıflar eliyle gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 1998). Vakıflar, belirli malların kamu yararı amacıyla hizmetlerde kullanılması için bağışlanması sonucu elde ettiği



varlıkları, şehrin aydınlatılması, temiz su ihtiyacı vb. çeşitli hizmetlerde kullanmıştır (Türe, 2000).

Türkiye nüfusunun %93'ünün kentlerde yaşaması, yerel yönetimlerde sosyal ve kentsel yatırım alanlarının gün be gün gelişmesi ve katı merkezizetçi yaklaşımdan uzaklaşılması yerel yönetimlerin gelişmesini hızlandırmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler, 1986'ya kadar yatırımlarının tamamını İller Bankası tarafından açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu kredileriyle finansman sağlamışlardır (Yayman, 2012).

Devlet, sınırları içerisinde yaşayan halka hizmet etmek, ihtiyaçlarını karşılamak ve güvenliğini sağlama görevlerini üstlenmiştir. Devlet, bütün bu görevleri yerine getirebilmek amacıyla "*merkezden yönetim*" ve "*yerinden yönetim*" birimleri kapsamında örgütlenmiştir. Merkezden yönetimde, kamu hizmetlerine ilişkin kararlar, merkezi hükümet ve hiyerarşisindeki kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Fakat günümüzdeki modern ve demokratik toplumlarda, kamu hizmetlerinin yalnızca merkezden gerçekleşmesi ihtiyaç ve isteklere uymama, kırtasiye masrafı gibi çeşitli sakıncalara neden olmaktadır (Çağdaş, 2011). Diğer taraftan, sosyal, siyasi ve ekonomik sebeplerle yerel yönetimlerin kurulmasına ihtiyaç hâsıl olmuştur. Bu sebeplerle, günümüzde kamu hizmetleri yerinden yönetim ilkesi kapsamında gördürülmektedir.

Yerel demokrasilerin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli uluslararası belge, Avrupa Konseyince kabul edilen ülkemizin de benimsendiği "*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*"dır. Bu belge yurttaşların kurumsal etkinliklere katılma hakkının Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletlerce paylaşılan bir demokratik ilke olduğunu ve yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartını benimsemiş olmasına rağmen son yerel yönetimler reformuna kadar bu konuda ciddi bir adım atamamıştır.

2.1.2. Yerel Yönetimlerin Hukuki Durumu

Devlet, kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kurulmuştur. Devlet eliyle kamu hizmetlerinin görülmesi sürecinde, kamu gücünün tek elden yürütülmesini savunan merkezizetçilik yaklaşımı önem kazanmıştır. Diğer taraftan, kamu gücünün yerel yönetimlere



dağıtılarak hizmetlerin yerel yönetim eliyle gördürülmesini öngören âdemi merkeziyet fikri ön plana çıkmıştır. Devlet, merkezi yönetim ve yerel yönetimler eliyle kamu hizmetlerini gerçekleştirmektedir (Karaarslan, 2007).

Genel yönetimin merkez örgütü ve taşra örgütü arasında hiyerarşik bir yapılanma bulunmaktadır. Diğer taraftan, yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği olması hasebiyle genel yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet denetimi bulunmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları, özerkliklerinin olması sebebiyle merkezi idareden idari, mali ve yönetsel açılardan ayrılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden yerinde yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, il özel yönetimi, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köylerden oluşmaktadır (Kaya, 2013).

2.1.3. Anayasa'ya göre Yerel Yönetimler

Türk hukuk sisteminde, yerel yönetim kavramı ilk olarak 1876 Anayasası'nda yer almıştır. Akabinde, yerel yönetim kavramına 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yer verilmiştir. Mevzubahis anayasaların yerel yönetim kavramının tanımlanmasında birbirini tamamlayıcı nitelikte olmalarının yanı sıra, anayasalara göre yerel yönetim kavramı önemli farklılıklara da konu olmuştur (Kırıışık ve Sezer, 2006).

23 Aralık 1876 tarihli Kanun-u Esasi, Ferman Anayasası, illerin yönetiminin yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmesine hükmetmiştir. 1877 yılında çıkarılan “*Vilayet Belediye Kanunu*”, “*her kasaba ve belediyede bir belediye meclisi kurulacağını, büyük illerde birden fazla belediye dairesi kurulabileceğini, belediyelerin bir başkan, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye olmak üzere üç organdan oluşacağı*” hükümlerine yer vermiştir.

Geçiş dönemi anayasası olan 1921 Anayasası ile birlikte, 1876 Anayasası'ndan farklı olarak, yerel yönetimlere demokratik ve özerk bir tüzel kişilik verilmesi düzenlenmiştir. Ek olarak, yerel yönetimlerin kendi başkanlarını seçmeleri ve başkanın meclis ile birlikte yürütme görevini üstlenmesine yer verilmiştir (Ersoy, 1992).



Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’e göre Anayasa, “*Bir devletin yönetim biçimini belirten, yasama, yürütme, yargılama güçlerinin nasıl kullanılacağını gösteren, yurttaşların kamu haklarını bildiren temel yasa*” olarak tanımlanmaktadır. Burada yapılan tanım kapsamında değerlendirildiğinde, 1921 Anayasası’nın usul ve esas olarak klasik anayasa tanımına uymadığı görülmektedir. Bunun sebebi, 1921 Anayasası’nın yerel yönetim ile ilgili doğrudan bir düzenleme maddeye yer verilmeyerek daha esnek ve değiştirilebilir maddeleri içermesidir. Bu durum, dönemin kendine özgü olağanüstü koşulları kapsamında değerlendirilmesini gerektirmektedir; çünkü mezkûr dönem, klasik anayasa hazırlanması ve geçerli olabilmesi için uygun bir dönem değildir (Doğan, 2006; Çiçek, 2005). 1921 Anayasası, bütün bu nedenlerden dolayı ihtilal anayasası olarak görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk anayasası olma niteliğine sahip, Teşkilatı Esasiye Kanunu olarak bilinen, 23 maddeden oluşan 1921 Anayasası, tüzel kişiliğe sahip vilayetler (il) ve nahiyelerin (ilçe) halkın seçtiği meclisler tarafından yönetilmesi hükme bağlamıştır. Fakat mezkûr dönemde bu hükümlerin gerekleri yerine getirilememiştir (Çiçek, 2005).

1921 Anayasası, Kanuni Esasi’nin eksikliklerinin giderilmesi amacıyla tamamlayıcı bir anayasa niteliğine sahip olması nedeniyle Kanuni Esasi hükümleri ile birlikte yürürlükte olmuştur.

1924 Anayasası ile Türk yönetim sisteminde merkezi yönetim ağırlık kazanmıştır. 1924-1944 yılları arasındaki tek partili dönemde, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrılması söz konusu olmamıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu ile birlikte merkezi yönetim, belediyenin karar organları ve kararlarını sıkı denetimine tabi tutmuştur. Çok partili döneme geçilmesi neticesinde, beklenen köklü değişiklikler gerçekleştirilemeyerek yerel yönetim, merkezi yönetim gibi algılanmaya devam edilmiştir (Ersoy, 1992).

1924 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, “*gelir yetersizliği*” gibi ekonomik nedenler dolayısıyla yerel yönetimlere ait bazı görevler, merkezi yönetim görevlerine eklenmiştir. Bu durum neticesinde, yerel yönetimlerin idari gücü daha da azalmıştır (DDK, 1996).

1961 Anayasası ile idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, kamu tüzel kişiliği olan ve karar organları halk tarafından seçilen yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı olmak şartıyla gelir sağlanması hükmüne yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki otoritesi azaltırmıştır. Ancak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari denetimi devam etmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin astı gibi algılanmasına neden olmuştur (Bilgiç, 1998). İşbu anayasa ile yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle belirlenmesi, merkeziyetçi anlayışın yumuşatıldığını göstermektedir.

1982 Anayasası'ndaki yerel yönetim sistemi, 1961 Anayasası'ndaki yerel yönetim anlayışına paralellik göstermektedir. 1982 Anayasası ile birlikte getirilen en önemli yenilikler, yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesi ve Büyükşehir belediye teşkilatının kurulmasıdır (Bilgiç, 1998). 1982 Anayasası amir hükümlerine göre yerel yönetim birimleri; il özel idaresi, belediyeler (büyükşehir ve belde belediyeleri) ve köylerdir. İl özel idareleri, kanunla il kurulmasıyla birlikte eş zamanlı olarak kurulmaktadır.

Özet olarak, 1876 Anayasası'ndan günümüze kadar yürürlükte olan bütün anayasalar, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermiştir. Fakat 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlere ilişkin olarak yürürlükte olan hükümler, Türk hukuk sistemindeki diğer anayasalara daha geniş kapsamlı olarak düzenlemiştir.

1982 Anayasası'nın “*İdarenin Kuruluşu*” kenar başlığı kapsamında “*merkezi idare*” ve “*mahalli idareler*” bulunmaktadır. Mezkûr anayasada, merkezi yönetim ile ilgili hükümler kısa olmasına karşın, yerel yönetimler detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler doğrultusunda, idari yapılanma ve yerel yönetim tiplerinin nitelikleri ortaya konmuştur. 1982 Anayasası 126'ncı maddede: “*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilmektedir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenmektedir*” hükmü ile idari yapılanmanın esasları belirlenmiştir.

1982 Anayasası'nın “Mahalli idareler” başlıklı 127'nci maddesinde: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmü ile yerel yönetim tiplerine yer verilmiştir.

2.2. Belediye Kavramı

Belediye kavramı, bir insan topluluğunun yerleşme niyeti ile oturduğu yer anlamına gelen “Beled/Belde” kelimesine dayanan Arapça kökenli bir kelimedir (Öztürk, 2014; Çift, 2013; Turgay, 2008; Dönmez, 1999). Beled/Belde kelimesi Türkçe’de “kent/şehir” veya daha kapsamlı olarak “memleket”, “yöre” sözcüklerine eşanlamlı olarak kabul edilmekte; belediye ise, “belde hizmetlerinden sorumlu yönetim birimi” olarak tanımlanmaktadır (Turgay, 2008). Belediye oluşumu için yerleşik bir kent/şehir/kasaba olması ve merkezi idareden ayrı bir idari yapının bulunması mutlak zorunluluk teşkil etmektedir (Gökaçtı, 2016; Öztürk, 2014).

Belediye kavramı, Türk yönetim sistemine Osmanlı Devleti Tanzimat Dönemi’nde girmiştir. Bu dönemde, belediye, bir beldenin genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli işleri gerçekleştiren idari kurum olarak tanımlanmıştır. Günümüzde, belediye kavramı, kanunlar tarafından belirlenmiş yeterli düzeyde nüfusun olduğu ve merkezi yönetimden ayrı olarak bir idari yapılanmasının olması nitelikleri çerçevesinde tanımlanmaktadır (Uyar, 2004).

Belediye, TDK Türkçe Sözlük’e göre: “İl, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti” olarak tanımlanmaktadır.

“Belediye, Fransa’da municipalite, İngiltere’de municipality ve eski terim olarak da şehremaneti olarak kullanılan bir kavramdır” (Şahin, 2011). Belediye, Mecelle-i Umur-i Belediye’de “ortak menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir beldede oturan halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirttiği sınır ve

sorumluluk dairesinde seçmiş oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri” olarak tanımlanmıştır (Ergin, 1995). Ayrıca, Kamus-ı Türkî’de: “*Bir şehrin umumi işleri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare*” olarak ifade edilmiştir (Öztürk, 2014).

Günümüzde belediye kavramı, “*kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi*” şeklinde tanımlanmaktadır (Şahin, 2011; Bozkurt ve Ergun, 2008).

Modern belediyecilik bakımından değerlendirildiğinde, belediyenin var olabilmesi için yerleşik bir topluluğun olması, şehir/kent topluluğu olması ve merkezi yönetimden ayrı bir yönetim örgütü olarak değerlendirilebilmesi koşullarının eş zamanlı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir (Uyar, 2004). Belediyelerin yönetsel özerklikleri, ayrı tüzel kişilikleri, Merkezi yönetimin malvarlığından bağımsız olarak ayrı mal varlıkları, bağımsız gelir kaynakları ve özel bütçeleri vardır (Öztürk, 2016; Keleş, 1998).

1982 Anayasası’nın “İdare” Başlığı kapsamındaki “İdarenin Esasları” Bölümü 123’üncü maddede, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ifadesi ile temel idare esasını işaret etmiştir. “İdarenin Kuruluşu” Bölümü 127’nci maddede yerel yönetimlere ilişkin olarak detaylı bir düzenlemeye yer verilmiştir. “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” şeklinde yerel yönetimlerin tanımı yapılmış olup, aynı maddede “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasının anayasal temeli ortaya konmuştur.

25874 sayılı ve 13.07.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre: “Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek



oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.” şeklinde tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu amir hükümleri gereği belediyenin kurulması için bir yerleşim biriminin nüfusunun en az beş bin olması gerekmektedir. İşbu kanun, köy ve köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn bölgeye uzaklığın azami beş bin metre olması şartını zorunlu kılmıştır. Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını zorunlu tutulmuştur.

Belediye, il özel idarelerinin genel nitelikteki hizmetlerinden daha çok, bir beldedeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan örgütlerdir (Çift, 2013; Derdiman, 2005).

Türkçe’de “*Büyükşehir*” ve “*Anakent*” kavramlarıyla ifade edilen bu kavram, İngilizce’deki “*metropol*” kavramına karşılık gelmektedir (Eke, 1982). Fakat Türk hukuk sisteminde, “*Anakent*” kavramı yerine “*Büyükşehir*” kavramı benimsenmiştir (Yıldırım, 2006).

25531 sayılı ve 23.07.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Büyükşehir Belediyesi Kanunu 3’üncü maddesine göre: “*Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*” ifade etmektedir.

Özet olarak, 1876 Kanuni Esasi’den itibaren Anayasa’da düzenlenen yerel yönetimler içerisinde belediyeler, hizmet alanları itibariyle son derece önemlidir. Bu nedenle, anayasal süreçte kronolojik olarak analiz edildiğinde, belediyelerin idari mali ve sosyal özerkliklerinin artması yönünde gelişmelere paralel olarak belediye sayılarının artışının da ivme kazandığı görölmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren belediye sayıları Çizelge 2.1’de görölmektedir.



Çizelge 2.1. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze belediye sayıları

<u>Yıl</u>	<u>Belediye Sayısı</u>
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396
2018	1.399
2019	1389
2020	1390

Kaynak: : YYGM, 2021

Türkiye’de belediye sayıları incelendiğinde, 1950’li yıllardan itibaren önemli düzeyde bir artış yaşandığı dikkate değer bulunmuştur. 2008 yılı itibariyle belediye sayısı 3.225 iken; bu sayı, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 8’inci ve 11’inci maddeleri ile yapılan değişiklikler ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un amir hükümleri gereği 2013 yılı sonu itibariyle 2.950 olmuştur. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri doğrultusunda 1.554 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucu belediye sayısında % 53 azalma meydana gelmiştir. 2018 yılı sonu itibariyle belediye sayısı 1.399 iken, 31 Mart 2019 Mahalli İdareler Seçimleri sonrasında bazı belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak belediye sayısının 1.389 olduğu görülmüştür (YYGM, 2021). 2020 yıl sonu itibariyle toplam belediye sayısı 1390’dır.



2.3. Belediye Türleri

Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.390 belediye, 18.286 köy bulunmaktadır (TÜİK, 2021). Türkiye’de belediyeler; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak çeşitli kategorilere ayrılmıştır. 2018 ve 2019 yılları itibarıyla, büyükşehir belediyesi sayısı 30, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519, il belediyesi sayısı 51, ilçe belediyesi sayısı 403 ve belde belediyesi sayısı 387 ve toplam belediye sayısı 1.390 adettir (Çizelge 2.2).

Çizelge 2.2. Belediyelerin türlerine göre dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2018	30	519	51	403	396	1.399
2019	30	519	51	403	386	1.389
2020	30	519	51	403	387	1.390

Kaynak: YYGM, 2021

2020 yılı verilerine göre belediyelerin dağılımı incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesi sayısı 30, Büyükşehir İlçe Belediyesi sayısı 519, İl Belediyesi sayısı 51, İlçe Belediyesi sayısı 403 ve Belde Belediyesi sayısı 387 olduğu görülmektedir (Çizelge 2.3).

Çizelge 2.3. Türleri itibarıyla belediye sayısı

Belediye Türleri	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	387
Toplam	1390

Kaynak: TÜİK, 2021



Belediyelerin türlerine ve nüfus aralıklarına göre dağılımı incelendiğinde, 30 adet büyükşehir belediyesinin 7'sinin nüfusunun 750.000-1.000.000; 14'ünün nüfusunun 1.000.001-2.000.000; 5'inin nüfusunun 2.000.001-3.000.000; 2'sinin nüfusunun 3.000.001-5.000.000 ve 2'sinin nüfusunun da 5.000.001'den fazla olduğu görülmüştür (Çizelge 2.4).

Çizelge 2.4. Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı (31/12/2019)

	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000			1	37	70	108	173.829
2.001-5000			13	132	282	427	1.277.660
5.001-10.000			40	98	33	171	1.210.742
10.001-20.000			78	62	1	142	2.037.981
20.001-50.000		5	136	54	1	192	6.014.449
50.001-75.000		6	50	12		69	4.199.593
75.001-100.000		6	25	4		33	2.888.923
100.001-250.000		28	89	4		123	18.968.107
250.001-500.000		6	62			70	24.770.857
500.001-750.000			17			17	10.349.916
750.001-1.000.000	7		8			14	11.918.825
1.000.001-2.000.000	14					15	20.379.192
2.000.001-3.000.000	5					5	11.273.459
3.000.001-5.000.000	2					2	7.496.527
5.000.001-	2					2	21.125.774
Toplam	30	51	519	403	387	1.390	78.929.602

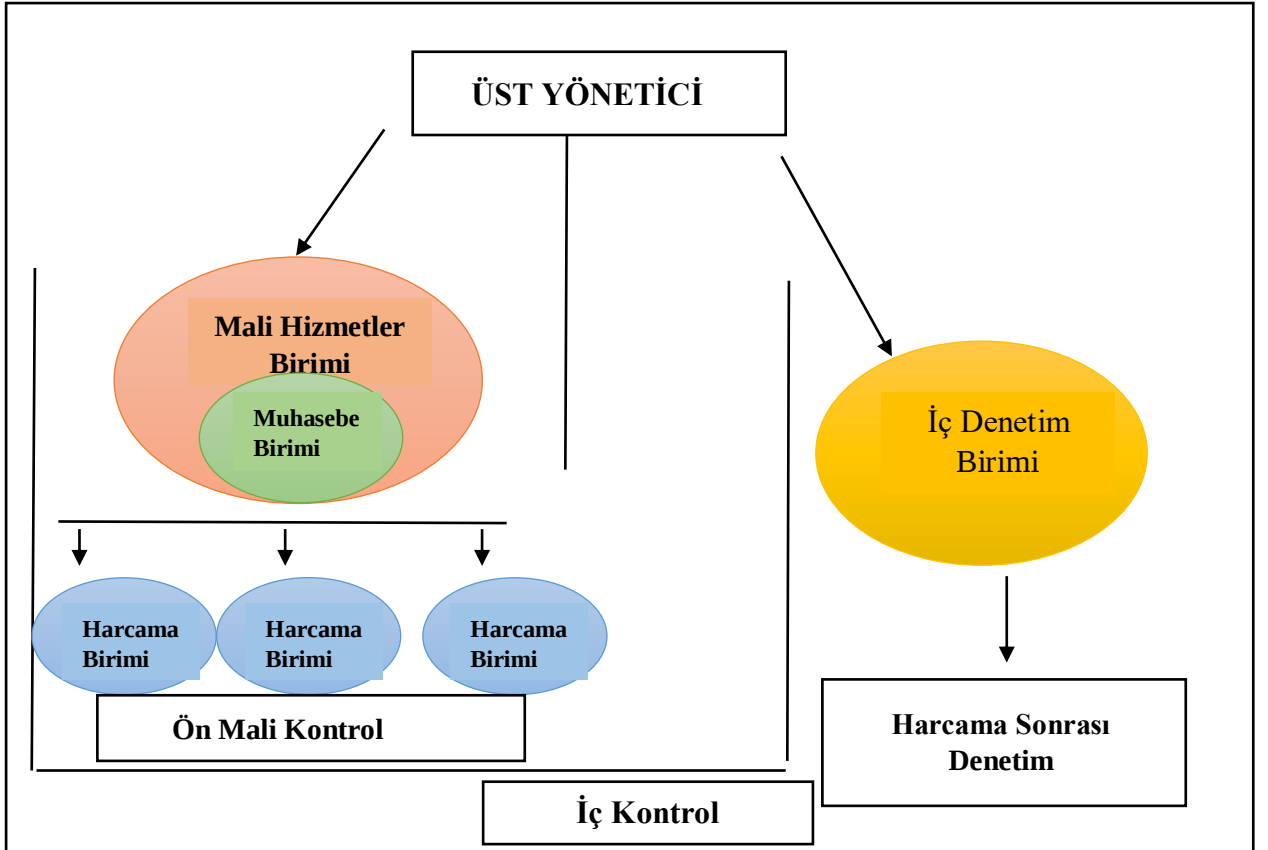
Kaynak: YYGM, 2020



3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

3.1. 5018 Sayılı Kanun'un Amacı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesine göre Kanunun amacı: *"Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek"* olarak tanımlanmıştır. Kanunun düzenleme amacı, kamunun mali işlem ve eylemlerine ilişkin olarak güvenilir ve kapsamlı bir sistem oluşturmaktır (Saraç, 2005). Başka bir ifadeyle, bu Kanun'un amacı, kamu kaynaklarının etkili kullanılması ile kamu maliyesine ilişkin güvenilir ve kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmasıdır (Kuru, 2019; Saraç, 2005).



Kaynak: 5018 sayılı Kanun

Şekil 3.1. 5018 sayılı Kanun'a göre mali yönetim ve kontrol sistemi.

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin dayandığı temel unsurlar ve esaslar şunlardır (Candan, 2006);

- Hesap verme ve yönetim sorumluluğu
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme
- Çok yıllık bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Programı)
- Mali saydamlık
- Tahakkuk esaslı muhasebe
- Mali istatistikler ve faaliyet raporlarının yayımlanması
- İç kontrol sistemi
- Etkin bir iç denetim
- Dış denetim

Yerel yönetimler, bölge halkına sunması gerektiği hizmetlerin bir kısmı için ücret almış olsalar da, asıl olarak kar maçı gütmeyen kuruluşlardır (Çelik, 2011).

Dünyada belediyeciliğin temel sorunlarının başında, belediyelerin mali sorunları yer almaktadır. Günümüzde belediyelerin sundukları hizmetlerin çeşitliliğinin artmasına ve sunulan hizmetlerin hızla gelişme göstermesine rağmen, gelir ve gider dengesinin aynı hızda değişkenlik gösteremediği dikkat çekmektedir (Çelik, 2011).

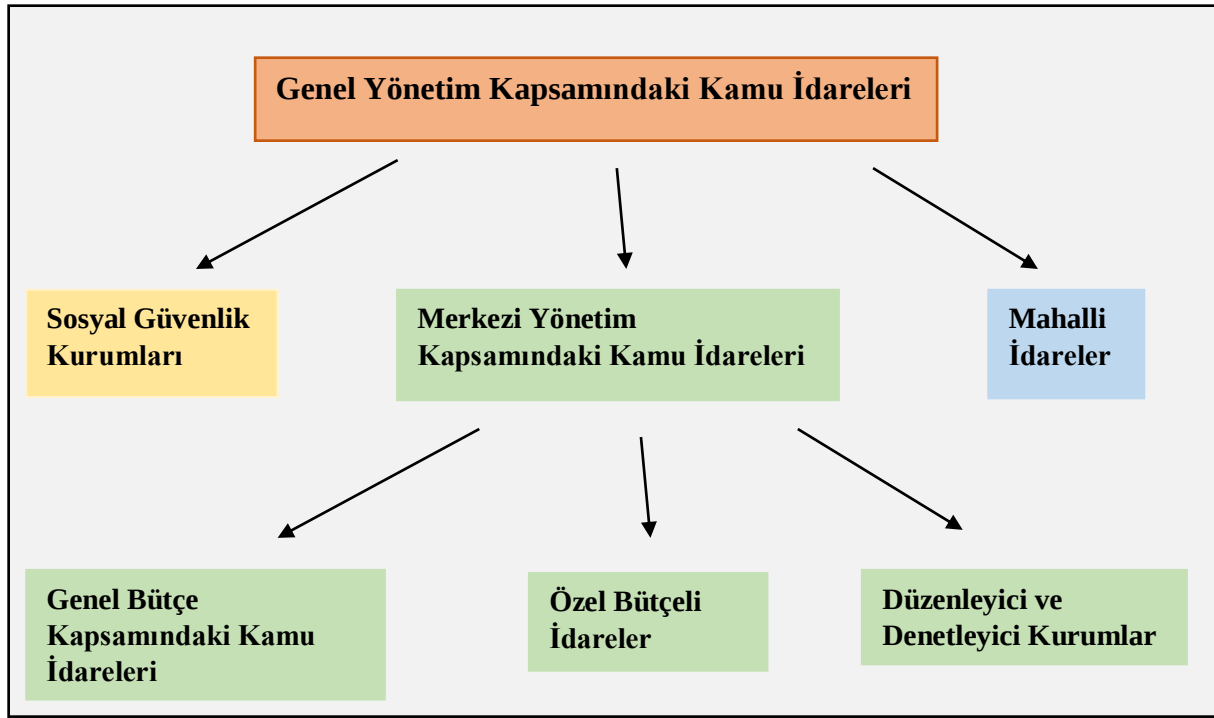
3.2. 5018 Sayılı Kanun'un Kapsamı

Kamu mali yönetimini düzenleyen 09.06.1927 tarihli ve 606 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, devlet tüzel kişiliği dâhilindeki idareler ile özel mevzuat hükümlerindeki hükümler saklı olmak üzere katma ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimini kapsarken, 5018 sayılı Kanun'un kapsamı daha geniş tutulmuştur. 5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanun'daki düzenlemelere ek olarak, mali yönetim konusunda da yeni düzenlemelere yer vermiştir. 1050 sayılı Kanun, mali usule ilişkin düzenlemeler getirmiş ve mali sorumlulukları idari yapı içerisindeki görevlere atfetmiştir. Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun incelendiğinde; şeffaflık, hesap verilebilirlik, raporlama işlemleri ve iç ve



dış denetim başta olmak üzere birçok yeni kavrama yer verildiği görülmektedir (Kuru, 2019; Arslan, 2010).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 2’nci maddesine göre Kanun’un kapsamı: “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar*” şeklinde ifade edilmiştir (Şekil 3.2).



Kaynak: 5018 sayılı Kanun

Şekil 3.2. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri.

Kanun kapsamı, uluslararası standartlara uygun olacak şekilde genel idare olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanun ile birlikte mali sistemdeki bütün yapılanmalar, belli bir standarda göre düzenlenmiştir. Bazı istisnalar haricinde, kanunun kapsamı oldukça geniş tutulmuştur (Lamba, 2006; Çolak, 2005).

Kanun’un 2’nci madde ikinci bendi: “*Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların*

hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu sayede, uluslararası kaynaklara ilişkin olarak güven tesisi amaçlanmıştır (Lamba, 2006).

5018 sayılı Kanun ile birlikte iç kontrolün etkinliğinin artırılması aracılığıyla çağdaş bir kamu mali yönetim sisteminin geliştirilmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda, çağdaş bir kamu yönetim sisteminin taşıması gereken nitelikler şöyle sıralanmıştır (Çobanoğlu, 2004):

- Katılımcı ve paylaşımcı anlayış,
- Geleceğe dönük bakış açısı,
- Girdi odaklı olmak yerine nihai sonuca yönelik,
- Vatandaş odaklı,
- Şeffaf ve katılımcı olma bir kamu yönetimi,
- İnsan haklarına dayalı olma,
- Belirsizliği ve ayrımcılığı en aza indirebilen,
- Hukuki esaslara dayanan bir sistem olmalıdır.

5018 sayılı Kanun’un amacına ulaşmada belirlediği araçlardan bir diğeri mali kontroldür. Kanun’un 3’üncü madde (m) bendinde mali kontrol: *“Kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçler”* kapsamında hükme bağlanmıştır.

3.3. 5018 Sayılı Kanun’a göre Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik, kurum kaynaklarının faaliyetlere yönelik harcanması sürecinde bilgi verilmesini, tüm işlemlerin kayıt altına alınmasını, ilgili işlemlerle ilgili sorumlulukların tanımlanmış olmasını ve gerek görüldüğünde faaliyetlerin tüm sonuçlarından sorumlu olmalarını ifade etmektedir (Forrer vd., 2010; Tutar ve Altınöz, 2017).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), hesap verilebilirliği; *“kamu görevlilerinin, görevlerinin yerine getirmesi ve yetkilerini kullanılmasına ilişkin paydaşlara karşı cevap verme zorunluluğu, paydaşlar tarafından yapılan eleştiri ve taleplere göre hareket*



etmesi, başarısızlık ve yetersizlik durumundan sorumlu olma gerekliliği” olarak tanımlamaktadır.

Hesap verilebilirlik ilkesi, kamu kaynağının kullanılmasında yetkililerin ya da kendisine kaynak tahsis edilen kamu görevlilerinin, söz konusu kamu kaynaklarını en etkin biçimde kullanarak hesap verilebilirlik çerçevesinde ibraz etme mesuliyetidir (Gülşen, 2006). Hesap verilebilirlik ilkesi, kamu sektöründe etkinliği sağlamanın yanında kamu güvenini zedeleyici durumları en aza indirerek kamu güvenini güçlendirmektedir. Ek olarak, kaynak tahsisinde hukuk sistemine uygunluğunun sağlanması ve kamuya ilişkin bilgilerin kamuoyuna sunulmasından mütevellit birçok toplumsal faydası bulunmaktadır (Aktan vd., 2004).

5018 sayılı Kanun’un “*Hesap verme sorumluluğu*” başlıklı 8. Maddesinde: “*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.*” hükmü ile hesap verilebilirlik ve sorumluluk esasları düzenlenmiştir.

3.4. 5018 sayılı Kanun’a göre Mali Saydamlık

Mali saydamlık, Kopits ve Craig (1998) tarafından, “*hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olması*” şeklinde tanımlanmaktadır. Mali saydamlık, hükümetin geçmiş, gelecek ve şu anki faaliyetlerine ilişkin olarak kapsamlı ve anlaşılabilir nitelikte bilgilerin sunulmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan, mali saydamlık, Emil ve Yılmaz (2004)’a göre “*Devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği durum*” olarak ifade edilmiştir.

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve planların sonuçlarına ilişkin olarak kamuoyu bilinci oluşmasını, mali politikaların uygulanması ile ilgili hükümetlere sorumluluklar yüklenmesini, bu sayede makroekonomik politikalar ile stratejilerin daha iyi anlaşılabilir olarak benimsenmesine ve uygulanmasına imkân tanımaktadır. Mali saydamlığın



sağlanması neticesinde, kamuoyu bilinci oluşarak devlet faaliyetleri gözlemlenebilir ve izlenebilir olmaktadır. Bu durum, hükümetin kamuoyuna karşı sorumluluklarını arttırmaktadır.

Mali yönetimin etkinliğinin artırılması amacıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun; etkinlik, saydamlık ve hesap verilebilirlik olmak üzere üç temel ilke çerçevesinde hazırlanmıştır (Koçberber, 2015).

5018 sayılı Kanun'un "*Mali saydamlık*" başlıklı 7'nci maddesine göre;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) *Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
 - b) *Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
 - c) *Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
 - d) *Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*
- Zorunludur."* şeklinde hükme bağlanmıştır.

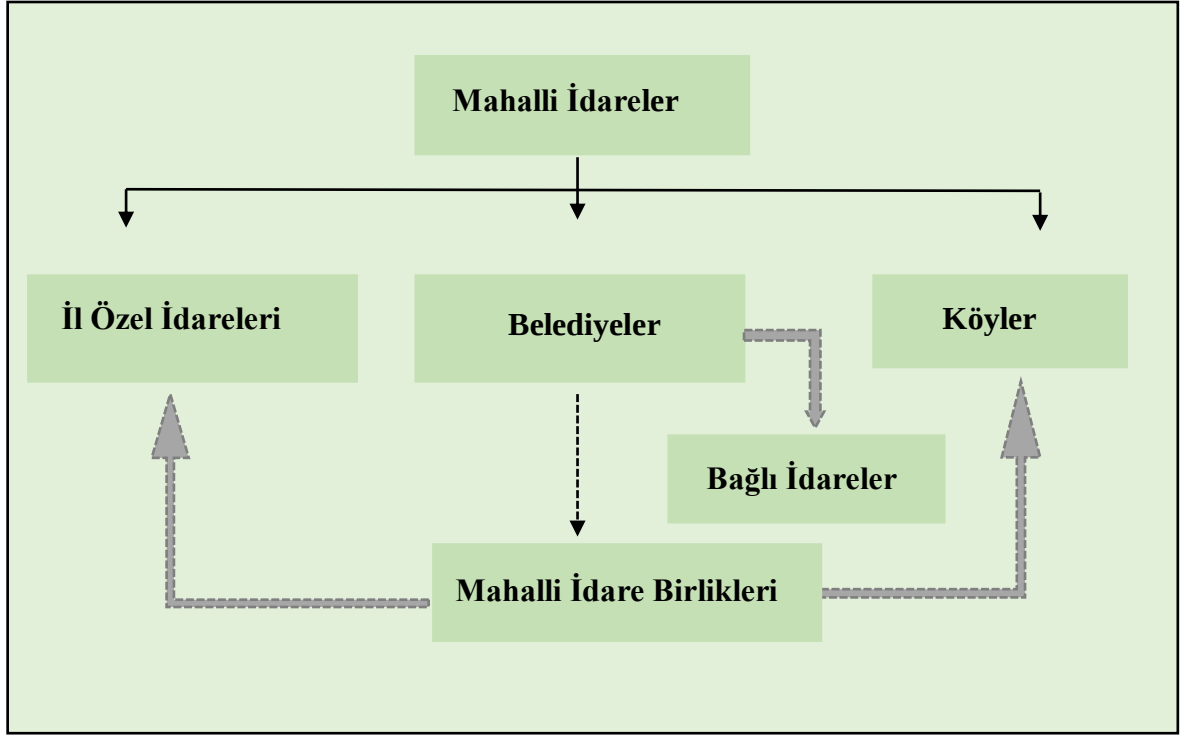
Özet olarak, mali saydamlık, devletin kamuoyuna karşı sorumluluklarının belirtilerek, kamu mali politikalarının başarılı şekilde sürdürülebilmesini, iyi yönetişimin ve kamusal faaliyetlerde mali bütünlüğün sağlanabilmesi için zorunluluk arz etmektedir (Kopits ve Craig, 1998).

3.5. 5018 Sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler

5018 sayılı Kanun'un "*Tanımlar*" başlıklı 3(e)'üncü maddesinde Mahallî idare: *"Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren*



belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri” şeklinde tanımlanmıştır (Şekil 3.3).



Kaynak: 5018 sayılı Kanun

Şekil 3.3. 5018 Sayılı Kanun açısından mahalli idareler.

4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NA GÖRE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

4.1. Bütçenin Kavramsal Olarak İncelenmesi

Bütçe, kavramsal olarak incelendiğinde, Maliye Bilim Dalı kapsamında farklı yaklaşımlar çerçevesinde muhtelif şekillerde ifade edildiği görülmüştür. İngilizce'deki “Budget” kelimesi, günümüzdeki bütçe kelimesinin temel dayanağını oluşturmaktadır. “Budget” kelimesi, ilk olarak “deri çanta” anlamında kullanılmıştır. “İngiliz Maliye Bakanları 18. yüzyılın ikinci yarısında bütçe görüşmelerinde bütçeyi takdim ettikleri deri çantanın açılması ile bütçe kavramı sembolik hale gelmiştir” (Zarplı, 2017).

Türkiye mali sistemi, uzun yıllar boyunca “Muvazene-i Umumiye (genel denge)” kavramını kullanmış, 20. Yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren bütçe kelimesi yaygınlaşmaya başlamıştır (Zarplı, 2017; Eş, 2002).

Paul Leroy-Beaulieu'ya göre bütçe: “Belirli dönemler içinde toplanacak gelirler ile gerçekleştirilecek giderlerin tahmin ve kıyaslama cetveli olduğu kadar, yetkili organlara kadar bu giderlerin gerçekleştirilmesi ve gelirlerin de toplanması için verilen bir izin” olarak tanımlanmıştır. Edgar Allix'e göre bütçe: “Devletin belirli bir zaman diliminde tahmini olarak gelir ve giderlerini belirleyen, gelirlerin toplanması ve harcamaların gerçekleştirilmesine izin veren bir tasarruf” ifadeleri ile açıklanmıştır. Atilla Dicle'ye göre bütçe kavramı: “Ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu kaynaklarını nasıl kullanacağına yönelik yasama organına ve millete sunduğu mali anlamda bir rapor, talepleri harekete geçirecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara yönelik verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır” şeklinde ifade edilmiştir (Zarplı, 2017). Başka bir ifadeyle, “Gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge, kamusal yönden bütçe” olarak tanımlanabilmektedir (Batirel, 1994).



Hukuk literatürüne göre bütçe, “*Gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren bir kanun*” şeklinde tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun, kamu kuruluşlarının ilgili mevzuatı çerçevesinde gider yapabilmesine izin verilmesi ve bu giderlerin karşılanabilmesi için gelir elde edebilmesine yetki tanınmasını sağlamaktadır (Özbaşkan, 2019). Kanuni olarak gelir elde edilmesi için tanınan yetkinin süresi bir yıldır (Orhan, 1994). Yürütme organı, bütçe kanununun verdiği izinler çerçevesinde gider yapmakta ve tanıdığı yetkiler çerçevesinde gelir sağlamaktadır (Akça, 1998).

5018 sayılı Kanun’a göre bütçenin en önemli nitelikleri şunlardır:

- Bütçe bir yasama tasarrufudur.
- Bütçenin hukuki olarak temel dayanağı anayasadır.
- Her yıl tekrarlanan sınırlı süreli bir kanundur. Ülkemizde bütçe süreci 1 Ocak – 31 Aralık tarihleri arasındaki süreçtir. Belirtilen bütçe uygulama yılı “*mali yıl*” olarak adlandırılır. Türkiye’de bütçe hazırlığı gerçekleştirilirken her yıl bütçe üç yıllığına hazırlanır ve bir mali yıl için uygulanmaktadır.
- Bütçe kanunu yasamanın yürütmeye gelir toplaması ve harcama yapması için önceden izin verdiği bir kanundur.
- Bütçe tahmini nitelikte bir belgedir.
- Bütçede tahmin edilen gelir ve giderler birbirine denktir.
- Bütçe Türkiye’de merkezi yönetim kapsamındaki tüm idareleri bağlar niteliktedir.
- Bütçede belirtilen harcama miktarı aşılamaz, fakat öngörülen miktardan fazla gelir toplanabilir. Bütçe ekonomik, sosyal, hukuki nitelikte bir belgedir.
- Devlet bütçesinde önce giderler, sonra gelirler belirlenmektedir.

Bütçe kavramı, dört temel ilke kapsamında tanımlanmaktadır. “*Bütçenin 4-T ilkesi*” şeklinde ifade edilen bu ilkeler; Tahmin, Tahdit, Tevzin ve Tasdiktir (Özbaşkan, 2019; Pehlivan, 2018).

- Tahmin, bütçe gelir giderlerinin geleceğe ait bir tahminidir.
- Tahdit, gelir ve giderlerin belirli bir süre için tahminin yapılmasını ifade etmekte olup bu süre genel olarak bir yıldır.



- Tevzin, gelir ve giderlerin denkleştirilmesidir.
- Tasdik, yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş bir ön izin niteliğinde mecliste onaylanarak yürürlüğe girmesidir (Kalenderoğlu, 2012).

4.2. Bütçe Hakkı

Toplumu oluşturan bireyler, hem devletin hem de diğer bireylerin karşısında mali bakımdan bağımsızlıklarını koruyabilmeleri, temel hak ve özgürlüklerinin yanı sıra sosyal haklarını da kullanabilmeleri için kendilerinden toplanan vergilerin ilk aşamasından harcanmasına kadar bütün yönleriyle belirli kurallara bağlamak amacıyla büyük mücadelede bulunmuştur (Güneş, 1999).

Bütçe hakkının kökeni, kralın vergi toplama yetkisine dayanmaktadır. İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde hazine gelirlerinin yetersiz seviyede kalması üzerine, halktan doğrudan önemli miktarlarda vergi ve vergi benzeri gelirler elde edilebiliyordu. Kralın gittikçe daha fazla vergi ve vergi benzeri gelire ihtiyaç duyması sonucunda halkın vergi yükü daha da artmıştır. Halkın artan vergi yükü neticesinde İngiltere’de gösterilen tepkiler sonucu 1215 yılında Kral John’a “*Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlükler Fermanı)*” ile vergi toplamak parlamentonun onayıyla gerçekleşmeye başlamıştır. Bu sebeple, bütçe ile ilgili ilk yazılı belge olma özelliğini taşımaktadır.

Devlet gelirlerinin ve giderlerinin belirlenmesinde karşılaşılan söz konusu sorunlar, bütçe hakkının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bütçe hakkı, “*Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkı (Le droit bugetaire)*” olarak tanımlanmaktadır (Sayar, 1970). Bütçe hakkı, bütçenin devletin hangi organı tarafından hazırlanacağı, hangi organ ve/veya organlar tarafından görüşüleceği ve onaylanacağı hususlarını içermektedir. Başka bir deyişle, bütçe hakkı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarını içermektedir (Aksoy, 1993).

Bütçe Hakkı, kamu harcamaları ve bu harcamalar ile sunulacak kamusal hizmetlerin finansmanı için toplanması gereken kamu gelirlerinin sağlanmasına ilişkin karar verme yetkisi olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, bütçe hakkı, parlamentoya verilmiş bir yetkidir. Halk



tarafından seçilen vekiller eliyle bütçe yapma yetkisini kapsamaktadır. Ek olarak, Bütçe hakkının gelişim aşamaları, devletlerin yönetim şekillerine göre farklılıklar göstermektedir.

4.3. Bütçe ile ilgili Kanuni Düzenlemeler

Bütçe mevzuatının temeli, Anayasa'nın 87'nci, 89'uncu ve 161'inci maddelerinde düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde: *“Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek....”* amir hükmü ile bütçe ve kesinhesap görüşme ve kabul etme yetkisi TBMM'ye verilmiştir.

Anayasa'nın 89'uncu maddesinde: *“Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir”* hükmü ile Cumhurbaşkanının uygun bulmadığı Bütçe Kanun teklifini geri gönderemeyeceği düzenlenmiştir.

Anayasa'nın *“Bütçe ve Kesinhesap”* başlıklı 161'inci maddesinde:

“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılacağı,

Cumhurbaşkanının bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı,

Bütçe teklifinin Bütçe Komisyonunda görüşüleceği,

Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metnin Genel Kurulda görüşüleceği ve malî yılbaşına kadar karara bağlanacağı,



Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılacağı,

Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacağı,

TBMM üyelerinin, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacağı,

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunacağı ve oylanacağı,

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını göstereceği, Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı” düzenlemelerine yer verilmiştir.

Ayrıca, Kesinhesap Kanun teklifi: “Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.

Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.” hükümleri ile düzenlenmiştir.

Bütçe, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre, “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve



yürütülmesine izin veren bir kanundur.” şeklinde ifade edilirken; 5018 sayılı Kanun’a göre, “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade etmektedir” şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı, plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması gibi nedenlerle çok yıllık bütçe anlayışı benimsenmiş, çıktı odaklı kaynak tahsisinin sağlanması amaçlanmıştır.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetimi sistemini hızlandırmak ve daha sağlam bir sisteme dönüştürebilmek amacıyla disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkeleri çerçevesinde bütçe ilkelerine ilişkin yeni düzenlemelere yer vermiştir (Arslan, 2004).

5018 sayılı Kanunun 13’üncü maddesi (e), (f), (g) ve (m) bentleri, Türkiye’de genellik ilkesinin uygulanmasının sağlanmasına yönelik düzenlemelerdir. Kanun’un 13’üncü maddesi doğrultusunda, bütçe, kamu kurum veya kuruluşu bütün mali işlerini kapsayıcı nitelikte olmalı, bütün gelir ve giderleri gayri safi olarak bütçelerde gösterilmeli, belirli gelirler belirli giderlere tahsis edilmemesi ilkesine uyulmalı, ayrıca idarenin bütün gelir ve giderleri bütçede gösterilmelidir (Kanca, 2017).

5018 sayılı Kanun ile birlikte, Türk bütçe sistemine klasik bütçe ilkelerinin yanı sıra modern bütçe ilkeleri eklenerek günümüz mali sistemine uyum göstermesinde işlerlik kazanması sağlanmıştır. Kanun’un temel bütçe ilkeleri şöyle sıralanmaktadır (Tügen, 2005):

- Makroekonomik istikrar ve sürdürülebilir kalkınma ilkesi
- Harcama yetkisinin kanuni görev ve hizmetler dâhilinde kullanılması ilkesi
- Bütçelerin kalkınma planı ve programlarında yer alan politika hedef ve önceliklere uygun şekilde idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanıp uygulanması ilkesi
- Bütçenin takip eden iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşülmesi (çok yıllık bütçeleme ilkesi)
- Mali saydamlık, genellik, denklik ilkesi



- Mali yıla girmeden kanunlaşma ilkesi (önceden izin alma)
- Bütçelerde, bütçelerle alakasız konu ve mevzulara yer verilmemesi ilkesi
- Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini temin edecek şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenecek sınıflandırmaya göre hazırlanması ilkesi
- Ödeneklerin belirli amaçlara ayrılması ilkesi

Özet olarak, 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını, hesap verilebilirliği, şeffaflığı ve saydamlığı ilkeleri doğrultusunda kamu maliyesini yönetmeyi amaçlamaktadır (Toprak, 2008).

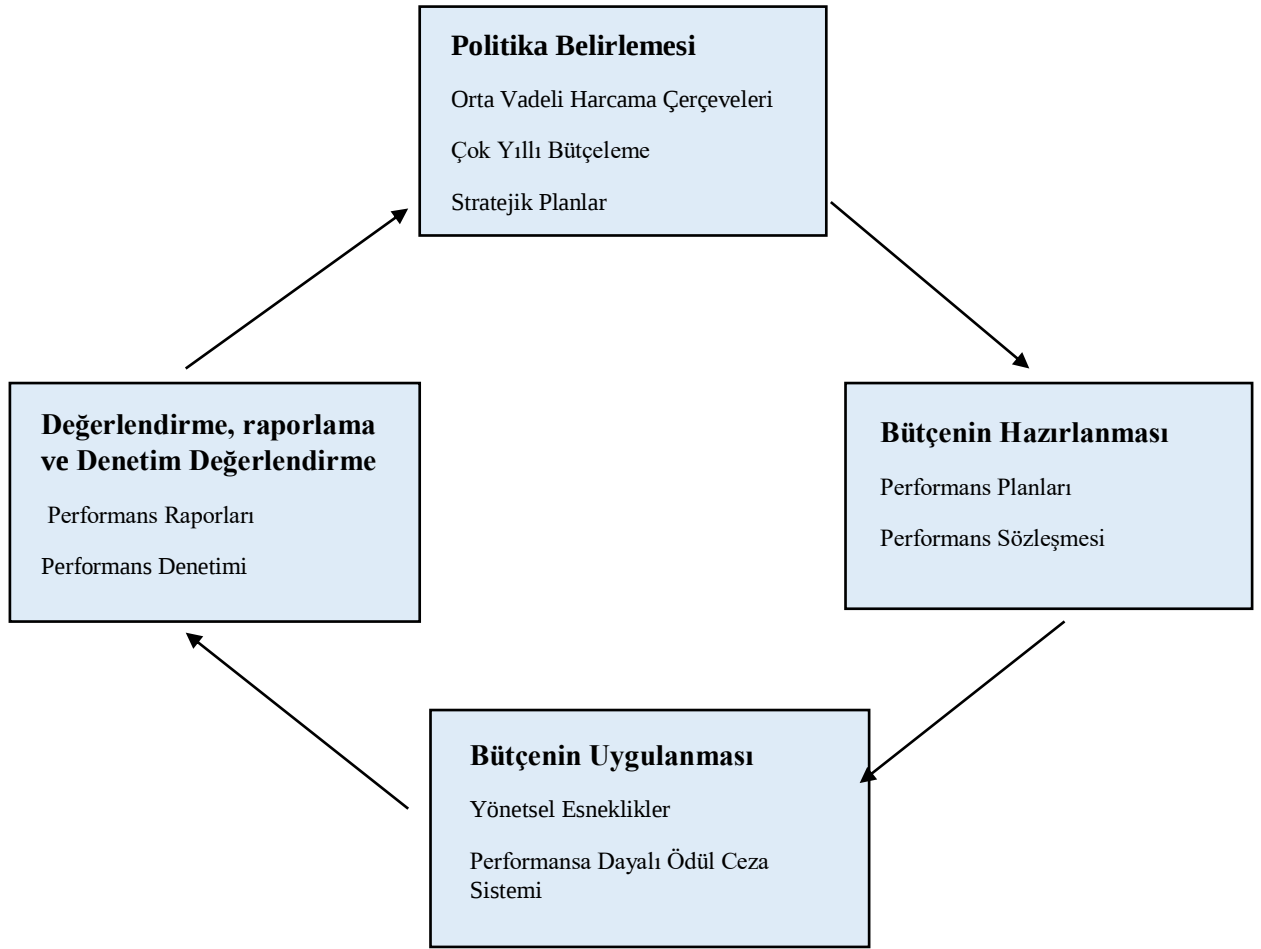
4.4. Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları

Performans esaslı bütçeleme uygulamaları, kısa ve uzun vadeli stratejik planlar ile kalkınma planlarında ya da politikalar kapsamındaki amaç ve hedeflere ulaşılabilmesi için kaynak tahsisinde verimliliği ve hesap verilebilirliği ilke edinen bütçeleme sistemidir. İşbu bütçe uygulamaları, kamu gelir ve giderleri arasındaki dengenin sağlanarak hem gelecek hedeflerine ulaşmada hem de bütçe ile plan bağlantısının sağlanmasında son derece önemlidir (Mcgill, 2001).

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme; politika belirlemesi, bütçenin hazırlanması, değerlendirme, raporlama ve denetim değerlendirmesi aşamalarından oluşmaktadır (Şekil 4.1).

Şekil 4.1'de performans esaslı bütçeleme ile kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri çerçevesinde kullanılmasına yönelik olarak tahsis edilmesini sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirilmesi ile hedeflere ulaşılabilirliği tespit edebilen ve sonuçları raporlayan bir bütçe sistemidir (Tanrıverdi, 2020).





Kaynak: Tanrıverdi, 2020; Esin Oral, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2005.

Şekil 4.1. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

4.5. Bütçe Türleri

5018 sayılı Kanun’da yer alan bütçe türleri şunlardır:

- **Merkezi Yönetim Bütçesi**, 5018 sayılı Kanun’a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerini,
- **Genel Bütçe**, Devlet tüzel kişiliği kapsamında ve bu Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri bütçelerini,
- **Özel Bütçe**, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini gerçekleştirmek amacıyla kurulan, gelir tahsis edilen ve harcama yetkisi verilen, bu kanuna ekli (II) sayılı cetveldeki kamu idaresi bütçelerini,
- **Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi**, özel kanunlarıyla kurul, kurum ya da üst kurul olarak kurulan ve bu Kanun’a ekli (III) sayılı cetveldeki kurum bütçelerini,
- **Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi**, sosyal güvenlik hizmetler sunmak amacıyla kurulan ve bu Kanun’un (IV) sayılı cetvelindeki kamu idarelerinin bütçelerini,
- **Mahalli İdareler Bütçesi**, mahalli idareler içerisinde yer alan idarelerin bütçesini ifade etmektedir (Saraç, 2005).

4.6. Belediye Bütçesi

Mahalli idarelerin öneminin giderek artmasına paralel olarak mahalli idareler arasında günümüzde en önemli konuma sahip olan belediyelerin mali yapısı, sunduğu hizmet çeşitliliğini, miktarını ve kalitesini belirlemede temel etmen olmuştur. Türkiye’de son dönemde kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reformlar, belediyelerin mali yapısının ve bütçe sürecinin doğru yönetilmesi ve işletilmesi amaçları çerçevesinde çeşitli yasal düzenlemeleri içermektedir (Çakır, 2014).

Belediye mali yapısını belirleyen temel yasal düzenlemeler: Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nden oluşmaktadır.



Türkiye’de belediyelerin mali yapısının incelenmesi: belediyelerin gelirlerinin, gerçekleştirdiği harcamalarının, bütçe sisteminin ve kullandığı/kullanmakta olduğu borçlanma yöntemlerinin, yasal mevzuat kapsamında ele alınmasıdır (Aktaş, 2011).

Belediyeler, kuruluş amaçlarının gereği belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Mahalli müşterek niteliğe sahip ihtiyaçların karşılanabilmesi için gelir elde etmekte, harcamalar yapmakta ve söz konusu faaliyetlere ilişkin bütün iş ve işlemleri gerçekleştirmektedir. Bu nedenle, her belediyenin muhasebe hizmeti ve bütçesi bulunmalıdır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan mütalaa alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelik hükümleriyle belediye bütçe ve muhasebe sistemine ilişkin usul ve esaslar ortaya konmaktadır (Humar, 2019).

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda yer alan “*Mahalli sarfiyat ve varidatı ihtiva eden bütçelere hususi bütçe denilir*” hükmü ile belediye bütçelerinin “*Özel Bütçe*” olduğu ortaya konmuştur (Çoşkun, 1995). Belediye bütçelerinin, özel bütçe olmasının, 16.02.1952 tarihli 151 sayılı Maliye Bakanlığı Genelgesi ile açıklanmasının üzerine, 27.03.1952 tarihindeki Sayıştay Genel Kurul Kararıyla uygun bulunduğu görülmüştür. Belediye bütçesi, belediyenin her yıl, Ocak ayı başından başlamak üzere ilgili yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve giderlerini göstermektedir.

Belediye bütçesi, bir takvim yılı içerisinde belediyelerin gelir elde etmesine, hizmetlerin ve harcamaların gerçekleştirilmesine yetki veren bir belediye meclisi karardır. Belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğince yerine getirilmektedir (Humar, 2019).

Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayan yerel yönetim birimleridir. Bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için gelirler elde etmesi, harcamalarda bulunması, gelir ve harcamalara ilişkin bütün iş ve işlemleri gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu nedenle, belediyelerin muhasebe hizmeti ve kendi bütçeleri olmalıdır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleriyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belediye bütçelerinin ve muhasebe hizmetlerine ilişkin usul ve esaslar ortaya konmaktadır (Humar, 2019).



Özet olarak, belediye bütçesi, her yıl Ocak ayı başından ilgili yılın Aralık ayı sonuna kadar belediyenin bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini ihtiva eden, gelirlerinin toplanmasını, hizmetlerin yapılmasını ve harcamalara izin verilmesini sağlayan bir meclis kararı olarak ifade edilebilmektedir.

4.6.1. Belediye Bütçesinin Yasal Çerçevesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ve bunlara bağlı birlik ve idarelerden oluşmaktadır.

5018 sayılı Kanun, bütçe kapsamını genişleterek, bütçe hakkının daha iyi kullanılmasını sağlamak, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında etkinliği arttırmak, mali yönetimde şeffaflık ve hesap verme mekanizmasının doğru şekilde işlemlerini sağlamak, yetki ve sorumluluk dengesini kurmak, iç kontrol sisteminin etkinleştirilmesi ve tüm bu amaçlar aracılığıyla çağdaş kamu maliyesi sistemine koordine bir yapılanma öngörülmüştür (Özmen, 2014; Çolak, 2008).

5018 sayılı 3'üncü maddesi (f) bendine göre bütçe: *“Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge”* olarak tanımlanmıştır. Batirel (1994)'e göre: *“Gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge”* olarak ifade edilmiştir (Sağlam, 2021).

5018 sayılı Kanun ile bütçenin kapsamı genişletilmiş, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve çok yıllık bütçeleme sistemine olanak sağlanmıştır.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan kuruluşlar olarak, kendi bütçeleri ile halka merkezi yönetimden farklı ve bağımsız hizmetler vermektedir (Çakır, 2019). *“Belediye Bütçesi, belediyenin bir takvim yılındaki harcama ve gelirlerini açıkça gösteren ve bu sürede belediye gelirlerinin elde edilmesine, hizmetlerin gerçekleştirilmesine ve harcamaların gerçekleştirilmesine yetki veren bir belediye meclisi kararıdır.”* (Humar, 2019).

1992'den başlamak üzere belediyelerde program bütçe uygulanmıştır. Program bütçe, geleneksel klasik bütçe sisteminin aksaklıklarını ve eksikliklerini gidermek amacıyla geliştirilmiş bir bütçe sistemidir. Program bütçe sisteminde; alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi olarak sınıflandırma gerçekleştirilmektedir. Fakat program bütçe sistemi, alt yapı yetersizliği ve sürekli olarak kontrol edilip geliştirilememesi gibi sebeplerden dolayı tam olarak istenilen sonuç elde edilememiştir (Humar, 2019).

5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı, plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması gibi nedenlerle çok yıllık bütçe anlayışı benimsenmiş, çıktı odaklı kaynak tahsisinin sağlanması amaçlanmıştır.

4.6.2. Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Kabulü

Büyükşehir belediyesi bütçesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un "*Büyükşehir belediye bütçesi*" başlıklı 25'inci maddesinde:

"Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe (...) ⁽²⁾ belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,

b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,



c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

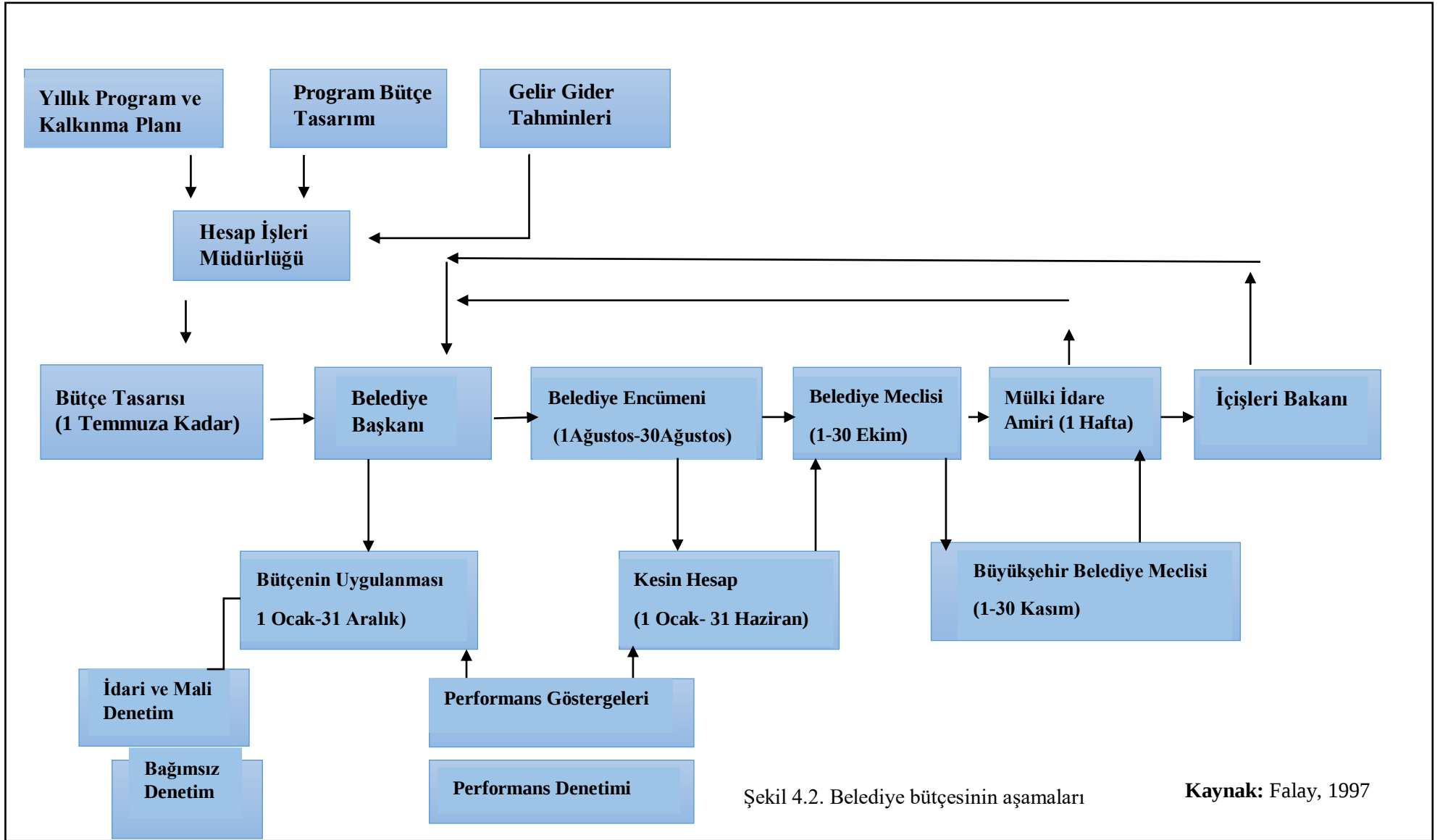
d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye,

Yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe (...) ⁽²⁾ belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. ” hükümlerine yer verilmiştir.

Büyükşehir belediye bütçesini belediye başkanı hazırlamakta ve belediye başkanı tarafından büyükşehir belediye encümenine sunulmaktadır. Encümen görüş bildirimini gerçekleştirdikten sonra, büyükşehir belediye meclisine sunmaktadır. Ardından, büyükşehir belediyesi bütçesi, büyükşehir belediye meclisi tarafından kabul edilerek uygulamaya konulmaktadır. Belediye bütçesinin hazırlanması aşamaları, Şekil 4.2’de ortaya konmuştur.





İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Teftiş Kurulu Başkanlığı

4.6.3. Belediye Bütçesinin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Değişiklikler

Belediye bütçeleri, tahmini rakamlar esas alınarak hazırlanan raporlardır. Bu sebeple, ilgili yıl içerisinde çeşitli nedenlerle bazı değişikliklerin yapılması gerekli olabilmektedir. Belediye bütçesi uygulanması sürecinde, belediye bütçesine ilişkin yasal hükümler çerçevesinde ortaya çıkan değişiklikler doğrultusunda imkân tanınmaktadır (Güngörmüş, 2000).

➤ Aktarma

5018 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinde “*Ödenek aktarmaları*” düzenlenmiştir. Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Ödenek Kullanımı ve Bütçede Yapılacak Değişiklikler*” başlıklı 5'inci ana bölümünde yer alan “*Aktarma*” başlıklı 36'ncı maddesi doğrultusunda, Belediye bütçesinin herhangi bir kalemi içerisinde yer alan, söz konusu dönemde kullanılamayacağı belirlenen kalemlerden, mevcut ihtiyacı karşılayamayacağı anlaşılan kalemlere aktarma yapılması mümkün olabilmektedir (Dilek, 1992). Programlar arası ve alt programlar arası gerçekleştirilmesi istenen aktarmalar, idari vesayet makamının onayı ile gerçekleştirilebilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde, aktarmaya ilişkin meclis kararları, bütçe ile ilgili meclis kararları gibi kesinleşmekte ve yürürlüğe girmektedir.

Kanun'un 21'inci maddesinde: “*Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz.*” hükmü ile aktarma işlemleriyle ilgili sınırlama getirilmiştir. Yönetmelik'in 36'ncı maddesi 4'üncü bendine göre; bağlı idarelerde kendi özel mevzuat hükümleri saklı olmakla birlikte;

- a) Personel giderleri tertiplerinden,
- b) Aktarma yapılmış tertiplerden,
- c) Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden,



ç) Projeye bağı yatırım tertiplerinden,

d) İlgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden, aktarma yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

➤ Ek Ödenek

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Ek ödenek*” başlıklı 37'nci maddesine göre: “*Ek ödenek; bütçede tertibi bulunduğu halde ihtiyaca yetmeyeceği anlaşılan veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen ve bütçede tertibi açılmayan, ancak yapılmasında zorunluluk bulunan bir hizmet için tertip açılarak, bütçenin diğer tertiplerindeki ödeneklere dokunulmadan alınan ödenek*” olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu düzenlemeden anlaşıldığı üzere, Ek ödenek, ancak bütçe yılı içerisinde verilebilmekte olup ek ödeneğin verilmesi meclis kararı ile mümkün olabilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde, ek ödenek belediye meclisince kabul edilmesi üzerine büyükşehir belediyesi meclisi tarafından karara bağlanmaktadır. Ayrıca, ek ödeneğin verilebilmesi için yeni bir gelir ya da finansman kaynağının bulunması zorunluluk teşkil etmektedir.

➤ Olağanüstü Ödenek

Bütçenin belirlenmesi aşamasında öngörülemeyen bir giderin, söz konusu dönem içerisinde zorunlu hale gelmesi üzerine ortaya çıkan ödenek türüne “*Olağanüstü Ödenek*” denmektedir. Olağanüstü ödeneğin verilebilmesi için yeni bir gelir kaynağının bulunması şartı vardır. Söz konusu yeni gelir kaynağı gelir bütçesine de gider bütçesinde yeni bir kalem açılarak gider bütçesine de kaydedilmektedir. Olağanüstü ödenek ve ek ödenekler için bulunan yeni gelir kaynaklarının başka kalemlere aktarımları mümkün olmamaktadır.



➤ Yedek Ödenek

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde: *“Bütçede öngörülen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen veya öngörülmeyen ve bütçede tertibi bulunmayan ancak yerine getirilmesi zorunlu hizmetlere ilişkin giderleri karşılamak üzere, gerektiğinde diğer tertiplere aktarma yapmak amacıyla “09-Yedek Ödenek” tertibine bütçe gelirleri toplamının %10'undan fazla olmamak kaydıyla en az % 5 ödenek konulur. 09-Yedek Ödenek tertibi altındaki yedek ödenek dışındaki diğer tertiplere konulacak yedek ödenekler konulduğu amaç dışında kullanılamaz. Bu tertipten diğer tertiplere aktarma encümen kararıyla yapılır.”* şeklinde hükme bağlanmıştır. Yedek ödenğin bütçeye konma sebebi, bütçe düzen ve disiplininin sağlanabilmesidir. Yedek ödenekten diğer kalemlere aktarma yapmaya, aktarma yapılacak yer ve esasları belirlemeye ilgili belediyenin encümeninin karar vermesi gerekmektedir.

➤ Ödeneklerin iptali ve devri

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 39'uncu maddesinde: *“Yıl sonunda kullanılmayan ödenekler bütün düzeyleri belirtilerek iptal edilir. Ancak, şartlı, tahsisi mahiyette ve mevzuatı gereği ertesi yıla devri gereken ödenekler devir gerekçesi belirtilerek devredilir. Devredilen ödenek yeni yıl bütçesinde açılacak tertiplere ödenek kaydedilir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Bütçede yer alan, fakat o dönemde tamamen kullanılmayan kalemlerin artık kalan miktarları, yıl sonu itibarıyla ve encümen kararıyla bütçeden çıkarılmaktadır.

4.6.4. Belediye Bütçesinin Sonuçlandırılması

➤ Bütçede Mali Yıl Sonu İşlemleri

Belediyelerde bütçe dönemi, 1 Ocak'ta başlamakta olup mali yıl sonu itibarıyla sona ermektedir. İlgili bütçe dönemi sonunda, o bütçe dönemi içerisinde tahakkuk etmiş olmasına rağmen tahsil edilmeyen giderler ile tahakkuk etmiş olmasına rağmen ödenemeyen borçlar, belediye encümen kararı ile ertesi yıl için hazırlanacak bütçenin ilgili kalemlerine aktarılmaktadır.

➤ Bütçe Kesin Hesabı

Bütçe kesin hesabı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Bütçe Kesin Hesabı*" ana başlıklı altıncı bölümünde detaylı olarak düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "*Bütçe kesin hesabının düzenlenmesi ve görüşülmesi*" başlıklı 40'ıncı maddesine göre: "*Kesin Hesap; mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanarak, üst yönetici tarafından il özel idarelerinde Mart, belediyelerde Nisan ayı içinde encümene sunulur. Encümen kesin hesabı en geç Nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere üst yöneticiye sunar.*" düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenleme kapsamında:

- "*Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.*
- *Kesin hesap meclisçe görüşülerek kabul edilir. Ancak kabul edilmeyen hususlar gerekçeleri belirtilmek suretiyle karara bağlanır. Konusu suç teşkil eden hususlar var ise meclis başkanlığınca yetkili mercilere iletilir.*
- *Bağlı idarelerde ve birliklerde kendi özel mevzuat hükümleri uygulanır.*
- *Büyükşehir ilçe belediyelerinin kesin hesapları ayrıca Büyükşehir belediye meclisinde görüşülmez.*
- *Kesin hesap Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir."* şeklinde kesin hesabının düzenlemesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Özet olarak, bütçe kesin hesabı, tahmini olarak yapılan bütçenin ilgili dönem sonunda gerçekleşen kesin şekli olarak ifade edilebilmektedir. Bütçede yer alan bütün gelir ve giderler, bütçe kesin hesabı içerisinde de aynen yer almaktadır. Ayrıca, bütçe kesin hesabı, gelir ve gider olarak iki kısma ayrılmaktadır (Sevimli, 1999).



➤ Bütçe Kesin Hesabının Çıkarılması

Bütçe kesin hesabı, saymanlar tarafından düzenlenmekte olup mart ayı sonuna kadar belediye başkanına sunulmaktadır. Belediye başkanı, gerekli incelemeler sonucunda kesin hesabı nisan ayı içerisinde encümene göndermektedir. Encümen, bütçe kesin hesabının kanunlara uygunluğunu denetleyerek kesin hesabı karara bağlamakta ve mayıs ayının sonuna kadar, bir rapor ile birlikte belediye başkanına iade etmektedir.

Belediye meclisi tarafından kabul edilen kesin hesap, mahallin en büyük mülki idare amirince onaylayarak kesinleşmektedir (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1988).

4.7. Belediye Gelirleri

T.C. Anayasası'nın 127'nci maddesi, belediyelerin görevleri ile orantılı olarak gelir kaynaklarına sahip olmalarının bir zorunluluk olduğunu hükme bağlamıştır. Avrupa ülkeleri tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzalanan ve Türkiye'nin 21 Kasım 1988'de imzaladığı *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* ile belediyelere yasalarla verilen sorumluluklarıyla orantılı olarak mali kaynaklara sahip olması gerekliliği ortaya konmuştur (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010).

Belediye gelirlerine ilişkin bir diğer önemli husus gelirlerin içeriğine ilişkindir. Belediyelerin merkezi idareden bağımsız olarak elde ettiği öz gelirleri arttıkça mali özerklik sağlamaktadır. Mali özerklik, belediyelerin hizmet planlamasını daha başarılı gerçekleştirebilmesine, stratejilerini daha rahat belirleyebilmesine olanak tanımaktadır. Bu durum, belediyeler eliyle sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin artmasını ve değişen ihtiyaçları daha kısa sürede karşılamasını sağlayacaktır. İşbu nedenle, belediyeleri gelirleri içerisinde kendilerine ait öz gelirlerinin fazla olması, yerel yönetim literatüründe son derece önemli bir bağımsızlık göstergesini teşkil etmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010).

Yerel kamu hizmetlerinin karşılanması sürecinde yerleşmenin artmasıyla birlikte yerel politikaların belirlenmesinde belediyelerin rolü artmıştır. Mali özerkliğin artması ile birlikte vergilendirme yetkisinin aşamaları Çizelge 4.1'de yer almaktadır.



Çizelge 4.1. Mali özerkleşme ve yönetimler arası vergilendirme yetkisinin kullanımı

Mali Özerkliğin Aşamaları	Vergilendirme Yetkisinin Aşamaları
Geniş Mali Özerklik	Yerel yönetimlere belirli vergi alanları tanınmakta ve bırakılmaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili organları bu vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını belirleme yetkisine sahiptir. Vergilendirme yetkisinin en geniş şekliyle yerel yönetimler tarafından kullanıldığı bir aşama olarak görülebilir.
Sınırlı Mali Özerklik	Vergilendirme yetkisi sınırlı ölçüde yerel yönetimlere devredilmektedir. Yasama yetkisinin yerel yönetimlere devrinin olmadığı sadece yerel yönetimlere tahsisi uygun görülen bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisinin devrini ifade eden bir yöntemdir. Ayrıca, merkezin belirlediği belirli sınırlar dâhilinde vergi oranlarının belirlenmesi şeklinde devri tanınabilmektedir.
Merkezi Bağlılık	Tarh ve tahsil yetkisinin tamamen merkezi devlet tarafından kullanıldığı yerel yönetimlere ancak, elde edilen vergilerden, çeşitli ölçütlere göre pay aktarılan bir aşamadır.

Kaynak: Güner, 2006

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Tanımlar*” başlıklı 4’üncü maddesinde:

“f) *Bütçe geliri: Kurumun bütçesinde ve diğer mevzuatla gelir olarak tanımlanan her türlü işlemi*” şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Gelir Bütçesi*” başlıklı 11’inci maddesinde:

“(1) *Gelir bütçesi kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir. Dört düzeyden oluşur. Birinci düzey iki haneli, ikinci ve üçüncü düzey tek haneli, dördüncü düzey iki haneli rakamla*



kodlanır. Üçüncü ve dördüncü düzeyler Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir. “ hükmüne yer verilmiştir.

(2) Birinci düzey ekonomik kodlar;

01 VERGİ GELİRLERİ

02 VERGİ DIŞI GELİRLER

03 SERMAYE GELİRLERİ

04 ALINAN BAĞIŞLAR VE YARDIMLAR

05 ALACAKLARDAN TAHSİLATLAR

06 RET VE İADELER (-)

Belediye gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, belediyelerin öz gelirleri ve diğer gelirler olmak üzere sınıflandırılabilir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010).

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, 15.07.2008 tarihli ve 26937 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümlerince düzenlenmiştir.

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un “*Payların hesaplanması ve oranı*” başlıklı 2'nci maddesinde:

“(1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye



sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Kanun'un “Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar” başlıklı 5'inci maddesinde:

“(1) 2 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.” ifadeleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların tahsisi hükme bağlanmıştır.

Çizelge 4.3'te 2020 yılı genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan kaynakların miktarlarına yer verilmiştir. Buna göre; İller Bankası Toplamı, genel bütçe vergi gelirlerinden %6,5 pay alarak 52.945.536 Bin TL; Büyükşehir belediyeleri toplamı genel bütçe vergi gelirlerinden %6 pay alarak 42.192.526 Bin TL fon aktarımına konu olmuştur (Çizelge 4.3)

Çizelge 4.2. Mahalli idarelere aktarılan fonlar

2020 Yılı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Aktarılan Fonlar	
(Bin TL)	Toplam
İller Bankası Toplamı %6.5	52.945.536
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	12.218.201
İl Özel İdareleri	4.072.735
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	36.654.600
Büyükşehir Bel. Toplamı %6	42.192.526
Toplam	95.138.062

Kaynak: TÜİK, 2022.

Mezkûr Kanun'un “Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği” başlıklı 6'ıncı maddesinde:

“(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit



hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödenğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

(2) Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.” hükümleri getirilmiştir.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun amir hükmüne göre: *“Büyükşehir belediye sınırları sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”* Türkiye’de belediyelerin gelir kalemleri arasında en önemlisi, genel bütçe paylarıdır (Ökmen ve Koç, 2015).

➤ Vergi Dışı Gelirler

Belediyeler tarafından işletilen kurum ve teşebbüslerin karları, harcamaya katılma payları, belediyelere ödenen paylar, ücretler, cezalar, yardımlar ve fonlar, sahip oldukları menkul ve gayrimenkul gelirleri vb. gelirler belediyelerin vergi dışı gelirlerini oluşturmaktadır.

Öz gelir; mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler olarak değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.4’te belediyeler, belediye bağlı idareleri, il özel idareleri, mahalli idare birlikleri ile mahalli idarelerin toplam geliri ile öz gelirleri miktarı ile öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı verilmiştir (Çizelge 4.3).



Çizelge 4.3. Mahalli idare türlerine göre öz gelirleri (Bin TL)

Türü	2019			2020		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	(%)	Öz Gelir	Toplam Gelir	(%)
Belediyeler	43.136.465	115.484.308	37,35	47.692.001	136.768.350	34,87
Belediye Bağlı İdareleri	21.191.543	25.918.136	81,76	21.336.260	26.512.043	80,48
İl Özel İdareleri	1.034.507	10.696.680	9,67	785.493	10.729.248	7,32
Mahalli İdare Birlikleri	779.990	2.345.680	33,25	860.708	2.569.780	33,49
Mahalli İdareler Toplam*	65.524.074	151.241.768	43,32	70.461.959	173.930.430	40,51

*Muhasebat Genel Müdürlüğünce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/>, 2021

2020 yılında büyükşehir belediyeleri 11.163.451.000 TL, il belediyeleri 3.891.089.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 32.743.898.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2020 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %34,87'dir. Bu pay büyükşehir belediyelerinde %17,28, il belediyelerinde %37,09, ilçe ve belde belediyelerinde %52,98'dir. Gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirlerinin dağılımı Çizelge 4.4'te yer almaktadır.

Çizelge 4.4. Gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirleri (Bin TL)

Türü	2019	2020
Vergi Gelirleri	15.715.805	18.299.223
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.104.557	31.515.860
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	9.580.781	9.871.531
Faizler, Paylar ve Cezalar	85.859.731	104.461.246
Sermaye Gelirleri	8.803.267	8.887.055
Alacaklardan Tahsilâtlar	1.177.627	895.515
Toplam*	151.241.768	173.930.430

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/>, 2021



➤ Borçlanma

Belediyelerin borçlanmasının temel sebebi, kentsel ihtiyaçların artması ile birlikte kanuni olarak kendilerine ayrılan kaynakların yetersiz kalarak, yeni kaynaklara ihtiyaç duymalarıdır (Ökmen ve Koç, 2015).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde borç almak, belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Belediye meclisi, belediyelerde borçlanmaya karar veren organdır. Kanun'un 68'inci maddesine göre; belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebileceği düzenlenmiştir. Belediyeler, artan hizmet taleplerini, gelirleriyle karşılayamadıklarında borçlanmaya başvurabilmektedirler. Ancak borçlanma, bazı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Anılan Kanun'un 68'inci maddesi ile belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmaktadır.

Çizelge 4.5. Ekonomik sınıflandırma düzeyinde belediye gelirleri

Vergi Gelirleri	Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler Bina Vergisi Arsa Vergisi Arazi Vergisi Çevre Temizlik Vergisi Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri Haberleşme Vergisi Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Eğlence Vergisi Yangın Sigortası Vergisi İlan ve Reklam Vergisi Harçlar Bina İnşaat Harcı Hayvan Kes. Muayene ve Den. Harcı İşgal Harcı İşyeri Açma İzni Harcı Kaynak Suları Harcı Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Tellallık Harcı Toptancı Hali Resmi Yapı Kullanma İzni Harcı Diğer Harçlar	Belediyenin öz gelirleri arasında yer almaktadır.
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (2)	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri · KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri · Kurumlar Hasılatı · Kurumlar Karları · Kira Gelirleri	Belediyenin öz gelirleri arasında yer almaktadır.

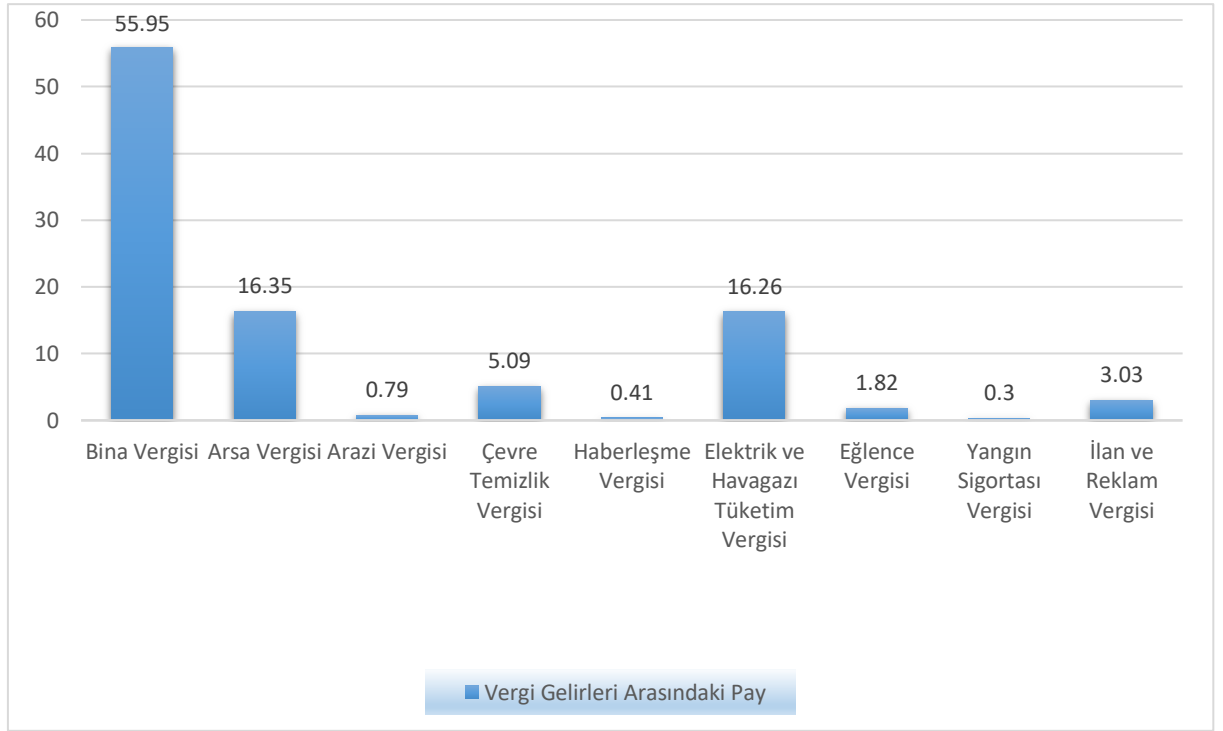


Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler (3)	Yurt dışından alınan bağış ve yardımları · Merkezi Yönetim Bütçesinden dâhil idarelerden alınan bağış ve yard. · Diğer idarelerden alınan bağış ve yard. · Kurum e kişilerden alınan bağış ve yard. · Proje yard.	Belediye öz gelir kapsamında ele alınmamıştır (Sürekli bir gelir değil)
Faizler, Paylar ve Cezalar (4)	Faiz gelirleri · Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Merkezi İdare Vergi Gelirleri) · Para Cezaları · Diğer	Belediye öz gelir kapsamında ele alınmamıştır (Çoğunluğu genel bütçe vergi toplamlarından alınan paydan oluşmaktadır).
Sermaye Gelirleri (5)	· Taşınmaz satış gelirleri · Taşınır satış gelirleri · Menkul kıymet ve varlık satış gelirleri · Diğer	Belediyenin öz gelirleri arasında yer almaktadır.
Alacaklardan Tahsilat (6)		Belediyenin öz gelirleri arasında yer almaktadır.

Kaynak: Eroğlu, 2020

Grafik 4.1’de belediye vergi gelirlerinin yüzdesel dağılımına yer verilmiştir. Buna göre, belediye vergi gelirleri arasında en yüksek orana sahip vergi Bina Vergisidir (%55,95). İkinci olarak, Arsa Vergisi; üçüncü olarak, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelmektedir (%16,35 ve %16,26). Yangın Sigortası Vergisi ise belediye vergi gelirleri arasında en düşük orana sahiptir (%0,3).



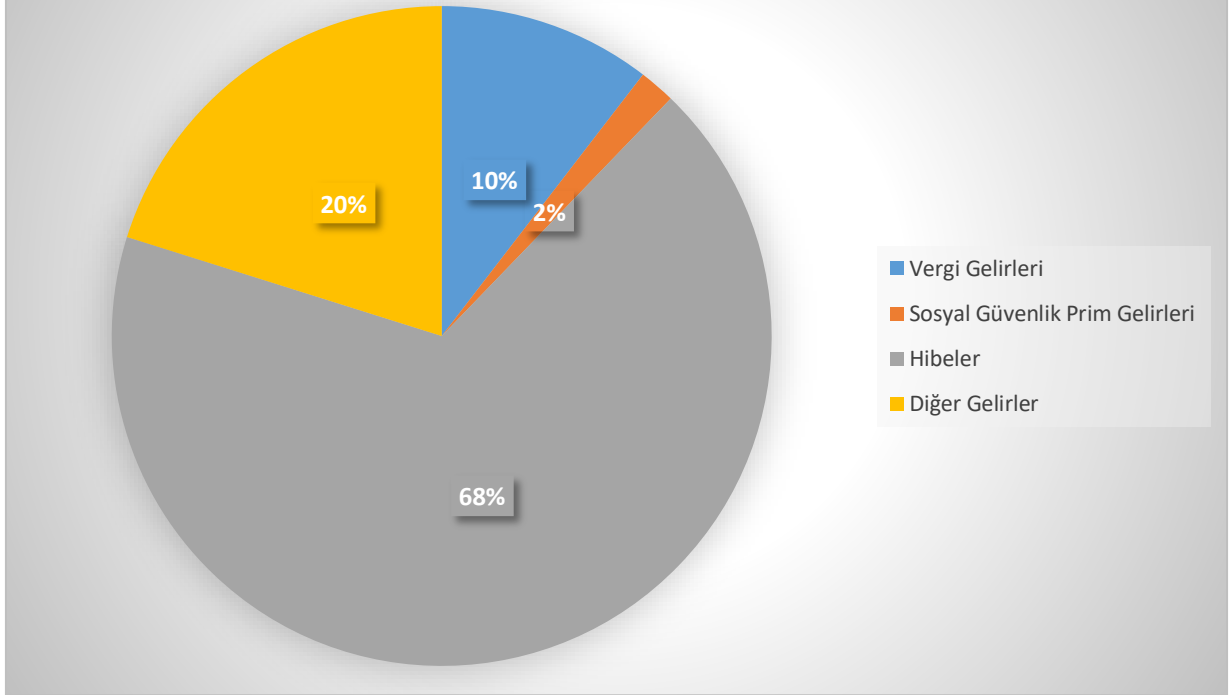


Kaynak: TÜİK, 2021

Grafik 4.1. 2020 yılı Belediye vergi gelirlerinin dağılımı

Grafik 4.2’de 2020 yılı mahalli idareler gelirleri dağılımı gösterilmektedir. Grafiğe göre; mahalli idarelerin gelirlerinin %86’i hibelerden, %20’si diğer gelirlerden, %10’u vergi gelirlerinden ve %2’si sosyal güvenlik prim gelirlerinden oluşmaktadır.

2020 Mahalli İdareler Gelirleri Dağılımı



Kaynak: TÜİK, 2020 Yılı Mahalli İdareler Alt Sektörü.

Grafik 4.2. 2020 yılı mahalli idareler gelirleri dağılımı

2020 yılı itibarıyla mahalli idarelerin gelirleri 173.930.430.000 TL'dir. Vergi gelirleri 18.299.223.000 TL, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 31.515.860.000 TL, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 9.871.531.000 TL, faizler, paylar ve cezalar 104.461.246.000 TL, sermaye gelirleri 8.887.055.000 TL ve alacaklardan tahsilâtlar 895.515.000 TL'dir (Çizelge 4.6).

Çizelge 4.6. Mahalli idare türlerine göre vergi gelirleri ve toplam gelirleri (Bin TL)

Türü	2019			2020		
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	(%)	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	(%)
Belediyeler	15.694.186	115.484.308	13,59	18.271.477	136.768.350	13,36
Belediye Bağlı İdareleri	0	25.918.136	0,00	0	26.512.043	0,00
İl Özel İdareleri	21.619	10.696.680	0,20	27.746	10.729.248	0,26
Mahalli İdare Birlikleri	0	2.345.680	0.00	0	2.569.780	0,00
Mahalli İdareler Toplam*	15.715.805	151.241.768	10,39	18.299.223	173.930.430	10,52

*Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: <https://muhasibat.hmb.gov.tr/>, 2021

4.8. Belediye Giderleri

2020 yılı tüm belediyelerin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde bütçe giderleri arasında genel kamu hizmetleri 52.066.887 Bin TL, ekonomik işler ve hizmetler 27.060.135 Bin TL, iskan ve toplum refahı hizmetleri 23.062.131 Bin TL'lik gider olarak en önemli gider kalemlerinin başında gelmektedir (Çizelge 4.7).



Çizelge 4.7. 2020 yılı tüm belediyelerin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde bütçe giderleri

2020 Yılı Tüm Belediyelerin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri									
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme	TOPLAM (Bin TL)
Genel Kamu Hizmetleri	8.550.704	1.282.092	24.274.990	6.548.051	3.775.859	2.763.756	1.798.119	3.073.316	52.066.887
Savunma Hizmetleri	3.132	510	4.963		168	742			9.515
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	2.776.111	399.832	2.376.767		67.521	307.429			5.927.660
Ekonomik İşler ve Hizmetler	1.969.184	321.738	8.431.988		2.136.361	14.004.529	196.335		27.060.135
Çevre Koruma Hizmetleri	1.215.262	206.864	10.544.022		27.735	1.151.689	7.130		13.152.702
İşkan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.666.872	419.297	6.984.769		72.954	12.782.813	135.426		23.062.131
Sağlık Hizmetleri	330.681	51.383	1.115.961		54.791	18.453	6		1.571.275
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	994.187	145.744	5.435.045		432.352	695.631	394.042		8.097.001
Eğitim Hizmetleri	39.494	6.312	289.583		2.472	20.238			358.099
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	251.335	36.156	1.420.731		1.517.950	27.609	158		3.253.939
TOPLAM	18.796.962	2.869.928	60.878.819	6.548.051	8.088.163	31.772.889	2.531.216	3.073.316	134.559.344

Kaynak: TÜİK, 2021

2020 yılı büyükşehir belediyelerinin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde giderleri incelendiğinde; genel kamu hizmetlerinin en büyük paya sahip olduğunu, ikinci olarak



ekonomik işler ve hizmetleri ve üçüncü en büyük kalemin dinlenme, kültür ve din hizmetleri olduğu görülmüştür (Çizelge 4.8).

Çizelge 4.8. 2020 yılı büyükşehir belediyelerinin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde giderleri

2020 Yılı Büyükşehir Belediyelerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Giderleri									
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme	TOPLAM (Bin TL)
Genel Kamu Hizmetleri	2.556.007	396.102	7.505.159	4.314.57	2.337.626	1.008.987	1.399.102	2.886.904	22.404.458
Savunma Hizmetleri	932	167	3.417		168	742			5.426
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1.431.192	205.083	1.485.165		45.860	285.232			3.452.532
Ekonomik İşler ve Hizmetler	605.748	95.245	3.685.254		2.120.714	10.442.953	171.206		17.121.120
Çevre Koruma Hizmetleri	364.451	63.872	2.949.295		647	586.775	250		3.965.290
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	483.607	71.201	1.630.950		20.917	7.602.994	133.125		9.942.794
Sağlık Hizmetleri	161.252	24.864	710.454		43.937	12.950	4.239		957.696
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	389.998	49.330	2.488.500		274.041	212.879	388.843		3.803.591
Eğitim Hizmetleri	5.568	687	207.439			18.815			232.509
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	124.978	15.101	1.030.390		1.133.887	18.312			2.322.668
TOPLAM	6.123.73	921.652	21.696.0	4.314.57	5.977.797	20.190.639	2.096.765	2.886.904	64.208.084

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/>, 2021



2020 yılı belediyelerin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosuna göre bütçe giderleri hesabının 134.559.344 Bin TL olduğu görülmüştür. Belediyelerin bütçe giderleri arasında 60.878.819 Bin TL ile mal ve hizmet alım giderleri birinci sırada; 31.772.889 Bin TL ile sermaye giderleri ikinci sırada yer almaktadır. Ayrıca, 18.796.962 Bin TL olarak gerçekleşen personel giderleri, 2020 yılı belediye bütçelerinin ekonomik sınıflandırılmasında üçüncü en önemli kalemi oluşturmaktadır (Çizelge 4.9).

Çizelge 4.9. 2020 yılı belediyelerin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması

2020 Yılı Belediyelerin Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	
Toplam (Bin TL)	
BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	134.559.344
Personel Giderleri	18.796.962
Memurlar	8.667.071
Sözleşmeli Personel	1.786.074
İşçiler	7.663.909
Geçici Personel	170.036
Diğer Personel	509.872
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.869.928
Memurlar	1.199.395
Sözleşmeli Personel	262.536
İşçiler	1.334.746
Geçici Personel	65.679
Diğer Personel	7.572
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	60.878.819
Üretime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	643.440
Tüketime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	11.990.397
Yolluklar	42.283
Görev Giderleri	1.575.643
Hizmet Alımları	39.844.865
Temsil Ve Tanıtma Giderleri	959.195
Menkul Mal,Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	3.301.514
Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	2.478.864



Tedavi Ve Cenaze Giderleri	42.618
Faiz Giderleri	6.548.051
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	24.027
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	5.975.601
Dış Borç Faiz Giderleri	548.404
İskonto Giderleri	19
Cari Transferler	8.088.163
Görev Zararları	485.052
Hazine Yardımları (Mahalli İdare Yardımları)	773.464
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.145.524
Hane Halkına Yapılan Transferler	4.152.283
Yurtdışına Yapılan Transferler	6.742
Gelirlerden Ayrılan Paylar	1.525.098
Sermaye Giderleri	31.772.889
Mamul Mal Alımları	2.480.080
Menkul Sermaye Üretim Giderleri	597.469
Gayri Maddi Hak Alımları	172.275
Gayrimenkul Alımları Ve Kamulaştırması	2.609.557
Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	22.637.752
Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	292.468
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	2.932.815
Stok Alımları	16.768
Diğer Sermaye Giderleri	33.705
Sermaye Transferleri	2.531.216
Yurtiçi Sermaye Transferleri	2.524.799
Yurtdışı Sermaye Transferleri	6.417
Borç Verme	3.073.316
Yurtiçi Borç Verme	3.073.316
Yurtdışı Borç Verme	0

Kaynak: TÜİK,2022

2020 yılı büyükşehir belediyeleri bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin bütçe giderlerinin 64.208.084 Bin TL olduğu görülmüştür. Büyükşehir bütçe giderleri arasında 21.696.023 Bin TL ile mal ve hizmet alım



giderleri birinci sırada, 20.190.639 Bin TL ile sermaye giderleri ikinci sırada yer almaktadır (Çizelge 4.10).

Çizelge 4.10. 2020 yılı büyükşehir belediyeleri bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması

2020 Yılı Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	
	Toplam (Bin TL)
BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	64.208.084
Personel Giderleri	6.123.733
Memurlar	3.086.624
Sözleşmeli Personel	694.555
İşçiler	2.180.860
Geçici Personel	100.268
Diğer Personel	61.426
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	921.652
Memurlar	406.843
Sözleşmeli Personel	106.850
İşçiler	348.184
Geçici Personel	59.648
Diğer Personel	127
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	21.696.023
Üretime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	170.943
Tüketime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	3.939.486
Yolluklar	13.569
Görev Giderleri	761.534
Hizmet Alımları	15.160.676
Temsil Ve Tanıtma Giderleri	195.556
Menkul Mal,Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	948.171
Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	490.889
Tedavi Ve Cenaze Giderleri	15.199
Faiz Giderleri	4.314.571
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	0
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	3.769.049



Dış Borç Faiz Giderleri	545.522
İskonto Giderleri	0
Cari Transferler	5.977.797
Görev Zararları	211.995
Hazine Yardımları (Mahalli İdare Yardımları)	717.478
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	576.559
Hane Halkına Yapılan Transferler	3.410.231
Yurtdışına Yapılan Transferler	4.665
Gelirlerden Ayrılan Paylar	1.056.869
Sermaye Giderleri	20.190.639
Mamul Mal Alımları	1.253.905
Menkul Sermaye Üretim Giderleri	408.921
Gayri Maddi Hak Alımları	77.969
Gayrimenkul Alımları Ve Kamulaştırması	1.322.256
Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	14.821.595
Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	146.518
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	2.157.664
Stok Alımları	1.472
Diğer Sermaye Giderleri	339
Sermaye Transferleri	2.096.765
Yurtiçi Sermaye Transferleri	2.096.765
Yurtdışı Sermaye Transferleri	0
Borç Verme	2.886.904
Yurtiçi Borç Verme	2.886.904
Yurtdışı Borç Verme	0

Kaynak: TÜİK, 2022.

4.9. Belediye Bütçe Denkliği

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Bütçe denkliğinin sağlanması*” başlıklı 19'uncu maddesinde;



“(1) Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe dengliği sağlanır.” hükümleri yer almaktadır. Bu bağlamda, Çizelge 4.11’de 2020 yılı belediyeler bütçe dengesine yer verilmiştir.

Çizelge 4.11. 2020 yılı belediyeler bütçe dengesi

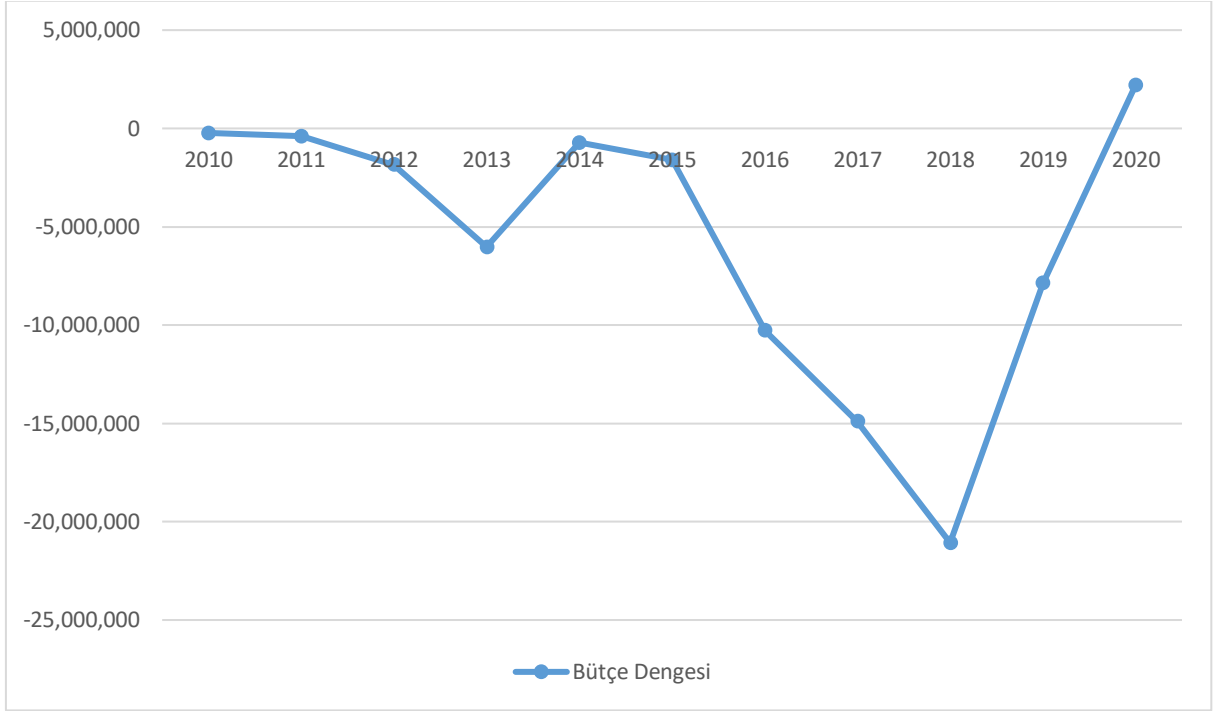
2020 Yılı Belediyeler Bütçe Dengesi	
Toplam (Bin TL)	
Harcamalar	134.559.344
Personel Giderleri	18.796.962
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	2.869.928
Mal ve Hizmet Alımları	60.878.819
Faiz Harcamaları	6.548.051
Cari Transferler	8.088.163
Sermaye Giderleri	31.772.889
Sermaye Transferleri	2.531.216
Borç Verme	3.073.316
Gelirler	136.768.350
Vergi Gelirleri	18.271.477
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.405.511
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.859.353
Faizler, Paylar ve Cezalar	94.720.256
Sermaye Gelirleri	8.804.239



Alacaklardan Tahsilatlar	707.514
Bütçe Dengesi	2.209.006

Kaynak: TÜİK, 2022.

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistiklerine göre belediyelerin bütçe dengesinin 2010-2020 dönemindeki gösterimleri Grafik 4.3'te yer almaktadır.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, Belediyeler Bütçe İstatistikleri, Erişim adresi: <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>.

Grafik 4.3. Belediyelerde bütçe dengesi

4.10. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2021 Bütçe Uygulaması

Hem mahalli idareler hem de devlet, faaliyetleri ile ilgili kararlar alırken kamu hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak zorundadır (Nadaroğlu, 1998). Bu ilkeler, özel sektörlerin temel felsefesi olan iktisadi rasyonalite, farklı bir deyişle kar maksimizasyonu hedefi ile örtüşmeyebilmektedir. Bu durum, kamu hukukunun temel ilkelerinin kamu yararını öncelikli olarak dikkate alması sebebiyle iktisadi rasyonaliteyi ikinci plana alabilme ihtimallerinden kaynaklanmaktadır. Kamu yararının gözetilmesinin yanında, siyasi ve ideolojik hususlar da



mahalli idarelerin mali yönetiminde etkili olabilmektedir. Farklı bir deyişle, mahalli idarelerin yönetiminde kamu hukukunun temel ilkelerinin dikkate alınması ile birlikte siyasi tercihler de mali yönetimde belirleyici esas unsurların başında gelmektedir (Sağlam, 2021).

Kamusal yönden bütçe: *“Gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge”* şeklinde tanımlanmaktadır (Batirel, 1994).

1982 Anayasası’nın kabulünün ardı sıra büyükşehir belediyeleri kurulmuş olup 25.03.1984 tarihli mahalli idare seçimlerini takiben İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin (İBB Meclis Kararı: 24.08.1984) 35.325.744.050.-TL tutarındaki ilk bütçesi kabul edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe kavramı genişlettilererek, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmiş ve çok yıllık bütçeleme tekniğinden yararlanma durumu söz konusu olmuştur. Ayrıca, hesap verilebilirlik, mali saydamlık, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı hedeflenerek kamuda muhasebe birliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bunlara ek olarak, iç denetim sistemi geliştirilmiş ve Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetim daha geniş tutulmuştur (Kırılmaz ve Atak, 2015).

2021 yılı Mali Yılı Bütçe Tasarısı, İBB Meclisinde 16-19.11.2020 tarihleri arasında görüşülmüştür. Görüşme sonucunda, 9 red oyu karşılığında 223 kabul oyu ile birlikte oyçokluğuyla kabul edildiği anlaşılmıştır. Fakat 2020 yılında tüm Türkiye’de derin etkileri görülen Koronavirüs pandemisinin etkileri İBB’nin 2021 mali yılı bütçe tahmininde de öngörülemez sonuçlara neden olmuştur.

İBB’nin 2021 mali yılı konsolide bütçesi incelendiğinde, bütçesinin 44 Milyar 109 Milyon 457 Bin TL olduğu görülmektedir. İBB iştirakleri de dahil edildiğinde, 76 Milyar 491 Milyon 136 Bin TL bütçe tahmininin söz konusu olduğu görülmektedir (Çizelge 4.12).

Çizelge 4.12. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide bütçesi

Kurum	Gider	Gelir	Bütçe Açığı	Açık Oranı
İBB	28.900.000.000	25.500.000.000	3.400.000.000	% 11,76
İSKİ	7.959.457.000	7.354.500.000	604.957.000	% 7,60
İETT	7.250.000.000	6.140.000.000	1.110.000.000	% 15,31
Ara Toplam	44.109.457.000	38.994.500.000	5.114.957.000	% 11,59
İştirakler	32.381.679.000	32.381.679.000	0,00	% 0,00
Toplam	76.491.136.000	71.376.179.000	5.114.957.000	% 6,68

Kaynak: İBB Meclis Kararları (<https://www.ibb.istanbul/councildecision/index>)

2021 mali yılı konsolide bütçe tahmini 2020 yılı konsolide bütçe tahmini ile karşılaştırıldığında, %16,93 artış oranına sahip olduğu dikkat çekmektedir. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide bütçesinin ekonomik sınıflandırmaya göre tutarları incelendiğinde, İBB'nin mal ve hizmet alım giderlerinin 10.249.098 Bin TL ile ilk sırada yer aldığı görülürken, sermaye giderlerinin 9.345.589 Bin TL ile ikinci sırada ve cari transferler kaleminin 2.445.616 Bin TL ile üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir.

İBB Bağlı kuruluşu olan İSKİ'nin 2021 mali yılı konsolide bütçe tahmini kapsamında giderleri 7.959.457 Bin TL olarak hesaplanmıştır. Bu giderler içerisinde, sermaye giderleri 3.888.945 Bin TL ile ilk sırada, mal ve hizmet alım giderleri kalemi 2.497.093 Bin TL gider olarak ikinci sırada ve personel giderlerinin 886.139 Bin TL gider olarak üçüncü sırada yer aldığı görülmüştür (Çizelge 4.12).

İBB bağlı kuruluşu İETT'nin 2021 mali yılı konsolide bütçe tahmini kapsamında giderleri 7.250.000 Bin TL olarak hesaplanmıştır. Bu giderler içerisinde, mal ve hizmet alım giderleri 4.670.461 Bin TL gider olarak ilk sırada yer alırken, sermaye giderlerinin 1.664.031 Bin TL ve personel giderlerinin 464.403 Bin TL olarak sırasıyla ikinci ve üçüncü önemli kalemleri oluşturduğu dikkat çekmektedir (Çizelge 4.13).



Çizelge 4.13. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide –iştirakler hariç gider bütçesinin ekonomik sınıflandırmasına göre tutarları: (0,000.-TL)

Kurum	Personel	SGKDPG	MHAG	FG	CT	SG	ST	BV	YÖ	Toplam
İBB	1.720.783	259.381	10.249.098	1.300.000	2.445.616	9.345.589	1.714.533	465.000	1.400.000	28.900.000
İSKİ	886.139	180.500	2.497.093	60.000	59.055	3.888.945	10.000	10.000	367.725	7.959.457
İETT	464.403	90.735	4.670.461	23.747	6.623	1.664.031	-	-	350.000	7.250.000
Toplam	3.071.325	530.616	17.416.652	1.383.747	2.511.294	14.898.565	1.724.533	475.000	2.117.725	44.109.457

Kaynak: İBB Meclis Kararları (<https://www.ibb.istanbul/councildecision/index>)

İBB 2021 mali yılı konsolide bütçe tahmini kapsamında giderleri oransal olarak analiz edildiğinde, mal ve hizmet alım giderlerinin % 39,49, sermaye giderlerinin 33,78, personel giderlerinin % 6,96, cari transferlerin % 5.69, yedek ödeneklerin % 4,80, sermaye transferlerinin % 3,91, faiz giderlerinin % 3,14, sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderlerinin %1,20 ve borç vermenin % 1,08 orana karşılık geldiği görülmüştür (Çizelge 4.14).



Çizelge 4.14. İBB'nin 2021 mali yılı tahmini konsolide - iştirakler hariç ekonomik sınıflandırmasına göre gider bütçesi oranları

Gider Türü	Giderin Tutarı	Oran %
Personel Giderleri	3.071.325,00	6,96
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	530.616,00	1,20
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.416.652,00	39,49
Faiz Giderleri	1.383.747,00	3,14
Cari Transferler	2.511.294,00	5,69
Sermaye Giderleri	14.898.565,00	33,78
Sermaye Transferleri	1.724.533,00	3,91
Borç Verme	475.000,00	1,08
Yedek Ödenekler	2.117.725,00	4,80
Toplam	44.109.457,00	100

Kaynak: İBB Meclis Kararları (<https://www.ibb.istanbul/councildecision/index>), 2022



5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NA GÖRE SORUMLULULAR

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük'e göre sorumluluk: *“Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet”* olarak tanımlanmıştır. Literatür incelendiğinde, sorumluluk kavramının, kişinin kendi davranışlarını ya da yetkisi altındaki bir olayın farkında olması ve bu farkındalık ile davranışlarının sonuçlarını üstlenmesi şeklinde ifade edilmektedir. Sorumluluk kavramına göre, kişiler kendi davranışları ve yetki alanına giren olayların sonuçlarını hem ahlaki hem de mevzuat çerçevesinde üstlenmelidir (Glover, 1970). Başka bir ifadeyle, sorumluluk, ahlakın aktif yönü olarak tanımlanmıştır (Lickona, 1991). Sorumluluk, *“uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme, tazminatla yükümlü olma ve işlenmiş bir suçun cezasını çekme”* olarak da tanımlanabilmektedir (Yılmaz, 1985). Sorumluluk kavramının kökeni *“soru”* kelimesinde dayanmakta olup *“soru sorulabilirlik”* anlamına gelmektedir. Sorumluluk kavramını, *“hesap sorulabilirlik”* olarak açıklamak da mümkündür (Sağlam, 2010). Bu tanımlamalarda görüldüğü üzere, idarede sorumlu olarak ifade edilenler, yetkiyi kullananlar olmaktadır. Bu yetki, ilgili idareleri temsil eden görevliler veya organlar aracılığıyla kullanılmaktadır. Bu bağlamda sorumluluk, yaptırıma bağlanmış yetki şeklinde ifade edilebilmektedir (Tosun ve Cebeci, 2008).

5018 sayılı Kanun; etkinlik, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri üzerine inşa edilmiş olup, bu ilkeler mali sorumluluğu beraberinde getirmektedir. Mali sorumluluğun sonucu olarak, her çeşit kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında görev ve yetkiye sahip olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun olarak kullanılmasından sorumludurlar.

5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde: *“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.”* hükmü ile kamu kaynaklarının elde



edilmesi ve kullanılmasında sorumlu kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğu düzenlenmiştir.

19.10.2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde:

“(1) Kanunun ilgili maddeleri gereğince, kamu görevlileri; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, yönetilmesinden, kullanılmasından, korunmasından, kötüye kullanılmaması ve her an hizmete hazır bulundurulması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

(2) Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililer de dâhil edilir.” hükümleri ile kamu zararında sorumluluk halleri düzenlenmiştir.

Mali sorumluluk gereği, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması aşamalarında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması, kötüye kullanımının önlenmesi amacıyla önlemler alınmasından sorumlu olmaları nedeniyle hesap vermekle yükümlüdürler.

Kamu kaynağını tasarrufu altında bulunduran kamu çalışanlarının hesap verme ve kamu zararını tazmin yükümlülüğü topluma karşı mali sorumluluğun mutlak bir sonucudur (Koçberber, 2015).

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4(h)’üncü maddesinde: “*Sorumlu: Kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisi*” şeklinde tanımlanmıştır. Sorumlular, öncelikli olarak kamu görevlileri olmakla birlikte, hem 5018 sayılı Kanun’un hem de işbu Yönetmelik’in 5’inci maddesinde diğer ilgililerin sorumluluğu ortaya konmuştur.



Borçlar Kanunu'nda yer alan “*sebepsiz zenginleşme*” hükmü, kamu hazinesi aleyhine, sebepsiz zenginleşenlerden bu zararın tahsilinin gerekeceğini düzenlemiştir. Bu sebeple, üçüncü şahıslar ve muhasebe işlemleri ile görevli ve sorumlu olmayan kamu görevlileri geri ödenme sürecinin kapsamında yer almaktadır. Fakat Sayıştay’a karşı hesap verme sorumluluğu olanlar, hesap ve işlemlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan kamu görevlileridir (Akalin, 2011).

Mali sorumluluk, bir görev sorumluluğu olup ilgili görevin özelliklerine göre sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Mali sorumluluğun verilen görevden ayrı olarak ele alınmasının yanlış olması sebebiyle yapılan iş ve verilen görevin birlikte ele alınması gerekmektedir. Mali sorumluluğun bir görev sorumluluğu olması sebebiyle sorumluluğun sınırlarının belirlenebilmesi için ilk olarak görev tanımlarının doğru şekilde ortaya konması gerekmektedir.

Görev, bütçe yönetimi kapsamındaki mali iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi, gelirlerin tahsil edilmesi, alacakların takip edilmesi, kamu mallarının korunması ve yönetimi, bunların muhasebeleştirilmesi süreci, yetkili memurlar eliyle gerçekleştirilen faaliyetler olarak ifade edilebilmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu malları kamu hizmetlerine tahsis edilmek amacıyla görevlilere emanet edilerek, Devlet adına söz konusu kamu mallarının kullanımı için vekâlet verilmektedir. Bu kamu mallarının belirlenen amaçlar dışında kullanılması veya vekâlet verilen görevliler haricinde kamu mallarına el uzatılması mümkün değildir. Böyle bir durumla karşılaşıldığı takdirde, ilgili mevzuat hükümleri gereği cezalandırılmaları söz konusu olacaktır.

Vekâlet verilen görevliler, söz konusu kamu malının kamu hizmeti amacıyla kullanılması sürecinde yaptığı tüm iş ve işlemlerden sorumludurlar. Bu durum, maliye literatüründe “*bidayeten zimmetdar olma*” kavramı ile açıklanmaktadır. “*Bidayeten zimmetdar olma*” kavramı, bütçenin ve kaynakların emanet edilmesi sebebiyle ilgili görevliden Devlet tarafından hesap sorulmasını ifade etmektedir. “*Bidayeten zimmetdar olma*”, mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlenmiş objektif bir sorumluluğu ifade etmektedir.

5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesinde tanımlanan kamu zararı kapsamında kamu mali yönetiminde mali iş ve işlemlerden sorumlu tutulacak olanlar “*kamu görevlileri*” şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Bu minvalde, kamu mali yönetiminde harcama yetkilisi, gerçekleştirme



görevlisi ve muhasebe yetkilisi dışında görev ifa eden kamu görevlileri mali iş ve işlemlerindeki rolleri oranında sorumludurlar.

12/10/2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu 247’inci maddesine göre “*Zimmet*”, “(1) *Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

(2) *Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.*

(3) *Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir.”* hükümleriyle düzenlenmiştir.

09.09.2021 tarihli 2017/490 Esas ve 2021/3747 Karar No’lu Danıştay 8’inci Dairesi kararında: “*İdareler kural olarak yürüttükleri kamu hizmetiyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlüdürler. İdari eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar idare hukuku kuralları çerçevesinde hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri gereği tazmin edilmektedir.*” şeklinde hükme bağlanmıştır.

Bir başka anlatımla, kamu idareleri, yürüttükleri hizmetin işleyişini sürekli kontrol etmek ve gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğün tam ve gereği gibi yerine getirilmemiş olması nedeniyle doğan zararların, hizmeti yürütmekle yükümlü bulunan idare tarafından tazmini gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun’un “*Gelirlerin toplanması sorumluluğu*” 38’inci maddesinde, “*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*” ile tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz yapılmasından sorumluluğun kapsamı düzenlenmiştir. Kanun’un “*Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk*” başlıklı 48’inci



maddesinde, kamu idarelerinin, taşınırın yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumluluğuna yer verilmiştir.

İdare, yasalarla kendisine görev olarak verilen kamu hizmetlerinin ifasında önce gerekli teşkilatı kurmak; bu teşkilatın ayni, şahsi ve mali imkân ve araçlarını hizmete hazır tutmak, hizmetin ifası sırasında hizmetin zamanında ve gereği gibi işlenmesini devamlı olarak gözetmek ve hizmetin işleyişini kontrol etmek zorundadır. Gerek hizmetin ifası sırasındaki ayni, şahsi ve mali imkân ve araçlarının temin ve ifasındaki kusur, gerekse temin edilen bu araçlarla ifa olunan hizmetin geç işlemesi, gereği gibi veya hiç işlememesi; idareye zarar gören kimselerin bu nedenlerle doğan zararlarını tazmin sorumluluğunu yüklemektedir.

Ancak, yargı kararları değerlendirildiğinde, ortada tazmini gereken zararın bulunmaması, zararın zarar gören kişinin veya üçüncü kişinin eyleminden doğması, mücbir sebeplerden kaynaklanması, zararlar idari faaliyet arasında nedensellik bağının kurulamaması, idare hukukuna özgü tazmin nedenlerinin bulunmaması gibi durumlarda idarenin tazmin yükümlülüğünün ortadan kalktığı yönünde karar verilerek idarenin hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluğuna dikkat çekilmiştir.

İdarenin sorumluluğu, bireylere gerçekleştirdiği iş veya işlemlerle zarar vermesi durumunda, bu zararı karşılaması amacı doğrultusunda iki temel nedene dayanmaktadır. İdarenin zararı karşılama amaçları: kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluktur.

İdarenin kusur sorumluluğu, kavramsal açıdan, “*idarenin kusurlu eylem ve işlemleriyle yol açtığı zararı tazmin etmesi yükümlülüğü*” şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım kapsamında kusur sorumluluğunun koşulları: kusuru bir idari faaliyet ve zarar ile idari faaliyet arasında illiyet bağı olarak ortaya konmaktadır. İdare hukukunda doktrindeki çalışmalar ve içtihadı kararlara göre kusur sorumluluğu, “*Hizmet kusuru*” şeklinde de tanımlanabilmektedir. Kusur sorumluluğunun, hizmet kusuru olarak değerlendirilmesinin nedeni, idarenin herhangi bir kamu hizmetini yerine getirmesi sürecinde, bu kamu hizmetinin yerine getirilmesi ile kişi veya kişilerin zarara uğraması şeklinde meydana gelmesidir. İdarenin kusur sorumluluğu (hizmet kusuru): kamu hizmetinin kötü işlemesi, kamu hizmetinin geç işlemesi ya da kamu hizmetinin hiç işlememesi şeklinde farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir.



Günümüzde, idarenin kusursuz sorumluluğu sebebiyle de kişilerin uğradığı zararların tazmini yoluna gidilebilmesi, sorumlulukta kusurun öneminin azalması sonucunu meydana getirmiştir. Ek olarak, özel hukuk kapsamında ele alınan kusur unsurları olan kast, ihmal ya da dikkatsizlik unsurları, idarenin kusur sorumluluğunda aranmamaktadır. Kast, ihmal ya da dikkatsizlik unsurlarının, idarenin kusur sorumluluğunda aranmamasının nedeni, kusur sorumluluğundaki kusurun nesnel nitelikli olmasıdır.

İdarenin kusursuz sorumluluğu, “*İdarenin tutum ve davranışlarından, kusurlu olmasa da sorumlu tutulması*” şeklinde tanımlanmaktadır. Kusursuz sorumlulukta idarenin davranışı ile uğranılan zarar arasında illiyet bağının kanıtlanması yeterli olmaktadır. İdarenin davranışının kusurlu olduğunun kanıtlanması zorunlu değildir. Ek olarak, idarenin tutum ve davranışlarının hukuka aykırı olması da gerekmemektedir. (Odyakmaz vd., 2011). Ayrıca, kusursuz sorumluluk, hizmet kusurundakinin aksine, yönetimi suçlama gibi bir değer yargısının varlığıdır (Gözübüyük, 1995). İdarenin kusursuz sorumluluğu, tehlike (risk) veya hasar ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik (fedakârlığın denkleştirilmesi) ilkesi olmak üzere iki temel ilkeye ayrılmaktadır.

Tehlike (Risk) ilkesi, bazı faaliyetlerin, sahip olduğu niteliklerin tehlikeli unsurlar içermesi nedeniyle kişilerin zarar görmüş olması hasebiyle söz konusu faaliyetleri yerine getirenlerde kusur aranmaksızın, zararın karşılanması şeklinde ifade edilebilmektedir. Tehlike ilkesi kapsamında kusursuz sorumluluktan söz edilebilmesi için faaliyet ile zarar arasında illiyet bağının varlığı yeterli olup ayrıca kusur aranmamaktadır (Odyakmaz vd., 2011).

Danıştay 12’nci Dava Dairesi’nin 28.04.1977 tarihli 75/1 Esas ve 77/1201 Karar No’lu kararında: “*Dava konusu olayda ise davalı idare şehre elektrik getiren havai elektrik hattında tel ile izolatör arasına konan bir kuşun kısa devre meydana getirmesi sonucu eriyen telin koparak davacıya ait bir büyükbaş hayvanın üzerine düştüğü ve ölümüne sebep olduğu, ancak olayda idarenin herhangi bir hizmet kusuru bulunmadığı ileri sürülmektedir. Ancak davalı idareye ait söz konusu elektrik hattından koparak düşen elektrik teli davacıya ait bir büyükbaş hayvanın üzerine düşerek ölmesine sebep olmuş bu suretle davacıyı ... lira zarara uğrattığı tespit edilmektedir ... lira zararın Ağrı Belediye Başkanlığından alınarak davalıya*



verilmesine” şeklinde hüküm verilerek, idarenin kusursuz sorumluluk sebebiyle kişinin uğradığı zararı tazmin edilmesi yönünde karar alınmıştır.

İdare Hukukunda Risk İlkesi aşağıdaki hallerde uygulanmaktadır:

- İdarenin Tehlikeli Faaliyetleri ve Araç-Gereçleri
- Mesleki Risk
- Sosyal Risk İlkesi

İlk olarak, İdare, tehlikeli kabul edilen faaliyetlerden birini gerçekleştirdiği ya da tehlikeli araç gereçleri kullandığı takdirde, kişilerin uğradığı zararlar, tehlike (risk) ilkesi çerçevesinde idare tarafından karşılanmak zorundadır. Bu durumda, ilgili idare kusursuz olduğunu ispatlasa dahi kişilere verdiği zararın tazmin edilmesi yükümlülüğünden kurtulamamaktadır (Gözübüyük, 1995). Örnek olarak, idare çeşitli silahlar, gemiler, uçaklar kullanmak, cephanelikler ve mayınlı yerler bulundurarak farklı kamu yararlarının gerçekleştirilmesini sağlamak zorundadır. Bu durumda, tehlike yaratma ihtimali daha yüksek olan ve teknik açıdan karmaşık yapıya sahip ve bu sebeple yaşanan teknik sorunların her zaman için nedeninin tespit edilemeyeceği zararlar oluşması ihtimali oldukça yüksektir. İdarenin tehlikeli araç gereç kullanılması sebebiyle kişilerin zarara uğraması durumunda kusur unsuru aranmaksızın zarar idarece tazmin edilecektir.

İkinci olarak, mesleki risk, genel olarak “*biyolojik, biyomekanik, kimyasal ve radyolojik riskleri kapsayan fiziksel tehlikeler ile psikososyal tehlikeler*” olarak ifade edilmektedir (İlhan, 2016). Mevzuat hükümlerine göre genel olarak mesleki risk, kamu hizmetinde çalışan bir kamu görevlisinin görevi nedeniyle veya görevi sırasında zarara uğraması durumudur. Mesleki risk faktörleri, çalışma ortamlarındaki çeşitli güvenlik tehlikeleri ile birlikte sağlık tehlikelerini de kapsamaktadırlar. İdari faaliyetlerin bir bölümü, tehlikeli unsurlar içermesine rağmen, kamu yararı nihai sonucuna ulaşılabilmesi amacıyla gerçekleştirilmek zorundadır.



Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin 27.02.2002 tarihli, 2001/426 Esas ve 2002/153 Karar No'lu kararında: *“Bir operasyon görevine giderken teröristlerce yola döşenen patlayıcı maddenin telsiz kumandalı olarak infilakı sonucu hasar gören askeri araçta bulunan davacının uğradığı zararın kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca idarece tazmini gerekir.”* şeklinde hüküm vererek mesleki risk faktörleri gereği idarenin kusursuz sorumluluğuna dikkat çekmiştir.

Sosyal risk ilkesi, kamu düzenini bozmaya yönelik ya da anayasal düzenin yıkılmasını amaçlayan anarşist olaylar ile terör eylemleri neticesinde meydana gelen zararlardan, idarenin kusursuz sorumluluğu çerçevesinde sosyal risk ilkesine dayanarak idare sorumlu tutulmaktadır. Sosyal risk ilkesinin en önemli niteliği, zarar ile idarenin eylemleri arasında illiyet bağının zorunlu bir unsur olmamasıdır. İdarenin sorumlulukları arasında, ortaya çıkan zarar ile illiyet bağının aramadığı tek sorumluluk, sosyal risk sorumluluğudur (Odyakmaz vd., 2011).

Kamu zararı çerçevesinde idarenin sorumluluğu ile ilgili dikkat çekilmesi gereken son özellik, idare hukukuna göre kişisel kusur olarak kabul edilen durumlarda dahi, idarenin kusur sorumluluğunun ortadan kalkmayacağına kabulüdür. Kamu görevlilerinin kişisel kusurlarının varlığında, idarenin denetim, kontrol ve gözetim görevi ve sorumluluğu devam etmektedir. Bu minvalde, kamu personelinin kamu hizmetlerini yerine getirirken kişisel kusurlu davranış sergilemesi durumunda, idarenin denetim ve kontrol mekanizmasının iyi işlemediği şeklinde yorumlanabilmektedir. Burada, kamu personelinin kişisel kusuruna rağmen idarenin sorumluluğuna gidilecek, kamu görevlisinin kişisel kusuru yönünde ilgili makamlar ve mahkemeler tarafından hüküm verildiği takdirde, bu zararın ilgili kamu görevlisine mevzuat hükümleri gereğince rücu edilecektir.

Tüm bunlara ek olarak, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi ve izleyen hükümleri kapsamında kamu zararı, sorumluluk esasları ve idarenin sorumluluğu hususları arasında ilgi kurabilmek çok kolay görülmemektedir. 5018 sayılı Kanun'un 10'uncu ve 11'inci madde hükümleri, bakanların ve üst yöneticilerin sorumluluklarını ortaya koymaktadır. Fakat ilgili maddelerde idarenin sorumluluğuna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun'un 31'inci ve 32'inci maddeleri kapsamında düzenlenen hususlarda da idarenin sorumluluğuna yer verilmediği görülmektedir. Yalnızca Kanun'un 31'inci maddesinde: *“Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı*



birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.” şeklindeki düzenleme ile idarenin sorumluluğu düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun’a göre kamu zararından sorumlular: bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir. Meri mevzuat hükümlerinde yer alan sorumlular aşağıda sıralanmaktadır.

5.1. Bakanların Sorumluluğu

5018 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesine göre; Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludurlar. Bu sorumluluğun, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına ait olduğu düzenlenmiştir. Ek olarak, Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca, Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmekle yükümlüdürler.

5.2. Üst Yöneticilerin Sorumluluğu

5018 sayılı Kanun’un “Üst Yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde:

“Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir.

“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, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” hükümleri getirilmiştir. Bu hükümden anlaşıldığı üzere, mahalli idareler içerisinde yer alan belediyelerde üst yönetici belediye başkanı olup, harcama yetkilileri, mali hizmetler hizmet birimi ve iç denetçiler diğer sorumluları oluşturmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 14.06.2007 tarihli 5189/1 sayılı kararında: *“Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadırlar. Bununla birlikte üst yöneticilerin kanunlardan doğan Sayıştay’a karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur.”* denilmek suretiyle somut olayda üst yöneticinin Sayıştay hesap yargısı açısından mali sorumluluğunun ortaya çıkabileceği belirtilmiştir.

Üst yöneticiler, sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedirler. 5018 sayılı Kanun’un 41’inci maddesi kapsamında, üst yöneticilere ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine, hesap verme sorumluluğu kapsamında, her yıl faaliyet raporu hazırlama ve hazırlanan faaliyet raporlarını kamuoyuna açıklama sorumluluğu da yüklenmiştir.



Ödenek Kullanımında Üst Yöneticinin Rolü

Ödeneklerin kullanılmasında üst yöneticilerin rolü, ayrıntılı harcama ve finansman programları gözetilerek ve mali hizmetler biriminin görüşleriyle belirlenmektedir.

Maliye Bakanlığı 2 No’lu Tebliğ’e göre; “... iç kontrol ve ön mali kontrol alanındaki gözetim görevi çerçevesinde, Bakan ve üst yöneticiler, bazı mali işlemleri, işlem sürecine başlanılmadan önce ön izinlerine tabi tutabilirler” ifadelerine yer verilmiştir. Bu hüküm ile üst yöneticilerin ödenek kullanımındaki rolü genişletilmiştir.

Mevzuat incelemesinden anlaşıldığı üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu üst yöneticileri, mali yönetim sürecinin dışında tutmakta olup herhangi bir sorumluluk üstlenmesine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Fakat kamu idarelerinin teşkilatlarına ilişkin kanunları, personel yönetimi ile ilgili kanunlar, ihale kanunları ile idarenin özel kanunlarının hükümleri doğrultusunda üst yöneticilerin harcama yetkisini kullanmalarına imkân tanınabilmektedir. Üst yöneticilerin idarinin özel kanunları ile harcama yetkisini kullanması sonucunda, harcama yetkilisi gibi sorumlu tutulacakları gerekmektedir. Söz konusu istisnai sorumluluklar haricinde üst yöneticiler gelir, gider ve mal işlemleri sonucunda sorumlu tutulmayacaklardır. Harcama yetkilileri ve muhasebe görevlileri kendi birimleri kapsamında ve bütçe tasnifi doğrultusunda ilgili yönetim dönemine ilişkin hesaplamaları gerçekleştirmektedir. Bu hesaplamalar, idarenin Strateji Geliştirme Başkanlıklarına iletilmektedir. Strateji Geliştirme Başkanlığı, işbu hesaplama ve verileri konsolide ederek idarenin kesin hesabını çıkarmaktadır. İdarenin faaliyet raporunu ve mali verilerini de dâhil ederek ilgili kamu idaresinin hesabını oluşturmakta ve üst yöneticiye sunmaktadır. Kamu idaresi hesabının verilmesi, tamamıyla üst yöneticinin sorumluluğundadır. Bu görev, üst yöneticiler tarafından hesap verilmesini gerektirmektedir (Bayar, 2008).

5.3. Harcama Yetkililerinin Sorumluluğu

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 63’üncü maddesinde: “Belediyelerde harcama yetkilisi, kullanılabilir geliri kullanma yetkisine sahip her bir harcama biriminin en üst yöneticisi” şeklinde ifade edilmiştir.



Mevzuat hükümlerine göre bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi “*Harcama yetkilisi*” olarak belirlenmiştir. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve yönetmelikler ile diğer meri mevzuat hükümlerine uygunluğunu, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını ve 5018 sayılı Kanun kapsamında yapılması gerekli diğer iş ve işlemleri yürütmekten sorumlu tutulmuşlardır.

Harcama yetkilileri, bütçede öngörülen ödenekleri tutarınca; ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapma yetkisine sahiptir. Bütçelerden harcama yapılması, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olabilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un “*Harcama yetkisi ve yetkilisi*” başlıklı 31’inci maddesinde:

“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

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

Kanun’un “*Harcama talimatı ve sorumluluk*” başlıklı 32’inci maddesinde:

“Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi,

kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere, mali işlemlerde meydana gelebilecek mevzuata aykırılık ve hataların düzeltilmesi öncelikli olarak bu işlemleri gerçekleştiren harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğundadır (Bayar, 2008).

Harcama yetkisinin kullanılması için gerekli olan harcama talimatlarının: hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ve gerçekleştirmeyle görevli kişiler ile ilgili bilgileri içermesi gerekmektedir (Kuluçlu ve Hepaksaz, 2009).

Sayıştay hesap yargısı bakımından, kamu görevlilerinin harcama yetkilisi statüsünü kazanması sonucunda ilgili kamu görevlilerinin mali sorumlulukları da başlayacaktır. Harcama yetkilisinin tazmin yükümlülüğünün doğabilmesi için kamu zararının tespiti, bu kamu zararının ortaya çıkışında ilgili harcama yetkilisinin yer alması ve kamu zararı ile harcama yetkisi arasında illiyet bağının varlığı gerekmektedir. Fakat harcama yetkilisinin işlemlere dâhil olmaması durumunda, harcama yetkilisinin mali sorumluluğu doğmamakla birlikte idari sorumluluğu söz konusu olacaktır.

Yeni kamu mali yönetim sisteminde, harcama görevlilerine etkin görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Harcama yetkilisinin görev ve yetkileriyle ilgili bir diğer önemli husus, harcama yetkilisinin devredilebilmesidir. Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi olan harcama yetkilisinin, daha alt kademelerdeki kamu görevlilerine harcama yetkisini devretmesi mümkündür. Bu yetki devri, sorumlulukların devredilmesi sonucunu doğurmaktadır. Harcama yetkilisinin devredilmesi halinde, yetkiyi kullanan ilgili birimin



yetkisini devreden harcama yetkilisi iken, doğacak sorumluluklar daha alt kademedeki kamu görevlisine ait olacaktır.

Kanun'un "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde:

"Kamu idareleri, taşınırın yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Taşınırın özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz.

Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür.

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur." denilmiştir.

Kanun'un "Mali saydamlık" başlıklı 7'inci maddesinde:

"Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenir." hükmü ile mali saydamlığın sağlanmasında kamu idarelerinin sorumluluk alanı belirlenmiştir.

18.01.2007 tarih, 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" Başlıklı 5'inci maddesinde:

"(1) Harcama yetkilileri taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama



yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.

(2) Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmâl sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.” hükmü ile harcama yetkililerinin sorumluluklarının kapsamını belirlemiştir.

5.4. Kurul, Komite veya Komisyonlar

5018 sayılı Kanun’un 31’inci maddesinde: “*Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.*” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu itibarla kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun kurul, komite veya komisyona ait olacağı açıkça hükme bağlanmıştır (Kuluçlu ve Hepaksaz, 2009). Bu nedenle görevleri sebebiyle meydana gelen kamu zararından ilgili kurul, komite ya da komisyonların sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Örneğin; belediyelerde, en yüksek görüşme ve karar organı belediye meclisleridir. Bu doğrultuda, belediye meclisinin aldığı bir kararı uygulayan kamu görevlileri ile birlikte meclis üyeleri de sorumlu tutulabileceklerdir (Günday, 2002).

Kurul, komite ya da komisyonların mali sorumluluğu bağlamında 5018 sayılı Kanun’da düzenlenen sorumluluk, harcamaları kapsamaktadır (Üstün vd., 2011). Kamu gelirlerine ilişkin olarak, ayrıca bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Fakat, Sayıştay hesap yargısı bakımından kamu gelirleri ile ilgili, 5018 sayılı Kanun’un 8’inci maddesindeki “*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.” hükmü bağlamında kurul, komite veya komisyonlar da sorumlu tutulabileceklerdir (Üstün vd., 2011).

5.5. Muhasebe Yetkililerinin Sorumluluğu

Muhasebe, “işletmelerdeki ekonomik olaylara ait kayıtlama, rapor düzenleme ve düzenlen raporları yorumlayarak ilgililere mali açıdan yol göstermeye ilişkin usul ve kuralları öğreten bir bilim dalıdır” (Örten, 2000). Başka bir ifade ile muhasebe, “bir örgütün kaynaklarının oluşumunu, bu kaynakların kullanılma biçimini, örgütün işlemleri sonucunda bu kaynaklarda meydana gelen artış veya azalışları ve örgütün finansal açıdan durumunu açıklayan bilgileri üreten ve bunları ilgili kişi ve kuruluşlara ileten bir bilgi sistemidir” (Sevilengül, 2003). Bir bilgi sistemi olan muhasebe, günümüzde giderek büyüyen ekonomik ve finansal ihtiyaçlara cevap verecek verileri sağlayan çok önemli bir işletme fonksiyonu haline gelmiştir (Akdoğan ve Aydın, 1987).

5018 sayılı Kanun’un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesine göre;

“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Mezkûr maddenin devamında, “Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.” ifadeleri ile muhasebe hizmetinde yer alan muhasebe yetkililerinin kimler olacağı belirlenmiştir.

Muhasebe yetkililerinin sorumluluğunun kapsamı, ilgili maddenin devamında, “Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.” ifadeleri ile ortaya konmuştur.



Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

a- Yetkililerin imzasını,

b- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,

c- Maddi hata bulunup bulunmadığını,

d- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,

kontrol etmekle yükümlü tutulmuştur (Bozkurt, 2009).

Muhasebe yetkilisinin sorumluluğu, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini ve muhasebe kayıtlarının mevzuatına uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını kapsamaktadır (Güleç, 2014).

Kanunun geçici 5’inci maddesine göre “*Sertifika aldığı halde, 31.12.2007 tarihine kadar muhasebe yetkilisi olarak ataması yapılmayanlardan; Geçici 5’inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre sertifika almış olanlar genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, (b) bendine göre sertifika almış olanlar özel bütçeli idareler, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarında, muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanabilir.*” şeklinde muhasebe yetkililerinin atanmalarına ilişkin esaslar belirlenmiştir.

5018 Sayılı Kanunun 60’ıncı maddesindeki:

“*Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.*” düzenlemesi gereği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi aynı kişi olamamaktadır.

Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “*Muhasebe yetkililerinin sorumlulukları*” başlıklı 24’üncü maddesine göre muhasebe yetkilileri;



- a) Bu Yönetmeliğin 23'üncü maddesinde sayılan hizmetlerin zamanında yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından,
- b) Mutemetleri aracılığıyla aldıkları ve elden çıkardıkları para ve parayla ifade edilen değerler ile bunlarda meydana gelen kayıplardan,
- c) Ön ödeme ile kesin ödemelerin yapılması ve ön ödemelerin mahsubu aşamalarında ödeme emri belgesi ve eki belgelerin usulünce incelenmesi ve kontrolünden,
- d) Yersiz ve fazla tahsil edilen tutarların ilgililerine geri verilmesinde, geri verilecek tutarın, düzenlenen belgelerde öngörülen tutara uygun olmasından,
- e) Ödemelerin, ilgili mevzuatın öngördüğü öncelik sırası da göz önünde bulundurularak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmasından,
- f) Rücu hakkı saklı kalmak kaydıyla, kendinden önceki muhasebe yetkilisinden hesabı devralırken göstermediği noksanlıklardan,
- g) Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin hesap, belge ve işlemlerini ilgili mevzuata göre kontrol etmekten,
- h) Yetkili mercilere hesap vermekten sorumludurlar.

Alacakların Tahsil Sorumluluğu

Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Alacakların tahsil sorumluluğu" başlıklı 32'nci maddesinde:

"Muhasebe yetkilileri, idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının yükümlüleri ve sorumluları adına ilgili hesaplara kaydedilerek tahsil edilmesinden sorumludurlar.



Muhasebe yetkilileri, tahsili kendilerine ait kamu alacaklarından borçlusu başka bir yerde olduğu anlaşılanların tahsilini, borçlunun bulunduğu yerdeki aynı kamu idaresinin muhasebe biriminden isterler. Diğer muhasebe birimlerince tahsili istenen alacak tutarı, kayıtlara alınarak izlenir.

Özel mevzuatında hüküm bulunması halinde, kamu idaresine ait alacakların diğer kamu idaresinin muhasebe birimlerince tahsili istenebilir.

Bu alacaklardan nakden ya da mahsuben yapılan tahsilat, alacağın kayıtlı bulunduğu muhasebe birimine nakden veya hesaben ödenir.

Kendisinden izlenmesi istenilen bir alacağın tahsilinde ihmali görülen muhasebe yetkilileri, alacaklı kamu idaresince, ihmali görülen muhasebe yetkilisinin bağlı olduğu kamu idaresi üst yöneticisine bildirilir.” hükümleri ile muhasebe yetkilerinin alacakları tahsil sorumluluğu ortaya konmuştur.

5.6. Gerçekleştirme Görevlilerinin Sorumluluğu

Gerçekleştirme görevlileri, kamu mali yönetiminde bir giderin yapılması sürecinde görevli olan ve Sayıştay’a karşı mali sorumlulukları bulunan kamu görevlileridir. Devleti yükümlülük altına sokacak bir idari işlemin gerçekleşmesinden sonraki işlemler, giderin gerçekleştirilmesi aşamasını ifade etmektedir (Tosun ve Cebeci, 2008).

Bütçeden harcama yapılabilmesi; mal, hizmet ya da işin usulüne uygun olarak yapılmasının temin edildiğinin ilgili görevliler tarafından tasdik edilmesi ve gerçekleştirme belgelerinin hazırlanmasına bağlıdır. Harcama talimatı ile mal ya da hizmetin alınması, alımın belgelendirilmesi, işin yaptırılması ve ödeme işlemlerine ilişkin belgelerin hazırlanması işlemlerinin yapılmasını sağlamaktadır. Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatında gösterilen görevli kişi ya da kişileri ifade etmektedir (Arslan, 2004).



Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine, işin yaptırılması, mal ya da hizmetin alınması, teslim alma ile ilgili işlemlerin gerçekleştirilmesi, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler (Üstün vd., 2011).

Sayıştay Genel Kurulu'nun 14.6.2007 tarihli ve 5189/1 sayılı Kararında da değinildiği üzere, bir mali işlemi gerçekleştirmede görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, gerçekleştirme işlemini yapan memurun, yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevli tarafından düzenlenip imzalanan belgeye dayanıyor olması zorunludur. Bir başka deyişle, ilgili belge ve imza olmadan ödeme emri belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir. Bunun gibi belgeyi düzenleyen de gerçekleştirme konusunda yetkisinin bulunması ve harcama talimatı ile veya sair surette amir tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 12'inci maddesine göre; *“Gerçekleştirme görevlisi, harcama yetkilisince yardımcıları veya hiyerarşik sıralamaya göre kendine en yakın üst kademe yöneticilerinden ödeme emri belgesini hazırlamakla ve son kontrolleri yapmakla görevlendirdiği kamu görevlileri”* olarak tanımlanmıştır. Gerçekleştirme görevlilerinin mali sorumluluğu, kamu zararının ortaya çıkmasında direkt etkili olmaktadır (Turguter, 2012).

5018 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemelere göre; bir giderin yapılmasının mümkün olabilmesi için bir iş, mal ya da hizmetin, mevzuatta belirlenmiş usul ve esaslar çerçevesinde alındığının/gerçekleştirildiğinin belgelerle ortaya konması gerekmektedir. Bu minvalde, gerçekleştirme görevlileri, bütçede yer alan gider kalemlerinin konusunu oluşturan iş, mal ya da hizmetin alınmasının/gerçekleştirilmesinin tespit edilmesi aşamalarında görevlidir. Bu kapsamda, mal ve hizmet alınması ile hizmetin gerçekleştirilmesi hususlarında harcama yetkileri tarafından görevlendirilenler, *“Gerçekleştirme görevlisi”* olarak sorumlu tutulmaktadır (Bozkurt, 2009).

Gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirilen kişiler, 5018 sayılı Kanun kapsamında yapılacak iş ve işlemlerin doğru şekilde yerine getirilmesinden sorumludurlar. Bu sebeple, gerçekleştirilen bir mali işlemde gerçekleştirme görevlisinin sorumluluğunun söz konusu



olabilmesi iki temel koşula bağlıdır. Bunlardan birincisi, gerçekleştirme iş veya işlemini yerine getiren kamu gevlisinin, işbu hususta yetkili ve gevli olması gerekmektedir. İkinci olarak, alınan malın, hizmetin ya da gerçekleştirilen işin bu gevli tarafından imza altına alınarak belgelendirilmiş olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, gerçekleştirme gevlilerinin sorumluluklarından söz edilebilmesi için ödeme emri belgesinin imzalanarak tamamlanmış olması zorunluluk teşkil etmektedir.

zet olarak, mali işlemlerin gerçekleştirilmesi sürecinde gerçekleştirme gevlilerinin sorumluluğunun söz konusu olması, bu gevlinin ilgili iş veya işlem için gevli ve yetkili olması ile bu gevli tarafından imzalanması ve belgelendirilmesi şartlarına bağlıdır. Diğer taraftan, elektronik ortamda hazırlanan veri tabanlarına dayanılarak gerçekleştirilen mali iş veya işlemlerde gerçekleştirme gevlileri, ilgili veri tabanını hazırlayan ve imzalayan kişidir. Yani, elektronik ortamlarda sorumluluk, veri tabanını düzenleyen ve imza altına alan kişi/kişilere aittir (Bozkurt, 2009).

Gerçekleştirme gevlilerinin, 5018 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemeler doğrultusunda gevli ve yetkili olduğu iş ve işlemleri gerçekleştirmesi aşamalarında hiyerarşik kontrolü sağlayarak süreci iyi yönetmeleri mümkün olabilecektir. Bu doğrultuda, harcama yetkilisi tarafından ödeme emri belgesini düzenlemede gevlendirilen gerçekleştirme gevlileri, ödeme emri belgesinin tamamlanması aşamalarında gerekli ön kontrol ve kontrolleri yapmakla yükümlüdür. Gevli ve yetkili gerçekleştirme gevlileri, kontrolleri yapılmış ödeme emri belgesine “*Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür*” şerhi düşerek imzalamakla mükelleftir. Ek olarak, gerçekleştirme gevlilerinin ödeme emri belgesinden sorumlu olması ile birlikte ödeme emri belgesiyle birlikte düzenlenen diğer bilgi ve belgelerden de sorumlu tutulması sonucu ortaya çıkacaktır (Bozkurt, 2009).

Ayrıca, 5018 Sayılı Kanunun 58’inci maddesi gereği;

n malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsamaktadır.



“Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.”

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmektedir.

Ek olarak, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Sorumluluk” Başlıklı 5'inci maddesinde:

“(3) Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.” hükmü ile taşınır mal teslim edilen kamu görevlilerinin sorumlulukları düzenlenmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 14.06.2007 tarihli ve 5189/1 No'lu u kararında gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğuna ilişkin olarak: *“Ödeme emri belgesini düzenleyen görevli, gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludur. Bu nedenle, aslî bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiği”* yönünde hüküm tesis edilmiştir.

5.7. Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkililerinin Sorumluluğu

5018 sayılı Kanun'a dayalı olarak çıkartılan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin amacı, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.



Mezkûr Yönetmelik uyarınca; taşınırları teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, tanımlanan 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 görevliler Taşınır Kayıt Yetkilisi olarak adlandırılmaktadır.

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 görevliler Taşınır Kontrol Yetkilisi olarak adlandırılmaktadır.

Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini Yönetmelik'te belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilir.

Taşınır kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarından veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilir. Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilir.

Taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir.

a) Harcama birimince edinilen taşınırlardan muayene ve kabulü yapılanları cins ve niteliklerine göre sayarak, tartarak, ölçerek teslim almak, doğrudan tüketilmeyen ve kullanıma verilmeyen taşınırları sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etmek.

b) Muayene ve kabul işlemi hemen yapılamayan taşınırları kontrol ederek teslim almak, özellikleri nedeniyle kesin kabulleri belli bir dönem kullanıldıktan sonra yapılabilen sarf



malzemeleri hariç olmak üzere, bunların kesin kabulü yapılmadan kullanıma verilmesini önlemek.

c) Taşınırın giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemek ve taşınır mal yönetim hesap cetvellerini istenilmesi halinde konsolide görevlisine göndermek.

d) Tüketime veya kullanıma verilmesi uygun görülen taşınırın ilgililere teslim etmek.

e) Taşınırın yangına, ıslanmaya, bozulmaya, çalınmaya ve benzeri tehlikelere karşı korunması için gerekli tedbirleri almak ve alınmasını sağlamak.

f) Ambarda çalınma veya olağanüstü nedenlerden dolayı meydana gelen azalmaları harcama yetkilisine bildirmek.

g) Ambar sayımını ve stok kontrolünü yapmak, harcama yetkilisince belirlenen asgari stok seviyesinin altına düşen taşınırın harcama yetkilisine bildirmek.

h) Kullanımda bulunan dayanıklı taşınırın bulundukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak.

i) Harcama biriminin malzeme ihtiyaç planlamasının yapılmasına yardımcı olmak.

j) Kayıtlarını tuttuğu taşınırın yönetim hesabını hazırlamak ve harcama yetkilisine sunulmak üzere taşınır kontrol yetkilisine teslim etmek.

k) Ambarlarında kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlikleri nedeniyle meydana gelen kayıp ve noksanlıklardan sorumlu olmak.

l) Ambarlarını devir ve teslim etmeden, görevlerinden ayrılmamak. Taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir.

a) Taşınır kayıt ve işlemleri ile ilgili olarak düzenlenen belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol etmek.

b) Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayarak harcama yetkilisine sunmak.

Son olarak belirtmek gerektiği üzere, taşınır kayıt yetkilileri ile taşınır kontrol yetkilileri, düzenledikleri ve imzaladıkları belge ve cetvellerin doğruluğundan harcama yetkilisine karşı birlikte sorumludur.



5.8. Taşınır Konsolide Görevlilerinin Sorumluluğu

Taşınır konsolide görevlisi, kamu idaresinin taşınır kayıt yetkilisinden aldığı harcama birimi taşınır hesaplarını konsolide ederek taşınır hesap cetvellerini hazırlamak ve biriminin bir üst teşkilattaki taşınır konsolide görevlisine vermekle sorumlu olan görevlileri ifade etmektedir.

Kamu idaresinin taşınır hesaplarını kurumsal sınıflandırmanın II'nci, mahalli idarelerde ise kurumsal sınıflandırmanın III'üncü düzeyi itibarıyla birleştirmek ve üst yönetici adına İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelini hazırlamak üzere merkezde mali hizmetler birimi yöneticisine bağlı konsolide görevlisi belirlenir.

Kurumsal sınıflandırmanın III'üncü ve IV'üncü düzeyinde tanımlanan merkez harcama birimlerinin taşınır hesaplarının, varsa taşra birimleri taşınır hesaplarıyla birleştirilmesi için; mali hizmetler biriminin talebi veya harcama yetkilisinin gerekli görmesi üzerine merkez harcama birimlerinde konsolide görevlisi görevlendirilir.

Mali hizmetler birimince gerek görülmesi halinde ilçe, il veya bölge teşkilatlarında da konsolide görevlisi ilçe, il veya bölge teşkilatının en üst yöneticileri tarafından görevlendirilir.

Taşınır kayıt ve işlemlerini bu amaçla oluşturulan bilişim sistemlerinde yürüten kamu idarelerinde; düzenlenecek İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinin hazırlanmasına esas teşkil eden cetvel ve raporlar ile kurumsal sınıflandırmanın III'üncü ve IV'üncü düzeyinde sınıflandırılan merkez harcama birimlerinince ihtiyaç duyulan Taşınır Hesap Cetveli, gerektiğinde konsolide görevlilerince sistemden alınır, merkez harcama birimlerinden veya taşradaki konsolide görevlilerinden ayrıca belge ortamında Taşınır Hesap Cetveli istenmez.



6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU KAPSAMINDA BELEDİYELERİN SORUMLULUK ALANLARI

6.1. Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu

1050 sayılı Kanun gelirlerin tarh, tebliğ ve tahakkuk işlemlerini gelir tahakkuk memurlarına; tahsilini saymanlara görev olarak vermiştir. 5018 sayılı Kanun'da bir gelir yetkilisinden söz edilmemektedir; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakların takip tahsil işlemlerini yürütmek görevi mali hizmetler birimine verilmektedir. Gelir ve alacakların tahsili, muhasebe hizmeti kapsamında da sayılmakla birlikte, Muhasebe yetkilisinin bu konudaki sorumluluğu konusunda başkaca bir belirleme, bu Kanun'da yer almamaktadır. Mali hizmetler biriminin en üst yöneticisini, gelir tahakkuk yetkilisi olarak kabul etmek yanlış olmayacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Gelirlerin toplanması sorumluluğu*" başlıklı 38'inci maddesine göre;

"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." hükümleri ile sorumluluğun sınırları çizilmiştir.

Kanun'un "*Mali hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesi (e) bendinde:

"İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek" mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Kanun'un "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde:

"Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur." hükümlerine yer verilmiştir.



6.2. Belediyeler Tarafından Sivil Toplum Kuruluşlarına Ayni ve Nakdi Yardım Yapılması Sorumluluğu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde:

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı bulunmadan kamu kaynağının kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı ve menfaat sağlanamayacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla kamu yararı gözetilerek sivil toplum kuruluşları ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilceğı" hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere, belediyeler, sivil toplum kuruluşlarına bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla ayni ve nakdi yardım yapmak yapabilmektedir.

6.3. Faaliyet Raporu Hazırlama Sorumluluğu

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Kanunu'nun "Faaliyet Raporu" başlıklı 56'ncı maddesine göre:

"Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir." ifadeleri ile 5018 sayılı Kanun kapsamında belediyelerin Faaliyet Raporu hazırlama sorumluluğu ortaya konmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, idare tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmalıdır.



6.4. Mali İş ve İşlemlerin Yürütülmesi ve Belgelendirilmesi Sorumluluğu

Ödenek tahsis edilen her bir birimin ikinci kademe yöneticileri ve idari personelleri, harcama yetkililerinin emirleri kapsamında ve aldıkları harcama talimatı doğrultusunda yaptıkları her bir iş için yapılması gereken işlemleri gerçekleştirmekle sorumludurlar. 5018 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesine göre; burada dikkat edilmesi gereken husus, bu memurların yetkiyi kullanan olarak değil, kanunla ya da yönetici onayı ile görevlendirilmiş olan kamu görevlileri olmalarıdır. Birimin hiyerarşik yapılanması gereği kendi üstlerinin görevlerini yerine geçerek, bu işe ilişkin tüm işlemlerin bilgi ve belgelerini almak ve düzenlemekle yükümlü olacaklardır. Bu kapsamda, özetle, üstünün yetkisi dâhilinde verdiği emirleri yerine getiren kamu görevlisi, yaptığı iş ve işlemlerle sınırlı olarak sorumlu olacaktır.

Geçmişteki uygulama incelendiğinde, 1050 sayılı Kanun gereğince ödemelere esas olmak üzere keşif, hak ediş, tutanak, rapor, karar, bordro, harcama pusulası, sözleşme taslağı, şartname ve benzeri tahakkuk belgelerini düzenleyen ya da fatura düzenlenmesi çerçevesinde düzenlenen teslim belgelerini kabul edenlerin sorumluluğu olduğuna ilişkin düzenlemenin yer aldığı görülmektedir.

Geçmiş uygulamalardan farklı olarak, 5018 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen yeni mali yönetim anlayışında, mali hizmet ve işleri yerine getiren ve yaptıkları iş ve işlemlere ilişkin belgeleri düzenleyen görevlilere, farklı isimler altında sorumluluk yüklenmiştir.

1050 sayılı Kanun döneminde, bizzat tahakkuk amiri tarafından düzenlenmesi öngörülen, fakat daima başka bir görevli tarafından hazırlanan tahakkuk müzekkeresi (ve aynı kağıt üzerinde yer alan emir) mali iş ve işlemlerin yürütülmesinde esas belge olmuştur. Günümüzde 5018 sayılı Kanun gereği, ödeme emrini düzenleyen harcama yetkilisi tarafından görevlendirilen bir gerçekleştirme görevlisi esas belge olup, ödeme emrini düzenleyenler sorumlu tutulmuştur.

Gerçekleştirme görevlileri, yetki kullanan kişiler olmayıp, ilgili mevzuat, verilen emir ve talimatlar kapsamında ve amirlerinin gözetimi ve yönetiminde yürütmekle yükümlü olan kamu görevlileridir. Gerçekleştirme görevlilerinin sorumlulukları da yaptıkları ya da yükümlülükleri

gereği yapmaları gereken iş ve işlemlerle sınırlıdır. Bunun haricinde, gerçekleştirme görevlileri başka kamu görevlilerinin sorumluluklarını yüklenememektedir. Gerçekleştirme görevlilerinin sorumlulukları, doğrudan ve tek başlarına olmamaktadır. Gerçekleştirme görevlileri, harcama yetkilisi için belirlenen sorumluluğa, ilgili iş veya işlemdeki hatası ile ilişkili olarak katılmaktadırlar. Başka bir ifadeyle, gerçekleştirme görevlileri, doğrudan ve tek başına Sayıştay’a muhatap olarak kabul edilmemektedir.

Bir gerçekleştirme görevlisinin harcama yetkiline karşı ya da Sayıştay’a karşı sorumlu kabul edilebilmesi için hatanın, gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işlem ya da düzenlediği belgeyle ilgili olması zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca, bu işlem ya da belgenin ödemenin dayanağı olabilecek mahiyette olması gerekmektedir.

6.5. Sorumluluk Yaptırım İlişkisi

Sorumluluk, sorumluluğun kimlere ait olduğu, sorumlulara uygulanacak yaptırımlar denetim faaliyetlerinin esas unsurlarını teşkil etmektedir (Bayer, 2008).

6.5.1. Performans Sorumluluğu

Kamu kurumlarının sahip olduğu kaynakların etkin, ekonomik ve verimli olarak elde edilmesi ve kullanılması, sonuçların hesap verilebilirlik sorumluluğu çerçevesinde kamu ve yetkili makamlara açıklanması performans sorumluluğu olarak tanımlanmaktadır.

6.5.2. Gözetim Sorumluluğu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “*Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları*” başlıklı 10’uncu maddesinde: “*Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.*

Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanır.” amir hükümleri ile yönetici konumunki devlet memurlarının, üst kademelere doğru hesap verme, alt kademeleri doğru yönetme ve gözetme ile mükellef olduklarını ortaya koymuştur. İşbu Kanun’da, sorumluluk mali sorumluluk niteliğinde tanımlanmamış olmakla birlikte, sorumlu devlet memurlarının hiçbir mali yaptırımının olmayacağı çıkarımını yapmak doğru olmayacaktır. İlgili mevzuat hükümleri kapsamında, sorumlu devlet memurlarının mali sorumlulukları tanımlanmıştır.

6.5.3. Uygulama Sorumluluğu

Her görevli, mevzuat hükümleri gereği kendisine verilen iş ve işlemleri doğru olarak yerine getirmekle yükümlüdür. Mevzuat kapsamında, sorumluluğundaki iş ve işlemleri kanuni hükümlerine göre yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak yaptırımlar da bu kanunlarda düzenlemeye konu olmuştur. Düzeltilemeyen iş ve işlemler, Sayıştay denetimi kapsamında iki farklı denetime konu olmaktadır.

6.5.4. Zimmet Sorumluluğu

Kendilerine bütçe kullanma izni verilenler (gelir toplayan ve harcama yapanlar) ile nakti veya ayni kamu malı emanet edilenler, bu hizmetleri yasalar ve kurallar çerçevesinde yürütmenin ve kaynakları gereğince yönetip korumanın sorumluluğunu da üstlenmiş olmaktadır. Bu, verilen görevin doğal bir sonucudur. Mülga 1050 sayılı Kanun’un temel yaklaşımı, bu kabule dayanmıştır. Bidayeten zimmetdar olan bu görevliler, Sayıştay ve ilgili makamlar nezdinde hesaplarını verdikten sonra zimmetlerinden beraat etmekteydiler. Bu bağlamda, zimmet hükmü, sorumlunun, sorumluluğunun devamına karar verilmesi demektir.

Bidayeten zimmetdarlık anlayışı, 5018 sayılı Kanun’da belirgin değildir; ancak, Anayasa ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde uygulama sürmektedir. Zimmet sorumluluğu konusunda önemle göz önünde bulundurulması gereken husus, bunun bir tazmin sorumluluğu olmayıp; hatanın giderilmesi ve varsa bir kamu alacağının takip ve tahsil edilerek yerine konması sorumluluğu olmasıdır. Bu yapılmaz, hata sürdürülür veya kamu alacağının tahsil imkanı ortadan kalkarsa, kusuru ile kamu zararına sebep olan görevliden bu zararın tazminine



hükmedilebilmektedir. Böylesi bir durumda zimmet sorumluluğu, tazmin sorumluluğuna dönüşebilmektedir.

6.5.5. İnceleme/ Kontrol Sorumluluğu

Yapılan işlerin ve bunlara ilişkin olarak düzenlenen kağıtların bir başka göz tarafından (iç kontrol mekanizmaları veya dış kontrol yetkilileri veya mercilerince) incelenip denetlenmesi yanlışlıkların ve yolsuzlukların önlenmesi ve düzeltilmesi bakımından son derece önemli bir konudur. Ancak, uygulayıcıların her türlü hatası tam olarak fark edilememekte ve saptanamamaktadır. Her iş olup bittikten sonra yapılacak denetimlerin başarı şansı oldukça sınırlıdır. Bu hallerde hatalar, ancak geriye kalan izler ve ipuçları ile kavranabilmektedir. Bu da % 100 oranına hiçbir şekilde ulaşamamaktadır. Hataların sonradan tespit yüzdesindeki düşüklüğe, denetim elemanı dilinde “denetimin riski” denilmektedir. Bu risk, denetleyenin sorumluluk altına konulmamasını gerektirmektedir. Bu itibarla, denetçilerin tekrar denetlenmesi (bir de bunun yaptırıma bağlanması) alışılmış bir uygulama değildir. 5018 sayılı Kanun’un 58’inci maddesinin ilk şeklinde mali kontrol yetkilisi ve sorumluluğu düzenlenmiştir. 5436 sayılı Kanunla yapılan (isabetli) bir değişiklikle bu unvan ve sorumluluk kaldırılmıştır.

Harcama birimlerinde, son olarak belirtmek gerekir ki, süreç kontrolü yapmak durumunda olan görevlilerin yapacağı işlemden önceki işlemleri de kontrol etmeleri, kanunen yapmak durumunda olmadıkları işlerin ve amiri olmadıkları mesai arkadaşlarının sorumluluğuna iştirak etmeleri anlamına gelmemektedir.



7. KAMU ZARARININ KAVRAMSAL AÇIDAN İNCELENMESİ

7.1. Kamu Zararı Kavramı

Zarar kavramı, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük'e göre: “*Bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan, mazarrat*” olarak tanımlanmaktadır. Hukuki olarak, “*Kişinin mal varlığında veya manevi varlığında ortaya çıkan eksilme*” şeklinde tanımlanmaktadır (Yılmaz, 1985). İfade edildiği üzere, zarar kavramı bir sonuç niteliği taşımaktadır. Zarar, muhtelif sebeplerle ortaya çıkabilmekte olup, söz konusu sebepler sorumluluk müessesesi ile ilgilidir (Geçgel, 2013).

Zarar kavramı, esas itibariyle, mülk edinebilme yetkisine sahip kişilerin, mülkiyetindeki mal varlıkları ile ilgili bir kavramı ifade etmektedir. Hukuk literatürüne göre mal varlığının, kamu tarafından iki şekilde korunması öngörülmüştür. Koruma yöntemlerinden birincisi, belirli davranış biçimlerinin direkt yasaklanması yoludur. Kamu eliyle mal varlığının korunmasında ikinci yöntem, koruyucu menfaatler doğrultusunda korunacak menfaatler ve bu menfaatlerin olumsuz olarak etkilenmesi durumuna ilişkin yaptırımlar tanımlanmasıdır. Ancak zedelenmesine birtakım yaptırımlar öngörülen menfaatlerin kapsamı ve korunmasına ilişkin ölçüt belirlemek oldukça güçtür. Hukuk alanında korunacak menfaatler ortaya konmakla birlikte net bir tanımlama yapılmamakta ve korunmaya değer olduğu varsayılan menfaatin genel geçer tanımının olamaması neticesinde somut gerçekliğin farklı olasılıkları bağlamında kavramsal bir bütünlük oluşamamaktadır. Somut olarak malvarlığının sahibinin rızası dışında azalması maddi zarar olarak nitelendirilmekte iken gerek malvarlığı gerekse maddi zarar kavramlarının net tanımlarının ilgili düzenlemelerde yer almadığı görülmektedir (Topuz, 2011, s.13).

Maddi zarar, bireysel etkinlik düzeyinde Roma hukukunda yapılmış olan ve modern hukuk tarafından da benimsenmiş olan ayırıma göre, malvarlığında meydana gelen bir artışın engellenmesi ve/veya malvarlığında bir azalışa neden olunması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Maddi zarar, zarar görenin rızası belki de iradesi dışında malvarlığında meydana gelen kayıp olduğu için bu kaybın ne şekilde ortaya çıkacağı zararın belirlenmesi açısından çok önemlidir. Malvarlığındaki bu azalma, ya fiili zarar *damnum emergens* ya da kar



mahrumiyeti *lukrum cessans* veya her ikisinin aynı anda gerçekleşmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Topuz, 2011).

Temel bireysel etkinlik olarak mülkiyete konu olan malvarlığının sahipliği, demek ki sahip olunan şeyin, diğer sahiplenme biçimlerini belirlemesi bağlamında bireysel ilişkinin de nesnesini oluşturmaktadır. Burada malvarlığı, diğer malvarlığını belirlemekte iken, bireysel mülk edinmenin hak sahipliği düzlemini kavramlaştırır, malvarlığına konu olan şeyin diğer nesne karşısındaki objektif durumunu da belirlemektedir. Roma hukukunda bir malvarlığı ihlali halinde ortaya çıkan malvarlığı zararı, malvarlığında bir azalma veya kaybı ifade etmekte ve zarara sebebiyet veren olay neticesinde, içinde bulunulan durum ile bu olay gerçekleşmeseydi mevcut bulunulacak durum arasında bir farkın varlığı ile tanımlamaktadır.

Her türlü zarar için Latince’de *damnum* ifadesi kullanılmakta iken, bugün Fransızca’da *dommage*, İngilizce’de ise *damages* kavramının kullanıldığı görülmektedir. Diğer yandan Roma hukukunda zararın karşılığı olarak *interesse* kavramı da kullanılmakta ve bu kelime *quod interest* ve *quantum interest* şeklindeki kullanımlarıyla zarar veren olay ve sonuçlarının gerçekleşmemesindeki *menfaat* anlamına gelmekteydi. Diğer yandan İsviçre ve Türk hukuk doktrininde de *maddi zarar* kavramının tanımının oldukça güç olduğu görüşüne yer verilmektedir. Nitekim *maddi zarar* kavramı, Borçlar Kanunu tasarısının ilk şeklinde, bir kişinin malvarlığının zarar verici fiil olmasaydı bulunacağı durum ile bu fiil sonucu aldığı durum arasındaki fark olarak tanımlanmış ancak daha sonra bu düzenlemeden vazgeçilerek Türk Borçlar Kanunu’nun 49’uncu maddesinde herhangi bir zarar tanımına yer verilmemiştir. Yine Roma hukukunda da zarar kavramının tanımlandığı bir genel geçer ifade bulunmamaktadır. Diğer yandan Roma hukukunda uzunca bir süre paraya mahkûmiyet esası benimsenmesi ve görülen davalarda talebin konusu paraya ilişkin olmasa da mahkûmiyetin para şeklinde verilmesi, bu hukuk düzeninde parasal olarak ifade edilebilen bir maddi zarar yaklaşımının olduğu sonucuna götürmektedir. Yine Roma hukukunda, İsviçre ve Türk hukukundan farklı olarak maddi zararın ifade edilmesi için zarar görenin malvarlığındaki iki farklı durumun karşılaştırılması *fark teorisi* ve ortaya çıkan farkın maddi zarar olarak değerlendirilmesine ilişkin bir tanımlama mevcut yoktur. Maddi zararın ortaya konmasında tüm malvarlığı değil zarar gören şey üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Bu anlamda zarar kavramına ilişkin bir tanımın tamamlanmaya muhtaç olacak nitelikte eksik olacağı ortaya



çıkılmaktadır (Topuz, 2011). Nitekim Alman Medeni Kanunu örnek alan İsviçre Türk Medeni Kanunlarında mülkiyet hakkında da bir tarif vermekten kaçınılmıştır (Tahiroğlu, 2001).

Zarar olgusunun, hukuk soyutluğundaki belirsizliği şüphesiz, birey etkinliğinin olası tüm durumlarının tanımının güçlüğünden kaynaklanmaktadır. Maddi zarar kavramı, malvarlığındaki değişimin bir biçimi olarak, malvarlığı temelindeki bireysel ilişkiler düzeyinde nispeten tanımlanabilir genellikte ve somut bir karşılık bulabilmektedir. Ancak, mal olarak bireysel sahipliğe konu olan şeylerin niteliksel devriminin tanımlanması hukuk alanında her zaman karşılık bulamayabilmektedir.

Kamu zararı, geniş anlamda tüm soyut birey dışı alana yönelik olarak, dar anlamda ise devletin biçimselliğinde oluşabilecek ve bireysel etkinlik düzeyindeki zarar tanımından hareketle bir kavramlaştırma olarak karşımıza çıkabilmektedir. Sonraki bölümlerde kavramın kanun koyucu tarafından bu somut biçimine yönelik yaptığı tanımlar üzerinde durulduğunda, ilk bakışta somut biçimselliğe işaret eden bu tanımın, devletin hukuk öznesi olarak varsayılması ile mali bir etkinliğinin sonucunda oluşabilecek zararın, birey/toplum devriminin hareket/zaman olasılıklarının soyut kamusal alan ile dışsallığı bağlamında bir anlam kaymasına uğrayabileceği görülmektedir. Hukuk soyutlamasında, kendisinin zaten soyut birey tanımının sonucu olan soyut kamusal alanın, somut hareket/zaman biçimlerinde karşılığının belirsizleştiği bir düzlemde, kamusal zarar tanımının olanaksızlığı görünmeye başlamıştır.

Kamu kaynakları üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip görevlilerin ortaya çıkabilecek kamu zararının mevzuat çerçevesinde tanımlanması, mevzuat kapsamında sorumluların hesap vermeleri ve söz konusu zararın karşılanması mali sorumluluğun bir sonucudur (Koçberber, 2015).

Günümüzde en geniş tanımına göre kamu zararı, kamuya ait bir mala verilen zararı ifade etmektedir. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, her kamu zararı bir zarar teşkil ederken, her zarar bir kamu zararı niteliği taşımamaktadır. Kamu zararından söz edilebilmesi için belirli şartların varlığı aranmaktadır. Ayrıca, kişilere bir zarar verme hususu söz konusu olduğunda yalnızca o kişinin maddi ve manevi varlığında bir eksilme görülmektedir. Diğer taraftan, geniş anlamda kamu zararı kavramına göre toplumsal mal varlığında eksilme olması hususu söz konusu

olduğunda kamu zararı olarak ele alınmaktadır (Sevimli, 2019). Geniş anlamda kamu zararı, sadece kamu görevlilerinin verdiği zararın değil üçüncü kişilerin kamu malların verdikleri zararı da kamu zararı kavramı içerisinde incelemektedir.

15.06.2019 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “*Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*” ile birlikte 5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesi ile ilgili Yönetmelik’te bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin başında, kamu zararının tanımında yapılan değişiklik gelmektedir. Kamu zararı, Yönetmelik’in eski haline göre: “*Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmâl sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıyla doğan zarar*” olarak ifade edilirken, değişiklik sonucunda “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zarar*” olarak tanımlanmıştır.

Değişiklikle getirilen yeni tanım kapsamında eklenen en önemli yenilik, “*Kamu görevlileri*” ifadesinin getirilmesi olmuştur. Kamu zararında, verilen görev kapsamında kamu hizmetinin yerine getirilmesi esnasında zarara neden olan kamu görevlilerinin sorumluluğuna yer verilmiştir. Bu minvalde, kamu zararının ancak ve ancak kamu görevlilerine özgü bir fiil oluşu yapılan mevzuat düzenlemeleri doğrultusunda ortaya konmuştur (Sevimli, 2019).

Kamu zararı tanımında yer alan “*sonucunda*” ifadesi üstü kapalı olarak illiyet unsurunun varlığına dikkat çekmekte iken değişiklik sonrası, kamu zararının tespitinde illiyet unsuru daha açık şekilde düzenlemeye konu olmuştur. Yönetmelik’in “*Kamu zararı*” kavramının düzenlendiği 7’nci maddesine göre: “*...Kamu zararına ilişkin tespitlerin değerlendirilmesinde aşağıda yer alan hususlar birlikte dikkate alınır:*

- a) *Kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin varlığı.*
- b) *Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması.*
- c) *Sorumlu ve ilgililerin belirlenmesi.*



ç) *Kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması...*” işbu unsurlar çalışmanın devamında ayrıca ele alınacaktır.

Özet olarak, kamu zararı, idari faaliyetler kapsamında kamu görevlilerinin görevleri çerçevesinde gerçekleştirdikleri iş ve işlemlerinde kusurlu olması sonucu oluşan zararlardır. Kamu zararının söz konusu olabilmesi için ancak kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Sevimli, 2019).

Kamu tüzel kişiliği mülkiyetine ait taşınır ve taşınmaz mallar “*Kamu malı*” olarak ifade edilmektedir. Kamu malları, özel kamu malları ve genel kamu malları olmak üzere kendi içerisinde iki ana gruba ayrılmaktadır. Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi aşamalarında doğrudan yararlanılan, kamu hizmetlerine mevzuat hükümleri gereği tahsis edilen ve kamu tüzel kişilerinin bu özellikleri taşıyan malları “*Kamusal mal*” olarak tanımlanmaktadır (Özbaşkan, 2019; Arslan, 2017). Devlet ve kamu hukuku tüzel kişilerinin denetim ve gözetiminde genel kamu mallarının kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde kamu yararı gözetilerek kullanılması sağlanmaktadır (Yumuşak ve Aydın, 2005). Genel kamu mallarından tüm vatandaşların yararlanma hakkı olup herhangi bir grubun ilgili kamu mallarının kullanımından dışlanması mümkün değildir (Özbaşkan, 2019; Göker, 2008).

Kamunun özel malları, kamu hizmetlerinde dolaylı olarak kullanılan mallar olarak ifade edilebilmektedir. Kamunun özel malları, doğrudan kamu hizmetine tahsis edilmemiş olmakla birlikte, bu mallardan edinilen gelirler dolaylı olarak kamu yararına aracı olmaktadır. Örneğin, devlete ait fabrikalar kamu özel malı olarak sınıflandırılmaktadır (Turguter, 2012). Ek olarak, genel kamu malları arasından, kamusal mal özelliğini yitirmesi sebebiyle kamunun özel malı sınıfına giren mallar da yer almaktadır. Kamunu özel malı sınıfına giren mallar da kamu mülkiyeti içerisinde yer almakla birlikte bu tür mallar, kamu hukuku yerine özel hukuk kurallarına tabi olmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2018). Kamunu özel malları üzerindeki tasarruf yetkisi, özel hukuk kişilerinin kendi malları üzerindeki tasarruf yetkisi ile aynı özellikleri taşımaktadır (Arslan, 2017). Özel hukuk kişileri, kendilerine ait malları istediği fiyattan satabilmekte ve kiralayabilmektedir. Bu yollarla elde edilen gelirleri de istekleri doğrultusunda hiçbir kısıtlama söz konusu olmaksızın kullanabilmektedir. Fakat kamunun özel malları, kamuya ait olması sebebiyle tasarruf yetkisini kullanma sürecinde belirli kısıtlamalara konu



olmaktadır. Bu sebeple kamunun özel mallarından elde edilen gelirleri gerçekleştirdiği kamu hizmetlerine aktarmak zorundadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 03.07.1986 tarihli, 1986/3 Esas ve 1986/15 Karar No'lu Kamu idarelerinin özel taşınmazlarına ilişkin kararında: “Özel emlâk, kamu idaresinin, kamu hizmetine doğrudan özgülemediği, üzerinde işletme, kiraya verme ve satma gibi yetkilere sahip bulunduğu taşınmazlardır. Bunlar, kamu idarelerinin gelir kaynaklarından birini oluştururlar. Özellikle yerel idarelerin giderlerinin önemli bir bölümünün karşılanması bu tür emlâktan elde edilen gelirlere bağlıdır.

Kamu emlâkinin, kamu hukuku ilişkisi içerisinde ve idare hukuku kurallarına göre yönetilmesine karşın, kamu özel emlâki üçüncü kişiler yönünden özel hukuka tabidir. Ancak, kamu idaresi ile onun özel taşınmazı arasındaki bağlantı, özel hukuktaki bir malikle-taşınmaz arasındaki mülkiyet ilişkisinden bir hayli farklıdır. Özel hukukta malik, malına istediği gibi tasarruf edebilmede, onu dilediği fiyatla dilediğine satmada ya da kiralamada ve maldan elde ettiği geliri istediği gibi harcamada özgür olmasına karşın; kamu idaresi, sahip olduğu özel emlâk üzerinde tasarrufta bulunurken, bir takım kurallara uymak durumundadır; bu taşınmazları dilediklerine dilediği fiyatla devredemez; daha önemlisi bu yerlerden sağlanan geliri, gördüğü kamu hizmetine ayırmak zorundadır. Böylece özel emlâk, idarenin üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde (alım, satım, kira gibi konularda) özel hukuk kurallarına tabi ise de, kamusal bir sorumlulukla ve kamu hukukunun belirlediği usule göre kullanılır. Bu yerlerden elde edilecek gelirin, kamu idaresinin yapmakla yükümlü olduğu hizmette harcanması, bu taşınmazların kamu hizmetine dolaylı olarak özgülenmesi (dolaylı özgülenme) anlamındadır.” şeklinde açıklamalara yer verilerek kamunun özel mallarının nitelikleri ortaya konmuştur.

7.1.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre Kamu Zararı Kavramı

Bu bölümde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre “Kamu zararı” kavramının anlaşılabilmesi için Kanun'un yürürlüğe girdiği dönemdeki mevcut mevzuat düzenlemelerinin anlaşılması amacıyla 1050 sayılı Kanun kapsamında kamu zararı kavramı incelenmiştir.

09.06.1927 tarihli 606 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda kamu zararı kavramına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanun’da kamu zararı kavramı yerine “*kişi borcu*” kavramı ele alınmıştır.

1050 sayılı Kanun’da üç farklı düzenlemede “*Zarar*” kavramına yer verilmiştir. Bunlarda biri, “*Devlet Zararı*” olarak ifade edilen kavram olmuştur. 1050 sayılı Kanun’un 26.10.1988 tarihinde değişikliğe uğramış 22’nci maddesi:

“...belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettilir. Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyiniyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştay’ın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmenliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir. Bu Kanunun sorumluluk üstlenme ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer aylıklarının kesilmesine Sayıştay’ın veya Maliye ve Gümrük Bakanlığının istemi üzerine İçişleri Bakanlığınca karar verilir. Birinci derece ita amiri olan bakanlar hakkında 13’üncü madde uyarınca işlem yapılır.” hükmüne amirdir. Bu düzenlemede devlet zararının tespit edilmesi durumunda görevlilerin sorumluluklarına yer verilmiştir. Ayrıca, ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının zarardan sorumlu tutulabilmelerinin söz konusu olabilmesi için zararın somut olarak meydana gelmesinin gerektiği hükme bağlanmıştır (Kuluçlu, 2011).

1050 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemelere göre her sayman, içerisinde bulunan dönemde tahsilinden sorumlu olduğu gelirler ile kişi borçlarının izlenmesinden sorumlu tutulmuştur. Ek olarak Sayıştay’a hesap verme ya da kendisinden sonra gelen sorumluya devir sürecinde, gelirlere ilişkin artıkların niteliklerini ve varsa tahsil edilemeyen gelirlerin tahsil edilememe nedenlerini kayıt altına almak ve bilgi vermekle mükellef tutulmuştur. 1050 sayılı Kanun’da, takipsizlik nedeniyle tahsil edilemeyen gelirlerin söz konusu olması ya da elde



edilmesi öngörülen gelirlerin zaman aşımına uğratılması durumlarında, söz konusu zararların sorumlu sayman tarafından tazmin edilmesine Sayıştay tarafından hükmolunması düzenlemelerine yer verilmiştir.

1050 sayılı Kanun’a göre tahakkuk memurlarının ödeneklerin yerinde kullanılması durumundan, giderlerin gerekli gerçek ihtiyaçları karşılayabilecek düzeyde tutulmasından, söz konusu planlanan hizmetlerin doğru zamanında gerçekleştirilmesinden; üst yöneticilerin bu konuları takip etmesinden, tahakkuk memurlarına ita amirliği yetkisi tanınması durumunda ise tahakkuk memurluğu görevinin üst yönetici tarafından yerine getirileceği, bu durumlarda üst yönetici ile tahakkuk memurları tarafından birlikte sorumlu tutulacağı ortaya konmuştur. Ek olarak, bu Kanun hükümleri ile tahakkuk memurlarına mal ve hizmet alınması sürecinde gerçek ihtiyacı karşılayacak nicelikte ve nitelikte mal ve hizmetin alınmasında doğrudan sorumluluk yüklenmiştir. Ayrıca, bir karar veya rapora dayanılarak gerçekleştirilecek olan ödemelerde, sorumlu tahakkuk memuru ve saymanın yanı sıra söz konusu kararı alan veya raporu düzenleyen kişi veya kişilere de sorumluluk yüklenmiştir. Mal ve hizmet alımında alınmayan bir mal veya hizmetin alınmış gibi gösterilmesi, mevcut olmayan bir inşaat veya üretimin gerçekleşmiş/bitmiş olarak yansıtılması gibi durumlarda belge düzenleyerek devletin mal varlığında eksilmeye neden olunmasına sebep olan kişiler ile ilgili ceza hükümlerinin devreye gireceği belirtilmiştir.

Devletin mal varlığında eksilmeye neden olan bu gibi durumlarda, hazine zararının ilgili sorumlulara ödettirilmesi öngörülmüş ve hüküm altına alınmıştır. Fakat devlet malının eksilmesi durumlarının bir hizmetin gerçekleştirilmesi veya tamamlanması gibi iyi niyet unsuru barındırdığı takdirde; Sayıştay, Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İdarenin istemi doğrultusunda konu ile ilgili sorumluların birer aylıklarının kesilerek cezalandırılması öngörülmüştür. Ayrıca, devlet malında azalmaya neden olan durumlarda tekrür olması halinde, söz konusu durumlarda sorumlu tutulanların, bulundukları görevlerde bir daha çalıştırılmaması, görevlerinin değiştirilmesi veya memurluktan çıkarılması yönünde karar alınacağı şeklinde düzenlemelere yer verilmiştir.

1050 sayılı Kanun’un 22’inci maddesindeki: “*Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da*



tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştay'ın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmenliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir. Bu Kanunun sorumluluk üstlenme ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer aylıklarının kesilmesine Sayıştay'ın veya Maliye ve Gümrük Bakanlığının istemi üzerine İçişleri Bakanlığınca karar verilir.” hükmü ile ortaya çıkabilecek devlet zararının sorumlulara tazmin ettirilmesi hüküm altına alınmıştır.

Özetle, 1050 sayılı Kanun hükümleri ile objektif sorumluluk düzenlenmiş ve mevzuata aykırı iş veya işlemlerin gerçekleşmesinin tespiti durumunda objektif sorumluluk gereği tazmin yükümlülüğü getirilmiştir. Buradan anlaşılabacağı üzere, 1050 sayılı Kanun hükümleri kapsamında ortaya konan sorumluluk objektif sorumluluktur. Objektif sorumluluk, sorumlu kişi veya kişilerin mevcut durumun ortaya çıkmasına neden olan iş veya işlemleri gerçekleştirirken sorumluluk sahibi olmalarının yeterli olduğu ve kusur unsurunun aranmadığı sorumluluğu ifade etmektedir.

7.1.2. 5018 Sayılı Kanuna göre Kamu Zararı Kavramı

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce, söz konusu kavram yerine “*Hazine zararı*”, “*Devlet zararı*” gibi kavramlar kullanılmıştır (Geçgel, 2020). Türk hukuk sisteminde kamu zararı kavramı ilk olarak 5018 sayılı Kanun'da kullanılmıştır.

2000'li yıllarda “*Devlet*” kavramı yerine “*Kamu*” kavramının ön plana çıkmasını takiben “*Kamu zararı*” kavramı da ilk kez bir kanun metninde yer alarak 5018 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir (Koçberber, 2015).

Kamu zararının belirlenmesinde temel unsurlara 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin değişik birinci fıkrasında:

“Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” şeklinde kamu zararı kavramı tanımlanmıştır.

“Kamu kaynağı” kavramı ise 5018 sayılı Kanun’un dayanak teşkil ettiği Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde: “c) Kamu kaynağı: Borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre: “Kamu zararı: Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zarar” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Kamu zararının Belirlenmesi” başlıklı 6’ncı maddesine göre;

“(1) Kamu zararının belirlenmesinde;

a) Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,

b) İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması,

c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,

ç) İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması,

d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,



e) Görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması,

f) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi,

ğ) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması”nın esas alınacağı hükme bağlamıştır.

Çok bilinen bir kavram gibi görülen kamu zararı aslında 5018 sayılı Kanun’la mevzuata girmiştir (Güngör, 2006). 5018 sayılı Kanun’dan önce yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda “devlet zararı” kavramı kullanılmıştır (Kuluçlu, 2011). 1050 sayılı Kanun’da devlet zararının doğrudan tanımı yapılmamışsa da giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmaması; belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmemesi; belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmetin sağlanmaması; alınmayan mal ya da hizmetin alınmış gibi gösterilmesi; mevcut olmayan inşaat, onarım ve üretimi var ya da bitmiş gibi göstererek gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle devletin mal varlığından bir eksilmeye neden olunması gibi durumlar devlet zararı olarak nitelendirilmiştir. 1050 sayılı Kanun’da devlet zararı kavramı kullanılmasını normal karşılamak gerekmekte olup, zira Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllara kadar genellikle “devlet” kavramı ön planda tutulmuştur. Bu dönemde genel düzenleyici birçok kanunun kapsamı devlet olarak belirlenmiştir. Devlet İhale Kanunu, Devlet Memurları Kanunu gibi genel düzenleyici kanunlar bu duruma örnek gösterilebilir. Yine bu dönemde kurulan kamu kurum ve kuruluşların çoğunun isminde devlet sözcüğü yer almaktadır (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Malzeme Ofisi, Devlet İstatistik Enstitüsü gibi). 2000 yıllarla birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında “devlet” sözcüğü yerine “kamu” sözcüğünün kullanılmaya başlanıldığı görülmektedir. Bu dönemde yürürlüğe sokulan düzenleyici nitelikteki kanunların kapsamı genellikle tüm kamu olarak belirlenmektedir (Kamu İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu



Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun gibi). Yine bu dönemde oluşturulan kurumların ismi de kamu sözcüğü ile başlamaktadır. Kamu İhale Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Gözetimi Kurumu, Kamu Güvenliği Müsteşarlığı bu kurumlara örnek sayılabilmektedir. Bütün bu değişimin arkasında kamu yönetimini tek bir çatı altında toplayarak disipline etme çabası vardır. Kamu kavramı, devlet kavramından kapsam olarak daha geniş bir anlam çağrıştırmaktadır. Sözlük anlamı itibariyle de kamu, bir ülkedeki halkın bütünü ya da halk hizmeti gören devlet organlarının tümü anlamına gelmektedir. Kamu hizmeti ve sunumunda yaşanan genişleme ve farklılaşmaya karşın mevcut kurumların etki alanlarının kısıtlı kalması zaman içinde “*kamu*” kavramını ön plana çıkarmıştır.

Kamu hizmeti sunan ya da kamu kaynağı kullanan pek çok kurumun Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu gibi düzenleyici ve denetleyici kanunların kapsamı dışında kalması, zaman içinde denetimsizlik ve disiplinsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir. İşte bu kapsamda 2005 yılında yürürlüğe sokulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

1982 Anayasası’nın 125’inci maddesi son fıkrası, kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinden dolayı zarar gören kişilerin işbu zararlarını idareden talep edebileceklerine ilişkin hukuki dayanağı oluşturmaktadır. Ayrıca, Anayasa’nın 129’uncu maddesi 5’inci fıkrası, idarenin kusursuz sorumluluk çerçevesinde tazmin etmesi gereken söz konusu zarardan dolayı, sorumlu kamu görevlisine rücu edebileceği hükmü bulunmaktadır (Gökçe, 2011).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “*Kişilerin uğradıkları zararlar*” başlıklı 13’üncü maddesinde:

“Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kâğıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.” hükmü ile kamu

zararının oluşması durumunda dava ve rücu hususları belirlenmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi esas teşkil etmek üzere, 13.08.1983 tarih, 18134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *“Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik”* yürürlüğe girmiştir.

Yargı kararları aracılığıyla tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile değerlendirme sonucunda takip ve tahsiline karar verilen alacaklar merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili idare birimlerince takip edilmektedir. Diğer taraftan, adli ve idari mahkemelerce hükme bağlanan ve taraflara tebliği gerçekleştirilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesine gerek olmaksızın takip işlemlerine başlanması gerekmektedir. Yargılama neticesinde tazmin ile ilgili kararlardan kamu idaresini temsille yükümlü hukuk birimi tarafından takip edilmemesi halinde, birimlere intikal ettirilmelidir (Koçberber, 2015).

7.1.3. 5018 sayılı Kanun’a göre Kamu Zararına Yönelik Emare Kavramı

5018 sayılı Kanun’da, kamu zararı tanımı içerisinde incelenen bir diğer husus, *“Kamu zararına yönelik emare”* kavramıdır. Kanun’un *“Malî yönetim ve kontrol sisteminin denetimi”* başlıklı 75’inci maddesinde ve *“Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler”* başlıklı 77’inci maddesinde kamu zararına yönelik emarelere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Kanun’un 75’inci maddesinde, *“Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; Cumhurbaşkanı kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.”* şeklinde kamu zararına yönelik emarelerin varlığı halinde, bu emarelerin Cumhurbaşkanı tarafından teftişe konu olabileceği düzenlenmiştir.

Kanun’un 77’inci maddesinde, Sosyal güvenlik kurumlarının ve mahallî idarelerin malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri

Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettireceği yönünde hükme yer verilmiştir.

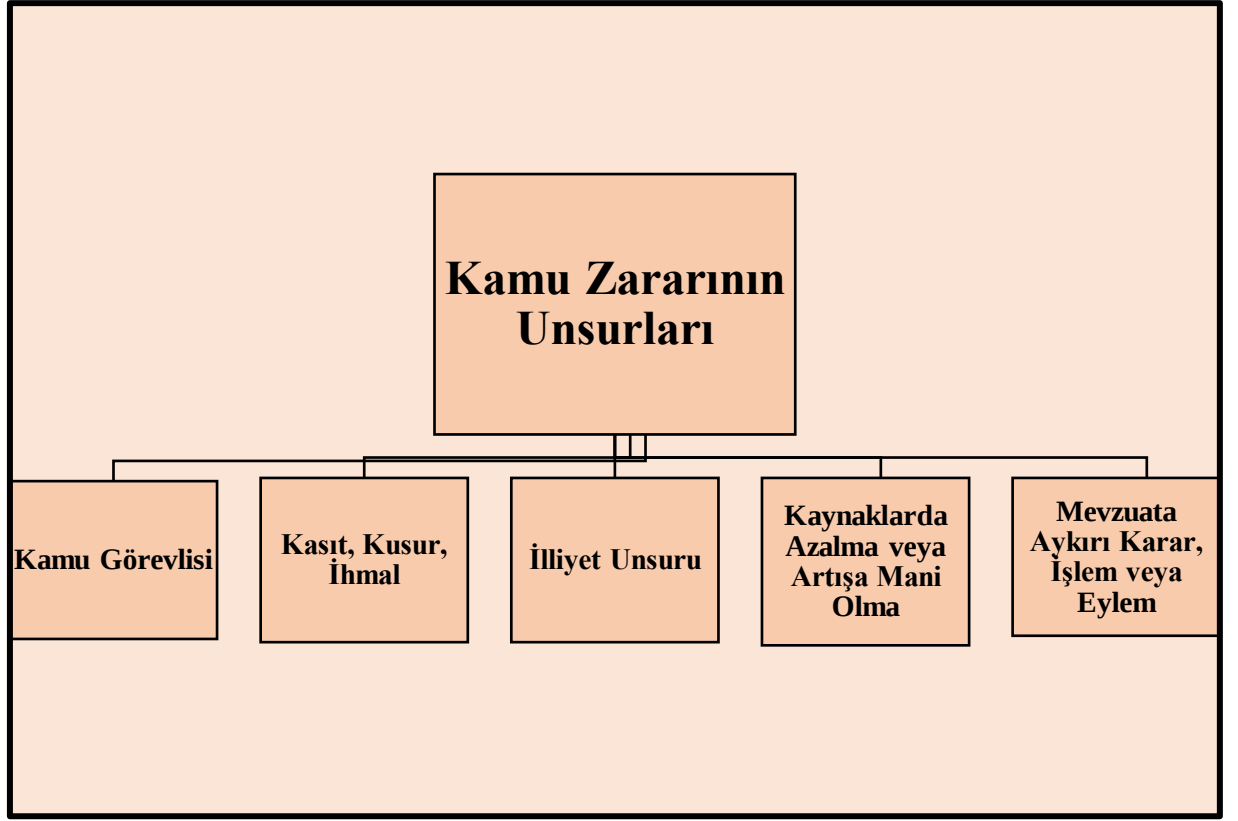
7.2. Kamu Zararına İlişkin Yasal Çerçeve

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 2’nci maddesi Yönetmeliğin kapsamını *"düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarından doğan alacak"* olarak belirledikten sonra ikinci fıkrasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1’inci maddesinin birinci fıkrası kapsamında bulunan kamu idarelerinde görevli memurların, kullanımlarındaki taşınır ve taşınmazların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri almamaları nedeniyle Devlete verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilere verdikleri zararlar hakkında, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin uygulanacağını hüküm altına almıştır.

7.3. Kamu Zararının Unsurları

5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesine göre kamu zararı: *"Kamu görevlisi", "Kast, kusur ve ihmal", "İllet unsur", "Kaynaklarda azalma veya artışa mani olma" ve "Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylem"* olmak üzere beş unsurdan oluşmaktadır (Şekil 7.1).





Kaynak: Taytak ve Aydın, 2019.

Şekil 7.1. Kamu zararının unsurları.

7.3.1. Kamu Görevlisi

1982 Anayasası’nın 128’inci maddesinde: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmü ile kamu görevlilerine ilişkin temel hususlar ortaya konmuştur. Diğer taraftan, 4483 sayılı Kanun’un 2’inci maddesinde: “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edenler memur ve diğer kamu görevlisi olarak anlaşılır.” hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesine göre memur: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler” şeklinde tanımlanmıştır. Türk Ceza

Kanunu 6'ıncı maddesinde kamu görevlisi: *“Kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”* hükmü ile tanımlanmıştır. Mezkûr hükümler incelendiğinde, kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi aşamalarındaki görevlilere kamu görevlisi denilerek, kamu zararının tahsilinde mutahap taraf olduğu anlaşılmıştır. Kamu zararının unsurları arasında yer alan kamu görevlisi kapsamının belirlenmesinde, 1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki memur tanımları esas alınmıştır (Dizman, 2008).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12'inci 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.” ifadeleri ile devlet memurlarının idareye verdiği doğrudan zarara ilişkin sorumluluğu hükme bağlanmıştır.

13.08.1983 tarih, 18134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *“Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik”*in 4'üncü maddesinde:

Yönetmelik'in Memurların Sorumlulukları ve Zararları Tazmin Mükellefiyeti'ne ilişkin 4'üncü maddesinde, memurların görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek; Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Memurların tazmin yükümlülüğüne ilişkin olarak, memurların, bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi sebebiyle doğan zararları bu Yönetmelikte belli edilen usul ve esaslar uyarınca tazminle mükellef oldukları hükme bağlanmıştır. Sayıştay'a karşı



sorumlu olanların sorumlulukları hakkında Sayıştay Kanunu hükümlerinin saklı tutulacağı düzenlemesi yer almıştır.

7.3.2. Kasıt, Kusur ve İhmal

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda esas olan kusursuz sorumlulukken; 5018 sayılı Kanun ile kusursuz sorumluluk hali düzenlenmiştir (Kuluçlu, 2011). Başka bir deyişle, 5018 sayılı Kanun'da kusur unsuru ile ilgili düzenlemelerle kusurun varlığı, çeşidi ve derecesi kamu zararının tespit edilmesinde önem kazanmıştır. Bu düzenlemeler doğrultusunda, kamu zararının varlığı ancak ve ancak kusurun varlığı koşuluna bağlı hale gelmiştir. Diğer bir ifade ile kusurun olmadığı hallerde mevzuata aykırı durumlar oluşursa, kusursuz sorumluluk ya da sadece zarar kavramları söz konusu olacaktır (Aksoy ve Kızılkaya, 2017).

5018 sayılı Kanun'un kusur unsurunu benimsemesi, kamu görevlileri lehine bir düzenlemedir. Fakat kasıt, kusur veya ihmal ifadelerinin Kanun'da yer alması, kamu görevlilerinin tazmininin yasal dayanağını genişletmektedir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kasıt ve ihmal kavramları ile ilgili temel mevzuatı teşkil etmekte olup, işbu kanunlara göre kasıt ve ihmal kusurun derecesi olarak hükme bağlanmıştır (Yereli ve Bülbül, 2013).

Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 03.10.2006 tarihli ve 4.MD,196/204 No'lu kararında, "...Şu halde, görevini belirleyen kanuni düzenleme ve talimatlara aykırı davrandığını bilen kamu görevlisinin, bu türlü bir davranışı istemesi kastı teşkil eder. Gerçekten TCK'nın 257'inci maddesinde bu suç belirli bir amaçla, saikle işlenmesi gerekeceğine ilişkin bir ibareye rastlanmamaktadır." yönünde karar verilmiştir. Eğer kanun koyucu suçun teşekkülü bakımından saikin varlığını aramış olsaydı, Ceza Kanunu'nun birçok maddesinde yaptığı gibi, burada da bu manevi unsura yer verebilirdi. Görevi Kötüye Kullanma Suçu'nun 257'inci maddenin 1'inci fıkrasında düzenlenen şekli sadece icrai bir hareketle işlenebilmektedir. İhmali hareketle işlenememektedir. Suçun 2'inci fıkrada belirtilen hali ise ihmali hareketlerle işlenebilir. Her iki fıkra bakımından da kast suçun manevi unsurunu oluşturmaktadır. Kişinin hangi saik veya amaçla hareket ettiğinin araştırılmasına lüzum yoktur.



Yargıtay Ceza Genel Kurulu’nun 03.07.2012 tarihli ve 2011/4. MD-450, 2012/256 No’lu kararında, “...TCK’nın 257. maddesinin 2. fıkrasında kamu görevlisinin, yapmakla görevli olduğu işi yapmaması veya yasaya göre yapılması gereken biçimde yerine getirmemesi ya da geciktirmesinin suç olarak sayılmış olması nedeniyle, bu suçun kasten işlenebilen suçlardan olduğu ve bu sebeple de oluşması için kamu görevlisinin görevini bilerek ve isteyerek ihmal etmesi veya geciktirmesi gerektiği cihetle dosya kapsamına, sanığın aksi kanıtlanamayan savunmasına göre görev yaptığı süreç içerisinde takip ettiği bir adet hukuk davasında ücretini yatırmaması nedeniyle keşfe gidilmemesine ve takip etmemesi nedeniyle de davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesine sebebiyet vermesi şeklindeki eyleminde ihmal kastıyla hareket ettiğine dair yeterli delil bulunmadığından...” şeklinde Görevi Kötüye Kullanma suçunda suçun manevi unsurunu oluşturan ihmal kastının önemine yer verilmiştir.

7.3.3. İlliyet Unsuru

İlliyet bağı, kamu zararında sorumluluk unsuru olmasının yanında, hukuk düzenindeki her çeşit sorumlulukta mutlak bir müessesedir (Eren, 2010). İlliyet bağı, kusur sorumluluğundaki gibi kusur aranmaması sebebiyle kusursuz sorumlulukta daha önemlidir (Taytak ve Aydın, 2019;Duran, 1964).

5018 sayılı Kanun’da, kamu zararı tanımlanırken illiyet bağı kavramı kullanılmamakla birlikte “...kaynaklanan...” ve “...sonucunda...” ifadeleri ile nedensellik bağının gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Başka bir ifadeyle, illiyet bağının olmaması durumunda, kamu görevlisinin kamu zararından sorumluluğu olmayacaktır (Taytak ve Aydın, 2019). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda, “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak ... kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.” hükmü ile sorumluluğun olması için illiyet bağının olması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik 6’ncı maddesinde, “memurların zararları tazmin mükellefiyetinin doğması için ... zararın mücbir sebepten hasıl olmaması, şarttır” şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir. Ayrıca, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 21’inci maddesine göre;



"zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkanı kalmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla üst yöneticiler yetkilidir" hükmü ile takip veya tahsil imkansızlığına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu madde hükümleri kapsamında, mücbir sebebin, kamu zararından sorumluluk bakımından illiyet bağıını kesen bir durum olarak kabul edildiği görülmektedir (Akyılmaz, 2011).

26.2.2013 tarihli 2012/4-425 Esas ve 2013/67 Karar No'lu Yargıtay kararında: *"Kamu zararı, her somut olayda hakim tarafından, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek bir fiyatla alınıp alınmadığı veya aynı şekilde yaptırılıp yaptırılmadığı, somut olayın kendine özgü özellikleri de dikkate alınarak belirlenmelidir. Bu belirleme; uğranılan kamu zararının miktarının kesin bir biçimde saptanması anlamında olmayıp, miktarı saptanamasa dahi, işin veya hizmetin niteliği nazara alınarak, rayiç bedelden daha yüksek bir bedelle alım veya yapımın gerçekleştirildiğinin anlaşılması halinde de kamu zararının varlığı kabul edilmelidir. Ancak bu belirleme yapılırken, norma aykırı her davranışın, kamuya duyulan güveni sarstığı, dolayısıyla, kamu zararına yol açtığı veya zarara uğrama ihtimalini ortaya çıkardığı şeklindeki bir varsayım da hareket edilmemelidir."* şeklinde karar verilmiştir. Bu karardan anlaşılacağı üzere, kamu zararının belirlenmesinde, varsayımsal olarak hareket edilmemesi, nedensellik bağının kurulması gerekmektedir.

7.3.4. Kaynaklarda Azalma veya Artışa Mani Olma

5018 sayılı Kanun'un getirdiği yeni düzenlemelere göre; kamu zararının kapsamının genişlettirilebilmesi için kamu kaynaklarında azalmanın yanı sıra kamu kaynaklarında artışa mani olma koşulu da dâhil edilmiştir. Kamu kaynaklarında artışa mani olmak, kaynaklarda rasyonel bakış açısına göre azalmaya neden olması dolayısıyla kamu zararı tanımı içerisinde yer almıştır. Kamu kaynakları, 5018 sayılı Kanun'un *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesinde: *"Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri"* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşıldığı üzere kamuda parayla ifade edilebilecek her türlü kaynağın kamu kaynağına dâhil olmasının yanında, para ile ifade edilemeyen haklar ve her türlü değerlerin de



kamu kaynağı kavramı kapsamına alınması gerekmektedir. Kamu kaynakları, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2'inci maddesi 1'inci bendine göre: *“Kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dâhil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar”* şeklinde tanımlanmıştır.

Bu kapsamda kamu zararı; her türlü kamu gelirleri, taşınır ve taşınmaz mallar, para, alacak ve haklar dâhil her türlü değerler ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler kamu kaynağı olarak ifade edilmiştir. Bu minvalde, belirtilen kamu kaynaklarının herhangi birinde ortaya çıkacak olan artışa engel veya eksilmeye neden olma durumlarında kamu zararı doğacaktır (Taytak, 2018). Aksi durumda, kamu zararına teşebbüsün gerçekleşmesi ya da kamu zararı oluşturacak tehlikenin ortaya çıkması idarenin kaynaklarında bir azalmaya neden olur ya da artışa engel bir durum oluşmayacağından dolayı kamu zararı kavramı içine dâhil edilmeyecektir.

Memurlar, kasten ya da ihmalle devlet malına zarar vermesi durumunda, verdikleri zarardan sorumludurlar. Yargıtay 4'üncü Hukuk Dairesi'nin 23.09.2003 tarihli 2003/9374 Esas ve 2003/10506 Karar No'lu kararında, belediyenin mevzuata aykırı işlem gerçekleştirmesine rağmen belediyenin mevzuata aykırı gerçekleştirdiği bir işlemde zarar oluşmadığı gerekçesi ile tazmin kararının kaldırılmasına karar vermiştir:

“Davacı belediye, belediye başkanı olan davalının onay aldığı miktardan fazla sayıda geçici işçi çalıştırarak o işçilere ücret ödenmesine sebebiyet verdiğini belirterek uğradığı zararın giderilmesini istemiştir. Dairemizin 18/6/2002 tarihli bozma kararında, fazladan çalıştırılan işçilerin gerçekte çalışıp çalışmadığı, onların çalışmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığı, çalışmışlarsa davacı yararına bir değer yaratıp yaratmadıkları, bir değer varsa bunun denkleştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Bozmaya uyularak yapılan inceleme sonucu toplanan delillerden, tanık anlatımlarından ve tüm dosya içeriğinden, usulsüz (onaylanan miktardan fazla) çalıştırılan geçici işçilerin, davacı belediyeye ait çeşitli işlerde ve ihtiyaç gereği çalıştırıldıkları ve davacı belediye yararına bir değer yarattıkları anlaşılmaktadır. Bu işçilerin usulsüz çalıştırılması başlı başına tazminat sorumluluğunu gerektirmez. Sorumluluk için, zarar bulunması gerekir.” denilmiştir. Görüldüğü üzere, işçilerin çalıştırılması hukuka



aykırı ise de, bu çalışma sonucunda davacı yararına bir değer yaratıldığından davacının zararı bulunduğu kabul edilememiştir. Davacı belediyenin yasa gereği yapmak zorunda bulunduğu iş dallarında görülen ihtiyaç nedeniyle onay alınan miktardan fazla olarak işe alınıp çalıştırılan geçici işçilerin davacı yararına bir değer oluşturdukları ve karşılığında da ücretlerini aldıkları gözetilerek davacının zararı bulunmadığına karar verilmiştir. Bu karara göre, memurların eyleminin bir zarar oluşturup oluşturmadığı hususu öncelikle dikkate alınmalıdır.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 18.10.2005 tarihli, 2005/4.MD-96 Esas ve 2005/118 Karar No'lu kararında, *"...Kamunun zarara uğraması hususuna gelince; madde gerekçesinde "ekonomik bir zarar olduğu" vurgulanan anılan kavramla ilgili olarak yasal düzenleme içeren, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinde ise; mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması şeklinde tanımlanan kamu zararı, her somut olayda hâkim tarafından, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek bir fiyata alınıp alınmadığı veya aynı şekilde yaptırılıp yaptırılmadığı, somut olayın kendine özgü özellikleri de dikkate alınarak belirlenmelidir. Bu belirlemede; uğranılan kamu zararının miktarının kesin bir biçimde saptanması anlamında olmayıp, miktarı saptanamasa dahi, işin veya hizmetin niteliği nazara alınarak, rayiç bedelden daha yüksek bir bedelle alım veya yapımın gerçekleştirildiğinin anlaşılması halinde de kamu zararının varlığı kabul edilmelidir. Ancak bu belirleme yapılırken, norma aykırı her davranışın, kamuya duyulan güveni sarstığı, dolayısıyla, kamu zararına yol açtığı veya zarara uğrama ihtimalini ortaya çıkardığı şeklindeki bir varsayımla da hareket edilmemelidir. Somut olayda; malzemelere ilişkin faturalarda spor malzemelerinin nitelikleriyle ilgili açıklamalara yer verilmemiş ise de, dosyada yer alan teklif mektuplarında önerilen fiyatlar, tanık A.Saraç'ın anlatımları geniş çaplı bir piyasa araştırması yapıldığına ilişkin dosyadaki bilgi ve belgeler dikkate alındığında, anılan eylemle kamunun zarara uğratıldığından da söz edilmesine olanak bulunmamaktadır. Sanığa isnat edilen eylemde, TCK'nın 257. maddesinde yer alan, "kişilerin mağduriyete, kamunun zararına neden olunması veya kişilere haksız kazanç sağlama" ögelerinden hiçbirisi gerçekleşmediğinden, özel dairece, bu hususlar tartışılmak suretiyle verilen beraat kararı isabetlidir. Bu itibarla, yasaya uygun bulunan özel daire hükmünün onanmasına ..." yönünde karar verilmiştir. Bu kararda vurgulandığı üzere, norma aykırı her davranışın, kamuya duyulan güveni sarstığı, dolayısıyla,*



kamu zararına yol açtığı veya zarara uğrama ihtimalini ortaya çıkardığı şeklindeki bir varsayım la kamu zararının varlığı mümkün olmamaktadır.

7.3.5. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylem

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğe göre mevzuat: “*Bir ülkede yürürlükte olan yasa, tüzük, yönetmelikler vb.nin bütünü*” olarak tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun’da kamu zararı tanımlanırken, “... *mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem*...” şeklinde hüküm getirilmiştir. Ayrıca, mevzuata aykırı karar, işlem ve eylem mevzuatın yapılmamasını emrettiği bir işlemin yapılması durumunda oluşabileceği gibi yapılmasını emrettiği bir işlemin yapılmaması durumunda da oluşabilmektedir (Sayın, 2000).

1982 Anayasası, “*kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir*” hükmü ile kamu hizmetlerinin nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğini açıklamıştır.

7.4. Kamu Görevlileri Tarafından Verilen Zarar

Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken özenli davranmak, devlet malını korumak ve korumak amacıyla gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumludur. Kamu görevlileri, gerçekleştirdikleri görevler sebebiyle isteyerek veya istemeyerek zarara neden olabilmektedir. Benzer olarak, kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken üçüncü kişilere de zarar vermeleri mümkün olabilmektedir. Kamu görevleri, hem idareye hem de üçüncü kişilere verdikleri zararı tazmin etmekle yükümlüdürler. Kamu görevlileri, verdikleri zararın tazmini sürecinde, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümlerine tabi olmaktadır. Bu itibarla, muhasebe işlemlerinin yürütülmesinden sorumlu memurların değil, kamu zararına neden olan bütün kamu görevlilerinin verdikleri zarardan sorumlu tutulacakları anlaşılmaktadır.



7.4.1. Kamu Görevlilerinin İdareye Verdikleri Zararlar

657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre; memurlar kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye verdikleri zararlardan dolayı sorumludurlar. Kanun, kusurlu olmaları halinde verdikleri zararlardan dolayı memurları sorumlu tutmuştur.

Kamu görevlilerinin idareye verdikleri kamu zararı Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

Memurlarca tazmin edilecek zararlar:

“a) Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmal 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, ihmal veya tedbirsizlik sonucu almamaları sonucu Devlet malında meydana gelen zararlardan” ibarettir.

Memurlar görevlerinde özenli olmamaları hasebiyle kasten ya da ihmal suretiyle devlet malına zarar verirlerse, verdikleri zarardan sorumlu tutulacaklardır. Yargıtay 4'üncü Hukuk Dairesi kararında, belediyenin mevzuata aykırı gerçekleştirdiği bir işlemde zarar oluşmadığı gerekçesi ile tazmin kararının kaldırılmasına karar vermiştir: *“Davacı belediye, belediye başkanı olan davalının onay aldığı miktardan fazla sayıda geçici işçi çalıştırarak o işçilere ücret ödenmesine sebebiyet verdiğini belirterek uğradığı zararın giderilmesini istemiştir. Dairemizin 18/6/2002 tarihli bozma kararında, fazladan çalıştırılan işçilerin gerçekte çalışıp çalışmadığı, onların çalışmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığı, çalışmışlarsa davacı yararına bir değer yaratıp yaratmadıkları, bir değer varsa bunun denkleştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Bozmaya uyularak yapılan inceleme sonucu toplanan delillerden, tanık anlatımlarından ve tüm dosya içeriğinden, usulsüz (onaylanan miktardan fazla) çalıştırılan geçici işçilerin, davacı belediyeye ait çeşitli işlerde ve ihtiyaç gereği çalıştırıldıkları ve davacı*



belediye yararına bir değer yarattıkları anlaşılmaktadır. Bu işçilerin usulsüz çalıştırılması başlı başına tazminat sorumluluğunu gerektirmez. Sorumluluk için, zarar bulunması gerekir. İşçilerin çalıştırılması hukuka aykırı ise de, bu çalışma sonucunda davacı yararına bir değer yaratıldığından davacının zararı bulunduğu kabul edilemez. Bu işçilerin siyasi nedenlerle işe alınıp çalıştırılması da, davacının zararı olmadığına ilişkin sonucu değiştirmez. Davacı belediyenin yasa gereği yapmak zorunda bulunduğu iş dallarında görülen ihtiyaç nedeniyle onay alınan miktardan fazla olarak işe alınıp çalıştırılan geçici işçilerin davacı yararına bir değer oluşturdukları ve karşılığında da ücretlerini aldıkları gözetilerek davacının zararı bulunmadığı...” Bu karara göre, memurların eyleminin bir zarar oluşturup oluşturmadığı hususunun öncelikle dikkate alınması gerekmektedir. Bu kararda da görüldüğü üzere, memurların, kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye ya da devlet malına verdikleri zararlar kamu zararı olarak nitelendirilmektedir (Akalin, 2011).

7.4.2. Kamu Görevlilerinin Üçüncü Kişilere Verdikleri Zararlar

Memurlar, görevleri sırasında üçüncü kişilere de zarar verebilmektedir. Zarar, kamu görevlisinin görevini yerine getirirken ortaya çıkması durumunda “Kamu zararı” olarak nitelendirilmektedir. 657 sayılı Kanun hükümleri gereğince memurlar tarafından üçüncü kişilere zarar verilmesi halinde, dava idareye karşı açılacaktır. Kamu zararı, üçüncü kişilere verilen zararın idare tarafından ödenmesidir. Kanun hükümlerine göre idarenin ödediği zarardan dolayı memura rücu hakkı saklıdır.

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde kamu görevlileri tarafından verilen zararların tazmini için iki şartın gerçekleşmesi aranmıştır. Zararın tazmini için “zarar” şartı ile “zararın memurun davranışından doğmuş olması” şartları bir arada gerçekleşmelidir. Bu iki şarta “kusurlu davranışı” da ilave etmek gerekir. Zira memurların verdikleri zararlardan sorumlu olabilmeleri için zararın, memurların kasıtlı ya da ihmali suretteki davranışları sebebiyle meydana gelmesi gerekir. Bu bakımdan, zararın tespitinden sonra memurun kusurlu davranışının olup olmadığı belirlenmelidir.



Kusurun ölçüsünün ne olacağı konusunda ise Türk Hukuk sisteminde görüş birliği vardır. Kusurun objektifleştirilmesi de denilen bu kurala göre hayat tecrübelerine ve olayda, o şartlarda, normal seviyede, dikkatli, makul, tedbirli bir insandan beklenen davranışlar esas alınmalıdır (Akyılmaz, 2004).

Ancak devlet memurlarının kişisel kusurları sebebiyle verdikleri zararlardan dolayı idarenin tazminle sorumlu tutulması mümkün değildir. “... kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlu tutum ve davranışları onların kişisel kusurunu teşkil eder ve idarenin sorumluluğuna yol açmaması gerekir” (Günday, 2002).

Memurların üçüncü kişilere verdikleri zararlardan sorumlu tutulabilmeleri için, memurun davranışı bir zarar ortaya çıkarmalı; bu zarar memurun kusurlu davranışı ile ortaya konulmalı; fiil ile zarar arasında bir illiyet bağı bulunmalıdır.



8. KAMU ZARARI GENEL ESASLARI

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71'inci maddesine dayanılarak hazırlanan, 19.10.2016 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde kamu zararının kapsamı aşağıda sayılan maddeler ile belirlenmiştir:

- a) Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b) İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması,
- c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- ç) İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması,
- d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- e) Görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması,
- f) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi,
- ğ) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, esas alınır.



Bu çalışmada, takip eden bölümde, Yönetmelik’te ortaya konduğu üzere kamu zararının temel esasları genişletilmiş haliyle ele alınacak ve yargı kararlarıyla örneklendirilecektir.

8.1. Yapılan İş, Alınan Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak İlgili Mevzuatında Belirtilen ya da Mevzuatında Öngörülen Karar, Onay, Sözleşme ve Benzeri Belgelerde Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması

Kamu zararına sebep olan bazı fiiller, suç unsuru teşkil etmektedir. Bu sebeple, kamu zararı ile birlikte suç niteliği de taşımaktadır. Bir yapım işinin gerçekleşmesi amacıyla hazırlanan hak ediş raporuna sehven sözleşmede yazılı tutardan daha fazla miktar yazılarak fazla ödemede bulunulması, suç unsuru niteliğindedir (Turguter, 2012). Bu durum, Türk Ceza Kanunu’nun uygulanmasını da gerekli kılmaktadır.

Kamu görevlisine yapılan fazla veya yersiz ödemeler (Bir memura ödenmesi gereken özel hizmet tazminatının olması gerekenden 10 puan fazla hesaplanarak ödenmesi fazla ödemeye, makam tazminatını hak etmeyen personele makam tazminatı ödenmesi, yersiz ödeme olarak kamu zararı olarak nitelendirilmiştir (Demirci, 2014).

Diğer taraftan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve diğer meri mevzuat hükümlerinde (657 sayılı DMK ve bu Kanuna istinaden gerçekleştirilen ikincil mevzuat düzenlemeleri, Harcırah Kanunu, özlük ödemelerine ilişkin diğer mevzuat düzenlemeler, vb.), kamu görevlilerine belirtilen tutardan fazla ödeme yapılması, yapılan fazla ödemelerin kamu zararı olarak tespit edilmesini gerektirmektedir.

Sayıştay 6’ncı Dairesinin 21.02.2019 tarihli ve 636 Karar No.lu Kararında da; “... Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğüne doğrudan temin usulüyle yaptırılan “... Mahallesi ... Ada ... Parselin İfrazı” işinde KDV dahil ... TL teklifle işi üstlenen ... Mühendislik Şirketinin kestiği faturada KDV dahil fiyat üzerinden tekrar KDV hesaplandığı görülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu Zararı” başlıklı 71’inci maddesinde, “Kamu zararı; Kamu görevlilerinin kast, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden dolayı kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kamu zararının belirlenmesinde; a) İş, mal veya hizmet karşılığı belirlenen



tutardan fazla ödeme yapılması, ... esas alınır.” denilmektedir. Adı geçen işe ait piyasa araştırma komisyon raporu ile yüklenici firmanın teklif mektubunda söz konusu işin bedelinin KDV dahil ... TL olarak belirtilmesine rağmen bu bedel üzerinden tekrar KDV hesaplanması sonucu ... TL kamu zararına neden olunmuştur.” denilerek işe ait piyasa araştırma komisyonu raporu ile yüklenici firmanın teklif mektubunda belirtilen tutardan fazla ödeme yapılması kamu zararı olarak değerlendirilmiştir.

8.2. İlgili Mevzuatında Öngörülen Haller Dışında, İş Yaptırılmadan, Mal veya Hizmet Alınmadan Önce Ödeme Yapılması

İş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması, ancak mevzuatta öngörülen hallerde ve sözleşmede belirtilmesi kaydıyla mümkündür. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, sözleşmelerde bulunması gereken tüm hususlara yer vermiştir. Sözleşmeler; ödeme yeri, şartları ve avans ödemesinin yapılabilirliği, yapılabilir olduğu durumlarda avans miktarı ve şartlarını içermek zorundadır.

5018 sayılı Kanun’da da ön ödeme hususuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ön ödeme, Kanun’un 35’inci maddesinde;

“Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.

Sözleşmesinde belirtmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.” şeklinde düzenlenmiştir. Ek olarak, ilgili mevzuatlarında belirtilmesi şartıyla görevlilere yolluk ve yapılan giderler karşılık olmak üzere avans verilebilmektedir. Ödeme günü öncesi maaş ve ücret ödenmesi kararının yetkililerce alınması avans niteliğindedir. Ayrıca, 21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde;



“2) Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatlarınca yabancı ülkelerde yapılacak satın almalar için, mutemetler adına gerektiğinde yerel bankalardan birinde kredi açtırılabilir.” hükmü ile ülke dışındaki satın almalar düzenlenmiştir.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Bütçe dışı ön ödemeler” başlıklı 7’nci maddesinde:

“b) Özel kanunlarında hüküm bulunması durumunda bütçe dışı avans veya kredi şeklinde ön ödeme yapılabilir.” ifadeleri ile bütçe dışı ön ödemenin yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Bu şartlar altında yapılan ön ödemeler haricinde gerçekleştirilen ön ödemeler, kamu zararı niteliğine haizdir.

Sayıştay 6’ncı Dairenin 29.01.2019 tarihli ve 619 Karar No.lu İlamında; “... 2017 yılında avukatlık vekalet ücretini avans gibi çalışmadan almıştır. Hak edilmeden alınan vekalet ücretleri Ocak 2017 tarihinde bankada durmuş olsa idi katsayı artışından daha fazla faiz getirisi olacaktı. Söz konusu personele en az 6 ay önceden hem vekalet ücretinin bir yıllık olarak peşin ödenmesi hem de Temmuz ayında gelen artışın ödenmesi personele fazladan bir ödeme yapılmasına neden olmuştur.” denilerek henüz hak edilmeden erken ödenen avukatlık vekalet ücreti ödemesi kamu zararı sayılmıştır.

Konuya ilişkin, “... İşe ait ödeme emri belgelerinin incelenmesinde, İş’in 01.04.2014 tarihinde başlayacağı hüküm altına alındığı tespit edilmiştir. Ancak,-TL ödeme tutarlı bir numaralı hakediş eki faturanın tarihi ise 26.03.2014’tür. Bu durumda, İş’e başlamadan hakediş düzenlendiği ve bir aylık bedel olan- TL’nin ödendiği anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Kamu Zararı” başlıklı 71 inci maddesindeki düzenlemeye göre; ‘Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması’ kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla, henüz İş başlamadan yapılan ödeme sonucu-TL tutarında kamu zararına yol açılmıştır.” yönündeki Sayıştay 5’inci Dairesi’nin 21.04.2016 tarihli ve 174 sayılı kararı uygulamaya örnektir.



Sonuç olarak, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce, ilgili mevzuatında gerekli şartların sağlanması koşuluyla ön ödeme yapılabilir. Fakat mevzuatın öngördüğü istisnalar saklı kalmak kaydıyla, iş yaptırılmadan, mal ve hizmet alınmadan ödeme yapılması kamu zararı meydana getirmektedir.

8.3. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla veya Yersiz Ödemede Bulunulması

Transfer harcaması, milli gelir üzerinde doğrudan etki oluşturmada ve karşılık olarak mal ve hizmet elde edilmeden satın alma gücünün özel şahıs ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesidir (Heald ve McLeod, 2002). Transfer niteliğindeki ödemeler, cari transfer ve sermaye transferlerinden oluşmaktadır. Sermaye transferleri, sermaye biriktirmek amacıyla mal ve hizmetleri finanse etmek amacıyla yapılan karşılık ödemelerdir. Sermaye transferleri, yurtiçi ve yurtdışı olmak üzere iki farklı şekilde yapılmaktadır. Transfer ödemesi kapsamında yapılan bu ödemeler, mevzuat hükümlerine uymayarak fazla ya da yersiz yapılan ödeme yapılması durumunda kamu zararı oluşturmaktadır (Turguter, 2012).

Sayıştay 6'ncı Dairesi'nin 04.02.2019 tarih ve 629 Karar No'lu Kararında: “... 10 yıllık intifa hakkının aynı sermaye karşılığı Belediye tarafından ... A.Ş. 'ye devri KDV'ye tabi olmakla birlikte ... Belediyesi bütçesi bakımından kamu zararı oluşmadığından tazmin kararı verilememiştir.” şeklinde karara bağlanmıştır. Bu karardan da anlaşıldığı üzere, kamu idarelerini bütçeleri itibarıyla ayrı ayrı değerlendirerek kamu zararının belirlenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir (Geçgel, 2020).

Sayıştay 1'inci Dairesi'nin 03.08.2016 tarihli 10588 No'lu kararında, 5018 sayılı Kanunun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29'uncu maddesinde: “Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.” denildiği,

5018 sayılı Kanunun bütçelerden yardım yapılmasına imkân veren 29'uncu maddesindeki hüküm, 6360 sayılı Kanunun 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesine



eklenen fıkra ile hem belediyeler hem de özel idareler ve bağılı kuruluşları ile bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için 6360 sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayım tarihi olan 06.12.2012 tarihi itibarıyla uygulanmayacağı için, söz konusu kurumlar için bütçelerine ödenek koymak sureti ile yardım yapılması uygulamasının kaldırıldığı,

Bu itibarla; bazı dernek, birlik ve vakıflara nakdi kaynak aktarılması sonucu oluşan ... TL kamu zararının; ... TL'sinin Üst Yönetici ..., Gerçekleştirme Görevlisi ..., Muhasebe Yetkilisi ... ile Diğer Sorumlu ...'e, Müşereken ve müteselsilen, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun [53](#)'üncü maddesi gereği işleyecek faizleri ile birlikte ve temyiz yolu açık olmak üzere ödettirilmesi yönünde karar verilmiştir. Bu minvalde, anlaşılabacağı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olan haller dışında, Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılması, yardımda bulunulması veya menfaat sağlanması kamu zararı niteliği taşımaktadır.

Konuya ilişkin, “... Mahalle Muhtarı ... 'ın banka hesabına, kanuni dayanağı olmaksızın, ... TL aktarılacak suretiyle, 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin c) bendi hükmü gereğince, transfer niteliğindeki giderlerde yersiz ödemede bulunulduğundan, ... TL tutarında kamu zararına yol açılmıştır.” yönündeki Sayıştay 5'inci Dairesi' nin 12.03.2015 tarihli 118 sayılı kararı uygulamaya örnektir.

8.4. İlgili Mevzuatı Gereğince Görevlendirilen Komisyon veya Kişilerce Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla İş Yaptırılması, Mal veya Hizmet Alınması

10.01.1961 tarihli ve 10703 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 266'ıncı maddesine göre; “Rayiç bedel, bir iktisadi kıymetin değerlendirme günündeki normal alım satım değeridir.” şeklinde ifade edilmiştir. Rayiç bedelden daha yüksek tutarda ödeme yapılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması kamu zararı oluşturmaktadır.

Sayıştay Temyiz Kurulu “Doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda piyasa liste fiyatının üzerinde ödeme yapılması” hususuna ilişkin kararında; “... satın alınan 3 adet 48.000 BTU salon tipi klima için piyasa liste fiyatlarının üzerinde ödeme yapılması mevzuata

aykırıdır” ifadeleriyle piyasa rayici üzerinde yapılan alımların kamu zararı oluşturduğu hükmüne varmıştır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde, “*Rayiç bedel: Bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedelini ifade eder.*” denilerek rayiç bedel tanımlanmıştır. Bu tanıma göre; bir işin yaptırılması, mal ve hizmetin alınması halinde kamu zararının oluşup oluşmadığının tespiti için öncelikle mal, iş ve hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal fiyatının tespiti gerekmektedir. Dolayısıyla mal, iş ve hizmetin temin edildiği yer ve tarih dışındaki fiyatlar ile fiyatlardaki ani ve anormal değişiklikler rayiç bedel olarak kabul edilmemektedir (Aksoy ve Kızılkaya, 2017).

Konuya ilişkin, “*Yapılan incelemede, ... Üniversitesi Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığının, yazıcı kartuşu için ... tarihinde yaklaşık maliyetleri ... ve ... TL olmak üzere iki ayrı onay belgesi düzenleyerek doğrudan temin yöntemiyle ihtiyacın karşılanmasına karar verdiği, her iki alım için de piyasa fiyat araştırması tutanağı düzenlendiği, en düşük fiyatı veren firmasından alımın gerçekleştirildiği ve toplam 12 adet alınan “HP 26/A Toner” için birim başına ... TL (KDV hariç) ödendiği görülmüştür. Bu alımdan dört ay sonra ... tarihinde, Personel Daire Başkanlığınca “HP 26/A Toner” yine doğrudan temin yöntemiyle birim başına ... TL (KDV hariç) ödenerek aynı firmadan daha düşük fiyatla temin edilmiştir. Sonuç olarak Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığınca aynı mal daha fazla fiyat ödenerek aynı firmadan temin edilmiştir. ..., Buna göre, daha ileriiki bir tarihte aynı malın aynı yükleniciden daha düşük fiyatla alınması sonucu Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığınca rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla mal alınması kamu zararına neden olmaktadır. ...” yönündeki Sayıştay 2’nci Dairesi’nin 30.01.2019 tarihli ve 35565 sayılı kararı uygulamaya örnektir.*

8.5. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması

Kamu idarelerine ait malların kiralanma işlemlerinde Devlet İhale Kanunu’nun kiralamaya ilişkin hükümleri esas mevzuatı teşkil etmektedir. 10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Devlet İhale Kanunu’nun “*Kapsam*” başlıklı 1’inci maddesinde:



“Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” hükmü ile belediyelere ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılmasında da bu kanunun uygulanacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un *“Taşınır ve Taşınmaz Edinme”* başlıklı 45’inci maddesine göre:

“Kamu idarelerince üretilen malların kendi tüketimlerinde kullanılması halinde bunların bedelleri, rayiç bedel üzerinden ilgili ödenek tertibine gider ve karşılığı gelir kaydedilir.

Kamu idareleri, ihtiyaç fazlası taşınırları ile görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Konuya ilişkin, *“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, kamu kurumları taşınmazlarını ancak birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine tahsis edebilirler. Bu nedenle Üniversiteye ait bir taşınmazın bir vakfa bedelsiz tahsisi mümkün olmamakla birlikte bu taşınmazın kullanım hakkı ancak kiralama veya satış yoluyla bir vakfa bırakılabilir. Dolayısıyla bu işlemin yapılmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden ve 2886 sayılı Kanuna göre ihale yetkilisi olarak mezkur alanı ihale etmekle yetkili kişi olarak rektör ve üniversite gelirlerinin tahakkuku ve tahsili ile görevli olan strateji geliştirme daire sorumludur. Bununla birlikte ... sorguya konu edilen toplam ... TL kamu zararının tahsil edildiği bildirilmiştir. Bu itibarla, Üniversiteye ait taşınmazın ... ve ... Üniversitesi Kalkınma Vakfına bedelsiz tahsis edilmesi sonucu sebep olunan ... TL kamu zararının, ... tarih ... yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle tahsil edildiği anlaşıldığından bu miktar için ilişilecek bir husus kalmadığına, ...”* yönündeki Sayıştay 2’nci Dairesi’nin 31.01.2019 tarihli ve 35565 sayılı kararı uygulamaya örnektir.



8.6. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırların Zarara Uğraması

5018 sayılı Kanun’a tabi kamu idarelerindeki kamu görevlilerine görevleri kapsamında kullanılması amacıyla verilen dayanıklı taşınırların kamu görevlilerine teslim edilmesi, kullanılması ve muhafaza edilmesine ilişkin usul ve esaslar Taşınır Mal Yönetmeliği’nde hükme bağlanmıştır. Bu yönetmelik, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44’üncü maddesine dayanılarak, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği 5/4’üncü maddesine göre, “*Kamu görevlilerinin kullanımına verilen dayanıklı taşınırlar, kullanıcıları tarafından başkasına devredilemez...*” hükmü ile sorumluların sorumluluklarından kurtulamayacağına hükmedilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği 5/6’ıncı maddesine göre,

“Kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmâl veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararı, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edilir. Ortak kullanım alanına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararı ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edilir.” hükmü bulunmaktadır.

Kullanılması amacıyla kendilerine taşınır mal tahsis edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmâl, tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri sebebiyle ortaya çıkan kamu zararı, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilmesini takiben, gerçeğe uygun değeri mevzuata uygun olarak tahsil edilmektedir. Ayrıca, mezkûr hüküm gereğince, ortak kullanım alanına tahsis edilen taşınır mallarda oluşan kamu zararı da zararın ortaya çıkmasında kasıt, kusur, ihmâl, tedbirsizlik ya da dikkatsizliği olanlardan tahsil edilmektedir.

Kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal, tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri sebebiyle sorumluluğu bulanan başka bir deyişle kendilerine teslim edilen taşınır mallar zarar gördüğünde, bu hususlar hakkında düzenlenen 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi ve 657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümleri devreye girmektedir. 5018 sayılı Kanun, 657 sayılı Kanun'dan sonra devreye girmesi sebebiyle 5018 sayılı Kanun 657 sayılı Kanun'a göre genel kanun; 657 sayılı Kanun özel kanundur. *"Hükümlerinin mahiyeti itibariyle herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan kanunlara genel kanun denilmektedir. Buna mukabil belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanunlara ise özel kanun denmektedir."* (Kuluçlu, 2006). Başka bir deyişle, 5018 sayılı kanun, işbu kanun kapsamında sayılan kamu idarelerindeki kamu görevlilerine uygulanmaktayken, 657 sayılı Kanun hem bu kanun kapsamındaki memurlara hem de bu kanun kapsamında yer almayan idarelerdeki memurlara uygulanması nedeniyle 5018 sayılı Kanun'a göre genel kanundur. Bu sebeple, kamu görevlilerinin kasıt, kusur ya da ihmalleri sebebiyle taşınırın zarar görmesi durumunda, 5018 sayılı kanun hükümleri geçerli olacaktır.

Konuya ilişkin, *"Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğüne ait onaylı demirbaş listesi ve taşınır yönetim hesabının incelenmesi sonucunda, ... yılında alınan ... ve ... demirbaş numaralı iki adet demirbaşın demirbaş listesinde yer aldığı halde fiili olarak yerinde olmaması sonucu-TL kamu zararına yol açıldığı anlaşılmıştır."* yönündeki Sayıştay 6'ncı Dairesi'nin 14.12.2017 tarihli 508 sayılı kararı uygulamaya örnektir.

8.7. İdare Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk veya Tahsil İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması

5018 sayılı Kanun'un *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesine göre 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 gelirler"* hükmüyle tanımlanmıştır. Tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri, söz konusu idare gelirlerinin tamamı için uygulanmaktadır (Şişman, 2017).

5018 sayılı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde:

"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." hükmü ile kanun kapsamındaki kamu idarelerinin mevzuatta yer alan gelirlerini tahakkuk ettirip, tahsil edilememesi durumundaysa geliri toplamak ile yetkili ve görevli kamu görevlileri bakımından kamu zararı meydana gelecektir.

Konuya ilişkin, "Denetçi tarafından, ... Belediyesinin iştiğal alanı içerisinde faaliyet göstererek eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken mükelleflere ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat yapılmaması sonucu kamu zararına neden olduğu iddia edilmiş ise de; Sorumluların savunmalarından Belediyelerince alınması gereken eğlence vergisi için ... Büyükşehir Belediyesi ile iletişime geçilerek, 2015 yılı itibari ile eğlence vergisi tahakkuklarının ruhsat tarihlerine göre yapıldığı, ilgili iş yerlerine ödeme emirleri tebliğ edildiği ayrıca ... Büyükşehir Belediyesine eğlence vergisinin bu döneme kadar yapılan tahsilatlarının taraflarına iadesi için resmi yazı ile talepte bulunulduğu anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu eğlence vergilerinin tahakkuk ve tebligatlarının yapılarak alacaklarının takibinin gerçekleştirildiği ve tahsili için gerekli işlemlerin yürütüldüğü, bu suretle söz konusu vergi alacağının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 102'nci maddesinde öngörülen tahsil zaman aşımına uğramadığı bu nedenle kamu zararının oluşmadığı sonucuna varıldığından, sorgu konusu husus hakkında ilişilecek husus bulunmadığına 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesi uyarınca İlamın tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz yolu açık olmak üzere oy birliğiyle karar verildi." yönündeki Sayıştay 6'ncı Dairesi'nin 04.12.2018 tarihli ve 592 sayılı kararı uygulamaya örnektir.



8.8. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası gibi Ek Malî Külfet Getirilmesi

Mevzuatta öngörülen durumlar hariç olmak üzere, kamu görevlisinin kusuru nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi durumunda kamu zararı meydana gelecektir (Şişman ve Üstün, 2018).

İdarenin tahsis edeceği, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumunca belirtilen bildirimleri gereğince öngörülen para cezaları, Kurumun belirlediği şekle, usule uygun ve zamanında vermeyenler hakkında Kanun'un "*Kurumca verilecek idari para cezaları*" başlıklı 102'nci maddesinde ortaya konan cezaları, bu duruma örnek teşkil etmektedir (Ünal, 2019). İdare tarafından bütçeden, Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezası ödendiği durumda, bu zararın ilgili kamu görevlisinden tahsil edilmemesi kamu zararı oluşturacaktır.

Konuya ilişkin olarak; Yargıtay 7'nci Ceza Dairesi'nin 2019/1988 Esas ve 2021/ 14865 Karar No'lu kararında: "*...gümrüklenmiş değer dâhil olan dava konusu eşyanın "ithalinde öngörülen gümrük vergileri ve diğer eş etkili vergiler ile mali yükler" toplam tutarı olan miktarın kamu zararı olduğunun bildirilmesi ve sonucuna göre, gerektiğinde 5271 Sayılı CMK'nun 231/9. madde ve fıkrası da gözetilerek bir karar verilmesi gerekir.*" şeklinde hüküm verildiği görülmüştür.

Konuya ilişkin, "*Denetçi tarafından, ... Belediyesinin iştiğal alanı içerisinde faaliyet göstererek eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken mükelleflere ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat yapılmaması sonucu kamu zararına neden olduğu iddia edilmiş ise de; Sorumluların savunmalarından Belediyelerince alınması gereken eğlence vergisi için ... Büyükşehir Belediyesi ile iletişime geçilerek, 2015 yılı itibari ile eğlence vergisi tahakkuklarının ruhsat tarihlerine göre yapıldığı, ilgili iş yerlerine ödeme emirleri tebliğ edildiği ayrıca ... Büyükşehir Belediyesine eğlence vergisinin bu döneme kadar yapılan tahsilatlarının taraflarına iadesi için resmi yazı ile talepte bulunduğu anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu eğlence vergilerinin tahakkuk ve tebligatlarının yapılarak alacaklarının*



takibinin gerçekleştirildiği ve tahsili için gerekli işlemlerin yürütüldüğü, bu suretle söz konusu vergi alacağının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 102'nci maddesinde öngörülen tahsil zaman aşımına uğramadığı bu nedenle kamu zararının oluşmadığı sonucuna varıldığından, sorgu konusu husus hakkında ilişilecek husus bulunmadığına 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesi uyarınca İlamın tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz yolu açık olmak üzere oy birliğiyle karar verildi.” yönündeki Sayıştay 6'ncı Dairesi'nin 04.12.2018 tarihli 592 sayılı kararı uygulamaya örnektir.

8.9. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 tarih ve H: 1968/8, K: 1973/14 sayılı kararında; idarenin yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde süre aranmaksızın hatalı ödediği meblağı her zaman geri alabileceği, bunun dışında kalan hallerde hatalı ödemelerin istirdadının hatalı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere dava açma süresi içinde olanaklı olduğu ve bu süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceği belirtilmiş olup; anılan kararın gerekçesinde iyi niyet kuralı üzerinde de durularak idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı işlemine, idare edilenlerin gerçek dışı beyanı veya hilesi neden olmuşsa ya da geri alınan idari işlem yok denilecek kadar sakatlık taşımakta ise, hatalı işlemde idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata bulunmaktaysa ve idareyi bu konuda haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmeye olanak bulunmadığı ve bu işlemlere dayanılarak yapılan ödemeler için süre düşünölemeyeceği, bu ödemelerin her zaman geri alınabileceği; ancak bunun dışındaki hatalı ödemeler için memurun iyi niyetinin istikrar ve kanunilik kadar önemli bir kural olduğu ve bu nedenle yukarıda belirtilen istisnalar dışındaki hatalı ödemelerin dava açma süresi içinde geri alınabileceği belirtilmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 13.10.2014 tarihli, 2013 / 1607 Esas No ve 2014 / 887 Karar No'lu kararında: “5018 sayılı Kanunun kamu zararı kapsamının; kamu kaynakları kullanılarak piyasadan mal ve hizmet satın alınması sırasında fazla ödeme yapılması, idarenin gelirlerinin tahsili sırasında mevzuata aykırı davranılması ve mevzuatta öngörölmeyen bir ödeme yapılması suretiyle yol açılan zararlar sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim ikinci fıkra ile belirlenen kapsam içinde, kamu malına zarar verilmesi, kamu görevlilerinin hukuka aykırı



eylemleri nedeniyle kişilere verdikleri zararın kamu tarafından ödenmek zorunda kalınması ya da mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşülmek veya ihmal ve kasıt yoluyla fazla ödeme yapılması halleri sayılmamıştır, ikinci fıkra bir bütün olarak değerlendirildiğinde "g" bendinde yer alan "mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması" kuralının kapsamının, yine mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan ödemeler sonucu oluşan kamu zararı şeklinde anlaşılmasını zorunlu kılmaktadır. Kaldı ki, bakılan uyuşmazlık mevzuatta öngörülmeyle bir ödeme yapılması nedeniyle oluşan kamu zararı olmayıp, mevzuatın öngördüğü bir ödemenin yapılması sırasında hataya düşülmesine ilişkin olduğundan, uyuşmazlığın anılan Kanun kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.” şeklinde hükme yer verilerek, meri mevzuatta (5018 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik) yer alan “öngörülmediği halde ödeme yapılması” kuralının kapsamının, yine mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan ödemeler sonucu oluşan kamu zararı şeklinde anlaşılması gerektiği ortaya konmuştur.

Konuya ilişkin, “Yine sorumluların savunmalarında, kamu zararından bahsedebilmek için hizmetin yerine getirilmemiş ya da eksik yerine getirilmiş olduğunun tespit edilmesi gerektiği, 5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesinde, kamu zararı için olmazsa olmaz şartın, hizmetin eksik, kusurlu veya hiç yapılmamış olması sonucunda da kamu kaynağında azalmaya neden olunmasının şart koşulduğu böyle bir durumun söz konusu olmadığı, hizmetin yıllardır eksiksiz yerine getirilerek idari ve cezai sorumluluğuna katlanıldığı, yapılan her hizmetin bir bedelinin olduğu, sunulan hizmetin eksik ve kusurlu olduğuna dair bir tespit yapılmadan ödenen hizmet bedeline kamu zararı demenin doğru olamayacağı gibi hakkaniyete de uygun düşmeyeceği ileri sürülmekte ise de; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71’inci maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde, mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması kamu zararı sayılmıştır. Adı geçen kişi de “Fen işleri Müdürü” kadrosuna anılan Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak atandığından, bu atama işlemi hukuken geçerli değildir. Hukuken geçerli olmayan bu atama işlemi esas alınarak ödeme yapılması da mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması kapsamına girmektedir. Çünkü kadroya bağlı ödemeler ancak mevzuatına uygun olarak atanmakla hakkedilir. Söz konusu kadronun gerektirdiği görevlerin fiilen yapılmış olması da bu kadroya bağlı olan ödemelerin yapılmasına dayanak teşkil etmez.” yönündeki Sayıştay 6’ncı Dairesinin 29.11.2018 tarihli 587 sayılı kararı uygulamaya örnektir.



Kamu kaynağında bir eksilme oluştuğunda, bu eksilmenin kamu zararı olduğuna dair karar verildiğinde, kamu zararın belirlenmesi için mevzuatında öngörülmediği halde kamu görevlisince bütçeden yapılan ödemenin parasal miktarın belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında ve mevzuatlarında hangi görevleri yapacakları ve görevleri kapsamında bütçelerinden hangi harcamaları, hangi usul ile yapacakları ilgili mevzuatta belirlenmiştir. Kamu idareleri belirlenen mevzuat kapsamı dışında harcama yaparlarsa, bu harcamalar şartları oluştuğu takdirde kamu zararı olarak değerlendirilecektir.

Sayıştay Temyiz Kurulu *“Başkanlık ve Meclis katında çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin belediye bütçesinden ödenmesi”* konulu kararında, Belediyesinde Başkanlık ve Meclis katında çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri kaleminden ödenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 60’ıncı maddesinde belediyenin hangi giderleri yapabileceğini belirtmiş, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi’ nin 3’üncü, 4’üncü ve 9’uncu maddelerini ve ilgili harcama mevzuatını zikretmiş ve yapılan bu harcamanın *“Giyecek Yardımı Yönetmeliği’ne aykırı olması itibari ile de mevzuata aykırılığı açıktır.”* denilerek temyiz edilen tazmin kararını tasdik etmiştir.

Sayıştay Temyiz Kurulu *“ Belediyede çalışan personele, elektronik karta para yüklemesi yapılmak suretiyle yemek yardımında bulunulması”* konulu kararında, *“5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesi 1 inci fıkrasında kamu zararı tanımlanmış, 2 nci fıkrasında da bu zararın belirlenmesinde esas alınacak kriterler düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanunda, “Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması” da kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak sayılmıştır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, para temsili araçlar ile yemek ihtiyacının dışarıdan karşılanması ile ilgili idare işlemi, Yiyecek yardımı Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanununa aykırı olduğundan, bu işlem neticesi yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmeleyen bir ödeme mahiyetindedir”* denilerek temyiz edilen tazmin kararını tasdik etmiştir.

Sayıştay Temyiz Kurulu *“...İşi’ nde Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere göre kiralanan kamyonet ve minibüslerin aylık kira bedellerinin bu taşıtların*



kasko sigortası değerlerinin % 2'sini aştığı ve yükleniciye bu tutarlar üzerinden ödeme yapıldığı gerekçesiyle ... TL'nin tazminine” ilişkin kararın temyiz edilmesi ile ilgili verdiği kararında,“ ihtilafa konu olan taşıtların 237 sayılı Taşıt Kanununun 3 üncü maddesinde yer alan tarifler, Esas ve Usullerin 4 üncü maddesinde yapılan taşıt tanımı ve 6 ncı maddesinde belirtilen taşıtların kapsamı içerisinde değerlendirilmesi; dolayısıyla bu taşıtların kiralanması sürecinde Esas ve Usullerin 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasının (a) bendinde belirtilen aylık kiralama bedeline yönelik sınıra uyulması esasına dayalı olarak tesis edilen tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik görülmediği” gerekçesiyle kararı tasdik etmiştir.



9. KAMU ZARARINDAN DOĞAN ALACAKLAR İLE İLGİLİ HUSUSLAR

9.1. Kamu Zararının Tespiti

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, kamu zararının hangi yollarla tespit edileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Fakat Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi*" başlıklı 7'nci maddesinde kamu zararının:

- Kontrol, denetim veya inceleme,
- Sayıştayca kesin hükme bağlama,
- Yargılama

Sonucunda tespit edileceği amir hükümlerine yer verilmiştir.

Bu minvalde, idareler kamu zararının varlığını, zararın tespit edildiği Sayıştay kesin hükmünün merkezde üst yönetici ve taşrada idarenin en üst yöneticisine ulaşması ile birlikte öğrenmiş olacağı düzenlenmiştir. Kamu zararı kontrol, denetim veya inceleme ile tespit edilirse kamu zararı hususunun tespiti ile ilgili raporun da üst yöneticilere ve en üst yöneticilere ulaştırılması ile öğrenilmiş olmaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu zararının ve sorumlu kamu görevlisinin ilk amiri eliyle tespiti kamu zararının iki yıllık zaman aşımı süresini başlatmayacaktır.

Kamu zararının faili, genel olarak, kamu zararının tespiti ile eş zamanlı olarak öğrenilmesinin yanı sıra kamu zararına esas teşkil eden hususlardan sorumluluk sahibi kamu görevlilerinin belirtilmediği durumlar da mümkün olabilmektedir (Çelik, 2013). Böyle bir durumla karşılaşıldığı takdirde, merkezde üst yönetici ve taşrada en üst yönetici, söz konusu hususa ilişkin yeni bir inceleme yaptırarak sorumlu kamu görevlilerinin, tespit edilmiş kamu zararına ilişkin sorumlu oldukları alanlarda tüm detayların ortaya konmasını sağlamakla yükümlüdür. Faillerin, kamu zararının tespitinden sonraki aşamada öğrenildiği bu gibi



durumlarda, kamu zararındaki iki yıllık sorumluluk faillerin öğrenildiği tarihi zaman aşımı başlangıcı olarak esas alacak şekilde işleyecektir.

9.1.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme ile Kamu Zararının Tespiti

Belediyelerdeki rutin veya programlı kontrol, denetim ve inceleme sonucu tespit edilen kamu zararları müstakil bir tazmin raporuna bağlanarak ya da idari denetim raporunun ‘*kamu zararı oluşturan işlemler*’ başlığı altında açıklanarak üst yönetici sıfatıyla belediye başkanının bilgisine sunulmakta ve belediye başkanı tarafından kamu zararı bulunup bulunmadığına karar verilmektedir. Kamu zararı kapsamında düzenlenecek raporlarda kamu zararının tespiti ile ilgili belgelerin toplanması, kamu görevlilerinin sorumluluklarının ortaya konulması, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin tartışılması, olayda kamu görevlilerinin kusurlarının var olup olmadığının araştırılması, uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığının açıklanması, ifadelerinin alınması veya bilgilerine başvurulması, ilgililerin tespiti gibi hususların ortaya konulması ve kamu zararının tutar olarak ortaya konulması gerekmektedir.

Kontrol, denetim veya inceleme ile kamu zararının tespiti denetim elemanları, kontrol birimleri ve mali işlemlerden sorumlu olan görevliler aracılığıyla yapılmaktadır (Hepaksaz ve Şahin İpek, 2018). İdare, bir yandan mali sistem içerisinde iş ve işleri yürütürken diğer yandan yapılan iş ve işlemleri kontrol altında tutmakla yükümlüdür. Mali sistemin kontrolü, mali iş ve işlemleri gerçekleştirilmesinde ve idari hiyerarşi içerisinde söz konusu olmaktadır (Aksoy ve Kızılkaya, 2017).

5018 sayılı Kanun’un “*Malî yönetim ve kontrol sisteminin denetimi*” başlıklı 75’inci maddesindeki: “*Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; Cumhurbaşkanı kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.*” şeklindeki düzenleme ile Cumhurbaşkanının Teftiş Kurulu aracılığıyla teftiş gerçekleştirebileceği amir hükmü getirilmiştir.

Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “*Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın değerlendirilmesi*” başlıklı 7’nci

maddesindeki: “(1) Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin görüşünü de içeren ve harcama birimi tarafından düzenlenen Değerlendirme Formu ile birlikte merkezde üst yöneticinin, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisinin değerlendirmesine sunulur. Merkezde üst yönetici, taşrada ise taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi gerek görmesi halinde hukuk biriminin görüşüne, sorumluların ve/veya ilgililerin bilgisine başvurabilir. Değerlendirme altmış gün içerisinde sonuçlandırılır.” hükmü gereğince merkezde ve taşrada kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararlara ilişkin gerekli değerlendirmelerin gerçekleştirilmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

Kontrol, denetim veya inceleme nihayetinde tespit edilmiş olan kamu zararından doğan alacaklar, ilgili üst yöneticiler tarafından değerlendirilmesinin ardından, kamu zararının takip ve tahsisine karar verildiği takdirde, kamu zararının tahsiline ilişkin karar ilgili sorumlulara tebliğ edilmelidir. Mevzuata göre, sorumlulukları bulunan kamu görevlilerinin, tespiti gerçekleştirilen kamu zararını bir ay içerisinde ödemesi gerektiği düzenlenmiştir. İtirazlar, merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada takibe yetkili birimin en üst yöneticisi tarafından on iş günü içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Fakat itiraz ve itirazı değerlendirme aşamalarındaki süreler, ödeme süresini etkileyici unsurlar teşkil etmemektedir (Hepaksaz ve Şahin İpek, 2018).

Yönetmelik’in 7’nci maddesindeki düzenlemeleri doğrultusunda, Sayıştay denetçilerince inceleme yapılması aşamasında, mevzuat hükümleri gereği noksanlık ya da uygunsuzluk olarak nitelendirilecek işlerle ilgili olarak kendilerine gönderilen kamu zararın ile ilgili sorguların birer örneği, ilgili kamu görevlisi tarafından üst yönetici ya da en üst yöneticiye bildirilmelidir. Söz konusu sorgular, ilgili idare tarafından ihbar niteliği taşımakta olup gerekli kontrol, denetim ve incelemenin başlatılması mümkündür. Bu inceleme neticesinde, üst yönetici, kamu zararının varlığı yönünde karara varmışsa, kamu zararına neden olan kişi veya kişilere ödeme tebligatı yapılmasını ve ilgili sorumlu tarafından bir ay içerisinde işbu kamu zararının ödettirilmesini sağlamalıdır.

9.1.2. Sayıştay Yargısı ile Kamu Zararının Tespiti

Kamu zararının, Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanarak tespiti 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Sayıştay Kanunu, kamu zararı kavramı açısından 5018 sayılı Kanun hükümlerine atıf yapmaktadır.

6085 Sayılı Kanun'un "*Yargılamaya esas rapor*" başlıklı 48'nci maddesinde, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenleneceği, Yargılamaya esas raporun düzenlenmesinde, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmalarının dikkate alınmayacağı düzenlenmiştir.

Kanun'un "*Hüküm ve tutanaklar*" başlıklı 50'nci maddesinde, Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedileceği, bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Hesap yargılaması sırasında, mahkemelere veya yürütülen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap yargılamasına konu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülen hallerde, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabilmekte olup hüküm dışı bırakılan hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra bu hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilecektir.

Sayıştay ilamları, gerekçeli olarak düzenlenmektedir. İlamlardan ikişer nüshası, ilgili daire başkanları ve üyeler tarafından imzalandıktan sonra imzalı nüshalardan biri de dairede bulundurulmalıdır. Diğer imzalı nüsha ile imzasız nüshalar rapor dosyasıyla birlikte Sayıştay Başkanlığı'na verilmektedir. Sayıştay başkanı ya da başkanının görevlendirdiği kişiler tarafından Sayıştay müdürü ile birlikte imzalanmasını takiben, hesap yargılamasının gerçekleştirildiği daire başkanı ve üyeleri tarafından imzalanan nüsha Sayıştay Başkanlığı tarafından saklanmaktadır.



Özet olarak, kontrol, denetim ve inceleme yoluyla tespit edilen kamu zararı ile ilgili alacaklar kesin değilken, yargı kararları ve Sayıştay ilamlarıyla tespit edilen kamu zararına ilişkin alacaklar kesin hükmünde olup bu alacaklar idarenin muhasebe birimleri tarafından doğrudan takip edilmektedir. Bu minvalde, kamu zararına karşı idari yargıda dava açma hakkı yoktur. Ancak Sayıştay ilamlarına karşı, sorumluların temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi şeklinde Sayıştay'a kanuni başvuru yolları mevzuatta öngörülmüştür.

Sayıştay denetiminde kamu zararının tespiti ve tazmini tamamen kendi içinde işleyen bir süreçtir. Sayıştay'ın buradaki fonksiyonu tarafların iddia ve savunmaları arasında hakemlik yapmak olarak algılanmamalıdır. Diğer yargı mercilerinden farklı olarak kamu zararı olduğu iddiası Sayıştay tarafından ortaya konulmakta ve Sayıştay yargısıyla saptanmaktadır. Sayıştay yargısının Anayasa'da belirtilen anlamda bir mahkeme olup olmadığı uzun yıllar boyunca tartışma konusu olmuştur. Anayasa Mahkemesi zaman içinde bu konuda farklı kararlar vermiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararında, *"Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesine göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz"* denilerek Sayıştay'ın yargı organı olmadığı belirtilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 tarihli ve 2012/207 Karar sayılı kararında: *"Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır."* denilerek içtihat değişikliğine gitmiş ve Sayıştay'ın yargı fonksiyonuna sahip olduğu kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu görüşünü, 23.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararında da *"Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi çerçevesinde verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve bu görevin icrası kapsamında mahkeme sıfatını haiz bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır."* denilmek suretiyle korumuştur.



Daha önce Anayasa Mahkemesi'nin Sayıştay'ı bir mahkeme olarak görmeyip kendine özgü bir idari kuruluş olarak nitelendirdiği ve dolayısıyla Sayıştay'ın yaptığı somut norm itirazlarını reddettiği anlaşılmıştır. Anayasa Mahkemesi 23.11.2014 tarihli ve 2014/170 Karar sayılı kararında ise Sayıştay'ın, anılan görevinin icrası kapsamında mahkeme sıfatının bulunduğu saptandıktan sonra bu görev çerçevesinde karara bağladığı işlerin Anayasa'nın 152'nci maddesinin birinci fıkrası bağlamında “*dava*” niteliğinde olduğuna karar vermiş ve Sayıştay 1'inci Dairesi'nin 11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvurusunu kabul ederek Sayıştay'ın Anayasa'nın 152'nci maddesine göre res'en iptal başvurusu yapabilecek mahkemeler arasında olduğuna karar vermiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenmektedir. Yargılamaya esas raporlar eki belgelerle birlikte Sayıştay Başkanlığı'na sunulmaktadır. Sayıştay Başkanlığı raporlara ilişkin en geç on beş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye göndermektedir. Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması neticesinde, hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilmektedir. Daireler tarafından gerçekleştirilen yargılama neticesinde gerekçeli olarak ilam düzenlenmektedir. Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilmektedir. Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilmektedir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu olmaktadır. İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 09.06.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmektedir. Bu konuda Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas, 2011/461 Karar sayılı ilamında, Sayıştay'ın yargı organı olmadığı, ilamlarının da mahkeme ilamı niteliğini haiz olmadığı belirtilmekte ise de; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararına dayanarak bu sonuca ulaşmıştır. Oysa Anayasa Mahkemesi yukarıda da belirttiğimiz gibi içtihat değişikliğine gitmiştir. Bu durumda Sayıştay'ın yargı fonksiyonuna sahip olduğunun kabulü zorunludur (Geçgel, 2020). Sayıştay



daire kararlarına karşı sorumlular temyiz veya yargılamanın iadesi yoluyla kanun yollarına başvurabilirler. Ancak kanun yollarına başvurulmuş olması ilamın infazını etkilememektedir.

Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanarak kamu zararının tespit edilmesi sürecinin tamamı Sayıştay içerisinde gerçekleşmektedir. Sayıştay denetimi sonucunda kamu zararının tazmini hükmü sorumlulukları kanunda hüküm altına alınmış kamu görevlilerine çıkmaktadır. Ahizlerin yani kendisine fazla ödemede bulunanların Sayıştay’a karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Uygulamada kamu idareleri denetim neticesinde denetçiler tarafından düzenlenen sorgulara karşı ahizlerden kamu zararını ödemelerini talep etmektedirler. Ahizler ise idarenin yazısıyla oluşan idari işlemin iptali için idari yargıya başvurabilmektedir. İdari yargılama neticesinde Sayıştay yargısından farklı bir karar çıkması mümkündür. Bazı durumlarda İdare Mahkemeleri kamu zararının esasına girerek iptal kararı verebilmektedir. Bu durum iki yargı kurumu arasında hüküm uyumsuzluğu oluşturabilmektedir.

9.1.3. Adli ve İdari Yargılama ile Kamu Zararının Tespiti

Yargı yoluyla kamu zararının tespiti 5018 sayılı Kanun kapsamında doğrudan kamu zararının tazminine yönelik bir dava neticesinde olabilmesinin yanında, farklı bir dava sonucunda da ilgili mahkeme tarafından kamu zararına hükmedilebilmektedir (Koçberber, 2015).

Medeni yargı ve ceza yargısı olmak üzere adli yargı kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Hukuk mahkemelerinin özel hukuk alanındaki yargısal faaliyetleri, medeni yargının konusunu oluşturmaktadır. Diğer taraftan, ceza mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki yargısal faaliyetleri ceza yargısının konusunu oluşturmaktadır.

Türk hukuk sisteminde, adli yargıda görevli yüksek mahkeme Yargıtay’dır. İdari yargı, idari organların kamu hukuku alanındaki faaliyetlere ilişkin davaların görüldüğü yargı kolunun oluşturmaktadır. İdari yargı kolunda yüksek mahkeme ise Danıştay’dır.

Yargı kararları ile kamu zararı tespit edilmesi halinde takip ve tahsiline karar verilen alacaklar; merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili idare birimlerince



takip edilmektedir. Adli ve idari yargı kolundaki mahkemeler tarafından hükmedilen ve taraflara tebliği gerçekleştirilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesi beklenmeden takip işlemine başlanması gerekmektedir. Yargılama neticesinde verilen tazmine ilişkin kararlardan kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince takip edilmeyenler, birimlerine intikal ettirilmesi gerekmektedir.

9.2. Kamu Zararının Güvence Altına Alınması

Kamu zararını doğuran olaya taraf olan kamu görevlileri ve diğer özel ve tüzelkişiler, zararın ortaya çıkma ihtimalinin olması durumunda veya tespitten sonra hemen izlerini kaybettirme, malvarlıklarını kaçırma veya tespitten veya başkalarına hileli olarak devretme eğilimi gösterebilirler. Bu durum öngörülerek Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesinde kamu alacağının güvence altına alınması kurala bağlanmıştır (Geçgel, 2020).

Anılan maddenin birinci fıkrasında; ihtiyatî haciz için öngörülen şartların varlığı ve kamu idaresi üst yöneticisinin de gerekli görmesi halinde, mahkeme kararı veya Sayıştay ilâmı tebliğ edilinceye kadar, yetkili mahkemeden karar alınarak, sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine ihtiyatî haciz konulacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; ihtiyatî haciz kararının verildiği tarihten itibaren on gün içinde icra dairesinden kararın uygulanmasının talep edileceği, aksi halde ihtiyatî haciz kararının kendiliğinden kalkacağı, ihtiyatî haciz kararının uygulanmasında icra dairesinin gecikmesi halinde ise; alacaklı kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince kararı uygulayacak olan icra dairesinin bağlı olduğu icra mahkemesine başvurularak kararın infazının sağlanmasının talep edileceği açıklanmıştır (Geçgel, 2020).

9.3. Kamu Zararından Doğan Alacakların Tahsil Şekilleri

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Kamu zararından doğan alacakların tahsil şekilleri*" başlıklı 12'nci maddesinde düzenlendiği üzere, tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar, sorumlulardan ve/veya ilgililerden, zararın

oluştugu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edilmektedir. Yönetmelik'e göre, tespit edilen kamu zararları;

a) *Rızaen ve sulh yolu ile ödenmek,*

b) *11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yapılmak,*

c) *2004 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak, suretiyle tahsil edilir.*

9.3.1. Rızaen ve Sulh Yoluyla Tahsilat

Tespit edilen kamu zararlarının ödenme yöntemlerinden birinci, Rızaen ve sulh yoluyla tahsilat, düzenlenen Kamu zararından doğan alacakların, sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen veya ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde sulh yoluyla ödenebilmesini ifade etmektedir. Kamu zararından doğan alacağın ödenmesinin sulh yolu ile sağlanması yöntemine gidilmesi halinde, sulh işleminin kesinleştiği tarihi izleyen ay başından itibaren sorumlunun ve/veya ilgilinin yazılı muvafakati ile aylığından kesilerek tahsil edilebilmektedir. Rızaen ve defaten ödemede, sorumlunun ve/veya ilgilinin yazılı isteğiyle aylığından kesilerek tahsil edilebilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, aylıklardan yapılacak kesinti tutarının, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamamasıdır.

9.3.2. Takas Suretiyle Tahsilat

Tespit edilen kamu zararlarının ödenme yöntemlerinden ikincisi, *6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yapılma yöntemi*, ilgili Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde düzenlenmiş olup, takas suretiyle tahsil için gerekli koşullara yer verilmiştir. Buna göre; takas suretiyle tahsil için;

a) Alacaklı kamu idaresi ile sorumlu ve/veya ilgilinin karşılıklı olarak alacaklı ve borçlu durumunda olmaları,



b) Takas edilecek borç ve alacağın nakit olması,

c) Takas edilecek borç ve alacağın her ikisinin de vadesinin gelmiş olması,

ç) Takas yapılmadan önce sorumluya ve/veya ilgiliye alacağının borcuna takas suretiyle mahsup edileceğinin bir yazı ile bildirilmesi veya alacağını talep ettiği zaman borcu ile takas edileceğinin beyan edilmesi, gerekmektedir.

9.3.3. İcra Yoluyla Tahsilat

Kamu zararlarının tahsilinde kullanılan yöntemlerden sonuncusu, icra yoluyla tahsilat yöntemidir. Meri mevzuat hükümlerine göre; tespit edilen kamu zararlarına ilişkin idari değerlendirme sonucunda belirlenen kamu zararı alacaklarının, rızaen sulh yoluyla veya takas yöntemiyle tahsilinin mümkün olmaması durumunda, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun dışındaki alacakların tahsili 2004 sayılı Kanun hükümlerince gerçekleştirilmektedir.

Mahkeme kararı veya Sayıştay ilamı tebliğ edilinceye kadar, alacaklı kamu idaresince kamu alacağını güvence altına almak için yetkili mahkemeden karar alınmak suretiyle; sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine ihtiyati haciz konulması mümkündür (Arslan, 2016).

İlgili Yönetmelik'in 15'inci maddesinde: *"Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir"* şeklindeki düzenleme ile 19.06.1932 tarihli 2128 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'na atıfta bulunulmuştur.

Sayıştay ilâmları için takibe yetkili birim tarafından, mahkeme ilâmları için ise kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimi tarafından; tapu, vergi dairesi, trafik şubesi gibi tescile tabi varlıkların kayıtlarını tutan dairelerden, sosyal güvenlik kurumları, banka ve diğer ilgili yerlerden, sorumluların ve ilgililerin gelir ve malvarlığı araştırması yapılmaktadır. Takibe



yetkili birimler tarafından yapılan araştırmada, hacze kabil malvarlığının söz konusu olması halinde alacak takip dosyası tamamlanır ve icra takibatı yapılmak üzere kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilmektedir. Takibe yetkili birimlerce malvarlığı araştırmasının yapılamadığı hallerde veya hukuk birimlerince gerekli görölmesi halinde kamu zararlarının takip ve tahsili için her zaman malvarlığı araştırması yapılabilmekte olup, ayrıca hukuk birimlerince, takip edilen davalar sonrası kamu zararının tahsiline ilişkin alınan kararların icrası aşamasında da ihtiyaç duyulması halinde malvarlığı araştırması yapılabilmekte ve 2004 sayılı Kanun hükümleri uyarınca işlem tesis edilmektedir.

İdari değerlendirme neticesinde tespit edilmiş olan kamu zararı alacaklarının gerçekleştirilmiş tebligatlara rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce rızaen ve sulh yoluyla ödenmemesi durumunda, ilgili alacak takip dosyası, süre bitiminden itibaren beş iş günü içerisinde, alacağın hükmen tahsili amacıyla strateji geliştirme birimi ve taşradaki ilgili takip birimince kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilmektedir.

Yönetmelik'in 22'nci maddesi uyarınca, kamu zararından doğan alacakların takip ve tahsilinde; alacağın takibinden sorumlu birim yöneticileri, mahkemeye veya icraya intikal ettirilen alacakların takibinin hangi aşamada olduğunu ilgili hukuk birimleri nezdinde izlemek, icra dairelerince tahsil edildiği bildirilen paraların muhasebe biriminin veznesine veya banka hesabına yatırılmasını ve sorumluların ve/veya ilgililerin borçlarına mahsubunu sağlamak zorundadır.

9.4. Kamu Zararının Oluştuğu Tarih

Kamu zararının oluştuğu tarih zaman aşımı ve faiz başlangıç tarihi ile sorumluların belirlenmesi açısından önemlidir (Orulluoğlu, 2012). Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 17'nci maddesinde, kamu zararının oluşmasına neden olan olayın çeşidine göre kamu zararının meydana geldiği tarih olarak kabul edilmesi gereken işlem tarihleri belirlenmiştir.

Anılan madde hükmüne göre; kamu zararı, vezne ve ambar açıkları ile diğer muhasebe yetkilisi mutemetlerinin açıklarında, açığın meydana geldiği tarihte, bu tarihin bilinmediği

durumlarda olayın tespit edildiği tarihte; iş, mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirlenen veya mevzuatında öngörülen karar, onay ya da sözleşmesinde belirlenen tutardan fazla yapılan ödemeler ile transfer niteliğindeki giderlerde yapılan yersiz ve fazla ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte; kayıtlı olsun veya olmasın, kamu idaresinin yönetim ve kullanımında olan ya da kullanıcılarına teslim edilen taşınırın kaybedilmesi, çalınması veya zarar görmesi hallerinde olayın meydana geldiği tarihte; bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte; iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan ya da mevzuatında öngörülmediği halde yapılan yersiz ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte; idare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması hallerinde, söz konusu işlemin zaman aşımına uğradığı tarihte; hakedişlerden kesinti suretiyle yapılan gelir tahsilatının eksik yapılması hallerinde, tahsilat tutarının gelir kaydedilmesi gerektiği tarihte oluşmuş kabul edilmektedir.

9.5. Kamu Zararından Doğan Alacaklarda Faiz

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e göre kamu zararından doğan alacaklarda mevzuat hükümleri gereği hesaplanan faizin başlangıç tarihi, zararın oluştuğu tarihtir. Ek olarak, Sayıştay ya da mahkeme ilamları ile kamu zararı tespiti halinde faiz başlangıç tarihi kararda belirtilmesi halinde kararda belirtilen tarih olup, belirtilmemesi halinde karar tarihi olarak kabul edilmelidir.

“Kamu zararından doğan alacaklarda faiz” başlıklı 18'inci maddesindeki düzenleme aşağıda yer almaktadır:

(1) Kamu zararından doğan alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihi, kural olarak zararın oluştuğu tarihtir.

(2) Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihidir.

(3) Sorumlular ve/veya ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilir.

(4) Borç aslına faiz dâhil edilerek, tekrar faiz yürütülemez.

(5) Taksitlendirilen alacaklara, anlaşma tarihindeki faiz oranı uygulanır. Kamu zararının oluştuğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan faiz ayrıca hesaplanır. Ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı ayrı gösterilir. Taksitlerin ödenmesinde sadece anaparaya anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanır.

(6) Kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz konusunda aksine bir hüküm bulunmayan hallerde 04.12.1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri uygulanır.

Kamu zararında kanuni faiz, sözleşmede belirlenen faiz ve gecikme zammı olmak üzere üç çeşit faiz uygulanmaktadır. Bu kapsamda kamu zararında faize ilişkin olarak iki esas düzenleme mevcuttur. Bunlardan birincisi, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun; ikincisi, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun'dur. Ayrıca, özel kanunlarda belirlenen hallerde kamu zararından doğduğu hallerde faize ilişkin düzenlemeler saklıdır (Aksoy ve Kızılkaya, 2017).

Kamu zararlarından doğan alacakların tahsili hususunda, 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına dair özel hüküm bulunan haller haricinde 3095 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır (Oktar, 2012).

9.6. Kamu Zararından Doğan Alacaklarda Taksitlendirme

Kamu zararında doğan alacaklarda, alacağın tahsili esas amaç olmalıdır. Bu sebeple, alacağın hiç tahsis edilmemesi ya da borçlunun ödeme gücü üzerinde bir ödeme beklentisi bir taraftan alacağın tahsilini tehlikeye düşürüp bir taraftan da takip masrafı yapılması ihtiyacını doğurabilmektedir.



Kamu zararından doğan alacağın tehlikeye düştüğü durumlarda, takip masraflarının da esas alacağa eklenerek borçluya yüklenmesi alacağın tahsilini sıkıntıya düşürebilmektedir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde kamu zararında doğan alacaklarda taksitlendirme sistemi düzenlenmiştir. Böylece kamu zararından doğan alacakların tahsil edilebilmesinin tehlikeye düşmesi önlenerek borçlunun ödeyebileceği sınırlar içinde alacağın tahsil edilmesi sağlanacaktır.

“Kamu zararından doğan alacaklarda taksitlendirme” başlıklı 16'ncı maddede aynen:

(1) Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir.

(2) Taksitlendirme süresi azami beş yıl olup bu süre içerisinde asıl alacağın faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekir.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde taksitlendirme işlemleri, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilir.

(4) Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile takibe yetkili birim arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair “borç senedi ve kefaletname” alınır.

(5) Sorumlular ve/veya ilgililer, taksitlendirme taleplerine ilişkin yetkili makamın onayı alınıncaya kadar dilekçede belirtilen ilk taksit miktarını hemen, takip eden taksitleri de düzenli olarak, faiziyle birlikte muhasebe birimine ödeyebilir. Yetkili makamdan alınan taksitlendirme onayında kararlaştırılan taksit miktarı ödenen taksit miktarından fazla olduğu takdirde, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen taksit sürelerine ait toplam fark peşin olarak tahsil edilir.



(6) Taksitlerden birinin, ödeme planına ve “borç senedi ve kefaletname”ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur. Söz konusu alacak, muaccel olduğu tarihten itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.” denilmektedir.

9.7. Zaman Aşımı

9.7.1. Kamu Zararının Tespiti ve Tahsilinde Zaman Aşımı

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı Bölümünde, zaman aşımı ve kamu zararından doğan alacakların silinmesi hususları düzenlenmiştir. Yönetmelik’in 19’uncu maddesinde, kamu zararından doğan alacaklarda zaman aşımı süresi, zaman aşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla, on yıl olarak düzenlenmiştir. Bu zaman aşımı süresi, kamu zararının oluştuğu kabul edilen tarihi takip eden malî yılın başında işlemeye başlar ve onuncu yılın sonunda sona ermektedir. Ek olarak, borç aslı zaman aşımına uğramış olan kamu zararından doğan alacakların faizleri de zaman aşımına uğramaktadır. Zaman aşımına uğramış olsa dahi sorumlular ve/veya ilgililer tarafından rızaen yapılan ödemeler kabul edilmektedir.

23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12’nci maddesi 3’üncü fıkrasında, kamu görevlisine sorumlu olduğu kamu zararının ödettirilmesine ilişkin genel hükümlere yer verilmiştir. Kanun’un “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13’üncü maddesinde: “Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kâğıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.” şeklindeki düzenleme ile genel hükümler ortaya konmuştur. Diğer taraftan, iç denetim Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişisel sorumluluk ve



zarar” başlıklı 12’nci maddesinde: “...Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır...” düzenlemesi ile kamu zararının, kamu zararına konu fiilin konusunu oluşturan iş ve/veya işlemi gerçekleştiren kamu görevlisine ödettirilmesine yönelik olarak genel hükümlere atıfta bulunulmuştur (Gökçe, 2014).

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te: kamu idarelerinde görevli memurların, kullarılarındaki taşınır ve taşınmazların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri almamaları nedeniyle Devlete verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilere verdikleri zararlar hakkında, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince kamu zararından sorumlu tutulacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik’in “Zaman aşımını kesen ve durduran haller” başlıklı 20’ci maddesinde, Kamu zararından doğan alacaklarda zaman aşımının 6098 sayılı Kanun’da belirtilen hallerde kesileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Bu minvalde, zaman aşımını kesen haller ile ilgili olarak 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu devreye girmektedir.

Türk Borçlar Kanunu’nun 154’üncü maddesine göre zaman aşımının kesileceği haller şunlardır:

1. Borçlu borcu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermesi ve

2. Alacaklı, dava veya def’i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurması.

Zaman aşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zaman aşımı süresi işlemeye başlamaktadır. Sorumlunun ve/veya ilgilinin borcunu bir senetle kabullenmesi veya borcun mahkeme kararı ile belirlenmesi halinde de yeni zaman aşımı süresi on yıldır.



6098 sayılı Kanun’da belirtilen hallerde zaman aşımı durmaktadır. Bu durum ortadan kalktığında zaman aşımı, kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. 6098 sayılı Kanun’un 153’üncü maddesine göre zaman aşımı durduran haller şunlardır:

1. Velayet süresince, çocukların ana ve babalarından olan alacakları için.
2. Vesayet süresince, vesayet altında bulunanların vasiden veya vesayet işlemleri sebebiyle Devletten olan alacakları için.
3. Evlilik devam ettiği sürece, eşlerin diğerinden olan alacakları için.
4. Hizmet ilişkisi süresince, ev hizmetlilerinin onları çalıştıranlardan olan alacakları için.
5. Borçlu, alacak üzerinde intifa hakkına sahip olduğu sürece zaman aşımı durmaktadır.

9.7.2. Zaman Aşımını Kesen ve Durduran Haller

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 20’nci maddesinde aynen;

“(1) Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde kesilir. Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zamanaşımı süresi işlemeye başlar. Sorumlunun ve/veya ilgilinin borcunu bir senetle kabullenmesi veya borcun mahkeme kararı ile belirlenmesi halinde de yeni zaman aşımı süresi on yıldır.

(2) 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde zamanaşımı durur. Bu durum ortadan kalktığında zamanaşımı, kaldığı yerden işlemeye devam eder.” denilmektedir.

Anılan hükme göre; kamu zararından doğan alacaklarda zaman aşımı 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nda öngörülen hallerde kesilmekte ve durmaktadır. Zaman aşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zaman aşımı süresi işlemeye başlar. Durduğu takdirde durma sebebi ortadan kalktığında, durduğu yerden işlemektedir.



9.7.2.1. Zaman Aşımını Kesen Haller

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 154’üncü maddesi hükmüne göre; borçlu borcu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermişse ve alacaklı, dava veya def’i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurmuşsa zaman aşımı kesilmektedir (Geçgel, 2020).

9.7.2.2. Zaman Aşımını Durduran Haller

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 153’üncü maddesine göre; borçlunun, alacağı üzerinde intifa hakkına sahip olduğu alacağını Türk mahkemelerinde ileri sürme imkânının bulunmadığı ve alacaklı ile borçlu sıfatının aynı kişide birleşmesinde birleşmenin ileride geçmişe etkili olarak ortadan kalkması durumunda bu durumun ortaya çıkmasına kadar geçecek sürece zaman aşımı işlemez işlemişse de durmaktadır.

9.8. Kamu Zararından Doğan Alacakların Silinmesi

Yönetmelik’in “*Kamu zararından doğan alacakların silinmesi*” başlıklı 21’inci maddesindeki: “(1) Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir.

(2) Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağının anlaşılması nedeniyle, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararına ilişkin alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin birinci ve ikinci fıkralarda belirtilenler dışında kalan alacaklarının takip ve tahsilinden vazgeçilmesi, 659 sayılı



Kanun Hükümünde Kararname hükümlerine göre, diğer idarelerde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre gerçekleştirilir.

(4) Takibe yetkili birimce, alacağın takibinden vazgeçildiğine dair onay muhasebe birimine gönderilerek alacağın muhasebe kayıtlarından çıkarılması sağlanır.

(5) Alacağın tahsili için açılan davada kamu idaresi aleyhine karar verildiği ve Yargıtay tarafından da onanmak suretiyle hüküm kesinleştiği veya kamu idaresi için bir yarar görülmediğinden temyizden yetkili merciin onayı alınarak vazgeçildiği hallerde, Yargıtay ilâmu veya temyizden vazgeçme onayı ile buna ilişkin aleyhteki mahkeme kararı, hukuk birimince takibe yetkili birime gönderilir. Bu birimlerce de söz konusu belgelerin onaylı birer örnekleri ilgili muhasebe birimine intikal ettirilerek alacağın kayıtlardan çıkarılması sağlanır.” hükümlerine uygun olarak kamu zararından doğan alacakların silinmesi mümkündür.



10. RÜCUNUN KAVRAMSAL OLARAK İNCELENMESİ

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük'e göre Rücu: “*Geri dönme, sözünü geri alma, cayma, tersinme*” şeklinde tanımlanmaktadır. Hukuk literatüründe rücu, iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Ayrıca, “*müracaat etmek*”, “*-den kaynaklanmak*”, “*bir şeyin tazminatı için dava açmak, telafisini istemek ve iade etmek*” anlamlarında da kullanılan “*Rücu*” kavramı, hem Borçlar hem de İdare hukukunda büyük önem taşımaktadır (Güneş ve Gündüz, 2015; Mutçalı, 2012). Özet olarak, rücu kavramının iki temel kullanımı yaygındır. Birincisi, “*vazgeçme, cayma*” anlamları ile sözleşmeden dönme durumu için kullanılmaktadır. İkincisi, “*bir kişinin alacaklısına ödediği şeyi başka birinden istemesi*” anlamını taşıyan rücutur (Karslı, 1994). Bu çalışmada, kamu zararı açısından ikinci anlamı üzerinde durulacaktır.

Arapça kökenli bir kelime olan rücu, geri dönmek anlamına gelmektedir. Hukuki bir kavram olarak bir kişinin, hukuki olarak diğerinin yerine geçmesi ile hak ve sorumlulukların devralınmasını ve bunun üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilmesini ifade etmektedir (Aşkın, 2018). Başka bir deyişle, hukuk sisteminde tazminat talepleri açısından rücu, bir başkasının menfaatine olarak bir kişinin bizzat kendisinin, kendi iradesiyle verdiği veya hukuki mükellefiyetine istinaden vermek zorunda bırakıldığı mal varlığı azalmalarından kaynaklanan tazminat taleplerini ifade etmektedir (Karslı, 1994).

Rücu hakkı ise; bir kişinin alacaklısına ödediği şeyi, diğer bir kişiden isteme hakkıdır. Özel hukukun konusu olarak, başkasının borcunu ödeyen kişinin malvarlığındaki kaybın giderilmesine yönelik tazminat özelliği taşıyan bir talep hakkı olarak da değerlendirilebilmektedir (Geçgel, 2020).

Rücu ilişkisinde klasik alacak borç ve tazminat ilişkisinden farklı olarak, üçüncü bir şahıs dâhil olmaktadır. Söz konusu üçüncü şahıs, zarar gören ya da alacaklı olan birinci şahıs ile zarar veren ya da borçlu olan ikinci şahıs arasındaki husumet nedeniyle mezkûr borç ya da tazminat bedelini, mevzuat hükümlerinin tanımladığı sorumluluklar çerçevesinde mükellefiyet nedeniyle birinci şahsa ödemektedir.

“Rücuen tazminat istemleri, özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı; idare tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı; idare tarafından zarara sebebiyet veren kamu görevlisine karşı; özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren özel hukuk kişisine karşı olabilmektedir” (Kaya, 2012).

İdare hukukundaki rücu kavramı, idarenin, bir idari işleminin ya da eyleminin gerçekleştirilmesinde ya da sahip olduğu statü sebebiyle, idarenin araç gereçlerini kullanma yetkisine sahip kamu görevlilerinin kusurlu davranışları sonucu üçüncü kişilere zarar vermesi halinde, mezkûr zararın idare tarafından tazmin edilmesinden sonra söz konusu olayda kusurlu olan kamu görevlisinden kusuru ile orantılı olarak idarenin ödemiş olduğu tazminatı geri talep etmesi olarak açıklanmaktadır (Güneş ve Gündüz, 2015).

İdarenin sorumluluğu bulunan tüm tazminatlarda, söz konusu tazminat kusurlu olan hem kişilere hem de kurumlara rücu edilmelidir. Bu konuya ilişkin 2004/4910 Esas ve 2005/4663 Karar No’lu Danıştay kararında: *“Olayda, davalı belediyede zabıta memuru olarak çalışan hakkında tesis edilen re’sen emekliye sevk işleminin yürütülmesinin durdurulması üzerine, davalı kurumca ilgili şahsın göreve başlatıldığı, mahkemece 10.4.1995 tarihinde verilen iptal karan üzerine açığa kaldığı sürelerle ilişkin her türlü özlük hakları kişiye ödenmekle kurumun bu yönden hukuki sorumluluğunu yerine getirdiği görülmekte ise de; hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile saptanan re’sen emeklilik işlemi sonucu ...’e ödenen emekli aylıkları sebebiyle, davacı Sandığın da zarara uğradığı kuşkusuzdur. Re’sen emekliye sevk işlemi iptal edildiğinden kişiye yersiz ödenen emekli aylıklarının, kusurlu işlemi ile bu ödemeye neden olan kurumdan tahsil edilmesinde, kurumun ilgili kişiye rücu imkânı da dikkate alındığında, hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu durumda, davalı idarece tesis edilen ve hukuka aykırılığı yargı karan ile saptanan re’sen emeklilik işlemi dolayısıyla kişiye yapıları ödemenin, hizmet kusuru uyarınca davalı idare tarafından tazmini gerektiğinden, aksi yöndeki mahkeme kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.”* yönünde karar verilmiştir.

1998/6342 Esas ve 1998/9531 Karar sayılı 30.11.1998 tarihli Yargıtay kararında: *“Yukarıdaki yasal düzenlemeler karşısında idarenin kamu görevlisine rücu edebilmesi için idarenin öncelikle kusurlu bir sorumluluğunun bulunması ve kamu görevlisinin ayrıca kusurlu davranışından kaynaklanan bir zarar mevcut olması gereklidir. Dolayısıyla idarenin kusursuz*



sorumluluğunun söz konusu olduğu durumlarda rücu mekanizmasının işletilmesi mümkün değildir. Bu konuda Yargıtay, kamu görevlisinin kişisel kusurunun ölçütü olarak sadece kin, düşmanlık ve benzeri duyguların etkisi altında gerçekleştirdiği eylemler bakımından değil, görevin gerekli kıldığı özenin gösterilmemesi ve mesleğin gerektirdiği ilkelere uyulmamasını da ele almaktadır.” şeklinde karara bağlamıştır.

10.1. Rücu ve Rücunun Yasal Dayanağı

6098 sayılı Kanun’un müteselsil sorumlulukla ilgili 62’nci maddesinin ikinci fıkrasında, tazminatın kendi payına düşeninden fazlasını ödeyen kişinin, bu fazla ödemesi için, diğer müteselsil sorumlulara karşı rücu hakkına sahip ve zarar görenin haklarına halef olduğu, 163’üncü maddesinin ikinci fıkrasında, borçluların sorumluluğunun, borcun tamamının ödenmesine kadar devam edeceği hükme bağlanmıştır.

Borçlar Kanunu’nun bu hükümlerinde rücu hakkının kazanılması için; alacaklıya tam ve eksiksiz ödeme yapılmış olması ve ödemede sorumlulardan birinin kendisine düşen paydan fazla ödeme yapması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Özel hukukta rücu hakkının temel dayanağı Borçlar Kanunu’dur. Kamu hukukunda da rücu hakkı ile ilgili birçok düzenleme bulunmaktadır.

Türk hukukunda, “*Rücu müessesesi*” Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile çeşitli mevzuat düzenlemelerine konu olmuştur. 657 sayılı Kanun’dan önce mevcut sorumluluk sistemine göre şahsi kusuru bulunan kamu görevlisine karşı, zarara uğrayan tarafından söz konusu zararın tazmini için tazminat davası açılabilmekte iken, 657 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile teminat sistemi benimsenmiş ve kamu görevlilerinin kişisel kusuru bulunsa bile yalnızca idare aleyhine dava açılabileceği kabul edilmiştir. Fakat uygulamalar, mevzuat düzenlemelerinden farklı olarak bir süre daha kamu görevlileri aleyhine dava açılmaya devam edildiğini göstermektedir. 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle, kamu görevlilerinin kişisel kusurlarına ilişkin ilgili kamu görevlilerine dava açılması uygulamasına son verilmiştir.



1982 Anayasası 40'ıncı maddesinde: “...Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.” hükmü kamu görevlilerine rücu hakkı mevzuatının esasını oluşturmaktadır. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13'üncü maddesinde: “Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.” hükmü bulunmaktadır. İşbu maddeler aracılığıyla birinci dereceden devletin sorumluluğu bulunan durumlarda zarar oluştuğu takdirde, kamu görevlilerinin kişisel sorumluluklarının devam ettiği hükme bağlanmış, ancak rücu usulünde idarelere takdir yetkisi verilmiştir (Kaya, 2011).

Anayasanın “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” bölümünde yer alan “Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence” başlıklı 129'uncu maddesinde: “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.” hükmü bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun’un 71'inci maddesinde, “Kamu zararı”, “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, hukuki bir kavram olarak kamu zararı, idari faaliyetler esnasında ortaya çıkan zararlardan farklı olarak, kamu görevlilerinin idari faaliyet çerçevesinde kusurları ile sebep oldukları zararlar şeklinde anlaşılmalıdır.

5018 sayılı Kanun’un 71'inci maddesi 3'üncü fıkrasında: “Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.” hükmü bulunmaktadır. Ancak, işbu hükümde yer alan “ilgililer” kavramı 5018 sayılı Kanun’da düzenlenmemiştir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4/1-b maddesinde: “Kendisine kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, “İlgili” kavramı Şayıştay’a göre “ahiz” anlamında kullanılmaktadır (Ünal, 2019; Özçelik, 2012).

Rücu müessesesi, kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğu ile ilgili bir husustur. Rücu sistemi, meri mevzuatın düzenlemeleri doğrultusunda gerektiği gibi yerine getirilirse, kamu



görevlilerinin görevlerini yerine getirirken keyfilikten uzak ve sorumluluklarının bilincinde olmalarını sağlayacaktır (Akyılmaz, 2011). Bu nedenler, genel mali sorumluluk hükmü olan ve "zorunlu rücu" öngören 129/5 hükmü, 657 sayılı Kanun 13'üncü maddesinden farklı olarak, kamu görevlisinin kişisel sorumluluğunun tamamen kalkması ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. İdare, kişisel kusuru ile üçüncü şahıslara zarar veren kamu görevlisinin sebep olduğu zararları tazmin etse dahi, kamu görevlisinin, kişisel sorumluluğu tamamen kalkmış olmayacaktır. Rücu müessesesi ile zararı tazmin eden sorumlu kamu görevlisinin idareye karşı sorumluluğu devam edecektir.

Akyılmaz'a (2011) göre; *"kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken, kusurlu davranışları ile sebep oldukları zararların idare tarafından tazmin edilmesinden sonra, idarenin kusurlu kamu görevlisine rücu esas olarak özel hukuktaki rücu hakkı ile aynı niteliktedir. Ancak burada rücunun amacı sadece idare ile kamu görevlisi arasında bozulan mali dengenin yeniden tesisi değildir. Rücu müessesesi ile de zarara sebep olanın zarardan sorumlu olması ilkesi gerçekleştirilmiş olmaktadır. Böylece hem kamu görevlisine daha verimli çalışabileceği bir ortam sağlanmakta, hem de kusurlu davranışından sorumlu olacağının bilincinde, keyfi ve hukuk dışı davranışlarda bulunması önlenmiş olmaktadır."*

10.2. İdari Yargıda Rücunun Tarihi

1870'li yıllara kadar, küresel olarak "Kral hata yapmaz" anlayışı hâkim görüş olarak varlığını sürdürmüştür. Bu dönemde, kamu görevlilerine karşı dava açılabilmesine çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. İdare hukukunun ortaya çıktığı ülke olan Fransa, idarenin sorumlulukları ve bu sorumluluklar doğrultusunda zarar görenlere tazminat ödenmesi hususlarında çeşitli gelişmelerin görüldüğü ilk ülke olmuştur.

Fransa'da, ilk olarak 1873'te Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından verilen "*Blanco kararı*" ile idarenin kusurunun, özel hukuktaki kusur kavramından farklı olduğuna dikkat çekilerek kamu görevlisi ve devletin sorumluluğu kabul edilmiştir (Söyler, 2010).

Fransız Danıştay'ı 28.07.1951 tarihli "*Delville ve Laurelle*" kararları ile kamu görevlilerinin kusurunu dikkate almayan içtihatları terk etmiştir. İlk olarak, "*Delville*" kararı,

sarhoş olan askeri şoförün yaptığı araç kazasında Fransız Danıştay'ı sorumluluğu ikiye paylaştırarak, aracın freninin tam olarak çalışmaması dolayısıyla sorumluluğun yarısını idareye yüklerken aynı zamanda şoförün sarhoş olması dolayısıyla da sorumluluğun diğer yarısını kamu görevlisine vererek zarar dolayısıyla ödenecek tazminatı yarı yarıya idare ile şoför arasında bölüştürmüştür. İkinci olarak, “*Laurelle*” kararında, “*Askeri bir aracın şoförü, askeri aracı kendi özel işlerinde kullanırken kaza yapmıştır. Burada zarara sebebiyet veren durum şoförün aracı kullanması sırasındaki kusurudur. Aracın askeri hizmete ilişkin olmayan bir kullanımı ve askeri aracın hukuka aykırı bir şekilde kullanılmasının doğurduğu kişisel kusur söz konusudur. Ancak askeri idare için ayrıca gözlem eksikliği bulunduğu için hizmet kusuru da ortaya çıkmıştır. Bahse konu kaza sebebiyle zarara uğrayanın zararını tazmin eden idare, daha sonra şoföre rücu edecektir. Fransız Danıştay'ı bu tür bir rücu davasını (action recousse) ve şoförü idarenin zarara uğrayana ödediği miktarı idareye ödemeye mahkûm etmiştir.*” şeklinde karar verilmiştir (Güneş ve Gündüz, 2015; Atay ve Odabaşı, 2010).

Türk hukukunda Uyuşmazlık Mahkemesi, ilk olarak 1960'larda hizmet kusuru ve kişisel kusur ayrımı yaparak, hizmet kusurunda idari yargının kişisel kusurda ise adli yargının görevli olduğu yönünde kararlar ile hizmet kusuru ve kişisel kusur ayrımına gitmiştir (Akyılmaz, 2006). Bu içtihatlarla göre; hizmet kusuruna dayalı davaların Danıştay'da, kamu görevlilerinin kişisel kusurlarına dayalı davaların adli yargı kolunda açılacağı şeklinde ayrıma gidilmiştir. Sonuç olarak, memurun kişisel kusuru sebebiyle tazminat ödeme yükümlülüğü olan idare, yalnızca haksız fiil hükümleri kapsamında memura rücu edebilmekteydi (Turgut, 2011).

Türk hukuk sisteminde, İdari yargıda rücu hususuna ilişkin ilk karar, Danıştay'ın; bir profesörün işten el çektilmesi nedeniyle ağır hizmet kusuru bulunan idare tazminata hükmedilirken, ağır hizmet kusuru bulunması nedeniyle rektörün de kişisel kusuru bulunduğu bahisle rektöre rücu edilmesi, şeklinde verilen karardır (Güneş ve Gündüz, 2015). Bu kararda: “*İptal edilen bu kararın ittihazındaki ağır hizmet kusurunun husulüne rektörün kişisel kusurunun da yüzde kırk nispetinde tesiri bulunduğu olayın başlayış, akış ve kararın alınış ve uygulanış şekil ve seyrinden anlaşılmasına binaen davalı idarenin tazminat miktarının yüzde kırk nispetinde rektörün şahsına rücu etmekte muhtar bulunmasına karar verildi.*” ifadeliyle rücu hususuna yer verilmiştir (Akyılmaz, 2006).



Yargı kararlarına paralel olarak, “Rücu” kavramı mevzuatta da düzenlemelere konu olmuş ve kanunlarda daha fazla yer verilmeye başlanmıştır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13’üncü maddesinde, 1972 tarihli ve 1602 sayılı AYİM Kanunu’nun 24’üncü maddesinde ve 1982 Anayasası’nın 40/3, 129/5 maddelerinde rücu hususu detaylı olarak düzenlenmiştir.

İdarenin kamu görevlisine rücu edebilmesi için idarenin öncelikle kusurlu bir sorumluluğunun ve kamu görevlisinin kusurlu davranışı sebebiyle meydana gelen bir zararın varlığı gerekmektedir. Bu sebeple, idarenin kusursuz sorumluluğunun varlığı durumunda, rücu müessesesinin işletilmesi söz konusu olmayacaktır. İncelenen Yargıtay kararında, kamu görevlisinin kişisel kusurunun ölçütü olarak sadece kin, düşmanlık ve benzeri duyguların etkisi altında gerçekleştirdiği eylemler bakımından değil, görevin gerekli kıldığı özenin gösterilmemesi ve mesleğin gerektirdiği ilkelere uyulmamasının da kapsam dâhilinde olduğu anlaşılmıştır. Yargıtay 4’üncü Hukuk Dairesi’nin 17.11.1986 tarihli 1986/4898 Esas ve 1986/7786 Karar No’lu kararında ise kişisel kusur, “*Görev ve yetki ile bağdaşmayan durumlar, idari işleme yabancı olan eylem ve işlemler, suç oluşturan fiiller, idari yetkilerin kullanım alanı dışına taşan eylem ve işlemler*” şeklinde tanımlanmıştır.

Rücu hususu, kamu görevlisinin, kamu hizmeti sunulması sırasında, bu kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi suretiyle, hizmetin onu sağladığı araçlar aracılığıyla yürütülen bir faaliyet sırasında verilen zararda mümkün olabilmekte ve idare, böyle bir zararın varlığı neticesinde kusurlu kamu görevlisine bu zararı rücu edebilmektedir. Kamu görevlisinin görevi ile doğrudan ilgi kurularak açıklanabilen kusura “*Görev kusuru*” denilmektedir. Danıştay 10’uncu Dairesi’nin 02.11.1999 tarihli 1999/1746 Esas ve 1999/5376 Karar No’lu kararına göre “*Görev kusuru*” şöyle ifade edilmiştir: “*Kamu görevlilerinin idari bir tasarruf yaparken, mevzuatın, üstlendiği ödevin ve yürüttüğü hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı olarak, kendisine izafe edilebilecek boyutta ve biçimde, ancak gene de resmi yetki, görev ve olanaklardan yararlanarak, onları kullanarak hareket ettiği, bu nedenle idaresinden tamamen ayrılmasını önleyen ve engelleyen kusur görev kusurudur.*”.



10.3. Kamu İdaresinin Rücu Kararı

Literatür incelendiğinde, idarenin, bir faaliyeti sebebiyle kusurlu görülmesi sonucu tazminat ödemesini takiben, olayda kusuru görülen kamu görevlisine idare tarafından rücu edilmesinin zorunlu ya da ihtiyarı olması durumlarına ilişkin farklı görüşlerin olduğu anlaşılmıştır. Bir taraftan, mahkeme kararının gerekçesinden veya olayın gelişim tarzından ilgili memurun da kusurunun bulunduğu anlaşıyorsa rücu müessesesinin işletilmesinin zorunluluk arz ettiğini savunan görüşler hâkimdir. Bu bakış açısına göre, rücu müessesesinin devreye girmesinde idarenin takdir yetkisinin varlığı söz konusu değildir. Bu durum, 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi 2'nci fıkrasında: *"İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi"* şeklinde mevzuatta düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme, bir istisna hükmü değildir ve fıkra da değinilen konunun niteliği sebebiyle ayrı bir düzenleme olarak yer almıştır. İşbu düzenleme, Anayasa'nın 40'ıncı maddesindeki, *"Kişinin resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır."* hükümlerin uygulanması şeklinde görülmektedir (Atay ve Odabaşı, 2010).

Rücu müessesesine ilişkin bir diğer önemli görüş, 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesindeki: *"kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır"* amir hükmü ile paralel nitelikte olan *"Devletin, sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır"* hükümlerinin esas alınmasıdır. Bu görüşte, devletin zarardan birinci dereceden sorumlu olduğu zararda, kamu görevlisinin kişisel sorumluluğunun devam ettiği, fakat rücu hususu için idarenin takdir yetkisinin olduğu esastır. Fakat kamu görevlisinin kusuru ile sebep olduğu zararlar için Anayasa'nın mali sorumluluk ilkesi kapsamında Anayasa'nın 129'uncu maddesi 5'inci bendinde idarenin takdir yetkisi yerini *"Bağlı yetkiye"* bırakmıştır. Bağlı yetki ifadenin sebebi, 657 sayılı Kanun'da rücu hususu ile ilgili idarenin *"rücu hakkı saklıdır"* ifadesiyle rücunun idare tasarrufunda olduğu ve rücuya ilişkin bir sorumluluk bulunmadığı şeklinde yorumlanmaktadır. Diğer taraftan Anayasa 129'da *"rücu edilmek kaydıyla"* ifadesinden bağlı yetki niteliğine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Özet olarak; bu görüş bakımından; 657 sayılı



Kanun'a göre rücu, idarenin tasarruf yetkisinde olan bir yetkiyken, Anayasa 129. Maddeye göre rücu, bir bağılı yetki olarak ifade edilmiştir (Akyılmaz, 2011).

Kamu görevlisine rücu hususunun, idarenin takdir yetkisinde değil, kamu görevlisinin kusurunun idarece tespiti neticesinde ve zararın meydana gelmesi durumunda bir bağılı yetki niteliğini taşıdığı, hem literatürde hem de yargı kararlarında ortaya konmuştur (Güneş ve Gündüz, 2015). İdarenin, kamu görevlisine görevi hasebiyle rücu konusunun şartlarının meydana gelmesine rağmen, rücu ile ilgili gereğinin yerine getirmemesi durumunda, gereğini yerine getirmeyen kamu görevlisi hakkında cezai ve disiplin hükümlerinin işletilmesi gerekmektedir. Bu durumda dikkat edilmesi gereken, ilgili idarenin sorumlu kamu görevlisine ilgili hükümlerin uygulanmasını resen istememesi durumunda, vatandaşların bu hükümlerin uygulanmasını istemesi önünde herhangi bir engel yoktur. Bu durum, Danıştay 5' Dairesi'nin 03.06.2008 tarihli 2007/7369 Esas ve 2008/3234 Karar No'lu kararında: *“Rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmamaktadır. Kamu hizmeti görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan zararın karşılığı olarak ulusal ya da uluslararası bir Mahkemece hükmedilen tazminat devlet tarafından zarara uğrayan kişiye ödendikten sonra ilgili kamu kurumu tarafından sorumlu personele rücu edilmemesi, bu yükün toplum üzerine bırakılması anlamına geleceğinden, her yurttaş ve özellikle kamu görevlilerinin kişisel kusuru nedeniyle zarara uğrayıp yargısal süreci başlatmış olan yurttaşlar, ilgili personele rücu edilmesini sağlamak amacıyla idareye başvurabilirler ve bu başvuruların reddi üzerine de dava açma hakkını kullanabilirler. Kamu hizmeti görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı toplum ödemek zorunda değildir.”* ifadeleriyle açıklanmıştır. Ancak bu kararın eleştirilebilir noktası, rücu mekanizmasının işletilebilmesini sağlayabilmek için idarenin kusurlu fiilinden hiçbir şekilde etkilenmeyen herkesin menfaat koşulu aranmaksızın idareye başvurabilmesinin savunulmasıdır. Bu şekilde geniş yorumun hukuk devleti ve hak arama hürriyetine yanlış imkânlar bahşedeceği ve adaleti bozacağı ileri sürülebilmektedir.



10.4. İdarenin Rücu Hususunda Takip Edeceği Usul

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'in "*Amirlerin sorumlulukları*" başlıklı 9'uncu, "*Zararın takibi ve yapılacak diğer işlemler*" başlıklı 10'uncu maddelerinde vurgulanan zarar kavramı, doğrudan idareye verilen zararlar ile birlikte üçüncü kişilere personelin verdiği zararların da takip ve tahsil sorumluluğunu "*atamaya yetkili amire*" vermektedir.

Rücu hakkının, idare tarafından genel hükümlere göre kullanılması gerekmektedir. Rücunun genel hükümlere göre yapılması, öncelikli olarak, rücu hususunun bir idari kararla yapılması gerektiğini ifade etmektedir. İdare hukukundaki rücu, zorunluluk olarak özel hukuk alanındaki rücudan farklılıklar göstermektedir. Özel hukuk alanında, rücu, yargı terimi olarak kullanılmaktadır. Diğer taraftan, idare hukuku bakımından, rücu hususu özel hukuk alanındaki kullanımına benzerlik teşkil etmemektedir. Örneğin, Fransa'da kamu zararına ilişkin zararın kamu görevlilerine rücu edilmesi, bir idari kararla gerçekleşmektedir. Kamu görevlileri de idari yargıda dava açabilmektedir (Bayındır, 2007).

Danıştay 5'inci Dairesi bir kararında bu hususu şu şekilde belirtmektedir: "*Memurun idareye vermiş olduğu zararlarda ise zarara uğrayanla arasında doğmuş bir borç ilişkisi söz konusu olur. Burada zarar veren ferdin (memurun) kusurunun saptanması gerekir. Kişinin kusuru sonucundaki sorumluluğu ise Borçlar Kanununun haksız fiil hükümleri ile düzenlenmiştir. Memurun idareye karşı sorumluluğu da Borçlar Kanununun ilgili hükümleri gereğince nazara alınacaktır.*" Dolayısıyla idarenin kendi aleyhine memur tarafından ika edilen zararlarda, idarenin doğrudan doğruya memurlara karşı re'sen icra yetkisini kullanarak ortaya çıkan zarar miktarını aylığından kesebilme imkânı bulunmamaktadır (Atay ve Odabaşı, 2010).

Uyuşmazlık Mahkemesi, rücuda adli yargının çoğunlukla görevli olduğunu şu kararında belirtmektedir: "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*Kişisel sorumluluk ve zarar*" başlıklı 12'inci 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 ödettilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır.(...)” hükmüne yer verilmiştir. Bu duruma göre, Devlet memurunun sebebiyet verdiği Kurum zararının ödettilmesi amacını taşıyan davanın, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerince çözümlenmesi gerekeceği açıktır. Diğer taraftan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı” başlıklı 2’inci maddesinin 1/b. bendinde, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtelif olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, idari dava türleri arasında sayılmış olup; olayda hakları ihlal edilen kişi tarafından idare aleyhine açılmış bir tam yargı davası bulunmadığı gibi, idari yargı yerinde gerçek kişiler aleyhine dava açılmayacağından, ortada idari yargı yerince çözümü gereken bir dava bulunduğundan söz etmek olanaksızdır. Bununla beraber rücu için yasal düzenlemede gönderme yapılan genel hükümlerden mutlaka adli yargı mercilerinin anlaşılması gerekmediğine dair farklı yargı kararları bulunmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında genel hükümlere gidilmesinden sadece adli yargının anlaşılmaması gerektiği, idari yargıya da gidilebilmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir.



11. KAMU ZARARINDA RÜCU SORUMLULUĞU

Kamu zararına ilişkin önceki bölümde değinildiği üzere; kamu zararı, kontrol, denetim, inceleme, Sayıştay’ca kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda olmak üzere üç farklı şekilde tespit edilebilmektedir. Kontrol, denetim, inceleme sonucunda kamu zararının tespit edilmesi halinde, bu kamu zararı sorumlu/ilgililerden tahsil edilecektir. Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama neticesinde tazmine hükmedilmiş olan kamu zararı, sorumlulardan tahsil edilecektir. Son olarak, yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, mahkeme kararlarında tazminle yükümlü olanlardan müşterek ve müteselsilen tahsil olunacaktır. Tespit edilen kamu zararının sorumludan tahsil edilmesi durumunda, eğer sorumlu kamu zararı tutarını iktisap etmemişse, sadece ilgilinin malvarlığında bir artış söz konusu olacaktır. Bu durumda, sorumlunun mal varlığında bir artış meydana gelmeyecektir (Ünal, 2019).

Sorumluların mal varlığında artış ortaya çıkmaması, sorumlular tarafından ödenen kamu zararlarının ilgili/ahizlerden alınıp alınamayacağı hususu; 5018 sayılı Kanun, 6098 sayılı Borçlar Kanunu başta olmak üzere meri mevzuat hükümlerince belirlenmektedir. “Sorumlu” olarak belirlenen kamu görevlilerince, ilgililere 5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesi ve Yönetmelik’in 6’ıncı maddesinde düzenlenen “yersiz veya fazla ödeme yapılması” durumunda; borçlar hukuku açısından, sorumlular “*haksız fiil faili*”, ilgililer ise “*sebepsiz zenginleşen*” olacaktır. Sorumluların fazla ya da yersiz ödemede bulunması sonucunda, kamu kaynaklarında azalma söz konusu olurken, ilgililerin mal varlığında artış görülecektir. Kamu kaynaklarında azalmanın ortaya çıkması halinde “*Kamu zararı*” oluşacaktır.

Rücu konusunda ilk tartışılmalı husus, idarenin kişisel kusuru bulunan kamu görevlisine rücu hakkını hangi hükümlere dayanarak kullanacağı konusunda bir görüş birliğinin bulunmamasıdır. Anayasanın 40/son ve 129/5’inci maddesinde yer alan “*kanun*” ifadesi ile 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde yer alan “*genel hüküm*” ifadesinden ne anlaşılabileceği tartışılmalı bir husustur. Doktrin ve yargının çoğunluğunun görüşü bu konuda Borçlar Kanununun 41 vd. madde hükümlerinin uygulanacağı yönündedir (Eroğlu, 1974).

Konu ile ilgili diğer bir sorun ise rücunun düzenlendiği Anayasanın 40/son, 129/5’inci madde hükümleri ile 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde görevli yargı yeri hakkında



açıklık bulunmamasıdır. Yukarıda değinilen görüşler dâhilinde görevli yargı yeri de farklılık göstermektedir. Rücunun Borçlar Kanununun haksız fiil hükümlerine tabi olduğunu savunan görüşe göre görevli yargı yeri adli yargı iken, diğer görüşe göre idari yargıdır. İdare hukukunda kamu görevlisine rücu söz konusu olması için ortada bir kusur sorumluluğu olmalıdır. İdarenin kusursuz sorumluluğu durumunda rücuya başvurulamamaktadır (Turgut, 2011).

Özet olarak, 5018 sayılı Kanun’un 71’inci ve 6098 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesi hükümleri gereğince sorumlular, zarardan hâksiz fiil esaslarına göre sorumlu tutulacaktır. Diğer taraftan, 6098 sayılı Kanun’un 77’nci madde hükümleri gereğince ilgililer, sebepsiz zenginleşme esaslarına göre sorumlu olacaklardır (Özçelik, 2012).

Sorumluların haklarında verilen tazmin hükümlerini temyiz etmeleri üzere Sayıştay kararlarında, Sayıştay ilamı ile tazmin tutarının maddede ilişik tutulan ödeme emri belgeleri üzerinde imzası bulunan görevlilerden tahsiline karar verilmiş olup 6085 sayılı Kanun’un 53’üncü maddesi gereğince bu miktarın 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’na göre bu görevlilerden tahsil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca tazminle yükümlü tutulan görevlilerinin, haksız ödemededen faydalanan ilgiliye özel hukuk hükümleri kapsamında rücu edebileceğine dikkat çekilmektedir. Sayıştay kararları minvalinde görüldüğü üzere, tespit edilen kamu zararının sorumlular tarafından ödenecek olup sorumlular, kamu zararı tutarlarını kendisine yersiz ya da fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişileri olarak ifade edilen ilgililerden adli yargıda 6098 sayılı Borçlar Kanunu hükümleri gereğince “*Sebepsiz Zenginleşme*” davası açma yoluyla tahsil edebilecektir (Aksoy ve Kızılkaya, 2017).

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 12’nci maddesinde:

“(1)Kamu zararından doğan alacaklar, sorumlulardan ve/veya ilgililerden, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edilir.

(2) Tespit edilen kamu zararları;

a) Rızaen ve sulh yolu ile ödenmek,

b) 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yapılmak,

c) 2004 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak, suretiyle tahsil edilir.” hükümleri ile kamu zararının tahsil yöntemleri sayılmıştır.

Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken, meydana gelen kusurlu davranışları neticesinde neden oldukları zararların idare tarafından tazmin edilmesinin ardından, idarenin görevini yerine getirirken kusurlu kamu görevlisine rücu hakkı, esas itibarıyla özel hukuk düzenlemelerinde yer alan rücu hakkı ile aynı niteliklere sahiptir (Akyılmaz, 2011).

Kamu hukukunda rücu yalnızca idare ile kamu görevlisi arasında bozulan mali dengenin yeniden inşasını ifade etmemektedir. Devletin, kamu zararını, ilgili kamu görevlisine rücu etmesinin farklı sonuçları da meydana gelmektedir. Öncelikli olarak değinilmesi gereken husus, kamu görevlisinin kişisel sorumluluğunun devam etmesine olanak tanımaktadır. İdare, gerçekleştirdiği her idari işlem ve eylemden sorumlu olmakla idari işlem ve eylemin her aşamasında meydana gelebilecek zararları karşılamakla yükümlü olsa da görevini gerçekleştirdiği süreçte zararın meydana gelmesine sebebiyet veren kamu görevlisinin sorumluluğu da devam etmektedir. Başka bir ifadeyle, rücu müessesesi, zarara sebep olanın zarardan sorumlu olması ilkesinin bir gereği ve sonucudur. Bu sayede, kamu görevlilerinin daha verimli çalışmaları sağlanmasının yanında kusurlu davranışlarının sorumluluğunu taşıyacağının bilincinde olması keyfilik ve hukuk dışı davranışları önlemektedir (Akyılmaz, 2006).

Yönetmelik’in “*Kamu zararından doğan alacağın tebliği ve takibi*” başlıklı 10’uncu maddesine göre:

“(1) *Kamu zararından doğan alacaklar, takibe yetkili birimce sorumlular ve ilgililerin bilinen adreslerine imzaları alınmak suretiyle veya 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir.*

(2) *Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacakların sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, 7/A maddesi gereğince yapılacak*



değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştırıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanır. Tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri belirtilir ve sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilir.” ifadeleri ile her ne suretle tespit edilmiş olursa olsun kamu zararına neden olan kamu görevlisi ve ilgililere Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edileceği düzenlenmiştir.

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik’in “*Memurların Sorumlulukları ve Zararları Tazmin Mükellefiyeti*” başlıklı 4’üncü maddesinde: “*Memurlar görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek; Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumludurlar.*

Memurlar, bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi sebebiyle doğan zararları bu yönetmelikte belli edilen usul ve esaslar uyarınca tazminle mükelleftirler. Sayıştaya karşı sorumlu olanların sorumlulukları hakkında 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri saklıdır.” denilmiştir. Buradan anlaşılaacağı üzere, memurların görev ve sorumluluklarının yerine getirilmemesi sebebiyle doğan zararları tazmin yükümlülüğü vardır.

Bu yönetmelik hükümlerine göre memurlarca tazmin edilecek zararlar: Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu gerekli dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle idarenin veya kişilerin uğradığı zararlar ile kendilerine teslim edilen Devlet malının korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu almamaları sonucu Devlet malında meydana gelen zararlardan, ibarettir.

Yargıtay'a göre; “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun (olay tarihinde yürürlükte bulunan) 12’nci ve 13’üncü maddeleri; memurun Devlet’e karşı sorumluluğunu düzenlerken 12. maddede; (Görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına tabidirler). 13. maddede ise: (Kurumun, genel hükümlere göre rücu hakkı saklıdır) hükümleri getirilmiştir. Maddenin sırf düzenleniş şekli ele alındığında; Borçlar Kanununa yapılan yollamanın yalnız doğrudan doğruya zarar için söz



konusu olduğu, keza umumi hükümlerden amacın özel hukuk olmadığı söylenebilir. Ne var ki, maddelerle ilgili gerekçeler gözden geçirildiğinde, bu yargının güçlü olamadığı anlaşılır. Bu yasal kuralların gerekçesinde: Borçlar Kanununa yapılan yollamanın yalnız doğrudan doğruya zararı içine almadığı; umumi hükümlerden amacın da, özel hukuk kuralları olduğu açıkça vurgulanmıştır". Danıştay da benzer görüşleri ifade etmektedir: "Memurun idareye vermiş olduğu zararlarda ise, zarara uğrayanla arasında doğmuş bir borç ilişkisi söz konusu olur. Burada zarar veren ferdin (memurun) kusurunun saptanması gerekir. Kişinin kusuru sonucundaki sorumluluğu ise, Borçlar Kanununun haksız fiil hükümleri ile düzenlenmiştir. Memurun idareye karşı sorumluluğu da Borçlar Kanununun ilgili hükümleri gereğince nazara alınacaktır".

11.1. Rücu Hakkı

Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken gerçekleştirmiş oldukları idari eylem ve işlemlerle kişilere zarar vermesi durumunda, hukuk devleti olması bir sonucu olarak kişilere verilen zararın tazmin edilmesi zorunluluk arz etmektedir. Anayasa'nın 125'inci maddesindeki *"İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."* hükmü bu zorunluluğa esas teşkil etmektedir. Anayasa'nın 40'ıncı maddesinin, *"Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır."* hükmü ile 129'uncu maddesindeki, *"Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir."* hükümleri gereğince kamu görevlisinin kişisel kusurunun ya da hizmet kusuru ile kişisel kusurun birlikte varlığı halinde, idarenin ilgili kamu görevlisine rücu hakkı bulunmaktadır.

657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesindeki *"Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar... Ancak, kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır."* hükmü gereği olarak da kurumun rücu hakkı saklıdır.



11.1.1. Rücu Hakkının Kaybedilmesi

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 73'üncü maddesinde, *“Tazminatın ödenmesi kendisinden istenilen kişi, durumu birlikte sorumlu olduğu kişilere bildirmek zorundadır. Aksi takdirde zamanaşımı, bu bildirimin dürüstlük kurallarına göre yapılabileceği tarihte işlemeye başlar.”* hükmü ile 163'üncü maddesinde, *“Alacaklı, borcun tamamının veya bir kısmının ifasını, dilerse borçluların hepsinden, dilerse yalnız birinden isteyebilir. Borçluların sorumluluğu, borcun tamamı ödeninceye kadar devam eder.”* denilmiştir. Ayrıca, Kanun'un 164'üncü maddesinde: *“Müteselsil borçlulardan biri, alacaklıya karşı, ancak onunla kendi arasındaki kişisel ilişkilerden veya müteselsil borcun sebep ya da konusundan doğan def'i ve itirazları ileri sürebilir. Müteselsil borçlulardan biri ortak def'i ve itirazları ileri sürmezse, diğerlerine karşı sorumlu olur.”* hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümler değerlendirildiğinde, alacaklının borçlulardan sadece birini dava etmesi halinde, dava edilen kişi, davayı öteki sorumlu ve borçlulara ihbar etmezse, dava neticesinde ödenmek zorunda kalınan tazminatı diğer sorumlulara rücu hakkını kaybedeceği anlaşılmaktadır. Ek olarak, müteselsil borçlular alacaklıya karşı, müteselsil borcun sebep ya da konusundan doğan def'i ve itirazları ileri sürebileceklerinden, bu ortak def'i ve itirazları ileri sürmeyen borçlu, diğerlerine karşı sorumlu olur ve bu halde de ödeyeceği tazminatı diğer borçlulara rücu edemeyecektir. Ortak def'i ve itirazlar şunlardır: *“Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre cevap süresi içinde ileri sürülmesi gereken ilk itirazlar, cevap süresi içinde zamanaşımı savunması, esasa ilişkin olarak borcun doğmamış veya sona ermiş bulunduğu iddiası, tazminat davalarında kusur ve hesap raporlarına yapılacak haklı ve yerinde itirazlar.”*

11.1.2. Rücu Davası

Rücu, üçüncü kişilere karşı sorumluluk altına giren ve malvarlığındaki azalma olan kişi ile yükümlülüğe sahip olan kişi arasındaki mali dengesizliğin giderilmesini amaçlayan bir müessesedir. Rücu hakkı esas alınarak, başkasının borcunu ödeyen kişi, borcun mali karşılığını asıl borç sahibinden tazminat olarak almak için dava yoluna başvuracaktır.



Rücu tazminat istemli davalar, özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı; idare tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı; idare tarafından zarara sebebiyet veren kamu görevlisine karşı; özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren özel hukuk kişisine karşı olmak üzere dört farklı şekilde görülmektedir (Kaya, 2012). Rücu davaları, adli yargıda görüldüğü takdirde “*rücu tazminat davası*”; idari yargıda görüldüğü takdirde “*tam yargı davası*” olarak görülmektedir (Kaya, 2012).

Bu çalışmanın kapsamı doğrultusunda, kamu görevlilerinin kişisel kusurları neticesinde üçüncü kişilere ödenen tazminatın kusurlu kamu görevlisinden tazmini amacıyla açılan rücu davası ve kamu görevlisinin görevini gereği gibi yerine getirmemesi hasebiyle idare tarafından katlanılan mali yükümlülüklerin (gecikme cezası, para cezası, vb yükümlülükler) ilgili kamu görevlisinden tahsili amacıyla açılan rücu davaları incelenmiştir.

Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan kaynaklanan tazminat talepleri, idare mahkemelerinde zarar gören davacılar tarafından açılmaktadır. Bu davalar neticesinde, tazminat ödemekle yükümlü olan idare, ödediği tazminatı kusurlu kamu görevlisine rücu etmektedir (Genç, 2011).

İdarenin, kamu görevlisinin görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken işledikleri kusurları sebebiyle ödediği tazminatı, ilgili kamu görevlisine re’sen rücu etmesi mümkün değildir. Rücu müessesesinin gerçekleşebilmesi için yargı kararı gerekli olmaktadır. İdarenin, ödediği tazminatı ilgili kamu görevlisine rücu edebilmesi için ilgili kamu görevlisine adli yargıda dava açması gerekmektedir (Geçgel, 2020).

11.1.2.1. Rücu Davasında Zaman Aşımı

Alacaklının alacağını ödeyen kişi, alacaklının alacak hakkından bağımsız nitelikte bir hak elde etmektedir. Bu hak, “*Rücu Hakkı*” olarak ifade edilmektedir. Rücu hakkı, doğduğu anda muaccel olması hasebiyle zaman aşımı da doğduğu andan itibaren başlamaktadır.

6098 sayılı Kanun’un 73’üncü maddesi gereği rücu istemi, tazminatın tamamının ödendiği ve birlikte sorumlu kişinin öğrenildiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde



tazminatın tamamının ödendiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zaman aşımına uğrayacaktır. İki yıllık zaman aşımı, tazminatın tamamının ödendiği ve birlikte sorumlu kişinin öğrenildiği tarihten başlayarak ikinci yılın sonuna kadar olan süreyi ifade etmektedir. On yıllık zaman aşımı, tazminatın ödendiği tarihten itibaren başlayıp onuncu yılın sonunda biten süre olarak ifade edilmektedir. Bu zaman aşımı süreleri içerisinde kullanılmayan rücu hakkı, zaman aşımına uğrayacaktır.

11.1.2.2. Rücu Davası Açma Sorumluluğu

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'in "Diğer Hükümler" başlığı altında, "Amirin sorumlulukları" kenar başlıklı 9'uncu maddesinde:

"a) Amirler, emirlerindeki memurların, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmelerini, Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almalarını temin ve takip etmekle görevli ve sorumludurlar.

b) Memurlarca verilen zararların miktarının tespiti ve ilgililerden bu yönetmelik veya genel hükümlere göre tahsili konusunda yapılacak işlemlerin zamanında ve eksiksiz yürütülmesinden, zararı veren memurların görevli bulundukları kurum ve kuruluşların o mahaldeki amirleri müteselsilen sorumludurlar." denilmiştir.

Ayrıca, Yönetmelik'in "Zararların Takibi ve Yapılacak Diğer İşlemler" başlıklı 10'uncu maddesinde:

"Zararı veren memurun amirleri, zararın vuku bulduğu tarihi izleyen 3 gün içinde zararın konusu ile memurun sorumluluğunu belirten tüm bilgi ve belgeleri, o kurum ve kuruluşun en üst yöneticisine iletirler. En üst yöneticiler bilgi ve belgelerin kendilerine intikal ettiği tarihi izleyen 10 gün içinde bu yönetmeliğin 7'nci maddesinde belirtilen usul ve esaslar uyarınca zarar miktarını tespit ettirirler.



Zarar miktarının bu yönetmeliğin 8'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen miktarı geçmediği hallerde, zararlarla ilgili belgeler en üst yöneticiler tarafından karar verilmek üzere ilgili disiplin amirine, gerektiğinde yetkili disiplin kuruluna gönderilir. Ayrıca zarar veren memurdan ödemeyi kabul edip etmediği hususunda yazılı beyanda bulunması istenir. Bu işlemler en geç 10 gün içinde tamamlanır.” hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik'in 7'inci maddesi gereği, belirtilen usul ve esaslar uyarınca tespit edilen zarar miktarının, en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmediği hallerde memurun kabul etmesi kaydıyla zarar disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre memurca ödenecektir. Ödemeyi kabul eden memurlar hakkında düzenlenen dosya disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulunca dosyanın intikalini izleyen on gün içinde incelenip karara bağlanacaktır. Bu kararda, aylıklardan yapılacak kesinti miktarı ve taksit sayısı belli edilecektir. Diğer taraftan, ilgili memurların verdiği zararı ödemeyi kabul etmemesi halinde, memurlar hakkında genel hükümlere göre takibat yapılacaktır. Bu nedenle dava açılmak amacıyla zarara ilişkin bütün bilgi ve belgeler kurum ve kuruluşun en üst yöneticileri tarafından konuyla ilgili mercilere gönderilecektir. Bu düzenlemelerden anlaşıldığı üzere, rücu müessesesinin işletilmesinden sorumluluk, kurum ya da kuruluşun amirlerine aittir.

11.2. Rücu Edilebilecek Miktar

6098 sayılı Kanun'un 61, 62 ve 63'üncü maddeleri doğrultusunda, birden çok kişi birlikte bir zarara sebebiyet verdikleri veya aynı zarardan çeşitli sebeplerden dolayı sorumlu oldukları takdirde, haklarında müteselsil sorumluluğa ilişkin hükümler uygulanacaktır. Ayrıca, tazminatın aynı zarardan sorumlu müteselsil borçlular arasında paylaştırılmasında, bütün durum ve koşullar, özellikle onlardan her birine yüklenebilecek kusurun ağırlığı ve yarattıkları tehlikenin yoğunluğu göz önünde tutulacaktır. Tazminatın kendi payına düşeninden fazlasını ödeyen kişi, bu fazla ödemesi için, diğer müteselsil sorumlulara karşı rücu hakkına sahip ve zarar görenin haklarına halef olacaktır. Ek olarak, Alacaklı, borcun tamamının veya bir kısmının ifasını, dilerse borçluların hepsinden, dilerse yalnız birinden isteyebilir. Borçluların sorumluluğu, borcun tamamı ödeninceye kadar devam edeceği hüküm altına alınmıştır.



6098 sayılı Kanun'un 167'nci maddesi gereğince, aksi kararlaştırılmadıkça veya borçlular arasındaki hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça, borçlulardan her biri, alacaklıya yapılan ifadan, birbirlerine karşı eşit paylarla sorumludurlar. Kendisine düşen paydan fazla ifade bulunan borçlunun, ödediği fazla miktarı diğer borçlulardan isteme hakkı vardır. Bu durumda borçlu, her bir borçluya ancak payı oranında rücu edebilir. Borçlulardan birinden alınamayan miktarı, diğer borçlular eşit olarak üstlenmekle yükümlü olacaktır.

Yukarıda yer alan düzenlemeler göz önüne alındığında, alacaklının alacağını ödeyen borçlunun, rücu vasıtasıyla diğer sorumlulardan talep edebileceği miktarın “*asıl alacak, faiz ve yargılama giderleri toplamı*” kadar olabileceği görülmektedir. Başka bir deyişle, alacaklıya ne kadar ödenmişse, rücu edilebilecek miktar da bu miktarla sınırlıdır.

11.3. Zararı Ödeyen İdarenin Kamu Görevlisine Rücu Zorunluluğu

İdarenin, rücu hakkının ortaya konduğu Anayasa'nın 40'ıncı, 129'uncu maddeleri ile 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde “*Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır*”, “*kendilerine rücu edilmek kaydıyla*”, “*kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır*” ifadelerine yer verilmiştir. Bu kanun hükümleri ve yargı kararları birlikte ele alındığında, rücu hakkının kullanılmasında idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı, idarenin rücu müessesesini işletmesinin yasal bir gereklilik ve zorunluluk olduğu anlaşılmıştır.

Bu minvalde, konu ile ilgili olarak idarenin hizmet kusuru olarak sorumlu tutulduğu konularda, idarenin kusurlu görülen kamu görevlisine rücu etmesi gerektiğini ortaya koyan Danıştay'ın 10'uncu Dairesinin 2009/144 Esas ve 2009/3183 Karar No'lu kararına göre; “*Dava konusu olayda idarenin hizmet kusuru olarak nitelendirilen "haksız yere suç duyurusunda bulunma" işleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu tartışmasızdır. Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve yasanın gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilmesi şeklinde emredici bir kurala yer verilmiştir. Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresi; kamu*



görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte olup; davacıların, bu anayasal zorunluluk nedeniyle dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmemektedir. Buna göre; dava konusu olayda, Vergi Usul Kanunu'nun 134 ve devamı maddelerinde yer alan vergi inceleme yetkisine sahip Gelirler Başkontrolörü ... tarafından, anılan Yasanın 367. maddesine dayanılarak düzenlenen suç duyurusu raporunun eksik incelemeye dayalı olması nedeniyle davacı hakkında suç duyurusunda bulunulduğu anlaşıldığından; davalı idarenin, adı geçen kamu görevlisine, hizmeti kusurlu yürütmesi nedeniyle Anayasanın yukarıda yer verilen 129. maddesi hükmü uyarınca adli yargıda dava açmak suretiyle rücu etmesi gerektiği açıktır.” Benzer nitelikteki Danıştay 12’nci Dairesi’nin 26/09/2012 tarihli, 2009/4964 Esas ve 2012/5278 Karar No’lu kararında da aynı duruma dikkat çekilmiştir: “Uzman olarak görev yapan davacının izin taleplerinin ise görev yaptığı birimce uygun görülmesine rağmen onay makamınca herhangi bir gerekçe de gösterilmeden reddedildiği somut herhangi bir gerekçe gösterilmeksizin davacının Yasal hakkı olan izinin kullandırılmaması işlemleri nedeniyle duyduğu üzüntü ve ıstırap nedeniyle uğradığı manevi zarar karşılığı bir miktar tazminatın ödenmesine hükmedilmesi gerektiği; öte yandan, Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceği şeklinde emredici bir kurala yer verildiği, Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuya yer bulunmadığı, davacının izninin kullandırılmaması, olayın gelişimi dikkate alındığında kasta dayalı olmayan hukuki hata olarak nitelendirilmesine olanak bulunmadığı, dolayısıyla hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, olayda kişisel kusuru ve sorumluluğu saptanacak kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesinin Anayasadan kaynaklanan bir zorunluluk olduğu...” Bu kararlar doğrultusunda da görüldüğü üzere, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatları kamu görevlisine rücu etmesi bir zorunluluk teşkil etmektedir.



İdarenin sorumlu görülerek ödediği tüm tazminatlarda kusuru görülen hem kişilere ve hem de kurumlara dahi gerekirse rücu edilmelidir. Konu ile ilgili olarak idarenin haksız şekilde tazminata mahkûm edilmesi karşısında olaya sebebiyet veren kişi dışında eğer bir kurum sorumlu ise rücu bu kuruma dahi yöneltilebileceğini ortaya koyan Danıştay'ın 11'inci Dairesi'nin 2004/4910 Esas ve 2005/4663 No'lu Kararında şu şekilde açıklanmaktadır: *“Olayda, davalı belediyede zabıta memuru olarak çalışan ... hakkında tesis edilen re'sen emekliye sevk işleminin yürütülmesinin durdurulması üzerine, davalı kurumca ilgili şahsın göreve başlatıldığı, mahkemece 10.4.1995 tarihinde verilen iptal kararına üzerine açıkta kaldığı sürelerle ilişkin her türlü özlük hakları kişiye ödenmekle kurumun bu yönden hukuki sorumluluğunu yerine getirdiği görülmekte ise de; hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile saptanan re'sen emeklilik işlemi sonucu ...'e ödenen emekli aylıkları sebebiyle, davacı Sandığın da zarara uğradığı kuşkusuzdur. Re'sen emekliye sevk işlemi iptal edildiğinden kişiye yersiz ödenen emekli aylıklarının, kusurlu işlemi ile bu ödemeye neden olan kurumdan tahsil edilmesinde, kurumun ilgili kişiye rücu imkânı da dikkate alındığında, hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu durumda, davalı idarece tesis edilen ve hukuka Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl:4 Sayı:7 (2015) 16 aykırılığı yargı kararı ile saptanan re'sen emeklilik işlemi dolayısıyla kişiye yapıları ödemenin, hizmet kusuru uyarınca davalı idare tarafından tazmini gerektiğinden, aksi yöndeki mahkeme kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.”*

Rücu davalarının görüleceği yargı merci adli yargıdır. Konu ile ilgili Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 31.05.2006 tarihli 2006/4-310 Esas ve 2006/330 Karar No'lu kararında da vurguladığı vurgulanmıştır: *“Somut olayda, görevi esnasında teröristlerce öldürülen kurum işçisinin mirasçıları tarafından ... aleyhine tazminat davaları açıldığı, mahkemece hükmolunan tazminatların davalı ortaklığa yüklendiği ve bu yoldaki kararların derecaattan geçerek kesinleştikleri anlaşılmaktadır. Tazminat davalarına bakan mahkemelerce, bilirkişi raporu ile saptanan kusur ve sorumluluk oranları esas alınarak, hüküm verilmiştir. Hukuk Genel Kurulu önüne gelen uyuşmazlık, görülmekte olan rücu davasında adli yargının mı, yoksa idari yargının mı görevli bulunduğu noktasında toplanmaktadır. 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun "...İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı..." başlıklı 2. maddesinde idari dava türleri sayılmıştır. Bu hükmeye göre idari davalar; - İdari işlemler hakkında açılan iptal davaları, - İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar*



tarafından açılan tam yargı davaları, - Kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalardan ibarettir. Ödenen tazminatın rücu tahsili istemiyle açılmış olan eldeki davanın, yukarıda sözü edilen kanun hükmü anlamında bir iptal davası veya idari sözleşmeden kaynaklanan bir dava olmadığı açıktır. Yine eldeki davanın aynı kanun hükmü anlamında "tam yargı davası" niteliği taşımadığında da kuşku ve duraksamaya yer olmamalıdır. Çünkü tam yargı davaları; ancak, herhangi bir idari eylem ve işlemten dolayı kişisel hakkın doğrudan muhtel olması halinde ve o kişisel hakkın sahiplerince açılabilirler. Dolayısıyla, herhangi bir davanın tam yargı davası olarak nitelendirilebilmesi için, ortada öncelikle bir idari işlem veya eylemin bulunması şarttır; ayrıca, bu işlem veya eylem nedeniyle kişisel bir hakkın ihlal edilmiş olması da gerekir. Dava konusu olayda davacı vekili, rücu istemini, davalı idarenin kendisine yönelik herhangi bir eylem veya işlemine dayandırmamaktadır. Yine davalıya rücu edilmek istenilen tazminatın, davacının hukuki statüsü gözetildiğinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun kapsamında bir kamu alacağı olmadığı da tartışmasızdır. Öte yandan, aynı olayda ölen başka kişilere davacı şirketçe ödenen tazminatların davalı idareye rücu istemiyle ilgili olarak önce idare mahkemelerinde verilen görevsizlik kararları üzerine de adli yargıda açılan başka bazı davalarda, görev (yargı yolu) yönünden ortaya çıkan uyuşmazlık üzerine; Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce verilen kararlarla da, yukarıda değinilen ilke ve kurallara dayanılmak suretiyle, uyuşmazlığın Borçlar Kanunu hükümleri çerçevesinde çözülmesi gerektiğinin benimsendiği, bu benimsemeye bağlı olarak görevin adli yargıya ait bulunduğu sonucuna varıldığı ve adli yargı yerlerince verilen görevsizlik kararlarının bu gerekçeyle kaldırıldığı görülmektedir."



12. GÖREVİ KÖTÜYE KULLANMA VE GÖREVİ İHMAL SUÇLARI

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları ile ilgili olarak esas mevzuat: 12.10.2004 tarihli 25611 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 04.12.1999 tarihli 23896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’dur.

12.1. Görevi Kötüye Kullanma Kavramı

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’e göre kötüye kullanma, “*yetkisini yasalara aykırı yolda kullanmak, birinin iyi davranışından istenilmeyen yolda yararlanmak*” şeklinde tanımlanmıştır. İşbu tanımdan anlaşılacağı üzere, görevi kötüye kullanma kavramı kamu hukuku ile ilgili önemli bir kavramdır. Görevi kötüye kullanma kavramı, görev ve yetkinin kötüye kullanımı, memurun yetkisinin dışına çıkması gibi farklı şekillerde ifade edildiği de görülmüştür (Aydemir, 2005).

Görevin kötüye kullanılması kavramının anlaşılabilmesi için öncelikle “görev” kavramının açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Görev kavramı kanun, tüzük, yönetmelik ve bunlara aykırı olmamak üzere düzenlenen yazılı ve sözlü emirlerle belirlenmektedir. Fakat, meri mevzuatta görevi kötüye kullanma tanımının yapılmadığı görülmüştür. Anayasa Mahkemesi 12.10.1965 tarih, 1965/65 Esas ve 1965/27 Karar No’lu kararında: “*devlet hayatının çeşitli hizmetlerinde bulunmak ve bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayan mevzuatla her memur görevinin niteliği, gerekleri, nasıl ve ne şekilde yerine getireceği belli edilmiş ve sınırları çizilmiştir. Muhakkik, tahkikat sırasında, belirtilen esasları göz önünde bulundurarak memurun görevini kötüye kullanıp kullanmadığına kanaat getireceği*” ifadelerine yer vererek, görevi kötüye kullanma kavramının esaslı niteliklerini ortaya koymuştur.

Görevi kötüye kullanma suçu, kamu idaresinin disiplinli, dürüst ve etkin şekilde hukuki sınırlar çerçevesinde kamu faaliyetlerini gerçekleştirerek kamuya olan güven ve inancı korumaktadır. Her kamu görevinin kamu yararı hedefini taşımasından mütevellit, kamu görevinin gereklerine aykırı yapılması, geç yapılması, görevin yapılmaması durumlarında kamu yararı hedefine aykırı hareket edilmiş olacaktır. Bu sebeple, görevi kötüye kullanma suçu, kamu



yararını koruyucu niteliğe sahiptir. İkinci hedef olarak, kamu görevlisinin görevini yaparken şahıslara ya da kamuya zarar vermesinin önlenmesi, kamu varlıklarının korunmasını sağlayacaktır (Sevük, 2018).

12.2. Görevi İhmal Kavramı

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’e göre ihmal: “*Gereken ilgiyi göstermeme, boşlama, savsaklama, savsama, önem vermeme*” anlamlarına gelmektedir.

Hukuki terim olarak ihmal kavramı: “*işi ağırdan alıp sürüncemede bırakma*” olarak ifade edilmektedir (Yılmaz, 2004). İhmal kavramı, ayrıca, “*dikkatsizlik*” ve “*özen göstermeme*” şeklinde olumsuz anlamları da içermektedir.

İhmal, boşlama, savsama, önem vermeme, üste düşeni yapmama, üşenme, gevşeklik, işte gayretsizlik göstermek demektir. Savsama (ihmal), ihmali hareketin bilerek ve isteyerek yapılmasını ifade etmekte, ihmal kastının ise meslekte tecrübesizlik, acemilik, araçların yokluğu veya yetersizliğinden, yanılığdan kaynaklanabilmesi şekillerinde mümkündür (Malkoç ve Malkoç, 1988).

12.3. Görevi Kötüye Kullanma Suçu

12.3.1. Genel Olarak Görevi Kötüye Kullanma Kavramı

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre; görevi kötüye kullanma suçu, icraî ve ihmali olmak üzere iki farklı şekilde işlenebilmektedir. Görevi kötüye kullanma suçu ayrıca neticeli bir suçtur. Söz konusu suçta netice, icraî veya ihmali hareketin dış dünyada doğurduğu ve hukuken önemli olan değişiktir. Görevi kötüye kullanma suçu, ayrıca, zarar suçu kategorisinde yer alan bir suçtur. Zarar suçu kavramı, Türk hukuk literatüründe, neticesi itibariyle bir zarar doğuran suçları ifade etmektedir. Ek olarak, görevi kötüye kullanma suçu, devlet idaresi aleyhine işlenen bir suç olma vasfını taşımaktadır.

12.3.1.1.765 Sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nda Görevi Kötüye Kullanma Suçu

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nun Cürümler başlıklı İkinci Kitabının, Devlet İdaresi Aleyhinde İşlenen Cürümler başlıklı Üçüncü Babının Dördüncü Faslında, Memuriyet ve Mevki Nüfuzunu Suistimal Edenler ve Memuriyet Vazifelerini Yapmayanlara Ait Cezalar düzenlenmiştir. Bu fasılda yer alan 228'inci, 230'uncu ve 240'ıncı maddelerinde de görevi kötüye kullanma suçu ayrı ayrı hüküm altına alınmıştır. Buna göre;

“228'inci madde: Devlet memurlarından her kim bir şahıs veya memur hakkında memuriyetine ait vazifeyi suiistimal ile kanun ve nizamın tayin ettiği ahvalden başka suretle keyfi bir muamele yapar veya yapılmasını emreder veya ettirirse altı aydan üç seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu muamelede hususi maksat veya siyasi saik veya sebep mevcut ise cezası üçte birden yarıya kadar artırılır. Memuriyetinin icrasında lüzumsuz yere sert muamelelerle bir şahsın kanun hükmüne veya hükümetin emirlerine itaat etmemesine sebep olan memur dahi aynı ceza ile cezalandırılır.

230. Madde: Hangi nedenle olursa olsun memuriyet görevini yapmakta savsama ve gecikme gösteren veya üstünün yasaya göre verdiği buyrukları geçerli bir neden olmadan yapmayan memur üç aydan bir yıla kadar hapis ve bin liradan beşbin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır. Bu savsama ve gecikmeden veya üstünün yasal buyruklarını yapmamış olmaktan Devletçe bir zarar meydana gelmişse, derecesine göre altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile birlikte süreli veya temelli olarak memuriyetten yoksun kalma cezası da hükmolunur. Her iki durumda memurun vazifesini geciktirmesinden veya verilen buyruğu yapmamasından, kişiler herhangi bir zarara uğramışsa bu zarar ayrıca ödettirilir.

240. Madde: Yasada yazılı hallerden başka hangi nedenle olursa olsun görevini kötüye kullanan memur derecesine göre bir yıldan üç yıla kadar hapsolunur. Cezayı hafifletici nedenlerin bulunması halinde altı aydan bir yıla kadar hapis ve her iki halde iki bin liradan on bin liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır. Ayrıca memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksun kılınır.”



765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu, yukarıda görüldüğü üzere, görevi kötüye kullanma suçunu üç farklı maddede düzenlemiştir. Bu minvalde, idare aleyhine işlenen irtikap, zimmet dışında kalan ihmaller, kazuistik bakış açısı kapsamında detaylı olarak düzenlenmiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, “Görevi kötüye kullanma” suçuna ilişkin dağınık düzenlemelere tek bir maddede yer vermesi ile 765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu’ndan farklılaşmıştır.

12.3.1.2. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre Görevi Kötüye Kullanma Suçu

Görevi kötüye kullanma suçu, 12.10.2004 tarih ve 25611 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun suçlar bahsini düzenleyen ikinci kitabının “Millete ve Devlete Karşı Suçlar” başlıklı birinci bölümünde düzenlenmiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “Görevi kötüye kullanma” başlıklı 257’nci maddesinde:

“(1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” hükmü yer almaktadır.

5237 sayılı Kanun’un “Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi” başlıklı 279’uncu maddesinde:

“(1) Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.



(2) *Suçun, adli kolluk görevini yapan kişi tarafından işlenmesi halinde, yukarıdaki fıkraya göre verilecek ceza yarı oranında artırılır.*” hükmü ile kamu görevlisinin suçu bildirmemesi suçu hapis cezasına konu olmuştur.

12.3.2. Suçun Faili

Görevi kötüye kullanma suçunun faili kamu görevlisidir. Görevi kötüye kullanma suçundan söz edilebilmesi için ilgili kişinin kamu görevlisi olması ya da tabi olduğu özel kanun hükümlerine göre kamu görevlisi gibi cezalandırılması öngörülmüş olması gerekmektedir. Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi’nin 10.03.2004 tarihli 2004/4241 Esas ve 2004/2958 Karar No’lu kararında, bir kimsenin görevi kötüye kullanma suçundan cezalandırılabilmesi için ya ceza kanunu uygulamasında memur sayılan bir kimse olması ya da bağlı olduğu kuruluşun özel yasasında personelin memurlar gibi cezalandırılacağına bildirilmiş olması gerektiği yönünde karar alınmıştır. Benzer olarak, Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi’nin 27.05.2007 tarih, 2007/11476 Esas ve 2007/1857 Karar No’lu kararında, sanığın suç tarihi itibarıyla kamu görevlisi olmaması sebebiyle memur sayılmayacağı, bundan dolayı atılı suçun unsurlarının oluşmadığı şeklinde karar alınmıştır. Ek olarak, failin memur sıfatının suçun işlendiği zamandan sonra ortadan kalkması, suçun işlendiği sırada memurun izinli olması gibi durumlar suçun oluşumuna engel teşkil etmemektedir (Soyaslan, 2010).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, memur-kamu görevlisi ayrımı yapmaksızın “*kamu görevlisi*” kavramını kullanmıştır. Kanun’un “*Tanımlar*” başlıklı 6(c) maddesine göre kamu görevlisi; “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, kamu görevlisi kapsamına girebilmenin temel şartı, yapılan işin kamusal faaliyet olmasıdır.

Sürekli olmamakla birlikte genel idarede görevli muhtar, ihtiyar heyeti üyeleri görev başında geçirdikleri süre kapsamında kamu görevlisi olarak sorumlu tutulabilmektedir. Ancak, bu kişiler ile ilgili görevlerini yapmamalarına ilişkin özel bir düzenlemenin olup olmadığı araştırılmalıdır (Malkoç, 2006).



Görevi kötüye kullanma suçu, usulüne uygun olarak kendisine kamu görevi verilen kişiler tarafından işlenebilmektedir (Ateş, 2011). Kamu görevinin usulsüz olarak üstlenilmesi durumunda, görevi kötüye kullanma hükümleri yerine, 5237 sayılı Kanun'un "Kamu görevinin usulsüz olarak üstlenilmesi" başlıklı 262'nci maddesi hükümleri uygulanacaktır (Ateş, 2011). 262'nci maddeye göre; "Bir kamu görevini, kanun ve nizamla aykırı olarak yerine getirmeye teşebbüs eden veya terk emri kendisine bildirilmiş olduğu halde görevi sürdüren kimseye üç aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir." hükmü amirdir.

12.3.3. Suçun Maddi Unsuru

"Görevi kötüye kullanma suçu, genel, tali ve tamamlayıcı bir suçtur." (Ateş, 2011). Kamu görevlisinin görevini gereği gibi yerine getirmeyerek görevine bağdaşmayacak bir fiili gerçekleştirmesi halinde, bu fiilin başka bir suç teşkil etmemesi durumunda görevi kötüye kullanma suçu oluşacaktır. Başka bir ifadeyle, görevinin gereklerine aykırı hareket eden kamu görevlisinin fiili başka bir suçu oluşturmadığı takdirde görevi kötüye kullanma suçu söz konusu olacaktır (Gönenç ve Cumhur, 2010).

5237 sayılı Kanun'un "Görevi kötüye kullanma" başlıklı 257'nci maddesine göre, "Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında..." düzenlemesinden anlaşılaçağı üzere, kamu görevlisinin görevinin göreviyle bağdaşmayan fiilin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ya da özel ceza kanunu hükümlerince düzenlenen bir suç oluşturması durumunda bu amir hükümler uygulanacaktır. Başka bir ifadeyle, Kanun'da ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında genel hüküm niteliğindeki görevi kötüye kullanma suçu hükümleri uygulanacaktır. Yargıtay 11'inci Ceza Dairesi'nin 2018/3729 Esas ve 2021/6068 Karar No'lu kararında: "...olayla ilgili olarak sanıklar hakkında kamu görevlisinin sahteciliğı suçundan kamu davası açılmış ise de; dosya kapsamına göre, sanıkların sahtecilik bilinç ve iradesi ile hareket ettiklerinin tespit edilememesi karşısında eylemlerinin kül halinde 5237 Sayılı TCK'nin 257'nci maddesinde düzenlenen görevi kötüye kullanma suçunu oluşturduğu gözetilmeksizin suç vasfında hataya düşölerek kamu görevlisinin sahteciliğı suçundan mahkûmiyetlerine karar verilmesi" itibariyle bu kararın bozulmasına karar verildiğı görölmüştür. Bu karardan da anlaşıldığı üzere, kamu görevlisinin işlediğı suçun ayrıca suç olarak tanımlanması halinde ilgili özel düzenleme uygulanacaktır.



Görevin gereği gibi yerine getirilmemesi aşağıdaki şekillerde gerçekleşebilmektedir:

- Kanuni yetkinin aşılması,
- Kanuni şekil ve yöntemlere aykırılık,
- Ön koşullara aykırılık,
- Kendisine teslim edilen kamu mallarının usulüne uygun kullanılmaması,
- Mahkeme kararları gibi mutlak suretle uyulması gereken kararlara uymamak, uymamakta kasti olarak ısrar etmek,
- Memurun kendisi ya da yakınları hakkında işlem yapmasını gerektiren bir durumda, işbu görevi devretmesi gerekirken devretmemesi,
- Kendisi ya da başkası menfaatine iş veya işlem yapmak, başka kişilere zarar verme saikiyle iş veya işlem yapılması (Evliyaoğlu, 2001).

5237 sayılı Kanun’a göre görevi kötüye kullanma suçu sonuçlu suçtur. Bu itibarla, suçun varlığından bahsedebilmek için kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı davranması suçun oluşması için yeterli olmamaktadır. Suçun oluşabilmesi için kişi mağduriyeti, kamu zararı ya da haksız menfaat sağlanması unsurlarının birinin varlığı gereklidir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu’nun 31.01.2006 tarihli 2005/4 Esas ve 2005/118 Karar No’lu kararında: “5237 sayılı Kanunun 257’nci maddesinin 1’inci fıkrasında görevi kötüye kullanma suçu; kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı hareket etmesi ve bu aykırı davranışı nedeniyle, kişilerin mağduriyeti, kamunun zararına neden olunması ya da kişilere haksız kazanç sağlanması ile oluşur. Görüldüğü gibi 765 sayılı Kanunun 240’ıncı maddesindeki suçun oluşumu için norma aykırı davranış yeterli iken; 5237 sayılı Kanunun 257’nci maddesindeki suçun oluşabilmesi için, norma aykırı davranış yetmemekte; bu davranış nedeniyle, “kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olunması ya da kişilere haksız bir kazanç sağlaması” gerekmekte, başka bir anlatımla 765 sayılı Yasanın 240’ıncı maddesinde tehlike suçu olarak düzenlenen bu suç, 5237 sayılı yasada zarar suçu haline getirilmiştir” şeklinde görevi kötüye kullanma suçunun zarar suçu olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu itibarla kamu görevlisinin haksız eylemi sonucunda kişi mağduriyeti, kamu zararı ya da kişilere haksız menfaat sağlanması hallerinden biri yoksa görevi kötüye kullanma suçundan söz edilmesi mümkün değildir (Tezcan, 2009).



Kişilerin mağduriyetine sebep olma hususu, kişiler açısından iktisadi nitelikte olabileceği gibi hak ve/veya menfaatin ihlal edilmesi şeklinde de görülebilmektedir (Okuyucu ve Ergün, 2008). Yargıtay 9’uncu Ceza Dairesi’nin 01.06.2021 tarihli 2020/429 Esas ve 2021/2661 Karar No’lu kararında: *“TCK’nın 257’nci maddesinde düzenlenen Görevi Kötüye Kullanma Suçu’nun oluşabilmesi için kamu görevlisi olan failin görevinin gereklerini aykırı davranmak suretiyle ya da ihmal veya gecikme göstererek yerine getirmemesi yeterli olmayıp, bu hareketlerin sonucunda kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olunması ya da kişilere haksız bir menfaat sağlanması gerekmektedir. Kanun koyucu kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olan her davranışını yaptırma bağlamamıştır. Görevin gereklerine aykırı davranış ancak belli koşulları taşıması halinde cezalandırılır, diğer halde şartları varsa disiplin hukuku bakımından bir değerlendirmeye tabi tutulur. Görevin gereklerine aykırı davranışın cezalandırılabilmesi için kişinin mağduriyetine, kamunun zararına neden olmasına ya da kişilere haksız bir menfaat sağlamasına bağlı tutulmuştur. Bu neticelerden birinin gerçekleşmemiş olması halinde suç oluşmayacaktır.*

Mağduriyet kavramı, sadece ekonomik bakımdan uğranılan zararlarla sınırlı olmayıp, bireysel hakların ihlali sonucunu doğuran her türlü davranışı ifade eder. TCK 257’nci maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere mağduriyet, zarar kavramından daha geniş bir anlama sahiptir. Bu bakımdan maddi zararın dışında manevi zararlar, bireyin medeni, siyasi ve sosyal haklarının ihlali mağduriyet olarak değerlendirilmelidir.” şeklinde karar verilmiştir.

“Kamu zararına neden olma” durumunun tespit edilmesi oldukça zordur. Fakat hâkim karar alırken, kamu görevlisinin görevine aykırı hareket etmemesi halinde oluşacak sonucu dikkate alarak mevcut durumla karşılaştırması sonucu kamu zararını ortaya koyabilmektedir (Tezcan vd., 2009).

Kişilere haksız kazanç sağlama durumu, failin görevine uygun hareket etmemesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Haksız kazancın tespiti güç olması sebebiyle önem arz etmektedir. Haksız kazanç, görevine uygun hareket etmeyen failin üçüncü kişilere kazanç sağlaması ile ortaya çıkmaktadır (Okuyucu ve Ergün, 2009). Haksız kazancın değerlendirilmesi, kazanç sağlanan kişiye göre yapılmamalı, objektif bakış açısıyla gerçekleştirilmelidir (Kartal, 2012).



12.3.4. Suçun Manevi Unsuru

Görevi kötüye kullanma suçu manevi yönden incelendiğinde aranması gerekli olan unsur “*kast unsuru*”dur. Kast, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “*Kast*” başlıklı 21’inci maddesinde:

“(1) Suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır. Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir.

(2) Kişinin, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen, fiili işlemesi halinde olası kast vardır. Bu halde, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasını gerektiren suçlarda müebbet hapis cezasına, müebbet hapis cezasını gerektiren suçlarda yirmi yıldan yirmi beş yıla kadar hapis cezasına hükmolunur; diğer suçlarda ise temel ceza üçte birden yarısına kadar indirilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Görevi kötüye kullanma suçunun manevi unsuru: “*Memuriyete taalluk eden yetkileri kendisine veya başkalarına bir menfaat sağlamak veya başkası için bir zarar husule getirmek saikiyle işlemek kastı*”dır (Ateş 2011; Yılmaz vd., 1986). Bu itibarla kamu görevlisinin kullandığı yetkiyi ve işlediği fiilin kanuna aykırılık teşkil ettiğini bilmesi, kanuna aykırı fiilin sonucunu istemesi görevi kötüye kullanma suçu için yeterlidir. Kamu görevlisinin görevinin gereklerini bilmemesini ileri sürerek kastı olmadığını savunması mümkün değildir. Kamu görevlisinin, işlediği fiilin suç olduğunu bilmediğini savunması, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “*Kanunun bağlayıcılığı*” başlıklı 4’üncü maddesinde: “*Ceza kanunlarını bilmemek mazeret sayılamaz*” amir hükmü gereği mazeret sayılmamaktadır (Malkoç, 1998). Ayrıca, görevin gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda, görevi kötüye kullanma suçunun taksirle işlenebilmesi mümkün değildir (Ateş, 2011).

12.3.5. Suça Teşebbüs

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre görevi kötüye kullanma suçu, bir “*tehlike suçu*” olmayıp “*zarar suçu*” olarak tanımlanmıştır. Bu itibarla, görevi kötüye kullanma suçu kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı hareket ederek gerçekleştirdiği fiilin ortaya çıktığı



anda değil; bu fiil sonucunda kişiler yönünden mağduriyet, kamu zararının oluşması veya kişilere haksız menfaat sağlanması neticelerinden birinin meydana geldiği anda tamamlanmaktadır (Okuyucu ve Ergün, 2009).

Görevi kötüye kullanma suçunda teşebbüs söz konusu olabilmektedir (Parlar ve Hatipoğlu, 2007). Kamu görevlisi tarafından görevinin gereklerine aykırı fiil gerçekleştirildiği fakat işbu fiilden dolayı herhangi bir kişi mağduriyeti, kamu zararı ya da haksız menfaat doğmamışsa fiil görevi kötüye kullanma suçuna teşebbüs aşamasında kalacaktır (Halil, 2010).

12.3.6. Suçun Yaptırımı ve Lehe Kanun

Görevi kötüye kullanma suçunun 765 sayılı Kanun'da yazılı olan "*1 yıldan 3 yıla kadar hapis cezası*"na ilişkin yaptırım 5237 sayılı Kanun'da değişikliğe uğramıştır. 5237 sayılı Kanun'un 257'nci maddesinin 1'inci fıkrası suçun cezasını "*altı aydan iki yıla kadar hapis cezası*" olarak belirlemiştir. Ayrıca 765 sayılı Kanun'da sözü edilen suça ilişkin "*para cezası*"na 5237 sayılı Kanun'da yer verilmemiştir. Bunun dışında 765 sayılı Kanun uygulamasında fer'i ceza olarak memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksunluk cezası da vardır. 5237 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde ise söz konusu suç için geçici süre ile güvenlik tedbiri bulunmaktadır. Bu açılardan 5237 sayılı Kanun, lehe olan kanundur.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesinde düzenlenen görevi kötüye kullanma suçunun cezası 08.12.2010 tarihinde yapılan 6086 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Düzenlemenin ilk biçiminde görevi kötüye kullanma suçunun cezası "*bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası*" olarak düzenlenmiştir. Ancak yasa koyucu cezayı "*altı aydan iki yıla kadar hapis cezası*" olarak değiştirmiştir.

Ceza muhakemesi sistemimizde 765 sayılı Kanun'da olduğu gibi 5237 sayılı Kanun'da da "*hapis cezasına özgü bir infaz rejimi*" içerisinde yer alan "*erteleme*" kurumu düzenlenmiştir. Erteleme kurumunun bir türü "*cezanın ertelenmesi*" biçiminde ortaya çıkmaktadır. Cezanın ertelenmesi kurumu, hâkimin, fail hakkında hükmettiği cezayı açıklamasından sonra, bu cezanın infazının denetim süresinin iyi hal ile geçirilmesi koşuluyla ertelenmesidir. Cezaların ertelenmesi kurumuna modern hukuk sistemlerinde iyi bir ceza



politikası aracı olması, cezaların bireyselleştirilmesinde çağdaş ve etkin bir kurum olması, kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezalardan kaynaklanan sakıncaların önlenmesi gibi nedenlere bağlı olarak başvurulmaktadır. Ceza hukuku sistemimizde de “*hapis cezaların ertelenebilmesi*” mümkündür.

Türk ceza sistemimizde “*erteleme kurumu*” nun bir diğer biçimi “*hükmün açıklanmasının ertelenmesi*” biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Hükmün ertelenmesi, yargılaması yapılan fail hakkında kurulacak hükmün, belli şartlara bağlı olarak, daha sonraki zamana bırakılmasıdır. İlk defa suç işleyen kimse açısından, ceza hükmü kurulmasının fail açısından yarardan çok zarar getireceği düşüncesiyle kabul edilmiş bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı ile kurulan hüküm, belli bir süre sanık hakkında hüküm ifade etmemekte, herhangi bir sonuç doğurmamaktadır. Sanık bulunduğu hal üzere bırakılmakta, aynen yargılanan kimsenin durumunda kalmakta ve yapılan yargılama geçici bir süre askıda kalmaktadır. Askı süresi boyunca, yargılanan kimsenin sanık sıfatı devam eder ise, de hiçbir şekilde bu kimse hükümlü sayılmamaktadır. Bu nedenle hakkında hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilen kimse hiçbir haktan yoksun bırakılamaz ve ayrıca bu karar dayanarak herhangi bir hukuki statüden çıkarılamamaktadır.

Sonuç itibarıyla görevini kötüye kullandığı iddiasıyla yargılanan memur veya kamu görevlisi hakkında diğer şartların da oluşması halinde ayrı bir seçenek yaptırım olarak hükmün açıklanmasının geriye bırakılmasına karar verilebilecektir.

İlgili memur veya kamu görevlisinin 257/3 hükmüne göre yargılanarak kendisine cezanın üst sınırdan tayin edilerek iki yıldan daha fazla bir ceza verilmesi halinde sanık hakkında “*erteleme*” veya “*hükmün açıklanmasının geri bırakılması*” kararı verilemeyecek, ancak yapılan yargılama sonucunda verilecek cezanın iki yıl veya daha az olması halinde ve diğer koşulların da uygun olması halinde ise “*erteleme*” veya “*hükmün açıklanmasına*” karar verilebilecektir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 51/1’inci fıkrasından da anlaşılacağı üzere, yalnızca hapis cezalarının ertelenmesi mümkün olduğundan, sanığa verilen “*adli para cezası*”nın ertelenebilmesine olanak yoktur. Diğer kanunlarda düzenleme alanı bulan ve ödence (tazminat) niteliğinde olan para cezalarının ertelenmesi mümkün olmadığı gibi; devlet ve diğer muhakeme mercileri tarafından yapılmış olan yargılama giderlerinin de ertelenmesi mümkün



değildir. Bir suç bakımından hem hapis hem de adli para cezasının birlikte ön görüldüğü hallerde, hapis cezasının ertelenip ertelenemeyeceği hususunda 5237 sayılı Kanun'da açık bir hüküm mevcut değildir. Ancak, işlenen bir suç bakımından hem hapis hem de adli para cezasına hükmedildiği takdirde, türü bakımından daha ağır olan hapis cezasının ertelenmesi durumunda, bir evleviyet yorumu (argumentum afortiori) yaparak ve ona bağlı olarak adli para cezasının da ertelenebileceği kabul edilemez. Bu gibi bir durumda yani aynı anda hapis ve adli para cezasının birlikte hükmedilmesi sonucunda koşullarının gerçekleşmesi halinde, yalnızca hapis cezası ertelenebilecek, para cezası ise infaz edilecektir.

12.4. Görevi İhmal Suçu

“Görevi İhmal Suçu” madde gerekçesi aşağıda yer almaktadır:

“...Bir kamu göreviyle görevlendirilen kişi, bu kamu faaliyetinin yürütülmesi sırasında, görevinin gerekli kıldığı yükümlülüklerle uygun hareket etmek zorundadırlar. Öyle ki; kamu faaliyetlerinin gerek eşitlik gerek liyakatlılık açısından adalet ilkelerine uygun yürütüldüğü hususunda toplumda hâkim olan güvenin, inancın sarsılmaması gerekir.

Bu yükümlülükle bağdaşmayan davranışlar, belli koşullar altında suç olarak tanımlanmıştır. Görevi kötüye kullanma suçu, bu bakımdan genel, tali ve tamamlayıcı bir suç olarak tanımlanmıştır.

Görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için, gerçekleştirilen fiilin, kamu görevlisinin görevi alanına giren bir hususla ilgili olması gerekir.

Kamu görevinin gereklerine aykırı olan her fiili cezai yaptırım altına almak, suç ve ceza siyasetinin esaslarıyla bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, görevin gereklerine aykırı davranışın belli koşulları taşıması hâlinde, görevi kötüye kullanma suçunun oluşturabileceği kabul edilmiştir. Buna göre, kamu görevinin gereklerine aykırı davranışın, kişilerin mağduriyetini sonuçlanmış olması veya kamunun ekonomik bakımdan zararına neden olması ya da kişilere haksız bir kazanç sağlamış olması hâlinde, görevi kötüye kullanma suçu oluşabilecektir.



Görevin gereklerine aykırı davranışın, kişinin mağduriyetine neden olması gerekir. Bu mağduriyet, sadece ekonomik bakımdan uğranılan zararı ifade etmez. Mağduriyet kavramı, zarar kavramından daha geniş bir anlama sahiptir. Örneğin kişi, tabi tutulduğu sınavda başarılı olmasına rağmen, başarısız gösterilmiş olabilir. Bir imar planı uygulamasında, belli bir parsel, sahibine duyulan husumet dolayısıyla, plan tekniğine aykırı olarak, yeşil alan olarak gösterilmiş olabilir. Kişinin, kamusal bir finans kaynağından yararlanması için gerekli şartları taşıdığı hâlde, yararlanması engellenmiş olabilir. Kişinin, belli bir sınai veya ticari faaliyetle ilgili olarak gerekli izin koşullarını taşıdığı hâlde, bu faaliyeti engellenmiş olabilir.

Haklı olan işin görülmesinden sonra kişilerden yarar sağlanması da, görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur. Çünkü bu yarar, kamu görevlisi sıfatını taşıması ve işi görmüş olması dolayısıyla kişiye sağlanmaktadır. Bu gibi durumlarda, kişiler hakkının teslim edilmesi konusunda en azından bir kaygıyla hareket etmektedirler. Kamu görevlisine yarar sağlanması görünüşte rızaya dayalı olsa bile; kamusal görevlerin eşitlik ve liyakat esasına göre yürütüldüğü hususunda taşınan kaygı dolayısıyla, burada da bir mağduriyetin varlığını kabul etmek gerekir.

Görevin gereklerine aykırı davranış dolayısıyla, kamu açısından bir zarar meydana gelmiş olabilir. Örneğin orman alanında veya kamu arazisinin işgaliyle yapılan işyeri veya konutlara elektrik, su, gaz, telefon ve yol gibi alt yapı hizmetleri götürülmekle, görevin gereklerine aykırı davranılmış olabilir.

Görevin gereklerine aykırı davranmak suretiyle kişilere haksız bir kazanç sağlanmış olabilir. Örneğin kişi, kamusal bir finans kaynağından yararlanması için gerekli şartları taşımadığı hâlde, yararlandırılmış olabilir. Kişiye, belli bir sınai veya ticari faaliyetle ilgili olarak gerekli izin koşullarını taşımadığı hâlde, bu faaliyetin icrasına yönelik olarak izin verilmiş olabilir. Bir imar planı uygulamasında, belli bir parsel üzerinde, plan tekniğine veya imar planına aykırı olarak yapılaşmaya imkân sağlanmış olabilir.

Böylece, İtalyan hukukunun etkisiyle gerek doktrinimizde gerek Yargıtay'ın kimi kararlarında kabul gören sübjektif sınırlama ölçütü terk edilmiştir.



Görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için, görevin gereklerine aykırı davranışın mutlaka icrai davranış olması gerekmektedir. Görevin gereklerine aykırı davranışın, ihmali bir hareket olması hâlinde de, görevi kötüye kullanma suçu oluşabilecektir. Görevi kötüye kullanma suçunun icrai veya ihmali davranışla işlenmesinin sadece ceza miktarı üzerinde bir etkisi olabilecektir.

Bu düzenlemeyle, 765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nda yer verilen keyfi muamele, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları ayırımından vazgeçilmiştir.

Görevin gereklerine aykırı davranış sonucunda, bir insan ölmüş veya yaralanmış olabilir. Bu durumda; kamu görevlisinin görevinin gereği olan belli bir icrai davranışta bulunmak yönündeki yükümlülüğünü yerine getirmemesi dolayısıyla, görevi kötüye kullanma suçunun oluştuğunda kuşku yoktur. Ancak, bu durumda aynı zamanda ihmali davranışla öldürme veya yaralama suçu oluşmaktadır.

Görevi kötüye kullanma suçu, genel, tali ve tamamlayıcı bir suç tipidir. Bu nedenle, görevin gereklerine aykırı davranışın başka bir suçu oluşturmadığı hâllerde, kamu görevlisini bu suça istinaden cezalandırmak gerekir. Buna karşılık, görevle bağlantılı yükümlülüğün ihmali sonucunda şayet bir kişi ölmüş veya yaralanmış ise, kişi artık görevi kötüye kullanma suçundan dolayı cezalandırılmaz. Bu durumda, ihmali davranışla işlenmiş öldürme veya yaralama suçunun oluştuğunu kabul etmek gerekir.

Maddenin üçüncü fıkrasına göre; kamu görevlisinin, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlaması, bazı hâllerde görevi kötüye kullanma suçunu oluşturacaktır. Ancak, bunun için, fiilin icbar suretiyle irtikâp suçunu oluşturmaması gerekir. Kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için, kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması, rüşvet suçunu oluşturacaktır. Buna karşılık, kamu görevlisinin, görevinin gereklerine uygun davranmak amacıyla kişilerden menfaat temin etmesi durumunda ise, rüşvet suçu değil, kural olarak icbar suretiyle irtikâp suçu oluşur. Ancak, somut olayda, kişinin menfaat sağlama yönünde icbar edildiği yönünde somut dayanak noktalarının bulunmaması durumunda, fiil görevi kötüye kullanma olarak değerlendirilerek cezaya hükmedilecektir...”



12.4.1. Genel Olarak Görevi İhmal Suçu

Hukuk sisteminin bir gereği olarak, kamu görevlilerinin görevleri sırasında gerekli özeni göstermemesi, görevlerini gerçekleştirirken titiz davranmaması ve ihmal göstermesi suç olarak nitelendirilmiştir.

5237 sayılı Kanun'da, memurların kanunlarla belirlenmiş görevlerini yerine getirmemeleri durumu düzenlenmiştir. Memurların görevlerini ihmal etme durumu, 765 sayılı (eski)Türk Ceza Kanunu'nda 230'uncu maddede hüküm altına alınırken, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda 257'nci maddede düzenlenmiştir.

12.4.1.1. 765 Sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nda Görevi İhmal Suçu

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nun “görevi kötüye kullanma” suçuna ilişkin 240'ıncı maddesi:

“...(Değişik madde: 12.06.1979- 2248/19 md.) *Yasada yazılı hallerden başka hangi nedenle olursa olsun görevini kötüye kullanan memur derecesine göre bir yıldan üç yıla kadar hapsolunur. Cezayı hafifletici nedenlerin bulunması halinde altı aydan bir yıla kadar hapis ve her iki halde ikibin liradan onbin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır Ayrıca memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksun kılınır...*”

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanununun “görevi ihmal” suçuna ilişkin 230'ncü maddesi;

“...(Değişik:12.06.1979- 2248/18 md.) *Hangi nedenle olursa olsun memuriyet görevini yapmakta savsama ve gecikme gösteren veya üstünün yasaya göre verdiği buyrukları geçerli bir neden olmadan yapmayan memur üç aydan bir yıla kadar hapis ve bin liradan beşbin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır.*

Bu savsama ve gecikmeden veya üstünün yasal buyruklarını yapmamış olmaktan Devletçe bir zarar meydana gelmişse, derecesine göre altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile birlikte süreli veya temelli olarak memuriyetten yoksun kalma cezası da hükmolunur.



Her iki durumda memurun vazifesini geciktirmesinden veya verilen buyruğu yapmamasından, kişiler herhangi bir zarara uğramışsa bu zarar ayrıca ödettirilir...”

765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “görevde keyfi muamele” suçuna ilişkin 228’nci maddesi;

“...(Değişik:05.01.1961–235/2 md) Devlet memurlarından her kim bir şahıs veya memur hakkında memuriyetine ait vazifeyi suiistimal ile kanun ve nizamın tâyin ettiği ahvalden başka suretle keyfi bir muamele yapar veya yapılmasını emreder veya ettirirse altı aydan üç seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu muamelede hususi maksat veya siyasî saik veya sebep mevcut ise cezası üçte birden yarıya kadar artırılır. Memuriyetinin icrasında lüzumsuz yere sert muamelelerle bir şahsın kanun hükmüne veya hükümetin emirlerine itaat etmemesine sebep olan memur dahi aynı ceza ile cezalandırılır...” şeklinde düzenlenmiştir.

12.4.1.2. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre Görevi İhmal Suçu

İhmal, kanunların ve diğer meri mevzuat hükümlerinin emirlerini yerine getirmeme şeklinde ifade edilebilmektedir. Gecikme, kamu görevlisinin görevinin gereklerini yapması gereken zamanda yapmaması ya da geç yapması olarak tanımlanmaktadır (Ateş, 2011). 5237 sayılı Kanun’un gerekçesinde, işbu düzenleme şu şekilde açıklanmıştır: “Görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için, görevin gereklerine aykırı davranışın mutlaka icrai bir davranış olması gerekmektedir. Görevin gereklerine aykırı davranışın ihmali bir hareketle olması halinde de, görevi kötüye kullanma suçu oluşabilecektir. Görevi kötüye kullanma suçunun icrai veya ihmali davranışla işlenmesinin sadece ceza miktarı üzerinde bir etkisi olabilecektir” (Özgenç, 2005).

Görevi ihmal suçunun oluşabilmesi için; memurun yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri yapmaması, mevzuat hükümlerine uygun şekilde yapmaması, görevin yapılması gereken makul süre içerisinde yapılmaması ya da kanuna uygun emirlerin sebepsiz olarak yerine getirilmemesi durumlarından birinin varlığı gerekmektedir (Yılmaz, 1986).



Yargıtay Ceza Genel Kurulu 17.04.1978 tarihli 1978/6-85 Esas ve 1971/141 Karar No’lu kararında: “Yasa, bu suçu tanımlamamış olmasına rağmen doktrinde, ihmal ve terahi, işgal eylediği mevki itibariyle yasaca belirli bir kamu ödev veya görevini yapmaya memur olan bir kişinin, yapmağa zorunlu bulunduğu bir işi yapmaması, yasa veya tüzüklerce yapılmasını öngördüğü biçimde yerine getirilmemesi veya belirli ve uygun bir süre içinde yapılması zorunlu bulunan bir hizmet veya hareketi geciktirmesi, süresinde yapmaması” şeklinde bir açıklama getirmiştir (Şık, 2008).

Örneğin; Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 13.03.2012 tarihli 2011/4.MD-492 Esas ve 2012/87 Karar No’lu ilamında, 87 adet soruşturma dosyasında hiç bir işlem yapmayarak; 09.04.2013 gün ve 2012/4.MD-1268 Esas, 2013/124 Karar sayılı ilamında ise, 541 adet soruşturma dosyasında 4 aydan 1 yıl 3 ay 8 güne varan sürelerle hiç işlem yapmayarak, kişilerin mağduriyetine neden olan Cumhuriyet savcılarının eylemlerini zincirleme ihmal suretiyle görevi kötüye kullanma olarak niteleyip, eylemlerine uyan 5237 Sayılı TCK'nın 257/2, 43. Maddeleri gereğince mahkûmiyetlerine karar veren Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi kararlarının onanması yönünde karar verilmiştir.

Yargıtay 5’inci Ceza Dairesi’nin 13.02.2014 tarihli 2012/14841 Esas ve 2014/1392 No’lu Kararında: “Şanlıurfa ili Uğurlu Belediyesi başkanı olarak görev yapan sanığın, 2004-2010 yılları arasında, belediye gelirlerinden olup 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümleri çerçevesinde ilgililerinden alınması gereken bina ve arazi vergisi, çevre temizlik vergisi ve içme suyu hizmet bedellerinin tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini gerçekleştirmediği, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 38/f maddesi uyarınca belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmenin belediye başkanının görevi olduğu, suçun işlenme süresinin uzunluğu ve kastının yoğunluğu nazara alındığında, eylemlerinin görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme gösterme sınırlarını aştığı, 6 yıllık sürenin gecikmeden ziyade icrai davranışla izah edilebileceği, bu itibarla zincirleme şekilde görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle kamunun zararına neden olduğu hususunun tüm dosya kapsamına göre sabit olduğu anlaşılmakla, yapılan yargılamaya, toplanıp karar yerinde gösterilen delillere, mahkemenin soruşturma sonuçlarına uygun olarak oluşan kanaat ve takdirine, incelenen dosya içeriğine göre sair temyiz itirazları yerinde



görülmemiş, suçun zincirleme biçimde ve TCK'nın 53/1-a maddesindeki yetkinin kötüye kullanılması suretiyle işlendiğinin kabul edilmesi” yönündeki karar onanmıştır.

12.4.2. Suçun Faili

Görevi ihmal, faili kamu görevlileri olan bir suçtur. Kamu görevlisi kavramı, 5237 sayılı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 6'ncı maddesinde: “*Kamu görevlisi* deyiminden; *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak ifade edilmiştir. Bu sebeple, görevi ihmal suçu, sadece kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işleyebileceği bir suç niteliğini taşımaktadır. Başka bir deyişle, kamu görevlisi olmayanların görevi ihmal suçunu işleyebilmeleri mümkün değildir (Ateş, 2011).

765 sayılı (eski) Türk Ceza Kanunu'na göre; görevi ihmal suçunun faili, “*memur*” sıfatına haiz olanlardır. 765 sayılı Kanun'un 279'uncu maddesine göre; memur olanlar ile özel kanunları gereği memur gibi cezalandırılacağı düzenlenmiş olan kişiler görevi ihmal suçunun faili olarak belirlenmiştir. Örneğin Yargıtay 4'üncü Ceza Dairesi 09.05.1996 tarihli 1996/3105 Esas 1996/4170 Karar No'lu kararında: “*PTT müdürü olan sanık, 13.02.1992 tarihinde yürürlüğe giren 3771 sayılı Yasa uyarınca yaptığı görevden doğan suçlarda memur gibi cezalandırılabileceğinden, icra müdürlüğü emrini yerine getirmeme eylemi görevi savsama suçunu oluşturur*” şeklinde bir karar vermiştir.

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu hükümlerinde, “*Görevi ihmal suçunun*” faili memur sıfatına haiz olanlar iken, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümlerinde suçun faili kamu görevlisi olarak belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle, görevi ihmal suçu yalnız kamu görevlilerinin işleyebileceği bir suçtur. 5237 sayılı Kanun'da, ancak özel faillik niteliğini taşıyan kişi fail olabileceği suçlar “*Özgü suç*” olarak ifade edilmiştir. Kamu görevlisi olmayıp, kamu görevlisinin görevi ihmal suçunu işlemesine iştirak eden diğer kişiler, “*azmettiren*” ya da “*yardım eden*” olarak sorumlu tutulacaktır.

Yargıtay 4'üncü Ceza Dairesi 04.04.1996/1913 Esas ve 1996/3105 Karar No'lu kararında, “*Kamu İktisadi Teşebbüsleri görevlilerinin 3771 sayılı yasa uyarınca yaptıkları*



görevden doğan suçlardan memurlar gibi cezalandırılacakları” yönünde karar verilerek kamu iktisadi teşebbüs görevlilerinin kamu görevlisi kapsamına dâhil edildiği görülmüştür.

Yargıtay 12’nci Ceza Dairesi’nin 20.12.2021 tarihli 2021/3791 Esas ve 2021/9002 Karar No’lu kararında: *“Sanığın kamu görevlisi olmaması nedeniyle TCK’nın 257. maddesi kapsamında değerlendirilmeyeceği, kusurlu davranışın hukuki sorumluluğu gerektirebileceğinden, mahkemece sanığın beraatine karar verildiği, beraate ilişkin kabul ve uygulamanın yerinde olduğu anlaşıldığı”* şeklinde karar verilerek *“Görevi ihmal suçu”* failinin ancak *“Kamu görevlisi”* olabileceğine dikkat çekilmiştir.

12.4.3. Suçun Maddi Unsuru

Görevi ihmal suçunda maddi unsur, kamu görevlisinin görevinde ihmal ya da gecikme göstererek kamu zararına ya da kişi mağduriyetine sebep olmak veya kişilere haksız bir menfaat sağlamak amacıyla eylemler gerçekleştirmektir.

Fail belirli bir harekette bulunması gerekirken hareketsiz kalırsa, ihmali hareketinden sorumlu olacaktır. Örneğin; hastanedeki doktorun acil tıbbi müdahaleye ihtiyaç duyan hastaya müdahale etmemesi böyle bir duruma karşılık gelmektedir. İhmali hareketle işlenen suçlar kasıtlı olabileceği gibi taksirli de olabilmektedir. Kişinin ihmali hareketten dolayı sorumlu olabilmesi için belirli bir hareketi yapma veya neticeyi önleme yükümlülüğünün bulunması gerekmektedir.

5237 sayılı Kanun hükümlerine göre bazı suçların ihmali hareketle işlenmesi, cezayı hafifletici bir neden olarak sayılmaktadır. Kanun’a göre ihmal suçları Sırf (Gerçek) İhmal Suçları ve İhmal Suretiyle İcra Suçları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sırf (Gerçek) İhmal Suçları, sadece ihmali hareketle işlenebilen suçları ifade etmektedir. Diğer taraftan, İhmal Suretiyle İcra Suçları, aslında icrai hareketle işlenebilen bir suçun ihmali hareketle işlenmesi şeklinde açıklanmaktadır. Görevi ihmal suçu, sadece ihmal suretiyle işlenen Sırf (Gerçek) İhmal Suçu kategorisi içerisinde yer almaktadır.

Görevi ihmal kavramı, kamu görevlilerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri yerine getirmemeleri ya da yerine getirilmesi gereken makul süreden daha geç olacak şekilde yerine getirmeleri şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Görüldüğü üzere, kamu görevlilerinin görevini geç yerine getirmesinin, görevi ihmal suçunun konusunu oluşturabilmesi için belirli ön koşulları varlığı aranmalıdır. Gecikme suretiyle görevi ihmal suçunun ilk unsuru, kamu görevlisi tarafından yapılması gereken işin, kanun ve nizam açısından yapılması mümkün olmalı ve herhangi bir hukuka uygunsuzluk durumu yaratmamasıdır. İkinci olarak, kamu görevlisinin söz konusu görevi yerine getirmesi için zorunlu sürenin geçmesinden sonra görevin yapılması gerekmektedir. Eğer, mevzuatta ilgili görevin yerine getirilme süresi için açık ya da üstü kapalı bir süre belirlenmişse, belirlenen bu sürenin geçmeden kamu görevlisinin görevi ihmalinden bahsetmek mümkün olmayacaktır (Faruk ve Nevzat, 1994).

Görevi ihmal suçunun konusu olan fiil, kamu görevlisinin görevleri kapsamındaki iş ve işlemlerde, başka bir emir ya da iste olmasına gerek kalmaksızın yapması zorunlu işi yapmaması, kanunlarda belirlenen şekillerde yapmaması, yapması gereken sürede yapmayarak gecikmesi ve üstünün kanuni emirlerinin nedensiz yere uygulamaması şekillerinde ortaya çıkmaktadır. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, kamu görevlilerine yukarıda sayılan şekiller aracılığıyla birçok kararında gerekli dikkat ve özenin gösterilmemesinden mütevellit görevi ihmal suçunun oluştuğu sonucuna varıldığı görülmüştür. Örneğin, *“asliye ceza hakimisi olan sanığın kalem denetiminde gerekli özen ve titizliği göstermeyerek bir kısım dosyaların duruşma dışı ve işlemsiz kalmasına neden olmasının zincirleme biçimde görevi savsama suçunu oluşturacağı”*na dair bir karar vermiştir.

Kamu görevlilerinin görevini ihmal ettiği ya da yerine getirmekle yükümlü olduğu görevi yerine getirirken gecikme göstermesi koşullarının sağlanması için ilgili görevin mutlak suretle kanunlarla o kamu görevlisinin görev tanımına girmiş olması ya da üstü tarafında o görevle ilgili kanuni emir verilmiş olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, kamu görevlisinin görev alanına girmeyen bir iş veya işlemin ihmal edilmesi ya da gerçekleştirilmesinde gecikme gösterilmesi 5237 sayılı Kanun’un 257/2’deki suçun konusunu oluşturmayacaktır (Artuk vd., 2010).

Yargıtay uygulamalarında, görevin gereklerini yerine getirmede ihmal veya gecikme göstererek görevi ihmal kapsamında sayılan hallerden bazıları şunlardır: Yargıtay 5’inci Ceza Dairesi’nin 15.10.2015 tarihli ve 11694/15122 sayılı kararında, *“Suç tarihinde Belediye Başkanı ve Belediye Hesap İşleri Müdürü olarak görev yapan sanıkların, Belediye Encümeninin ruhsatsız yapının yıkımına ve idari para cezası verilmesine ilişkin kararlarının gereğini yerine getirmemeleri...”*, Yargıtay 5’inci Ceza Dairesi’nin 18.11.2015 tarihli ve 13658/16404 sayılı kararında, *“İlçalar Belediye Başkanı olan sanığın, şahsi borcu nedeniyle maaşına haciz konulması için ilgili İcra Müdürlüğü tarafından gönderilen yazıya herhangi bir işlem yapmaması...”*, Yargıtay 5’inci Ceza Dairesi’nin 23.6.2016 tarihli 6082/6695 sayılı kararında, *“Sanıkların, kasasında yeterli para olmasına rağmen elektrik borcunu zamanında ödemeyerek köy tüzel kişiliğinin gecikme cezası ödemesine neden olması ...”* şeklinde karar vermiştir.

Son olarak değinilmesi gerekir ki, Yargıtay 42’nci Ceza Dairesi’nin kararlılık taşıyan uygulamalarında, *“memurun göreve gelmemesi”, “geç gelmesi”, “görev yerini terk etmesi”, “görevden erken ayrılması”* gibi eylemlerde, ilgili kamu görevlisinin, görevi (ihmal) savsama suçunun unsurlarının oluşmadığına, bu eylemler karşılığında disiplin cezası mahiyetindeki idari cezaların verilmesi gereken hususlarına dikkat çekildiği ve bu yönde karar verildiği anlaşılmıştır (Kaban vd., 2001).

12.4.4. Suçun Manevi Unsuru

5237 sayılı Kanun’a göre; kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir. Yani, failin fiili bilerek ve isteyerek gerçekleştirmesi halinde kasttan söz edilmektedir. Kanun hükümlerinde, kural olarak suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır. Türk ceza hukukunda, kast genel iken taksir özel bir durumdur. Başka bir ifadeyle, bir suçun taksirle işlenebilmesi, ancak ve ancak o suçun 5237 sayılı Kanun’daki düzenlemesinde suçun taksirli işlenebileceği öngörülmüş olması koşuluyla mümkündür.

Görevi ihmal suçu, kasten işlenen suç olma niteliğine haizdir. Kamu görevlisinin, görev kapsamındaki iş ve işlemleri, kasti olarak yerine getirmemesi ya da geciktirmesi durumlarında suçun manevi unsuru ortaya çıkacaktır. Burada kast, kamu görevlisinin, kanunlarla görev

tanımı içerisinde sayılmış iş ve işlemleri, görevleri, üstünün verdiği kanuni emirleri geçerli bir nedeni olmaksızın yapmaması ya da bilinçli olarak geciktirerek yapması olarak, bu yönde ortaya konan iradelerle kendini göstermektedir. Kastın varlığından söz edebilmek için yalnızca kamu görevlisinin görev alanına giren bir işin ihmal edilmesi ya da üstünün kanuni emir ve isteklerini yerine getirmeme iradesi ile hareket etmek tek başına yeterli değildir. Ek olarak, bu yönde hareket ederek kanunların kendine yüklediği görevi ihmal ettiği ve hukuk düzenine zeval verdiği bilincine de sahip olması gerekmektedir.

Kamu görevlisinin, yerine getirilmesi ihmal edilen ya da gecikme gösterilen iş ve işlemlerin kendi görev alanına dâhil olmadığı, emri veren kişinin bu emir için yetkili olmadığı, söz konusu emrin kanuna uygun emir olmadığı; özetle fiil üzerindeki hatası ya da iyi niyeti kast unsurunu ortadan kaldırmaktadır (Erem ve Toroslu, 1994). Bu sebeple hata, yanılma (ihmal kastı dışında) suçu oluşturamayacaktır. Diğer taraftan, görevi ihmal suçunun taksirli işlenebilmesi de mevzuat hükümlerince mümkün değildir. Örneğin, kamu görevlilerinin insani bir hata sonucunda kanunda öngörülmüş olan usule aykırı olarak işlem yapması ya da iş yoğunluğu sebebiyle görevinin gereğini yapmayı unutması durumlarında, kamu görevlisini fiili cezai sorumluluğa konu olmayacaktır. Ayrıca, kamu görevlilerinin görevlerini gereği gibi zamanında yapmalarını sağlayacak iş planı ve personel sayısının bulunmaması gibi nedenler sonucunda kamu görevlilerinin görevi yerine getirmesi imkânsız bir hal almışsa, bu imkânsızlığın ilgili kamu görevlilerine yüklenmemesi gerekmektedir. Bu durumlarda, kanunlarla düzenlenmiş olan kamu görevlilerinin çalışma saatleri, özlük hakları gibi hususlarda kanuni çatışmalar görülecektir (Ateş, 2011).

Son olarak, görevi ihmal suçu için özel kast belirtilmemiş olup suçun manevi unsurunun oluşabilmesi için genel kastın yeterli olduğu düzenlenmiştir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu 14.05.1984 tarihli 1984/36 Esas ve 1984/162 Karar No’lu kararında: “*görevi ihmal suçu kasıtlı bir suçtur. Kastın varlığı için memurun sadece kendi görevine giren bir işi savsamak veya üstünün buyruğunu yerine getirmemek iradesi ile hareket etmesi yeterli değildir. Ayrıca bu şekilde hareket etmekle, hukuk düzeni veya üstü tarafından kendisine yüklenen görevleri ihlal ettiği yani haksız biçimde hareket ettiği bilincine sahip olmalıdır. Maddedeki geçerli bir neden olmadan ibaresi bunu gerektirir*” yönünde karar verdiği görülmüştür (Durhan, 2000).



Yargıtay CGK E.2005/4 MD-163, K.2005/91987 sayılı kararında, “...5237 sayılı TCK’un 257 nci maddesindeki fiillerin suç olarak nitelendirilmesiyle korunan hukuki yarar, kamu görevinin yerine getirilmesinde disiplin tesis etmek, bu görevin hiç veya zamanında yerine getirilmemesi sebebiyle bundan umulan ve beklenen genel yararın sekteye uğramadan elde olunmasını, ayrıca kamu görevinde disiplinin geçerli olmasını sağlamak ve bu suretle kamu idaresinin zarar görmesini önlemektir...” yönünde karar verilmiştir.

Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi 31.1.1994 gün ve E.1993/301, K.1994/474 sayılı kararında, “... Görevi savsama eylemi, Devlet yönetimine karşı bir suçtur. Korunan değer devlet işleyişinin zamanında yapıldığı hakkındaki inançtır. Suçun mağduru da devlettir...” denilmiştir.

12.4.5. Suça Teşebbüs

Türk ceza hukuku düzenlemeleri ve literatürdeki çalışmalar birlikte değerlendirildiğinde, sırf (gerçek) ihmal suçlarının, suçlarda yapılması gereken davranışın yapılmaması durumunda suçun oluştuğu kabul edilmektedir. Bu durum, “*Hareketsiz kalma*” olarak nitelendirilmekte olup “*yapılması gereken davranışın yapılmamasına yönelik hareketlerde bulunmak*” durumunda da teşebbüsün oluşacağı öngörülmektedir. Kamu görevlisi için görev alanındaki bir iş veya işlemi gerçekleştirmesi için belirli bir süre verilmiş fakat ilgili iş veya işlem için fail herhangi bir davranışta bulunmamışsa, verilen iş veya işlemi zamanında bitiremeyeceği anlaşılmışsa görevi ihmal suçuna teşebbüsün varlığı söz konusu olacaktır (Ateş, 2011). Benzer şekilde, bir kamu görevlisinin, üstü tarafından verilen kanuni emri yerine getirmeden veya tamamlamadan tatil amacıyla izin kullanması, ilgili emrin başka kamu görevlilerince yerine getirilmesi durumunda görevi ihmal suçuna teşebbüse konu olacaktır. Bu örnekte dikkat edilmesi gereken husus, kamu görevlisinin görevi ihmal suçunu işleyip işlemediğine, teşebbüsün var olup olmadığına ilişkin esas belirleyici faktörün, kamu görevlisinin suç kastıyla hareket edip etmediğidir (Aydın, 2006). Yani yürütülen işin gerçekleştirildiği plan ve programlar kapsamında, başka kamu görevlilerince bitirilmesine ilişkin bir anlaşmanın varlığı durumunda hem görevi ihmal suçundan hem de görevi ihmal suçuna teşebbüsten söz edilmesi mümkün değildir.



12.4.6. Suçun Yaptırımı ve Lehe Kanun

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nun 230'uncu maddesinin meri mevzuat hükümlerindeki karşılığı, 5237 sayılı Kanun'un 257'nci maddesi 2'nci fıkrasıdır. 765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nun 230'uncu maddesinde: *“Bu savsama ve gecikmeden veya üstünün yasal buyruklarını yapmamış olmaktan Devletçe bir zarar meydana gelmişse, derecesine göre altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile birlikte süreli veya temelli olarak memuriyetten yoksun kalma cezası da hükmolunur.”* düzenlemesine yer verilmiştir. 5237 sayılı Kanun'un 2'nci fıkra hükmü gereğince, görevi ihmal suçunun cezası *“üç aydan bir yıla kadar hapis cezası”* olarak belirlenmiş olup görevi ihmal suçunda ayrıca para cezası ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Buradan anlaşıldığı üzere, 5237 sayılı Kanun'un görevi ihmal suçu için öngördüğü ceza daha hafif olması sebebiyle, failler hakkında lehe olan kanun 5237 sayılı Kanun'dur. Kanun'daki şartların varlığı durumunda, 5237 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

5237 sayılı Kanun'un 257'nci maddesi 2'nci fıkrasında düzenlemeye konu olan görevi ihmal suçunun ceza hususu, 08.12.2010 tarihinde yapılan 6086 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Düzenlemenin ilk halinde görevi ihmal suçunun cezası *“altı aydan iki yıla kadar hapis cezası”* olarak belirlenmiştir. Fakat bu süre 6086 sayılı Kanun ile *“üç aydan bir yıla kadar hapis cezası”* şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca, 5237 sayılı Kanun ile görevi ihmal suçlarında da görevi kötüye kullanma suçunda olduğu gibi cezanın ertelenmesi veya hükmün açıklanmasının geriye bırakılmasına yönelik kararların verilebilmesi mümkündür.

12.5. Görevi Kötüye Kullanma ve Görevi İhmal Suçlarında Ortak Hükümler

12.5.1. Hukuksal Değerin Korunması

Devlete karşı suçlarda ceza hükümleri ile korunmak istenilen hukuki yarar, kamunun olumsuz davranış ve fiiller aracılığıyla zarara uğratılmaması ve kamu görevlerinin, disiplin kuralları ve mevzuat hükümlerinin öngördüğü düzen içerisinde sürdürülmesidir. Bu hükümler vasıtasıyla kamu kurumlarının kamu hizmetlerini yerine getirirken düzenli olarak çalışmalarına, kamu görevlilerinin dürüstlük, tarafsızlık ve şeffaflık ilkelerine uygun olarak



görevlerini yetine getirmeleri koruma altına alınmaktadır (Özenbaş, 2004). Böylece kamusal faaliyetler gerçekleştirilirken toplumda kamuya olan güven ve inanç korunmaktadır.

Görevi kötüye kullanma suçu ile korunan hukuki değer, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken, görev ve yetkilerini hukuk sisteminin sınırları içerisinde kullandıkları güvenini kamuya karşı korumaktır. “Yönetimde dürüstlük ilkesini” korumak, kamu yönetiminin itibarının sürdürülmesini sağlamak, kişilere zarar verilmesini veya kişilerden haksız çıkar sağlanmasını önleyerek, görevi ihmal suçuna ilişkin olarak kamuda çalışma disiplini sağlayarak, kamu idaresine duyulan güvenin oluşması aşamasında kamunun maddi ve manevi menfaatlerini güvence altına almak, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında korunan hukuki değerleri oluşturmaktadır (Çiçek, 2008; Yıldız, 2002).

Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi’nin 31.04.1994 tarihli 1994/8529 Esas ve 1994/77 Karar No’lu kararında, görevi ihmal suçu ile ilgili olarak: “görevi savsama eylemi, Devlet yönetimine karşı bir suçtur. Korunan değer devlet işleyişinin zamanında yapıldığı hakkındaki inanıştır. Suçun mağduru da Devlettir. O nedenle, yasalara uygun verilmiş bir haciz kararını kendisiyle ilgili olsa bile, yerine getirmeyen kamu görevlisi, korunan değeri çiğnemiş ve bu suçu işlemiş olur” yönünde karar verilerek korunan hukuki değere dikkat çekilmiştir.

12.5.2. Suçlara İştirak

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında, fail görevli ve yetkili kamu görevlisidir. Failin kamu görevlisi olması sebebiyle bu suçlar “özgü suç” olarak nitelendirilmektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 40’ıncı maddesinde: “Özgü suçlarda, ancak özel faillik niteliğini taşıyan kişi fail olabilir. Bu suçların işlenişine iştirak eden diğer kişiler ise azmettiren veya yardım eden olarak sorumlu tutulur.” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenleme ile açıklandığı üzere, kamu görevlisi olmayan kişiler, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının faili olamayacak ancak azmettiren ve yardım eden olarak sorumlu tutulacaktır.

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının, birden fazla kamu görevlisi tarafından işlenmesi durumunda her biri “müşterek fail” olarak cezalandırılacaktır. 5237 sayılı



Kanun'un 40'ıncı maddesinde, suça iştirakten dolayı sorumlu tutulabilmek için, ilgili suçun en azından teşebbüs aşamasına varmış olması gerekliliği yönünde düzenleme yer almaktadır. Bu nedenle, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında azmettirme ya da yardım etme suretiyle iştirakten sorumluluğun söz konusu olabilmesi için suçun en az teşebbüs aşamasının tamamlanmış olması gerekmektedir (Parlar ve Hatipoğlu, 2007). Suç işlemeyi düşünmeyen kamu görevlisini, görevi kötüye kullanma ya da görevi ihmal suçlarını ikna etmesi halinde, ilgili kişi “Azmettiren” olacaktır (Malkoç ve Güler, 1998).

12.5.3. Suçlarda İçtima

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları, genel, tali ve tamamlayıcı suç niteliklerine haizdir. Görevin gereklerine aykırı davranarak gerçekleştirilen fiiller neticesinde 5237 sayılı Kanun'da düzenlenen başka bir suç oluşması halinde ilgili özel düzenleme devreye girecektir. Kamu görevlisinin işlediği fiilin, Kanun'da özel olarak düzenlenen suçlardan birine sebebiyet vermemesi halinde genel suç kategorisinde yer alan görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları oluşacaktır. Örneğin, kamu görevlisi, görevini yerine getirirken gerçekleştirdiği fiili sonucunda rüşvet, zimmet ya da irtikâp suçlarının unsurların oluşması halinde, kamu görevlisi işbu özel suç hükümlerine göre yargılanacaktır. Bu durum, Türk Hukuk Sisteminde, “Özel Normun Önceliği İlkesi” olarak ifade edilmektedir. Ek olarak, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının konusunu oluşturan fiil, Kanun'da yer alan başka bir suçun ağırlaştırıcı unsuru ya da nitelikli hali olması halinde de ilgili özel düzenleme hükümleri uygulanacaktır (Parlar ve Hatipoğlu, 2007).

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçunun müteselsilen (zincirlemeli) işlemesi de mümkün olabilmektedir. 5237 sayılı Kanun'un “Zincirleme Suç” başlıklı 43'üncü maddesinde: “(1) Bir suç işleme kararının icrası kapsamında, değişik zamanlarda bir kişiye karşı aynı suçun birden fazla işlenmesi durumunda, bir cezaya hükmedilir. Ancak bu ceza, dörtte birinden dörtte üçüne kadar artırılır. Bir suçun temel şekli ile daha ağır veya daha az cezayı gerektiren nitelikli şekilleri, aynı suç sayılır.” denilmiştir. Bu bağlamda, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının zincirlemeli (müteselsilen) birden fazla işlenmesi halinde bir cezaya hükmedilerek sonuç 5237 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesi hükmü gereğince arttırılarak verilecektir (Meran, 2008). Bu doğrultuda, Yargıtay 4'üncü Ceza Dairesi'nin 18.02.1998 tarihli 1998/158 Esas ve



1998/1185 Karar No'lu kararı: “*kamu görevlisinin aynı suçu işleme kararıyla birden fazla görevini kötüye kullanması durumunda müteselsil suç hükümleri uygulanır. Bu nedenle görevi kötüye kullanma suçu müteselsilen işlenebileceği*” şeklinde hükme bağlanmıştır.

Görevi kötüye kullanma suçunun müteselsilen işlenebilmesinin mümkün olduğundan bahisle görevi ihmal suçunun da mümkün olduğu görülmektedir. Bu sebeple kamu görevlisi tarafından görevi ihmal suçunun oluşturan bir fiilin gerçekleştirilmesi halinde, aynı suçu işleme kararında olmadığı zamanlarda, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının müteselsil halleri değil, gerçek içtima hükümleri uygulanmalıdır (Ateş, 2011).

12.5.4. Suçlara Etki Eden Haller

Suçta etki eden haller, suçun kurucu unsurlarına eklenen, suçun daha ağır ya da daha hafif sayılmasını sağlayan ve bundan dolayı suçun basit şekline ait ceza miktarında ya da niteliğinde değişiklik yaratan ikincil nitelikte etki eden halleri ifade etmektedir. Suça etki eden haller, bazen suçun cezasını değiştirebilmesinin yanında bazen de ceza niteliği veya niceliğini değiştirebilmektedir. Bu haller, suçun cezasını ağırlaştırabilmekte ya da hafifletebilmektedir. Suça etki eden haller, 5237 sayılı Kanun'da “*suçun nitelikli hali*”, “*netice sebebiyle ağırlaşmış suç*”, “*daha az cezayı gerektiren haller*” gibi ifadelerle kanunda betimlenmektedir (Ateş, 2011).

Suçta etki eden haller; genel ve özel suça etki eden haller ile hâkim tarafından verilecek cezanın tespit edilmesi aşamasında göz önünde bulundurulacak takdiri hafifletici nedenler olmak üzere temelde üç sınıf altında incelenebilmektedir. Suçun işlenişinde cezanın belirlenmesi aşamasında oluşan ağırlaştırıcı ya da hafifletici nedenler, suçun işlenişindeki hareketleri suç işlenirken kullanılan araçların niteliği, suçun işlendiği yer ve zaman, tehlikenin ağırlığı gibi etkenler, suça etki eden objektif haller/suçta etki eden genel nedenler niteliğindedir. Suça etki eden özel nedenler, kastın yoğunluğu, taksir derecesi, failin kişisel durumu, varsa fail ile suçtan etkilenen kişi arasındaki kişisel ilişkiler de suça etki eden özel nedenler niteliğindedir. Son olarak, hâkimin suça ilişkin cezanın belirlenmesi sürecinde dikkate aldığı takdiri indirim halleri de suça etki eden diğer hallere karşılık gelmektedir (Evik, 2007).

765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu, “*cezayı tahfif edecek sebeplerin vücudu halinde*” görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal (savsama) halinde cezada indirim yapılabileceğine ilişkin düzenlemeye yer vermiştir. Kanun’a göre hâkimin, “*vazifenin suistimal derecesi*”ne göre ve hadisede cezayı tahfif edecek sebeplerin varlığı halinde cezayı indirebilmesi mümkün olabilmektedir. Fakat 5237 sayılı Kanun’un görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarını düzenlediği 257’nci maddesinde, bu suçların cezalarında indirim konusuna herhangi bir duruma yer vermemiştir. Bu sebeple, kanun koyucunun, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında indirim hallerini düzenlemesi, bu kanun boşluğunun doldurulması açısından önem taşımaktadır.

12.5.5. Suçlarda Esas Cezanın Belirlenmesi

Kanunilik ilkesinin gereği olarak suç karşılığı hükmedilecek cezanın kanun tarafından açıkça gösterilmesi gerekmektedir. Hâkim, cezayı belirlerken, kanun koyucu tarafından belirlenmiş cezaya bağlı kalmakla yükümlüdür. Bu bağlılık, hâkimin kanunda düzenlenen soyut cezaya hükmetme mecburiyeti olarak anlaşılmamalıdır. Kanunilik ilkesi katı bir bağlılığın sabit cezaların benimsenmesi olarak algılanmamalıdır. Gümümüzde kabul edilen kanunilik ilkesi, sistemin aksayan yönlerini tamamlamak amacıyla takdiri hafifletici nedenler esasını ve ortaya çıkabilecek sakıncaları gidermek ve ceza yaptırımının bireyselleştirilmesini sağlamak amacıyla cezaların tayin ve tespitinde hâkime takdir yetkisini veren hükümleri de kabul etmiştir.

Bununla birlikte somut olayın koşulları, failin durumu, suçun işleniş şekli, ceza yaptırımının bireyselleştirilmesine yönelik değişik kurumlara yer verilmesini zorunlu hale geçirmiştir. Kanunilik ilkesi uygulamaları incelendiğinde, kanun koyucunun cezanın alt ve üst sınırlar arasında gösterdiği sınırlar arasında bir ceza belirleme hususunda hâkime takdir yetkisi tanıdığı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda, suç karşılığı hükmedilecek cezaya kanun koyucu tarafından kanunda düzenlenecek soyut cezanın uygulanması zorunluluk teşkil etmektedir. Ancak, mevcut durumun nitelikleri gereği somut cezanın belirlenmesi hâkimin takdir yetkisine bırakılmaktadır.

Temel cezanın belirlenmesinde dikkate alınması gereken hususlar, 5237 sayılı Kanun’un 61’inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. 5237 sayılı Kanun’un 61’inci maddesinde:



Hâkimin somut olayda;

- “a) Suçun işleniş biçimini,*
- b) Suçun işlenmesinde kullanılan araçları,*
- c) Suçun işlendiği zaman ve yeri,*
- d) Suçun konusunun önem ve değerini,*
- e) Meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığını,*
- f) Failin kast veya taksire dayalı kusurunun ağırlığını,*
- g) Failin güttüğü amaç ve saiki”*

Göz önünde bulundurarak, işlenen suçun kanuni tanımında öngörülen cezanın alt ve üst sınırı arasında temel cezayı belirleyeceği amir hüküm olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda, hâkim somut olayda yukarıda yer verilen ölçüleri göz önünde bulundurarak, temel cezaya ilişkin suç tipinde öngörülen alt ve üst sınırlar arasında ceza belirleyecektir.

Suç tipinde öngörülen cezanın, hapis ya da adli para cezası arasında seçimlik olarak düzenlenmiş olması halinde, hâkim öncelikle hangi ceza türüne hükmedeceğini belirlemelidir. Somut cezanın belirlenmesi sürecinde ilk olarak temel ceza belirlenmelidir. Temel cezanın belirlenmesinin ardından, cezayı ağırlaştırıcı ve hafifletici sebepler ve diğer haller sırasıyla uygulamalıdır. Temel cezanın belirlenmesinde, kanunda aksi bir düzenleme yer almadığı takdirde alt ve üst sınırlar arasında cezaya hükmedilmelidir. Fakat, cezanın artırımı sonucunda elde edilen nihai cezanın, temel cezanın sınırını aşması mümkündür. Belirlenen ceza üzerinden, sırasıyla teşebbüs, iştirak, zincirleme suç, haksız tahrik, yaş küçüklüğü, akı hastalığı, akıl zayıflığı ve cezada indirim yapılmasını gerektiren şahsi sebeplere ilişkin hükümler ile failin geçmişi, failin sosyal ilişkileri, failin fiilden sonraki ve yargılama sürecindeki davranışları ve cezanın failin geleceği üzerindeki olası etkileri de dikkate alınarak takdiri indirim nedenleri uygulanarak sonuç ceza belirlenecektir. Son olarak, 5237 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesine



göre, hüküm kesinleşmeden önce gerçekleşen ve şahsi hürriyeti sınırlama sonucunu doğuran bütün haller nedeniyle geçirilmiş süreler, hükmolunan hapis cezasından indirilecektir.

12.5.6. Suçlarda Dava Zaman Aşımı

5237 sayılı Kanun'un "*Dava zamanaşımı*" başlıklı 66'ncı madde hükmünde, Beş yıldan fazla olmamak üzere hapis veya adlî para cezasını gerektiren suçlarda sekiz yıl olarak düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince, Kanun'un 257'inci maddesinde yer alan görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında dava zaman aşımı süresi sekiz yıldır.

12.5.7. Suçlarda Görevli Mahkeme

5237 sayılı Kanun'un ilk halinde, 257'nci madde 1'inci fıkrasında düzenlenen görevi kötüye kullanma suçunda görevli mahkeme "*Asliye Ceza Mahkemesi*", 2'nci fıkrasında düzenlenen görevi ihmal suçunda görevli mahkeme "*Sulh Ceza Mahkemesi*" olduğu görülmüştür.

07.10.2004 tarihli 25606 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemeleri Hakkındaki Kanun'un Asliye ceza mahkemesinin görevlerini düzenleyen 11inci maddesindeki, Kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, sulh ceza hâkimliği ve ağır ceza mahkemelerinin görevleri dışında kalan dava ve işlere asliye ceza mahkemelerince bakılır, hükmü gereği görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında yargılamaya görevli mahkeme Sulh Ceza Mahkemesidir. Bu durum, 5237 sayılı Kanun'da 6086 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucu son halini almıştır.

5237 sayılı Kanun'un 257'inci madde 3'üncü fıkrasında düzenlenen çıkar sağlamak suretiyle Görevi Kötüye Kullanma Suçu'nda yargılamaya görevli mahkeme, yine Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemeleri Hakkındaki Kanun'un 11'inci maddesi gereği Asliye Ceza Mahkemesidir.



12.5.8. Görevi Kötüye Kullanma ve Görevi İhmal Suçlarında Yargılama Usulü

Çalışmanın bu bölümünde, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının özgü suç niteliğinde suçlar olması, bu suçlarının faillerinin “*kamu görevlisi*” olması ve mevzuat hükümlerince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin farklı bir yargılama usulünün benimsenmiş olması hasebiyle yargılama usulüne ilişkin detaylara yer verilmiştir.

Öncelikli olarak, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılama usulleri ortaya konmuştur. İkinci olarak, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun ile konulan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri karşılaştırılmalı olarak incelenecektir. Son olarak, meri mevzuat hükümleri gereğince, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının faili kamu görevlilerinin günümüzdeki yargılama usulleri, örnek yargı kararları ile birlikte ele alınmıştır.

12.5.8.1. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulleri

1982 Anayasası 129’uncu maddesi son bendinde: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciinin iznine bağlıdır.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm, kamu görevlilerini kapsayan özel soruşturma ve kovuşturma sisteminin yasal dayanağını teşkil etmektedir (Zengin, 2006). Bu madde yasal dayanak alınarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 24’üncü maddesinde: “*Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tâbidir.*” hükmü getirilmiştir (Koran, 2016). Bu düzenlemelere istinaden, 4.12.1999 tarihli 23896 sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

Kamu görevlilerinin, özel yargılama usulüne tabi tutulması, hukuk devletinin yargısal güvence ilkesinin bir gereği olarak, üstlendikleri görevleri kanunlar kapsamında hukuka uygun olarak gerçekleştirdikleri takdirde rahatsız edilmemeleri ve sık sık adli makamlar önüne



ıkarılmamaları için büyük önem arz etmektedir (Zengin, 2006). Kamu görevlilerinin özel yargılama usulüne tabi tutulmasına ilişkin itirazlar sebebiyle açıklanan Danıştay kararında: *“Memurların görevlerinden doğan ya da görevleri sırasında işledikleri ileri sürülen suçlarda, özel soruştırma yöntemine tabi tutulmalarının, görevlerinin yerine getirilmesinde her türlü korku ve endişeden uzak tutulmaları yoluyla kamu hizmetlerinin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesini sağladığı, bu sonucun sağlanması memurun şahsı için değil memuriyet görevinin teminatı için olduğu, bu tür bir güvence ihtiyacının, kamu hizmetlerinin birtakım özel ilkelere ve yöntemlere bağlanmış olmasından kaynaklandığı dolayısıyla, memurların özel yargılama usulüne tabi tutulmasının eşitlik ilkesine aykırı olmadığını”* şeklde ifade edilmiştir. 4483 sayılı Kanun’un, gerekçesinde de belirtildiği üzere, bir memurun görevi sebebiyle işlediği suçlara istinaden yargılanması öncesinde idare tarafından ön inceleme gerçekleştirilmesi ve soruştırma izni istenmesi, söz konusu soruşturmanın sürüncemede kalmasının engellenmesi amacını taşımaktadır (Demirdizen, 2020). Bu kanun, ceza soruşturması öncesinde idari mercilerin iznine tabi olması nedeniyle bir süzgeç mahiyetinde gereksiz ithamlarla rahatsız edilmemeleri, bu tür şikyetler nedeniyle işlerin sekteye uğratılmaması için idari bir güvencedir (şahin, 2015). Bu kanuni güvence sayesinde, memurların görevlerini daha iyi yürütmeleri ngrlmştir. Burada, korunanın memur değil, kamu hizmeti olduğu açıkça ortaya konmuş olup, hizmetlerin aksamaması nihai hedeftir. Ek olarak, idarenin işleyişi ile ilgili uzmanlık gerektiren durumlardan, söz konusu suçun oluşup oluşmadığına ilişkin olarak idarenin uzmanlığından yararlanılması, bilirkişi katkısı olarak da değerlendirilebilmektedir (Akyıldız,2001).

12.5.8.2. 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun

4 şubat 1913 tarihinde yürürlüğe giren Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatle (MMHK) birlikte *“soruştırma”* yöntemi getirilmiştir. Kanun’un 1’inci maddesinde, memurların görevlerinden veya görevlerini yaptıkları sırada işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, belirtilen koşullar altında adliye mahkemelerine ait olduğu, ceza hukuku anlamında suç teşkil eden bir eylemde bulunan memurun bu eylemi görevi sırasında ya da görevinden dolayı gerçekleştirmesi halinde bu kanunun uygulanabileceği hükmüne yer verilmiştir (Ceylan, 2008).

MMHK ile günümüzde geçerliliğini sürdüren 4483 sayılı Kanun karşılaştırıldığı takdirde, birçok farklı düzenlemeye yer verildiği dikkat çekmektedir. İlk olarak, MMHK'deki “*soruşturma*” sistemi yerine 4483 sayılı Kanun ile “*izin*” sistemi almıştır. MMHK’de soruşturma izni yetkili kurullar tarafından verilebilmekte iken, 4483 sayılı Kanun’da yetkili merci, belirlenen görevli kişilerdir. MMHK’ye göre soruşturmaya başlatma memurun şube müdürü tarafından gerçekleştirilebilirken, 4483 sayılı Kanun’da ise kanunda sayılmış yetkili makam ve merciler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, MMHK, genel hükümler haricinden bir soruşturma sürecine yer vermemişken, 4483 sayılı Kanun ise ön inceleme için kırk beş gün ve idari yargıya itirazı karara bağlaması için üç ay süre hükmünü içermektedir. Ek olarak, MMHK’de hem görev sırasında hem de görevi ile ilgili olarak işledikleri suçları kapsamışken, 4483 sayılı Kanun, sadece memurun görevi ile ilgili suçları özel soruşturma hükümlerine tabii tutmaktadır. Son olarak, MMHK’de ağır cezayı gerektiren suçüstü hale ilişkin bir düzenleme yer almazken, 4483 sayılı Kanun’da bu hüküm de düzenlenmiştir (Ceylan, 2008).

MMHK, soruşturma süresini uzatması, dilinin ağır olması gibi birçok nedenle adaletin gecikmesine neden olduğu, kanun önünde eşitlik ve doğal hâkim ilkelerine uygun olmayışı gibi birçok yönden uzun süre eleştirilmiştir. Bu eleştirilere istinaden, 04.12.1999 tarihli 23896 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un gerekçesinde bu eleştirilere yer verilmiştir (Ceylan, 2008). 4483 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde; soruşturma aşamalarının çokluğu, bu aşamalarda görev alanlarının yetersizliği sebebiyle soruşturmaların uzaması ve sürüncemede kalması ile bazen bu nedenle zaman aşımının dolmasıyla suçun cezasız kalması, görev sırasında işlenip görevle ilgisi olmayan suçları kapsamaması, çok geniş bir personel grubunu bu Kanuna dâhil etmesi gibi nedenlerle 4483 sayılı Kanunun düzenlenmiş olduğu ifade edilmiştir (Şahin, 2015).

12.5.8.3. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

4483 sayılı Kanunun 1’inci maddesine göre: “*Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir.*” şeklinde ifade edilmiştir.

Türk Ceza Kanunu'nun 6'ncı maddesindeki “*kamu görevlisi*” ile ilgili tanım 4483 sayılı Kanunun 1'inci maddesi için de bağlayıcıdır. Bu nedenle, kamu görevlisi ile ilgili Türk Ceza Kanunu'nda yer alan açıklamalar, 4483 sayılı Kanun için de geçerlidir (Zengin, 2006).

4483 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde: “*Bu kanun, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır.*” şeklinde kanunun kapsamı belirlenmiştir. İşbu maddede, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memur ve diğer kamu görevlileri vurgulanmıştır (Akkan, 2009).

4483 sayılı Kanun'un kapsamı ile ilgili Danıştay istişari kararında: “*Genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevlerde çalışmayan, kamu gücünü kullanma yetkisi olmayan personel 4483 sayılı Yasa kapsamına girmemektedir. Nitekim bunlar, yaptıkları hizmet kamu görevi olarak kabul edilmediğinden Türk Ceza Kanununun uygulamasında memur sayılmamaktadırlar. “Maddi ceza hukuku yönünden memur sayılmayan ve memur suçlarıyla cezalandırılmayan bu kişileri usul hukuku yönünden ayrıcalıklı bir duruma getirip memurlar gibi soruşturmaya tabi tutmak düşünülemez”* (Sökmen, 2009) hükmü ile Kanun'un kapsamının sınırları belirlenmiştir.

4483 sayılı Kanunun 2'inci maddesine göre; görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri, disiplin hükümleri, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali, 765 sayılı (Eski) Türk Ceza Kanunu'nun 94'üncü ve 95'inci maddeleri ile 1412 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 161/5 maddesine göre soruşturma ve kovuşturmanın bu madde dâhiline alınmadığı ortaya konmuştur (Zengin, 2006).

➤ Kişi Bakımından Kapsamı

4483 sayılı Kanun kapsamındaki memur tanımı, idare hukukunun kavram çerçevesi esas alınarak belirlenmiştir (Şahin, 2015). Memur, yaptığı işin devletin asli fonksiyonlarından olması, başka bir ifadeyle bir kişinin hem idare hem de ceza hukuku bakımından memur sayılması ve bu işi sürekli yapması şartlarını taşımasıyla belirlenmektedir. Bu sebeple, “*kamu*



görevi” değil “*kamu hizmeti*” gören hizmetli personel bu kanun kapsamına girmemektedir (Çetin, 2000).

Mevzubahis Kanun’da ayrı bir memur tanımına yer verilmemiş; ancak, kanunun uygulama kapsamı belirtilmiştir. 4483 sayılı Kanunun 2’inci maddesinde “*Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edenler memur ve diğer kamu görevlisi olarak anlaşılır*” hükmü getirilmiştir. Bu kapsamın belirlenmesinde, 1982 Anayasası ve DMK’deki memur tanımları esas alınmıştır (Dizman, 2008).

1982 Anayasası 128’inci maddesinde: “*Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” hükmüne yer verilmiş; ancak, 1982 Anayasasında ayrıca memur tanımlaması yapılmamıştır. Diğer taraftan, 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı DMK 4/a maddesinde memur: “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen*” görevliler olarak tanımlanmıştır (Gözler, 2003). Ayrıca, memurların yargılanmasına ilişkin yasanın uygulanacağı memurların belirlenmesinde yalnızca Anayasa, 657 sayılı Kanun ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’na bakmak yeterli olmayacaktır. Farklı yasaların içerdiği özel hükümler ile yasanın uygulanacağı memur kapsamı genişletilmiş ya da daraltılmış olabilmektedir (Akkan, 2009).

4483 sayılı Kanunun 2’nci maddesinde yer alan “*diğer kamu görevlileri*” kavramı, 1982 Anayasası ile hukukumuza girmiştir. 1982 Anayasası 128/1 maddesinde ve 4483 sayılı Kanunun 2’nci maddesindeki “*diğer kamu görevlileri*” kavramı, memur tanımına paralel olarak, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürüten ve tüm özlük haklarının kanunla düzenlendiği, hizmetleri açısından statüleri memurlardan farklı olduğu için özel personel kanunlarına tabi personelleri ifade etmektedir (Şahin, 2015, Sökmen,2009, Akkan, 2009, Kınalıtaş ve Aslan, 2003).



Yargı kararları kapsamında diğer kamu görevlileri, memurlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin “diğer kamu görevlileri” kavramı ile ilgili kararları incelendiğinde, bir kararında: “memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışanlar” olarak tanımlandığı, bir başka kararında: “memurlar gibi atama koşullarına tabi oldukları” niteliği ortaya konmuştur (Şahin, 2015; Salihoğlu ve Demirkol, 2005).

➤ Konu Bakımından Kapsamı

4483 sayılı Kanun'un konu bakımından uygulanmasında, öncelikle kamu görevlisine yasalara uygun olarak bir görev atfedilmiş olması ve kamu görevlisinin de bu görevin ifası sırasında bir suç işlemesi gerekmektedir (Uz, 2011). İlk olarak, 1982 Anayasası'na ve 657 Sayılı Kanun'a göre memur kavramında ifade edilen “*kamu görevi (amme vazifesi)*” kavramı tanımlanmalıdır. Kamu görevi, devletin devlet olma niteliğinden kaynaklanan ve devlet tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu olan faaliyetlerdir. Daha sonra, söz konusu eylemin asli ve sürekli bir görev olarak ifa ediliyor olması şartı aranmalıdır (Ceylan, 2008).

4483 sayılı Kanun, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat kapsamında yer alan “*görev sebebiyle*” ve “*görev sırasında*” işlenen suçlardan yalnızca “*görev sebebiyle*” işlenen suçları kapsamına almış, “*görev sırasında*” işlenen suçlar ise kapsam dışına çıkartılmıştır. Görev sırasında işlenen suç, memurun göreviyle ilgili olmamakla birlikte, görevi esnasında işlenen suç ifade etmektedir (Uz, 2011; Evliyaoğlu, 2001). Başka bir ifadeyle, nitelik olarak memur ve diğer kamu görevlileri olsun olmasın herkes tarafından işlenebilen suçlar, ancak memur ve diğer kamu görevlilerinin görevleri esnasındaki zaman diliminde işlenmesidir (Akkan, 2009). Bu nedenle, işlenen suç ile görev arasında illiyet bağı aranmamaktadır (Topuz, 2005). Böylece görev sırasında, görev sebebi dışında bir nedenle işlenen suçların genel hükümlere tabi olması sağlanmıştır.

Görev sebebiyle işlenen suç, ilgili kanun ve mevzuat ile memura verilen görevlerinden doğan görevlerinin içeriği veya biçimsel koşulları ile ilgili işlenen suçları ifade etmektedir (Gökcan ve Artuç, 2007; Uz, 2011; Çetin, 2000). Bu suçlar, yalnız memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından, görevlerinin ifası sebebiyle işlenebilen suçları ifade etmektedir (Gökcan



ve Artuç, 2007). Bu nedenle, işlenen suç ile görev arasında illiyet bağının olması gerekmektedir (Uz, 2011). 4483 sayılı Kanun'un konu yönünden kapsamına ilişkin Yargıtay Ceza Genel Kurulu 17.02.2004 tarihli 2004/2-10 Esas ve 2004/40 Karar No'lu kararında “*görev sebebiyle işlenen suç*” kavramının, memuriyet görevinden doğmuş, yalnız memurlar tarafından işlenebilecek, memur olmanın kurucu unsur olarak görüldüğü suçların anlaşılması gerektiğine dikkat çekmiştir.

12.5.8.4. 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması

1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerini kapsayacak şekilde yürürlükte bulunan Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatin getirdiği sistemde, memurlar gerek görevlerinden doğan ve gerekse görevleri sırasında işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı ilk tahkikat idari makamlar tarafından yapılmakta ve yapılan bu soruşturmalar sonucunda yine idari makamlar tarafından son soruşturmanın açılması ya da açılmaması yönünde kararlar verilmekteydi. İdari yargı organlarının denetiminde bulunan bu tür kararlar ve kararların alınmasına dayanak teşkil eden soruşturmalar, Ceza Muhakemesi Usulü Kanunu ile öngörülen hazırlık soruşturması yerine geçmekteydi. 4483 sayılı Kanun ise memurların sadece görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı haklarında Cumhuriyet başsavcılıklarınca hazırlık soruşturmasının yapılabilmesini idari makamların iznine tabi tutan bir sistemi benimsemiştir. Yeni düzenlemenin memur kavramını genişleterek memurlar ve diğer kamu görevlileri kavramını getirmesi nedeniyle kamu görevi yapan geniş bir kitlenin Kanun kapsamına dâhil olması sağlanmıştır. Kanun'da “*diğer kamu görevlileri*”nin kimler olduğu açıklanmadığı için Kanun'un kimlere uygulanıp uygulanmayacağı, özellikle sözleşmeliler ve kamu iktisadi teşebbüsleri personelinin durumu, Kanun kapsamına girip girmediği tartışma konusu olmuştur. Ayrıca özel kanunlarında başka yargılama usullerine tabi oldukları ya da genel hükümlere göre yargılanacakları belirtilen memurlar da 4483 sayılı Kanuna tabi olmayacaklardır.

4483 sayılı Kanun'un getirdiği en kapsamlı yenilik, hazırlık soruşturmasını Cumhuriyet savcılarına devretmesidir. Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'e göre hazırlık soruşturması idare tarafından yapılmaktaydı. 4483 sayılı Kanun'da ise idari merciler

Cumhuriyet savcılarına hazırlık soruşturması yapıp yapmayacakları konusunda izin vermektedir.

12.6. Ceza Sorumluluğunu Kaldıran Nedenler

12.6.1. Kanun Hükmünü Yerine Getirmek

Kanun hükmünü yerine getirme ile ilgili olarak 5237 sayılı Kanunun 24/1'inci maddesinde, “...*kanun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez...*” hükmü yer almaktadır. Kamu görevini yürüten suçun faili, Kanun'un hükmüne dayalı olarak kendisine verilen görevi yürütüyor ise görevi kapsamında kalan fiili nedeniyle cezalandırılmaz. Esasen Kanun hükmünü yerine getirme, görevi yerine getirme anlamına gelmektedir. Kanun hükmü kavramı, o konuda geçerli olan kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikleri de kapsamaktadır. Kanun hükmünü yerine getirme kavramına haciz yapan icra görevlisi, bilirkişilik görevini yerine getiren bilirkişi, tanıklık görevini yapan kişi veya disiplin veya ceza soruşturması ile görevlendirilen kişileri örnek verilebilir.

12.6.2. Meşru Savunma

Meşru savunma, 5237 sayılı Kanunun 25'inci maddesinde, “...*Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hâl ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez. Gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez...*” şeklinde tanımlanmıştır.

Meşru savunma, her türlü hakka yönelik haksız bir saldırıya karşı söz konusu olabilecektir. Böylece, bu kavramın dar tutulmasının önüne geçilmiştir. Hukuka uygunluğun nedenleri birisi olan meşru savunma, kişilerin suç işlediklerinde karşılık görebilecekleri endişesi nedeniyle suç işlemekten cayabilecekleri bir düzenleme olarak hukukta yer almıştır.



Ancak meşru savunmanın, saldırı ile orantılı biçimde olması, diğer bir ifade ile saldırıyı defedecek ölçüde olması temel şartlardandır. Dolayısıyla saldırıya uğrayan kişi, ancak bu saldırıyı etkisiz kılacak ölçüde bir davranış gerçekleştirdiği takdirde, meşru savunma hukuka uygunluk nedeninden yararlanacaktır.

Görevi kötüye kullanma suçu açısından meşru savunma, hukuka aykırılığı ortadan kaldıran bir neden olarak çok istisnai durumlarda ortaya çıkabilecektir. Örneğin bir kamu görevlisinin görevini yaptığı sırada üçüncü bir kişinin haksız saldırısına uğraması üzerine saldırıyı önlemek için kişiyi mağdur edecek zorunlu bir harekette bulunması halinde söz konusu olabilecektir.

Yargıtay CGK 18.06.1990 tarih ve E.1990/1–158, K.1990/178 sayılı kararında, “...Gazinoya gelerek uluorta küfreden müştekiye, sanığın karşılık vermemesi üzerine dışarı çıkarak üç arkadaşıyla beklediği, sanık gazinodan çıkınca ellerindeki bıçaklarla saldırdıkları sırada müştekiyi bertaraf etmek için başkaca tahaffuz imkânı kalmadığından sanığın müştekiye ateş ettiği saptandığına göre yasal savunma koşulları oluşmuştur...” denilmiştir.

12.6.3. Hakkın Kullanılması ve İlgilinin Rızası

Hakkın kullanılması ve ilgilinin rızası kavramı, 5237 sayılı Kanunun 26’ncı maddesinde, “...(1) Hakkını kullanan kimseye ceza verilmez. (2) Kişinin üzerinde mutlak surette tasarruf edebileceği bir hakkına ilişkin olmak üzere, açıkladığı rızası çerçevesinde işlenen fiilden dolayı kimseye ceza verilmez...” şeklinde düzenlenmiştir.

5237 sayılı Kanun’da ilgilinin rızasının hukuka aykırılığı ortadan kaldıran neden olarak kabul edilmesi için öncelikle suçla korunan hak ve yararın ve suçun konusunun ilgili kişiye yani mağdura ait olması gerekmektedir.

İlgilinin rızası, ancak bazı durumlarda bir haktan vazgeçilmesine ya da özgürce tasarrufta bulunabilmesine hukuk düzeninde izin verildiği durumlarda söz konusu olmaktadır. Ancak görevin kötüye kullanılmış olmasından dolayı zarar görmüş olan kimsenin rızası hukuka uygunluk sebebi oluşturmaz. Zira burada suçun mağduru kişi değil, kamu idaresidir ve hiçbir



kamu idaresi görevin kötüye kullanılmasına izin verme yetkisine sahip değildir. Bunun yanında kamu yönetiminde disiplinin önemi de göz önünde tutulduğunda, kişilerin mağduriyetine neden olan davranışların varlığı halinde, zarar gören mağdurun rızasının bulunması suçun hukuka aykırılığını etkilemez.

Bir kişinin tasarrufta bulunabileceği bir hakkına onun rızasıyla kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı hareket ederek müdahale etmesi durumunda, başkasına haksız kazanç sağlanmamış olma ve kamu zararına yol açmama koşuluyla rızaya dayalı olarak hukuka uygunluk nedenlerinden yararlanabilecek ve dolayısıyla görevi kötüye kullanma suçu oluşmayacaktır. Örnek olarak bir yol çalışması sırasında kamulaştırma işlemi yapılmadığı halde, arsa sahibinin rızası ile bir kısım arsanın yola dahil edilmesi emri veren belediye başkanının, kamulaştırma görevini yasal koşullara uygun olarak yerine getirmemiş olmasına rağmen eylemi suç oluşturmayacaktır.

Bir hakkın kullanılmasının, hukuka uygunluk nedeni olarak kabul edilebilmesi için bu hakkın doğrudan doğruya kullanılabilir olması şartı aranmaktadır. Diğer bir ifade ile bu hakkın; kanun, tüzük, yönetmelik, genelge gibi mevzuattan doğması ya da hukuken tanınmış ve düzenlenmiş olmak kaydıyla bir mesleğin icrasından da doğması gerekmektedir. Kanunun kişiler açısından suç ihbarı yükümlülüğü gibi getirdiği zorunluluklar, hak olarak değil, kanun hükmünün yerine getirilmesi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan hak niteliğinde bahsedebileceğimiz; mağdurun şikâyet hakkı, zilyedin malını koruyan hakkı ve meslek mensubunun mesleğine uygun fiilde bulunma hakkı sayılabilecektir.

12.7. Kusurluluğu Ortadan Kaldıran Haller

12.7.1. Amirin Emri

Amirin emrini yerine getirmesi ile ilgili olarak 5237 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinde, *“...Yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilmez. Aksi takdirde yerine getiren ile emir veren sorumlu olur. Emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin*



kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olur...” denilmektedir.

Amirin verdiği emre uymanın suç teşkil etmemesi için; emri verenin mevzuata göre yetkili sayılması, kendisine emir verilenin emri yerine getirme görev ve yetkisine sahip olması, emri yerine getirmenin zorunlu bulunması ve emrin kanunda belirtilen şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir.

Kamu görevlisi, görev uyarınca verilen ve uyulması zorunlu olan bir emri yerine getirmesi nedeniyle sorumlu tutulamaz. Amirin emrini alan kamu görevlisi, emrin hukuka uygun olup olmadığını biçimsel ve içerik yönünde araştırmalıdır. Eğer amir konusu suç teşkil etmemekle birlikte Kanuna aykırı olan bir emir vermesi durumunda, kamu görevlisi emri yerine getirmez ve bu durumu emri veren amire bildirir. Amirin sözlü olarak ısrar etmesi halinde, astın bu emri yerine getirmemesi gerekmektedir. Aksi halde, hem amirin ve hem de memurun ceza sorumluluğu söz konusu olacaktır. Ancak amir emrini yazılı olarak tekrarlaması durumunda, astın bu emri yerine getirmesi zorunludur ve bu nedenle cezalandırılmaz. Cezai açıdan, emri veren amir sorumlu olacaktır.

Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi 20.12.2004 tarih ve E.13005/12407 sayılı kararında, *“...Suç tarihinde belediyede yazı işleri müdürü vekili olan sanığın, kendisinden yapılması istenilen atama işlemlerinin yasa ve genelgelere aykırı olduğunu emri verene 21.09.2001 günlü yazı ile bildirdiği ancak diğer sanığın “atamaların yapılmasına dair tüm sorumluluğu üstleniyorum” biçimindeki yazılı emri üzerine dava konusu işlemlerin yapıldığının anlaşılması karşısında, atama işlemlerinin konusu itibariyle suç oluşturup oluşturmadığı ve ne suretle 647 sayılı Devlet Memurları Yasasının 11/3. maddesi kapsamında değerlendirildiği açıklanıp tartışılmadan yetersiz gerekçeyle hüküm (ETCK m. 240) kurulması, yasaya aykırıdır...”* yönünde karar verilmiştir.

Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi 06.06.2000 tarih ve E.2000/3658, K.2000/4897 sayılı kararında, *“...Nüfus memuru olan sanığın, amiri olan müdürü tarafından kendisine havale edilen mağdurun dilekçesini, mevzuatı gereği yetkisiz üçüncü şahıslara nüfus kayıtlarının verilemeyeceği nedeniyle buruşturup çöpe atarak yasal olmayan emri yerine getirmemekten*



ibaret eyleminin disiplin suçunu oluşturacağı gözetilmeden, hükümlülüğüne karar verilmesi...” denilmiştir.

Bu kararlardan da görüldüğü üzere Kanuna aykırı emirlere uymayan astın hareketinin görevi kötüye kullanma suçu teşkil etmeyeceğini, ancak disiplin suçu oluşturabileceği vurgulanmıştır.

Görevi kötüye kullanma suçunda, kamu görevlisinin görevlerinin gereklerine aykırı olarak bir işlem yapmasını öngören ve başka bir kanunda suç olarak düzenlenen her emir, konusu suç olan emirdir. Konusu suç olan emir hiçbir surette yerine getirilemez. Dolayısıyla hukuka aykırılık unsuru gerçekleşmiş olacağından, konusu suç teşkil eden emri yerine getiren kişi ile emri veren kişi de sorumlu olacaktır.

Yargıtay 4’üncü Ceza Dairesi 08.06.2006 tarih ve 25/15 sayılı kararında, “...*Sanık bakanın bilgi ve buyruğu doğrultusunda hazırlanan müşterek kararname taslağını soyadının baş harfi olan (İ) harfini yazarak parafe etmekle, yürütmenin durdurulmasına ilişkin idari yargı kararını etkisiz bırakan işlemin yapılmasına yol açmak suretiyle suça katılmıştır. ...sanığın, hiyerarşik düzeydeki buyrukları yerine getirmekle yetindiği yolundaki savunması yerinde değildir. Çünkü suç oluşturan bir buyruğu yerine getirmek, eylemi suç olmaktan çıkaran ve onu hukuka uygun kılan bir neden olamaz...*” denilmiştir.

Konusu suç olan emrin tek istisnası, 5237 sayılı Kanunun 24/4 maddesinde yer alan “...*Emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olur...*” hükmü ile yapılan düzenlemedir.

12.7.2. Zorunluluk Hali

Zorunluluk hali, 5237 sayılı Kanunun 25’inci maddesinde, “...*(1) Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hâl ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.*”



(2)Gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez...” şeklinde düzenlenmiştir.

Zorunluluk hâlinde, kişinin, kendisinin veya başkasının sahip bulunduğu bir hakka yönelik bir tehlikeyi gidermek amacıyla gerçekleştirdiği davranış dolayısıyla, ceza sorumluluğu bulunmamaktadır. Zorunluluk halinin, meşru savunmadan farklı olarak bir saldırı durumunda değil, herhangi bir tehlike durumunda söz konusu olmasıdır. Zorunluluk hâlinde, kişinin tehlikeye bilerek neden olmaması, tehlikeden suç olan bir harekete başvurmadan kurtulmanın olanaklı bulunmaması ve tehlikenin ağır ve muhakkak olması şartlarının bulunması gerekir. Aynı zamanda tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan araç arasında “*orantılılık ilkesi*” olması kabul edilmiştir.

Görevi kötüye kullanma suçuyla ilgili olarak kamu görevlisi, zorunluluk haline dayalı olarak görevi gereği aykırı davranışta bulunmuş ise suç oluşmayacaktır. Örneğin bir doktorun hayati tehlikesi bulunan acil bir hastası müdahale için diğer hastaları bekletmesi zorunluluk hali olarak değerlendirilebilmekte ve dolayısıyla diğer hastalara yönelik görev gereklerini yapmakta gecikme göstermesi suç olarak kabul edilmemektedir.

12.7.3. Haksız Tahrik

Haksız tahrik, 5237 sayılı Kanunun 29’uncu maddesinde, “...*Haksız bir fiilin meydana getirdiği hiddet şiddetli elemin etkisi altında suç işleyen kimseye ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası yerine 18 yıldan 24 yıla ve müebbet hapis cezası yerine 12 yıldan 18 yıla kadar hapis cezası verilir. Diğer hallerde verilecek cezanın dörtte birinden dörtte üçüne kadarı indirilir...*” şeklinde düzenlenmiştir.

Haksız tahrik; failin suç oluşturan fiilinde önce kendisine karşı yönelmiş olan haksız bir hareketin olmasını ve bu haksızlığın yol açtığı öfke ve şiddetli elemin etkisi altında ve tahrik oluşturan harekete tepki mahiyetinde suçu işlemesini ifade etmektedir. Haksız tahrike ilişkin

hüküm, Türk Ceza Kanununun genel hükümleri arasında yer aldığından kural olarak bütün suçlarda uygulanabilme imkânı bulunmaktadır. Tahrik hükümlerinin uygulanabilmesi için failin, haksız bir fiilin yarattığı gazap veya elemin tesiri altında suç işleme yönünde önceden karar vermeksizin, dışarıdan gelen etkinin ruhsal yapısında yarattığı karışıklık sonucu suçu işlemesidir. Bu şartların oluşması halinde görevi kötüye kullanma suçunda haksız tahrik hükmünün uygulanması olanağı bulunmaktadır.

Ancak, görevi kötüye kullanma fiilinin her işleniş tür ve şekline haksız tahrike ilişkin hükümler uygulanamayabilir. Haksız davranış, görevin gereklerine aykırı hareketin psikolojik nedenini oluşturmaz ise haksız tahrikten söz edilemez.



13. DIŞ DENETİM BİRİMİ: SAYIŞTAY

13.1. Denetimin Kavramsal Açıdan İncelenmesi

Denetim, bir faaliyetin sonuçlarının planlardaki sonuçlara uygun olmasını sağlamak hedefiyle belirli ölçüt ve standartlar konmasını, söz konusu faaliyet sonuçlarının işbu ölçüt ve standartlarla karşılaştırılarak gerçekleşen sonuçların planlanan sonuçlardan sapması halinde düzeltme yönünde önlemlerin devreye girmesi olarak ifade edilebilmektedir (Bozkurt, 2013; Sanal, 2002).

Denetleme mekanizması, ihtiyaçtan doğan bir zorunluluktur (Bozkurt, 2013; Çıtır, 1987). Denetim, yönetim sürecinin esaslı bir unsurunu oluşturmaktadır. Devletin görevlerindeki artış ile birlikte kamu hizmetlerinde büyüme de mutlak zorunluluk haline gelmektedir. Kamu hizmetlerinin hem nicelik hem de nitelik olarak gün be gün büyümesi, denetlemenin önemini arttırmaktadır (Akbabaoğlu, 2002).

Denetim, yönetimde önemli olmanın yanında, kurum düzeyinde de son derece önemlidir (Akyel, 2012). Herhangi bir kurum ya da kuruluş bünyesindeki bağımsız organlarla gerçekleştirilen denetim, iç denetim olarak adlandırılmaktadır. Kurum ve kuruluşların örgütsel hiyerarşisinde yer almayıp, organları dışarısında yer alan bağımsız kişi ya da kurumlar tarafından gerçekleştirilen denetim dış denetim olarak ifade edilmektedir (Bozkurt, 2013; Polat, 2003).

Denetim, başka bir ifadeyle, *“harcamaların hukuka uygun ve ülke kaynaklarının savurganlıktan uzak şekilde kullanılması konusunda idareye yardımcı olan bağımsız, sürekli ve sistemli bir süreç”* şeklinde tanımlanmıştır (Karakaş, 2005). Köse’ye göre denetim; *“bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin, araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci”* olarak ifade edilmiştir (Köse,2007).



Daha geniş bakış açısıyla, *“ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları yetkililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreç”* olarak ifade edilmektedir (Çoşkun, 2000).

Bu tanımlamalara göre; denetim kavramının farklı bakış açıları sonucu farklı anlamlara gelebildiği görülmüştür. Denetim, kamusal yapılanma ve Avrupa Birliği sınıflandırılmalarına göre; iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç kontrol, ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. Dış denetim, yasama organı adına gerçekleştirilen ve yüksek denetim olarak isimlendirilen denetimdir (Mutluer vd., 2018: 286).

5018 sayılı Kanun’un düzenlemeleri ile birlikte denetim üç temel kanaldan gerçekleştirilmeye başlanmıştır:

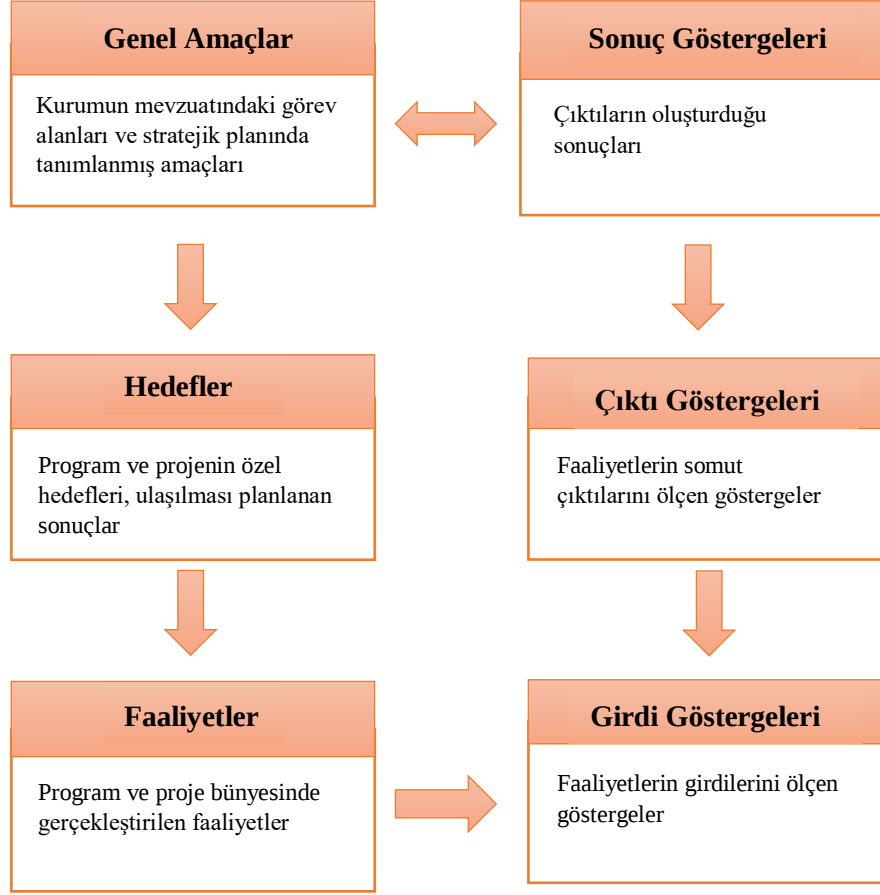
- Teftiş ve denetim birimleri,
- İç denetim birimleri,
- Dış denetim organı.

Aşağıda iç denetim ve dış denetim birimleriyle sırasıyla yer verilecektir.

13.1.1. İç Denetim

5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminde yapılan değişiklikler neticesinde denetim kavramı, iç denetim ve dış denetim olmak üzere kanun tarafından tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanunu’nun *“İç denetim”* başlıklı 63’üncü maddesinde iç denetim, *“Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti”* olarak tanımlanmıştır. Kanun’a göre; bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde

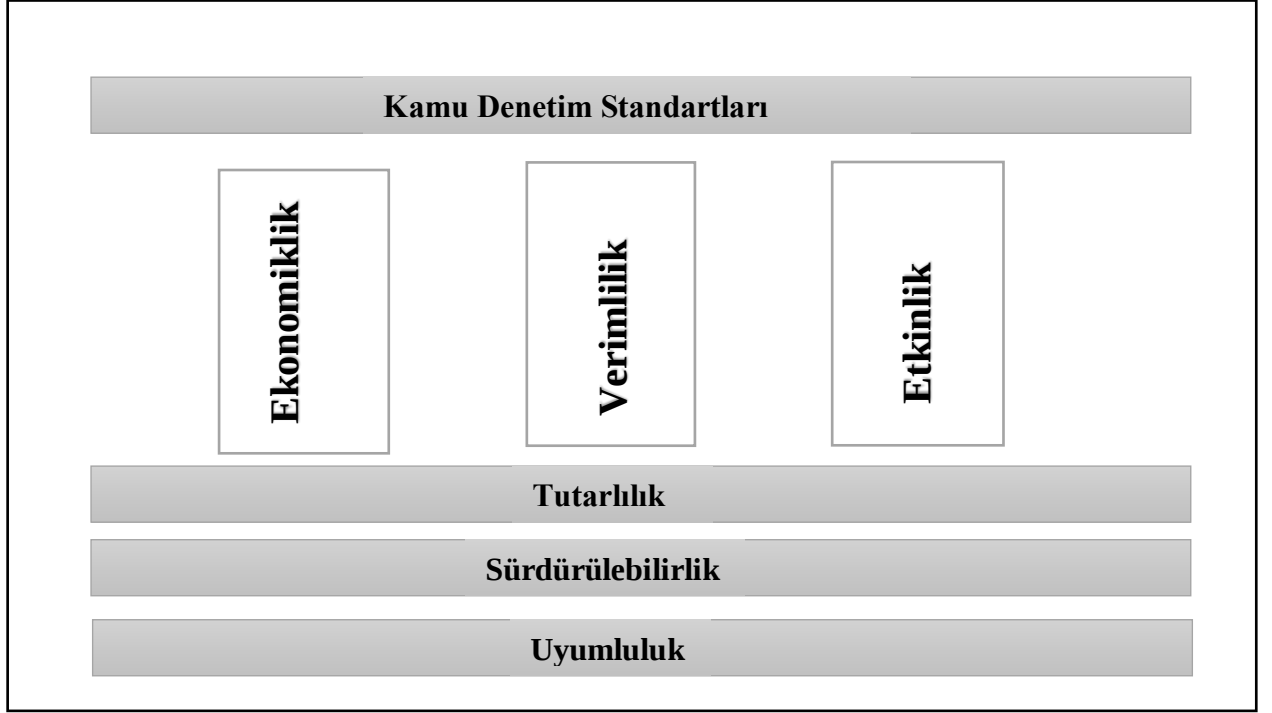
sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir (Şekil 13.1).



Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016.

Şekil 13.1. Amaç, hedef ve faaliyetler ile göstergeler arasındaki ilişki.

Türk hukuk sisteminde iç denetim kurumların, mevzuat hükümleri gereği kendi organları eliyle yürütülmektedir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmakta olup kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü alınarak, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim başkanlıkları da kurulabilmektedir. İç denetimin denetim standartları Şekil 13.2’de yer almaktadır.



Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016.

Şekil 13.2. Kamu Denetim Standartları.

➤ İç Denetimin Özellikleri

- İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.
- İç denetim, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun koordinasyon ve rehberliğinde Kurul tarafından belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre gerçekleştirilir.
- İç denetim, iç denetim birimi (başkanlığı) tarafından hazırlanan ve üst yönetici tarafından onaylanan risk odaklı denetim plan ve programlarına göre yapılır.
- İç denetim sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilir.
- İç denetim faaliyeti fonksiyonel bağımsızlık ilkesine uygun olarak yürütülür.
- İç denetim, mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.

Dış denetim, yasama organı adına Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay, parlamento adına dış denetim faaliyetlerini gerçekleştiren, mali ve kurumsal özerkliğe sahip bir kurumdur. Sayıştay denetimi kapsamında sayılan kurumlar, parlamentonun egemenlik alanına giren kurumlardır (Kendilli vd., 2014).

Belediyelerde iç denetim, kendi içerisinden denetim mekanizmaları eliyle yapılmaktadır. Belediyelerde dış denetim, merkezi idare birimleri, yargı organları ve Sayıştay tarafınca gerçekleştirilmektedir. Belediyeler, kamu hukuku mevzuat hükümlerine tabi olduğu için merkezi yönetim kuruluşlarının denetimlerine tabidirler. Merkezi yönetimin vesayet denetimi kapsamında belediyeler hakkında denetim yetkisi bulunurken, belediye şirket ve işletmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi olması nedeniyle merkezi yönetimin denetimine tabi değildirler.

13.1.2. Dış Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yer alan düzenlemelere göre; Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim, “Dış Denetim” olarak değerlendirilmektedir. Bu Kanunlara göre; Sayıştay denetimi, kamu yönetiminin parlamentolar adına ve denetim üyeleri aracılığıyla denetlenmesi, denetlenen kurumların mali tabloları ile hesap ve işlemlerinin doğruluğunun araştırılması, kamu yönetiminde etkinlik, ekonomiklik ve tutumluluk ilkeleri kapsamında görüş bildirmek üzere yürütülen faaliyetler bütünüdür (Önder ve Türkoğlu, 2012).

Dış denetim birimi olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimin amacı; kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğu kapsamındaki sorumlulukları kapsamında, yönetimin mali faaliyetleri, kararları, iş ve işlemlerinin meri mevzuata, kurumsal amaçlara ve planlara uygunluk açısından incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasıdır.

Bu çerçevede; dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlara uygunluk sağlayacak şekilde:

- Kamu idare hesapları ile ilgili belgeler esas alınmak üzere, mali tabloların güvenilirliğini denetleyen, gerçekleştirdiği mali denetim ile kamu idarelerinin gelir, gider ve



malları ile ilgili mali işlemlerin kanunlara ve diğer mevzuat düzenlemelerine uygun olarak elde edilme, alınma, harcanma durumlarının doğruluğunu inceleyen,

- Kamu kaynaklarının, etkili, ekonomik ve verimli olacak şekilde kullanılma durumunun tespit edilmesi, kurumsal faaliyetlerin sonuçlarının incelenmesi ve performans açısından değerlendirilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Sayıştay denetimi, literatürde farklı yönlerini esas alan farklı tanımlamalara konu olmuştur. Literatürdeki genel kabul görmüş görüşe göre, *“Sayıştay denetimi ve buna göre hazırlanan denetim raporları geniş kapsamlı, çok yönlü, kamu idarelerinin performansını değerlendiren, siyasi ve teknik yönleri ağır basan kendine özgü (suigeneris) denetim türü”* şeklinde tanımlanmaktadır (Tuncer, 2011). Daha genel bakış açısına göre; Sayıştay denetimi, *“kamu yönetiminin parlamentolar adına bağımsız denetim elemanlarınca denetlenmesi ve ilgili örgütün mali tabloları ile hesap ve işlemlerinin doğruluğunun, uygunluğunun araştırılması; yönetimin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu hakkında görüş belirtilmesine yönelik faaliyetler”* olarak ifade edilmiştir (Önder ve Türkoğlu, 2012).

6085 sayılı Kanunu’nun *“Denetimin amacı”* başlıklı 34’üncü maddesinde:

“(1) Denetim;

a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,

c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,

ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, amacıyla gerçekleştirilir.” hususları kapsamında ortaya konmuştur. Kamu mali denetim yapısı Çizelge 13.1’de yer almaktadır.



Mali İş ve Hizmeti Yapacak Yetkili	Mali Hizmetler Birimi
Harcama Öncesi Kontrol	Harcama Yetkilisi
Dönem Sonu İç Denetim	İç Denetçi Mali Denetim (Mevzuata Uygunluk) Yönetsel Denetim (Verimlilik, Etkinlik, Tutumluluk)
Harcama Sonrası Dış Denetim	Sayıştay

Kaynak: Acar ve Çiçek, 2005.

13.2. Sayıştay Tarihçesi

Cumhuriyet ilanının akabinde, 24 Kasım 1923 tarihli 374 sayılı “*Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun*” ile Divan-ı Muhasebat yeniden kurulmuştur. 1924 Anayasası’nın kabulü ile birlikte anayasal bir kurum haline gelmiştir. 1924 Anayasası’nın 100’üncü maddesine göre: “*Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikana murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir.*” hükmüyle Divanı Muhasebat, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin ilişkili kurumu olarak devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemek için görevlendirilmiştir.

Devlet bütçesinin gelişmeler göstermesi üzerine 2514 sayılı Kanun, gereksinimler karşısında yetersiz kalmıştır. Bu minvalde, Divanı Muhasebat’ın yerini, 1961 Anayasası’nın 127’inci maddesinde Sayıştay’a yer verilerek yeni bir kuruluş almıştır. Anayasa’nın 127’nci maddesine göre Sayıştay’ın görevi: “*genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapma*” olarak tanımlanmıştır.

Sayıştay, ilk kez 1961 Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiş olup, anayasaya uyumunu sağlamak amacıyla 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılarak 832 sayılı Sayıştay Kanunu 21.02.1967 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.



1929 yılı Büyük Ekonomik Buhranı neticesinde serbest piyasa ekonomisinin çöküşü ile devletin ekonomiye ve sosyal hayata daha fazla müdahale etmesi gerektiği görüşü benimsenmeye başlamıştır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu harcamalarında meydana gelen artış, Sayıştayların denetim kapsamını genişletmesine sebep olmuştur. Hesap ve işlemlerin ayrı ayrı incelenerek denetlenmesinin yerini kurum denetimlerinin yoğunlukta olduğu bir denetim sistemi öngörülmüştür. Bu minvalde, Sayıştay'ın kamu gelirleri, giderleri ve mal ve hizmetlerin mevzuata uygun olarak alınıp satılmasını, harcanmasını denetlemenin yanında, yeni bir denetime ihtiyaç duyulmuştur. 1970'li yıllardan sonra, "*Performans Denetimi*" adı ile yeni bir denetim türü birçok ülkenin mevzuat sisteminde yer almaya başlamıştır. Türkiye'de de küresel gelişmelere paralel şekilde, kamu yönetimine ilişkin yeni gelişmeler görülmeye başlamıştır. 1990'lı yıllarda, Kamu yönetiminde reform niteliğinde gelişmeler görülmüştür. 1996 yılında, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yeni düzenlemelere gidilmesi üzerine Sayıştay'a Performans Denetimi fonksiyonu eklenmiştir.

Kamu yönetimindeki küresel reformlar ve Avrupa Birliği adaylık sürecinin etkileri sonucunda, kamu yönetiminde mevzuat çalışmaları daha da hız kazanmıştır. Bu kapsamda, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetimi yeniden ele alınarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun ile fon uygulaması kaldırılarak devletim bütün gelir ve giderleri ile borçları bütçe kapsamına dâhil edilerek yasama denetiminden geçmesi düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda, Sayıştay, kurumun bütün mali yapısını kapsayıcı bir denetim anlayışını benimsemiştir.

19.12.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kamu kaynaklarından yararlanılan bütün faaliyetleri denetim kapsamına dâhil etmiştir. Bu sayede kamu kurumlarının dış denetimlerinde birlik sağlanmıştır. 6085 sayılı Kanun ile Sayıştay günümüz şartları doğrultusunda küresel gelişmelere paralel olarak denetim yapan dış denetim birimi olarak düzenlenmiştir.

13.3. Sayıştay Kurumunun Küresel Olarak Kabul Görmüş Özellikleri

Kamu sektörünün bağımsız dış denetimi, demokrasi ve hukuk devletinin temel unsurlarından biridir. Bağımsız denetim, anayasa ve kanun hükümleri gereğince aldığı yetki ile birlikte yüksek denetim kurumlarına yer vermektedir (OECD, 2014; INTOSAI, 2012).

Yüksek Denetim Kurumu, meri mevzuat hükümlerince kuruluşu, görev ve yetkileri düzenlenmiş en yüksek ulusal denetim kurumudur (Leeuwen, 2004). Yüksek Denetim Kurumunun örgütlenişi, raporlama şekilleri, hükümet politikaları farklılık gösterse de Sayıştay'ın ortak amacı kamu kaynaklarının mevzuata uygun şekilde kullanılmasını sağlamak ve hükümetin mali tablolarının denetimini sağlamaktır (World Bank, 2001). Sayıştay, Başka bir deyişle hükümetin gelirlerini, giderlerini ve mallarını denetim altına alarak hesap verilebilirliği sağlamaktadır (Suzuki, 2004). Ek olarak, kamu kaynaklarının etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanılmasına hizmet etmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının görev ve yetkilerini benimsenen ilkeler çerçevesinde yerine getirebilmesi için Sayıştay'ın taşınması gereken özellikler aşağıda sıralanmaktadır (Aksoy vd., 2018);

- Sayıştay'ın denetim yetkileri, anayasada yer almaktadır.
- Sayıştay'ın gerçekleştirdiği faaliyetler, parlamento ve yürütme yetkisinden bağımsızlık olarak gerçekleştirilmelidir. Parlamento adına denetim yetkisine sahip olma, parlamentonun hiyerarşisinde yer aldığını ifade etmemekte olup bağımlı olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır.

Bağımsızlık, yüksek denetim açısından çok önemli olması nedeniyle INTOSAI Denetim Standartlarında yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığına geniş yer verilmiştir. Bu standartların 54'üncü maddesine göre; *"Yönetim şekli ne olursa olsun denetimde bağımsızlık ve objektiflik esastır. Yasama ve yürütme organından yeterli ölçüde bağımsız olunması, denetimin yürütülmesi ve denetim sonuçlarının inanılabilirliği açısından esastır"*, 65'inci maddesinde ise; *"Sayıştay'ın, görevinin yürütülmesine ilişkin olarak yürütme organından talimat almaması bağımsızlığı açısından önemlidir. Sayıştay denetim yapmaya veya yaptığı denetimi (kapsamını,*



biçimini vs.) değiştirmeye, denetimden kaçınmaya, denetim bulgularını, sonuç ve tavsiyelerini örtbas etmeye veya değiştirmeye zorlanmamalıdır" şeklinde bağımsızlık ilkesi açıklanmıştır.

- Sayıştay Başkanı, üyeler ve denetçiler görevlerini yerine getirirken yasal teminatlarının olması gerekmektedir.
- Sayıştay'ın kendisine ait bir bütçesinin olması gerekmektedir ve bu bütçenin yönetimi kendileri tarafından yürütülmelidir.
- Sayıştay'ın görevleri kapsamında denetimlerini gerçekleştirirken her çeşit yasal yetkiye sahip olması sağlanmalıdır.
- Sayıştay'ın denetimlerine ilişkin hususların belirlenmesinde, denetim ile ilgili plan ve programların yapılması süreçlerinde yasama ve yürütmenin müdahale edilmesi mevzuat aracılığıyla güvence altına alınmalıdır.
- Denetlenen kurumlar, Sayıştay'a belirlenen süreler içerisinde cevap vermekle yükümlüdürler. Ayrıca, denetime ilişkin hususlarla ilgili alınan tedbirler ve diğer bilgiler şeffaflık ilkesi çerçevesinde Sayıştay'a bildirilmelidir.
- Sayıştay, denetimleri sonucunda hazırladıkları raporları, parlamentoya sunabilmelidir.

13.4. Sayıştay'ın Misyonu, Vizyonu ve Temel Değerleri

➤ Sayıştay'ın Misyonu

Sayıştay'ın misyonu, kamuda zarar verme sorumluluğu ile mali saydamlığa katkı sağlamak üzere denetim, yargılama ve rehberlik yapmaktır.

➤ Sayıştay'ın Vizyonu

Sayıştay, 2000 yılında, faaliyetlerine strateji bildirimi doğrultusunda yön verebilmek amacıyla ilk kez strateji bildirimi yayınlamıştır.

Kamu yönetimindeki reform çalışmalarının devamı olarak yayımlanan Strateji Birimi (2000-2004), kamu yönetimine ilişkin olarak stratejik yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Strateji Bildirimi'ne göre Sayıştay'ın vizyonu: *"Sayıştay, kamu yönetiminin Türk halkının refah*



ve mutluluğuna daha fazla hizmet edecek şekilde yenilenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlar." olarak ifade edilmiştir.

Stratejik Planlama anlayışının 5018 sayılı Kanun ile bütün kamu idareleri için yasal bir zorunluluk haline gelmesi sonrasında 2009-2013 Stratejik planı hazırlanmış ve bu çalışmada 5018 sayılı Kanun'un ana ilkeleri ve Sayıştay'a verilen görevler yeniden ele alınarak Sayıştay'ın vizyonu: *"hesap veren ve saydam kamu yönetiminin teminatı Sayıştay"* olarak yenilenmiştir.

Günümüzde vizyonu, köklü tarihinden aldığı birikimle sürekli yenilenen ve gelişen, daha iyi bir kamu yönetiminin oluşması için hizmet eden bir Sayıştay'dır.

➤ Temel Değerler

Bağımsızlık ve Tarafsızlık: bağımsızlık, Sayıştay'ın bir yüksek denetim ve yargı kurumu şeklinde tarafsız hizmetler sunabilmesi için mutlak bir ön koşuldur. Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek olan denetimlerin, tarafsız ve ön yargısız şekilde, mesleki etik değerlere gerekli dikkat ve özenin gösterilerek gerçekleştirilebilmesi Sayıştay'ın güvenilirliğinin korunması için zorunluluk teşkil etmektedir. Bu doğrultuda, Sayıştay Kanunu'nun 3'üncü maddesi ile güvenilirlik unsurları mevzuat ile düzenlenmiştir.

➤ Yeniliğe Açıklık

Günümüzde, ülkeler küresel faktörler doğrultusunda gelişmelere kısa sürede adapte olabilmek ve uyum sağlayabilmek için yeniliklere açık bir yaklaşım benimsemek zorundadır. Türkiye'de de küresel gelişmelere paralel olarak, dış denetim birimi olan Sayıştay, yeniliklerin izlenerek sürekli gelişimini ve uygulamaya geçilmesini sağlamaya yönelik stratejiler belirlemektedir.

➤ İyi Yönetişim ve Beklentilere Duyarlılık

İyi yönetim ve beklentilere duyarlılık: kurumun, kurum yönetiminde hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik, katılımcılık, eşitlik, adil olmak, tutarlılık, hukukun üstünlüğü, bilimsellik gibi iyi yönetim ilkelerini benimsemesi ve uygulanmasını sağlamak ve denetlemekle yükümlü olmasıdır. Bu ilkeler çerçevesinde kamu yönetim sisteminin iyileştirilmesi amaçlayan ortak bir yaklaşım yaratılacak olup bu yaklaşımla çözüm önerileri sunulacaktır.

➤ Mesleki Yetkinlik ve Çalışanların En Değerli Varlık Olarak Kabulü

Mesleki yetkinlik; mesleki bağımsızlığa sahip, yaratıcı ve analitik düşünebilen, ekip çalışmasına yatkın, kurum kültürünü benimsemiş kişilerin kurum bünyesine dâhil edilmesiyle mümkün olabilecektir. Bu nedenle, kurum bünyesinde istihdam edilenlerin mesleki yetkinlik kriterlerini yeterli düzeyde karşılaması gerekmektedir.

13.5. Devlet Yapısı İçindeki Yeri ve Konumu

Sayıştay, 1982 Anayasası'nın *Yargı* bölümünde "*Sayıştay*" başlığı altında düzenlenmiştir. Sayıştay'a hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama görevi verilmiş olup hüküm verme faaliyetinin yargı ile ilgili bir kavram olması sebebiyle bu bölümde yer almıştır.

Anayasa'da, Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilme hususuna yer verilmiştir. Fakat Sayıştay'ın verdiği kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamamaktadır. Sayıştay'ın verdiği kararların kesin olduğu ve idari yargı mercilerine götürülemeyeceği göz önüne alınması hasebiyle Sayıştay'ın bir yüksek mahkeme niteliğine haiz olduğu görülmektedir.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim ve hükme bağlama görevleri sonucunda, muhtelif Sayıştay Raporları hazırlanmaktadır. Diğer taraftan, yargı süreci, Sayıştay tarafından içerisinde kesin hükme bağlanmakta olup ilgili sorumlular için bu hükümler yerine getirilmesi



zorunluluk teşkil etmektedir. Ayrıca, Sayıştay Raporları, raporlama sürecinin son aşaması olarak TBMM’ye sunulmaktadır.

Sayıştay, bir taraftan mali denetim organı olarak görev yapmakta olup diğer taraftan özel yönetsel yargı kuruluşu olarak görev yapmaktadır. Sayıştay’ın özel yönetsel yargı kuruluşu olarak gerçekleştirdiği görevler; sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevidir.

Özet olarak, Sayıştay TBMM adına denetim yapma yetkisinin yanı sıra yargı yetkisi kapsamında sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan, beraatlerine ya da tazmine ilişkin karar verme yetkisine haiz, anayasal bir dış denetim birimi olarak görev yapmaktadır.

13.6 Sayıştay’ın Teşkilat Yapısı

Sayıştay’ın genel yönetimi Birinci Başkan tarafından gerçekleştirilmektedir. Birinci Başkan’a, yönetim işlerinde Genel Sekreter yardımcı olmaktadır. Farklı görev alanlarına sahip iç genel sekreter yardımcısı da yönetsel işleri gerçekleştirilmesinde destek niteliğinde görevler üstlenmektedir.

Türk Sayıştay’ı, yargı yetkisini haiz denetim kurumlarından. Ayrıca örgütsel yapısı; yargı ve karar organları ile denetim, yönetim ve destek birimlerini içermektedir.

6085 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesinde Sayıştay mensuplarının; Sayıştay Başkanı, Daire Başkanı, üyeler ve Sayıştay denetçilerinden oluşan meslek mensupları, başsavcı ve savcılar ile yönetim mensuplarından oluştuğu; Kanun’un 11’inci maddesinde, Sayıştay teşkilat yapısının; başkanlık, yargı ve karar organları, diğer organlar ve başsavcılıktan meydana geleceği hükme bağlanmıştır. Kanun’a ayrıca Sayıştay mensupları ile meslek mensuplarının niteliklerine de yer verilmiştir.

Kanun’a göre Sayıştay mensupları aşağıda sıralanmaktadır:

- Meslek mensupları,



- Başsavcı ve savcılar,
- Yönetim mensupları.

Sayıştay meslek mensupları ise şunlardır;

- Sayıştay Başkanı,
- Daire Başkanı,
- Üyeler,
- Sayıştay denetçileri.

13.7. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri

6085 sayılı Danıştay Kanunu'na göre; Sayıştay, Anayasa ve Kanunlarla kendisine verilen, kesin hükme bağlama, inceleme ve denetleme görevlerini gerçekleştiren, işlevsel ve kurumsal açıdan bağımsız bir kurumdur. Sayıştay'ın esas görevi mevzuat hükümlerince denetim ve yargılama olarak belirlenmiştir.

Denetim sonucunda yargılanarak kesin hükme bağlanmakta veya Sayıştay raporları ile parlamentoya sunulmaktadır. Bu minvalde, Sayıştay, parlamentonun yerine getirmesi gereken bütçe denetimi iş ve işlemlerini gerçekleştirmektedir. Bu durum, demokratik yönetim anlayışının bir parçası niteliğindedir (Önder ve Türkoğlu, 2012).

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde: *“Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”* hükmü ile Sayıştay'ın görevleri düzenlenmiştir.



Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilmektedir. Fakat bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamamaktadır.

Bu kapsamda, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5'inci maddesine göre Sayıştay'ın görevleri şunlardır:

a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) 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.

c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.

6085 sayılı Kanun'un Sayıştay görevleri ile ilgili işbu maddesi, Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde yer alan hükümlere tekraren ve kategorize ederek yer vermiştir. Bu doğrultuda, Sayıştay'ın görevlerini esas alarak “Denetim görevi” ve “Yargı Görevi” olarak ikiye ayrılması hem mevzuat hem de hukuk literatürüne uygunluk teşkil edecektir. Ek olarak, Sayıştay'ın raporlama, görüş bildirme ve diğer inceleme görevleri de bulunmaktadır.

13.8. Denetim Türleri

Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde, Yüksek Denetim Kurumları aracılığıyla yapılan denetimler üç esas denetim etrafında yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, hükümet hesaplarının doğruluğunun denetimi olarak ifade edilebilen mali denetim ile hukuka uygunluk denetimi olarak ifade edilen uygunluk denetimini kapsayıcı nitelikte olan düzenlilik denetimidir. Son olarak, üçüncü denetim çeşidi, hükümet programlarının ekonomiklik, etkinlik



ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde denetimi olarak bilinen performans denetimidir (Schelker, 2008). Ek olarak, kamu borç yönetimini konu alan kamu borç denetimi ve çevrenin korunması hedefi kapsamında gerçekleştirilen çevre denetimi olarak ifade edilen denetimler de yaygınlık göstermeye başlamıştır (INTOSAI, 2012).

Yüksek Denetim Kurumlarının esas amacı; Muhtelif denetimler neticesinde, meri mevzuata uygun olmayan unsurlar ve bu unsurlarla ilgili sonuçlar sunarak öneriler getirmektir (OECD, 2014).

12.8.1. Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi, Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilen klasikleşmiş denetim çeşidi olarak ifade edilebilmektedir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standardına göre düzenlilik denetiminin kapsadığı unsurlar aşağıda sıralanmıştır (INTOSAI, 2012):

- Mali kayıtların araştırılarak incelenmesi, analiz edilmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolar ile ilgili görüş bildirilmesi neticesinde sorumlu kuruluşların mali açıdan hesap verilebilirlik ilkesine uygun hale getirilmesi,
- İlgili mevzuata hükümlerine uygunluğunun değerlendirilerek mali sistemlerin ve yapılan mali iş ve işlemlerin denetlenmesi,
- İç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin denetlenmesi,
- Denetlenen kuruluş içerisinde verilen kararların dürüstlük ve yerindeliliğinin araştırılması ve denetlenmesi,
- Yüksek Denetim Kurulu tarafından yapılması gereken ve denetime esas diğer iş ve işlemleri yürütmektir.

Uluslararası kabul görmüş bu denetim ilkeleri kapsamında, Sayıştaylar tarafından mali denetim ve uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un "*Sayıştay denetimi*" başlıklı 36'ncı maddesinde göre: "*(1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.*

(2) Düzenlilik denetimi;



a) *Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,*

b) *Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi” şeklinde düzenlemelere konu olarak mali denetim ve uygunluk denetimine değinilmiştir.*

12.8.1.1. Mali Denetim

Mali denetim, denetlenen kamu kurumunun mali durumu ile ilgili mali bilgi ve verilerin eksiksiz ve doğru olarak mali tablolara yansıtılma durumunun denetlemesi olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2014). Başka bir deyişle, mali denetim, denetlenen kurumun mali tablolarında, kuruma ilişkin faaliyetleri, faaliyet sonuçları, nakit akışlarının uluslararası olarak kabul görmüş genel denetim standartlarına tam ve doğru olacak şekilde gösterilip gösterilmediğinin denetlenmesidir (World Bank, 2001).

Sayıştay denetçileri, uygulanan stratejiler ve hükümet politikalarından bağımsız olarak, kamu kurumlarının mali tablolarını, uluslararası denetim ve muhasebe standartlarına uygunluğunu denetlemektedir.

12.8.1.2. Uygunluk Denetimi

Sayıştay tarafından Uygunluk Denetimi Rehberi esas alınarak uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir. Uygunluk denetimi, kamu kurumlarının gelirlerini, giderlerini ve faaliyetlerinin meri mevzuat hükümleri kapsamında; anayasaya, kanunlara, yönetmeliklere ve tabi olduğu diğer ilgili hükümlere uygun olup olmadığının denetimi olarak tanımlanmaktadır (INTOSAI, 2010; World Bank, 2001). Bu çerçevede, Sayıştaylar, kamu kurumlarının hesap verilebilirlik ilkesine uygun olarak faaliyet gerçekleştirmeleri, gelir elde etmeleri ve harcamalar yapmasını sağlayarak kamu yönetiminin hukuki kontrolünü sağlamaktadır. Uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetiminin bir parçası olarak gerçekleştirilebilmektedir (INTOSAI, 2010)



13.8.2. Performans Denetimi

Kamu yönetimindeki performans algısı, “*katılımcı yöntemlerle belirlenmiş ve planlanmış uygun iş ve eylemleri; doğru kararlarla, uygun zaman ve mekânda örgütlemek ve istenilen kalite ve miktarda yapmak*” şeklinde kabul görmektedir (Sayıştay, 2018).

Literatür incelendiğinde, performans denetimi ile ilgili farklı bakış açılarıyla farklı yorumlar yapıldığı görülmüştür. Performans denetimi, genel olarak ele alındığında; kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarının etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde kullanılma durumunun denetimidir. Bu denetim kapsamında, yapılan harcamaların gerçek ihtiyaçlara yönelik olup olmadığı, hizmetlerin zamanında gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, kurumun amaçları doğrultusunda belirlenmiş hedeflere etkinlik sağlayarak ulaşılma durumu ile üretilen hizmetin kalitesinin uluslararası denetim ilkeleri çerçevesinde oluşturulmuş denetim rehberleri doğrultusunda denetlenmesidir (Altuğ, 2013). Performans denetimi; etkinlik denetimi, verimlilik denetimi, yönetim denetimi gibi farklı isimlerle de ifade edilebilmektedir (Karakaş, 2004).

Literatürde, Performans denetimi, “*denetlenen kurumun kaynaklarını (işgücü, para, malzeme ve makinalar) verimli, etkin ve iktisadi (tutumlu) bir biçimde yönetmede ve kullanmada gerekli özeni gösterip göstermediğinin denetlenmesi*” tanımı etrafında yoğunlaşan tanımlamalara konu olmuştur (Özer, 1992). Başka bir deyişle, “*Performans denetimi, planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre belirlenen faaliyetlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, temel amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı veya ne düzeyde ulaşıldığına ilişkin geribildirim dayalı bir değerlendirme yöntemidir*” (Bilgin, 2007).

Performans denetiminin esas amacı, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını etkin, verimli ve ekonomik kullanılma durumunun incelenerek TBMM’ye bağımsız nitelikte bilgi sunmak ve gerekli öneriler vermektir. Performans denetiminin amaçları arasında bir diğer öncelikli amaç; etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uygun faaliyet yürütülebilmesi için yapılan çalışmaları incelemek, değerlendirmek ve gerekli olan konularda ilgili kuruma amaçlarına ulaşmada yardımcı olabilmektir. Performans denetiminin diğer hedefleri: denetlenen kamu kurum ve kuruluşlarında tasarruf sağlamak, maliyetleri azaltmak, sunulan



kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak, kurumların yönetim ve organizasyonunu etkinleştirmek ve geliştirmek, maliyet etkinliğini sağlayacak nitelikte öneriler sunmak, kamu kurum ve kuruluşlarının etkin, ekonomik ve verimli şekilde faaliyet gösterebilmek için yeni çalışmalar yapmaktır (Köse, 2007).

6085 sayılı Kanun'un "*Sayıştay denetimi*" başlıklı 36'ncı maddesinde: "*(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.*" ifadeleri ile performans denetimine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Performans denetiminin esas girdisi olan performans göstergesi, "*Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar*" olarak tanımlanmaktadır (SPDR, 2014).

Sayıştay performans denetiminin temel aldığı bilgi ve veriler, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini gerçekleştirmesi sürecinde üreteceği performans bilgisidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine ilişkin performans bilgilerinin incelenmesi neticesinde elde edilecek bulgular, performans denetimi ile raporlanmaktadır (SPDR, 2014).

Performans denetimi, geleneksel denetim sisteminin kamu harcamalarının verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu tartışmalarıyla hesap verme sorumluluğu ve yeni mali yönetim anlayışıyla yeni bir denetim modeline duyulan ihtiyaç sonucu ortaya çıkmıştır (Bilgiç, 2020).

Performans denetimi, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları kapsamındaki faaliyetlerinin, stratejilerinin ve bu amaçlara ulaşma hedefiyle kullanılan yöntemlerin performanslarının değerlendirilmesi şeklinde yapılan denetimdir (Bilgiç, 2020; Khan, 1995).

Verimlilik, "*kurumun temel amaçları göz önünde bulundurularak, kaynakların en uygun (optimum) kullanımı*" anlamını ifade etmektedir (Sayıştay, 2018). Diğer bir ifadeyle, verimlilik, denetlenen kurum ve kuruluşların performans ölçümünde kullanılan ölçütlerine ilişkin revize

edici önlemler alabilmek amacıyla kurum kaynaklarının amacı içerisinde kullanımının denetimini kapsamaktadır (INTOSAI, 2004).

Etkinlik, kurumun amaçlarına ulaşabilme ölçüsünü ifade etmektedir (TC Sayıştay, 2018).

Ekonomiklik(tutumluluk), standart kalite düzeyinin korunmasını sağlayarak, faaliyetlerde kullanılan kaynaklarda maliyet minimizasyonunun sağlanması şeklinde ifade edilmektedir (Sayıştay, 2018).

Verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik (tutumluluk) ilkeleri birlikte değerlendirildiğinde performans denetimi “*doğru şeyi, en az maliyetle ve doğru bir şekilde*” yapılma durumunun denetimi olarak anlaşılmalıdır (Demirbaş, 2001).

Verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik (tutumluluk) ilkeleri doğrultusunda yapılan performans denetimi, 10 temel kriter çerçevesinde yapılmaktadır.

➤ Performans Denetiminde Temel Aşamalar

Kamu idaresi temelinde yapılmakta olan performans denetimi, esas olarak yıllık düzenlilik denetimi ile eş zamanlı olarak yürütülmektedir. Sayıştay Performans denetimi dört temel aşamada gerçekleştirilmektedir (SPDR, 2014):

- I. Planlama
- II. Uygulama
- III. Raporlama
- IV. İzleme

I. Planlama

Performans denetiminin planlama aşamasında denetim ekibi, denetimin uygulanması için çeşitli hazırlıklar yapmaktadır. Planlama aşamasında gerçekleştirilen faaliyetler aşağıda sıralanmaktadır:



- Denetim ekibinin oluşturulması
- Denetlenecek idare ile iletişim kurulması
- Denetlenecek idarenin tanınması
- Denetim planının hazırlanması

II. Uygulama

Sayıştay performans denetiminin ikinci aşaması olan uygulama aşaması, aşağıda yer verilen süreçlerden oluşmaktadır:

- Stratejik planının değerlendirilmesi
- Performans programının değerlendirilmesi
- Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi
- Faaliyet raporunun değerlendirilmesi

Uygulama aşamasında gerçekleştirilen bu süreçlerden her biri, belirli denetim kriterleriyle ve denetim alanıyla bağlantılıdır.

III. Raporlama

Performans denetiminde planlama ve uygulama aşamalarından sonra performans denetim raporu hazırlanmaktadır. Performans denetimi sonucu hazırlanan performans denetim raporunda;

- Performans denetiminin amaç, dayanak, kapsam ve yöntemine,
- Genel değerlendirmeye,
- Denetim bulgularına,
- İzleme sonuçlarına,
- Eklere, yer verilmektedir.



V. İzleme

Denetim sonuçlarının izlenmesi, Sayıştay raporlarının TBMM’de görüşülmesinden sonra; denetim raporlarında belirtilen bulgulara ilişkin önerilerin denetlenen idare tarafından ne ölçüde yerine getirildiğinin değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. İzleme aşamasının, denetimi yürüten denetim ekibince yerine getirilmesi esas olmakla birlikte, gerektiğinde farklı denetçilerin de bu faaliyeti yürütmesi mümkün olabilmektedir.

Çizelge 13.2. Performans denetim kriterleri

Denetim Kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
İyi Tanımlama	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
Geçerlilik/İkna Edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması



Sayıştay Performans Denetim Rehberi'nde performans denetiminde esas alınan kriterler şöyle özetlenmektedir (Sayıştay, 2014):

- **Mevcudiyet Kriteri:** stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları başta olmak üzere, idarelerin mevzuat gereği hazırlaması gereken plan ve programların mevcut olup olmadığının denetimidir.
- **Zamanlılık Kriteri:** Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları başta olmak üzere plan ve raporların mevzuatta tanınan süreler içerisinde yayımlanma durumunun denetimidir.
- **Sunum Kriteri:** : Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları başta olmak üzere plan, program ve raporların mevzuata uygun sunulmasının denetimidir.
- **İlgililik Kriteri:** Plan, program ve raporlardaki göstergelerin hedeflerle ilgili olup olmadığının denetimidir. Bu kriter, etkinlik kriteri ile yakından ilgilidir.
- **Ölçülebilirlik Kriteri:** Plan ve programlarda yer alan performans hedeflerinin belirlenen performans göstergeleri ile ölçülebilirliğinin denetimidir. Ölçülebilirlik, verimlilik ve tutumluluk yaklaşımlarının gerçekleştirilmesi için mutlak zorunluluk teşkil etmektedir.
- **İyi Tanımlanma Kriteri:** Hedef ve göstergelerin, amaçları doğrultusunda açık bir şekilde ifade edildiğinin denetimidir.
- **Tutarlılık Kriteri:** Faaliyet raporlarında yer alan hedef ve göstergelerin kendi içerisinde tutarlı olup olmadığının denetimidir.
- **Doğrulanabilirlik Kriteri:** Faaliyet raporları sonucunda elde edilen performans bilgilerinin veri kayıt sistemlerindeki verilerle uyumluluğunun denetimidir. Bu kriter, veri kayıt sistemindeki bilgilerin faaliyet raporlarına doğru yansıtılabilmesinin denetimi şeklinde de ifade edilebilmektedir.
- **Geçerlilik/İkna Edicilik Kriteri:** Planlanan ve gerçekleşen faaliyetlerle ilgili bütçe güvenilirlik sapmalarının sebeplerinin geçerliliğinin denetimidir. Sapmalara ilişkin gerekçeler, geçerli/ ikna edici olup olmamasına göre Sayıştay raporlarında olumlu ya da olumsuz şekilde değerlendirilebilmektedir.
- **Güvenilirlik Kriteri:** Veri kayıt sistemlerinde yer alan bilgilerin tam ve doğru olarak ölçülmesi ile faaliyet raporlarındaki bilgilerin güvenilirliğinin denetimidir.



➤ Performans Denetimi Zaman Planı

Sayıştay Performans Denetim Rehberi (2014)'e göre performans denetiminin yürütülmesine ilişkin önerilen zaman planı aşağıdaki Çizelge 13.3'te yer almaktadır:

Çizelge 13.3. Performans denetimi süreçleri ve zaman planı

Denetim aşaması	Denetim Kriteri	Denetim Kapsamı	Zaman Planı
Planlama			Haziran
Uygulama (Stratejik Plan ve Performans Programı)	Mevcudiyet Zamanlılık Sunum İlgililik Ölçülebilirlik İyi tanımlanma	Stratejik plan Performans programı	Temmuz – Eylül
Uygulama (Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi)	Güvenilirlik	Seçilen veri kayıt sistemleri	Eylül – Şubat
Uygulama (Faaliyet Raporu)	Mevcudiyet Zamanlılık Sunum Tutarlılık Doğrulanabilirlik Geçerlilik/ İkna edicilik.	Faaliyet raporu	Şubat (İl özel idareleri için Mart, Belediyeler için Nisan)
Raporlama			Mart (İl özel idareleri için Nisan, Belediyeler için Mayıs)
İzleme			

Kaynak: SPDR, 2014.



Çizelge 13.3.'te yer verilen, Sayıştay performans denetimi aşamalarına ilişkin zaman planı, denetim ekibinin gerçekleştirdiği denetimler, bu denetimlerin kapsamı ve iş yüklerine göre değişkenlik gösterebilmektedir. Bu zaman planı, alışlagelmiş denetim teamülleri çerçevesinde fikir verme amaçlı sunulmaktadır (SPDR, 2014).



14. SAYIŞTAY AÇISINDAN KAMU ZARARI

14.1. Sayıştay'ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Alanındaki Uygulamalarında Kamu Zararı Kavramının Önemi

19.12.2020 tarih, 27790 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştay’ın Görevleri” başlıklı 5’inci maddesi b bendinde:

“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.” hükmü ile kamu zararına yol açan hususlarda Sayıştay’ın görev tanımı yapılmıştır.

Sayıştay Kanunu’nun “Sorumlular ve sorumluluk halleri” başlıklı 7’nci maddesinde:

“(2) 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. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilir. Kamu zararına sebep olunan durumlar ise bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılır.

(3) Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.” hükümleri ile kamu zararında sorumluluk halleri açıklanmıştır.

Kanun’un “Daireler” başlıklı 23’üncü maddesinde:

“(2) Daireler;

a) Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar.” hükmü



ile bir başkan ile altı üyeden oluşan dairelerin, diğer bir ifadeyle hesap mahkemelerinin, kamu zararına ilişkin hususlarda karar verici organ olarak düzenlenmiştir.

Kanun'un "Denetimin genel esasları" başlıklı 35'inci maddesinde:

"(2) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...) (1) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez (Bu bentte yer alan "...etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle..." ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir).

c) İptal (Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı)

ç) İptal (Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı)

d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından ilgili kanunlar



veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bunlara dayanarak çıkarılan mevzuat ve ilgili kanunlarda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkra da yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 139 uncu maddesiyle, bu bentte yer alan “kanunlar” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” ibaresi eklenmiş, “tüzük, kararname, yönetmelik” ibaresi “mevzuat” şeklinde değiştirilmiş ve “kanunlarda” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde” ibaresi eklenmiştir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Kanun'un “Yargılamaya Esas Rapor” başlıklı 48'inci maddesinde:

“(1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Ancak bu Kanunun 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlara ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlar için mali yıl sonu beklenmez. Yargılamaya esas raporun düzenlenmesinde, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları dikkate alınmaz.” hükmü ile kamu zararı tespitinde yapılması gerekenler düzenlenmiştir.

Kanun'un “Hüküm ve tutanaklar” başlıklı 50'nci maddesinde:

“(1) Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir.” ifadeleriyle kamu zararında tazminine ilişkin husus hükmüne bağlanmıştır.

Belediye şirketleri ve işletmeleri çeşitli mevzuat hükümleri gereği birçok kuruluşun denetimine tabii olmasına rağmen, uzun süre Sayıştay denetimi dışında yer almıştır. Türkiye’de Avrupa Birliği uyum sürecinde kamu yönetimi ve mali yapılanmada gerçekleştirilen reform hareketleri kamu kaynaklarının net olarak tanımlanması ve işbu kaynakları kullanan idari



birimlerin hesap verilebilir olmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu gereksinim neticesinde “Bütçe Birliği” ilkesi getirilmiştir. Bütçe birliği amacıyla belediye bütçeleri hazırlanırken belediye şirketleri ve işletmelerinin belediye bütçesi kapsamında yer almasına ilişkin hükümler getirilmiştir (Kendilli vd., 2014).

“Tanzim satış mağazaları kurmak maksadıyla belediyeler tarafından tesis edilen fonlara ait hesapların, 832 sayılı Kanunun Geçici 8.maddesi ile atıfta bulunan 2514 sayılı Kanunun 68.maddesi kapsamında mütalaa edilmesi ve bu maddede belediye hesapları için öngörülen usul çerçevesinde, Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğine” karar verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu gereği belediye şirketleri ve işletmeleri de kamu kaynağı açısından Sayıştay’ın denetimine tabi olmuştur (Kendilli vd., 2014).

Vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır...” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun ile Ankara Su ve Kanalizasyon İşletmesi (ASKİ), İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi (İSKİ), İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT) gibi işletmeler Sayıştay Denetimi kapsamına dâhil edilmiştir.

14.2. Sayıştay’a göre Kamu Zararının Tespiti

Sayıştay Denetim Yönetmeliği “*Kamu zararının tespiti*” başlıklı 43’üncü maddesinde:

“(1) Yargılamaya esas raporlar düzenlenirken kamu zararının tespiti ile kamu görevlilerine sorumluluk yöneltmesinde aşağıdaki şartların oluşup oluşmadığı aranır:

- a) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin varlığı,*
- b) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması,*
- c) Bu zararın oluşmasına neden olan kamu görevlilerinin belirlenmesi,*



ç) *Kamu zararının, belirlenen kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması.*” denilmiştir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği “*Düzenlilik denetimi dışındaki denetim ve incelemelerde kamu zararı tespiti*” başlıklı 47’nci maddesinde:

“(1) *Düzenlilik denetimi dışındaki denetim ve incelemeler sırasında bir kamu zararının olduğu kanaatine varıldığında bu durum gerekçesiyle birlikte*

Başkanlığa bildirilir. Kamu zararı iddiası ilgili kamu idaresinin denetimini yapan denetim grup başkanlığı tarafından sonuçlandırılır.” denilmiştir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği “*Düzenlilik denetiminin esasları*” başlıklı 14’üncü maddesinde:

“f) *Denetim sonucunda, tespit edilen kamu zararlarına ilişkin yargılamaya esas rapor düzenlenir*” hükmü getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Sayıştayın denetlenmesi” başlıklı 69’uncu maddesinde:

“*Sayıştayın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.*” hükmü getirilmiştir

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 5’inci maddesi b bendinde:

“*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.*” hükmü ile Sayıştay’ın hesap yargılama alanının denetim alanı kadar geniş tutulmadığı anlaşılmaktadır. Sayıştay’ın denetim alanındaki kamu idarelerinden yalnızca genel yönetim kapsamındaki idareler hesap yargılaması alanına dâhil edilmiştir.



Hesap yargılaması Sayıştay daireleri eliyle gerçekleştirilmektedir. 6085 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde:

“(2) Daireler;

a) Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar.”

6085 sayılı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 2'nci addesine göre;

“f) Yargılamaya esas rapor: Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen rapor” şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca, mezkur maddeye göre kamu zararı: “ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen kamu zararı olarak belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanun'un “Sorumlular ve sorumluluk halleri” başlıklı 7'nci maddesinde:

“(2)... Kamu zararına sebep olunan durumlar ise bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılır.” hükmü ile kamu zararında tazmin düzenlenmiştir.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşmaktadır.

Düzenlilik denetimi, denetim sonuçlarının raporlanmasını mümkün kılmaktadır. Ayrıca, düzenlilik denetimi, Sayıştay'ın yargılama fonksiyonunu destekleyici niteliktedir. Düzenlilik denetimi sonunda kamu zararına konu bir unsur tespit edilmesi durumunda, bu unsura ilişkin esas rapor hazırlanmaktadır.

14.3. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararı Kapsamı

5018 sayılı Kanun'a göre zarar kavramı, “*kaynağında meydana gelecek artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması*” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan



anlaşılacağı üzere zarar, maddi zarar olarak ifade edilen, istek dışı olarak oluşan ve parasal olarak ölçülebilen değişimi ifade etmektedir.

Sorumluluk hukukunda ve tazmin müessesinde maddi zararın yanında manevi zarar da ortaya çıkabilmektedir. Sayıştay hesap yargısında maddi zararın belirlenmesinin yanında, manevi zararın meydana gelip gelemeyeceği de önemli bir husustur.

14.3.1. Maddi Zarar

Maddi zarar, hukuka aykırı bir fiil neticesinde kişinin malvarlığında ortaya çıkan olumsuz değişme şeklinde açıklanmaktadır. 5018 sayılı Kanun, kamu zararını maddi zarar olarak tanımlamıştır. Bu nedenle, kamu zararında esas alınması gereken hususun malvarlığı olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeye paralel olarak, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu zararı kavramını açıklarken, 5018 sayılı Kanun hükümlerine atıfta bulunarak işbu Kanun'un düzenlemelerini esas almıştır.

Maddi zarar bağlamında kamu zararı, her türlü kamu kaynağında ortaya çıkacak bir artışın engellenmesi ya da eksilmeye neden olunması şeklinde oluşmakta olup Kanun'da belirlenen sorumlulardan da tahsil edilmesi zorunluluk arz etmektedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun (1996), 12.06.1996 tarihli 1996/11-372 Esas ve 1996/485 Karar No'lu kararında, 5018 sayılı Kanun'a göre kamu zararı kavramına göre "*kamu kaynağında artışa engel olunması*" ifadesi, yoksun kalınan kârı; "*eksilmeye neden olunması*" ibaresi ise fiili zarardır.

Kamu zararının miktarı, kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama neticesinde tespiti yapılan tutardır. Ek olarak, tespiti gerçekleştirilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren, mevzuat hükümleri gereğince hesaplanan faizle birlikte tahsil edilmelidir.

Sayıştay hesap yargısında, Sayıştay denetçilerince tespit edilen kamu zararının Sayıştay daireleri ya da Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından ilama bağlanması durumunda, tazmin edilecek tutar da belirlenmiş olacaktır. Sayıştay tarafından varlığı tespit edilen kamu zararının tutarının yargılama sürecinde değiştirilip değiştirilemeyeceği literatürde tartışma konusu olup farklı yaklaşımlara konu olmuştur. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, dairelere, kamu zararına



ilişkin hususları hükme bağlama yetkisini vererek bu yetkiyi herhangi bir hususla sınırlandırmamıştır.

Kanun'da Dairelere, denetim raporlarının dairelerde görüşülmesi sırasında ilgili grup başkanı veya raporu düzenleyen denetçi görüşünü açıklamak üzere çağırma, yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilme yetkileri verilmiştir. Bu düzenlemeler göz önüne alındığında, denetçiler tarafından iddia edilen kamu zararı tutarının değiştirilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmayacağı şeklinde yorumlanması gerekmektedir. Ek olarak, Sayıştay hesap yargısında, Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir. Bu sebeple Temyiz Kurulu'nun temyiz yoluyla kendine gelen kamu zararı tutarları üzerinde değişiklik yapabilmesi mümkün olabilmektedir.

6085 sayılı Kanun, kamu zararı kavramı, sorumlular ve kamu zararına ilişkin diğer hususlar ile ilgili birçok düzenlemede 5018 sayılı Kanun'a atıfta bulunarak büyük oranda aynı hükümler esas alınmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanun, kamu zararına zararın oluştuğu tarihten itibaren faiz ekleneceği düzenlemesine yer verirken; 6085 sayılı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53. madde hükmünde, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 09.06.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı düzenlenmiştir. Yani, kamu zararına ilişkin faizin başlangıç noktası 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun'da farklı düzenlenmiştir.

14.3.2. Manevi Zarar

Manevi zarar, kişilerin kişilik değerlerinde iradesi dışında ortaya çıkan eksilme olarak tanımlanabilmektedir (Eren, 2001). Manevi zarar, kişilerin malvarlığı üzerinde gerçekleştirilen fiiller neticesinde meydana gelebilmenin yanında, kişinin malvarlığı haricindeki hukuksal değerlerine yönelik gerçekleştirilen saldırılması şeklinde de meydana gelebilmektedir.

Sayıştay, kamu görevlilerini, Anayasa'nın verdiği yetkilere dayanarak, 5018 sayılı Kanun'un hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde çalışıp çalışmadığını TBMM adına denetime tabi tutmaktadır. Sayıştay hesap yargısında, Sayıştay denetimleri

aracılığıyla ortaya çıkan kamu zararının miktarı, kamu zararına neden olan kamu görevlilerinin kamu içerisindeki statüsü, görevlerinin kasıt, kusur ya da ihmallerini ağırlığı ya da mevzuata aykırı karar, işlem ya da eylemlerinin suç teşkil etmesi gibi hallerde maddi zararın tazmini ile giderilemeyecek hususların meydana gelmesi söz konusu olabilmektedir.

Sayıştay denetiminde kamu zararı iddiaları, kamu zararının maddi boyutu, kamu zararına neden olan kamu görevlilerinin statüleri, görev ve yetkileri, kamu zararına konu olan karar, işlem ya da eylemin aynı zamanda suç teşkil etmesi ya da kusurun niteliği gibi hususlar dolayısıyla manevi zarar açısından incelemeye konu olması gerekmektedir. Örneğin, kamu yönetimine güvenin sarsılmasına ya da kamuoyunun mevzubahis durumdan olumsuz etkilenmesine neden olan hallerde, manevi zararın varlığının incelenmesi neticesinde çeşitli manevi yaptırımlar uygulanması gerekmektedir.

Kamu zararının manevi zarar neticesinde meydana gelen yaptırım, zararı tazmin etmek üzere yapılan parasal ödeme olarak mümkün olabileceği gibi farklı şekillerde de olabilmektedir (Eren, 2001). Örneğin, hâkimin hukuka aykırı bulduğu karar, işlem veya eylemi kınaması ve kınama kararının gazetede ilan şeklinde farklı yaptırımlara gidilebilmektedir. Hâkimin hukuka aykırı karar, işlem ya da eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin özür dilemesi yönünde karar vermesi de mümkündür (Eren, 2001).

Sayıştay hesap yargısında, kamu zararı kapsamında bir manevi zararın söz konusu olması halinde, kanunda belirlenmesi sorumlulara olayın niteliğine göre kınama kararı verilmesi ve kararın gazetede ilan edilmesi, kamuoyundan başka bir ifadeyle kamu kaynağının sahiplerinden özür dilenmesi, benzer mali karar, işlem ya da eylemlerden el çektirilmesi gibi farklı yaptırımlara karar verilmesi mümkün olabilmektedir (Ateş, 2011)

14.4. Sayıştay Denetiminde Kamu Zararı

Sayıştay, TBMM adına gerçekleştirdiği dış denetimi Sayıştay denetçileri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Sayıştay denetçileri, görevleri kapsamında kendilerine verilen kamu idarelerini düzenlilik ve performans denetimine tabi tutmaktadır. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşmaktadır.



14.4.1. Denetim Türleri Bakımından Kamu Zararı

Sayıştay denetimleri içerisinde, kamu zararı kavramının belirlenmesi bakımından en belirleyici denetim, uygunluk denetimidir (Uluçlu, 2011). 6085 sayılı Kanun’a göre uygunluk denetimi; kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer taraftan, Kanun’daki kamu zararı kavramı, mali karar, işlem ya da eylemlerin mevzuata aykırılığı unsurunu içermektedir. Bu nedenle, uygunluk denetiminin esas amacı, kamu zararına neden olan hususların ortadan kaldırılmasıdır (Uluçlu, 2011).

Sayıştay denetçileri tarafından gerçekleştirilen, kamu idarelerinin hesapları, işlemleri, mali faaliyetlerinin doğruluğu ve güvenilirliğinin denetimi neticesinde bir kamu zararının meydana geldiği iddiası ileri sürülebilmektedir. Kamu zararı iddiası, yargılamaya esas raporlara alınmak üzere Sayıştay dairelerince yargılanmaya konu olacaktır. Kamu zararı iddiası, “Sorgu” adı verilen kamu zararına ilişkin denetçi tespitini, ilgili hususun mevzuata aykırılığı ve kamu zararı tutarı ile birlikte bir yazı hazırlanarak sorumlulara tebliğ edilmesi gereklidir. Sorguların tebliğ edildiği sorumlular tarafından gönderilecek olan savunma mahiyetindeki cevaplar, Sayıştay tarafından incelenecektir. Yapılan inceleme sonucunda, yargılamaya esas rapor hazırlanacak, kamu zararına ilişkin iddialar, Sayıştay dairelerince yargılanacaktır.

Sayıştay tarafından, performans denetimleri sonucunda hazırlanan raporlar, 6085 sayılı Kanun’un 7. Madde hükmü gereğince hukuki ve mali bir sorumluluk oluşturmaz. Bu sebeple performans denetim raporları hazırlanması sürecinde kamu zararı niteliğinde bir hususun varlığının tespiti halinde, kamu zararı hukuki yollara başvurulabilir veya kamu zararı niteliğindeki hususların Sayıştay’ın diğer raporlarına dâhil edilmesi için gerekli işlemler yapılacaktır.

14.4.2. Denetimler Sonucu Tespit Edilen Kamu Zararının Hukuki Mahiyeti

Literatürde, Sayıştay denetçileri tarafından gerçekleştirilen mali denetimler sonucunda bulunan bulguların mahiyetinin farklı nitelendirmelere konu olabildiği görülmüştür. Sayıştay denetçilerince gerçekleştirilen denetimin “Ön inceleme” olarak nitelendirilen yaklaşımlar



mevcuttur (Gözübüyük, 2010). Diğer taraftan, Sayıştay denetçilerinin gerçekleştirdikleri denetim neticelerinin yer aldığı raporların yargı kararına bağlanması hasebiyle denetçilerin denetim faaliyetlerini yargısal nitelikte kabul edenler de vardır (Uluçlu, 2011; Mutluer, Öner Kesik, 2007).

5018 sayılı Kanun’a göre kamu zararı; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama ya da yargılama sonucunda tespit edilmektedir. 5018 sayılı Kanun; kontrol, denetim ve incelemeler sonucu tespit edilen kamu zararlarının tahsil edileceği şeklinde düzenlemeye yer vermiştir. Fakat 6085 sayılı Kanun’a göre Sayıştay Denetçilerince gerçekleştirilen denetimler neticesinde ortaya çıkarılan kamu zararlarının yargı kararı olmaksızın tahsil edilmesi mümkün değildir. 6085 sayılı Kanun, sorumluların, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilam ile mali sorumluluklarının doğduğu şeklinde düzenlemeye yer vermiştir. Düzenlemeden anlaşıldığı üzere, Sayıştay denetçilerinin kamu zararı iddiası bu zararın tahsili için yeterli olmayıp kamu zararı iddiasının ilama bağlanması ile tahsil sürecine geçilecektir.

6085 sayılı Kanun’da, hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlama görevinin Sayıştay Dairelerince yerine getirilmesi ile sorumluların kamu zararını tazmin yükümlüğünün doğduğu düzenlenmiştir. Özet olarak, 6085 sayılı Kanun, Sayıştay denetçileri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucu tespit edilen kamu zararını tahsil edilebilir olarak kabul etmeyerek mutlak olarak işbu tespitlerin yargısal karara bağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple, Sayıştay denetçileri tarafından, mevzuata aykırı karar, işlem ya da eylem ile kamunun zarara uğratılmasının tespiti halinde, bu tespit “kamu zararı iddiası” olarak nitelendirilmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in “*Kamu zararının Sayıştay tarafından tespiti*” başlıklı 7/B maddesinde: “*Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim sonucunda, kamu zararına ilişkin hususları içeren ve bilgi amaçlı olarak üst yöneticiye gönderilen sorgulardan taşırayı ilgilendirenler mahalline gönderilir. İlgisine göre üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi, gerek görmesi halinde söz konusu sorguları ihbar kabul ederek kontrol, denetim ve inceleme başlatır ve Yönetmeliğin*



7/A maddesi hükümlerine göre değerlendirmeye tabi tutar. Değerlendirme sonucuna göre kamu zararı veya kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte tahsil edilmesi gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi durumunda sorumlular ve/veya ilgililer hakkında takip ve tahsil işlemleri başlatılır.” denilmektedir. Bu madde hükmü gereğince, kamu zararının tespiti yöntemlerinden birisi Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama olarak sayılmakta olup, kesin hükümler üzerine kamu zararı tutarının tahsilat işlemlerine başlanması gerekmektedir.

14.5. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararı

Sayıştay’ın ikinci görevi, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasıdır. Sayıştay hesap yargısı neticesinde sorumluların işlemleri üzerinde “Beraat” ve “Tazmin” olmak üzere iki çeşit karar verebilmektedir. 6085 sayılı Kanun’un kamu zararı hususunda 5018 sayılı Kanun’u esas alması hasebiyle 5018 sayılı Kanun’a göre işlem tesis edilecektir (Uluçlu, 2011).

Anayasa’nın 160’ıncı maddesinde, Sayıştay’ın yargılama yetkisi: “...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak...” şeklinde düzenlenmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 2’inci maddesine göre hesap yargılaması:

“Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığını yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yolları” olarak ifade edilmiştir. Kanun’un 5’inci maddesinde, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlama görevi Sayıştay’ın görevleri arasında sayılmıştır. Başka bir deyişle, Sayıştay yargılama fonksiyonunun denetçiler tarafından kamu zararının tespit edilmesi ile mümkün olduğu belirlenmiştir. Bu bağlamda, Kanun’un 48’inci maddesinde vurgulandığı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibarıyla yargılamaya esas rapor düzenlenecektir. Bu raporun Sayıştay Başkanlığı’na sunulacak, ardından, ilgili dairece incelenmesinden sonra raporda konu edinilen hesap ve işlemlerinin yargılanmasına başlanacaktır.



Buna göre Sayıştay'ın bir yargı birimi olma özelliği bütçe uygulaması gerçekleştirildikten sonra önem kazanır. Sayıştay, yargı fonksiyonunu, diğer adli ve idari yargı organlarından farklı olarak, kendisine herhangi bir başvuru yapılmadan yerine getirir (Altuğ, 2000). Yapılan yargılama sonucunda ilgililer ya beraat eder ya da tazminat ödemeye mahkûm edilirler. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilir.

Gerekçeli olarak düzenlenen Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı bulunduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığı'na, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilir. Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idaresinin üst yöneticisi sorumludur. İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Buna göre kontrol, denetim veya inceleme sonucunda yani idari mekanizma yoluyla tespit edilen kamu zararından farklı olarak yargı kararları ve Sayıştay ilamlarıyla tespit edilen kamu zararı alacakları kesin olup söz konusu alacaklar muhasebe birimince doğrudan takip edilir. Bu bağlamda, idari işlemle (üst yöneticinin onayıyla) belirlenen kamu zararlarına karşı ilgililerin idari yargı mercilerine dava açma hakları bulunmaktadır. Ancak yargı organlarının (Sayıştay dahil) kararıyla kesinleşen kamu zararları kesin olup bunların ilgili muhasebe birimince doğrudan tahsili zorunludur. Bununla birlikte Sayıştay ilamlarına karşı, sorumluların temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi şeklinde kanuni başvuru yolları mevcuttur. Bu taleplerin, Sayıştay Başkanlığı'na hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile yapılması gerekir. Sayıştay yargı fonksiyonunun Sayıştay denetçileri ile tespit edilen kamu zararına sebep olan sorumlularla sınırlandırılmış olması kamu zararı kavramı ve unsurlarının tartışılmasını gerekli kılar. Bu sebeple takip eden kısımda bu hususlarla ilgili tartışmalara yer verilmiştir.

6085 sayılı Kanun, sorumlular ve sorumluluk hallerini düzenlerken, 5018 sayılı Kanun ile Sayıştay denetimine ilişkin diğer kanunlarda yer verilen düzenlemelerdeki sorumlular ve sorumluluk halleri esas teşkil etmiştir. 6085 sayılı Kanun'un 7. maddesinde: *“Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.”* Şeklindeki tazmine



ilişkin düzenleme ile Sayıştay açısından kamu zararında illiyet hususunun önemine değinilmiştir.

14.6. Kamu Zararının Sorgu Konusu Yapılması ve Yargılamaya Esas Rapor Düzenlenmesi

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. 6085 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinin birinci fıkrasında hükme bağlanan yargılamaya esas rapor;

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için,

- Sayıştay denetçileri tarafından,
- Kamu zararına yol açan bir husus tespit edilmesi halinde,
- Sorumluların savunmaları alındıktan sonra,
- Mali yıl sonu itibariyle, düzenlenir.

Düzenlilik denetimleri esnasında incelenen her bir işlemdeki kamu zararına ilişkin olarak denetçi, her bir işlemdeki kamu zararının kesin miktarını ve sorumlularını belirlemek durumundadır. Eğer denetçi bir hesap alanında, incelediği işlemlerde herhangi bir kamu zararı tespit etmiş ve benzer işlemlerde de kamu zararının var olduğunu düşünüyorsa ilgili tüm işlemleri inceleyerek kamu zararına ilişkin kesin miktarı hesaplamalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bir hesap alanında örnekleme yapılmış olsa dahi kamu zararına ilişkin olarak bulunan hataların genellenemeyeceğidir. Kamu zararı oluşturan hatalar benzer olsalar bile, sorumluları ve miktarları farklı olabilir (DDR, 2014).

16/10/2017 tarihli 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No'lu Belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesi hususunda Temyiz Kurulunun 23.12.2014 tarihli ve 39815 tutanak sayılı ilamı ile 04.10.2016 tarihli ve 42200 tutanak sayılı



ilamı arasında aykırılık bulunduğu gerekçesi ile içtihadın birleştirilmesi istemli Sayıştay kararında:

“5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi, "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69. maddesi, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1. maddesi, "İhale usulleri" başlıklı 35. maddesi, 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesi, "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8. maddesi ve "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48. maddesi hükümleri belirtildikten sonra;

"Buna göre belediyeler, doğrudan belediye meclisi kararı ile taşınmazlarını mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli veya bedelsiz olarak süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilirlerken, sayılanlar dışındaki gerçek veya tüzel kişilere belediye taşınmazlarının ihalesiz olarak ve bedelli veya bedelsiz bir şekilde tahsisi, 5393 Sayılı Belediye Kanunu 'nun sosyal ve ekonomik amaçlı arsa üretimine dair 69. maddesindeki özel hükümler hariç mümkün olmayıp bu taşınmazların kiralama ve/veya satış işlemlerinin 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu 'na göre düzenlenecek bir ihaleyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Buna karşın uygulamada; Marmaris Belediyesine ait muhtelif taşınmazların, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılacak ihaleler ile kiraya verilip gelirlerinin belediye bütçesine gelir kaydedilmesi gerekirken, geçmişe dönük meclis kararları ile Marmaris Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübüne ihale yapılmaksızın tahsis edildiği ve böylece spor kulübüne tahsis edilen (aşağıda gösterilen) yerlerden 2009 yılında elde edilen kira gelirlerinin de Marmaris Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübü bütçesine aktarıldığı, 02.07.2008 tarih ve 84 Sayılı Meclis kararıyla söz konusu tahsislerin süreleri ve tahsis bedelleri yeniden düzenlenmiş olup Meclis karan yoluyla piyasa şartlarının çok altında bedellerle spor kulübüne tahsis edilen bu yerlerin kulüp tarafından kiralayan sıfatıyla özel kişi ve şirketlere gerçek ekonomik değerleri ile kiralandığı ve bahse konu Kulübün bu şekilde söz konusu tahsisli yerlerden ... TL gelir elde ettiği dolayısıyla Marmaris Belediyesine ait taşınmazların 2886 Sayılı yasaya aykırı biçimde ihalesiz olarak meclis kararı ile spor kulübüne tahsis edilerek kamu kaynağında bir artışa engel olunduğu görülmüştür.” yönünde karar verilerek kamu zararının varlığı tespit edilmiştir.



15. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Küresel ekonomik ve finansal değişiklikler ile hedeflere paralel olarak kamu mali yönetimi ve mali disiplini de önemli değişikliklere konu olmaktadır. Bu çalışma kapsamına dâhil edilen çalışmalar doğrultusunda görüldüğü üzere mali yönetimin reform niteliğindeki politikalar kamu harcamaları, gelir ve borç yönetimi gibi farklı hedef noktaları belirleyerek farklı coğrafyalarda uygulama alanı bulmuştur.

İnsanların toplu olarak yaşamaya başlamasından günümüze kadar geçen süreç, kamu ihtiyaçlarının giderilmesi zorunluluğundan mütevellit kamu hizmetlerindeki artışın ivme kazanmasına yol açmıştır. Kamunun artan kamusal ihtiyaçları karşılayabilmesi için teşkilatlanmış kamusal kurumlarının varlığı zorunlu hale gelmiştir. Kamu, kamusal hizmetlerin bir bölümünü merkezi yönetim aracılığıyla gerçekleştirirken, bir bölümünü mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak suretiyle kurulan yerel yönetimler eliyle yerine getirmektedir. Bu iki sistem, ancak birlikte uygulandığı takdirde kamusal hizmetlerin sunumunda etkin bir kamu mali yönetimi söz konusu olabilecektir.

Dünyadaki algı ve yaklaşımlara paralel olarak, Türkiye’de de yerel yönetimler, demokrasinin ve demokratik kurumların temelini teşkil etmektedir. Kamunun yönetiminde, toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yaklaşımlarında son derece kritik ve önemli rol üstlenen yerel yönetimler, katılımcı bir demokrasi modelinin vazgeçilmez bir parçasıdır.

Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla teşkilatlanan yerel yönetim birimleri arasında yer alan belediyeler, belde sakinlerinin yerel nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere kurulan, kamu tüzel kişiliğine haiz bir yönetim birimidir. Belediyeler, ihtiyaçların sürekli arttığı ve yeni ihtiyaçların ortaya çıktığı toplum düzeni içerisinde, kamu yönetimi içerisinde stratejik kurumlar olarak varlık göstermektedir.

Yerel yönetimlerin, amaçlarına daha hızlı ulaşabilmesinin yolu, daha fazla kaynak aktarabilmek, halkın kararlara katılımı sağlayarak yerel demokrasi sağlayabilmek, öz kaynaklarını arttırma yönünde faaliyetlerde bulunmak ve kaynakların verimli kullanılması sağlamaktır.



Bütçenin tarihsel gelişim sürecinin başlangıcı, bütçe hakkının ortaya çıkış noktası olarak kabul edilen, kralların zamanla daha fazla gelire ihtiyaç duyması halkın vergi yükünü artırması ve halkın vergi yükünün artması sonucu 13. yy’ da meydana gelen gelişmelere dayanmaktadır. 1215 yılında Kral John’a kabul ettirilen “Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlükler Fermanı)” ile vergi toplama hakkının parlamento onayına kabul ettirilmesi sonucu Bütçe Hakkı’nın temelleri atılmıştır. Bütçe hakkı, “Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkı (Le droit bugetaire)” olarak tanımlanmakta olup bütçe hakkı parlamentoya ait bir haktır.

Bütçeler; kamu gelirlerini, kamu giderlerini, harcama ve borçlanmaları göstermesi hasebiyle kamu kurumları için emredici nitelik taşımaktadır. İngilizce’ deki “Budget” kelimesi, günümüzdeki “bütçe” kelimesinin temel dayanağını oluşturmaktadır. Bütçe, dayanağını Anayasa’dan alan, belirli bir dönem içinde elde edilecek gelirler, gerçekleştirilecek harcamalar ve giderlerin tahminini içeren yetkili organlara kadar bu giderlerin gerçekleştirilmesi ve gelirlerin de toplanması için verilen bir izin; tahmin, tahdit, tevzin ve tasdik ilkeleri çerçevesinde tanımlanan ekonomik, sosyal, hukuki nitelikte bir belgedir. Bu minvalde, bütçeler, kamusal faaliyetlerin, harcamaların, gelir kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde yansıtmalıdır. Türkiye’de bu koşulların sağlanması ve AB müktesebatına uyum sağlamak amacıyla kamu mali yönetiminde reform çalışmaları nihayetinde 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun hükümlerince, belediyelerin denetimi, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Belediyelerin dış denetimi, Sayıştay tarafından yapılmakta olup, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da idari vesayet denetimine tabidir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenmektedir.

Türkiye’de Sayıştay’ın yerel yönetimlerin denetimine ayırabildiği denetmen oranı yalnızca %13 oranındadır. Bu nedenle, denetim dışında kalan yerel yönetim hesaplarının “Hükmen onama” sistemi kapsamında, hiçbir incelemeye dâhil edilmeksizin otomatik olarak



incelenmiş sayılmaktadır. Sayıştay'ın yeterli denetim elemanına sahip olamaması, yerel yönetimlerin dış denetiminin uluslararası ilkeler doğrultusunda olması gerektiği gibi yerine getirilememesi sonucunu meydana getirmektedir. Bu sebeple, Türkiye'de yerel yönetimlerin dış denetimin sağlıklı şekilde yerine getirilebilmesi için Bölge Sayıştay'larının kurulması, Sayıştay'ın denetim elemanlarının yeterli düzeye ulaştırılması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun'a göre, iç denetim, herhangi bir kurum ya da kuruluş bünyesindeki bağımsız organlarla gerçekleştirilen denetim olarak tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesini takiben, iç denetimin hayata geçirilmesi çabaları sonucunda belediyelerde iç denetim ve teftiş birimleri arasında görev ve yetki uyuşmazlıkları görülmeye başlamıştır. Bu minvalde, iç denetim ve teftiş birimlerinin görevlerinin ve yetki alanlarının meri mevzuat hükümleri eliyle detaylı olarak belirlenmesi, belediyelerde gerçekleştirilen faaliyetlerin denetimini kolaylaştırıcı nitelikte bir düzenleme olacaktır. İç denetim ve teftiş birimlerinin koordine olduğu bir denetim mekanizması, belediyelerin mali, sosyal ve ekonomik hedeflerine ulaşmasına hizmet edecektir. Ayrıca, kamu sektöründe, dış denetim birimi Sayıştay ve iç denetçiler arasında muhtelif iş birliği yapılması yönünde çalışmalar yapılmalıdır. Bu iş birlikleri aracılığıyla Sayıştay ve iç denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen denetim çalışmaları kapsamında yaşanabilecek çakışmalar dikkat alınarak çalışma stratejileri geliştirilmelidir. Böylece, iç denetim birimlerinin, dış denetim birimi Sayıştay'a yapabileceği katkılar kamuda etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerinin sağlanmasına hizmet edecektir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde asli ve sürekli nitelikte görevli kamu görevlileri, görevlerinin yerine getirirken kamu hukukunun kendisine atfettiği yükümlülöklere uygun hareket etmemesi durumunda "görevi kötüye kullanmak" ve "görevi ihmal etmek" suçlarını işlemeleri hasebiyle cezalandırılabilirler.

5237 sayılı Kanun'da, "görevi kötüye kullanma" ve "görevi ihmal etme" suçlarının faili kamu görevlisi olarak ifade edilmekte olup, Kanun'un 6/c maddesi hükmünde kamu görevlisi tanımlanmıştır. 5237 sayılı Kanun ile kamu görevlisi tanımının değişmesi, diğer özel kanunlarda memurlar ve kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler arasında uyumluluğun sağlanamamış olması, diğer taraftan, yeterince içtihadın bulunmaması nedenleriyle görevi kötüye kullanma ve ihmal suçlarında faile ilişkin çeşitli uyuşmazlıklar ile karşılaşılması olağan

hale gelmiştir. Bu nedenle, görevi kötüye kullanma ve ihmal suçlarında Yüksek Mahkeme kararlarına başvurulması sık karşılaşılan bir yöntem olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda, 5237 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde belirlenen yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, görevi kötüye kullanma ve ihmal suçlarının cezalandırılmasında önemli bir çözüm olarak görülmektedir.

Görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarında, 5237 sayılı Kanun'da 765 sayılı Kanun'dan farklı olarak, "görevleri sırasında" değil, "görevleri nedeniyle" işlenmesi suçun kurucu unsuru olarak düzenlenmiştir. Ek olarak, 765 sayılı Kanun'da Görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçları ayrı suçlar olarak düzenlenmişken, 5237 sayılı Kanun'da ayrıma gidilmeyerek aynı suç maddesinde yer almıştır. 5237 sayılı Kanunun 257'nci maddesinde 08.12.2010 tarihinde 6086 sayılı Kanun ile önemli nitelikte değişiklikler yapılmış; bunların başında, "kişiler haksız bir kazanç sağlama" koşulu yerine "kişilere haksız bir menfaat sağlama" ölçütünün getirilmiş olması yer almaktadır. Ayrıca, 6086 sayılı Kanun ile görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının cezalarında indirimle gidilmiştir. Fakat gerek kamu görevlilerinin görev bilinci içerisinde ve kamuya karşı yükümlerine sadık kalması açısından taşıdığı sorumluluk gerek kamu zararı oluşturabilecek durumları önleyici olması hasebiyle ceza hükümlerinin tekraren düzenlemeye konu olması, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken daha dikkatli ve özenli olmalarını sağlamasının yanı sıra idare hukukunda kamunun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde düzenlenen kamusal faaliyetlere zeval gelmemesi yönünden önem arz etmektedir.

5018 sayılı Kanun'a göre "*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. Kamu zararından sorumluluk, kasıt, kusur veya ihmallere bağlı bir sorumluluk, yani kusura bağlı sorumluluktur. Kusurun ölçüşüne ilişkin hâkim anlayış, Objektif kusur (İhmal) Teorisidir. İhmal sonucunda kamu zararına neden olunması halinde, sadece mali sorumluluk meydana gelecek olup ceza hukuku bağlamında bir sorumluluk oluşmayacaktır. Fakat kamu zararına neden olmada görevi kötüye kullanma da söz konusu olursa mali sorumluluk ile birlikte cezai sorumluluk da devreye girecektir. Çünkü 5237 sayılı Kanun'un 257'nci maddesinde düzenlendiği üzere, icraî davranışla görevi kötüye kullanma ve ihmali davranışla görevi kötüye



kullanma suçu sadece kasten işlenebilen suçlardır. Bu davranışın taksirli halinin Kanun’da düzenlenmemiş olması sebebiyle Kanunilik ilkesi gereği görevi ihmal suçunun taksirle işlenmesi mümkün değildir. İhmal sonucunda kamu zararına neden olunması halinde, 5018’deki ihmali davranışta ortaya çıkan kamu zararını telafi etmeye ilişkin hükümler devreye sokulmalıdır.

5018 sayılı Kanun, kamu zararını tanımlayarak kamu zararının tespitinde esas alınacak durumları sıralamıştır. Diğer taraftan, kamu zararının tespitinde esas alınacak durumlar, Yönetmelik’te daha kapsamlı olarak sıralanmıştır. Bu durum, Avusturyalı Kamu Hukukçusu Hans Kelsen tarafından ortaya konulan ve Türk Anayasa Hukuku’na esas ilkeler içerisinde yer alan Normlar Hiyerarşisi İlkesine bağlamında uygunluk teşkil etmemektir. Meri mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmesi hasebiyle kamu görevlileri ve yargı organlarında mevzuatın farklı yorumlamalara konu olması ve çelişen görüşlerin ortaya çıkması kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu minvalde, kanun koyucular tarafından, kanun ve ilgili yönetmeliğin uyumlu hale getirilebilmesi için gerekli düzenlemelerin ivedi olarak gerçekleştirilmesi önerilmektedir.

Kamu zararının genel esasları, 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik’te “*kamu kaynağında artışa engel*” veya “*eksilmeye neden olunması*” hususları çerçevesinde açıklanmıştır. Fakat kamu zararının tespitinde, düzenlemelerin birçoğunun “kamu kaynağında eksilmeye neden olunması” hususuna ilişkin olması, “kamu kaynağında artışa engel” hususu ile ilgili detaylı ve kapsamlı esaslara yer verilmemesi, işbu kanuni düzenlemelerin eleştirilere konu olmasına neden olmuştur. Benzer olarak, Anayasa hükümleri gereği TBMM adına dış denetim yapan Sayıştay açısından da gider denetiminin ön planda tutulduğu görülmektedir. Bu nedenlerle, kanuni düzenlemelerde gelirlerin gerçekleştirilmesi, tahakkuk ve tahsilinde görevli kamu görevlilerinin sorumluluklarının ortaya konması ihtiyacı hâsıl olmuştur. Ek olarak, Sayıştay denetiminde de gelirlerin denetimine ilişkin gerekli önemin verilmesi ve bu doğrultuda denetim rehberlerin hazırlanması yol gösterici olacaktır.

Kamu zararına ilişkin mevzuat hükümleri gereği üst yönetici, kamu zararının tahsil edilip edilmeyeceğine karar veren merci durumundadır. Fakat kamu zararına yol açanın üst yönetici olduğu durumu öngörülmemiş olup bu durumda uygulanacak bir mevzuat hükmü



bulunmamaktadır. Bu durumda, kamu zararına yol açan ve kamu zararının tahsil edilip edilmeyeceğine karar verme yetkisine haiz kişi aynı kişi olmaktadır. Literatüre göre; kamu zararına yol açanın mahalli idarede üst yönetici olması durumunda, 5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi gereği meclise karşı sorumluluğu olacağı maddesi devreye girecektir. Bu sebeple, üst yöneticilerin kamu zararına neden olması halinde uygulanacak yöntem, yaşanabilecek karmaşıklıklar öngörülerek kapsamlı olarak düzenlenmeli ve uygulanmaya başlamalıdır. Ek olarak, Sayıştay ilamı ya da mahkeme kararı ile mahalli idarelerde üst yöneticinin kamu zararına yol açtığı tespit edilmesi durumunda, ilgili üst yöneticilere kamu zararının ödenmesi yönünde tebligat yapılacak, ödeme yapılmaması halinde icra yoluna başvurulacaktır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni kamu mali yönetim anlayışı; rekabetçi bir ortamın ve sürekli gelişimin amaç edinildiği, ülke potansiyelinin bir bütün olarak harekete geçirilebildiği, yerel halka kamu hizmetinin en uygun şekilde ve en kısa sürede ulaştırılmasında yerel yönetimlerin önemine dikkat çekerek aşırı merkezîyetçi ve hantallaşmış kamu yönetim anlayışının terk edildiği bir sistemin yapılanmasını hedeflemektedir. Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuatsal, kurumsal, personel odaklı çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi için bütün yerel yönetimlerde standardizasyonun sağlanabilmesi; 5018 sayılı Kanun ile bu Kanun'un dayanak teşkil ettiği yönetmeliklerin gerekli gördüğü uygulamaların, belediyeler başta olmak üzere yerel yönetim birimlerince uygulanacak mali yönetim stratejileriyle eş zamanlı ve koordine olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.





KAYNAKÇA

- Abdurrahim, K.**, 1994, Usul Hukuku Açısından Rücu Davaları, (Yayımlanmış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Akbabaoğlu, F.**, 2002, Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu, TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Akça, Y.**, 1998, Bütçe ve Devlet Muhasebesi, Emek Matbaacılık, 2. Baskı, İstanbul.
- Akdoğan, N. ve Hamdi, A.**, 1987, Muhasebe Teorileri, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Akkan, T.M.**, 2009, 4483 Sayılı Kanun’a göre Memurların Yargılanmasında İdari Süreç, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İdare Hukuku Bilim Dalı, Ankara.
- Aksoy, M. ve Eyüp, K.**, 2017, Kamu zararı ve sorumluluk. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.
- Aksoy, M. ve Kızılkaya, E.**, 2017, Kamu Zararı ve Sorumluluk, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.
- Aksoy, M., Geçgel, B. ve Öz, Y.**, 2018, Sayıştay Hesap Yargısı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115 Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi No:44, Birinci Baskı, Ankara.
- Aksoy, Ş.**, 1993, Kamu Bütçesi, İstanbul, 1993, Filiz Kitabevi.
- Aktan, C.C., Dileyici, D. ve Vural, Y.İ.**, 2004, Kamu maliyesinde çağdaş yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktaş, A.**, 2011, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim Dergisi, 4.



- Akyel, R. ve Köse, H.Ö.**, 2010, Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, Türk İdare Dergisi, Sayı 466.
- Akyılmaz, B.**, 2006, "İdare Hukukunda Kamu Görevlisine Rücu Sorunu", Prof. Dr. Fikret Eren'e Armağan, Ankara.
- Akyılmaz, B.**, 2011, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı 69 (1-2), s. 61-78.
- Akyılmaz, B.**, 2011, Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu, İÜHFM C. LXIX, S.1-2, s. 61-78.
- Altuğ, F., Kesik, A. ve Şeker, M.**, 2013, Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Arslan, A.**, 2004, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", Maliye Dergisi, 147, 1-44, <https://maliyedergisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/md145/ahmeta.pdf>.
- Arslan, A.**, 2016, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Diğer Mevzuatla Düzenlenen Yeni Kamu Mali Yönetimi, Hermes Matbaacılık, 3. Baskı, Ankara.
- Arslan, K. O.**, 2017, "Kamu Malı Niteliğinin Tespiti ve Kamu Mallarından Yararlanmanın Esasları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 131, 57-86, <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2017-131-1670>.
- Arslan, M.**, 2004, Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, 54, 3-36.
- Arslan, Ş.**, 2010, "5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi'nin Etkinliği: İstanbul Büyükşehir Uygulaması, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

- Artuk, G. Y.**, 2010, Ceza Hukuku Özel Hükümler, Turhan Kitabevi, Ankara
<https://www.turhankitabevi.com.tr/Uygulamali-Ceza-Hukuku-Genel-Hukumler-Ozel-Hukumler-Ceza-Muhakemesi-Hukuku-Artuk-Gokcan-Yenidunya>
- Aşkın, U.**, 2018, “Koruma Tedbirleri Nedeniyle Tazminatta Rücu Sorunu”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, 2018, s.23-47.
- Atakan, N., Coşkun, A. ve Sonuvar, S.M.**, 1997, Performans Denetimi Pakistan Sayıştayı Uygulaması, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Atay, E. ve Odabaşı, H.**, 2010, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Atay, E. ve Odabaşı, H.**, 2010, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Ateş, B.**, 2017, 5237 sayılı (Yeni) Türk Ceza Kanunu’nda Görevi Kötüye Kullanma ve Görevi İhmal Suçları, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Aydemir, E.**, 2005, Uluslararası Krizlerde Kriz İletişimi ve Uygulaması, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s:205-231.
- Aydın, D.**, 2006, “Suça Teşebbüs”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 55, Sayı: 1, Ankara.
- Bahl, R.**, 1999, “Implementation Rules for Fiscal Decentralization.” International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia, Working Paper 99-1.
- Bakır, Ç.**, 1987, “Parlamentolar ve Denetim”, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Ankara, 4 -5 Haziran, s.39.



- Başaran, .M.Ş. ve Koçak, A.,** 2012, “Yenilenmiş 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu”, Ekin Yayın Pazarlama, Ankara, Kasım 2012.
- Batirel, Ö.F.,** 1994, Kamu Bütçesi, 7. Bs., İstanbul : Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı.
- Batirel, Ö.F.,** 1994, Kamu Bütçesi, 7. Bs., İstanbul : Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı.
- Bayar, D.,** 2008, Mali Sorumluluk Nedir?, Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008.
- Bilgiç, A.K.,** 2020, Verimlilik, Etkinlik Ve Tutumluluk İlkeleri Bağlamında Sayıştay’ın Büyükşehir Belediyeleri Üzerindeki Performans Denetimi, Cilt 11, Sayı Ek Sayı-1, <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2020.ek1.001>.
- Bilgiç, V.,** 1998, "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler." Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı: 2.
- Bilgin, K.,** 2007, Kamuda ölçülebilir denetime hazırlık performans yönetimi. Sayıştay Dergisi, 65, 59-80.
- Bilgin, K.U.,** 2007, “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 65, s.53-87.
- Bozkurt, C.,** 2009, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanun’un İç Kontrol Bağlamında Değerlendirilmesi” Denetim Dergisi, 3: 29-40.
- Bulutoğlu, K.ve Kurtuluş, K.,** 1988, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitapevi,İstanbul.
- Candan, E.,** 2006, “Bakan ve Üst Yöneticilerin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirmeler, Güncel Mevzuat Dergisi,Sayı:11, S.35- 41, Ankara.



- Candan, E.**, 2006, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, S:38.
- Ceylan, A.**, 2008, Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Yargılanması, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Christensen, T. ve Legreid, P.**, 2004, “Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi” (M.Akif Özer, Çev.), Sayıştay Dergisi, 52, 135-167.
- Coşkun, A.**, 2000, Performans ve Risk Terimleri, 1. Baskı, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Coşkun, G.**, 1995, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Çağdaş, T.**, 2011, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt XXX, Sayı: 391-416.
- Çakır, F.**, 2014, Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi, 1980-2013.
- Çakır, S.**, 2019, Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçe Perspektifinden Kent Konseylerinin Bütçe Algısı: Manisa Yunus Emre Belediyesi Kent Konseyi Örneği, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Maliye Teorisi, Yüksek Lisans Tezi.
- Çelik, A.**, 2011, Belediyelerin Mali Yapısı ve Gelir Sorunları: Çankaya Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Çelik, E.**, 2013, “Kamu Zararı ve Tahsil Sürecine ilişkin Hususlar”, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sunusu, Nisan 2013, s.10; http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/23379/files/Kamu_Zarari.Pdf



- Çetin, E.**, 2000, “Açıklamalı-İçtihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları”, Eda Matbaacılık, Ankara.
- Çetin, E.**, 2003, Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur ve Memur Suçları, Ankara.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T.**, 2010, Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri.
- Çıtır, H.**, 1987, Yönetmelik Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi, TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Çiçek, İ.**, 2008, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Memurlar Tarafından İşlenen Görevi Kötüye Kullanma Görevi İhmal ve Görevi Nedeniyle Çıkar Sağlama Suçları, Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, s.50.
- Çift, D.Y.**, 2013, Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları: Hatay Örneği, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.
- Çobanoğlu, İ.**, 2004, .Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Hükümlerinin Değerlendirilmesi., Mali Kılavuz Dergisi, S.23, Ocak-Mart 2004.
- Çolak, B.**, 2008, Konu Anlatımlı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, Ümit Ofset Baskı, Ankara.
- Çolak, H. B.**, 2005, 5018 Sayılı Kanunun Mali Yönetimimize Getirdikleri II., Yaklaşım Dergisi, S.145.
- Demirbaş, T.**, 2001, Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri ve Türk Sayıştayı uygulaması. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.



- Demirci, Z.**, 2014, “Devlet Memurlarına Yapılan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2.
- Derdiman, C.**, 2005, Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler. İstanbul: Aktuael Yayınları.
- Dilek, M.**, 1992, “Belediyelerde Program Bütçe Sistemi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.562-563, Ağustos Eylül.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C.**, 2003, Değişimin yönetimi için yönetimde değişim. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dizman, H.İ.**, 2008, Kamu Görevlilerinin Yargılanması, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kocaeli.
- Dönmez, M.**, 1999, *Belediye Yönetimi*. Ankara: Belediye Dergisi Yayını.
- Duran, L.**, 1964, İdare hukuku meseleleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Durhan, N.**, 2000, “Memur Yargılama Hukuku, Ankara.
- Durmuş, T.**, 2008, “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine, İşleyişine ve Kamu Barışına Karşı Suçlar”, Ceza Kanununun İki Yılı Sempozyum Notları, Türk Ceza Hukuku Derneği Yayınları, s. 484.
- Eke, A.E.**, 1982, Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:5, Ankara.
- Emil, F. ve Yılmaz, H.H.**, 2004, Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler, ERC Working Papers in Economics 03/07.
- Erem, F. ve Toroslu, N.**, 1983, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Gözden Geçirilmiş 4.Basım, Ankara 1983.



- Erem, F. ve Toroslu, N.**, 1994, “Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler”, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Eren, E.**, 2001, Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar), Gen. 5. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- Eroğlu, E.**, 2020, Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi, Maliye Çalışmaları Dergisi - Journal of Public Finance Studies; 64: 31-49.
- Ertan E.**, 2005, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi __BF Maliye Bölümü Yayın No:1, Ağustos 2005, s.64.
- Eş, M.**, 2002, Kamu Maliyesi, Ekspres Matbaa, Kütahya.
- Evik, V. S.**, 2007, “Suça Etki Eden Nedenler”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Evliyaoğlu, E.**, 2001, “Örneklerle Açıklamalı Karşılaştırmalı ve İçtihatlı Memurlarla İlgili Suçlar”, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 601.
- Evliyaoğlu, E.**, 2001, Memurlarla İlgili Suçlar, Ankara.
- Falay, N.**, 1997, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, S. 2, Nisan.
- Fatih, T.**, 2000, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, Yerel Gündem, S.5, Mayıs, s.36.
- Forrer, J., Kee, E. J., Newcomer, E. K., Boyer, E.**, 2010, “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question”, Public Administration Review, 70 (3), s. 475-484.

- Geçgel, B.**, 2013, “Kamu Zararı Kavramı ve Yorum Farklılığından Kaynaklanan Fazla Ödemeler”, Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, Sayı 579, s.114-117.
- Geçgel, B.**, 2020, Kamusal Denetim Hukukunda Kamu Zararı, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Glover, J.**, 1970, On responsibility. New York : Humanities Pres, p96.
- Gökaçtı, M.A.**, 1996, Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik, Ozan Yay., İstanbul 1996, s. 10.
- Gökcan, H.T. ve Artuç, M.**, 2007, Ceza ve Usul Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı ve Özel Soruşturma Usulleri, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Gökçe, Y.**, 2011, Kamu Zararı Kavrayı ve Kamu Zararında Zaman Aşımı, Denetim Dergisi, 13: 55-61.
- Göker, Z.**, 2008, “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, **Maliye Dergisi**, 155, 108-118, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/155/07. Zeliha. GOKER. Pdf.
- Gönenç, İ. ve Şahin C.**, 2010, “Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler”, http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/6_8.pdf.
- Gönenç, İ.Ş.C.**, “Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler”, http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/6_8.pdf.
- Gözler, K. ve Kaplan, G.**, 2018, İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K.**, 2003, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş.**, 2010, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, 30. Baskı, Ankara.



- Gözübüyük, Ş.**, 1995, "Terör Olayları ve Yönetimin Sorumluluğu", Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi, S:3-4, s.193-199.
- Güleç, S.**, 2014, Harcama Yetkilisinin 5018 sayılı Kanun'a göre Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu: Adnan Menderes Üniversitesi Örneği, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Gülşen, H.**, 2006, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı, Güncel Mali Sorunlar, 1-16.
- Günday, M.**, 2002, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 6. Baskı, Ankara.
- Güner, A.**, 2006, Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Güncel Yayıncılık, İstanbul.
- Güneş, G.**, 1999, "Bütçe Hakkı-Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Evrensel Bir Bakış", (İstanbul Üniversitesi, Cumhuriyet'in 75.Yıl Armağanı), İstanbul 1999, s.283-315.
- Güneş, M. ve Gündüz, M.**, 2015, Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme, Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl:4 Sayı:7, S: 7-19.
- Güngörmüş, A.H.**, 2000, Belediyelerde Bütçe Sisteminin Önemi ve İşleyişi.
- Havutçu, A.**, 2010, "Haksız Fiil Sorumluluğunda Zaman Aşımı Sürelerinin Başlangıcı", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Özel S., s.579-605 (Basım Yılı: 2012).
- Heald, D. ve McLeod, A.**, 2002, Constitutional Law, the Laws of Scotland: Stair Memorial Encyclopaedia, Edinburgh: Butterworths.

- Hepaksaz, E. ve Şahi İpek, E.A.**, 2018, Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 4, S:921-940.
- Humar, F.**, 2019, Türkiye’deki Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı Programı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- İlhan, M.N.**, 2016, Çalışma Yaşamında Psikososyal Risk Etmenleri, Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi, Halk Sağlığı Anabilim Dalı, İş ve Meslek Hastalıkları Bilim Dalı.
- Kaban, M., Aşaner, H. ve Güven, Ö. ve Yalvaç, G.**, 2001, “Yargıtay Ceza Genel Kurulu Kararları Eylül 1996-Temmuz 2001”, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kanca, O.C.**, 2017, 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2,A S:493-505.
- Karaarslan, M.**, 2007, Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi. (Basılmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Karahan, S.T.**, 2015, Mülkiyet Bağlamında Kamu Zararı Kavramı: Olanaklılık ve Anlam, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), S:1-28, DOI:10.1501/sbeder_00000000089.
- Karakaş, M.**, 2005, “Kamu Harcamalarında Sayıştay tarafından Yapılan Denetime Tarihsel Bir Bakış ve 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sayıştay’da Yapılan Düzenlemeler”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 48, ss. 52-70.
- Karenderoğlu, M.**, 2012, Vergi Hukuku - Türk Vergi Sistemi, Agon Bilgi Akademisi, 14. Baskı.



- Karlı, A.**, 1994, Usul Hukuku Açısından Rücu Davaları, (Yayımlanmış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Kartal, P.M.**, 2012, Görevi Kötüye Kullanma Suçu.
- Kaya, C.**, 2011, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Kaya, C.**, 2012, “Rücuen Tazminat İstemiyle Açılan Davalarda Görevli Yargı Yerinin Belirlenmesi Konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi Uygulaması”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 70, Sayı. 1, 115 – 122.
- Keleş, R.**, 1998, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 3. Basım.
- Khan, M.A.**, 1995, Yeni başlayanlar için denetime Giriş. Sayıştay Dergisi, 19, 19.
- Kınalıtaş, V. ve Aslan, F.**, 2003, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hukuku, Türk Kamu-Sen Yayını, Ankara.
- Kırılmaz M. ve Atak F.**, 2015, Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları, Ombudsman Dergisi, 2, (3), 189-217.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö.**, 2006, Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 15, Sayı: 2, s: 5-30.
- Koçberber, S.**, 2015, Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi, **Sayıştay Dergisi** i • Sayı: 97/Nisan-Haziran 2015, S:55-76.
- Kopits, G. and Craig, J.D.**, 1998, Transparency in Government Operations, Publisher: International Monetary Fund, <https://doi.org/10.5089/9781557756978.084>.
- Köse, H.Ö.**, 2007, Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Sayıştay Yayınları, Ankara.



- Kubalı, D.**, 1998, Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Kuluçlu E.**, 2011, Belediye Meclis Kararları Çerçevesinde Meclis Üyelerinin Sayıştaya Karşı Mali Sorumlulukları, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi 15, (3).
- Kuluçlu, E. ve Hepaksaz, E.**, 2009, "Türkiye’de Bütçenin Kontrolü ve Denetimi." İçinde: Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi.
- Kuluçlu, E.**, 2011, Sayıştay’ın Denetim, yargılama ve raporlama görevleri açısından kamu zararı kavramı. Sayıştay Dergisi, (82), 53-82.
- Küçükçayan, D. ve Ağdeniz, Ş.**, 2019, Devlet üniversitelerinin performans denetim sonuçlarında raporlanan bulguların analizi. Selim Ateş Oktar ve Yasemin Taşkın (Ed.), Maliye Araştırmaları 3 içinde (292-307ss.). İstanbul: On iki levha Yayıncılık.
- Lamba, M.**, 2006, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Afyonkarahisar.
- Leeuwen, S.V.**, 2004, Developments In Environmental Auditing by Supreme Audit Institutions. Environmental Management, 33 (2), 163- 172.
- Lickona, T.**, 1991, Educating for character: How school can teach respect and responsibility. New York: Bantam.
- Malkoç, İ. ve Güler, M.**, 1998, Uygulamada Türk Ceza Kanunu Özel Hükümler-2, Adil Yayınevi, Ankara, s. 1731-1732.
- Malkoç, İ. ve Malkoç, A.**, 1988, Memurlar ve Suçlar Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Hukuki Sorumlulukları, Seçkin Kitabevi, Ankara, s.18



- Malkoç, İ.**, 2006, Açıklamalı-Gerekçeli Memur Yargılaması, Malkoç Kitabevi, Ankara 2006, s.42.
- Malkoç, İ.G.**, 1998, Uygulamada Türk Ceza Kanunu Özel Hükümler-2, Adil Yayınevi, Ankara.
- Mcgill, R.**, 2001, Performance Budgeting, The International Journal of Public Sector Management, Bradford, Vol:14, ISS 4/5.
- Meran, N.**, 2008, Yeni Türk Ceza Kanununda Zimmet-Rüşvet-İrtikap ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Mutçalı, S.**, 2012, Arapça- Türkçe Sözlük, 3. Baskı, Dağarcık Yayınları, İstanbul.
- Mutluer, M.K., Öner, E. ve Kesik, A.**, 2018, Bütçe Hukuku, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Mutluer, M.K., Öner, E. ve Kesik, Ahmet**, 2007, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 185, İstanbul.
- Nadaroğlu, H.**, 1998, Kamu Maliyesi Teorisi, 10. Bs. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nihat, Y.**, 1998, “Belediye Birlik ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7, Sayı:4, Ekim, s. 67-68.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ.**, 2011, Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, 12 Levha Yayınevi,14.Baskı, İstanbul.
- Okuyucu, E.**, 2009, Güneş: Türk Ceza Hukukunda Zimmet Suçu, Ankara 2009.
- Okuyucu, E.G.**, 2009, Görevi Kötüye Kullanma Suçu, TBB Dergisi, Sayı 82, 2009.



- Oral, E.,** 2005, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme. Devlet Bütçe Uzmanlığı, Araştırma Raporu, 10, 2006.
- Orhan, O.Z.,** 1994, Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no:1994-1, Sayfa:7-59.
- Ortaylı, İ.,** 1998, Türkiye İdare Tarihi, s.196; Nihat Yıldız, “Osmanlıdan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci”, Yerel Yönetim Ve Denetim, C.3, S.1, s.18.
- Orulluoğlu, C.,** Kamu Zararı, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayını, 3. bs., 2015.
- Ökmen, M. ve Koç, N.,** 2015, Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, İ.İ.B.F. Manisa Yönetim ve Ekonomi, Cilt:22 Sayı:2, s:551-565.
- Önder, Ö. ve Türkoğlu, İ.,** 2012, “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8(17), ss. 197-214.
- Örten, R.,** 2000, Genel Muhasebe ve Tekdüzen Muhasebe Sistemi Uygulama Örnekleri, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özbaşkan, H.,** 2019, Bütçe Denetimi, Kamu Zararı ve Sonuçları, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Tezli Yüksek Lisans Programı, Trabzon.
- Özçelik, B.,** 2012, “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararından Sorumluluk”, Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012), Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, s.10-18.



- Özenbaş, N.**, 2004, Görevi İhmal ve Görevi Kötüye Kullanma Cürümleri, (Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir.
- Özer, H.**, 1997, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Özer, Y.**, 1986, “Memur Soruşturma Kılavuzu ve Memur Suçları”, Fon Matbaası, Ankara 1986.
- Özer, Y., İyibil, A., Arıca, M.N. ve Can, İ.**, 1986, Memur Soruşturma Kılavuzu ve Memur Suçları, Fon Matbaası, Ankara.
- Özgenç, İ.**, 2005, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 1022.
- Özmen, A.**, 2014, Kamu Mali Yönetim Dizgesi: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Öztürk, T.**, 2016, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Mali Örgütlenme, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kütahya.
- Öztürk, Y.**, 2014, Kuruluşundan 1950’ye kadar Bursa Belediyesi ve Hizmetleri, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Erzurum.
- Parlar, A. ve Hatipoğlu M.**, 1998, “5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Yorumu”, Yayın Matbaacılık, Ankara 2007. Malkoç, İ., Güler, M., Uygulamada Türk Ceza Kanunu Özel Hükümler-2, Adil Yayınevi, Ankara.
- Parlar, A.H., Muzaffer, A.**, 2007, “5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Yorumu”, Yayın Matbaacılık, Ankara.



- Pehlivan, O.**, 2018, Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Celepler Matbaacılık Basım Yayın ve Dağıtım, Trabzon.
- Polat, H.**, 2010, “5237 Sayılı TCK’da Yer Alıp Uygulamada En Çok Karşılaşılan Suçlar”, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Polat, N.**, 2003, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı 49.
- Sağlam, H.**, 2021, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2021 Konsolide Bütçesine Bakış, T.C. İstanbul Rumeli Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0653-5386>.
- Salihoğlu, E. ve Demirkol, S.**, 2005, 4483 Sayılı Kanun ile Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Öncesi Aşamaya İlişkin Usul ve İşlemler.
- Sanal, R.**, 2002, Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayınları, No:314.
- Saraç, O.**, 2005, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, Maliye Dergisi, s:122-163.
- Sayar, N. S.**, 1970, Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, İstanbul, Sermet Matbaası.
- Sayın, İ.H.**, 2000, Kamu personelinin mali sorumluluğu. Ankara: Evin Yayıncılık.
- Schelker, M.**, 2008, Public Auditors: Empirical Evidence From the US States. Basel: Center for Research in Economics, Management and The Arts.
- Sevilengül, O.**, 2003, Genel Muhasebe, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Sevimli, A.**, 1999, “Belediye Bütçe ve Muhasebe Sistemi” , Sayıştay Dergisi, S. 35 Ekim-Aralık.

- Sevimli, S.G.**, 2019, İdare Hukukunda Kamu Zararı, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Soyaslan, D.**, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2729.pdf>.
- Sökmen, U.**, 2009, Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, www.sgb.gov.tr.
- Söyler, Y.**, 2010, “Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Aralık, Cilt 14, Sayı 2, 555-592.
- Suzuki, Y.**, 2004, Basic Structure of Government Auditing By A Supreme Audit Institution. Government Auditing Review, 11 (3), 39-53.
- Şahin, M.M.**, 2015, 4483 Sayılı Kanun’un Öngördüğü Soruşturma Usulleri, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kahramanmaraş.
- Şık, H.**, 2008, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nda Görevi Kötüye Kullanma Suçu, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Şişman, G. ve Üstün Ü. S.**, 2018, “Yüksek Öğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinde Kamu Zararı ve Sorumluları”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 3, s. 24.
- Şişman, G.**, 2017, Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa Göre, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Tan, T.**, 2013, İdare Hukuku, 2.Bası, Turhan Kitapevi, Ankara.



- Tanrıverdi, L.**, 2020, Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Etkisi, Harran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Şanlıurfa.
- Taytak, M. ve Aydın, M.**, 2019, Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, Yıl: 2019, Sayfa: 127-146.
- Taytak, M.**, 2018, Kamu mali yönetiminde kamu zararı ve tahsili. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tezcan, D., Erdem M.R. ve Önok, M.**, 2009, Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, Ankara 2010.
- Toprak, D.**, 2008, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 13 (2), 313-333.
- Topuz, İ.**, 2005, Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma ve Yargılama Usulleri, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara.
- Tosun, A.N. ve Cumhuri, Y.**, 2011, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları (E-Yaklaşım), Ocak 2011, Sayı:217.
- Tosun, H. ve Cebeci, A.U.**, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2.Baskı, Ankara 2008.
- Tuncer, S.**, 2011, “Sayıştay – Maliye Bakanlığı İlişkileri ve İşbirliği”, Yaklaşım, 223.
- Turguter, N.**, 2012, Kamu Zararı Açıklaması, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Tutar, H. ve Altınöz, M.**, 2017, Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz, Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 15, s:225-248.

Tüğen, K., 2005, Devlet Bütçesi, İzmir.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T., 2009, Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılmalı Analizi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12 Sayı 21, Balıkesir, ss.259-287.

Uz, A., 2011, Kamu Görevlilerinin Ceza Kovuşturmasına Tabi Tutulabilmesi için Yetkili İdari Merci Tarafından Verilebilecek Kararların Hukuki Niteliği ve Denetimi Üzerine, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt:2 Sayı:2, s: 157-207.

Ünal, F., 2019, Kamu Zararı ve İlgililere Rücu, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Üstün, Ü.S., Hepaksaz, E., Kılıç, R. ve Kuluçlu, E., 2011, Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2011, C.16, S.2, s.379-397.

Waring, C.G. ve Stephen L. M., 2007, “Public Sector Performance Auditing in Developing Countries”, Performance Accountability and Combating Corruption, Ed. Anwar Shah, World Bank, Washington DC.

Yayman, D., 2012, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı, E-Yaklaşım, Mart 2012, Sayı: 231.

Yereli, A.B. ve Bülbül, D., 2013, Mali yönetim ve mali denetim açısından kamu zararı. VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 11-12.

Yıldırım, R., 2006, “59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, Çağdas Yerel Yönetimler, Cilt:15, Sayı:2, Nisan, s.43.

Yıldırım, Z. A., 2000, “Sayıştay’ın Sorumluların Hesap ve İşlemlerini Kesin Hükme Bağlama Görevi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, İ.Ü. Rektörlük No:4260, İstanbul, s. 93-94.

- Yıldız, M.T.**, 2002, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, Adalet Dergisi, S: 13, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara Ekim 2002.
- Yılmaz, E.**, 1985, Hukuk Sözlüğü, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Yılmaz, E.**, 2004, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yumuşak, İ.G. ve Aydın, M.**, 2005, “Bilgi Kamusal Bir Mal Mıdır?”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(2), 104-122, <http://kosbed.kocaeli.edu.tr/sayi10/igyum.pdf> (06.02.2019).
- Zarph, S.A.**, 2017, Kamu Bütçelemesinde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Katılımcı Bütçeleme: Türkiye’de Belediyelere Yönelik Bir Araştırma, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı, Doktora Tezi.
- Zengin, R.**, 2006, Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Isparta.



RAPORLAR

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), 2012, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları - I- (ISSAI), (T.C. Sayıştay Başkanlığı, Çev.), Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), 2010, ISSAI 4000- Compliance Audit Guidelenes - General Introduction. Austria: International Organization of Supreme Audit Institutions

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Professional Standards Committee, 2004, Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Professional Standards Committee, 2004, Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience. 5 Ocak 2020 tarihinde <https://www.slideshare.net/goldensaragih/implementation-for-performance-auditing>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2014, Partners For Good Governance: Mapping The Role of Supreme Audit Institutions; Phase One: Analytical Framework. Paris: OECD.

Sayıştay Başkanlığı, 2018, Performans denetimi deneyim paylaşım çalıştayı. Ankara: Performans Denetimi Sertifikasyon Eğitimi.

Sayıştay Başkanlığı, 2018, Performans denetimi deneyim paylaşım çalıştayı. Ankara: Performans Denetimi Sertifikasyon Eğitimi.

Sayıştay, 2014, Performans Denetimi Rehberi, Ankara.

The World Bank, 2001, Features and Functions of Supreme Audit Institutions. Erişim tarihi: 20.10.2016, <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>.

YYGM, 2021 Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2020 yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahalli_idareler_genel_faal-yet_raporu-20210621180102.pdf.