

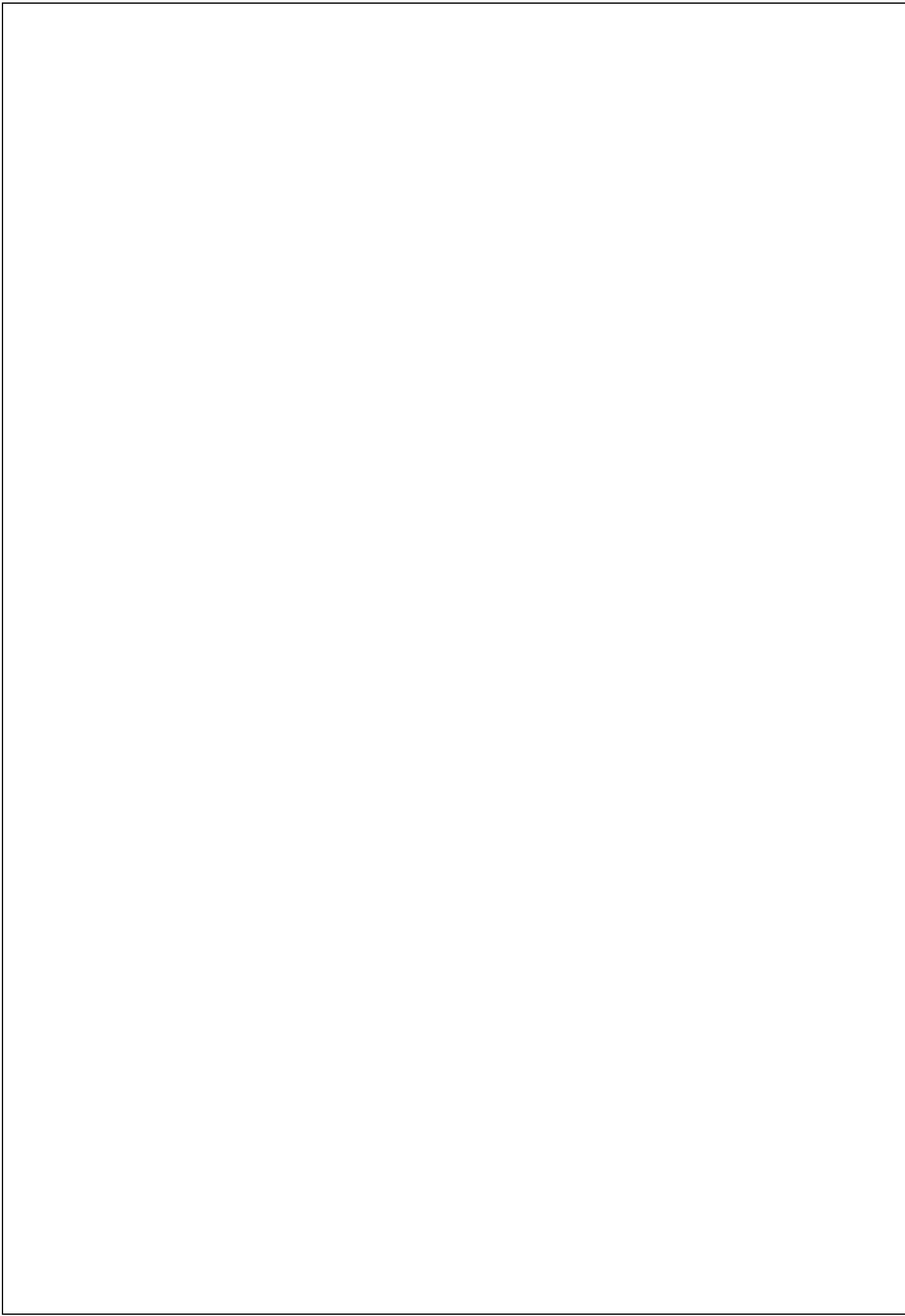
T.C.
TİCARET BAKANLIĞI



KAMU ZARARLARININ
TAKİP VE TAHSİL SÜRECİNE İLİŞKİN
REHBER

İÇ DENETİM BİRİMİ BAŞKANLIĞI

MART-2025



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	vi
SUNUŞ	vii
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM-KAVRAMLAR	3
1.1. Zarar	3
1.2. Haksız Fiil	6
1.3. Sorumluluk	7
1.4. Kamu Zararı	8
II. BÖLÜM-YASAL ÇERÇEVE	11
2.1. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası	11
2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	12
2.3. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu	17
2.4. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu	21
2.5. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu	23
2.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	26
2.7. 3095 Sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun ile 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun	27
2.8. 7201 Sayılı Tebligat Kanunu	28
2.9. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	29
2.10. Taşınır Mal Yönetmeliği	32
III. BÖLÜM-KAMU ZARARI UNSURLARI VE KAMU ZARARINA NEDEN OLAN HALLER	34
3.1. Kamu Zararının Unsurları	34
3.1.1. Kamu Görevlisi	35
3.1.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemler	39
3.1.3. Kasıt, Kusur, İhmal	41
3.1.3.1. Kasıt	41
3.1.3.2. Kusur	42
3.1.3.3. İhmal	44
3.1.4. Kamu Kaynağında Artışa Engel, Eksilmeye Sebep Olma	45
3.1.5. İlliyet Bağı	46
3.2. Kamu Zararına Neden Olan Haller	48

3.2.1. İş, Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması	49
3.2.2. Mal Alınmadan, İş veya Hizmet Yaptırılmadan Ödeme Yapılması	50
3.2.3. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla veya Yersiz Ödemede Bulunulması	52
3.2.4. İş, Mal veya Hizmetin Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla Alınması veya Yaptırılması	52
3.2.5. İdare Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk veya Tahsil İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması	53
3.2.6. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması	54
3.2.7. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yapılmaması	55
3.2.8. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırın Zarara Uğraması	56
3.2.9. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası Gibi Ek Malî Külfet Getirilmesi	57
IV. BÖLÜM-KAMU ZARARININ TESPİTİ	59
4.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme Yoluyla Kamu Zararının Tespiti	61
4.1.1. Kontrol, Denetim ve İnceleme	61
4.1.2. Harcama Yetkilisi ve Sorumlulukları	62
4.1.3. Üst Yönetici ve Sorumlulukları	64
4.1.4. Kontrol, Denetim veya İnceleme Sonucunda Tespit Edilen Kamu Zararının Değerlendirilmesi	66
4.1.4.1. İlgili Harcama Birimi ve Harcama Yetkilisinin Kamu Zararı Tespitindeki Rolü	66
4.1.4.2. Değerlendirme Formu	67
4.1.4.3. Üst Yöneticinin Kamu Zararı Tespitindeki Rolü	67
4.1.4.4. Kamu Zararı Değerlendirmesi Sonucu Karar Alınması	68
4.1.5. Sayıştay Denetimi Sonucu Kamu Zararı Sorgusu ile İdare İncelemesi	69
4.2. Sayıştay (Dış Denetim) İncelemesi ile Kamu Zararının Tespiti	74
4.2.1. Sayıştayın Denetim Alanı	80
4.2.2. Sayıştay Denetimi	83
4.2.2.1. Düzenlilik Denetimi	84
4.2.2.2. Denetim Raporu	87
4.2.3. Yargılamaya Esas Rapor ve Kamu Zararı Tespiti	88
4.3. Yargı Kararları ile Kamu Zararının Tespiti ve Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu	92
4.3.1. Sayıştay Kesin Hükme Bağlama	92
4.3.2. Sayıştay Kesin Hükme Bağlama Kararına Karşı İtiraz Yolları	100
4.3.2.1. Temyiz	102

4.3.2.2. Yargılamanın İadesi	105
4.3.2.3. Temyiz Kurulu Kararlarına Karşı Karar Düzeltme Talebi	106
4.3.3. Sayıştay Hesap Yargılamasına İlişkin Diğer Hususlar	107
4.3.3.1. İçtihatların Birleştirilmesi	107
4.3.3.2. İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi	108
4.3.3.3. Danıştay ve Sayıştay Kararları Arasındaki Uyuşmazlık Hali	108
4.3.4. Yargı Kararları ve Uyuşmazlık Durumu	109
4.3.4.1. Adli ve İdari Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu	116
4.3.4.2. Sayıştay ile Adli ve İdari Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu	119
V. BÖLÜM- KAMU ZARARININ TAKİBİ, TAHSİLİ VE TAKSİTLENDİRİLMESİ	124
5.1. Kamu Zararının Takibi ve Tahsili	124
5.2. Kamu Zararının Taksitlendirilmesi	129
VI. BÖLÜM-KAMU ZARARINDA ZAMANAŞIMI VE KAMU ZARARININ SİLİNMESİ	134
6.1. Kamu Zararında Zamanaşımı	134
6.2. Kamu Zararının Silinmesi	138
VII. BÖLÜM-DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	142
KAYNAKÇA	149
EK LİSTESİ	152
Ek-1 Değerlendirme Formu	152

KISALTMALAR LİSTESİ

Avrupa Birliği	AB
Devlet Memurları Kanunu	DMK
Kanun Hükmünde Kararname	KHK
Kamu İhale Kanunu	KİK
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	KMYKK
Türk Borçlar Kanunu	TBK
Türk Ceza Kanunu	TCK
Türkiye Büyük Millet Meclisi	TBMM
Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları	ISSAI
Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı	INTOSAI
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu	YHGK

SUNUŞ

Ülkemiz kamu mali yönetimi sistemi, 1927 yılında yürürlüğe giren (mülga) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'yla düzenlenmiş, söz konusu Kanun az sayıda değişiklikle 2003 yılına kadar yürürlükte kalmış ve uzun yıllar kamu mali yönetimimizi düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür.

Bu kanunla devlet mallarının, gelir ve alacaklarının, yapılacak ödemelerin idare ve muhasebesi düzenlemiş olup esas olarak bunlara ilişkin mali usul belirlenerek ita amiri, tahakkuk memuru, veznedar, tahsildar gibi isimlerle tanımlanan görevler itibarıyla mali yetki ve sorumluluklar dağıtılmış, Sayıştay'ın hesap yargısı da anılan kanuna uygun olarak konumlandırılmıştır.

Merkezi yönetim ve kontrol ile merkezi planlama odaklı, çıktı ve sonuçlardan ziyade girdilerin önem taşıdığı, tek taraflı ve kapalı bir yapıya sahip geleneksel kamu yönetimi anlayışını benimseyen 1050 sayılı Kanun, genel itibarıyla mali işlemleri ve bu işlemleri yürüten görevlileri ele alması, yönetim tarzından çok mali düzenlemelere yer vermesi nedeniyle modern kamu mali yönetiminde özel önem verilen hesap verebilirlik, mali saydamlık, raporlama, verimlilik gibi konuları ihtiva etmemektedir.

Dünya genelinde yaşanan kamu malî yönetimi ve kontrol sistemindeki gelişmeler, katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı, yatay organizasyon yapılı, yetki devri içeren ve yönetime değer katan sistem odaklı çağdaş kamu yönetimi anlayışının benimsenmesine neden olmuştur.

Ülkemizde de kaynakların etkili ve verimli kullanılması, kontrol, hesap verebilirlik gibi modern mali yönetime ilişkin kavramları da içerecek şekilde yeni kamu mali yönetim ve kontrol anlayışını yansıtan bir kanun hazırlanması ihtiyacını doğurmuştur.

Böylelikle uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği (AB) müktesebatına uygun olacak şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK) hazırlanmış olup 24.12.2003 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak kısmen yürürlüğe girmiştir. Kanunun tamamen yürürlüğe girmesi ise 01.01.2006 tarihinde gerçekleşmiştir.

Hem 1050 hem de 5018 sayılı Kanun’da yer verilen önemli hususlardan biri zarardır. 1050 sayılı Kanun’da tanımlanan görevler bazında zarar ve bu zararın tazminine ilişkin sorumluluklara değinilmişken 5018 sayılı Kanun’da ise “kamu zararı” kavramına ilk kez yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile harcama yetkilileri, muhasebe yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri gibi ödeneklerin kullanılması, muhasebe işlemlerin kaydedilmesi ve faaliyetlerin yerine getirilmesinden sorumlu görevlilere ilişkin yetki ve sorumluluklara yer verilmiş, modern mali yönetim ve kontrol kavramları kapsamında kamusal faaliyetlerin yerine getirilirken kamu bütçesi, gelir ve alacaklarının sıhhati, ekonomiklik, etkinlik ve verimliliği, kontrol, hesap verebilirlik ve mali saydamlığı göz önünde bulundurması gerektiği vurgulanmış, aksi durumlarda karşılaşılabilecek kamu zararına ilişkin hususlara değinilmiştir.

“Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak ifade edilen kamu zararına ilişkin hususlarla ilgili genel çerçeve 5018 sayılı Kanun’la çizilmiştir. Bu hususların detaylarına ise; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasları belirleme amacıyla Kanun’un 71. maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te yer verilmiştir.

Yönetmelik’te, kamu zararında sorumluluk, zararın tespiti, tebliği, takibi ve tahsili işlemlerine ilişkin hususlara değinilerek bu hususlarda izlenecek yol ve yöntemler belirlenmiş ve ayrıca kamu zararından doğan alacakların taksitlendirilmesi, zararın oluşum tarihi, faizi, zamanaşımı süreleri ile zamanaşımını kesen ve durduran hallere ve kamu zararının silinmesi hususlarına değinilerek bir yol haritası çizilmiştir.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanun ile bu Kanun’a uygun olarak hazırlanan anılan Yönetmelik hükümlerinde kamu zararına ilişkin yürütülecek iş ve işlemlere yer verilmiş olsa da konunun karmaşıklığı, konuyla ilgili hükümlerde çeşitli yasal düzenlemelere atıflar yapılması, bu düzenlemelerde tanım ve kavramların yer yer muğlak bırakılmış olması ve konuyla ilgili çelişen yargı kararlarına rastlanması nedenleriyle kamu zararı kavramının net bir şekilde anlaşılmasında güçlük çekilebilmektedir. Bu durumun, hazırlanacak yasal düzenlemelerle kavramların ve sürecin yoruma açık bırakılmayacak şekilde açıklanması ve konuyla ilgili

dağınık bulunan yasal hükümlerin bir araya getirilerek toparlanmasıyla giderilebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu mali yönetimi ve kontrolünde büyük öneme sahip olduğu düşünülen “kamu zararı”na ilişkin hazırlanan bu Rehberle, farklı yasal düzenlemelerde yer verilen kamu zararıyla ilgili hususların bir araya getirilmesiyle konuda bütünlük sağlanması hedeflenmekte ve ayrıca kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılması ve elde edilmesiyle, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerine ilişkin bilincin artmasını destekleyerek kamu zararının önlenmesine katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

“Kamu Zararların Tahsil ve Takibine İlişkin Rehber”in hazırlanmasında emeği geçen başta İç Denetçiler Ramazan İÇUZ, Pelin ÜNLÜ ELEKON ve Defne Evin HEKİMOĞLU olmak üzere tüm mesai arkadaşlarıma teşekkür eder, Rehberin tüm kamu görevlileri için faydalı olmasını temenni ederim.

Serdar ÖZEN
İç Denetim Birimi Başkanı

GİRİŞ

Ülkemizde uluslararası standartlara ve AB müktesebatına uyum doğrultusunda hazırlanan 5018 sayılı KMYKK kapsamında modern kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir.

Yeni yönetim anlayışı, politikaların ve önceliklerin belirlenmesi, kaynakların belirtilen politikalara uygun olarak tahsis edilmesi ve kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaya yönelik kontrol ve denetim mekanizmalarının kurulmasını önemle ele almaktadır. Yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin anahtar kavramları arasında; yönetim sorumluluğu, kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanımı, stratejik planlama, performansa dayalı çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, tahakkuk esaslı muhasebe, iç kontrol sistemi, etkin iç denetim, geniş kapsamlı dış denetim ve hesap verebilirlik yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un Türk Kamu Mali Yönetimine kazandırdığı en önemli kavramlardan biri hesap verebilirliktir. Hesap verme sorumluluğu kamu yönetiminde şeffaflığı, idari iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun sorgulanmasını amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda idareler tarafından stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları hazırlanmakta, muhasebe işlemleri, bütçe uygulamaları ile mali durum ve beklentiler raporları ile de mali yönetim araçları aktif hale getirilmektedir.

Kamu gücünün kullanılması noktasında çeşitli ve geniş yetkilerle donatılan tüm kamu personelinin, bu yetkileri kullanırken kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanması, tesis ettikleri idari iş ve işlemlerinde mevzuata uygun hareket etmesi, şeffaflık ilkesi doğrultusunda hesap verme sorumluluğu bilinciyle idari işlemleri yerine getirmesi beklenmektedir.

5018 sayılı Kanun'la modern kamu yönetimine kazandırılan diğer bir kavram ise kamu zararıdır. Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda kamu zararı; fazla ve yersiz ödeme, devlet alacağı, hazine alacağı, kamu alacağı ve zarar gibi terimlerle tanımlanırken; 5018 sayılı Kanun sonrasında bu kavramlardan belirli özelliklere sahip olanlar 'kamu zararı' terimiyle ifade edilmeye başlanmıştır.

Bu kavram hesap verme sorumluluğuyla yakından ilişkilidir. Zira çeşitli yanlış uygulamalarla kamu kaynağında artışa engel olma ve azalışa neden olma hallerinin kamu nezdinde bir karşılığı ve yaptırımını bulunmaktadır.

İdari iş ve işlemlerin incelenmesi, kontrolü, denetimi ve Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama ve diğer yargı organları tarafından yargılanması neticesinde tespit edilen kamu zararı, zararın oluşmasından sorumlu olanlardan tahsil edilerek kamu kaynakları korunmaya çalışılmaktadır.

Ancak burada kamu zararının tahsil edilerek zararın giderilmesinden ziyade, her kademedeki görevli personelin kamu kaynağını kullanırken sorumluluk bilincinin artırılarak kamu zararı oluşmasına engel olmanın önemi dikkate alınmalıdır.

Hazırlanan bu rehber ile çeşitli yasal düzenlemelerde dağınik olarak yer verilen kamu zararına ilişkin hususlar bir araya getirilerek açıklanmaya çalışılmış, oluşan bir zararın kamu zararı olup olmadığını belirleyen unsurlara değinilerek kamu zararı kararı verilebilecek hallere değinilmiş, idarelerin kontrolü, iç ve dış denetim ile mahkeme kararları yoluyla kamu zararı kararı verme usulleri açıklanmaya çalışılmış, kamu zararı kararı verilmesi neticesinde zararın takip ve tahsil süreci ile kamu zararında zamanaşımı süreleri ile zamanaşımını kesen ve durduran hallere, son olarak kamu zararı alacağının silinmesi işlemlerine yer verilmiştir.

Rehberin sonuç ve değerlendirme kısmında ise, kamu zararıyla ilgili hususlara ilişkin karşılaşılan sorun ve önerilere değinilerek, kamu zararı oluşumuyla mücadele kapsamında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

I. BÖLÜM

KAVRAMLAR

Rehberin ilk bölümünde, kamu mali yönetimi ve kontrolünde önemli yere sahip kamu zararı kavramının anlaşılabilirliğini artırmak için, öncesinde açıklanmasına ihtiyaç duyulan çeşitli kavramların açıklamalarına yer verilerek kamu zararı olgusuna geçiş yapılacak ve böylelikle kamu zararına yön veren hukuki çerçevenin zemini hazırlanacaktır.

1.1. Zarar

"Zarar" terimi genellikle bir kişinin, bir kurumun veya bir malın değerindeki kaybı ifade etmektedir. Ancak zarar, farklı bağlamlarda farklı anlamlara da gelebilmektedir. Örneğin, hukuki açıdan zarar, bir kişinin veya kurumun başkalarının eylemleri nedeniyle maddi veya manevi olarak uğradığı kayıpları ifade etmekte olup hukuk sistemlerine göre zarar, tazminat davalarında önemli bir rol oynamaktadır.

Ekonomi genelinde zarar, bir ülke ekonomisinin toplam üretim, refah veya büyüme potansiyelindeki azalmayı ifade etmektedir. Sigorta sektöründe zarar, sigorta poliçesi kapsamına giren bir olayın neden olduğu kaybı ifade etmektedir. Sigorta şirketleri ile poliçe sahiplerine belirli koşullar altında oluşan bu zarar tazmin edilmektedir. Sigorta ettiren, zararın giderilmesini aralarındaki sigorta sözleşmesi gereğince sigortacıdan talep edebilir¹.

Finansal piyasalarda zarar, bir yatırımcının bir varlık veya yatırım ürünü üzerindeki değer kaybı olarak adlandırılmaktadır. Piyasa riski ile borçlanmayı temsil eden finansal araçların, ortaklık paylarının, diğer menkul kıymetlerin, döviz ve dövizde endeksli finansal araçlara dayalı türev sözleşmelere ilişkin taşınan pozisyonların değerinde, faiz oranları, ortaklık payı fiyatları ve döviz kurlarındaki dalgalanmalar nedeniyle meydana gelebilecek zarar riski ifade edilmektedir.²

Bir işletme bağlamında zarar ise, şirketin faaliyetlerinden kaynaklanan maliyetlerin, giderlerin gelirleri aştığı durumu ifade etmektedir. Bu tanımlar, zarar kavramının farklı alanlarda nasıl

¹ OMAĞ, Merih Kemal, Türk Hukukunda Sigortacının Kanuni Halefiyeti, İstanbul 2001 s.2

² <https://www.osmanliportfoy.com.tr/upload/CmsPage/OSY%20PSR.pdf>

anlaşılabileceğini yansıtmaktadır. Her bir tanım, bağlamına göre farklı detayları içerebilmektedir.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre³; bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç olarak tanımlanan zarar, Türk Hukuk Sisteminin çeşitli alanlarında önemli bir role sahiptir. Zira zarar konusu özellikle hukuki sorumluluk, tazminat davaları ve sözleşmelerle ilgili konularda belirgin bir şekilde ele alınmaktadır.

Türk mevzuatında açık ve sınırları belirleyici bir tanımı yapılmamış olmakla birlikte “Zarar” kavramını çeşitli ayrımlara göre inceleyen görüşler oluşmuştur. Ancak en kabul gören şekil ile zarar “Bir kimsenin mal veya şahıs varlığında meydana gelen eksilme”dir⁴.

Türk Hukuk Sisteminde zarar kavramının farklı boyutlarını ve bu zararların nasıl tazmin edileceğini belirleyen yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Zararın tespiti ve tazmini, her durumda zararın türüne ve nedenine bağlı olarak bu yasal düzenlemeler çerçevesinde yapılmaktadır. Hukukun farklı alanlarında zararın tespiti ve tazmin edilmesine ilişkin kurallar ve prensipler ise, genellikle Medeni Kanun, Borçlar Kanunu, Ceza Kanunu gibi yasal düzenlemelerde yer almaktadır.

Örneğin, Türk Medeni Kanunu'na göre, hukuki sorumluluk, bir kimsenin başkasına zarar vermesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, zarar gören kişi, zararının tazmin edilmesini talep edebilmektedir. Bir kişi veya kurumun başka bir kişiye veya kuruma zarar vermesi durumunda, zarar gören taraf, zararını karşı tarafa tazminat davası açarak talep edebilmektedir.

Tazminat davaları, malvarlığı zararları, manevi tazminat talepleri gibi farklı konuları içerebilmektedir. Kişilik haklarına saldırı nedeniyle manevi tazminat talep edilmesini düzenleyen Kanun, zarar kavramının manevi boyutunu ele almaktadır. Diğer taraftan zilyetliğin haksız bir şekilde sona erdirilmesi veya zilyetliğe yapılan müdahale sonucunda doğan zararların tazminine ilişkin hükümler de içermektedir.

³ <https://sozluk.gov.tr/>

⁴ YILDIRIM, Enes, Türk Hukukunda Yansıma Zararlar, Ankara Barosu Dergisi 2023/1

Bir borç ilişkisinde, borçlu olan kişi, alacaklıya karşı belirli bir yükümlölük altına girmiştir. Eğer bu yükümlölüğünü kendiliğinden yerine getirmemezse, hukuk sistemi devreye girmekte ve alacaklının bu borç ilişkisinden doğan haklarını borçlunun mal varlığından karşılanması sağlanmaktadır. Bu duruma hukuki açıdan sorumluluk denilmektedir. Türk Borçlar Kanunu'na (TBK) göre, sözleşmelerde tarafların yükümlölüklerini yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi sonucu ortaya çıkan zararlar da tazmin edilebilmektedir.

Sözleşme ihlallerinden kaynaklanan zararlar, genellikle sözleşme hükümlerine ve genel hukuk kurallarına dayanarak talep edilebilmektedir. Haksız fiil sorumluluğunu düzenleyen Kanun, kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren kişinin bu zararı gidermekle yükümlü olduğunu belirtmekte, bu sorumluluğun oluşabilmesi için hukuka aykırı bir fiilin varlığına, fiili işleyen kişide kusur olmasına ve kusur nedeniyle oluşan bir zarar ve zarar ile fiil arasında illiyet bağının varlığına değinmektedir.

Türk Ceza Hukuku'nda zarar, bir suçun işlenmesi sonucu bir kişinin mal varlığında, bedensel bütünlüğünde, ruh sağlığında ya da başka bir şekilde meydana gelen olumsuz etkidir. Zarar, mağdurun maddi veya manevi olarak kayıp yaşamasına neden olabilmektedir. Ceza hukukunda, zarar kavramı genellikle suçun unsurlarından biri olarak değerlendirilmekte ve failin cezalandırılması açısından önemli bir rol oynamaktadır.

Zarar, somut bir mal varlığın kaybını ifade edecek şekilde maddi olabileceği gibi, bir kişinin ruhsal bütünlüğünde, onurunda, sosyal saygınlığında veya duygusal durumunda meydana gelen olumsuz etkiler olarak tanımlanan, duygusal ya da psikolojik yönüyle değerlendirilen manevi zararı da kapsayabilmektedir. Türk Ceza Hukuku'na göre bir suçun mağduru olan kişi, suçun işlenmesi sonucu uğradığı zararın tazmin edilmesini talep edebilmektedir.

Yapılan tanımlar ve açıklamalar doğrultusunda, mahiyeti ne olursa olsun oluşan bir zarar neticesinde zararın tazmin edilmesi yönündeki talebin bir sonuç olduğu görölmektedir. Zira Türk Hukuk Sisteminde zararın tazmini, zarar görenin eski durumuna getirilmesi, yani zarar yaşanmamış gibi bir duruma kavuşturulması amacıyla düzenlenmiştir.

Bu, genellikle tazminat ödenmesi suretiyle sağlanmaktadır. Haksız fiil, sözleşmeye aykırılık, kusursuz sorumluluk gibi hukuki nedenlere dayalı olarak zarar tazmini talep edilebilmektedir.

1.2. Haksız Fiil

Haksız fiil, hukuk kurallarına aykırı bir eylem sonucu malvarlığı ya da şahsi varlığında zarar meydana gelmesine yol açan davranışları ifade etmektedir. Haksız fiiller, eylemi gerçekleştiren kişiyi oluşan zararı tazmin etme yükümlülüğü altına sokmakta ve böylece haksız fiili işleyen ile zarar gören arasında bir borç ilişkisi oluşturmaktadır.

Bir kimsenin başka birinin fiilinden dolayı zarar görmesi halinde, kanun koyucunun önünde ilk bakışta iki yol vardır: Bunlardan ilki, zararın zarar gören üzerinde bırakılmaması ve fiili dolayısıyla zarara yol açan kişiye yüklenmesidir. İkinci yol ise kişilerin toplum içinde yaşadığını ve iç içe geçmiş toplumsal yapının bir kimsenin fiilinin başka birinin zararına yol açmaya elverişli olduğunun kabullenilmesi ve zararın zarar gören üzerinde bırakılmasıdır.⁵

Bir fiilin haksız olarak nitelendirilebilmesi için, zarara neden olan eylemin hukuka aykırı olması ve fiilin maddi veya manevi bir zararı doğurması gerekmektedir. Ayrıca, zarara yol açan kişi, eyleminden dolayı kusurlu olmalı ve fiille ortaya çıkan zarar arasında bir illiyet bağı yani sebep sonuç ilişkisi bulunmalıdır.

Ancak, kamu gücü kullanımı, meşru müdafaa hakkı, zarar görenin rızası ve zorunluluk halleri gibi bazı istisnai durumlarda yapılan eylem sonucu zarar oluşsa da bu haller hukuka aykırı sayılmadığı için haksız fiilden söz edilemeyeceği dikkate alınmalıdır.

Haksız fiillerde kanunilik ilkesi geçerli değildir. Yani, suç sayılan eylemlerde kanunda belirtilen tipe uygunluk şartı aranırken ve her suç tipi kanunda ayrı ayrı düzenlenmişken, haksız fiiller için kanuni düzenlemelerde hangi eylemlerin haksız fiil sayılacağı tek tek belirtilmemiştir.

Ayrıca her ne kadar genel olarak haksız fiil sorumluluğunun doğması için kusurun varlığı şart koşulmuşsa da bazı özel durumlarda ilgili Kanun ile Yargıtay kararları kusursuz sorumluluk hallerini de öngörmekte ve bu hallerde kusur unsuruna bakılmaksızın diğer şartların varlığı göz önüne alınarak haksız fiil sorumluluğunun doğduğu kabul edilmektedir.

⁵ KANETİ, Selim, Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Önemi Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu, Ankara 1977, s. 39.

Hukuk kurallarına aykırı bir eylem sonucu malvarlığı ya da şahsi varlığında zarar meydana gelmesine yol açan davranışları ifade eden haksız fiil ile bu haksız fiil nedeniyle ortaya çıkan zarardan sorumluluk hali birbiriyle yakın ilişkili iki kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

1.3. Sorumluluk

Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre⁶ “uyulması gereken bir yargıya, bir kural ya da yetkili üstün verdiği buyruğa uyulmaması üzerine suçlu düşme durumu” olarak ifade edilen sorumluluk kavramının literatürde genellikle iki anlamı bulunmaktadır. İlki, haksız bir fiil ya da borcunu ifa etmemek suretiyle başkasına verilen zararın tazmin edilmesi yükümlülüğüdür. Diğer anlamı ise; borcun müeyyidesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak, hukuka aykırı davranışlar sorumluluk doğurmaktadır. Bu sorumluluk mali ya da cezai olabilmektedir. Mali sorumluluğa aynı zamanda hukuki sorumluluk da denilmektedir. Sorumluluk türleri, medeni hukuk, ceza hukuku ve idare hukuku başlıkları altında incelenebilmektedir. Medeni hukukta sorumluluk, kanundan, hukuki işlemten veya haksız fiilden doğabilmektedir. Hem medeni hukuk sorumluluğu hem de cezai sorumluluğun oluşması belirli koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Medeni hukuk sorumluluğunun temel yaptırımını tazminat ödemesi iken, cezai sorumluluğun yaptırımını ise ceza verilmesidir.

Ayrıca, idarenin üçüncü kişilere verdiği zararlardan kaynaklanan ve idari sorumluluk olarak adlandırılan bir sorumluluk türü daha vardır. Hukukun egemen olduğu bir toplumda idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin hukuka uygun olduğu varsayılır. Aksi durumlarda ise idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden doğan zararlı sonuçlar iptal davaları yolu ile ortadan kaldırılır.

İşte hukuka aykırı bu faaliyetleri nedeniyle toplumdaki bireylerin maddi ve manevi bir zarara uğraması halinde idarenin bu zararları da karşılaması gerekmektedir. Zira hukuk devletinde idarenin yetki ve görevlerini kullanması sırasında bilerek veya bilmeyerek, kusurlu ya da kusursuz yapılan bazı eylem ve işlemleri nedeniyle çeşitli zararların doğması halinde bu zararların tazmin edilmesi, idare hukukunda sorumluluk kavramını gündeme getirecektir⁷. Bu noktada idarenin mali sorumluluğu şu şekilde tanımlanacaktır. İdari sorumluluk, idarenin bir

⁶ <https://sozluk.gov.tr/>

⁷ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa Ekim 2009, s.1015.

kişiy e verdiği zararın, idarenin malvarlığından bazı değ erlerin zarar gö ren kişinin malvarlığına cebri olarak aktarılmasıyla tazmin edilmesidir⁸.

İdarenin yürüttüğü faaliyetler sonucunda doğ an idari sorumluluk ise hizmet kusurundan kaynaklanabileceği gibi kusursuz sorumluluk durumlarını da kapsamaktadır. İdare, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirirken bireylere zarar verebilir. Bu zarar, idarenin kusurlu bir faaliyeti sonucunda meydana gelebileceği gibi, idareye atfedilebilecek herhangi bir kusur olmaksızın da oluşabilir.

İdarenin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan zararların, yine idare tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir; bu durum, genel anlamda idarenin sorumluluğu olarak adlandırılır İdarenin sorumluluğu, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararın idare tarafından tazmin edilmesidir.

İdarenin ifa ile yükümlü olduğu hizmetlerin planlanması, düzenlenmesi ve işletilmesinde meydana gelen kusura hizmet kusuru denilmekte ve 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde yer alan "İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğ an zararı ödemekle yükümlüdür" hükmü ile idarenin bir işlem veya eyleminden kaynaklanan zarardan, kusursuz olsa dahi sorumlu tutulacağını ifade edilmektedir.

Bu bölümde genel tanımlar yapılarak açıklanan ve uyulması gereken bir yargıya, bir kural ya da yetkili üstün verdiği buyruğa uyulmaması üzerine suçlu düş me durumu olarak ifade edilen sorumluluk kavramının Türk Hukuk Sistemindeki yasal çerçevesi ile kamu zararındaki yeri ve önemi ilerleyen bölümlerde detaylıca açıklanacaktır.

1.4. Kamu Zararı

Kamu zararı, genellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde veya kamu mal varlığıyla ilgili olarak meydana gelebilecek zararı ifade etmektedir. Bu zararlar genellikle idarenin kusurlu davranışları, hizmet kusurları veya diğ er benzer durumlar nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. Sonuç olarak kamu zararı kavramını, idare hukuku içerisinde gerçekleştirilen idari faaliyetler kapsamında kamu görevlisinin kusurlu

⁸ YENİCE, Kazım, YÜKSEL Esin, Açıklamalı İctihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s.84

hareketi sebebiyle kamu kaynağında artışa engel ya da azalışa sebep olunması durumunda oluşan zarar olarak tanımlamak mümkündür⁹.

Sürekli ve asli surette gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılan kamu görevlileri, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, başta Anayasa olmak üzere Anayasa hükümlerine aykırı olmayacak şekilde hazırlanan Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik, Genelge, Tebliğ ve diğer tüm talimatlara uygun olarak hareket etmek ve işlemlerini belirlenen yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirmek ve azami özen ile dikkati göstermek zorundadırlar.

Ancak kamu görevlileri kamusal hizmetleri yerine getirirken çeşitli nedenlerle mevzuata aykırı işlem yapabilmekte ve bu işlem veya eylemler sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olabilmektedir.

Bu durum kamu görevlisinin görevlerinin gereklerine bilerek aykırı hareket etmek suretiyle kasıtlı davranışlarından kaynaklanabileceği gibi belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından saparak kusurlu hareket etmesi veya olumsuz sonucun önlenmesi için gerekli önlemlerin alınmayarak ve gereken özenin gösterilmeyerek ihmalkâr davranışlarından da kaynaklanabilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu olumsuz davranışlar nedeniyle kamu kaynağında artışa ya da eksilmeye neden olunmasıdır.

İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki aksaklık, ihmalkarlık, kusur veya hukuka aykırı eylemler sonucu ortaya çıkan maddi veya manevi zararı içeren kamu zararı, genellikle idari sorumluluk kapsamında değerlendirilmektedir. Bu nedenle idarenin, kamu hizmetlerini yerine getirirken yaptığı kusurlu eylemler sonucu doğan zararlar, idari yargıda çözümlenmektedir.

Kamu zararı durumunda, zarar gören kişi veya kuruluşlar, zararlarının tazmin edilmesi için idare aleyhine tazminat davası açabilmekte ve kamu zararı durumunda sorumluluk kamu görevlilerine de yönelebilmektedir. Zira kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken hukuka aykırı davranışlarda bulunmaları durumunda kişisel sorumluluk altına girmektedirler.

⁹ KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

Kamu zararı yalnızca iktisadi ve kamu yönetimi açısından değil, aynı zamanda kamu zararının hukuki niteliği olarak değerlendirilen haksız fiil ve bu fiilin doğurduğu sorumluluk açısından, Borçlar Hukuku perspektifinden ele almayı da gerekli kılmaktadır.

Türk Hukuk Sisteminde kamu zararıyla ilgili temel düzenlemeler, idari yargı, tazminat hukuku, kamu mali yönetimi ve benzeri alanlarda bulunmaktadır. Diğer taraftan kamu zararının diğer suçlarla birlikte ortaya çıkması muhtemel durumlar söz konusu olmaktadır. Bu durum kendini daha çok ceza hukuku içerisinde göstermektedir¹⁰.

Kamu zararı, ülkemizde idarelerce gerçekleştirilen kontrol, denetim ve inceleme faaliyetleri sonucu tespit edilebilmektedir. Bunun yanı sıra Sayıştay Başkanlığı tarafından yürütülen yargılama faaliyetleri ile mahkeme kararları sonucunda da kamu zararı tespit edilebilmektedir. Bu durumda idareler kamu zararının varlığını, zararı tespit eden mahkeme kararının ya da Sayıştay kesin hükmünün idareye ulaşması suretiyle öğrenmiş olmaktadır.

İdari faaliyetler sırasında, kamu görevlisinin mevzuata aykırı işlemler nedeniyle kamu kaynağında artışın engellenmesi veya azalmasına yol açılması sonucu ortaya çıkan zarar olarak tanımlanan kamu zararına ilerleyen bölümlerde yer verilerek kamu zararının unsurlarına, kamu zararına sebep olan hallere, bu zararın tespiti, değerlendirme yöntemleri, tahsil ve takip işlemleri ile zamanaşımı süreleri ile zamanaşımını kesen ve durduran haller detaylıca açıklanacaktır.

¹⁰ HEPASAZ Engin, ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32 2018 Sayı: 4

II. BÖLÜM

YASAL ÇERÇEVE

Kamu zararına ilişkin mevzuat, çeşitli hukuk dallarını kapsayan geniş bir alanı içermektedir. İdareye ve kişilere verilen zararlar ile işlenen suçlar bağlamında; yalnızca idareye verilen zararların mı kamu zararı olarak değerlendirileceği, kamu zararından bağımsız olarak farklı mevzuat hükümlerine mi tabi olacağı ve kişilere verilen zararların kamu zararıyla nasıl bir ilişki içerisinde olabileceği gibi hususlar, bu kapsamlı mevzuat boyutunda ele alınması gereken karmaşık bir alanı ortaya koymaktadır.

Kamu zararı konusundaki temel düzenleme 5018 sayılı Kanun’un 71. maddesidir. Ancak kamu zararının hukuki niteliği, haksız fiil ve bu fiilin doğurduğu sorumluluk açısından borçlar hukuku perspektifinden değerlendirilmesini de gerektirmektedir. Türk Hukuk Sisteminde kamu zararıyla ilgili temel düzenlemeler; idari yargı, tazminat hukuku, ayrıca kamu zararının diğer suçlarla birlikte ortaya çıkması durumlarında ceza hukuku çerçevesinde de ele alınmaktadır.

Rehberin bu bölümünde, hukuk sistemimizde yer alan çeşitli yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu zararı ve kamu zararıyla yakın ilişkili olan hesap verebilirlik ile sorumluluk ilkelerinin nasıl ele alındığına değinilecektir.

2.1. 1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Normlar hiyerarşisine göre Türk Hukuk Sisteminin en üst basamağında yer alan 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40. maddesinin üçüncü fıkrası;” *Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*” hükmünü haizdir.

Bu maddede yer alan “Devlet” ifadesinin idareleri, “Resmi görevliler” ifadesinin ise kamu hizmeti gören görevlilerini işaret ettiği değerlendirilmekte olup idarelerin kişilere vereceği zararların tazmin edileceği ve bu zarardan sorumlu kamu görevlilerine rücu edileceği belirtilmektedir.

Anayasanın 125. maddesinde yer alan “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ve 129. maddesinde yer alan “*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 ile kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle verecekleri zararların kendilerine rücu edilmek suretiyle idare tarafından karşılanacağı belirtilmektedir.

Anayasanın 160. maddesinde ise Sayıştay Başkanlığına değinilmekte ve “*Sayıştay, merkezi 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 kamu idarelerinin gelirlerini, giderlerini ve mallarını denetleme ile sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi Sayıştaya verilmektedir. Sayıştayın hükme bağladığı temel konu ise kamu zararıdır.

Sayıştay, kamu idarelerinin mali faaliyetlerini, kararlarını ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu kapsamında denetlemekte ve sonuçlara ilişkin doğru, yeterli ve zamanında bilgi ile raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunmaktadır.

2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)

5018 sayılı KMYKK, kamu kaynaklarının kullanımında verimliliği, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı esas alarak, ülkemiz kamu mali yönetiminin yasal çerçevesini ve temelini oluşturan kamu yönetiminde reformist olarak değerlendirilebilecek bir düzenlemedir.

Kanun’un “kapsam” başlıklı maddesi incelendiğinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolü ile AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu Kanun hükümlerine tâbi olduğu görülmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise; kurumların tabi oldukları maddelere sayma yöntemiyle yer verildiğinden bu kurumların, kamu zararının ele alındığı ilgili maddeye tabi olmadıkları anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanun ile ödeneklerin kullanımı, muhasebe işlemlerinin kaydedilmesi ve faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu harcama yetkilileri, muhasebe yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Kanun, modern mali yönetim ve kontrol kavramları çerçevesinde, kamusal faaliyetler gerçekleştirilirken kamu bütçesi, gelir ve alacakların doğruluğu, ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, kontrol, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın gözetilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Kanun’da vurgulanan hususların sağlanmaması durumunda oluşabilecek kamu zararına dair düzenlemelere yer verilmiş ve kamu zararı Kanun’un 71. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre;

*“**Madde 71-(Değişik birinci fıkra: 25/4/2007-5628/4 md.) Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.**”*

Bu tanıma göre bir zararın kamu zararı olarak tanımlanabilmesi için öncelikle; bu zararın kamu görevlileri tarafından yerine getirilmiş olması gerekmektedir. Diğer taraftan; anılan maddede kamu zararından bahsedilmek için kasıt, kusur veya ihmalin varlığından bahsedilmektedir. Diğer bir deyişle; kamu görevlisinin yürüttüğü iş ve eylemlerde kasıt, kusur veya ihmal sonucunda bir zararın doğması gerekmektedir. Son olarak; kamu zararının oluşabilmesi için mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemleri nedeniyle; kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebep bir durumun varlığı gerekmektedir. Ayrıca kamu zararı ile bir illiyet bağının kurulabilmesinin önemli olduğu unutulmamalıdır.

Bu durumda “kamu görevlisi” olarak ifade edilen kavramın muhteviyatının açıklanmasında ve “mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemler” ile “kasıt, kusur ve ihmal kavramları” ile “kamu kaynağında artışa engel eksilmeye sebep durumlar” ile “illiyet bağına” diğer bir deyişle kamu zararı unsurlarına Rehberin ilerleyen bölümlerde detaylıca değinilecektir.

Kamu zararında; kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olma hususu dikkatleri çekmekte olup bu hususa Kanun’un 71. maddesinde dördüncü fıkrasında yer alan *“Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk*

Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” hükmü ile değinilmiştir.

İlgili Kanunlar’a atıfta bulunulan bu hüküm çerçevesinde, kamu zararına vurgu yapan görevi kötüye kullanma suçunun yanı sıra ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, resmi belgede sahtecilik ve zimmet gibi suçların kamu zararı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu zararının meydana geldiği ve Kanun’da belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen malî yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğramaktadır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı KMYKK’nın 71. maddesinin devamında kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hallere yer verilmiştir. Bu haller;

“Madde 71- “...Kamu zararının belirlenmesinde;

- a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

f) (Mülga: 22/12/2005-5436/10 md.)

g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması esas alınır.”

hükmü ile kamu zararı kapsamına girebilecek karar, iş ve eylemler olarak belirlenmiştir. Kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak bu hallere ilerleyen bölümlerde detaylıca yer verilecektir.

Bu karar, iş ve eylemlerin tespiti ise yalnızca Sayıştay yargılamasına bırakılmamış, kontrol, denetim, inceleme ve yargılama süreçlerinde de tespit edilebilmesi öngörülmüştür. Buna göre kamu zararının tespitinde farklı idari ve yargı birimlerine görev verilmiştir.

Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir.

Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi olarak tanımlanan sorumluluk kavramı, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde bunun için hesap verilmesi durumunu içermektedir.

5018 sayılı KMYKK’da yer alan “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlıklı bölümünde; kamu hizmetlerini ifa ederken kullanılan ve elde edilen kaynakların denetiminin sağlanması amacıyla kamuoyunu bilgilendirme amacı taşıyan “mali saydamlık” ilkesi ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasına yönelik sorumluluklar ile bu sorumluluk karşısında “hesap verebilme” ilkelerine aşağıda yer alan hükümler doğrultusunda değinilmiştir.

*“**Madde 8-** 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.”*

Diğer taraftan anılan Kanun’un “Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu” ile başlığı “Harcama Talimatı ve Sorumluluk” başlığı altında yer alan;

*“**Madde 10-**...Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar...”*

***Madde 11-** “...Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar...”*

Madde 32-“...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.”

hükümleri doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak elde edilmesi ve kullanılması ile bu kaynakların kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesi hususlarında kamu görevlileri olarak bakan, üst yöneticiler ve harcama yetkilileri de sorumlu tutulmuşlardır.

Ayrıca sorumluluk, mevzuata aykırı davranışların hesabını verme, bunlara yönelik olarak zararın tazmin edilmesi ve suçun cezasını çekme anlamlarını da içermektedir. Dolayısıyla mali saydamlık ve hesap verebilme sorumluluklarının yanı sıra kamu zararı sonucunda oluşan mali sorumluluğun da dikkate alınması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun’da değinilen diğer sorumluluk, 48. maddesinde yer alan “mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk”tur.

“Madde 48-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 sağlamakta yükümlüdür.

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde 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.”

Yukarıda yer verilen hükümle, kamu idaresi mallarının yönetimiyle ilgili oluşabilecek zararın hangi işlemler neticesinde meydana gelebileceği, sayılan işlemlerin hangi ilkeler doğrultusunda yapılması gerektiği ve kimlerin sorumlu olacağı belirtilmiş ancak sorumluluğun niteliği ve nasıl belirleneceği gibi hususlara değinilmediği değerlendirilmektedir.

2.3. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile kamu idarelerinin gelir, gider ile mallarını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi Sayıştay Başkanlığına verilmiştir.

Sayıştayın hükme bağladığı temel konu kamu zararıdır. Nitekim 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5. maddesinde Sayıştayın görevleri arasında; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamak sayılmıştır.

Sayıştayın kamu zararına ilişkin karar verebilmesi için, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı bir karar, işlem veya eylemin bulunması, bu işlem veya eylem sonucunda kamu kaynağında eksilmeye yol açılması ya da artışa engel olunması, ayrıca bu durum ile karar veya eylem arasında illiyet bağının mevcut olması gerekmektedir. Bu şartların birlikte gerçekleşmesi halinde, Sayıştay tarafından kamu zararının sorumlulara ödetirilmesine karar verilebilmektedir.

5018 sayılı KMYKK'da tanımlanan kamu zararı kavramının, 6098 sayılı TBK'daki haksız fiil sorumluluğuna paralel bir şekilde düzenlendiği, haksız fiilden kaynaklanan sorumluluğun unsurlarının ise hukuka aykırı fiil, zarar, kusur ve illiyet bağından oluştuğu daha önce belirtilmişti.

Bu unsurlardan illiyet bağı kavramına 5018 sayılı Kanun'da yer verilmemiş olup 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7. maddesinde yer alan "*Sorumlular, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.*" hükmü ile kamu zararının önemli bir unsuru olan illiyet bağına değinilmiştir.

Kamu görevlisinin gerçekleştirdiği mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem ile kamu kaynağında eksilmeye yol açma ya da artışa engel olma durumları arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Bu ilişki olmadığında kamu zararından bahsetmek mümkün değildir.

Sayıştay Kanunu’nun 48. maddesi uyarınca, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında, Sayıştay denetçileri tarafından kamu zararına neden olan bir durum tespit edilmesi halinde, sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibarıyla yargılamaya esas rapor hazırlanmaktadır.

Kanun’un 50. maddesine göre, Sayıştay Daireleri tarafından gerçekleştirilen hesap yargılaması sonucunda verilebilecek kararlar;

- i) Hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olduğu,
- ii) Kamu zararının sorumlulardan tazmin edilmesi,
- iii) Gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi şeklinde sıralanmıştır.

Görevi sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamak olan Sayıştay Başkanlığı’nın kamu zararındaki rolü ve önemine ilerleyen bölümlerde detaylıca yer verilecektir.

Kamu zararında önemli bir kavram olan sorumluluk hususuna; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sorumlular ile sorumluluk halleri” başlıklı 7. maddesinde;

“MADDE 7 – (1) Bu Kanunun sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır.

(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.

(4) Usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar, malları muhafaza eden ve idare edenlerle her türlü mali iş ve işlemleri yürütenlerin işlemleri bir hesaba

dahil edilmediği takdirde, sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak olur.

(5) Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

(6) Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.”

hükümleri ile yer verilmiştir. Bu madde kapsamı incelendiğinde birinci fıkrasında; sorumlular ve sorumluluk hallerinin uygulanmasında 5018 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun hükümlerinde belirtilen sorumlu ve sorumluluk hallerinin esas alınacağı belirtilerek bu konuda 5018 sayılı KMYKK’ya atıf yapıldığı görülmektedir.

Maddenin ikinci fıkrasında; kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımı hususlarına değinildiği görülmekte olup kamu kaynaklarının *etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun* olarak elde edilmesi ve kullanımı, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanımının önlenmesi amacıyla gerekli önlemlerin alınmasından kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanımında görevli ve yetkili olanlar sorumlu tutulmuştur. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin Sayıştayca yürütülen denetimler sonucu TBMM’ye sunulan Sayıştay raporlarında belirtileceği ve rehberin konusu olan kamu zararına sebep olunan durumlarda kamu zararından doğan alacağın tazmini için kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı açıklanmaktadır.

Üçüncü fıkrasında; kamu zararına sebep olan sorumluların mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağının kurulması gerekliliği belirtilmiş ve kesin hükme bağlama ile sorumluların ilamda tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü olduğu ifade edilmektedir. Başka bir ifade ile kamu zararına sebep olan eylemin kim/kimler tarafından yapıldığının bilinmesi yani illiyet bağının kurulmuş olması önem arz etmekte olup, bu kişilerin sebep olduğu ölçüde zararı tazmin ile sorumlu tutuldukları anlaşılmaktadır. İlliyet bağı kamu zararı kararının verilmesinde önemli bir rol oynamakta ve bu bağın kurulamaması durumunda kamu zararı kararının verilmediği birçok Sayıştay kararı bulunmaktadır.

Dördüncü fıkra incelendiğinde; *“Usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine..... sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak*

olur” ibaresi ile görevlendirmenin usulüne uygun bir biçimde yapılması gerektiğine vurgu yapılmakta ve usulüne uygun bir biçimde görevlendirilmeyen çalışanların fıkra da belirtilen eylemleri yapması durumunda sorumlu oldukları, eğer eylem yöneticilerin yazılı emri ile meydana gelmiş ise bu sorumluluğa yöneticilerin de ortak olacağı belirtilmektedir.

Beşinci fıkrası; Bakanların kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, hukuki ve mali hususlarda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları, altıncı fıkra da ise; Sayıştayca gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki bir sonuç doğurmadığı ifade edilmektedir.

Ayrıca Sayıştay tarafından denetimlerinde faydalanılan Düzenlilik Denetimi Rehberi’nde yer alan kamu idarelerinin üst yönetimlerinin, uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun olarak mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve sunumundan doğan sorumlulukları şu şekilde belirtmiştir;

- Mali tabloların önemli hata içermeyecek şekilde hazırlanması ve sunumu ile ilgili iç kontrolün tasarlanması, uygulanması ve sürdürülmesi,
- İlgili muhasebe sisteminin uygulanması,
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması,
- İç Kontrol Güvence Beyanının verilmesi’dir.

Yukarıda verilen madde kapsamı ile birlikte 5018 sayılı Kanun ve Düzenlilik Denetimi Rehberi uyarınca kamu idarelerinin kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların;

- Kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve olası kötüye kullanımı önlemek için gerekli önlemlerin alınması,
- Mali tabloların önemli hata içermeyecek şekilde hazırlanması ve bildirilmesi,
- İç kontrol sisteminin tasarımı, uygulanması ve sürdürülmesi,
- Gerçekleştirilen iş ve işlemlere yönelik borç ve alacakların ilgili muhasebe sistemlerinde doğru bir şekilde uygulanması,
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması,

- İç Kontrol Güvence Beyanının verilmesi

hususlarında sorumlulukları bulunmakta ve bu sorumlulukların yerine getirilip getirilmediği hususuna Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan Sayıştay raporlarında yer verilmektedir.

2.4. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu (TBK)

Kamu zararı, borç kaynaklarından biri olan haksız fiilden doğan bir borç niteliğinde olduğundan, unsurları TBK’da düzenlenen haksız fiil sorumluluğunun unsurlarıyla benzerlik taşımaktadır. Zira haksız fiil sorumluluğunun temel dayanağı TBK’nın 49. maddesinde yer alan *“Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür”* hükmüdür. Bu hükümden yola çıkılarak, haksız fiilin dört temel unsuru olduğu ifade edilmiştir. Bu unsurlar; kusur, hukuka aykırı bir fiil, nedensellik bağı ve zarardır.

5018 sayılı Kanun’un 71. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre kamu zararının oluşabilmesi için, kamu görevlisinin mevzuata aykırı işlem, eylem veya kararının kasıt, kusur veya ihmali ile gerçekleşmiş olması gerekmekte ve bu çerçevede kamu kaynağında artışa engel ya da eksilmeye sebep olunması gerekmektedir.

Bu unsurlardan birinin eksik olması halinde, 5018 sayılı Kanun’un 71. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik kapsamında kamu zararı oluşmayacaktır. Bu durumda bir zarar ya da fazla ve yersiz ödeme söz konusu olsa bile, bu tutarlar kamu zararı olarak değerlendirilememektedir. Dolayısıyla, bu tür tutarların tespiti, takibi ve tahsili 5018 sayılı Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre değil, TBK hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu zararlarının haksız fiil niteliğinde olması sebebiyle, bu tür durumlara ilişkin zamanaşımı sürelerinde TBK’nın haksız fiillerle ilgili zamanaşımı hükümlerine başvurulması gerekmektedir.

Zira 6098 sayılı TBK’nın 72. maddesi, haksız fiillerden doğan tazminat taleplerine ilişkin olarak *“Tazminat istemi, zarar görenin zararı ve tazminat yükümlüsünü öğrendiği tarihten itibaren iki yıl ve her halde fiilin işlendiği tarihten itibaren on yıl içinde zamanaşımına uğrar.*

Ancak, tazminat, ceza kanunlarının daha uzun bir zamanaşımı öngördüğü cezayı gerektiren bir fiilden doğmuşsa, bu süre uygulanır.” hükmünü içermektedir. Bu hüküm haksız fiillerde iki ve on yıllık zamanaşımı sürelerini belirlemektedir.

Haksız fiil nedeniyle tazminat davası açma hakkı, her halükârda zarar verici fiilin meydana geldiği tarihten itibaren on yıl geçmekle zamanaşımına uğrar. TBK’da belirtilen bu zamanaşımı sürelerinin kamu zararına uyarlanmış hali, kamu zararının ve sorumlusunun öğrenildiği tarihten itibaren iki yıl ve kamu zararına yol açan fiilin gerçekleştiği tarihten itibaren her halükârda on yıl olarak ifade edilebilir.

Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kasıt, kusur ve ihmalkarlık sonucunda üçüncü kişilere verilen zararların idareler tarafından tazmin edilmesi, kamu kaynaklarında azalmaya veya artışın engellenmesine yol açabilmektedir. Bu durumda, idarenin bu zararı kamu görevlisine rücu etmesi gereklidir. TBK’nın 73. maddesi, rücu davalarında zamanaşımı süresini *‘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 zamanaşımına uğrar’* hükmü ile düzenlemektedir.

Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı 6098 sayılı TBK’nın 154. maddesinde belirtildiği üzere;

- i) Borçlu borcu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermişse,
- ii) Alacaklı, dava veya def’i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurmuşsa kesilir.

Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni bir zamanaşımı süresi işlemeye başlamaktadır. Sorumlunun veya ilgilinin borcunu bir senetle kabul etmesi ya da borcun mahkeme kararıyla kesinleşmesi durumunda, yeni zamanaşımı süresi on yıl olarak belirlenir. Ayrıca, 6098 sayılı TBK’nın 153. maddesinde belirtilen durumlarda zamanaşımı durur. Zamanaşımının durmasına neden olan hal ortadan kalktığında, süre kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir.

Kamu zararında TBK'nın diğ er rol   tespit edilen kamu zararlarının tahsil şekilleriyle ilgilidir. Zira Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen kamu zararı;

- i) Rızaen ve sulh yolu ile ödenmek,
- ii) 6098 sayılı TBK hükümlerine göre takas yapılmak,
- iii) 2004 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak

suretiyle tahsil edilmektedir. Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve ilgililerin genel hükümler çerçevesinde kamu idaresinden tahsili gereken alacaklarından 6098 sayılı Kanun hükümlerine göre takas suretiyle tahsil edilebilir. 6098 sayılı TBK hükümlerine göre takas suretiyle tahsil için;

- i) Alacaklı kamu idaresi ile sorumlu ve/veya ilgilinin karşılıklı olarak alacaklı ve borçlu durumunda olmaları,
- ii) Takas edilecek borç ve alacağın nakit olması,
- iii) Takas edilecek borç ve alacağın her ikisinin de vadesinin gelmiş olması,
- iv) 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.

2.5. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)

Mevzuatta, kamu zararının farklı süreçlerde tespit edilebileceği düzenlenmiş olup, bu durum geniş bir mevzuat kapsamını da beraberinde getirmektedir. Kamu zararının yargı yoluyla tespiti, 5018 sayılı KMYKK kapsamında kamu zararının tazminine yönelik bir dava sonucunda gerçekleşebileceği gibi, farklı bir dava neticesinde mahkemeler tarafından kamu zararına hükmedilmesiyle de mümkün olabilmektedir. Nitekim, kamu zararının diğ er suçlarla birlikte ortaya çıkma ihtimali bulunmaktadır, bu durum daha çok ceza hukuku bağlamında ortaya çıkmaktadır.

Kamu zararının unsurlarından olan kast ve taksir kavramları TCK'da düzenlenmiştir. Kanun'un 21. maddesine göre; suçun oluşması kastın varlığına bağlanmış olup kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmış ve suçun

kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen, fiili işlemesi halinde olası kast olduğu belirtilmiştir.

Kanun taksir kavramına 22. maddesinde yer vererek, taksirle işlenen fiillerin sadece Kanun’da açıkça belirtilen hallerde cezalandırılacağını ifade etmiştir. Bu maddeye göre taksir; dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyle gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmış olup taksirle işlenen suçtan dolayı verilecek olan ceza failin kusuruna göre belirleneceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı KMYKK’nın 71/4. maddesinde yer alan “*Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.*” hükmü ile kamu görevlisinin mali sorumluluğu ile cezai sorumluluğuna değinilerek TCK’ya atıf yapılmıştır. Bu hükümde kamu görevlisine kamu zararına ilişkin olarak para cezası kesileceği belirtilmiştir.

TCK incelendiğinde; kamu zararına ilişkin açık bir suç tanımı yapılmadığı görülmektedir. Ancak Kanun’da kamu görevlisinin işlemesi halinde cezai yaptırımların verileceği belirtilen resmî belgede sahtecilik, resmî belgeyi bozmak, yok etmek veya gizlemek, edimin ifasına fesat karıştırma, zimmet, irtikap ve görevi kötüye kullanmak suçlarının kamu zararına neden olacağı değerlendirilmektedir. Zira TCK’nın;

Resmî belgede sahtecilik başlıklı 204. maddesinde yer alan “*Görevi gereği düzenlemeye yetkili olduğu resmi bir belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren, gerçeğe aykırı olarak belge düzenleyen veya sahte resmi belgeyi kullanan kamu görevlisi üç yıldan sekiz yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*” hükmü,

Resmî belgeyi bozmak, yok etmek veya gizlemek başlıklı 205. maddesinde yer alan “*Gerçek bir resmi belgeyi bozan, yok eden veya gizleyen kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Suçun kamu görevlisi tarafından işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.*” hükmü,

Edimin ifasına fesat karıştırmak başlıklı 236. maddesinde yer alan “Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin ifasına fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” hükmü,

Zimmet başlıklı 247. maddesinde yer alan “Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” hükmü,

İrtikap başlıklı 250. maddesinde yer alan “Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kamu görevlisinin haksız tutum ve davranışları karşısında, kişinin haklı bir işinin gereği gibi, hiç veya en azından vaktinde görülmeyeceği endişesiyle, kendisini mecbur hissederek, kamu görevlisine veya yönlendireceği kişiye menfaat temin etmiş olması halinde, icbarın varlığı kabul edilir. Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” hükmü ile,

Görevi kötüye kullanma başlıklı 257. maddesinde yer alan “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. 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 ile kamu zararına yol açması nedeniyle kamu görevlisinin cezai sorumluluklarına yer verilmiştir.

Son olarak, TBK’nın 72. maddesinde yer alan “tazminat ceza kanunlarının daha uzun bir zamanaşımı öngördüğü cezayı gerektiren bir fiilden doğmuşsa, bu zamanaşımı uygulanır” hükmü kapsamında, kamu zararına sebebiyet veren fiilin aynı zamanda TCK’da veya diğer

kanunlarda suç teşkil etmesi ve bu suçların gerektirdiği cezalar için öngörülen zamanaşımı sürelerinin daha uzun olması halinde, bu kanunlarda kayıtlı zamanaşımı süreleri uygulanması gerektiği dikkate alınmalıdır.

2.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)

Amacı, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemek olan 657 sayılı DMK'nın 12. maddesinde; devlet memurlarının, 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 zorunda olduğu ve devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca, zararların ödettirilmesi hususunda genel hükümlerin uygulanacağı, ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararların, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Kanun'un 13. maddesinde ise; kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açılacağı, ancak devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödeneceği ve kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklı olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Kanun'daki düzenlemeler doğrultusunda devlet memurlarının devlet malını korumak için gerekli tedbirleri almamaları ve idarenin kasıt, kusur ya da ihmali nedeniyle uğradığı zarar ile kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle verdikleri zararların idarece tazmin edilmesi, farklı zarar türleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 657 sayılı Kanun'da değinilen zarar kavramlarının, 5018 sayılı Kanun ile hukukumuzda yer alan kamu zararı kavramıyla ilişkilendirilip ilişkilendirilemeyeceği tartışma konusu olmaktadır.

Diğer taraftan, kamu zararının unsurlarından olan kamu görevlisi olma koşulu, kamu görevlisi kavramını önemli kılmaktadır. Bu kavram için 657 sayılı Kanun'dan yararlanılmakla birlikte Kanun'da net bir tanımlama yapılmadığı, bunun yerine "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4. maddesinde kamu hizmeti görenler olarak sayıldığı görülmektedir.

2.7. 3095 Sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun ile 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

TBK ve Türk Ticaret Kanunu'na göre faiz ödenmesi gereken hallerde kanuni faiz ile temerrüt faizi 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun ile düzenlemiş olup, Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi ferî amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile bunların takip masrafları ise 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'da yer alan "*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 ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te yer alan "*Kamu zararından doğan alacaklar, sorumlulardan ve/veya ilgililerden, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edilir.*" hükümlerinde yer alan 'ilgili mevzuata göre hesaplanacak faiz' ifadesi, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'u ifade etmektedir.

Kamu zararlarının tahsilinde, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre faiz uygulanması gerekmektedir. Ancak, özel düzenlemelerle takip ve tahsil usulü belirlenmiş ya da faiz uygulamasının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre yapılacağı belirtilmiş alacaklarda, ilgili kanun hükümleri esas alınmalıdır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51. maddesi ve devamında, gecikme zammı oranı ve hesaplama yöntemine ilişkin hükümler yer almaktadır. Kanun'un 51. maddesine göre; Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim

tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı %4 oranında gecikme zammı tatbik olunmakta ve ay kesirlerine isabet eden gecikme zammı günlük olarak hesap edilmesi gerekmektedir. Ancak, 21/5/2024 tarihli ve 32552 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 8484 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile, birinci fıkrada yer alan gecikme zammı oranı her ay için ayrı ayrı uygulanmak üzere %4,5 olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, 21/5/2024 tarihli ve 32552 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 20/5/2024 tarihli ve 8485 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile, kanuni faiz oranının 1/6/2024 tarihinden geçerli olmak üzere yıllık %24 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde taksitlendirme işlemlerinde, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) 9/4 maddesindeki; “6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesi de bu madde kapsamında yapılır” hükmünün dikkate alınması gerekmektedir.

2.8. 7201 Sayılı Tebligat Kanunu

Tebligat, tebligata yetkili makamın belirli hukuki işlemlerden haberdar edilmek için o işlemin muhatabına belli usuller çerçevesinde bildirim yapılmasıdır. Amacı, belirli bir işlemten etkilenecek olan kimseye bu durumun bildirilmesi olan tebligata ilişkin olarak 7201 Sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Anılan Kanun dışında, Tebligat Kanunu’nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Elektronik Tebligat Yönetmeliği, Posta Kanunu, Posta Tüzüğü, Postada Tebligat İşlemleri Rehberi, Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu gibi farklı düzenlemelerde de tebligata ilişkin pek çok hüküm bulunmakta olup bazı yasal düzenlemelerde ise Tebligat Kanunu’na atıf yapılmaktadır.

Bu düzenlemelerden biri olan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kamu zararından doğan alacağın tebliği ve takibi” başlıklı 10. maddesinde; kamu zararından doğan alacakların takibe yetkili birimce sorumlular ve ilgililerin bilinen adreslerine imzaları alınmak suretiyle veya 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu

hükümlerine göre tebliğ edilmesi gerektiği belirtilerek Tebligat Kanunu'na atıf yapılmış ve kamu zararına ilişkin bildirimin sorumlu ve/veya ilgililere bildirimini zorunlu kılmıştır.

Kanun'da tebligatın, Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü veya memur vasıtasıyla yapılabileceği belirtilmiş olup Kanun'un 7. maddesinde elektronik tebligat kavramına değinilerek gerçek ve tüzel kişilere tebligatın elektronik yolla yapılmasının zorunlu kılındığı haller sıralanmıştır. Kanun'da ayrıca tebligat esaslarına değinilmiş, ilan yoluyla tebligata, uçak, telgraf ve diğer seri veya özel vasıtalarla tebligata, tebligat sürelerine, tebligatın yapılacağı yer ve tebliğ imkansızlığı ile tebellüğden imtina hallerine yer verilmiştir.

2.9.Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in amacı; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakları kapsayan Yönetmelik, kamu zararını "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.

Ayrıca "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, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır." hükmü ile Yönetmelik kapsamı geniş tutulmuş ve kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken kullandıkları taşınır ve taşınmazların korunmasına özen göstermeleri, bunları hizmete hazır olarak tutmaları gerektiği vurgulanmıştır.

Yönetmelik, 5018 sayılı KMYKK ile benzer şekilde kamu görevlilerini 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 sorumlu tutmuş ve bu sorumluluk kapsamında kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgilileri de dahil etmiştir.

Yönetmelik'te kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hallere değinilmiş ve 5018 sayılı KMYKK'da belirtilen karar, iş ve eylemlere ilaveler yapılarak kamu zararının konu olarak kapsamı genişletilmiştir. Bu ilaveler;

- i) *Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuatına uygun bir şekilde yapılmaması,*
- ii) *Görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması,*
- iii) *Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi*

şeklinde sıralanmıştır. Yönetmelik, bir zararın kamu zararı olup olmadığına hükmedebilmek için olmazsa olmaz unsurlara değinmektedir. Bu unsurlardan birinin olmaması halinde kamu zararından bahsedilemeyeceği unutulmamalıdır. Bunlar;

- i) Kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin varlığı,
- ii) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması,
- iii) Sorumlu ve ilgililerin belirlenmesi,
- iv) Kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması

şeklinde sıralanmıştır. Yönetmelik'te kamu zararının üç şekilde tespit edilebileceği belirtilmiştir. Bu yöntemlerden ilki, idarelerce yürütülen kontrol, denetim ve inceleme faaliyetleri sonucunda zararın tespit edilmesidir. Bu yöntemle tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin de görüşleri doğrultusunda idarenin üst yöneticisinin değerlendirmesine sunulmaktadır. Üst yöneticinin gerek görmesi halinde hukuk biriminin görüşüne, sorumluların

ve/veya ilgililerin bilgisine başvurulabilmektedir. Bu değerlendirme faaliyetinin altmış gün içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

İkinci yöntem, Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim sonucunda kamu zararının tespit edilmesidir. Sayıştay sorguları ihbar kabul edilerek idarelerce kontrol denetim ve inceleme de başlatılabilmektedir. Kamu zararının tespit edilebileceği üçüncü yöntem ise, mahkemeler tarafından yapılan yargılama sonucunda 5018 sayılı KMYKK kapsamında girdiği tespit edilerek kamu zararı olduğuna hükmedilen kararlardır. Bu durumda kamu zararı kararı idarelere tebliğ edilmekte ve idarelerce belirlenen işlemler yrtlmektedir.

Yönetmelik’e göre, tespit edilen kamu zararları için merkezde strateji geliştirme birimleri, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimler tarafından alacak takip dosyası açılmaktadır. Bu dosyada alacağın tespit, takip ve tahsiline ilişkin tüm belgelere yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının nlnmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir. Yönetmelik’te de Sayıştay veya mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacaklar, ilâmların idarelerine ulaştığı; kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ise yapılacak değerlendirme sonucuna ilişkin değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılması gerektiği ifade edilmiştir. Kamu zararından doğan alacaklar, bu zarardan sorumlu ve ilgililere yapılacak tebligatla bildirilmektedir.

Yönetmelik'te, tebligatların 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri dikkate alınarak yapılması vurgulanmış olup tebliğde borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri bilgilerine yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilmesi gerektiği, sulh başvurusu ile borcun taksitlendirilmesine ilişkin taleplerin yönetmelik hükümlerine göre değerlendirilebileceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'te kamu zararından doğan alacaklar güvence altına alınmış olup 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda ihtiyatî haciz için öngörülen şartların varlığı ve kamu idaresi üst yöneticisinin de gerekli görmesi halinde, mahkeme kararı veya Sayıştay ilâmı tebliğ edilinceye kadar, alacaklı kamu idaresince kamu alacağını güvence altına almak amacıyla yetkili mahkemeden karar alınarak, sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine ihtiyatî haciz konulacağı belirtilmiştir.

Kamu zararından doğan alacakların sorumlu ve ilgililerden tahsil edilmesinde, zararın oluştuğu tarih ve ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faize dikkat edilmesi gerekmektedir. Kamu zararının; sorumlu ve/veya ilgililerin rızaen ve sulh yolu ile ödemesi, TBK çerçevesinde takas yolu ile ve İcra ve İflas Kanunu hükümleri çerçevesinde olmak üzere üç şekilde tahsil edilmesi mümkündür.

Yönetmelik'te kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresi, zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla on yıl olarak belirlenmiş olup zamanaşımını kesen ve durduran hallere ilişkin olarak TBK hükümlerine atıf yapılmıştır. Diğer taraftan, kamu idarelerindeki üst yönetici kararıyla 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 çıkarılması mümkün kılınmıştır. İlerleyen bölümlerde, kamu zararının tespiti, tahsili, taksitlendirilmesi, faizi, silinmesi ve zamanaşımı sürelerine detaylıca yer verilecektir.

2.10. Taşınır Mal Yönetmeliği

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5. maddesine göre; taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda

sebepler oldukları kamu zararları hakkında Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Yönetmelik'in bu hükmü ile kamu görevlisine yüklenen sorumluluğun kapsamı, gerekli tedbirin alınmaması veya özenin gösterilmemesi şeklinde genişletilmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 22. maddesinde kamu idaresinin yönetim ve kullanımında bulunan taşınırın kaybolması, çalınması, eksilmesi veya zarar görmesine sebep olunması hallerinde 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği ile 21/6/2010 tarihli ve 2010/616 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre tespit edilen kamu zararlarından 2. maddenin ikinci fıkrası kapsamına girmeyenlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

Aynı madde devamında, kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararının, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği, ortak kullanım alanına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararı ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te harcama yetkililerinin, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.

III. BÖLÜM

KAMU ZARARININ UNSURLARI VE KAMU ZARARINA NEDEN OLAN HALLER

Rehberin bu bölümünde öncelikle bir zararın kamu zararı olabilmesi için gerekli unsurlar açıklanacak ardından da kamu zararına neden olan hallere değinilerek örnekler ve Sayıştay Kararları ile detaylandırılacaktır.

Bir zararın kamu zararı olup olmadığının belirlenmesinde kritik öneme sahip bu unsurların bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği ve unsurlardan birinin eksik olması halinde, ortaya çıkan durumun bir idari hata veya farklı bir hukuki ihlal olarak değerlendirilebileceği ancak kamu zararı olarak nitelendirilemeyeceği unutulmamalıdır.

3.1. Kamu Zararının Unsurları

5018 sayılı Kanun'un 71. 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 ifade edilmiştir.

Buna göre, kamu zararının oluşması için gerekli koşullar şu şekilde sıralanmaktadır;

- (i) Kamu görevlisinin varlığı,
- (ii) Mevzuata aykırı bir karar, işlem veya eylemin bulunması,
- (iii) Bu aykırılığın kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanması,
- (iv) Kamu kaynağında artışın engellenmesi veya eksilmenin meydana gelmesi,
- (v) İlliyyet bağı.

Bu unsurlardan birinin eksik olması durumunda 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan Yönetmelik'te ayrıntılarına yer verilen kamu zararı oluşmayacak, bir zarar söz konusu ise de, kamu zararı olarak ifade edilemeyecektir. Dolayısıyla, zarar veya fazla ve yersiz ödeme olarak ifade edilen bu tutarların tespit, takip ve tahsili 5018 sayılı Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre değil; Borçlar Kanunu'na göre yapılacaktır.¹¹

¹¹ AKSOY Mehmet, KIZILKAYA Eyüp, Kamu Zararı ve Sorumluluk, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017, s. 53.

3.1.1. Kamu Görevlisi

Kamu zararının en önemli unsurlarından olan “kamu görevlisi” kavramı, kamu idaresinin işleyişi ve kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak bu kavramla ilgili çeşitli yasal düzenlemelerde atıflar yapılmış olması nedeniyle hukuk doktrinlerinde tartışmalı olarak yer almaya devam etmektedir.

Yine de kamu görevlisi kavramı, en net şekilde; Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan “Fazla ve Yersiz Ödenen Aylıkların Geri Alınması”na ilişkin 83 sıra No.lu Genel Tebliği’nde rastlanmaktadır. Buna göre kamu görevlisi; kamu idarelerinin kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden, işçi statüsü dışında çalışanları ifade etmektedir.

Kamu görevlisi kavramı, Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, TCK, 657 Sayılı DMK ve Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nda kamu görevlisi tanımı açıkça yapılmamış olsa da “*Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler*” başlığı altında yer alan 128 ve 129. maddelerinde kamu görevlilerine değinilmiştir;

*“**Madde 128** – 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.*

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.

***Madde 129** – Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.*

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.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

Bu maddeler ışığında; kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde yürütülen hizmetler de dahil olmak üzere; sürekli ve asli surette gerçekleştirilen kamu hizmetlerini yürütenler kamu görevlisi olarak tanımlanmaktadır.

1982 Anayasası’nda kamu görevlilerine ilişkin yer alan diğer maddelere aşağıda yer verilmiştir;

- **Madde 39-** “Kamu görev ve hizmetinde bulunanlara karşı bu görev ve hizmetin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılan isnatlardan dolayı açılan hakaret davalarında...”
- **Madde 40-** “Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre...”
- **Madde 51-** “İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.”
- **Madde 53-** “Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.”
- **Madde 68-** “...kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri...”
- **Madde 76-** “..kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri...”
- **Madde 137-** “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse”

Yukarıda yer verilen maddeler incelendiğinde; kamu görevlilerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak iki sınıfa ayrıldığı ancak memurlar dışındaki diğer kamu görevlilerinin kim olduklarının anayasada tanımlanmadığı görülmektedir.

Kamu görevlisi tanımı 5237 sayılı TCK açısından değerlendirildiğinde; Kanun'un Tanımlar başlıklı 6. maddesinde "ceza kanunlarının uygulanması açısından" kamu görevlisinin tanımına yer verildiği görülmektedir.

*"**Madde 6- (1)** Ceza kanunlarının uygulanmasında;*

...c) Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi"

Kamu görevlilerinin tanımlanması, özellikle ceza hukuku bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü bu kişilerin işleyecekleri suçlar ile bu kişilere karşı işlenecek suçlar bakımından verilecek cezalar özellikle artırılmış olarak değerlendirilmektedir.

Zira anayasa ve kanunlara sadık kalarak kamu hizmetlerini yerini getirmesi beklenen kamu görevlilerinin işledikleri suçlar, kamu idaresince kendilerine verilen yetkiyi kullanarak gerçekleşmekte ve kamu görevlilerine karşı güven duygusunun sorgulanmasına neden olabilmektedir. Diğer taraftan kamu idaresinin verdiği yetkiyi kullanan kişilere karşı suç işlenmesi de devlet otoritesine karşı gelme bağlamında değerlendirilmektedir.

TCK'da yapılan tanıma göre; kamu görevlisinin en önemli göstergesi kamusal faaliyetin yürütülmesine katılmasıdır. Ayrıca Türk Ceza Hukuku açısından kamu görevlisi sayılanlar; görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlar ve görevleriyle ilgili olarak kendileri aleyhine işlenen suçlar bakımından kamu görevlisi sayılırlar. Bazı özel kanunlarda belirtilen kişiler "kamu görevlisi gibi cezalandırılanlar" olarak ifade edilmekte ancak bu kişiler kamu görevlisi olarak sayılmamaktadır.

Kamu görevlisi kavramı 657 sayılı DMK açısından değerlendirildiğinde, bu konuda Kanun'da bir tanımlama yapılmadığı, bunun yerine İstihdam Şekilleri" başlıklı 4. maddesinde kamu hizmeti görenler olarak sayılmaktadır. Buna göre;

*"**Madde 4 – Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.***

***A) Memur:** Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.*

Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel: *Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”*

Bu madde kapsamında kamu hizmetlerinin kimler eliyle yürütüleceği belirtilmekte olup bu hizmetlerin ifasında görevlendirilenler sayılmaktadır.

Kamu görevlisi kavramı 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu açısından değerlendirildiğinde ise Kanun’un Tanımlar başlıklı 3. maddesinde kamu görevlisi ifadesinin tanımlandığı görülmektedir;

“Madde 3 – Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Kamu görevlisi: Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini... ifade eder.”

Kanuna göre kamu görevlisi olmanın koşulu; kişinin bir kamu kurum ve kuruluşunda çalışması ile işçi statüsü dışında olan kadrolu veya sözleşmeli personel statüsünde bulunmasıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu Kanun’un 71’inci maddesine dayanılarak çıkartılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinde kamu görevlisi tanımı yapılmamakla birlikte adı geçen Yönetmelik ile “Sorumlu” ve “İlgili” kavramlarının tanımları yapılmıştır.

Yönetmelik’e göre “sorumlu” kavramı, kamu zararına sebep olan kamu görevlisini ifade ederken, “ilgili” kavramı ise kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişileri ifade etmektedir. Bu durumda oluşan kamu zararında sorumlu tutulacak kamu

görevlisi, Anayasa, DMK (memur, sözleşmeli personel, işçi) ve en kapsamlı haliyle ile TCK'da tanımlanmıştır¹².

Yukarıda yer verilen başta Anayasa ve çeşitli yasal düzenlemeler ışığında; kamu görevlisi ifadesine ilişkin yeknesak tanım bulunmadığı bu konuda farklı yaklaşımlar olduğu görülmekte ancak genel olarak *kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışanlar* olarak tanımlanabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu zararı açısından kamu görevlisini, kamu zararının oluşumu sürecinde yer alan görevliler şeklinde tanımlamak mümkündür. Örneğin, harcama sürecinde meydana gelen kamu zararından sorumlu olabilecek kamu görevlileri, olayın niteliğine bağlı olarak harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi ve süreçte yer alan diğer görevliler ve bazen de üst yöneticiler olabilir. Söz konusu görevliler tek başlarına sorumlu olabilecekleri gibi birlikte ve müteselsilen de sorumlu olabilirler¹³.

Kamu zararından bahsedebilmek için bu zararın mutlaka bir kamu görevlisi tarafından yerine getirilmesi şartı arandığı, kamu görevlisinden ve kamu görevinden bağımsız olarak üçüncü kişiler tarafından kamunun zarara uğratılması sonucunda meydana gelen zararın, kamu zararı olarak tanımlanmasının mümkün olmadığı dikkate alınmalıdır.

3.1.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemler

5018 sayılı Kanun; 71. maddesinde kamu zararını “*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 tanımlayarak kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerine vurgu yapmıştır.

Bu aykırılık; mevzuatta yapılması noktasında emir veren hükümlerin yerine getirilmemesi sonucu uygun olmayan karar, işlem ve eylemlerden kaynaklanabileceği gibi, mevzuatta yapılmaması noktasında uyarıcı ve emir veren hükümlere uymayarak yapılması sonucu uygun

¹² KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

¹³ AKSOY Mehmet, KIZILKAYA Eyüp, Kamu Zararı ve Sorumluluk, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017, s.59-60

olmayan karar, işlem ve eylemlerden oluşabilmektedir. Dolayısıyla, mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerden bahsedebilmek için öncelikle mevzuat kelimesinin neyi ifade ettiğinin bilinmesi gerekmektedir.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre¹⁴ “bir ülkede yürürlükte olan yasa, tüzük, yönetmelik vb.nin bütünü” olarak tanımlanan mevzuat kelimesi oldukça geniş bir çerçeveye sahiptir. Diğer bütün hukuki kuralların üstünde yer alarak devletin temel teşkilat yapısını kuran, organlarını ve bunların işleyişini belirleyen; ayrıca temel hak ve özgürlükler ile bunların sınırlarını belirleyen, sınırlarını çizen toplumsal sözleşme niteliğinde hukuk metinleri olan “Anayasa” öncülüğünde, anayasa hükümlerine aykırı olmayacak şekilde hazırlanan Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik, Yönerge, Genelge, Tebliğ ve diğer yazılı talimatlar bütünü mevzuat olarak tanımlanabilecektir.

Zira Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın “Kanunsuz Emir” başlıklı 137. maddesinde yer alan;

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.”

hükmü ile kamu görevlilerince kamu hizmetlerinin nasıl ve hangi kurallar doğrultusunda yerine getireceği belirlenerek, hukuk normlarına değinilmiş, sınırlar çizilerek bu normlara uygun hareket edilmesi hususunda yön verilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat tarafından kamu görevlisine yapılması gereken işlem ve eylemler bildirildiği gibi yapılmaması gereken işlem ve eylemler de bildirilmektedir. Dolayısıyla ilgili mevzuatı tarafından gerçekleştirilmemesi istenen fiil ve eylemlerin gerçekleştirilmesi veya gerçekleştirilmesi istenen fiil ve eylemlerin gerçekleştirilmemesi aykırılık teşkil edecektir¹⁵.

¹⁴ <https://sozluk.gov.tr/>

¹⁵ KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

3.1.3. Kasıt, Kusur ve İhmal

3.1.3.1. Kasıt

5018 sayılı Kanun; 71. maddesinde yer alan kamu zararı tanımında kasıt ifadesine yer verilmektedir. Kasıt, 5237 sayılı TCK, “Ceza Sorumluluğunun Şahsiliği, Kast ve Taksir” başlıklı bölümünün 21. maddesinde kast ifadesini tanımlamıştır;

*“**Madde 21-** (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...”

Kasıtta önemli nokta; suça ilişkin unsurların kişi tarafından isteyerek ve bilinerek suçun işlenmesidir. Zira anılan Kanun’un 30. maddesinde yer alan;

*“**Madde 30-** (1) Fiilin icrası sırasında suçun kanuni tanımındaki maddi unsurları bilmeyen bir kimse, kasten hareket etmiş olmaz. Bu hata dolayısıyla taksirli sorumluluk hali saklıdır.”*

hükmü ile suça ilişkin fiilin icrası sırasında suçun kanuni tanımındaki maddi unsurların bilinmemesi kasıt değil “hata” olarak tanımlanmıştır. Hata dolayısıyla taksirli sorumluluk hali geçerlidir. Kasıt, işlenen suçun karşılığındaki ceza miktarlarının belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır.

5018 sayılı KMYKK’nın 71. maddesinin 5. fıkrasında yer alan;

***Madde-71** “...Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır.”*

hükmü ile kamu görevlilerince bilerek işlenen suçlara ilişkin olarak TCK hükümlerine atıf yapılmıştır;

Diğer taraftan, TCK'nın "Görevi Kötüye Kullanma" başlıklı 257. maddesinin 1. fıkrasında yer alan;

*"**Madde 257-** (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."*

hükmü ile kamu görevlilerince görevlerinin gereklerine bilerek aykırı hareket etmek suretiyle kamuyu zarara uğratmasına yönelik hüküm yine kasıt olarak değerlendirilebilmektedir.

3.1.3.2.Kusur

Kamu zararının unsurlarından biri olan kusur, yasal düzenlemelerde açıkça tanımlanmamış olup 6098 sayılı TBK'nın "Haksız Fiillerden Doğan Borç İlişkileri" başlıklı bölümünün 49. maddesinde kusurlu ve hukuka aykırı fiillerle başkasına verilen zararlara ilişkin sorumluluk şeklinde açıklanmaktadır;

***MADDE 49-** Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren de bu zararı gidermekle yükümlüdür.*

Esasen kusur, kasıt ve ihmal kavramlarının üst kavramı olarak tanımlanabilmektedir. Zira Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun (YHGK) 13.04.2016 tarihli 2014/1067 No.lu Esas ve 2016/512 No.lu Kararı'nda ¹⁶ kusurla ilgili olarak;

"...Kusurun kanunlarımızda tanımı yapılmamıştır. Uygulama ve öğretide kabul görmüş tanıma göre; kusur, hukuk düzenince kınanabilen davranıştır. Kınamanın nedeni, başka türlü davranma olanağı varken ve zorunlu iken, bu şekilde davranılmayarak, bu tarzdan sapılmış olmasıdır. Kısacası; kusur, genel tanımıyla, hukuk düzeni tarafından bir davranış tarzının

¹⁶ <https://karararama.yargitay.gov.tr/>

kınanması olup; bu kınama, o davranışın belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından sapmış olmasından kaynaklanır.

Yine, öğreti ve uygulamadaki hâkim görüşe göre, sorumluluk hukuku açısından kusurun, kast ve ihmal (taksir) olmak üzere ikiye ayrılacağı kabul edilmektedir. Bu bağlamda, kast hukuka aykırı sonucun bilerek ve isteyerek meydana getirilmesi; ihmal ise, hukuka aykırı sonucu istememekle birlikte, böyle bir sonucun önlenmesi için gerekli önlemlerin alınmaması ve gereken özenin gösterilmemesidir... (Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun (YHGK) 10.12.2003 gün ve 2003/11-756 E., 2003/743 K. sayılı ilamı)” ifade ve tanımlamaları yer almaktadır.

Kusur kavramını kamu zararı açısından değerlendirecek olursak, kamu zararının varlığı için kamu görevlisinin kusurunun ortaya konması gerekecektir. Burada dikkat edilmesi gereken husus ise kamu görevlisi tarafından gerçekleştirilen kusurlu eylemin kişisel kusur ve hizmet kusuru açısından değerlendirilmesidir. Çünkü meydana gelen kamu zararında kamu görevlisinin sorumluluğundan bahsedebilmek için kamu görevlisinin kişisel kusurunun bulunması gerekecektir. Aksi halde ortaya çıkan her zarar, kamu zararı olarak değerlendirilecek ve her kamu zararının sorumlusu bir kamu görevlisi olarak belirlenebilecektir¹⁷.

Anayasa Mahkemesinin 1974/42 Esas ve 1975/62 No.lu Kararında¹⁸ yer alan; “Kamu görevlilerinin kişisel kusurundan söz edilebilmesi, kişisel Kusuru doğuran eylemin resmî çalışma ve görevin yerine getirilmesi maksadiyle görev sırasında veya görev dolayısıyla yapılmış olmasına bağlıdır. Şu yönü açıklamak gerekir ki, uzaktan veya yakından, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kamu faaliyet ve hizmetleriyle ilişkisi olmayan eylem ve işlemler, o personelin bireysel hareket ve tasarruflarından ibaret olur ki, her vatandaş gibi bunların sonuçlarından da kendilerinin sorumlu tutulması doğaldır. Bundan dolayı bu tür eylemler kişisel kusur kategorisinde yer almazlar. O halde kamu görevlisinin kişisel eylem ve kusuru da hizmet ve görevle ikili ve ilişkili olarak ortaya çıkar.” ifade ile kişisel kusur açıklamıştır.

Bu nedenle kamu görevlisinin kamu hizmetinin yürütülmesinde yetkilerini kullanırken, görevini yerine getirirken görevle ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemesi; resmi sıfatını, hizmet araç gereçlerini kullanarak hizmet dışı bir faaliyette bulunması; kin, nefret, husumet gibi

¹⁷ KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

¹⁸ <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1975/62?EsasNo=1974%2F42>

duygularla ya da siyasi saiklerle hareket ederek hizmetten yararlananlara zarar vermesi “kişisel kusur”dur¹⁹.

Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin hiç işlememesi, kötü işlemesi veya geç işlememesi sonucu ortaya çıkan ve idarenin ortaya çıkan zararı ödemesini öngören bir sorumluluk türüdür. Hizmet kusuru, idarenin yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan eylemlerinden ve işlemlerinden doğmaktadır²⁰.

Hizmet kusuru, genel olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde ortaya çıkan aksaklıklar, eksiklikler olarak ifade edilebilir. İdarenin eylem ve işlemlerinde mevcut olan hizmet kusuru, zarar ve illiyet bağı bir arada bulunduğu idarenin sorumluluğu doğar. Türk hukukunda hizmet kusurundan doğan zararlardan sadece idare sorumludur; kamu personeli hizmet kusuru sonucu doğan zarar bakımından sorumlu değildir²¹.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu zararının varlığından bahsedebilmek için, kamu zararına neden olan ve haksız fiil kapsamında sorumluluk atfedilebilecek kamu görevlisinin mevzuata aykırı işlem, eylem veya kararının öncelikle kasıtlı ya da kusurlu olup olmadığı belirlenmeli; ardından, bu eylemin kişisel kusur mu yoksa hizmet kusurundan mı kaynaklandığı tespit edilmelidir.

3.1.3.3. İhmal

Kusur başlığı altında yer verilen YHGK kararında ihmal; “hukuka aykırı sonucu istememekle birlikte, böyle bir sonucun önlenmesi için gerekli önlemlerin alınmaması ve gereken özenin gösterilmemesidir” şeklinde tanımlanmıştır.

TCK’nın 22. maddesinde; *Taksir, dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyle gerçekleştirilmesidir...*” şeklinde taksir tanımlamıştır. Bu tanımın ihmal kavramıyla benzerlik gösterdiği değerlendirilmektedir.

¹⁹ AKYILMAZ Bahtiyar, “Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Rücu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, s. 61-78.

²⁰ BOZDAĞ, Ahmet, “İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması” Türk İdare Dergisi Sayı 468 s.34

²¹ DENİZ Buket, “İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru -Kişisel Kusur Ayrımı” TBB Dergisi 2021 s.187

TCK’da düzenlenen, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, zimmet, rüşvet ve görevi kötüye kullanma suçlarının kasten işlenebilen suçlar olduğu göz önüne alındığında; kamu kaynağında eksilmeye neden veya artmaya engel bir durum kamu zararına sebebiyet verse de kamu görevlisinin kastı değil ihmali söz konusu ise bu suçlardan ötürü kamu görevlisine suçlar dolayısı ile yaptırım uygulanamayacağı değerlendirilmektedir.

3.1.4. Kamu Kaynağında Artışa Engel, Eksilmeye Sebep Olma

Kamu zararının unsurları arasında “Kamu Kaynağında Artışa Engel, Eksilmeye Sebep Olma” hali yer almaktadır. Dolayısıyla öncelikle kamu kaynağı ifadesinin açıklanmasında fayda görülmektedir.

5018 sayılı Kanun’un amacı 1. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir; “*Bu 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 düzenlemektir.*”

Kamu mali yönetimini düzenleyen 5018 sayılı Kanun’un amacında; devlet idaresinin hedeflere ulaşması ve belirlenen politikaların uygulanabilmesi için, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gerektiği vurgulanmıştır.

Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinde kamu kaynakları “*Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler*” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanıma benzer şekilde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinde ise kamu kaynakları “*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 dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar*” şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan tanımlar gereğince; parayla ifade edilebilecek her şey kamu kaynağı olduğu gibi, para ile ifade edilmeyen haklar ve her türlü değerler de kamu kaynağı olarak tanımlanmaktadır.

Dolayısıyla kamu zararından bahsederken devletin hükmü ve tasarrufu altındaki her türlü gelir, değer ve malların dikkate alınması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler ile kamu kaynaklarının mevzuatla belirlenen kurallara uygun şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçlere değinilerek kamu kaynağının nasıl kullanılacağı ve bunun kontrolüne atıf yapmıştır.

Zira kamu görevlileri, görevlerini ifa ederken mevzuatın yapılmasını emrettiği şekilde karar, işlem ve eylemlere uymayarak pasif haliyle kamu kaynağında artışa engel, eksilmeye sebep olabileceği gibi, mevzuatın yapılmamasını emrettiği şekilde karar, işlem ve eylemleri sebebiyle aktif haliyle kamu kaynağında artışa engel, eksilmeye sebep olabilmektedir.

Bu doğrultuda, mevzuata aykırı eylem ve kararları sebebiyle kamu zararına yol açan kamu görevlisinden bu zarar tazmin edilecektir.

3.1.5. İlliyet Bağı

Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre²² nedensellik anlamına gelen illiyet, hukuki sonuç ile sonucu ortaya çıkaran olguların arasında bağ kurmaktadır. Hukuk literatüründe illiyet bağı, sorumluluğun doğması noktasında büyük önem taşımaktadır.

5018 sayılı Kanun’da yer alan “*Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” şeklindeki kamu zararı tanımında; “kaynaklanan” ve “sonucunda” ifadelerine yer verilmiştir.

Bu şekilde kamu zararı tanımlanırken doğrudan illiyet bağının varlığından bahsedilmese de “kaynaklanan” ve “sonucunda” ifadeleri ile kamu zararı oluşabilmesi için nedensellik bağının olması gerektiğine işaret etmektedir.

²² <https://sozluk.gov.tr/>

5018 sayılı Kanun'da kamu kaynaklarının elde edilmesi ile bunların kullanımına ilişkin sorumlular ve hesap verme sorumluluğu konularına değinilmiştir. Benzer şekilde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sorumlular ve sorumluluk halleri" başlıklı 7. maddesinde yer alan "*Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak ... kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür*" şeklindeki hüküm ile illiyet bağına işaret edilmiştir.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7/A maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "...ç) *Kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmaliinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması.*" hüküm ile kamu zararı hususunda sebep sonuç ve nedensellik ilişkisine değinilmiştir.

Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 137. maddesinde yer alan "*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.*" şeklindeki amir hüküm ile kamu görevlilerinin sorumluluklarına değinilmektedir.

Bu madde doğrultusunda; kamu zararı olduğu hallerde konusu suç teşkil eden ya da konusu suç teşkil etmeyen durumlar olmak üzere iki durumdan bahsedilebilecektir. Kamu zararı konusu suç teşkil etmeyen bir durum ise sorumlular mali yükümlülük altına girmelerine rağmen herhangi bir cezai sorumluluklarının olmayacağı, ancak konusu suç teşkil eden bir durum sonucunda kamu zararına sebebiyet verilmiş ise bu durumda hem mali sorumluluklarının ortaya çıkacağı hem de cezai sorumluluklarının doğabileceği değerlendirilmektedir.

İlliyet bağı ve dolayısıyla sorumlulukla ilgili olarak 6098 sayılı TBK'nın ilgili maddelerinin de incelenmesinde fayda görülmektedir. Zira Kanunun "Haksız Fiillerden Doğan Borç İlişkileri" başlıklı 49. maddesinde; "*Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren de, bu zararı gidermekle yükümlüdür.*" hükmü yer almaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; kamu zararı kavramıyla sıkı sıkıya bağlı bir kavram olan illiyet bağının, kamu zararına ilişkin sorumluluğun belirlenmesinde etkin rol oynadığı görülmektedir.

İllyet bağı ile ilgili olarak değinilmesi gereken bir diğer husus ise ispat yükü kavramıdır. Bu bağlamda illiyet bağının bulunmadığına ilişkin ispat yükü de zarar verdiği ileri sürülen kamu görevlisine aittir²³.

Netice itibarıyla; bir kamu zararı doğmuş olsa bile, illiyet bağının kurulamaması halinde, kamu görevlisinin sorumluluğunun olmayacağı değerlendirilmektedir. Kamu görevlisinin sorumluluğunun bulunmaması nedeniyle kamu zararı kapsamında bir zarardan bahsedilemeyeceği, oluşan zararın kamu zararı kapsamından daha geniş olan “kamunun zararı” olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

3.2. Kamu Zararına Neden Olan Haller

5018 Sayılı KMYKK’nın 71. Maddesine göre kamu zararının belirlenmesinde;

- i) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- ii) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- iii) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- iv) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- v) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- vi) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması

esas alınmaktadır. 5018 sayılı Kanun’un anılan maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te ise Kanun’da belirtilen hallere ilaveten;

- vii) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuatına uygun bir şekilde yapılmaması,

²³ KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

- viii) Görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması,
- ix) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek mali külfet getirilmesi olarak belirtilmiştir.

3.2.1. İş, Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun (KİK) "kapsam" başlıklı 2. maddesinde belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürüteceği belirtilmiş olup Kanunun 4. maddesinde; mal, hizmet ve yapım kavramlarının tanımı yapılmıştır.

Kamu zararının unsurlarından olan mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemler bakımından; 4734 sayılı KİK'e tabi idarelerin ihalelerini bu Kanunda belirtilen usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Zira İhale Kanunu'na aykırı şekilde yapılan karar, işlem ve eylemler sonucunda bir zarar oluşması durumunda kamu zararı gündeme gelecektir.

Ayrıca, idareler tarafından yüklenicilere yapılacak ödemelerde sözleşme gereğince işin gerçekleşme oranına tekabül eden miktar kadar hak ediş ödemesi yapılması gerektiğinden, bu miktarlardan fazla ödeme yapılması durumlarında da kamu zararı olarak değerlendirilebilecektir.

Diğer taraftan, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nda belirtilen tutarlardan fazla olacak şekilde personele ödeme yapılması ile KİK dışında gerçekleştirilen iş, alınan mal veya hizmet karşılığında kamu görevlisine yapılacak fazla ödemeler de kamu zararı olarak değerlendirilebilmektedir.

Konuyla ilgili olarak Sayıştay 7. Dairesinin 02.04.2024 tarihli ve 599 sayılı kararında²⁴; bir belediyenin yapım işleri ihalesi çerçevesinde yeni fiyat yapmak suretiyle sözleşmeye eklenen iş kalemleri de dâhil olmak üzere şartları olduğu halde revize birim fiyat hesaplaması yapılması gerektiği, bu iş kalemleri için revize birim fiyat yapılmadan ödemede bulunulmasını "İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması" halini meydana

²⁴ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38472>

getirdiği, Sayıştay 5. Dairesinin 15.11.2022 tarihli ve 567 sayılı kararında²⁵ ise bir belediyenin konser hizmeti karşılığında sözleşmede belirtilen tutardan fazla ödeme yapılması dolayısıyla kamu zararı oluşturduğu ifade edilmiştir.

3.2.2. Mal Alınmadan, İş veya Hizmet Yaptırılmadan Ödeme Yapılması

5018 sayılı KMYKK’nın “Giderlerin Gerçekleştirilmesi” başlıklı 333. maddesinde; “Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekteştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekteştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekteştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Gerçekteştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.” hükümlerine yer verilmektedir.

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği’ne göre ise idarelerce bütçeden yapılacak ödemelerde, ödeme belgesi, harcama talimatı, onay belgesi ve iş, mal veya hizmet alımlarında, işin, malın veya hizmetin özelliğine veya alımın yapıldığı yere göre düzenlenmesi gereken fatura niteliğindeki belgeler, muayene ve kabul komisyonu tutanağı ile diğer kanıtlayıcı belgelerin olması gerekmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Denetim, muayene ve kabul işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinde, “Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.” denilmektedir.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği’nin “Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri” başlıklı 6’ncı maddesinde, “Muayene ve kabul komisyonu, 8 inci maddede belirtilen hükümlere göre kurulduğu tarihten itibaren, on (10) günü geçmemek üzere idarece belirlenen süre içinde işyerine, işyeri öngörölmeyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen

²⁵ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/36420>

yere giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 44-49 uncu maddelerine göre inceler, muayene eder ve işin niteliğinin ihtiyaç göstermesi halinde gerekli gördüğü kısımların incelenmesini ve gerekli görürse işletme ve çalışma deneylerini yapar. Kabule engel bir durum bulunmadığı taktirde, işin kabulünü yapar.” hükmüne yer verilmiştir.

Muayene ve kabul komisyon tutanağı; mal alımı ile iş veya hizmetin idarelerce belirlenen kriterlere uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilerek belgelenmesi suretiyle idareler tarafından yapılacak ödeme aşamasından önce yapılan kontrol mekanizması niteliği taşımaktadır. Bu mekanizma ile mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan önce ödemenin önlenmesi suretiyle kamu zararının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılmasının kamu zararının esasları arasında sayılmasının nedeni, kamu kaynaklarının karşılığında bir değer elde edilmeden harcanması suretiyle kamu bütçesine doğrudan zarar verilmesidir. Kamu kaynaklarının, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanması amacıyla kullanılması gerekmektedir. Ancak, mal teslimi gerçekleşmeden ya da iş veya hizmet fiilen yerine getirilmeden yapılan ödemeler, bu kaynakların amaç dışı kullanıldığını ve bütçeden haksız bir çıkış yapıldığını göstermektedir.

Ayrıca belirtilmesi gereken bir diğer husus, bu maddede düzenlenen kamu zararı kriteri için erken ödemeden sonra işin veya hizmetin gerçekleşmemiş, malın ise teslim edilmemiş olması gereklidir. Aksi halde işin hiç yapılmaması, malın veya hizmetin hiç teslim alınmaması hali daha çok “mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması” halini teşkil edecektir²⁶.

Konuyla ilgili olarak Sayıştay 6. Dairesinin 23.11.2021 tarihli ve 835 sayılı kararında²⁷ İdare tarafından hizmet alınmadan yükleniciye ödeme yapılması hususu kamu zararı olarak nitelendirilmiştir.

²⁶ ORULLUOĞLU Cuma, Kamu Zararı, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 3. Basım, Ankara, 2012, s. 58.

²⁷ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/34809>

3.2.3. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla veya Yersiz Ödemede Bulunulması

Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan Bütçe Hazırlama Rehberine göre²⁸ ilgili idare bütçesinden, kişi veya kurumların cari nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, karşılıksız olarak yapılan kaynak aktarımları cari transferlerini, sermaye nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla karşılıksız olarak yapılan kaynak aktarımları ise sermaye transferlerini oluşturmaktadır.

Transfer niteliğindeki giderlerde fazla veya yersiz ödeme yapılmasının kamu zararının esasları arasında sayılmasının nedeni, bu tür ödemelerin doğrudan kamu kaynaklarının kaybına yol açması ve kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesini engellemesidir. Transfer niteliğindeki giderler, genellikle sosyal yardımlar, teşvik ödemeleri, emekli aylıkları, prim destekleri veya diğer nakdi yardımlar gibi kamudan özel veya tüzel kişilere aktarılan ödemeleri kapsamaktadır.

Bu ödemelerde yapılan her türlü fazlalık kamunun kaynaklarını amacı dışında kullanmasına ve bu kaynakların etkin yönetilememesine neden olabilmektedir. Bu nedenle bütçe hazırlık ve uygulama faaliyetleri esnasında kamu görevlisinin mevzuata aykırı şekilde yaptığı transfer harcamalarında kamu zararı oluşmaktadır.

Konuyla ilgili olarak Sayıştay 5. Dairesinin 16.03.2023 tarihli ve 150 sayılı kararında²⁹ bir banka tarafından idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesinti yapılarak tahsil edilen kalkınma ajansı payının, mevzuat uyarınca belirlenen tutardan fazla olması suretiyle kamu zararına sebebiyet verildiği hususuna değinilmiştir.

3.2.4. İş, Mal veya Hizmetin Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla Alınması veya Yaptırılması

Rayiç bedel, bir malın alışı ya da satışa konu olduğu zaman dilimindeki güncel satış veya sürüm bedelidir. Malın değerinin altında satılmasını engellemek ve pazarın dengesini korumak gibi oldukça önemli bir işlevi vardır. Arz-talep dengesinin bir sonucu olan rayiç bedel, sadece alım-

²⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025-2027 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2024, s.26-27

²⁹ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37846>

satım işlerinde değil sigortalama ve vergilendirme bedellerini belirlemek için de kullanılır. Rayiç bedel ve piyasa değeri birbirinden farklı iki kavramdır.

Rayiç bedel malın arz-talep dengesi ve rekabet miktarı göz önüne alınarak atanan bir değeri temsil ederken, piyasa değeri yalnızca bir varlığın pazardaki fiyatını ifade eder³⁰. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre ise rayiç bedel; bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedeli olarak tanımlanmıştır.

Rayiç bedelin idarelerce belirlenmesi, genellikle belirli yasal düzenlemeler ve piyasa araştırması, yetkili kurum ve kuruluşların değerlendirme raporları gibi çeşitli yöntemler çerçevesinde gerçekleştirilme olup bu süreçte, adil bir piyasa değeri tespiti için çeşitli veriler ve analiz yöntemleri kullanılmaktadır. İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması açısından kamu zararının belirlenmesinde kritik öneme sahiptir.

Konuyla ilgili olarak Sayıştay 7. Dairesinin 30.05.2024 tarihli ve 610 sayılı kararında³¹ bir yapım işi kapsamında revize birim fiyat uygulaması yapılması gereken imalat kalemlerinde, revize birim fiyatın resmi analiz ve rayiçlerde yer alan fiyatlar nazara alınmaksızın tespit edilmesi suretiyle kamu zararına neden olduğu iddiasına ilişkin olarak yapılan inceleme sonucunda resmi analiz ve rayiçlerde yer alan fiyatların üzerinde belirlenerek kamu zararına sebebiyet verildiğine hükmedilmiştir.

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

Kamu gelirleriyle ilgili işlemlerde kamu zararına yol açan durumlar iki ana başlık altında değerlendirilebilmektedir. Bunlardan ilki, kamu gelirlerine ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında yerine getirilmemesi, diğeri ise bu işlemlerin mevzuatta öngörülen usul ve esaslara aykırı bir şekilde gerçekleştirilmesi sonucunda kamu zararının oluşmasıdır.

³⁰ <https://www.turkiyefinans.com.tr/tr-tr/blog/sayfalar/rayic-bedel-nedir-nasil-hesaplanir.aspx>

³¹ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38566>

Kamu gelirlerine yönelik olarak, yetkili kamu görevlisinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini zamanında gerçekleştirmemesi durumunda, söz konusu kamu gelirinin zamanaşımına uğraması nedeniyle kamu kaynağında meydana gelecek artış engellenmekte bu da kamu zararına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuatta öngörülen usul ve esaslara aykırı bir şekilde gerçekleştirilmesi durumunda da kamu kaynağında meydana gelebilecek artışın önüne geçilmektedir. Bu durumda, kamu görevlisi tarafından yapılan idari işlem, eylem veya kararın, ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığı nedeniyle kamu zararına sebebiyet verilmektedir.

Konuyla ilgili olarak Sayıştay 5. Dairesinin 21.05.2024 tarihli ve 644 sayılı kararında³² bir üniversite gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması ve mevzuatında öngörülmediği halde ödemeler yapılması sonucu kamu zararına sebebiyet verilmesi hususuna değinilmiştir.

Sonuç olarak, kamu gelirlerinin zamanında ve mevzuata uygun şekilde tahakkuk ettirilip tahsil edilmemesi hem zamanaşımı hem de usulsüzlük nedeniyle kamu kaynağındaki artışın engellenmesine yol açmakta ve kamunun mali çıkarlarını olumsuz etkilemektedir.

3.2.6. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması

Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması durumu yanında, mevzuatında öngörülenden daha fazla yapılan ödemelerde bu başlık altında değerlendirilmelidir. Ayrıca bu ödemenin mevzuatın hatalı yorumlanmasından kaynaklanması gereklidir. Aksi halde kasten başka bir kişi lehine kazandırma şeklinde veya muvazaalı bir işlem tesisi şeklinde gerçekleştirildiği takdirde kamu zararının yanı sıra suç unsuru da oluşacak, kamu görevlisinin yanında suça iştirak eden ilgililerden tahsili de adli yargılama sonucunda sağlanacaktır³³.

³² <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38718>

³³ SEVİMLİ Sena Gülhan, “İdare Hukukunda Kamu Zararı”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019, s. 46

Uygulamada en sık rastlanan durumlar arasında, gecikme cezaları ile fazla ve yersiz ödemeler yer almaktadır. Bunula ilgili olarak Sayıştay 6. Dairesinin 22.12.2022 tarihli ve 893 sayılı kararında yer alan³⁴;

“Belediye ile ... AŞ. arasında 2019-2020 yılları için akdedilen Sözleşme’nin 2020-2021 yılları arasında da geçerli olmak üzere yeniden imzalandığı, ancak 2021 yılına ilişkin olarak yapılması gereken ödemelerin sözleşmeye uygun olarak gerçekleştirilmediği, Sözleşme’nin “Fesih ve Tazminat” başlıklı 8’inci maddesinde, tarafların 1 (bir) ay önce ihbar etmek kaydıyla hiçbir gerekçe bildirmeksizin dilediği zaman tek taraflı ve tazminatsız olarak sözleşmeyi feshetme hakkı olduğunun hüküm altına alındığı, ancak hiçbir mali sorumluluğa yol açmaksızın bahse konu madde kapsamında sözleşmenin feshedilmesi mümkün olduğu halde Belediyece fesih yoluna gidilmediği gibi, sözleşme uyarınca yapılması gereken ödemelerin de zamanında yapılmaması nedeniyle Yüklenicinin başlatmış olduğu icra takibi sonucunda Belediye bütçesinden gecikme zammı, vekalet ücreti, tahsil ücreti gibi ilave masrafların ödendiği görülmüştür. Bu suretle ...-TL kamu zararına neden olunmuştur.” şeklindeki ifade ile tahakkuk eden masrafların idarenin bütçesinden karşılanmasının kamu zararı oluşturduğu hükme bağlanmıştır. Karar’da, 5018 sayılı Kanun’un kamu zararının belirlenmesinde esas aldığı unsurlardan biri olan "mevzuatta öngörülmediği halde ödeme yapılması" ilkesine atıfta bulunularak, bu tür ödemelerin kamu zararına yol açtığı vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, mevzuat dışı ödemelerin hatalı yorumdan kaynaklandığı durumlar ile kasıt veya muvazaaya dayalı olarak gerçekleştirilen işlemler, kamu zararının tespitinde farklı hukuki sonuçlar doğurmakta ve bu durumlar hem idari hem de adli süreçlerin işletilmesini gerektirmektedir. Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve yasalara uygun şekilde kullanılması amacıyla bu tür işlemlerin önlenmesi büyük önem taşımaktadır.

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

Kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz mallara ilişkin düzenlemeler, 5018 sayılı KMYKK kapsamında ele alınmıştır. Kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılmasında mevzuata uygun hareket

³⁴ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/36557>

edilmesi gerekmektedir. Ancak bu süreçlerde mevzuata aykırı bir uygulama yapılması ve bunun sonucunda kamu kaynağında artışın engellenmesi veya azalışın meydana gelmesi durumunda kamu zararı ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda, Sayıştay 4. Dairesinin 14.03.2023 tarih ve 300 sayılı kararında³⁵, bir idare ile kiracı arasında imzalanan kira sözleşmesinde, kiracıların sözleşmeyle belirlenen sınırların dışındaki alanları da kullandıkları ve fazla kullanılan alanlara ilişkin olarak kiracılar tarafından herhangi bir ödeme yapılmadığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedelinin tahsil edilmediği hususunun kamu zararına yol açtığı tespit edilmiştir.

Kamu mallarının yönetimi, kamu yararının sağlanması ve kaynakların etkin kullanımı açısından büyük öneme sahiptir. Bu nedenle, kiralama ve diğer kullanım işlemlerinde mevzuat hükümlerine sıkı şekilde riayet edilmesi, kamu zararının önlenmesi ve idarelerin mali disiplinin korunması bakımından gereklidir. Taşınır ve taşınmaz malların kullanımına ilişkin süreçlerde yapılacak hatalar hem hukuki hem de mali sorumluluklar doğurabileceği için idarelerin bu konudaki dikkat ve özen yükümlülüğü hayati bir önem taşımaktadır.

3.2.8. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırın Zarara Uğraması

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre memurlarca tazmin edilecek zararlar 5. maddede sayılmıştır. Bunlar;

- i) 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,
- ii) 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 zararlardır.

³⁵ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37576>

Buradaki altı çizili ifade, kamu görevlilerine kullanmaları amacı dışında muhafazası gibi amaçlarla da verilen malların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması yükümlülüğüdür. Buradan hareketle görevliler ifadesi ile anlaşılması gereken Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ifade edilen taşınır kayıt yetkilileri, taşınır kontrol yetkilileri ile harcama yetkilileridir.

Zira anılan Yönetmelik'in 5. maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu, kamu idarelerine ait taşınırın muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin bu taşınırın en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, verilmiş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma hâlinde iade etmek zorunda olduğu ve taşınırın muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hâle gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

3.2.9. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası Gibi Ek Mali Külfet Getirilmesi

İdarenin sorumluluğu, haklı bir neden olmaksızın yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirmemesi sonucunda, aslında üstlenmemesi gereken bir mali yükümlülükle karşı karşıya kalması durumunu ifade etmektedir.

Kamu idaresinin yükümlülüklerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirmemesi sonucunda kamu idaresine ek mali külfet getirilmesinin kamu zararının esasları arasında sayılmasının nedeni, bu durumun kamu kaynaklarının gereksiz yere azalmasına yol açmasıdır. Kamu idareleri, mevzuata uygun işlem yapmak ve kaynakları verimli bir şekilde kullanmakla yükümlüdür.

Ancak, yükümlölüklerin zamanında veya doğru bir şekilde yerine getirilmemesi, idarenin mali sorumluluğunu artırarak kamu bütçesine ek yük getirir. Bu tür ek mali külfetler, hukuka aykırılığın doğrudan sonucu olup kamu kaynağında azalma yaratır ve kamu zararının temel unsurlarından biri olan "maddi kayıp" unsurunu oluşturur.

Ayrıca, bu durum kamu idaresinin mali disiplin ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırılık teşkil eder. İdarenin hatalı işlemleri nedeniyle ödenen faiz, gecikme zammı veya cezalar, kaynakların başka kamu hizmetlerinde kullanılamamasına da neden olur, bu da kamu yararını zedeler. Bu nedenle, bu tür mali külfetler kamu zararının bir unsuru olarak değerlendirilir.

Örneğin, bir yargı kararı neticesinde idarenin tazminat ödemeye mahkûm edildiği durumlarda, ödeme zamanında yapılmadığı takdirde her geçen gün için faiz işleyecektir. Bu durumda, yalnızca anapara değil, aynı zamanda gecikme faizinin de ödenmesi gerekecektir. Dolayısıyla, ödeme sürecindeki ihmal nedeniyle bu tür bir ek mali yükün doğmasından, yetkili muhasebe görevlisinin sorumlu tutulması mümkün olabilecektir.

Bununla ilgili olarak Sayıştay 5. Dairesinin 19.01.2023 tarihli ve 578 sayılı kararında³⁶, bir belediyenin kendi bütçesiyle maaşını düzenli olarak ödeyerek istihdam ettiği personeli dururken herhangi bir özel veya teknik beceri gerektirmeyen personel çalıştırılmasına dayalı trafik konisi dizme hizmet alımının, İdarenin kendi mülkiyetinde trafik konisi bulunmasına rağmen, ihale edilerek karşılığında ödeme yapılması alınan hizmetin bedelinin yüksek fiyatlara yaptırıldığını gösterdiği, belediyenin hizmet ihtiyacı konusunda görevli olanların gerekli planlamaları yeterince yapamaması sonucu kamu kaynakları etkin kullanılmayarak İdareye ek mali külfet yüklenmesine sebebiyet vermesi sonucu kamu zararına hükmedilmiştir.

³⁶ <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37768>

IV. BÖLÜM

KAMU ZARARININ TESPİTİ

Rehberimizin dördüncü bölümünde; kamu zararının belirlenmesinde izlenecek yöntemler ve dikkate alınması gereken unsurlara yer verilerek detaylıca açıklanmış olup kamu zararının tespitinde yürütülen iş ve işlemler ile bu iş ve işlemler hususunda yetkili ve görevli kişiler ile yargı mekanizmasının rollerine değinilmiştir.

5018 sayılı KMYKK ile kamu zararı, idareler tarafından kontrol, denetim ve inceleme ile tespit edilebildiği gibi Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama ve yargı süreçleriyle de tespit edilebilmektedir.

Kamu zararı idarece kontrol, denetim veya inceleme neticesinde, denetim elemanları, kontrol birimleri ve mali işlemleri yürütenler tarafından gerçekleştirilmekte ve kamu zararı kararı idarenin üst yöneticisi tarafından verilebilmektedir.

Öte yandan yargı organları tarafından gerçekleştirilen kamu zararı kararları incelendiğinde idari yargı, adli yargı ve Sayıştay yargısı karşımıza çıkmaktadır.

Mevzuatta kamu zararının farklı süreçlerle farklı idareler tarafından tespit edilebilmesi nedeniyle kamu zararının tespiti ve tahsilinde geniş bir mevzuat karşımıza çıkmakta, farklı yargı süreçlerinde farklı kararlar alınabilmekte ve hüküm uyumsuzlukları meydana gelebilmektedir. Bu hususlara ilerideki konularda değinilecektir.

Kamu zararında sorumluluğun çok iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu itibarla Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "sorumluluk" başlıklı 5. maddesinde;

“MADDE 5- (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 dahil edilir.”

hükmü bulunmaktadır. Bu madde kapsamında kamu görevlilerinin; kamu kaynaklarının elde edilmesinde etkili ekonomik ve verimli olunması, idaresi, kullanılması, korunması ve kötüye kullanılmaması ve her zaman hizmete hazır halde bulunmasından sorumlu oldukları açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca ilgili maddenin ikinci fıkrasında kamu zararının ödenmesi için kamu görevlileri ile birlikte ilgililere de rücu edileceği belirtilmektedir.

5018 sayılı KMYKK’nın 71. maddesi ile kamu zararının tanımı, sınırları ile tespit yöntemleri; kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esaslar ise Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’le belirlenmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te 5018 sayılı Kanun’un 71. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen fiillere ilaveler yapıldığı ve kamu zararının konu olarak kapsamının genişletildiği önceki bölümlerde açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca kamu zararının varlığından bahsedebilmek için:

- Kamu görevlisi tarafından yapılmış olması,
- Mevzuata aykırı karar işlem veya eylemler sonucu ortaya çıkması,
- Mevzuata aykırılığın kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanması,
- Kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olması,
- İlliyyet bağının kurulması

gerekliliği anlaşılmakta olup bu unsurlar bir önceki bölümde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi” başlıklı 7. maddesinde yer alan;

“MADDE 7- (Değişik:RG-15/6/2019-30802-C.K.-1147/2 md.)

(1) Kamu zararı 6 ncı maddede belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmak suretiyle;

- a) Kontrol, denetim veya inceleme,
- b) Sayıştayca kesin hükme bağlama,
- c) Yargılama,

sonucunda tespit edilir.

(2) *Tespit edilen kamu zararına ilişkin yazı, tutanak, rapor, ilâm ve benzeri belgeler ilgili kamu idaresine gönderilir”*

hükmü ile birinci fıkrada; kamu zararının, kontrol, denetim veya inceleme, Sayıştayca kesin hükme bağlama ve yargılama ile tespit edilebileceği, ikinci fıkrada ise; tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerin ilgili kamu idaresine gönderilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

4.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme Yoluyla Kamu Zararının Tespiti

4.1.1. Kontrol, Denetim ve İnceleme

5018 sayılı KMYKK’nın 71. maddesinde yer alan “*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.”* hükmünün ilk bölümünde kamu zararının tespiti yöntemlerine değinilmiştir.

Kamu zararının tespit yöntemlerinden ilki, kontrol, denetim veya inceleme faaliyetleridir. 5018 Sayılı Kanun kapsamında, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol süreçlerinde harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler, ön mali kontrol ve iç denetim önemli bir yer tutmaktadır.

Kontrol, denetim veya inceleme işlemi denetim elemanları, kontrol birimleri ve mali işlemleri yürütenler tarafından gerçekleştirilir. İdare kendi içinde bir taraftan mali işlemleri gerçekleştirirken, diğer taraftan bu işlemleri kontrol ve denetime tabi tutmaktadır. Kontrol hem mali işlemlerin gerçekleştirilmesi sırasında hem de idari hiyerarşi içinde yapılmaktadır³⁷.

Ayrıca, iç denetim ve teftiş birimlerinin gerçekleştirdiği denetimler sonucunda düzenlenen denetim raporları kamu zararının tespiti açısından büyük önem taşımaktadır. Bu konuda 5018 sayılı Kanun’un 75. maddesinde yer alan “*Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı,*

³⁷ AKSOY Mehmet, KIZILKAYA Eyüp, “Kamu Zararı ve Sorumluluk” Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2017, s.189

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.” hükmü ile 77. maddesinde yer alan “Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, 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 ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.” hükmü dikkate alınmalıdır.

Ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun 2006 yılında verdiği 5146/1 Sayılı Kararında, kamu idarelerinin idari işlemlerin bir uzantısı olarak mali işlemlerin de denetim kapsamında olduğu belirtilmekte, kamu idarelerinde denetim ve teftiş birimlerinin yapmış olduğu denetimlerde kamu zararı tespit edilmiş ise, bu durumda 5018 Sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılması gerektiği görüşü yer almaktadır³⁸.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, idarelerin denetim kurulları ve iç denetim birimleri tarafından yerine getirilen denetimlerde kamu zararına yönelik emarelerin tespit edilmesi halinde zarara ilişkin hususların ilgili harcama yetkilisinin de görüşü alınmak suretiyle üst yöneticiler tarafından yapılacak değerlendirme neticesinde sonuçlandırılacağı unutulmamalıdır.

Bu itibarla harcama yetkilileri ile üst yöneticilerin görev, yetki ve sorumluluklarının açıklanması yerinde olacaktır.

4.1.2.Harcama Yetkilisi ve Sorumlulukları

5018 sayılı Kanun’un “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31. maddesinde;

*“**Madde 31-**Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*

³⁸ KOÇBERBER Seyit, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi” Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2015 s.55-75

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.

(Ek fıkra: 29/6/2012-6338/13 md.) Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinde, harcama yetkilileri ödenek gönderme belgesiyle belirlenir. Bu idarelerde ödenek gönderme belgesi ile ödenek gönderilen birimler harcama birimi, kendisine ödenek gönderilen birimin en üst yöneticisi ise harcama yetkilisidir. (Değişik son cümle: 2/7/2018-KHK-703/213 md.) Bütçe ödeneklerinin ilgili birimlere dağılımının planlanması ve kullanılmasına ilişkin usûl ve esaslar Cumhurbaşkanlığı, ödenek gönderme belgesine bağlanmasına ilişkin usul ve esaslar ise Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir.

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.

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.” hükmü bulunmaktadır.

Bu madde kapsamında birinci fıkroda; ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu, ikinci fıkroda; harcama yetkilisinin belirlenmesinde zorlukların bulunduğu ve bütçelerinde harcama birimi olarak görünmeyen idarelerin harcama yetkililerinin belirlenmesi, mahallî idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü ile üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yürütülebileceği, üçüncü fıkrasında; Kurul ve komite kararları ile gerçekleştirilen harcamalarda harcama yetkisi sorumluluğunun kurul veya komitede olduğu, dördüncü fıkrasında; Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde harcama birimi ve yetkilisinin “ödenek gönderme belgesi” ile belirlendiği, beşinci fıkrasında 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 usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlendiği, harcama yetkisinin devredilmesi durumunda yetkiyi devreden idarî sorumluluğunun devam edeceği belirtilmektedir.

5018 sayılı KMYKK'nın "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32. maddesinde;

*"**Madde 32-** 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." hükmü bulunmaktadır.

Bu madde ışığında; harcama yetkililerinin birimlerine tahsis edilmiş olan ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılması hususunda sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

Bu kapsamda yürütülen işlemlerde harcama yetkililerinin kamu zararına yol açabilecek iş ve işlemlerle ilgili gerekli özen ve hassasiyetin gösterilmesi noktasında da önemli sorumluluklarının bulunduğu, kamu zararı tespiti için gerekli incelemeler neticesinde harcama yetkililerinin görüşünün istenmesinin bu duruma açık bir örnek teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından kamu zararı tespiti yapılabilmesi için; idarede görevli denetim elemanları, kontrol birimleri ve mali işlemleri yürütenler tarafından gerekli incelemelerin yapılması ve inceleme neticesinde ilgili birim harcama yetkilisinin görüşünün alınmasının ardından üst yöneticinin değerlendirmesine sunulmaktadır.

4.1.3. Üst Yönetici ve Sorumlulukları

5018 sayılı Kanun'un 11. maddesinde üst yönetici; *"Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir."*

şeklinde, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinde ise; *“Bakanlıklarda kendilerine doğrudan bağlı hizmet birimleri bakımından bakanı, kendilerine bağlı hizmet birimleri bakımından bakan yardımcılarını, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi, belediyelerde belediye başkanını ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır.

Taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmesi durumunda söz konusu Yönetmelik'in 7/A maddesi ikinci fıkrasında yer alan;

“MADDE 7/A- (Ek:RG-15/6/2019-30802-C.K.-1147/3 md.)

(2) Taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmesi halinde değerlendirme, taşra biriminin bağlı olduğu merkezdeki ilgili harcama biriminin üst yöneticisi tarafından yapılır. Bununla birlikte, taşrada en üst yönetici ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleştiği ancak tespit edilen zararın harcama yetkilisinin karar veya onayı ile meydana gelmediği durumda değerlendirme, taşrada bulunan en üst yönetici tarafından yapılır.”

hükmü ile harcama yetkilisi ile taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisinin aynı kişide birleşmesi ve tespit edilmiş olan kamu zararının harcama yetkilisinin onayı ile meydana gelmediği durumlarda kamu zararına ilişkin değerlendirmenin hangi mercii tarafından yapılması gerektiği açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile üst yöneticilerin sorumlulukları belirtilmiştir;

“Madde 11- 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, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler”

İlgili mevzuat maddelerinden de anlaşılacağı üzere 5018 sayılı Kanun’da üst yöneticilerin; sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden Bakana, mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları açıklanmaktadır.

Bu itibarla üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, verimli ve ekonomik şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan sorumlu tutulması, kamu kaynaklarının idaresinde üst yöneticilere önemli sorumluluklar yüklemektedir.

4.1.4. Kontrol, Denetim veya İnceleme Sonucunda Tespit Edilen Kamu Zararının Değerlendirilmesi

4.1.4.1. İlgili Harcama Birimi ve Harcama Yetkilisinin Kamu Zararı Tespitindeki Rolü

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 7. maddesine göre kamu zararı; kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilebilmektedir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 7/A maddesi birinci fıkrasında;

“Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin görüşünü de içeren ve harcama birimi tarafından düzenlenen Ek-1’deki 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 başvurulabilir. Değerlendirme altmış gün içerisinde sonuçlandırılır.”

hükmü bulunmaktadır. Bu madde kapsamında kontrol, denetim veya inceleme neticesinde tespit edilen zarara ilişkin hususların, harcama birimi tarafından öncelikle ilgili harcama yetkilisinin görüşünün alınması ve harcama yetkilisinin görüşünü içeren söz konusu Yönetmelik Ek-1’de yer alan “Değerlendirme Formu”nun harcama birimi tarafından doldurularak ve merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisinin değerlendirilmesine sunulması gerektiği anlaşılmaktadır.

4.1.4.2. Değerlendirme Formu

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7/A maddesi uyarınca ilgili birim tarafından oluşturulan ve ilgili birimin harcama yetkilisinin görüşünü içeren değerlendirme formunda seçenekler;

- Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.
- Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır.
- Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmiştir.

şeklinde yer almaktadır.

4.1.4.3. Üst Yöneticinin Kamu Zararı Tespitindeki Rolü

Üst yönetici tarafından Yönetmelik'in 7/A maddesinin birinci fıkrası gereği harcama yetkilisinin görüşünü içeren "Değerlendirme Formu"na ilişkin değerlendirmenin altmış gün içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Üst yönetici tarafından gerçekleştirilen değerlendirme sonucu değerlendirme formunda yer alan seçeneklerinden birinin işaretlenerek imzalanması, kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılması durumunda ise gerekçenin Değerlendirme Formu'nda belirtilmesi gerekmektedir.

Kamu zararının veya tahsili gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirmesi yapılması durumunda; "Değerlendirme Formu"nın alacak takip dosyasına eklenmesi ve ilgili takip birimine gönderilmesi; alacağa ilişkin takip ve tahsilin öngörülmemesi durumda ise formun dosyasında saklanması gerekmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7/A maddesinin birinci fıkrası uyarınca; kamu zararı tespitinin değerlendirilmesinde, merkezde üst yönetici, taşrada ise taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi tarafından gerek görülmesi durumunda hukuk biriminin görüşünün alınabileceği, ayrıca sorumlular ve/veya ilgililerin bilgisine başvurulabileceği ifade edilmektedir.

“Sorumlu” ve “ilgili” kavramları, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde tanımlanmıştır. Bu madde ile;

- Sorumlu; Kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisini,
- İlgili ise, kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişileri

ifade etmektedir.

Ayrıca, kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerde, sorumlularla birlikte tahsil sürecine dahil edilecek ilgililerin de belirtilmesi gerektiği, bu belirlemenin yapılmadığı durumlarda, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi’nde yayımlanan “Kamu Zararının Tespiti Yöntemleri” konulu makalede de belirtildiği gibi³⁹ zarar kapsamında tahsil sürecine dahil edilecek ilgililerin; merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisi tarafından yaptırılacak inceleme ile belirlenebileceği değerlendirilmektedir.

4.1.4.4. Kamu Zararı Değerlendirmesi Sonucu Karar Alınması

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 7/A maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan;

“Üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından yapılan değerlendirmede, kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde Değerlendirme Formu ile zararın tespitine ilişkin belgeler takibe yetkili birime gönderilir.”

hükmü ile kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının ilgili birim tarafından hazırlanan ve ilgili harcama yetkilisinin görüşünü içeren Değerlendirme Formu’nun üst yönetici değerlendirmesine sunulacağı ve kamu zararı olup olmadığı hususundaki değerlendirmenin üst yönetici tarafından gerçekleştirileceği ve değerlendirme neticesinde kamu zararının takip ve tahsiline karar verilmesi durumunda değerlendirme formu ile zararın tespitine ilişkin belgelerin takibe yetkili birime gönderileceği ifade edilmektedir.

³⁹ HEPASAZ Engin, ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32 2018 Sayı: 4

Daha önce de bahsedildiği üzere değerlendirme sonucunun değerlendirme formunda yer alan seçeneklerden biri işaretlenerek üst yönetici tarafından imzalanması, kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılması halinde ise gerekçenin Değerlendirme Formu'nda belirtilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in 7/A maddesinin beşinci fıkrasındaki; *“Tespit edilen zararın, sorumlular ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi veya ödeneceğinin yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde söz konusu alacak, yukarıdaki fıkralarda belirtilen işlemlere gerek kalmaksızın borç tahakkuk kaydı yaptırılarak tahsil edilir.”* hükmü ile sorumlu ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi veya yazılı olarak ödeneceğinin taahhüt edilmesi durumunda ilgili madde kapsamında yapılacak işlemlere (harcama yetkilisi görüşü ile üst yönetici kararını içeren değerlendirme formuna) gerek olmadığı ve zararın borç tahakkuk kaydının yapılarak tahsil edilebileceği açıklanmaktadır.

Yönetmelik'in 7/A maddesinin altıncı fıkrasında yer alan *“Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın, yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte, tahsili gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi halinde bu alacak genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.”* hükmü ile tespit edilmiş olan bir zararın kamu zararı olmamasına karşın tahsil edilmesi gerekli olan bir alacağın varlığına karar verilmesi durumunda bu alacağın genel hükümlere göre takip ve tahsil edileceği ifade edilmektedir.

4.1.5. Sayıştay Denetimi Sonucu Kamu Zararı Sorgusu ile İdare İncelemesi

Kamu zararı tespitinin Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7. maddesinin birinci fıkrasına göre; kontrol, denetim ve inceleme, Sayıştayca kesin hükme bağlama ve yargı süreçleri ile yapılabileceğini belirtmiştik.

İdare tarafından kontrol, denetim ve inceleme neticesinde kamu zararı tespitinin yapılması, süreçte yer alan kamu görevlilerinin sorumluluk ve rolleri ile kamu zararı kararı alınması durumunda ne yapılması gerektiği hususları bir önceki bölümde açıklanmıştı.

Bu defa Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “Kamu Zararının Sayıştay tarafından tespiti” başlıklı 7/B maddesinde yer alan;

(1) 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. Ayrıca, sorumlularla ilgili süreç, 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununa göre devam eder.”

hükmü ile Sayıştay tarafından yürütülen denetimlerde kamu zararını içeren hususların tespitinde idarelerin üst yöneticilerine bilgi amaçlı gönderileceği, sorgu konusu taşırayı ilgilendiriyor ise mahalline gönderileceği ifade edilmektedir. Buna ilaveten sorgu konusunun ilgisine göre üst yönetici veya taşrada bulunan en üst yönetici tarafından gerekli görülmesi halinde söz konusu sorguların idarece ihbar kabul edilerek kontrol, denetim ve incelemenin başlatılabileceği, bu durumda bir önceki bölümde açıklanan kamu zararının idarece kontrol, denetim veya inceleme yoluyla tespit edilmesindeki süreçlerin takip edileceği anlaşılmaktadır.

İlgili maddeden de anlaşılabileceği üzere idare tarafından kontrol, denetim veya inceleme yapılması için sürecin başlaması iki ayrı yolla olabilmektedir;

Birincisi; idare tarafından yürütülen kontrol ve denetim işlemleri ile ikincisi ise yukarıda açıklandığı gibi Sayıştay denetimi neticesinde sorgu konusu yapılması ve bilgi amaçlı idareye bildirimin yapılması sonucu idare tarafından inceleme başlatılması ile gerçekleşebilmektedir.

Sayıştay Denetçileri tarafından sorgu konusu yapılan kamu zararının idareye bilgi amaçlı gönderilmiş olması Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na göre kamu zararı incelemesini durdurmamakta ve bir sonraki bölümde açıklanacağı üzere Sayıştay tarafından yürütülen kamu zararı tespiti süreci devam etmektedir.

İdare tarafından kontrol, denetim veya inceleme neticesinde kamu zararı tespitinin yapılması ve kamu zararının takip ve tahsili kararı alınması durumunda; Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 7/A maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca

Değerlendirme Formu ile zarar tespiti ile ilgili olan belgelerin takibe yetkili birime gönderileceğini belirtmiştik.

Bu bölümün konusu kamu zararı tespitinin kontrol, denetim veya inceleme yoluyla yapılması olmasına karşın kontrol, denetim veya inceleme, Sayıştay ilamı ile kesin hükme bağlama ve yargı kararları ile kamu zararı tespitinin yapıldığı durumlarda ilgili alacağa ilişkin idare birimlerinin görev ve sorumluluklarının değiştiği, bu nedenle farklılıkların daha iyi anlaşılması amacıyla kamu zararının Sayıştay tarafından tespiti ile Yargı kararı ile tespitini açıklayan Yönetmelik'in ilgili maddelerinin de kısaca açıklanmasında fayda görülmekte olup, kamu zararına ilişkin alacağın takip ve tahsili ile ilgili işlemler daha sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Takibe yetkili birim ile idareyi temsile yetkili hukuk birimlerinin tanımı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde yapılmıştır;

"MADDE 4- (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

a) Hukuk birimi: Kamu idarelerinde hukuk hizmetlerini yürüten birimi,

ı) Takibe yetkili birim: Merkezde strateji geliştirme birimlerini, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimleri...ifade eder."

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu Zararının Sayıştay tarafından tespiti" başlıklı 7/B maddesinin ikinci fıkrasında yer alan;

"(2) Kamu zararına ilişkin sorguların, Sayıştay ilâmı ile kesin hükme bağlanması halinde alacağın takibi, takibe yetkili birimce yapılır. Rızaen ödenmemesi halinde ilgili alacak takip dosyası takibe yetkili birimce hukuk birimine intikal ettirilir."

hükmü incelendiğinde; Sayıştay denetimi sonucu kamu zararının Sayıştay ilamı ile kesin hükme bağlanması neticesinde ilgili alacağın takibinin takibe yetkili birimce yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7/A ve 7/B maddeleri incelendiğinde; idare tarafından yürütülen kontrol, denetim veya inceleme neticesinde ve Sayıştay denetimi sonucu kamu zararının Sayıştay ilamı

ile kesin hükme bağlanması durumlarında ilgili alacağın takibinin takibe yetkili birimce yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu Zararının yargılama suretiyle tespiti" başlıklı 7/C maddesindeki; "*Mahkemeler tarafından Kanunun 71 inci maddesi kapsamına girdiği tespit edilerek kamu zararı olduğuna hükmedilen kararların idareye tebliğini müteakiben alacak, idareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından takip ve tahsil edilir. İdareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından mahkeme kararına ve yapılan tahsilata ilişkin olarak takibe yetkili birime bilgi verilir ve işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarının yaptırılması sağlanır.*" hükmü ile kamu zararının yargılama ile tespit edilmesi durumunda alacağa ilişkin takip ve tahsilatın idareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından yapılacağı ve hukuk birimi tarafından takibe yetkili birime bilgi verilerek kamu zararı alacağına ilişkin işlemlerin muhasebe kayıtlarının yaptırılmasının sağlanacağı belirtilmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; kamu zararının yargılama ile tespit edilmesi durumunda alacağa ilişkin takip ve tahsilatın takibe yetkili birimce değil idareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından yapılması gerektiğidir.

Başka bir ifade ile takibe yetkili birim ile idareyi temsile yetkili hukuk biriminin kamu zararı alacağına ilişkin takip ve tahsili işlemlerindeki görev ve sorumluluklarının kamu zararı tespitinin hangi yolla yapıldığına göre değişiklik arz ettiği görülmektedir.

Kamu Zararına İlişkin Takibe Yetkili Birimin;

- İdare tarafından kontrol, denetim veya inceleme yoluyla kamu zararı tespitinde alacağa ilişkin takip ve tahsili işlemleri,
- Sayıştay ilamı ile kesin hükme bağlama ile kamu zararı tespitinde alacağın takip ve tahsil işlemleri,
- Yargı yoluyla hükmedilen kamu zararı kararlarında hukuk birimince tahsil edilen alacağın kendilerine bildiriminin üzerine muhasebe kayıtlarının yaptırılmasını sağlamaya dair görev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

İdareyi Temsile Yetkili Hukuk Biriminin ise;

- Yargı yoluyla kamu zararı olduğuna hükmedilen kararlarda; kamu zararına ilişkin alacağın takip ve tahsili işlemleri;
- Alacağa ilişkin mahkeme kararı ile yapılan tahsilatın takibe yetkili birime bildirilmesine dair görev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Ayrıca aynı Yönetmelik'in "Alacak takip dosyası" başlıklı 8. maddesindeki;

"MADDE 8- (1) Tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararından doğan alacakların her biri için takibe yetkili birimce alacak takip dosyası açılır

(2) Sayıştayca düzenlenen sorgular ihbar kabul edilerek yaptırılan kontrol, denetim veya incelemenin değerlendirilmesi sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi durumunda da yukarıdaki fıkra hükmüne göre alacak takip dosyası açılır.

(3) Alacağın tespit, takip ve tahsiline ilişkin bütün belgeler alacak takip dosyasında muhafaza edilir."

hükmü incelendiğinde; birinci fıkrası uyarınca; tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararından doğan alacaklar ile ikinci fıkrasında; Sayıştay sorgusu ile idare tarafından ihbar kabul edilerek yapılan kontrol, denetim veya inceleme neticesinde kamu zararı oluştuğu kararının verilmesi durumlarında kamu zararından doğan her bir alacak için takibe yetkili birim tarafından takip dosyası açılacağı ve üçüncü fıkrasında; alacağın tespiti, takibi ve tahsili ile ilgili tüm belgelerin açılacak olan her bir takip dosyasında bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Söz konusu maddede geçen "*Tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen*" ifadesi ile kamu zararı tespitinin; Sayıştay denetimi neticesinde Sayıştay ilamı ile kesin hükme bağlama ve yargı kararları ile alınmış olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yönetmelik'in 7/A maddesi kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın değerlendirilmesini içermekte ve dördüncü fıkrasında üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından yapılan değerlendirme neticesinde kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde Değerlendirme Formu ile zararın tespitine ilişkin belgelerin takibe yetkili birime gönderileceğini belirtmiştik.

Bu itibarla Yönetmelik'in 7/A maddesinin dördüncü fıkrası ile 8. maddeleri incelendiğinde; kontrol, denetim veya inceleme, Sayıştayca kesin hükme bağlama ve yargılama sonucu yapılan

kamu zararı tespitinde takibe yetkili birim tarafından takip dosyası açılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Özetle kamu zararı tespiti ile zarara ilişkin alacağın takip ve tahsilinde;

- Takibe yetkili birim tarafından alacağa ilişkin takip dosyası açılması gerektiği,
- Kamu zararı kapsamında alacağın takip ve tahsili işlemlerinin hangi birim tarafından yerine getirileceğinin; kamu zararı tespitinin hangi yolla yapılmış olduğuna göre değişiklik gösterdiği, bu nedenle idare tarafından kamu zararı kapsamında alacağa ilişkin yürütülen iş ve işlemlerde birimlerin görev ve sorumluluklarının iyi anlaşılmış olması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.2. Sayıştay (Dış Denetim) İncelemesi ile Kamu Zararının Tespiti

5018 sayılı KMYKK ile kamu zararı tespiti kesin hükme bağlama ile Sayıştay tarafından da yapılabilmektedir. Bu itibarla öncelikle kamu zararı tespitinin Sayıştay tarafından yapılabilmesi için dış denetim süreci ile ilgili bilgilerin açıklanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Dış denetim; denetlenen kuruluşun kendisi ile herhangi bir organik ilişkisi olmayan, hiyerarşisi dışındaki kişi ya da kuruluşlarca yapılan denetime verilen addır. Kamu mali yönetiminde dış denetim, kamu kaynaklarının hukuka, belirlenen amaçlara uygun bir biçimde etkin, ekonomik ve verimli kullanımının gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarında vatandaşlara güvence veren ve kamu sektörünün işleyişinde saydamlık ve hesap verebilirliği artırmada önemli sorumlulukları bulunan bağımsız Yüksek Denetim Kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Bu sorumluluklar yerine getirilirken uluslararası düzeyde kabul görmüş standartların varlığı denetimin bütünlüğü ve kalitesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu amaçla Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (INTOSAI) bir meslek standardı olan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI), dış denetimin gerçekleştirilmesinde Yüksek Denetim Kurumları arasında ortak bir dil oluşturmakta ve böylelikle uluslararası iş birliğinin gelişimine katkı sağlamaktadır.

ISSAI 100'de kamu mali yönetiminde dış denetim; kaynağını anayasadan alan, denetimi yapan meslek elemanlarının anayasal ve yasal teminatlara sahip olduğu; çoğu ülkede yargısal

yetkilerle donatılmış olan bağımsız kamu kurumlarınca parlamento adına yürütülen denetim olarak tanımlanmıştır.

Dünya’da iki tip Sayıştay örgütlenmesi bulunmaktadır. Birincisi ofis tipi Sayıştaylar olarak adlandırılır ve denetim yetkisine sahiptir. İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avusturalya ofis tipi Sayıştaylara örnek olarak verilebilir. Diğeri ise yargı tipi Sayıştaylardır ve hem denetim hem de yargı yetkisi bulunmaktadır. Fransa, İspanya, Portekiz, Yunanistan örnek olarak gösterilebilir.

AB, kamunun tüm gelir ve giderlerinin parlamentolar tarafından denetlenmesi ve bu denetimin de genel idare içerisinde yer almayan, yargısal teminata sahip bir organ tarafından yapılması prensibini benimsemiştir. AB’nin yüksek denetim alanında direktif veya tüzüklerle kararlaştırılmış bir müktesebatı bulunmamakla birlikte, INTOSAI standartları başta olmak üzere uluslararası denetim standartlarına atıfta bulunmaktadır.

Ülkemizde kamu mali yönetiminin dış denetimi, kaynağını Anayasa’dan alan T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından yürütülmekte olup hem denetim hem de yargı yetkisine sahiptir. Zira Anayasa’nın 160. maddesinde;

*“**Madde 160** – 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. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.”

hükmü bulunmaktadır. Bu madde kapsamında Sayıştayın merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu ifade edilmiştir. 2005 yılında yapılan değişiklik ile Sayıştaya mahalli idarelerin hesap ve işlemlerini denetleme ve kesin hükme bağlama görevi verilerek Sayıştayın denetim alanının genişletildiği görülmektedir.

Aynı maddede ilgililerin yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabileceği ve bu kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağı belirtilmektedir. Ancak uygulamada Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanmış kamu zararı kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulabildiği görülmektedir. Bu hususa ilerleyen bölümlerde değinilecektir.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk olması durumunda Danıştay kararlarının esas alınacağı ifade edilmekle birlikte vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklara bir çözüm getirilmiş olmasına karşın Danıştay ve Sayıştay kararları arasında personele yapılan hatalı maaş ödenmesi gibi personel mevzuatı ve benzeri diğer konularda farklı kararlar alınabilmekte olup bu husus da ilerleyen bölümlerde açıklanacaktır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 68. maddesinde yer alan “*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*” hükmü ile Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin amacı belirtilmiştir.

Bu tanımdan da anlaşılabileceği üzere Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimlerin idarelerde yürütülen iş ve işlemler sonucu gerçekleştirilen harcamalardan sonra yapıldığı belirtilmektedir.

AB müktesebatına uyum kapsamında, kamu mali yönetiminde dış denetim yapmakla görevli olan Sayıştaya ilişkin yeni bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiği 2008 yılı Türkiye

İlerleme Raporu'nun "Siyasi Kriterler" bölümünde, 23 No.lu "Vergi ve Temel Haklar" ile 32 No.lu "Mali Kontrol" fasıllarında dile getirilmekte olup, 32 No.lu faslın kapanış kriterlerinden biri de Sayıştayın uluslararası standartlar çerçevesinde denetim yapabilmesinin sağlanması olduğu ifade edilmiştir.

Bu amaçla 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 19/10/2020 tarihli ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Kanun'un "Kaldırılan hükümler" başlıklı 82. maddesindeki;

“(1) Bu Kanunun geçici maddelerindeki hükümler saklı kalmak kaydıyla;

a) Geçici 11 inci maddesi hariç, 21/2/1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile ek ve değişiklikleri,

b) 24/6/1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ek ve değişiklikleri,

c) Diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna aykırı hükümleri, yürürlükten kaldırılmıştır.”

hükmü ile 21/2/167 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda bulunan geçici maddelerindeki hükümler saklı kalmak kaydıyla yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir.

5018 sayılı sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde yer verilen;

“ Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, Suretiyle gerçekleştirilir.”

hükmü ile Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetimin uluslararası denetim standartlarının dikkate alınması suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetimin genel esasları" başlıklı 35. maddesinde yer verilen;

"MADDE 35 – (1) Denetimin genel esasları şunlardır:

a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlandıracak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

b) Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür."

hükmü ile birinci fıkrasının (a) bendinde; denetimlerin hangi esaslara göre yürütüleceği açıklanmakta, (b) bendinde ise Sayıştay denetiminin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceği ifade edilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesi ile Kanun'un amacı belirtilmiştir. Maddeye göre Kanun'un amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için TBMM adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.

5018 sayılı KMYKK'nın amacı ise birinci maddesinde; 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.

Yukarıdaki Kanun maddeleri incelendiğinde; Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kanunun amacı arasında büyük benzerlikler olduğu görülmektedir. Her iki Kanun maddesinde de hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı sağlama ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, edinimi hususlarına yer verildiği görülmektedir.

Kamu hizmetlerini ifa ederken kullanılan ve elde edilen kaynakların denetiminin sağlanması amacıyla kamuoyunu bilgilendirme amacı taşıyan “mali saydamlık” ilkesi ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasına yönelik sorumluluklar ile “hesap verme sorumluluğu” kavramlarının 5018 sayılı KMYKK’nın “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlıklı 7. ve 8. maddelerinde açıklandığını önceki bölümlerde belirtmiştik.

Bu madde hükümleri ile; malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi, kullanımında kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olması, muhasebeleştirme, raporlama ve kötüye kullanımının önlenmesinden ve yetkili mercilere hesap verme zorunluluğu bakımından kamu idareleri sorumlu tutulmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştayın görevleri” başlıklı 5. maddesi ile Sayıştayın görevleri açıklanmıştır;

“MADDE 5 – (1) Sayıştay;

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.”

Bu madde kapsamında; kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlenmesi ve sonuçları hakkında TBMM’ye doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunulması ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının denetlenmesi, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususların kesin hükme bağlanması hususlarının Sayıştayın görevleri arasında yer aldığı belirtilmektedir.

Sayıştay tarafından yürütölen dış denetim; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve Sayıştay tarafından oluşturulan denetim rehberleri dikkate alınarak yürütölmektedir. Bu itibarla Sayıştay tarafından yapılan denetimler;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetim ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçölmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle geręekleştirilmektedir.

4.2.1. Sayıştayın Denetim Alanı

Anayasanın “Sayıştay” başlıklı 160. ve “Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi ” başlıklı 165. maddelerinde yer alan;

“Madde 160 – 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. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlölükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluğu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.”

“Madde 165 – Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluğu ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi

esasları kanunla düzenlenir.”

hükümleri ile Sayıştayın denetim yapmakla yetkili olduğu kurumlar belirlenmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetim alanı” başlıklı 4. maddesinde ise Sayıştayın denetim alanına değinilmiştir;

“MADDE 4 – (1) Sayıştay;

a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini,

denetler.

(a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50’den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

(2) Sayıştay; yapılan andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini de denetler.

(3) 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir.”

Ayrıca, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde yer alan hükümler ile kamu iktisadi teşebbüsü sayılan kurumlar açıklanmaktadır;

*“**Madde 2** – Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler.*

Mahalli idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar bu Kanunla konulan denetime tabi değildirler.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kamu İktisadi Teşebbüsü sayılmaz. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile bu Kanunla konulan denetime tabi değildir. Sözü geçen bankaların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi Anayasanın 162 nci maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır.”

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi” başlıklı beşinci bölümü ve “Denetime tabi kuruluşların tespiti” başlıklı 30. maddesinde yer alan;

*“**MADDE 30** – (1) Denetimleri 3346 sayılı Kanun kapsamında yürütülecek kuruluşlar, her yıl ocak ayında Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulunca yapılacak yıllık denetim programında tespit edilerek ilgili kuruluşlara duyurulur ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.*

(2) Denetimler sırasında sermaye payı değişikliği, satış, devir, birleşme ve özelleştirme nedenleriyle statüsü ve denetim kapsamı içindeki yeri değişen kuruluşların tespiti halinde, durum ilgili denetim grubunca Başkanlığa bildirilir. Yıl içinde denetim kapsamında meydana gelecek değişiklikler ocak ayı beklenilmeden tespit edilerek ilgili kuruluşlara duyurulur ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.”

hükmü ile 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince

Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında hangi kuruluşların kamu iktisadi teşebbüslerinin yıllık denetim programı dahilinde olduğu, ilgili kuruluşlara duyurulduğu ve TBMM’ye sunulduğu anlaşılmaktadır.

4.2.2. Sayıştay Denetimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 36. maddesinde yer alan;

“(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,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.

(4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir.”

hükmünün birinci fıkrasında; Sayıştay denetiminin düzenlilik denetimi ile performans denetiminden oluştuğu, ikinci fıkrasında; düzenlilik denetimi, üçüncü fıkrasında performans denetimi açıklanmakta, dördüncü fıkrasında ise denetim ile ilgili olarak açıklanması gereken hususların olması durumunda bu hususlara denetim raporunda yer verilebileceği ifade edilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinde Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi, mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetiminin tanımı yapılmıştır. Buna göre;

“(1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Sayıştay denetimi: Düzenlilik ve performans denetimini,

b) Düzenlilik denetimi: Mali denetim ve uygunluk denetimini,

c) Mali denetim: Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi,

ç) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi,

d) Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade etmektedir.

Rehberin hazırlanma amacı göz önüne alınarak Sayıştay incelemesi ile kamu zararı kararının hangi denetim ve süreçler ile ortaya çıkabildiği üzerinde durulacak olup bu nedenle bundan sonraki konularda kamu zararı tespiti düzenlilik denetimi sonucunda yapılabilmesi nedeniyle düzenlilik denetimi ile ilgili bilgilere kısaca yer verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

4.2.2.1. Düzenlilik Denetimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda düzenlilik denetimi “mali denetim ve uygunluk denetimi olarak tanımlandığı görülmektedir. T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan “Düzenlilik Denetimi Rehberi’nde düzenlilik denetimin tanımı;

“Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının belirlenmesi ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesidir.

Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin yürütülecek çalışmalar mali denetimi; gelir, gider ve mal hesapları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitine ilişkin yürütülecek çalışmalar ise uygunluk denetimini içermektedir.” şeklinde ifade edilmektedir.

Rehberde yapılmış olan tanımdan düzenlilik denetiminin mali denetim ve uygunluk denetiminden oluştuğu ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinin mali denetim kapsamında yer aldığı görülmektedir.

Düzenlilik Denetiminin amacı Rehber’de;

- Kamu idaresinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının, mali raporlama standartları doğrultusunda denetlenen kamu idaresinin mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir biçimde gösterip göstermediği hakkında denetim görüşü oluşturmak,
- Kamu idaresinin gelir, gider, mal hesapları ile diğer hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını tespit etmek,
- Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek,
- Kanun ve diğer hukuki düzenlemelere aykırı işlemler nedeni ile sebep olunan kamu zararlarını tespit etmek şeklinde belirtilmektedir.

Düzenlilik denetiminin hedefinin ise; denetlenen kamu idaresinin mali rapor ve tablolarında ve bunları oluşturan hesap ve işlemlerde açıkça veya zımnen ifade edilen beyanların doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğunun denetçi tarafından test edilmesi olarak ifade edildiği görülmektedir.

Başka bir ifade ile düzenlilik denetiminin mali denetim, uygunluk denetimini kapsamasına karşın denetimin başlıca hedefinin; yürütülen iş ve işlemlerde mevzuata uygunluğun tespitinden ziyade kamu idaresinin mali iş ve işlemleri ve bunlara göre hazırlanan mali rapor ve tabloların doğruluğunun tespiti için yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Rehber konumuz olan kamu zararı tespitinin nasıl yapıldığı, itiraz yolları gibi hususlar ayrıntılı olarak açıklanacak olup bu itibarla denetimin aşamalarına kısaca değinilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Planlama aşamasında; idarenin örgütsel yapısı, ilgili olduğu mevzuatı, güvenilir bir iç kontrol ve iç denetimin varlığı hususlarında bilgi toplanmakta, sonrasında idarenin hesap alanları

belirlenerek sınıflandırılmakta ve risk değerlendirmesi yapılarak incelenecek işlemler belirlenmektedir.

Uygulama aşamasında; planlama aşamasında belirlenen işlemler ile ilgili incelemeler, testler tamamlanmakta ve denetim kanıtları elde edilerek denetim sonuçları değerlendirilmektedir. Raporlama aşamasında ise; Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Raporlar" başlıklı 10. maddesi ile Sayıştay tarafından düzenlenen raporlar hazırlanmaktadır;

- a) Denetim raporu.
- b) Dış denetim genel değerlendirme raporu.
- c) Faaliyet genel değerlendirme raporu.
- ç) Mali istatistikleri değerlendirme raporu.
- d) Genel uygunluk bildirimi.
- e) Kamu iktisadi teşebbüsü yıllık denetim raporu.
- f) Kamu iktisadi teşebbüsleri genel raporu.
- g) Yargılamaya esas rapor.
- ğ) Diğer raporlar.

Sayıştay tarafından farklı raporlar düzenlendiği görölmekle birlikte kamu zararı tespitinin düzenlilik denetimi neticesinde tespit edilebilmesi nedeniyle düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen raporlar olan denetim raporu ile yargılamaya esas raporun açıklanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Denetim Raporu; yürütölen düzenlilik denetimi sonucunda denetim bulguları göz önüne alınarak kamu idaresinin bir yıllık mali işlemlerine ilişkin görüşü içermektedir. Yargılamaya esas rapor ise; yürütölen düzenlilik denetimi sırasında tespit edilen bir kamu zararı bulunması durumunda düzenlenmektedir.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerde kamu zararı tespiti durumunda yargıya intikal ettirilen hususlar denetim raporunda değil, yargılamaya esas raporda yer almaktadır. Ancak gerçekleştirilen düzenlilik denetimi sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olan fakat sorumluluk ve illiyet bağı tam olarak tespit edilemeyen olaylar, kamu

idaresinin işlem ve faaliyetlerinin büyüklüğü ile orantılı olarak, niteliği ve etkisi bakımından önemli ve genellik arz etmesi koşuluyla, yalnızca denetim raporuna alınabilmekte, sorumluluk ve illiyet bağı tam olarak tespit edilemediği için yargılamaya esas rapor düzenlenememektedir.

Sayıştay denetiminin son aşaması olan izleme aşaması; önceki yıl denetimlerinde tespit edilerek denetim raporunda yer verilen bulguların, kamu idaresi tarafından yerine getirilmesi ile ilgili hususların takibinin yapıldığı ve sonuçlarının değerlendirildiği aşamadır. Denetim sonuçlarının izlenmesi; Sayıştay raporlarının TBMM’de görüşülmesinden sonra denetim raporlarında belirtilen bulgulara ilişkin tavsiyelerin denetlenen kurum tarafından ne ölçüde yerine getirildiğinin değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

4.2.2.2. Denetim Raporu

Denetim Raporu; denetlenen kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak kurulup kurulmadığı ve etkin bir şekilde çalışıp çalışmadığı konularında yapılan değerlendirmeler sonucunda; mali rapor ve tabloların kurumun mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir biçimde gösterip göstermediği veya mali rapor ve tablolarda önemli hatalar bulunup bulunmadığı yönünde oluşturulan ve cevaplandırılmak üzere kamu idaresine gönderilen rapordur.

Kamu idaresinin cevabı alındıktan sonra “Sayıştay Denetim Raporu” hazırlanmaktadır. Düzenlilik Denetimi Rehberinde Sayıştay Denetim Raporu; *“Kamu idaresi cevabı geldikten sonra ilgili grup tarafından denetim raporu esas alınarak hazırlanan ve denetim görüşü ile denetim görüşünün dayanaklarını içeren ve Sayıştay’ın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporuna esas olmak üzere düzenlenen rapordur.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulgular; denetim görüşünün dayanağı bulgular ve diğer bulgular olarak gruplanmaktadır. Denetim görüşü; idarenin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamında bulunan mali tabloların önemli hatalar içerip içermediği üzerine ulaşılan değerlendirmeleri içermektedir. Mevzuata uyum ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan görüşler ise denetim görüşüne etki etmemektedir.

Sayıştay Denetim Raporunda; idarenin mali tablolarının değerlendirmelerini içeren bulgular, “denetim görüşünün dayanağı bulgular” başlığı altında belirtilmekte, mevzuata uyum ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan bulgular ise “diğer bulgular” başlığı altında yer almaktadır. Denetim görüşüne, denetim görüşünü etkileyen bulguların toplam tutarı dikkate alınarak ulaşılmaktadır.

Kurumun mali rapor ve tablolarının incelenmesi sonucu bu mali rapor ve tabloların önemli yanlışlık veya yanlış beyanlar içerip içermediği ile ilgili olarak 4 farklı denetim görüşü oluşturulabilmektedir. Bu grşler;

- Olumlu görüşü
- şartlı görüşü
- Olumsuz görüşü
- Görüşü bildirmekten kaçınma şeklinde sıralanmaktadır.

4.2.3. Yargılamaya Esas Rapor ve Kamu Zararı Tespiti

Rehber’in konusu olan kamu zararının tespiti hususunda Sayıştay denetimi neticesinde kamu zararı tespiti yapılmış ise Yargılamaya Esas Rapor sadece genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenlenebilmekte, bunun dışında kalan kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kurumların denetimi neticesinde ise Yargılamaya Esas rapor dzenlenememekte sadece denetim raporuna bulgu konusu yapılabilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştayın görevleri” başlıklı 5. maddesinde yer alan; *“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 Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sonucunda kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamakla yetkili olduğu belirtilmektedir.

Sayıştay Kanunu’nun 7. maddesi birinci fıkrasında sorumlularla ilgili olarak *“Bu Kanunun sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır”* hükmü bulunmaktadır.

Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasında ise *“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.”* denilerek sorumluların kimler olabileceği tanımlanmıştır.

İlgili maddeler incelendiğinde; Sayıştayın hesap yargılamasına ilişkin olarak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yönünden yargısal bir faaliyet yürüttüğü görülmektedir.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Yargılamaya esas rapor” başlıklı 48. maddesinde yer alan; *“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. Yargılamaya esas raporlar eki belgelerle birlikte Başkanlığa sunulur. Başkanlık bu raporları en geç onbeş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderir.”* hükmü ile,

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin “Yargılamaya Esas Rapor ve Ek Rapor” başlıklı 42. maddesinde yer alan; *“Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Düzenlenen yargılamaya esas raporlar ilgili mali yılı takip eden yılın en geç kasım ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulur. Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlarda yargılamaya esas rapor mali yıl esasına bağlı kalınmaksızın; kamu idaresi bazında düzenlenebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da düzenlenebilir. Düzenlenen yargılamaya esas raporlar, denetimin bitimini takip eden en geç altı ay içinde Başkanlığa sunulur.”*

hükmü incelendiğinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sırasında kamu zararına yol açan bir hususun tespit edilmesi durumunda sorumluların savunmalarının alınması ve mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas raporun düzenlenmesi gerektiği ifade edilmekle birlikte Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nde yargılamaya esas raporların ilgili mali yılı takip eden yılın en geç kasım ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulması gerektiğinin belirtildiği görülmektedir.

Başkanlık tarafından da en geç on beş gün içerisinde raporu hesap yargılamasını yapmakla yetkili olan Sayıştay Dairelerine göndermesi gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca Kanun'un 6. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca mali yıl sonunun beklenmeyebileceği, ayrıca kamu idaresi, sektör, program, proje ve konu bazında da düzenlenebileceği anlaşılmaktadır.

Düzenlilik Denetimi Rehberi'nde; *“Tespit edilen kamu zararlarına ilişkin sorgu ve yargılamaya esas raporlar, düzenlilik denetimlerini yürüten ekipler tarafından yazılır. Yargılamaya Esas Raporlar, raporu düzenleyen denetçi/denetim ekibi ve grup başkanı tarafından imzalanarak eki belgelerle birlikte Başkanlığa sunulur. Yargılamaya Esas Raporda denetim kanıtı olan belgelerin asıllarının rapora eklenmesi gerekmektedir.”* ifadesi yer almaktadır. Bu itibarla sorgu ve yargılamaya esas raporların düzenlilik denetimini yürüten ekipler tarafından düzenlenebileceğinin açıkça belirtildiği görülmektedir.

Ayrıca Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin “Düzenlilik denetimi dışındaki denetim ve incelemelerde kamu zararı tespiti” başlıklı 47. maddesindeki; *“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.”* hükmü ile düzenlilik denetimi dışında yürütülen denetim ve incelemeler sırasında kamu zararına yol açan bir hususun varlığı kanaatine varılması durumunda nasıl hareket edileceği açıklanmaktadır.

Rehber'de bahsi geçen sorgu ve yargılamaya esas raporun hangi durumlarda düzenlenebileceği hususu önem arz etmekte olup Sayıştayın denetim alanında bulunan idarelere göre değişiklik gösterdiğini daha önce belirtmiştik. Bu itibarla bu ayrımın daha iyi anlaşılması için kısaca açıklamak gerekir ise;

Genel yönetim kapsamı dışındaki idarelerde yürütülen denetimler sonucu kamu zararına yol açan bir hususun tespiti durumunda, denetim raporuna bulgu konusu yapılabilir iken; yargılamaya esas rapor ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde yürütülen denetim neticesinde kamu zararına yol açan bir hususun varlığı halinde sorgu konusu yapılarak denetim raporunda değil ayrı bir rapor olan yargılamaya esas rapor ile düzenlenebilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat maddelerinden de anlaşılabileceği üzere Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerindeki sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargı yetkisi bulunmakta olup bu yetkisini Sayıştay Kanunu’nun 48. maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay Daireleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Sayıştay Dairelerine ilişkin bilgilere ilerleyen konularda değinilecektir.

Düzenlilik denetimleri esnasında incelenen her bir işlemdeki kamu zararına ilişkin olarak kamu zararının kesin miktarı ve sorumlularının tespit edilmesi önem arz etmekte olup bu hususa Düzenlilik Denetim Rehberinde de yer verildiği görülmektedir. Açıklamak gerekirse eğer bir hesap alanında, herhangi bir kamu zararı tespit edilmiş ve benzer işlemlerde de kamu zararının var olduğu düşünülüyorsa ilgili tüm işlemlerin incelenmesi ve her bir işlem bazında kamu zararına ilişkin kesin miktarın hesaplanması gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bir hesap alanında örnekleme yapılmış olsa dahi kamu zararına ilişkin olarak bulunan hataların genellenemeyeceğinin göz önünde bulundurulması gerektiğidir.

Kamu zararını oluşturan hatalar benzer olsalar bile, sorumluları ve miktarları farklı olabilmektedir. Kamu zararı kararı verilebilmesi için illiyet bağının kurulabilmesi önem arz etmektedir, aksi takdirde kamu zararı tespiti yapılamamaktadır. Bu hususta Sayıştay Dairelerince illiyet bağının kurulamaması nedeniyle kamu zararı tespitinin yapılamadığı pek çok karar bulunmakta olup Dairelerce verilen kararlar Sayıştay’ın resmi internet sitesinden görüntülenebilmektedir.

Düzenlilik denetimleri sonucunda kamu zararı tespit edildiği durumlarda “Yargılamaya Esas Rapor” hazırlanabilmesi için aşağıdaki süreç takip edilmektedir;

- Öncelikle düzenlilik denetimini yürüten denetim ekibince “sorgu” konusu yapılır.
- Denetim ekibinin bağlı olduğu Grup Başkanının da imzası ile birlikte İdarenin mali sorumlularından (ilgililerden) yazılı savunmaları istenir.

- İlgililerin 30 gün içerisinde savunmalarını vermeleri gerekmektedir.
- Mali sorumlulardan süresi içerisinde cevap gelmez ise veya süre aşımı olmuş ise ilgililerin savunmaları kabul olmaz.
- İlgililerin yazılı savunmaları üzerine cevaplar özetlenir, değerlendirilir ve denetim ekibince “Yargılamaya Esas Rapor” oluşturulur ve Sayıştay Başkanlığı’na gönderilir.
- Rapor, Sayıştay Başkanlığınca en geç on beş gün içerisinde hesap yargılamasının yapılacağı Sayıştay Dairesine gönderilir.

4.3. Yargı Kararları ile Kamu Zararının Tespiti ve Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu

4.3.1. Sayıştay Kesin Hükme Bağlama

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 160. maddesinde yer alan; “*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.....Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*” hükmü kapsamında merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının malları ile tüm gelir ve giderlerine ilişkin denetim ve kesin hükme bağlama suretiyle yargılama görevi ile mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştayın sorumluluğunda olduğu belirtilmektedir. Başka bir ifade ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştayın yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştayın görevleri” başlıklı 5. maddesinin (b) bendinde Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sonucunda kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamakla yetkili olduğu ile Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasında; sorumluların kimler olabileceği ve kamu zararına sebep olunan durumlarda zararın tazmin edilmesinde Sayıştayın hükme bağlama yetkisi olduğu ifade edilmiştir.

Bu itibarla ilgili maddeler incelendiğinde Sayıştayın hesap yargılamasına ilişkin olarak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yönünden yargısal bir faaliyet yürüttüğü anlaşılmaktadır.

Düzenlilik denetimi neticesinde denetimi gerçekleştiren denetim ekibi tarafından kamu zararına ilişkin bir tespit yapılması durumunda Yargılamaya Esas Rapor düzenlendiği ve Sayıştay Başkanlığına gönderildiği belirtilmişti.

Yargılamaya Esas Rapor, Sayıştay Başkanlığınca en geç on beş gün içerisinde hesap yargılamasının yapılacağı Sayıştay Dairesine gönderilmektedir. Bu itibarla Sayıştay Daireleri ve çalışma usulleri ile ilgili bilgilere kısaca değinilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sayıştay Başkanlığında sekiz daire bulunmaktadır. Sayıştay Daireleri, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin olarak denetçilerce düzenlenen yargılamaya esas raporlarda ve yargılamaya esas ek raporlarda yer alan hususları hükme bağlamaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler" başlıklı 23. maddesinde yer alan;

"MADDE 23 – (1) Bir başkan ile altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir.

(2) Daireler;

a) Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar.

b) Denetim raporları hakkında görüş bildirir.

c) Sayıştay Başkanı tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında görüş bildirir veya karar verir.

(3) Denetim raporlarının dairelerde görüşülmesi sırasında ilgili grup başkanı veya raporu düzenleyen denetçi katılarak görüşünü açıklar. Ayrıca ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya görevlendireceği yardımcısı açıklamalarda bulunmak üzere çağrılabilir.

(4) Yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilir.

(5) Daire başkanlığının boşalması, daire başkanının izinli veya özürlü olması halinde en kıdemli üye daire başkanlığına vekalet eder. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmedir."

hükmü ile ilgili Kanun'un "Daire başkanları ve üyeler" başlıklı 24. maddesinde yer alan;

MADDE 24 – (1) Daire başkanları, çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç altı ay içinde, dairelerine havale edilen yargılamaya esas raporların karara bağlanmasını, bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenmesini sağlamakla görevlidir.

(2) Daire başkanları, denetim raporlarına ilişkin görüşlerin bildirilmesiyle ilgili işlemleri yürütür ve görüş bildirdikleri raporların Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında hazır bulunur.

(3) Üyeler, bulundukları dairelerde daire başkanı ya da dahil bulundukları kurulda kurul başkanı tarafından kendilerine verilen dosyaları ve raporları geciktirmeden inceleyerek görevli daire veya kurullara gerekli açıklamaları yapar, görüş ve düşüncelerini gerekçeleri ile yazılı olarak bildirir, dairelerin ve üyesi bulundukları kurulların toplantılarına katılır, oylarını verir, karar ve görüşlerde azınlıkta kalanlar karşı oy gerekçelerini yazılı olarak bildirir, daire ve kurullarla ilgili olmak üzere verilen diğer işleri yapar.

(4) Daire ve kurullarca verilen karar ve görüşler dairesinde karar, tutanak, ilam ve daire görüşünü düzenleyerek bunların gerektirdiği diğer işlemleri yapmak üzere yeterli sayıda denetçi Sayıştay Başkanı tarafından raportör olarak görevlendirilir.”

hükmü incelendiğinde; dairelerin yapısı, görevleri, çalışma şekli, hüküm ve kararlarının nasıl verildiği hususlarının açıklandığı görülmektedir. Bu itibarla Sayıştay Dairelerinin görevleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir;

- Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlamak,
- Denetim raporları hakkında görüş bildirmek,
- Sayıştay Başkanı tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında görüş bildirmek veya karar vermek.

Sayıştay Dairelerinin çalışma şekilleri ve yapısı incelendiğinde ise;

- Dairelerin bir başkan ve altı üyeden oluştuğu,
- Hüküm ve kararların oy çokluğu ile verildiği,
- Denetim raporlarının dairelerde görüşülmesi sırasında ilgili grup başkanı veya raporu düzenleyen denetçinin katılım sağlayarak görüşünü açıklayabildiği, ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya görevlendireceği yardımcısının açıklamalarda bulunmak üzere çağrılabilirdiği,
- Yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere ilgili

grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilirdi,

- Daire başkanlığının boşalması, izinli veya özürlü olması halinde en kıdemli üyenin daire başkanlığına vekalet edeceği ve kıdemde esasın üyeliğe seçilme ile belirlendiği,
- Daire başkanlarının, çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç altı ay içinde, dairelerine havale edilen yargılamaya esas raporların karara bağlanmasını, bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenmesini sağlamakla görevli olduğu,
- Daire başkanlarının, denetim raporlarına ilişkin görüşlerin bildirilmesiyle ilgili işlemleri yürüttüğu ve görüş bildirdikleri raporların TBMM’de görüşülmesi sırasında hazır bulundukları,
- Üyelerin, bulundukları dairelerde daire başkanı ya da dahil bulundukları kurulda kurul başkanı tarafından kendilerine verilen dosyaları ve raporları geciktirmeden inceleyerek görevli daire veya kurullara gerekli açıklamaları yapması, görüş ve düşüncelerini gerekçeleri ile yazılı olarak bildirmesi, dairelerin ve üyesi bulundukları kurulların toplantılarına katılması, oylarını vermesi, karar ve görüşlerde azınlıkta kalanlar karşı oy gerekçelerini yazılı olarak bildirmesi gerektiği ile daire ve kurullarla ilgili olmak üzere verilen diğeri işleri yapması gerektiği görülmektedir.

6085 sayılı Kanun’un “Hüküm ve tutanaklar” başlıklı 50. maddesinde yer alan;

“MADDE 50 – (1) Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebilir.

(2) Verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır.

(3) Hesap yargılaması sırasında, mahkemelere veya yürütölen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap yargılamasına konu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görölmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görölen hallerde, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabilir. Hüküm dışı bırakılan hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra bu hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilir.”

hükümünün birinci fıkrasında; yargılamaya esas raporların Sayıştay Dairelerince yargılanması sonucunda;

- Hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna,
- Kamu zararının sorumlulardan tazminine,
- Hesap ve işlemlerle ilgili olarak kamu zararı oluşmadığından ilişilecek bir husus bulunmadığına,
- Gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebildiği görülmektedir.

İlgili maddenin ikinci fıkrasında; verilen hüküm ve kararların gerekçeli olarak tutanağa bağlandığı ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanması gerektiği, üçüncü fıkrasında ise; dairelerce yürütülen 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 durumlarda, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabileceği ve bu hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilebileceği belirtilmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken hususun kamu zararına yönelik bir hususun varlığı durumunda; belge yetersizliği ve aynı hususta bir soruşturmanın varlığı halinde yürütülen hesap yargılamasının sadece geçici olarak durdurulabileceği, söz konusu eksikliklerin giderilmesinden sonra hesap yargılamasına devam edileceğinin anlaşılması gerektiğidir. Başka şekilde ifade etmek gerekir ise; kamu zararına ilişkin bir soruşturmanın varlığı ile belge noksanlıklarının Sayıştayca yürütülen hesap yargılamasını sadece geçici bir süre için durdurduğu, söz konusu sorgulama ve noksanlıklar giderildikten sonra yargılamanın devam ederek hükme bağlanacak olmasıdır.

Daireler, yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlamaktadır. Bu itibarla, yargılamaya esas rapor düzenlenmeden hesap yargılamasının yapılması mümkün olmadığı gibi yargılamaya esas raporda bulunmayan hususlara ilişkin herhangi bir hüküm de verilememektedir.

Gerekçeli olarak düzenlenen ilamlarda bulunması gereken bilgiler Sayıştay Kanunu'nun "İlamlar" başlıklı 51. maddesi ile belirlenmiştir. Bunlar;

- Daire ve karar numarası, ilgili kamu idaresinin veya hesabın adı ve denetim dönemi,
- Raporu düzenleyen denetçinin, savcının ve ilamı yazan raportörün ad ve soyadları,
- Sorumluların ve varsa vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları ile unvan ve adresleri
- Denetçinin rapora konu ettiği hususların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti, savcının düşüncesi, istem sonucu ve sorumluların savunmalarının özeti,
- Duruşma yapıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunanların ad ve soyadları,
- Kararın hukuki dayanakları ile gerekçesi, tazmin hükmolunan hallerde tazmin miktarı ve uygulanacak faizin başlangıç tarihi,
- Tahsil edilmek suretiyle ilişkisi giderilmiş hususlar ve ahizleri ile tahsilât miktarları,
- Sorgu üzerine tahsil edilmiş olan miktarların yersiz tahsil edildiğine karar verilmesi durumunda, tahsilâta ilişkin belgelerin tarih ve numarası, sorumluların ve ahizlerin ad ve soyadları ile iade gerekçesi,
- Hüküm dışı bırakılan hususlar,
- Kararın tarihi ve oybirliği veya oy çokluğu ile verilmiş olduğu ve varsa muhalefet şerhi,
- Hesap yargılamasını yapan daire başkan ve üyelerinin adı, soyadı ve imzalarıdır.

Kamu zararının tazminine karar verilmesi halinde sorumluların; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü olduğunun Sayıştay Kanunu'nun 7. maddesinde belirtildiği görülmektedir.

Sayıştay ilamlarının tebliği, tavzihi ve düzeltilmesi Sayıştay Kanunu'nun 52. maddesinde açıklanmaktadır;

"MADDE 52 – (1) Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilir.

(2) Sayıştay dairelerinden veya Temyiz Kurulundan verilen kararlar müphem ise taraflardan her biri bunların tavzihini yahut tarafların adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaların sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini

isteyebilir.

(3) *Tavzih veya düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazlasıyla verilir.*

(4) *Kararı vermiş olan daire veya Kurul işi inceler ve lüzum görürse dilekçenin bir nüshasını, tayin edeceği süre içerisinde cevap verilmek üzere, diğer tarafa tebliğ eder. Cevap iki nüsha olarak verilir; bunlardan biri tavzih veya düzeltmeyi isteyen tarafa gönderilir.*

(5) *Görevli daire veya Kurulun bu husustaki kararı taraflara tebliğ olunur.*

(6) *Tavzih veya düzeltme, kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.”*

İlgili maddenin birinci fıkrasında; Sayıştay ilamlarının kimlere tebliğ edileceği, ikinci fıkrasında; Dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen kararların belirsiz olması durumunda tarafların nasıl hareket etmesi gerektiği, üçüncü fıkrasında; hükmün netleştirilmesi ve belirgin kılınması (tavzih) veya düzeltilmesi dilekçelerinin kaç nüsha olması gerektiği, dördüncü fıkrasında; kararı veren Daire veya Kurulun dilekçeyi inceleme süreci, beşinci fıkrasında; görevli Daire veya Kurulun dilekçe incelemesi neticesindeki kararının karşı taraflara tebliğ edileceği ve altıncı ve son fıkrasında ise tavzih veya düzeltme hakkının, kararın yerine getirilmesinden önceki sürede kullanılabileceği ifade edilmektedir.

Söz konusu maddenin birinci fıkrasında da görüldüğü üzere hesap yargılaması sonucunda hükme bağlanan kararın, gerekçeli olarak düzenlenen Sayıştay ilamları ile sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edileceği belirtilmektedir.

Kesinleşen Sayıştay ilamlarının infazı ile ilgili hususlar ise 6085 sayılı Kanun’un 53. maddesinde belirtilmektedir;

“MADDE 53 – (1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.”

Bu maddede; Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilmesi gerektiği ve bu husustan ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu

olduğu ifade edilmekle birlikte kamu zararına sebep olan meblağın; tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren başlayacak olan kanuni faize tabi tutularak İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği açıklanmaktadır.

Yukarıdaki madde hükmü ile açıklanmasında fayda görülen iki önemli husus bulunmaktadır. Birincisi; Sayıştay ilamları ile kesinleşmiş olan kamu zararı kararına karşı kamu idarelerinin üst yöneticilerinin takdir yetkisinin bulunmadığı, ikincisi ise tahsil edilecek miktarın belirlenmesinde hüküm tarihi itibarı ile tazmin miktarının hesaplamasının başlayabileceğidir.

Kamu zararının idarece yürütülen kontrol, denetim veya inceleme neticesinde tespitin yapılması durumunda kamu zararı kararının kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından değerlendirilerek belirlenebileceğini önceki bölümlerde belirtmiştik. Ancak kamu zararı kararının Sayıştay ilamları ile kesinleşmesi neticesinde üst yöneticilerin bu kararı uygulamakla sorumlu tutuldukları görülmektedir.

Suç teşkil eden bir fiile rastlanması durumunda; idarelerin denetimi esnasında denetçi tarafından düzenlenen sorguda veya Sayıştay Dairelerince alınan kararlarda TCK kapsamında bulunan suçlarla ilgili herhangi bir tespit yapılmamakta, bu yönde bir karar alınmamaktadır.

Ancak denetim sırasında veya Sayıştay Dairelerince yürütülen yargılama aşamasında suç teşkil eden fiile rastlanması halinde Sayıştay Kanunu’nun “Suç teşkil eden fiiller” başlıklı 78. maddesinde yer alan;

*“**MADDE 78 – (1)** Denetim ve incelemeler sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir. Sayıştay Başkanının görevlendireceği dairece onbeş gün içinde yapılacak inceleme sonucunda toplanan ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmesi halinde, gereği yerine getirilmek üzere dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığına verilir.*

Adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel değildir.”

hükmü ile ilgili denetçi tarafından delillerin derhal tespit edilerek durumun Sayıştay Başkanlığına bildirilmesi gerektiği, böyle bir durumda Sayıştay Başkanı tarafından

görevlendirilecek Daire tarafından on beş gün içinde inceleme yapılacağı, inceleme neticesinde toplanan ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmesi halinde, gereği yerine getirilmek üzere dosyanın sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet Savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığına verileceği ve adli ve idari mahkemelerce verilmiş olan hükümlerin Sayıştay denetimi ve hükme bağlamasına engel olmayacağı belirtilmektedir.

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 kesindir. Bu bağlamda, kamu zararına karşı idari yargı mercilerine dava açma hakları bulunmamaktadır. Bununla birlikte Sayıştay ilamlarına karşı, sorumluların temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi şeklinde Sayıştaya kanuni başvuru yolları bulunmaktadır.

4.3.2 Sayıştay Kesin Hükme Bağlama Kararına Karşı İtiraz Yolları

Sayıştay Daireleri yargı yetkisine sahip olup Daireler tarafından verilen kamu zararı kararları yargı kararı olarak değerlendirilmektedir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş olan 28.02.2013 tarih ve E: 2011/21, K: 2013/36 sayılı karar ile “Sayıştay’ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve Sayıştay’ın bu kararlarına karşı yargı organları dahil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi” olduğuna hükmedilmiştir.

Sayıştay ilamlarıyla tespit edilen kamu zararı alacakları kesin olup bu bağlamda, sorumluların kamu zararına karşı idari yargı mercilerine dava açma hakları olmadığını belirtmiştik. Ancak uygulamada Sayıştay tarafından tespit edilerek ilama bağlanan kamu zararı kararlarının adli ve idari mahkemelerde de görüldüğü ve farklı kararlar alınarak hüküm uyumsuzluklarına sebep olduğu görülmektedir. Yargı kararları arasındaki hüküm uyumsuzluklarına ilerideki konularda değinilecektir.

Sayıştay ilamlarına karşı sorumluların Sayıştaya kanuni başvuru yolları;

- Temyiz

- Yargılamanın iadesi
- Temyiz Kurulu Kararlarına Karşı Karar Düzeltme Talebi şeklindedir.

Bu hususlar Sayıştay Kanunu'nun "Temyiz" başlıklı 55. maddesi, "Yargılamanın iadesi" başlıklı 56. maddesi ve "Karar düzeltilmesi" başlıklı 57. maddesinde açıklanmıştır.

Sayıştay Kanunu'nun "Kanun yollarına başvurma" başlıklı 54. maddesinde yer alan;

*"**MADDE 54** – (1) Temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi talepleri, Sayıştay Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile yapılır. Dilekçeler Sayıştay Başkanlığına verilir veya gönderilir. İlgililer isterlerse evrakın alındığına dair kendilerine bir alındı verilir.*

(2) Dilekçelerde aşağıdaki hususlar bulunur:

a) Başvuruda bulunan kişinin ve varsa kanuni temsilcisinin veya vekilinin adı, soyadı, unvanı ve adresi.

b) İlamın tarihi, numarası.

c) İlgili hesabın adı ve yılı.

ç) Başvurunun konusu.

d) Hangi kanun yoluna başvurulduğu ve başvurunun hukuki sebepleri.

e) Varsa duruşma talebi.

(3) Dilekçelere ilgililer tarafından itirazlarını ispat edecek belgeler eklenir. Dilekçeler ve bunlara ekli belgelerin örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur.

(4) Dilekçelerin yukarıda belirtilen hususları ihtiva etmediğine, ilgisine göre Temyiz Kurulu veya dairece karar verilirse, eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması dilekçe sahibine tebliğ olunur. Bu süre içinde eksiklikler tamamlanmazsa, ilgisine göre Temyiz Kurulunca veya dairece başvurunun reddine karar verilir. Şu kadar ki, başvuru sahibinin kimliğini, imzasını, başvuru konusu ilam hükmünü ve hangi kanun yoluna hangi sebeple başvurulduğunu yeteri kadar belli edecek kayıtları ihtiva eden dilekçeler, diğer hususlar gösterilmemiş olsa bile kabul edilir."

hükmünün birinci fıkrasında; Sayıştay Daire kararlarına ilişkin yapılacak itirazların Sayıştay Başkanlığına dilekçe ile başvurularak yapılması gerektiği, ikinci fıkrasında; itiraz dilekçesinde bulunması gerekli olan hususların belirtildiği, üçüncü fıkrasında; dilekçelere ilgililer tarafından itirazlarını ispat edecek belgelerin ekleneceği belirtilmiştir.

Hükmün dördüncü fıkrasında ise; dilekçelerin ikinci fıkrasında belirtilmiş olan hususları ihtiva etmediğine, ilgisine göre Temyiz Kurulu veya dairece karar verilmesi halinde, eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması için dilekçe sahibine tebliğ olunacağı, bu süre içinde eksiklikler tamamlanmazsa, ilgisine göre Temyiz Kurulunca veya dairece başvurunun reddine karar verileceği, ayrıca başvuru sahibinin kimliğini, imzasını, başvuru konusu ilam hükmünü ve hangi kanun yoluna hangi sebeple başvurulduğunu yeteri kadar belli edecek kayıtları ihtiva eden dilekçelerin diğer hususlar gösterilmemiş olsa bile kabul edileceği belirtilmektedir.

4.3.2.1. Temyiz

Sayıştay Kanunu'nun "Temyiz" başlık 55. maddesi ile Sayıştay ilamlarına karşı itiraz yollarından biri olan temyiz süreci açıklanmaktadır;

"MADDE 55 – (1) Sayıştay dairelerince verilen ilamlar Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur. Bu Kurulca verilen kararlar kesindir.

(2) Sayıştay dairelerinin ilamları;

a) Kanuna aykırılık,

b) Yetkiyi aşmak,

c) Hesap yargılaması usullerine riayet etmemek,

gibi sebeplerle, 52 nci maddenin birinci fıkrasında yazılı ilgililer tarafından temyiz olunabilir.

(3) Temyiz süresi ilamın ilgiliye tebliğinden itibaren altmış gündür.

(4) Temyiz dilekçesiyle buna ekli evrak karşı tarafa tebliğ olunur. Cevap süresi tebliğden itibaren otuz gündür. Bu cevaplar temyiz edene tebliğ olunur. Temyiz eden buna onbeş gün içinde cevap verir. Bu cevaplar da karşı tarafa tebliğ olunur. Buna da onbeş gün içinde cevap verilir.

(5) Cevaplar alındıktan sonra veya taraflardan biri süresi içinde karşılık vermediği takdirde temyiz incelemesi yapılarak karara bağlanır.

(6) Taraflar dilekçelerinde duruşma istediklerini belirtmişlerse veya Temyiz Kurulu lüzum görürse tarafları davet ederek savunmalarını dinler ve açıklama isteyebilir. Sorumlular diğer ilgililer ile birlikte açıklamalarda bulunabilirler. Taraflara ikişer defa söz verilir. Taraflardan yalnız biri gelirse onun açıklamaları dinlenir; hiçbiri gelmezse duruşma açılmaz, inceleme evrak üzerinde yapılır.

(7) Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik eder, bozar ya da Kurul üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kaldırır. Bozma halinde evrak yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir.

(8) Daire ilk kararında ısrar eder ve bu ısrar üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilirse daire bu karara uymak zorundadır.”

(9) Temyiz Kurulunun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararları, temyiz konusu ilam maddesindeki bütün sorumluları kapsar.”

İlgili maddenin birinci fıkrasında; dairelerce verilmiş olan ilamlara karşı Temyiz Kuruluna temyiz için başvurulabildiği ve Temyiz Kurulunca verilen kararların kesin olduğu, ikinci fıkrasında; Sayıştay dairelerince verilen ilamlara karşı kararın mevzuata aykırı olması, yetki sınırlarını aşması, hesap yargılaması usullerine bağlı kalınmaması gibi nedenlerle sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimi ve başsavcılık tarafından itiraz edilebileceği anlaşılmaktadır.

Maddenin üçüncü fıkrasında; temyiz talebinde bulunma süresinin kaç gün olduğu, dördüncü ve beşinci fıkralarında; temyiz dilekçesiyle birlikte ekli evrakların tebliğ edilmesi ve bu süreçte cevapların ne kadar süre içerisinde verilmesi gerektiği ve temyiz incelemesi yapılarak karara bağlandığı, altıncı fıkrasında; duruşma talep edilmiş olması durumunda nasıl hareket edileceği, kimlerin açıklama yapabileceği ve taraflardan duruşmaya katılım olmaması durumunda duruşmanın açılmadan incelemenin evrak üzerinden yürütüleceği, yedinci fıkrasında ise; Temyiz Kurulunda hangi kararların alınabileceği ile Temyiz Kurulunca hükmün bozarak tasdik edilmesi halinde evrakın yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren Daireye gönderileceği, sekizinci fıkrasında; ilgili Dairenin ilk kararında ısrar etmesi ve bu ısrar üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilmesi durumunda Dairenin bu karara uymak ile yükümlü olduğu, dokuzuncu fıkrasında ise; Temyiz Kurulunca tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin karar verilmesi durumunda; kararın temyiz konusu ilam maddesindeki bütün sorumluları kapsadığı görülmektedir.

Söz konusu maddenin yedinci fıkrasında da belirtildiği üzere Temyiz Kurulunca aşağıdaki kararlar alınabilmektedir;

- Temyiz olunan hüküm olduğu gibi veya düzeltilerek tasdik edilebilir.
- Temyiz olunan hüküm bozarak tasdik edilebilir.

- Hüküm üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kaldırılabilir.

Temyiz Kurulunun seçilme, çalışma usulleri ile kararlarının nasıl alındığı hususlarına ise Sayıştay Kanunu'nun 26. maddesinde yer verilmiştir;

“MADDE 26 – (1) Temyiz Kurulu; Sayıştay Genel Kurulunca, Rapor Değerlendirme Kuruluna seçilenler dışında kalan daire başkanları ile üyeler arasından dört yıl için seçilecek dört daire başkanı ve her daireden seçilecek ikişer üyenin katılımı ile kurulur. Her yıl Kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir. Üyeliği sona erenler dört yıl geçmeden tekrar seçilemez. Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder.

(2) Kurul üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni izin ve boş üyelik sebebiyle toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden Kurula seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla Kurul Başkanı tarafından katılamayan üyelerin yerine her daireden bir üyeyi aşmamak koşuluyla kıdem esasına göre yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Kurul, mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Kararı temyiz edilen daire başkan ve üyelerinin oy hakkı yoktur. Savcı, duruşmalı oturumlarda doğrudan, diğer oturumlarda ise Kurulun daveti üzerine toplantıya katılarak görüşünü açıklar.

(3) Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.”

Bu hükmün birinci fıkrasında; Temyiz Kurulunun Sayıştay Genel Kurulunca, Rapor Değerlendirme Kuruluna seçilenler dışında kalan daire başkanları ile üyeler arasından nasıl seçileceği, Temyiz kurulunun hangi üyelerden oluştuğu, her yıl üyelerin yenilenmesi ile Kurul'a hangi üyenin başkanlık edeceği, ikinci fıkrasında; Kurulun toplanması için yeter sayısı ve toplantı yeter sayısının sağlanamaması durumunda nasıl hareket edileceği, Kurul kararlarının salt çoğunluk ile alındığı, eşitlik olması halinde Başkanın kararının bulunduğu tarafın çoğunluğu sağlamış sayılacağı, hangi üyelerin oy hakkının bulunmadığı ile Savcının oturumlara nasıl katılım sağlayabileceği ve üçüncü fıkrasında ise; Temyiz Kurulunun Sayıştay Daireleri tarafından verilen ilamların son hüküm mercii olduğu ifade edilmektedir.

Temyiz sürecinin sona ermesiyle kesinleşen ilamların, Sayıştay Kanunu'nun 53. maddesine göre ilamın gönderildiği kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından doksan gün içerisinde tazmin tutarı ve hüküm tarihinden itibaren işletilecek kanuni faizi ile birlikte 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getirilmesi gerekmektedir.

4.3.2.2. Yargılamanın İadesi

Sayıştay Kanunu'nun "Yargılamanın iadesi" başlıklı 56. maddesi ile Sayıştay ilamlarına karşı itiraz yollarından bir diğeri olan yargılamanın iadesi ile ilgili süreç açıklanmaktadır;

"MADDE 56 – (1) 52 nci maddenin birinci fıkrasında yazılı ilgililer tarafından yargılamanın iadesi istenebileceği gibi Sayıştay dairelerince de doğrudan doğruya buna karar verilebilir.

(2) Yargılamanın iadesi sebepleri şunlardır:

a) Hesapta maddi hata, isim yanlışlığı veya eksikliği bulunması, noksanlık veya mükerrerlik olması.

b) Hükme etki yapmış olan bir belgede sahtecilik bulunması.

c) Denetleme veya hesap yargılaması sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması.

ç) Denetleme veya hesap yargılaması sırasında bulunmayan hükme tesir edebilecek bazı belgelerin hükümden sonra ortaya çıkması.

d) Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması.

e) Bilirkişi veya uzmanın gerçeğe aykırı rapor düzenlediğinin ortaya çıkması.

(3) Yargılamanın iadesi isteminde bulunma süresi ilamın tebliği tarihinden itibaren beş yıldır.

(4) Yargılamanın iadesi isteminde bulunmak ilamın icrasını alıkoymaz. Yargılamanın iadesi dilekçesini inceleyen daire gerekli gördüğü takdirde, kanunen geçerli teminat karşılığında, icranın geciktirilmesine karar verebilir.

(5) Yargılamanın iadesi istemi, hükmü veren dairece incelenir ve ilk olarak yargılamanın iadesi talebinin kabulüne veya reddine karar verilir. Kabul kararı verilmesi halinde iade edilen hususlarla sınırlı olmak üzere hesap yargılaması yapılır.

(6) Türkiye Büyük Millet Meclisince kesin hesap kanunu teklifinin karara bağlanmış olması şahıs borçlarına etkili değildir."

Söz konusu madde incelendiğinde, birinci fıkrasında; yargılamanın iadesinin sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimleri ve Sayıştay Başsavcılığı tarafından istenebilmekte birlikte ayrıca Sayıştay daireleri tarafından da doğrudan doğruya buna karar verilebileceği, ikinci fıkrasında; yargılamanın iadesinin hangi nedenlerin varlığı halinde

yapılabileceği, üçüncü fıkrasında ise yargılamanın iadesi isteminde bulunma süresinin ilamın tebliği tarihinden itibaren beş yıl olduğu ifade edilmiştir.

Maddenin dördüncü fıkrasında; yargılamanın iadesi isteminde bulunulması ilamın icrasını durdurmadığı, ancak yargılamanın iadesi dilekçesini inceleyen daire tarafından gerekli görülmesi durumunda kanunen geçerli teminat karşılığında icranın geciktirilmesine karar verilebileceği, beşinci fıkrasında ise; yargılamanın iadesi isteminin hükmü vermiş olan daire tarafından öncelikle yargılamanın iadesi talebinin kabulüne veya reddine karar verilerek inceleneceği ve kabul kararı verilmesi durumunda ise hesap yargılamasının sadece iade edilen hususlarla sınırlı kalarak yapılabileceği, altıncı fıkrasında ise; TBMM tarafından kesin hesap kanunu teklifinin karara bağlanmış olması durumunda dahi kişi borçlarını etkilemeyeceği anlaşılmaktadır.

4.3.2.3. Temyiz Kurulu Kararlarına Karşı Karar Düzeltme Talebi

Sayıştay Kanunu'nun "Karar düzeltilmesi" başlıklı 57. maddesi ile Sayıştay ilamlarına karşı itiraz yollarından sonuncusu olan Temyiz Kurulu kararlarına karşı karar düzeltilmesi ile ilgili süreç açıklanmaktadır;

*"**MADDE 57 – (1)** Temyiz Kurulu kararları hakkında, 52 nci maddenin birinci fıkrasında yazılı ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere aşağıdaki sebeplerle karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler:*

- a) Hükmün esasına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması.*
- b) Bir kararda aynı konu hakkında birbirine aykırı hükümler bulunması.*
- c) Temyiz incelemesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması.*
- ç) Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olması.*

(2) Karar düzeltilmesi istem ve incelenmesi temyiz şekil ve usulleri dairesinde yürütülür.

(3) Temyiz Kurulu, karar düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır. Karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir. Verilen karar, ilgililere tebliğ edilir."

Bu madde kapsamında birinci fıkrasında; Temyiz Kurulu kararları hakkında, sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine

ve Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimleri ve Sayıştay Başsavcılığı yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere hangi sebeplerin varlığı durumunda karar düzeltilmesi isteminde bulunabilecekleri, ikinci fıkrasında; karar düzeltilmesi istem ve incelenmesinin temyiz şekil ve usulleri dairesi tarafından yürütüldüğü, üçüncü fıkrasında ise; Temyiz Kurulunun karar düzeltilmesi isteminin ileri sürülen sebeplere bağlı olduğu ve istemin kesin hükmün yerine getirilmesine engel teşkil etmediği ve verilen kararın ilgililere tebliğ edileceği anlaşılmaktadır.

4.3.3. Sayıştay Hesap Yargılamasına İlişkin Diğer Hususlar

Sayıştay hesap yargılamasına ilişkin olarak diğer hususlara Sayıştay Kanunu’nun “İçtihatların birleştirilmesi” başlıklı 58. maddesi, “İdari nitelikteki kararların birleştirilmesi” başlıklı 59. maddesi ile “Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk hali” başlıklı 60. maddesi ile düzenlendiği görülmektedir.

4.3.3.1. İçtihatların Birleştirilmesi

Sayıştay Kanunu’nun “İçtihatların birleştirilmesi” başlıklı 58. maddesinde yer alan;

*“**MADDE 58** – (1) İşin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyeti bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise Sayıştay Başkanı bu ilamları içtihatların birleştirilmesi için Genel Kurula gönderir.*

(2) Sayıştay Başkanı birleşmiş içtihadın değiştirilmesi için de istemde bulunabilir.

(3) İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.”

hükmünün birinci fıkrasında; işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyeti aynı olmasına karşın aynı konu hakkında Sayıştay Daireleri veya Temyiz Kurulu tarafından verilen ilamların farklı olması durumunda Sayıştay Başkanı tarafından bu ilamların içtihatların birleştirilmesi için Genel Kurula gönderilebileceği, ikinci fıkrasında; birleştirilmiş olan bir içtihadın Sayıştay Başkanı tarafından değiştirilmesi amacıyla istemde bulunulabileceği, üçüncü fıkrasında ise ; birleştirilen ve değiştirilen içtihat kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanacağı ve bu kararlara Sayıştay Daireleri, Kurulları, ilgili kamu idareleri ve sorumluların uymakla yükümlü olduğu görülmektedir.

Sayıştay içtihadı birleştirme kararları, Sayıştayın resmi internet sitesinden görüntülenebilmektedir.

4.3.3.2. İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi

Sayıştay Kanunu'nun "İdari nitelikteki kararların birleştirilmesi" başlıklı 59. maddesinde; *"Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı konuda aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa, konu Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Bu konunun görüşülmesinde Başsavcı da bulunur ve görüşünü açıklar. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları uymak zorundadır."*

hükmü bulunmaktadır. Madde kapsamı incelendiğinde; Dairelerin veya bir Dairenin aynı hususta iki ayrı kararının bulunması ya da içtihat değişikliğine gerek görülmesi ile aynı konudaki bütün işlemlere uygulanmasına ihtiyaç duyulması durumunda, hususun Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanacağı, alınan kararların Resmî Gazetede yayımlanacağı ve bu kararlara Sayıştay Daireleri ile Kurullarının uyma yükümlülüğü olduğu ifade edilmektedir.

Sayıştay Kanunu'nun 58. ve 59. maddeleri incelendiğinde; içtihatların birleştirilmesi ile idari nitelikteki kararların birleştirilmesi kararlarının Genel Kurul tarafından alındığı, bu kararların Resmî Gazetede yayımlandığı ve kararlara uyma zorunluluğunun bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla Sayıştay denetimine tabi idarelerinin denetimi neticesinde kamu zararı kararı verilmesi durumunda; ilgili idareler tarafından Sayıştay kararlarının takip edilmesi ve aynı konuda Sayıştay Daireleri ile Kurullarının vermiş olduğu farklı kararların bulunması durumunda Genel Kurul tarafından farklı karar alınan konularda içtihatların veya idari nitelikteki kararların birleştirilebildiği anlaşılmaktadır. Sayıştay Daire kararları ile Kurulların almış olduğu kararlar resmi internet sitesinde yayımlanmakta olup bu nedenle ilgili idarelerce sürecin takip edilmesi gerektiğinin önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir.

4.3.3.3. Danıştay ve Sayıştay Kararları Arasındaki Uyuşmazlık Hali

Sayıştay Kanunu'nun "Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk hali" başlıklı 60. maddesinde;

“MADDE 60 – (1) Vergi, benzeri mali yükümlölükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştayın kesinleşmiş kararları arasındaki uyuşmazlıklarda, 52 nci maddede belirtilen ilgililerin 56 ncı maddedeki esas ve usuller dairesinde başvuruları üzerine Sayıştay kararı yargılamanın iadesi yoluyla görüşölerek uyuşmazlık Danıştay kararı doğrultusunda giderilir.

(2) Uyuşmazlığın bulunmadığı hakkındaki Sayıştay kararına karşı 52 nci maddede belirtilen ilgililerce Danıştaya başvurulduğu takdirde, bu hususa ilişkin Danıştay kararına uyulur.

(3) Uyuşmazlığın mevcut olmadığı tespit edilinceye kadar Sayıştay ilamının yerine getirilmesi durdurulur.” hükmü bulunmaktadır.

İlgili madde incelendiğinde birinci fıkrasında; vergi, benzeri mali yükümlölükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştayın kesinleşmiş kararları arasında uyuşmazlık söz konusu olduğunda, sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimi ve başsavcılık tarafından yargılamanın iadesi için yapılacak başvurular üzerine Sayıştay kararının yargılamanın iadesi yoluyla görüşölceği ve uyuşmazlığın Danıştay kararı doğrultusunda giderileceği, ikinci fıkrasında ise; Sayıştay tarafından uyuşmazlık bulunmadığı kararı alınması durumunda yukarıda bahsi geçen sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimi ve başsavcılık tarafından Danıştaya başvurulabileceği ve bu durumda Danıştay tarafından verilen kararlara uyulması gerektiği, üçüncü fıkrasında; uyuşmazlığın bulunmadığının tespit edilmesine kadar geçen süreçte Sayıştay ilamının yürütölmesinin durdurulacağı ifade edilmektedir.

Sayıştay Kanunu’nun 57. ve 60. maddeleri incelendiğinde; karar düzeltilmesi isteminin kesin hükmün yerine getirilmesine engel olmadığı, ancak Sayıştay ve Danıştay kararları arasındaki uyuşmazlık durumunun incelenmesi ve karar verilmesi sürecinde Sayıştay ilamlarının yerine getirilmesinin durdurulacağı anlaşılmaktadır.

4.3.4. Yargı Kararları ve Uyuşmazlık Durumu

Kamu zararından doğan alacağın sorumlu ve/veya ilgililerince rızaen ödenmemesi halinde kamu idareleri tarafından zararın sorumlulara ve/veya ilgililere rücu edilebilmesi; Anayasa’nın 40. ve 129. maddeleri ile 657 sayılı DMK’nın 13. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasa'nın "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesinin üçüncü fıkrasındaki;

"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

Anayasa'nın "görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence" başlıklı 129. maddesinin beşinci fıkrasındaki;

"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 ve

657 sayılı Kanun'un "Kişilerin uğradıkları zararlar" başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasındaki;

"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 kağıtların 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 incelendiğinde, kamu zararına sebebiyet veren idarelere ve idare tarafından 3. kişilerin uğradıkları zararlara karşı açılacak davaların ancak idare aleyhine açılabileceği ve idarenin sorumlulara rücu hakkının bulunduğu hüküm altına alındığı anlaşılmaktadır.

5018 sayılı KMYKK'nın 71. maddesinde; *"Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."* hükmü ile kamu zararı tanımı yapılmıştır. Tanımda yer alan "kamu görevlilerinin kusurundan kaynaklanan" ifadesinin yer aldığı görülmekle birlikte kusurun tanımının yasal düzenlemelerle açıkça yapılmadığı görülmektedir. Bu hususun YHGK'nın 13.04.2016 tarihli 2014/1067 No.lu Esas ve 2016/512 No.lu Kararında da yer alan *"...Kusurun kanunlarımızda tanımı yapılmamıştır. Uygulama ve*

öğretide kabul görmüş tanıma göre; kusur, hukuk düzenince kınanabilen davranıştır...” şeklinde ifade edildiği gibi çeşitli yargı kararları ile kusur kavramının açıklandığı görülmektedir.

Kusur tanımının yasal düzenlemelerde açıkça yapılmamış olmasına karşın, kamu zararı tespitinin yapılması için kusurun varlığı ile nasıl gerçekleştiği hususlarının belirlenmesinin, idarelerin ve sorumlu ve/veya ilgililerin sorumluluğunun tespiti noktasında önemli bir rol oynamakta olduğu görülmektedir.

Bu itibarla kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan dolayı sebep oldukları zararın tazmininde, kusurun hizmet kusuru mu yoksa kişisel kusur mu olduğunun belirlenmesi önem arz etmektedir.

Hizmet kusurunun, yargı içtihatları ile geliştirilmiş olan idare hukukuna özgü ve zaman içinde değişken bir özellik gösteren bir kusur türü olduğu yönünde hâkim bir görüş bulunmakta olup, genel olarak kamu hizmetlerinde görülen aksaklık, eksiklik olarak ifade edilmektedir. Hizmet kusurunun mevcut olduğu durumlarda kamu personeli aleyhine değil, idare aleyhine dava açılması gerekmektedir.⁴⁰

Kusurun içeriğinin yani hizmet kusuru mu yoksa kişisel kusur mu olduğu, açılacak davalardaki yargı merciinin belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Buna göre, zararın ödenmesine ilişkin olarak idarenin hizmet kusuruna dayanılarak idari yargıda, kamu görevlisinin kişisel kusura dayanılarak ise adli yargıda dava açılması gerektiği yönünde genel görüş bulunmaktadır. Fakat kusurun, kişisel kusur olarak kabul görmesi durumlarında da kusurun görev icra edilirken gerçekleşmesi nedeniyle idari yargıda da dava açılabilmesi çünkü kusurun görev ile bağlantılı olduğu ve haksız fiil olarak kabul görmeyebileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır.

3. kişilerin idare tarafından zarara uğradığı ve görevli personelin kusurunun hizmet kusuru olması durumunda idarenin, zararın tazmini için ilgili memura rücu hakkı bulunmamaktadır. Bunun sebebi hizmet kusurunun şahsa bağlı olmayan, hizmeti yerine getiren kamu görevlisine atfedilemeyen, tamamen kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde, işleyişinde ve

⁴⁰ DENİZ Buket, “İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru -Kişisel Kusur Ayrımı” TBB Dergisi 2021 s.187

teşkilatlanmasında karşımıza çıkan asli, doğrudan, somut, anonim ve objektif bir kusur olarak kabul edilmesidir⁴¹.

Burada açıklanmasında fayda görülen hususlardan biri; hizmet kusurunun kişinin bireysel eylemleri neticesinde değil kamu görevini yerine getirirken gerçekleştirilen eylemlerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Başka şekilde ifade etmek gerekir ise hizmet kusuru ile idarenin yürüttüğü eylemler sonucu verilmiş olan zararın, kişilerin sebep olduğu kusurdan ziyade doğrudan idarenin eylemleri neticesinde gerçekleşmesidir. Bu itibarla hizmet kusuru neticesinde ortaya çıkan zararın tazmininde iş veya eylemi gerçekleştiren görevlinin değil idarenin sorumluluğunun bulunduğu anlaşılmaktadır.

Hizmet kusurunun anonim olması ile ilgili olarak; kusurun kişilerin haksız filleri için aranan kasıt, ihmal, dikkatsizlik gibi sübjektif unsurların bulunmaması yani kişilere özgü olmaması, idarenin yürüttüğü iş ve işlemlerin planlanması, yürütülmesinde ortaya çıkan bozukluk ve aksaklıklardan kaynaklanması olarak yorumlandığı görülmektedir.

Kamu zararı kararının verilebilmesi için gerekli şartlardan biri de illiyet bağının bulunmasıdır. Hizmet kusuru anonim olması nedeniyle belirli bir kamu görevlisine atfedilememektedir. Çünkü burada kusur, kamu görevi icra edilirken gerçekleşmekte ve belirli bir kamu görevlisinin kişisel kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanmamaktadır. Bu nedenle kamu zararının sorumlulardan tazmini için kusurun kişisel kusur olması gerektiği yönündeki görüş kabul edilmiş bulunmaktadır.

Kişisel kusurun; kamu görevlisinin, kamu hizmetinin yürütülmesinde yetkilerini kullanırken, görevini yerine getirirken; görevle ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemesi, resmi sıfatını, hizmet araç-gereçlerini kullanarak, hizmet dışı bir faaliyette bulunması; kin, nefret, husumet gibi duygularla ya da siyasi saiklerle hareket ederek hizmetten yararlananlara zarar vermesi durumunda ortaya çıktığı kabul edilmektedir⁴².

Kamu zararı ve 3. kişilere verilen zararlar sebebiyle idarenin ödemekle yükümlü olduğu zararın sorumlu ve/veya ilgililere rücu edilebilmesi için kusurun kişisel kusur olması gerekmektedir.

⁴¹ YEREBASMAZ Yasin, “Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı” Y.L. Tezi

⁴² AKYILMAZ Bahtiyar, “Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Rücu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011

Ancak bu durumun adli yargı mı yoksa idari yargıda mı karara bağlanması gerektiği hususunda net bir görüş bulunmamakla birlikte Uyuşmazlık Mahkemesinin de bu hususta farklı kararlar verdiği davaların bulunduğu görülmektedir. Bunun sebebinin ise Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının olay ile sınırlı olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararlarının sorumlu ve/veya ilgilileri tarafından ödenmemesi halinde memurun kişisel kusuru sebebiyle tazminat ödemek zorunda kalan idare, Sayıştay ve yargı kararlarından farklı olarak icra yoluna gidememekte bu hususta idare tarafından haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adli yargının görevli olduğu mahkemelerde dava açılması gerektiği yönündeki görüş genel kabul görmektedir.

Bu konuda Danıştay 5. Dairesinin; “...*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.*” kararı gereği memurun idareye vermiş olduğu zararlarda zarara uğrayanla arasında doğmuş bir borç ilişkisi söz konusu olması nedeniyle zarar veren memur kusurunun saptanması gerektiği, memurun idareye karşı sorumluluğunun TBK’nın ilgili hükümleri gereğince dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca Danıştay 5. Dairesinin 1975/9257E, 1979/1132 K. ile 08.05.1979 T “...*Memurun idareye karşı sorumluluğu, idare tarafından uğranılan zararın tazmini için memur aleyhine adli yargıda açılan dava sonucunda saptanabilir....*” kararı ile memurun idareye karşı sorumluluğunun TBK’nın ilgili hükümleri gereğince dikkate alınacağı ve zarar tazmininin idare tarafından memur aleyhine adli yargıda açılacak dava ile sonuçlandırılabilceği görülmektedir.

Burada açıklanmasında fayda görülen bir diğer husus da memurun kişisel kusuru neticesinde ortaya çıkan zararı ödemekle yükümlü idarenin zarar tazmini için memura rücu hakkının kullanılmasının ihtiyari değil zorunlu bir unsur olduğudur. Bu konuda Danıştay tarafından 2008 yılında alınan bir kararda yer alan;

“...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”

hükmü ile zararın tazmini için idare tarafından ilgili memura zararın tazmini için rücu edilmemesi durumunda yurttaşların da ilgili memura rücu sürecinin başlaması için idareye başvuru yapabileceği ve hatta başvurularının idarece reddedilmesi durumunda dava açma haklarının bulunduğu ve toplumun kamu hizmetini yürüten görevlilerin kusurlarından kaynaklanan zararları ödemek zorunda olmadığı yönündeki kararında rücu hakkının idare tarafından kullanılmasının gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 10. maddesinin dördüncü fıkrası hükmüne göre idarenin merkezde strateji geliştirme birimince, taşrada ilgili takip birimince, alacağın hükmen tahsili için yetkili hukuk birimine gönderilmesi gerekmektedir.

İdarelerin 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre icra yoluna gidebilmesi için kamu zararı kararının Sayıştay ve yargı kararları ile hüküm altına alınmış olması gerektiği, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 15. maddesi ile Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacakların 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak kontrol, denetim veya inceleme neticesinde idarece tespit edilen kamu zararının sorumlu ve/veya ilgililerce rızaen ödenmemesi halinde idare 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre icra yoluna başvuramamaktadır. Sorumlu ve/veya ilgililerce rızaen ödenmeyen kamu zararının

tazmini için idarelerin adli yargıda dava açması gerektiğini yukarıda bahsi geçen yargı kararları doğrultusunda ifade etmiştik.

Öte yandan kontrol, denetim ve inceleme sonucunda idare tarafından tespit edilen kamu zararlarının tazmini hususunda sorumlu ve/veya ilgililerin de aşağıda belirtilen şekilde itiraz veya iptal davası açabildikleri görülmektedir;

- Menfi tespit davası açarak kendi kasıt, kusur veya ihmaline dayalı bir kamu zararının oluşmadığını ya da oluşan kamu zararında kusur veya ihmali varsa bu zararın tamamında değil de kusuru oranında sorumlu olduğu gerekçesiyle adli yargıya başvurabilir.
- Gerçekleştirilen idari işleme karşı işlemin iptali gerekçesiyle idare mahkemelerinde dava açabilmektedirler.

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda idare tarafından tespit edilen kamu zararının sorumlu ve/veya ilgililerden tazmini için idarenin adli mahkemelere başvurabileceği, sorumlu ve/veya ilgililerin ise kamu zararı ile ilgili olarak hem adli hem de idari mahkemelere başvuru yapabileceği anlaşılmaktadır. Bu hususta ortaya çıkabilecek farklı yargı kararları ve uyumsuzluk durumlarına sonraki başlıklar altında değinilecektir.

Uygulamada yaşanan sorunlardan biri de idarece gerçekleştirilen inceleme, denetim ve kontrol neticesinde, kamu zararına yola açan memurların maaşlarından idare tarafından kesinti yapılması hususudur.

İlgili ve/veya sorumlunun sulh yoluna başvurmadiğı durumlarda, ilgili kurum tarafından kamu gücüne dayalı olarak ilgili ve/veya sorumluların maaşından kesinti yapıldığı hallerde ilgili ve/veya sorumlunun kurum aleyhine idari yargıda iptal davası açabileceği yönünde Danıştay kararları bulunmaktadır.

Örneğin, Danıştay 5. Dairesinin 1975/9257E., 1979/1132 K. İle 08.05.1979 T ile “...Memurun idareye karşı sorumluluğu, idare tarafından uğranılan zararın tazmini için memur aleyhine adli yargıda açılan dava sonucunda saptanabilir. İdare, kendi aleyhine memurlar tarafından ika edilen zararlarda memura karşı re”sen icra yetkisini kullanarak aylığından kesinti yapabilme olanağına sahip değildir. Açıklanan nedenlerle davacı hakkında bir yargı kararı

bulunmaksızın aylığından kesinti yapılmasına ilişkin işlemde yasalara uygunluk bulunmadığından söz konusu işlemin iptaline oybirliği ile karar verilmiştir.” ifadesi ile işlemin iptaline karar verilmiştir.

Bu karar incelendiğinde; idare tarafından, yalnızca sorumlunun ve/veya ilgilinin sulh yolunu kabul ettiği ve maaşından kesinti yapılmasına yazılı olarak muvafakat verdiği durumlarda maaşından kesinti yapılması gerektiği, bu durum dışında kişinin sulh yolunu kabul etmediği hallerde ise idare tarafından doğrudan ilgili ve/veya sorumlunun maaşından kesinti yapılmaması, bunun yerine adli yargıda zararın tazmini için dava açılması gerektiği anlaşılmaktadır.

4.3.4.1. Adli ve İdari Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 15. maddesinde, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı hallerde sorumluları tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacakların, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’na göre tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

İdarece kontrol, denetim veya inceleme sonucunda kamu zararı kararının verildiği durumlarda ise rızaen ödeme yapılmaması durumunda, idarenin adliye mahkemesinde dava açmak suretiyle kamu zararını tazmin etmeye çalıştığı belirtilmiştir.

İdare tarafından kamu zararının tazmini için sorumlu ve/veya ilgiliye rücu edildiğinde, sorumlu ve/veya ilgililer, kendilerine yapılan tebligata karşı idari yargıya başvurarak idari işleminin iptalini isteyebilmektedirler. Bu durumda ise süreç hem adli yargıda hem de idari yargıda devam edebilmektedir. Bu durum kamu zararı hususunda yargı organları arasında hüküm uyuşmazlıklarına neden olmakta ve yargı sürecinin iki ayrı koldan ilerlemesi sonucunda farklı kararlar ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere sürecin farklı yargı kurumlarında görülmesi neticesinde farklı kararlar alınabilmekte, bu durumda da hüküm uyuşmazlıklarının çözümü hususunda Uyuşmazlık Mahkemesinin önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Bu itibarla Uyuşmazlık Mahkemesi ve Mahkeme’nin adli ve idari yargı kararları arasındaki uyuşmazlıklardaki rolünün açıklanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi; hüküm uyuşmazlıklarını çözen, Yargıtay ve Danıştayın mahkeme kararlarındaki kesin hükmü ortadan kaldırıp onların yerine hüküm tesis edebilen tek yargı organıdır.

Anayasa'nın "Uyuşmazlık Mahkemesi" başlıklı 158. maddesinde yer alan "*Uyuşmazlık Mahkemesi adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlmeye yetkilidir.*" hükmü ile Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un "Mahkemenin görevi" başlıklı 1. maddesinde yer alan; "*Uyuşmazlık Mahkemesi; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş, adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili ve bu kanunla kurulup görev yapan bağımsız bir yüksek mahkemedir...*" hükmü ışığında; Uyuşmazlık Mahkemesinin adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili, bağımsız bir yüksek mahkeme olduğu anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 14 .ve 17. maddelerinde yer alan;

"Olumsuz görev uyuşmazlığı:

Madde 14 – Olumsuz görev uyuşmazlığının bulunduğu ileri sürülebilmesi için adli ve idari yargı mercilerinin tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri ve bu yolda verdikleri kararların kesin veya kesinleşmiş olması gerekir.

Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca ileri sürülebilir."

"Olumlu görev uyuşmazlığı ve uygulanacak usul:

Madde 17 – Olumlu görev uyuşmazlığı; adli ve idari yargıya bağlı ayrı iki yargı merciine açılan ve tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davalarda bu yargı mercilerinin her ikisinin kendilerini görevli sayan kararlar vermiş olmaları durumunda meydana gelir.

Olumlu görev uyuşmazlığının giderilmesini isteyen taraflardan birinin taraf sayısından iki fazla düzenleyeceği dilekçe ile başvurduğu yargı merci;

a) Dilekçelerden birini ve varsa eklerini yazı ile diğer yargı merciine derhal iletir ve dava dosyasının kendisine gönderilmesini ister.

b) Diğer dilekçeler ve varsa eklerini, yedi gün içinde cevabını bildirmesi için karşı tarafa ve ilgili makamlara tebliğ eder. Tebligat yapılan taraf veya ilgili makam, süresi içinde bu yargı merciine cevabını bildirmezse, cevap vermektен vazgeçmiş sayılır.

c) Dilekçeyi, alınan cevapları ve varsa ekleri ile dava dosyalarını, Uyuşmazlık Mahkemesine gönderir ve görevli yargı merciinin belirlenmesini ister.

Bu takdirde her iki yargı mercii de, 18 inci maddede öngörüldüğü şekilde davanın görülmesini geri bırakır.”

hükümleri ile adli ve idari yargı arasındaki görev uyuşmazlıklarının olumsuz görev uyuşmazlığı ile olumlu görev uyuşmazlığı olarak ikiye ayrıldığı ve uyuşmazlığın giderilmesi ile ilgili olarak nasıl hareket edilmesi gerektiği açıklanmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun’un “Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarını bekleme ve sürelerin durması” başlıklı 18. maddesindeki;

*“**Madde 18** - Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğu resmi yazı ile kendisine bildirilen yargı mercii, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince bir karar verilinceye kadar davanın görülmesini geri bırakır. Bu takdirde zamanaşımı süreleriyle öbür kanuni veya hakim tarafından verilen süreler, işin yeniden incelenmesine başlanacağı güne kadar durur.*

Şu kadar ki, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğunu bildiren yazının alındığı günden başlamak üzere altı ay içinde bu Mahkemenin kararı gelmezse yargı mercii davayı görmeye devam eder. Ancak, esas hakkında son kararı vermeden Uyuşmazlık Mahkemesinin kararı gelirse yargı mercii bu karara uymak zorundadır.”

hükmü ile Uyuşmazlık Mahkemesince konunun karara bağlanmasına kadar geçen süre içerisinde yargı merciinin davanın görülmesini geri bırakması gerektiği, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğunu bildiren yazının alındığı günden itibaren 6 ay içerisinde bu hususta bir kararın alınmaması halinde ise ilgili yargı merciinin davayı görmeye devam edeceği, ilgili yargı merciinin esas hakkında nihai kararını vermeden önce Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından konu hakkında karar verilmiş olması durumunda yargı merciinin bu karara uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin hüküm uyuşmazlığı konusunda verdiği kararlar kesin hüküm ifade etmekte ve kararları Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.

Adli ve İdari Yargı Kararları arasında uyuşmazlığa örnek vermek gerekirse; kamu görevlilerine ödenen hatalı maaş veya bu kapsamda yapılan diğer ödemeler konusunda Yargıtay ve Danıştay

tarafından farklı kararlar alınmış ve hüküm uyuşmazlığı, Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği 13.10.2014 tarih ve 2013/1607E.ve 2014/887 No.lu kararda yer alan;

“...kamu personeline yapılan yersiz ödemeler nedeniyle kamu kaynağında meydana gelen eksilmenin, 5018 sayılı Kanun'un 71'nci maddesinde tanımlanan bir" kamu zararı" olduğu ve ilgilisi tarafından rızaen ödenmeyen borcun genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinin kabulü gerekir... idarece yapılan yersiz ödemenin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca çözümlenmesi gerektiğinde tereddüt bulunmamaktadır...”

hükmü ile Uyuşmazlık Mahkemesi kamu görevlilerine yapılan yersiz maaş ödemelerinde İdare Mahkemesi kararlarına gerekçe teşkil eden Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun geri alma süresinin dava açma süresiyle sınırlı olduğu görüşünü kabul etmeyerek hatalı ödemenin TBK'nın sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca her zaman geri alınabileceğine karar vermiştir.

Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi kararları olayla sınırlıdır, benzer işlerde bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu nedenle Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği kararlar sadece uyuşmazlık konusunda farklı karar veren ilgili mahkemeleri bağlamaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının olayla sınırlı olması nedeniyle ilgili mahkeme kararları Yargıtay ve Danıştay tarafından kendi içtihatlarına yansıtılmayabilmektedir. Bu nedenle konu kapsamında ileride oluşabilecek mahkeme kararlarında asli ve idare mahkemeleri kendi içtihatları doğrultusunda karar verebilmektedir.

Bu itibarla kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimlerinin kamu zararının tazmininin sağlanması için adli yargıda dava açması ve davanın idare mahkemelerine de konu olması ve olası farklı hüküm verilmesi durumunda konunun uyuşmazlık mahkemesince çözümlenebilmesi açısından süreci sonuna kadar takip edilmesinin önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

4.3.4.2. Sayıştay ile Adli ve İdari Yargı Kararları Uyuşmazlık Durumu

Sayıştayca kesin hükme bağlama yoluyla kamu zararının tespiti süreci tamamen Sayıştay içerisinde gelişen bir süreçtir. Sayıştay denetiminde kamu zararının tazmini için idare sorumlu

olarak görülmekte, Sayıştay tarafından kusurlu olan sorumlu ve/veya ilgilere karşı bir tebligat yapılmamaktadır.

Aynı şekilde Sayıştay tarafından tespit edilen kamu zararı kararına karşı yapılacak itirazların Sayıştay Başkanlığına yapılması gerekmekte olup bu itirazlar; temyiz, yargılamanın iadesi ve temyiz kurulu kararlarına karşı karar düzeltme talebinden oluştuğunu önceki bölümlerde açıklanmıştı.

Ancak Sayıştayın kamu zararı kararı vermesi durumunda idare tarafından sorumlulara rücu edildiğinde sorumlu ve/veya ilgililerin idari ve/veya adli yargıda dava açabildikleri görülmektedir. Bunun nedeninin Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 tarihli ve 1991/21 sayılı kararında Sayıştayı yargı kurumu olarak kabul etmemiş olmasından kaynaklandığı ve bu itibarla Sayıştay kararları ile adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuramazlığına neden olduğu görüşü hakimdir.

Ancak Anayasa Mahkemesi içtihat değişikliğine gitmiş ve 28.02.2013 tarih ve E: 2011/21, K: 2013/36 sayılı kararı ile Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve Sayıştayın bu kararlarına karşı yargı organları dahil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğuna hükmedilmiştir.

Bahse konu Karar;

“...Denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunan Sayıştay, denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirmektedir.

şöyle ki; yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyuramazlığın tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliğini taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden a ılamamasıdır. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda

kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan “Kesinhesap kanunu tasarısı 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.” şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesidir.

Öte yandan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, “Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.” denilmektedir. Bir yargı mercii olan Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyumsuzluğun söz konusu olabilmesi için Sayıştayın bir yargı mercii olması gerekir. Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur...

Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır” hükümlerini içermektedir.

Buna ilaveten sorumlu ve/veya ilgililerin asli ve idare mahkemelerinde dava açma talepleri Yargı organlarınca “Sayıştayca yürütülen kesin hükme bağlama sürecinde kendilerini savunma hakları olmadığı ve durumun esasının adli mahkemelerce değerlendirilmesi gerektiği” gerekçesiyle kabul edilebilmektedir.

Adli ve idari yargı kararları arasındaki uyumsuzlukların çözümünde Uyuşmazlık Mahkemesi yetkili iken, Sayıştay ile adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyumsuzlukları söz konusu olduğunda nasıl hareket edileceği hususu mevzuatta düzenlenmemiştir.

Örneğin; Sayıştay 6'ncı Dairesinin 17.09.2012 tarih ve 1245 sayılı ilamında kamu zararının tazminine karar verilmiş, ilgili idarenin de zararın sorumludan tazmini istemine karşın sorumlu

tarafından Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinde menfi tespit davası açılmış ve anılan Mahkemece 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 sayılı kararla, davalının davacıya borçlu olmadığının tespitine karar verilmiş ve bu karar da Yargıtay 13. Hukuk Dairesinin 21.02.2012 tarih ve 2012/3517 sayılı kararı ile onanmıştır.

Sorumlu, söz konusu karar üzerine Sayıştay Başkanlığına yargılamanın iadesi talebinde bulunmuş ve Sayıştay 6'ncı Dairesince gerçekleştirilen inceleme neticesinde düzenlenen 20.11.2013 tarihli ve 1463 sayılı ek ilamla, Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 65. maddesinde, "Genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştayın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir" denildiği gerekçesiyle, anılan tazmin hükmünün Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 sayılı kararına istinaden kaldırılma zorunluluğunun bulunmadığına hükmedilmiştir.

Sayıştay yargısıyla adli yargı kararları arasında uyumsuzluklar yaşanabildiği gibi idari yargı kararları ile Sayıştay yargısı arasında da uyumsuzluklar yaşanabilmektedir. Her ne kadar Anayasanın 160. maddesi ile Sayıştay Kanunu'nun 60. maddesinde, "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararına uyulur" denilerek vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklara bir çözüm getirilmiş ise de Danıştay ve Sayıştay kararları arasında personel mevzuatı ve benzeri diğer konularda da uyumsuzluk çıkabilmektedir.

Örneğin yukarıda belirtilen Uyuşmazlık Mahkemesi kararına konu olan kamu görevlilerine hatalı maaş ödemelerinde Sayıştay yargısı tarafından kamu zararına tazmin hükmedilirken idari yargıda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararına uyularak bu konuda kamu zararının olmadığı yönünde kararlar verilebilmektedir.

Ancak Sayıştay kararları ile diğer yargı kararları arasındaki uyumsuzlukların çözümü konusunda Uyuşmazlık Mahkemelerinin bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu hususta Uyuşmazlık Mahkemesinin 15.11.1993 gün ve E:1993/46, K:43 sayılı kararında yer alan;

"Anayasa'nın 158. maddesiyle 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yasa'nın 1. maddesinde: Uyuşmazlık Mahkemesi'nin adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarını kesin olarak çözmekle yetkili bir yüksek

mahkeme olduğu belirtilmektedir. Aynı Yasa'nın 2592 sayılı Yasayla değişik 24. maddesinde de: 1. maddede gösterilen yargı mercilerinden en az ikisi tarafından, görevle ilgili olmaksızın kesin olarak verilmiş veya kesinleşmiş, aynı konuya ve sebebe ilişkin, taraflarından en az biri aynı olan ve kararlar arasındaki çelişki yüzünden hakkın yerine getirilmesi olanaksız bulunan hallerde hüküm uyuşmazlığının varlığı kabul edilir." denilmektedir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere Uyuşmazlık Mahkemesi münhasıran adli, idari ve askeri yargı yerleri arasında görevli ilgili olmaksızın verilmiş ve kesinleşmiş kararlar nedeniyle oluşan uyuşmazlıkları çözmekte, bu koşulların bulunmadığı görev ve hüküm uyuşmazlıkları mahkemenin görev alanı dışında kalmaktadır...

Bu itibarla Sayıştay, Anayasa'nın 158. ve 2247 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde sayılan yargı yerleri kapsamına girmediğinden Sayıştay'ca verilen karar ile adli yargı kararı arasında oluştuğu ileri sürülen hüküm uyuşmazlığının incelenmesi, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevi dışında kalmaktadır."

hükümü ile Sayıştayca verilen karar ile adli yargı kararı arasında oluştuğu ileri sürülen hüküm uyuşmazlığının incelenmesinin, Uyuşmazlık Mahkemesinin görev alanı dışında kaldığı kararının alındığı görülmektedir.

Sayıştay kararları ile diğer yargı kararları arasındaki uyuşmazlıkları kesin hükme bağlayacak bir mekanizmanın olmaması idareyi, sorumluları ve ilgilileri zor durumda bırakabilmektedir. Bu itibarla Sayıştay yargısı tarafından verilen kararlar ile adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarında konunun sürüncemede kalmadan çözümü için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması, adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının olayla sınırlı olması nedeniyle Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının ilgili yargı organlarınca içtihatlarına yansıtılması, ileride aynı konu hakkındaki dava süreçlerinin uzamadan neticelendirilmesi, hem yargı organları hem de idareyi temsil ile yetkili hukuk birimlerinin etkili, ekonomik ve verimli çalışmaları açısından önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

V. BÖLÜM

KAMU ZARARININ TAKİBİ, TAHSİLİ VE TAKSİTLENDİRİLMESİ

Kamu zararının takibi ve tahsiline yönelik işlemler, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde korunması, denetimi ve kamu idarelerinin mali disiplininin sağlanması açısından büyük bir öneme sahiptir. Bu süreçler, kamu zararının sorumlularından zamanında ve tam olarak tahsil edilmesini sağlayarak, kamu kaynaklarının haksız ve mevzuata aykırı şekilde kullanımının önlenmesine katkıda bulunur.

Aynı zamanda, borçların taksitlendirilmesi gibi esnek uygulamalar, sorumluların ödeme gücünü dikkate alarak tahsil sürecinin daha etkin bir şekilde yürütülmesine olanak tanır.

Rehberin bu bölümünde, kamu idarelerinde hesap verebilirlik, şeffaflık ve mali kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi açısından kritik bir rol oynayan kamu zararının takibi, tahsili ve taksitlendirilmesi işlemlerine yer verilecektir.

5.1. Kamu Zararının Takibi ve Tahsili

Tespit edilip kamu idarelerine bildirilen kamu zararından kaynaklanan alacaklar için, takibe yetkili birim tarafından her biri için ayrı bir alacak takip dosyası oluşturulmaktadır. Ayrıca, Sayıştay tarafından düzenlenen sorgulara istinaden ihbar kabul edilerek idarece yaptırılan kontrol, denetim ve incelemenin değerlendirilmesi sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi durumunda da yine takibe yetkili birim tarafından alacak dosyası açılmaktadır. Bu dosyalarda, alacığın tespit, takip ve tahsiline ilişkin bütün bilgi ve belgelere yer verilmesi gerekmektedir.

Sayıştay veya mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacaklar, ilâmların idarelerine ulaştığı; kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ise yapılacak değerlendirme sonucuna ilişkin değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılmaktadır.

Gelir ve alacakların tahsili, giderlerin ve borçların hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanmasına ilişkin muhasebe hizmetlerinin yapıldığı birimine yazılan yazıda, faiz başlangıç tarihinin belirtilmesi gerekmektedir.

Kamu zararından doğan alacakların taksitlendirilmesi mümkün olup taksitlendirilmesine yönelik koşullara da açıklamaların devamında değinilecektir. Ancak taksitlendirilen alacaklara ilişkin kararın bir örneğinin karar tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe birimine gönderilmesi gerektiği not edilmelidir.

Sayıştay sorguları üzerine yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde de aynı şekilde işlemler yapılmaktadır. Muhasebe birimi, Sayıştay ilâmına istinaden bildirilenleri ilâmda belirtilenler adına; mahkeme kararlarına istinaden bildirilenleri kararda tazminle yükümlü olduğu belirtilenler adına; bunların dışındakileri ise sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydetmektedir.

Muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılmakta olup kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması ve izlenmesine ilişkin diğer hususlarda, kamu idarelerinin tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerinde belirlenen usul ve esaslar uygulanmaktadır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 10. maddesinde, kamu zararından doğan alacakların sorumlular ve ilgililere tebliğ edilmesine yer verilmektedir. Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen ve Sayıştay sorguları üzerine yapılan değerlendirme sonucuna göre tahsil edilmesi gerektiği bildirilen kamu zararından doğan alacakların sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, yapılacak değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştırıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanmaktadır. Tebliğde mutlaka; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri ve itiraz merciinin belirtilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; takibe yetkili birimce sorumlular ve ilgililerin bilinen adreslerine imzaları alınmak suretiyle veya 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebligat yapılması gerektiğine ve bu kapsamda 7201 sayılı Kanun'a önceki bölümlerde

değnilmişti. Kesinleşen Sayıştay ilâmlarının tebliğinde ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanacağı da önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan mahkemelerce hükme bağlanan ve halihazırda taraflara tebliğ edilmiş olan, kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesi beklenmeksizin takip işlemlerine başlanmaktadır.

Sorumluların ve/veya ilgililerin kamu zararından doğan alacaklara ilişkin itiraz hakkı bulunmaktadır. Bu nedenle tebliğde sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilmesi gerekmektedir. İtiraz ve sulh başvurularını değerlendirme işlemlerinin sekretarya hizmetleri, takibe yetkili birim tarafından yürütölmektedir.

Takibe yetkili birimin; merkezde strateji geliştirme birimlerini, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimleri ifade ettiğı daha önce belirtilmişti. Bu itirazların idarelerce 15 gün içinde sonuçlandırılması gerekmekte olup, süresi içinde sonuçlandırılmayan başvurular reddedilmiş sayılmaktadır. İtirazlar, merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından, gerek görülmesi halinde harcama birimi ve/veya hukuk biriminin de görüşüne başvurularak sonuçlandırılmaktadır.

Sorumlu ve/veya ilgililerin taksitlendirme taleplerini de içeren sulh başvuruları; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütölmesine İlişkin KHK hükümlerine göre, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise özel mevzuatındaki hükümlere göre sonuçlandırılmaktadır.

Kamu zararı alacaklarının yapılan tebligata rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce süresinde rızaen ödenmemiş, sulh veya itiraz teklifinde bulunulmamış olabilmektedir. Yönetmeliğın 10. maddesi 4. fıkrasına göre bu gibi hallerde; sürenin bitiminden itibaren beş iş günü içerisinde, sulh teklifinin ya da itirazın idare tarafından reddedilmesi halinde ise bu ret tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde ve her hâlükârda 30 günlük ödeme süresinden sonra ilgili alacak takip dosyası, alacağın tahsili için takibe yetkili birimce kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilmektedir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda ihtiyatî haciz için öngörülen şartların varlığı ve kamu idaresi üst yöneticisinin de gerekli görmesi halinde, mahkeme kararı veya Sayıştay ilâmı tebliğ edilinceye kadar, alacaklı kamu idaresince kamu alacağını güvence altına almak amacıyla yetkili mahkemeden karar alınarak, sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine alacaklının alacağını güvence altına almak ve alacağı tahsil kabiliyet ve imkanının artırılabilmesi için öngörülmüş olan geçici bir hukuki koruma mekanizma olan ihtiyatî haciz konulabilmektedir.

İhtiyatî haciz kararının verildiği tarihten itibaren on gün içinde icra dairesinden kararın uygulanması talep edilmelidir, zira talebin yapılmaması halinde ihtiyatî haciz kararının kendiliğinden kalkacağı unutulmamalıdır. İhtiyatî haciz kararının uygulanmasına yönelik olarak icra dairesinin gecikmesi halinde, Yönetmelik'in 11. maddesinin ikinci fıkrası gereğince; alacaklı kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince kararı uygulayacak olan icra dairesinin bağlı olduğu icra mahkemesine başvurularak kararın infazının sağlanması talep edilmelidir.

Tespit edilen kamu zararından doğan alacakların tahsili üç şekilde gerçekleştirilmektedir, bunlar Yönetmelik'in 12. maddesinde;

- i) *Rızaen ve sulh yolu ile ödenmek,*
- ii) *6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yapmak,*
- iii) *2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması şeklinde sayılmıştır.*

Kamu zararından doğan alacağın ödenmesinin ilgili mevzuat çerçevesinde sulh yolu ile sağlanması 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 isteği baz alınarak aylığından kesilmesi suretiyle tahsilat gerçekleştirilmesi de mümkündür.

Ancak, aylıklardan yapılacak kesinti tutarının, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamayacağı unutulmamalıdır.

Kamu zararından doğan alacağın takas suretiyle ödenmesi halinde ise özel koşulların varlığı gereklidir. Bu koşullar Yönetmelik'in 14. maddesinde sayılmıştır. Buna göre takas suretiyle tahsilat yapılabilmesi için;

- i) *Alacaklı kamu idaresi ile sorumlu ve/veya ilgilinin karşılıklı olarak alacaklı ve borçlu durumunda olmaları*
- ii) *Takas edilecek borç ve alacağın nakit olması,*
- iii) *Takas edilecek borç ve alacağın her ikisinin de vadesinin gelmiş olması*
- iv) *Takas yapılmadan önce sorumluya ve/veya ilgiliye alacağının borcuna takas suretiyle mahsup edileceğinin bir yazı ile bildirilmesi veya alacağın talep ettiği zaman borcu ile takas edileceğinin beyan edilmesi gerekmektedir.*

Alacağın tahsili yöntemlerinden sonuncusu olan 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca icra yoluyla tahsilat, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklarla ilgilidir.

İcra yoluyla tahsilatta öncelikle; 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 yapılmalıdır. Hacze kabil malvarlığının söz konusu olması halinde alacak takip dosyası tamamlanarak icra takibatı yapılmak üzere kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilmelidir.

Takibe yetkili birimlerce malvarlığı araştırmasının yapamadığı hallerde veya hukuk birimlerince gerekli görülmesi halinde kamu zararlarının takip ve tahsili için her zaman malvarlığı araştırması yapılabilmektedir. Hukuk birimlerince, takip edilen davalar sonrası kamu zararının tahsiline ilişkin alınan kararların icrası aşamasında da ihtiyaç duyulması halinde malvarlığı araştırması yapılabilir.

Hacze kabil mal varlığı araştırmaları sonucunda sorumlu ve/veya ilgililere ait malvarlığı tespit edilememesi halinde ise Yönetmelik'in 21. maddesinde belirtildiği üzere kamu zararından doğan alacakların silinmesi mümkün olup bu konuya ilerleyen kısımlarda detaylıca yer verilecektir.

5.2. Kamu Zararının Taksitlendirilmesi

Daha önce kamu zararından doğan alacakların sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine taksitlendirilebileceği ifade edilmişti. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde taksitlendirme işlemlerinde, 659 sayılı KHK'nın 9/4 maddesindeki; "6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesi de bu madde kapsamında yapılır" hükmünün dikkate alınması gerekmektedir.

Diğer kamu idarelerinde ise taksitlendirme işlemleri ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Taksitlendirme süresi azami beş yıl olup bu süre içerisinde asıl alacağın faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

Sorumluların veya ilgililerin yazılı talebi üzerine gerçekleştirilen taksitlendirme işlemi, taraflar arasında borcun ödeme sürecini düzenleyen bir ödeme planının oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, sorumlu veya ilgili ile alacağın takibinden sorumlu birim arasında, taksitlendirme süresini, taksit sayısını, her bir taksitin tutarını ve ödeme zamanlarını açıkça belirten bir ödeme planı hazırlanır.

Bu plan doğrultusunda, sorumlu veya ilgili kişilerden, borçlarını ödeme planına uygun olarak ve vadesinde düzenli şekilde ödeyeceklerine dair güvence sağlamak amacıyla borç senedi ve kefaletname alınır. Böylelikle, borcun tahsil süreci hem tarafların yükümlülüklerini netleştiren hem de hukuki güvence sağlayan bir zemine oturtulmuş olur.

Sorumluların ve/veya ilgililerin taksitlendirme taleplerine ilişkin sürecin yetkili makam tarafından onaylanmasından önce, dilekçelerinde belirtilen ilk taksit miktarını hemen ödemeleri ve takip eden taksitleri de düzenli olarak faiziyle birlikte muhasebe birimine yatırmaları mümkündür. Ancak, yetkili makam tarafından onaylanan taksitlendirme planında kararlaştırılan taksit miktarının, ödenen taksit miktarından fazla olması durumunda, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen dönemlere ait toplam farkın peşin olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, ödeme planına ve "borç senedi ve kefaletname"ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte taksitlerden birinin tamamen ödenmemesi halinde, alacağın tamamı muaccel

hale gelir. Bu durumda, söz konusu alacak, muacceliyet tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51. maddesi uyarınca belirlenen gecikme zammı oranında faiz uygulanarak, genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir. Bu düzenleme, taksitlendirme sürecinin öngörülen kurallar çerçevesinde yürütülmesini ve kamu alacağının güvence altına alınmasını amaçlamaktadır.

Kamu zararının tespiti, takibi ve tahsili hususlarında zararın oluştuğu tarih ve faiz başlangıcının belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yönetmelik'in 17. maddesine göre kamu zararının;

- i) Vezne ve ambar açıkları ile diğer muhasebe yetkilisi mutemetlerinin açıklarında, açığın meydana geldiği tarihte, bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte,
- ii) İş, 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,
- iii) Kayıtlı olsun veya olmasın, kamu idaresinin yönetim ve kullanımında olan ya da kullanıcılarına teslim edilen taşınırıların kaybedilmesi, çalınması veya zarar görmesi hallerinde olayın meydana geldiği tarihte; bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte,
- iv) İş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan ya da mevzuatında öngörülmediği halde yapılan yersiz ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte,
- v) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması hallerinde, söz konusu işlemin zaman aşımına uğradığı tarihte,
- vi) Hak edişlerden kesinti suretiyle yapılan gelir tahsilatının eksik yapılması hallerinde, tahsilat tutarının gelir kaydedilmesi gerektiği tarihte oluştuğu kabul edilmektedir.

Yönetmelik'in 18. maddesinde ise kamu zararından doğan alacaklarda faizin başlangıç tarihinin kural olarak zararın oluştuğu tarih olduğu belirtilmiştir. Sayıştay kararları ve mahkeme ilâmlarıyla tespit edilen kamu zararından kaynaklanan alacaklarda, faiz başlangıç tarihi konusunda ilâmda açık bir hüküm bulunması halinde bu tarih esas alınmalıdır. Ancak, faizin başlangıcı hakkında ilâmda bir hüküm yoksa, faiz başlangıcı olarak karar tarihi kabul edilir.

Sorumlular ve/veya ilgililer tarafından yapılan ödeme miktarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması durumunda, ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı

bir şekilde mahsup edilmelidir. Bu uygulama, borç aslına faiz dahil edilerek tekrar faiz yürütülmesini engellemeye yöneliktir.

Taksitlendirilmiş alacaklar için, taksitlendirme anlaşmasının yapıldığı tarihte geçerli olan faiz oranı esas alınmalıdır. Bununla birlikte, kamu zararının oluştuğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan süre için ayrıca faiz hesaplanır ve ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı kalemler halinde gösterilir. Taksit ödemelerinde ise sadece anapara üzerinden, anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanması esastır.

Kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz oranı konusunda aksine bir düzenleme bulunmayan durumlarda, önceki bölümlerde değinilen 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri uygulanmalıdır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 22. maddesinin (b) bendinde "*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 zorundadırlar*" hükmüne yer verilerek alacakların takip ve tahsil sürecini izleyen birim yöneticilerinin sorumlulukları düzenlenmiştir.

Alacağın takibinden sorumlu birim yöneticileri, mahkemeye veya icraya intikal ettirilen alacakların takip sürecini izlemekle yükümlüdür. Bu, alacakların hangi aşamada olduğunu hukuk birimleriyle koordineli bir şekilde takip etmek anlamına gelmektedir. Yöneticiler, davaların veya icra işlemlerinin ilerleyişini düzenli olarak hukuk birimlerinden öğrenmeli, durum hakkında bilgi sahibi olmalı, icra dairesinden alınan paraların doğru muhasebe birimine yönlendirilmesini sağlamalıdır.

Mahsup, ödeme yapılan alacakla ilgili olarak, alacaklı borçlunun ödemesini kayıtlara geçirme ve borçlunun ödenmiş alacak miktarı kadar borcunun azalmasını sağlama işlemidir. Yani, alacak tahsil edildikten sonra, tahsil edilen miktarın doğru alacaklara ve ilgili kişilere yönlendirilmesi gerekmektedir. Tahsil edilen paralar, sorumluların ve/veya ilgililerin borçlarına mahsubu için kullanılacaktır.

Sonuç olarak bu hüküm, alacakların takip ve tahsil sürecinde yer alan birim yöneticilerine, takip sürecini izlemek, icra dairesi tarafından tahsil edilen paraların doğru şekilde yatırılmasını sağlamak ve borçların doğru şekilde mahsup edilmesini sağlamak gibi sorumluluklar yüklemektedir. Bu işlemler, kamu idaresinin mali düzeninin ve disiplininin sağlanması adına önemlidir.

Anılan maddenin (c) bendinde; “*Kamu idaresinin yönetim ve kullanımında bulunan taşınırın kaybolması, çalınması, eksilmesi veya zarar görmesine sebep olunması hallerinde 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği ile 21/6/2010 tarihli ve 2010/616 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre tespit edilen kamu zararlarından 2 nci maddenin ikinci fıkrası kapsamına girmeyenler bu Yönetmelik hükümlerine göre tahsil edilir.*” hükmü yer almaktadır.

Bu hüküm, kamu idaresi tarafından yönetilen ve kullanılan taşınır malların kaybolması, çalınması, eksilmesi veya zarar görmesi durumlarında uygulanacak prosedürü düzenlemektedir. Ayrıca, bu tür zararların kamu zararı olarak tespit edilmesinin ardından tahsil edilme sürecini belirtmektedir.

Taşınır mallar, kamu idaresinin yönetim ve kullanımında bulunan, taşınması kolay mal varlıklarıdır. Bu tür malların kaybolması, çalınması, eksilmesi veya zarar görmesi, kamu idaresinin mal varlığında bir eksilmeye yol açacağından kamu zararı olarak kabul edilmektedir. Taşınır Mal Yönetmeliği, taşınır malların kaybolması, zarar görmesi veya çalınması durumlarında uygulanacak tespit ve tahsil süreçlerini düzenlemekte olup taşınır malların kaybolması, çalınması, eksilmesi veya zarar görmesi durumunda kamu zararına neden olunmuşsa, bu zararların tahsil edilmesi için Yönetmelik hükümleri uygulanacaktır.

Sonuç olarak bu hüküm, taşınır mallarla ilgili kayıpların ve zararların belirli yönetmeliklere dayanarak kamu zararı olarak kabul edileceğini ve ilgili zararların tahsilinin bu yönetmeliklere uygun şekilde yapılacağını belirtmektedir. Ancak, belirli durumlar, yönetmeliklerin ikinci fıkrasında istisna olarak kabul edilmekte ve bu istisnalara giren zararlar dışında kalanlar tahsil edilmeye çalışılacaktır.

Anılan maddenin (ç) ve (d) bentlerinde ise; üst yöneticilerin anılan Yönetmelik ile belirlenen yetkilerini, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak suretiyle devredebileceğine ve muhasebe birimince tahsil edilen tutarların ilgili ayın sonuna kadar takibe yetkili birime bildirilmesi gerektiğine değinilmiştir.

Üst yöneticiler, belirli yetkilerini açıkça sınırlandırabilmekte ve yazılı olarak devredebilmektedirler. Yani, üst yönetici belirli işlemleri alt birimlere devredebilir, fakat bu devir, yazılı bir şekilde yapılmalı ve sınırları net bir şekilde belirlenmelidir. Diğer taraftan, alacakların takibi işlemlerinin şeffaf ve düzenli bir şekilde yapılabilmesini teminen muhasebe birimince tahsil edilen tutarların her ayın sonunda takibe yetkili birime bildirilmesi gerekmektedir.

VI. BÖLÜM

KAMU ZARARINDA ZAMANAŞIMI VE KAMU ZARARININ SİLİNMESİ

Kamu zararında zamanaşımı, hukuki belirlilik ve adaletin sağlanması açısından kritik bir öneme sahiptir. Zamanaşımı, kamu zararlarının tespiti ve tahsili için belirli bir süre sınırı öngörerek sorumluların belirsiz bir süre boyunca hukuki baskı altında kalmasını önlemektedir.

Zamanaşımı süreleri, idarelerin kamu zararını zamanında tespit ve tahsil etme sorumluluğunu teşvik etmesi nedeniyle kamu kaynaklarının korunmasında etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir. Zira zamanaşımı süresinin aşılması, alacak hakkının yitirilmesine yol açarak kamu kaynaklarının geri kazanılamamasına neden olabilmektedir.

Bu nedenle, zamanaşımı sürelerinin doğru bir şekilde belirlenmesi ve uygulanması, hem kamu zararının tahsilinde hem de hukuki süreçlerin sağlıklı bir şekilde işleminde önemli bir denge unsuru oluşturmaktadır.

Kamu zararının silinmesi, tahsil edilemeyen veya tahsilinin ekonomik olmadığı durumlarda kamu idarelerinin mali işlemlerinde denge ve rasyonelliği sağlaması açısından önem taşımaktadır. Zorunlu veya mücbir sebeplerle tahsili imkânsız hale gelen alacakların kayıtlardan silinmesi, mali sistemde gerçek durumu yansıtmak ve gereksiz iş yükünü azaltmak için gereklidir.

Ayrıca, tahsil giderlerinin asıl alaktan fazla olacağı durumlarda zararın kayıtlardan çıkarılması, kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanımını sağlamaktadır. Ancak bu süreç, keyfi uygulamaları önlemek ve kamu zararının doğru şekilde yönetildiğini göstermek adına şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütülmelidir.

Rehberin bu bölümünde, kamu zararında zamanaşımı, zamanaşımını kesen ve durduran haller ile kamu zararından doğan alacakların silinmesi süreçlerine yer verilecektir.

6.1. Kamu Zararında Zamanaşımı

5018 sayılı Kanun'un "Zamanaşımı" başlıklı 74. maddesinde yer alan;

“Kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen malî yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğrar”

hükmü ile kamu zararlarının ve Kanun’da belirtilen para cezalarının zamanaşımı süresini düzenlemektedir. Bu hüküm, kamu zararlarının tespiti ve tahsilatı ile ilgili süreçlerde belirli bir zaman sınırlaması getirerek, idarenin bu yükümlülüklerini etkin bir şekilde yerine getirmesi için bir süre sınırı belirlemekte ayrıca idarenin kamu zararlarını ve cezalarını belirleme ve tahsil etme görevlerini zamanaşımı süresiyle sınırlandırarak hukuk güvenliğini sağlamakta ve idarenin bu süreçleri zamanında yürütmesini zorunlu kılmaktadır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kamu zararının tespiti ve tahsilinde zamanaşımı” başlıklı 19. maddesinde ise;

“Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresi, zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla, on yıldır. Zamanaşımı süresi, 17 nci maddede kamu zararının olduğu kabul edilen tarihi takip eden malî yılın başında işlemeye başlar ve onuncu yılın sonunda biter. Borç aslı zamanaşımına uğramış olan kamu zararından doğan alacakların faizleri de zaman aşımına uğrar. Zamanaşımına uğramış olsa dahi sorumlular ve/veya ilgililer tarafından rızaen yapılan ödemeler kabul edilir.”

hükmüne yer verilerek kamu zararından doğan alacaklara ilişkin zamanaşımı süresini ve bu sürecin işleyişine dair esasları belirlenmiş olup kamu zararından doğan alacakların tahsili için belirlenen zamanaşımı süresi 10 yıl olarak öngörülmüştür. Bu sürenin işleyişi, borcun kabul edilmesi ve dava açılması gibi TBK’da zamanaşımını kesen ya da durduran genel hükümlerden etkilenebilmektedir.

6098 sayılı TBK’da zamanaşımı, bir hakkın talep edilmesini belirli bir süreyle sınırlandıran hukuki bir kurumdur. Zamanaşımı süresi dolduğunda, ilgili hak sona ermemekte ancak bu hakkın mahkeme yoluyla talep edilmesi ve korunması imkânı ortadan kalkmaktadır. Başka bir deyişle, zamanaşımı, borcun ifa edilebilirliğini değil, dava edilebilirliğini etkilemektedir.

Kanun'un 146. maddesi genel zamanaşımı süresini on yıl olarak belirlemiş olmasına rağmen, Kanun'un diğer maddelerinde bazı alacaklar için özel zamanaşımı süreleri öngörülmüştür. Örneğin, haksız fiilden kaynaklanan tazminat talepleri için iki yıl, hizmet sözleşmesinden doğan ücret alacakları için beş yıl gibi.

6098 sayılı Kanun'a göre zamanaşımı süresi, hakkın talep edilebilir hale geldiği tarihten itibaren işlemeye başlamaktadır. Örneğin, bir borcun vadesi geldiği tarihten itibaren alacaklı, borçludan ödeme talebinde bulunabilir ve zamanaşımı süresi bu tarihten itibaren işlemeye başlar.

Zamanaşımı süresi, 5018 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre kamu zararının oluştuğunun kabul edildiği tarihi izleyen mali yılın başında işlemeye başlamaktadır. Örneğin, bir kamu zararı 2024 yılında oluşmuşsa, zamanaşımı süresi 1 Ocak 2025'te başlaması ve 10 yıl sonra, yani 31 Aralık 2034 tarihinde sona ermesi beklenmektedir.

Eğer borcun aslı zamanaşımına uğramışsa, kamu zararından doğan alacakların faizleri de zamanaşımına uğrayacak olmasının temel hedefi, asıl borcun zamanaşımına uğradıktan sonra faiz talep edilmesinin önüne geçmektedir. Zamanaşımı süresi dolmuş olsa bile, sorumlu kişiler veya ilgili taraflar, borçlarını kendi isteğiyle ödemeyi tercih edebilmektedir. Bu tür ödemelerin idare tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Bu durum, zamanaşımı süresinin dolmasının alacağın varlığını tamamen ortadan kaldırmadığını, ancak tahsilatını zorunlu olmaktan çıkardığını ifade etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un "Zamanaşımı" başlıklı 74. maddesinde yer alan; "*Kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen mali yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla...*" hükmü ile zamanaşımını kesen ve durduran hükümlerin varlığına değinilmiştir.

Zamanaşımını kesen ve durduran hallere Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 20. maddesindeki "*Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde kesilir. Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zaman aşımı süresi işlemeye başlar. Sorumlunun ve/veya ilgilinin borcunu bir senetle kabullenmesi veya borcun mahkeme kararı ile belirlenmesi halinde de yeni*

zamanaşımı süresi on yıldır. 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde zamanaşımı durur. Bu durum ortadan kalktığında zamanaşımı, kaldığı yerden işlemeye devam eder.” hükmü ile yer verilmiştir.

Bu hüküm, zamanaşımı süresinin hangi durumlarda sıfırlanacağı (kesilme) veya geçici olarak askıya alınacağı (durdurma) konusunu düzenlemektedir. Böylece kamu zararlarının tahsilinde hem alacaklının hakları korunmakta hem de borçlunun zamanaşımı süresinden doğan hak kayıpları önlenmektedir.

6098 sayılı TBK’ya göre zamanaşımını kesen haller, kamu zararından doğan alacaklar için de geçerlidir. Kanun’un 154. maddesine göre zamanaşımını kesen bir durum gerçekleştiğinde, süresi sıfırlanır ve yeni bir zamanaşımı süresi işlemeye başlar. TBK’nın 154. maddesinde göre zamanaşımını kesen haller aşağıda yer verilmiştir;

- 1) Borçlu borcu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermişse.*
- 2) Alacaklı, dava veya def’i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurmuşsa.*

Bu durumlarda zamanaşımı kesilmekte ve kesilme tarihinden itibaren yeni bir zamanaşımı süresi işlemeye başlamaktadır. Yeni zamanaşımı süresi ise genellikle on yıldır.

6098 sayılı Kanun’da belirtilen zamanaşımında durdurucu sebepler, kamu zararından doğan alacaklar için de geçerlidir. Kanun’un 153. maddesine göre zamanaşımını durduran hallerde zamanaşımı işlemeye başlamaz, başlamışsa durur, bu haller aşağıda yer almaktadır;

- 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.*
- 6) Alacağı, Türk mahkemelerinde ileri sürme imkânının bulunmadığı sürece.*
- 7) Alacaklı ve borçlu sıfatının aynı kişide birleşmesinde, birleşmenin ileride geçmişe etkili*

olarak ortadan kalkması durumunda, bu durumun ortaya çıkmasına kadar geçecek sürece.

Bu durumlarda zamanaşımı süresi durmakta ve engel ortadan kalktığında kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir. Zamanaşımını durduran sebeplerin ortadan kalktığı günün bitiminde zamanaşımı işlemeye başlar veya durmadan önce başlamış olan işlemesini sürdürür.

6.2. Kamu Zararının Silinmesi

Yönetmelik'in 21. maddesinde kamu zararından doğan alacakların silinmesine değinilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasında yer alan; *“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.”* hükmü, kamu zararından doğan ve tahsil edilmesi artık mümkün olmayan alacakların belirli koşullar altında üst yöneticiler tarafından kayıtlardan çıkarılmasına ilişkin bir yetkiyi düzenlemektedir.

Hükümde, kamu zararından doğan alacakların tahsil edilememesinin gerekçeleri arasında, borçlunun mal varlığının bulunmaması, borçlunun iflas etmiş olması gibi tahsilatın önünde hukuki veya fiili bir engel olan zorunlu sebeplere, doğal afetler, savaş gibi alacağın tahsilini imkansız hale getiren olağanüstü durumları ifade eden mücbir sebeplere, alacaklar için hukuki yollara başvurulmamış veya başvurulsa dahi sonuç alınamaması durumunda dava ve icra takibine konu olmayan alacaklara değinilmiştir. Bu durumlarda, alacağın tahsil edilemeyeceği netleştiğinde, artık bu alacakların kayıtlarda tutulması hukuki ve mali bir anlam taşımayacaktır.

Hüküm, tahsil edilemeyen bu tür alacakların kayıtlardan çıkarılma yetkisini üst yöneticilere vermektedir. Ancak bu yetkinin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirlenen bir üst sınırla sınırlı olduğu ifade edilmektedir. Yani, üst yöneticiler yalnızca bütçe kanununda belirtilen tutara kadar olan alacakları kayıtlardan silebilmektedirler. Daha büyük tutarlara ilişkin kararlar, yetkili üst organlar veya ilgili yargı mercileri tarafından alınabilmektedir.

Bu hükmün amacı; tahsil edilemeyeceği kesinleşen alacakların kayıtlarda kalmaya devam ederek gereksiz bir yük oluşturmamasını önlemek ve kamu idarelerinin mali tablolarını daha gerçekçi ve şeffaf bir şekilde düzenlemek olarak ifade edilebilir. Zira üst yöneticilere tanınan

bu yetki, kamu zararından doğan ancak tahsil imkânı kalmamış küçük tutarlı alacakların idari bir işlemle silinmesini kolaylaştırmakta böylece, gereksiz bürokratik işlemlerden kaçınılmakta ve idare kaynakları daha verimli bir şekilde kullanılabilir.

İlgili maddenin ikinci fıkrasında; *“Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağına anlaşılmaması nedeniyle, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararına ilişkin alacaklardan merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir.”* hükmüne yer verilerek tahsilatı ekonomik açıdan anlamsız hale gelen kamu alacaklarının kayıtlardan çıkarılması için üst yöneticilere yetki tanımaktadır.

Hüküm, tahsili mümkün olan ancak tahsilat için yapılacak giderlerin asıl alacak tutarını aşacağı; alacağın tutarının çok düşük olması, hukuki masraflar, icra ve takip giderleri gibi tahsil için yapılacak işlemler nedeniyle devletin daha fazla mali yük altına girecek olması, alacağın tahsili için yapılacak masrafın kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına aykırı bir durum yaratması gibi durumları ele almaktadır.

Ayrıca bu hükümde belirtilen alacaklar, hukuki takibe veya icra işlemine konu edilmemiş alacaklardır. Tahsil masrafının yüksekliği nedeniyle bu tür alacaklar için mahkeme veya icra yoluna gidilmemekte, bunun yerine idari bir kararla kayıtların temizlenmesi sağlanmaktadır.

Alacağın kayıtlardan silinmesi için karar verme yetkisi, ilgili kamu kurumunun üst yöneticisine (örneğin, bakanlıklar için bakan, belediyelerde belediye başkanı) ait olup silinebilecek alacakların toplam tutarı, merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen bir sınır ile kısıtlanmıştır. Bu, keyfi bir uygulamanın önüne geçmek ve belli büyüklükteki alacaklar için daha üst mercilere başvurulmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.

İlgili maddenin üçüncü fıkrasında; *“Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin birinci ve ikinci fıkralarda belirtilenler dışında kalan alacaklarının takip ve tahsilinden vazgeçilmesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, diğer idarelerde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre gerçekleştirilir.”* hükmüne yer verilerek kamu idarelerine ait alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Hüküm, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin, birinci ve ikinci fıkralarda belirtilmeyen alacaklar ile ilgilidir. Bu alacaklar, özel bir düzenleme ile tanımlanmamış veya belirli bir mevzuat kapsamına alınmamış alacakları ifade etmektedir. Örneğin, daha önce belirtilen tahsilatın ekonomik olmaması ya da mücbir sebep gibi durumların dışında kalan alacaklar bu kapsamda ele alınabilir.

Hükümde, Genel Bütçeli ve Özel Bütçeli İdarelerin tahsilinden vazgeçilecek alacakları için 659 sayılı KHK'ya göre hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu KHK kamu idarelerinde hukuki işlemler ve tahsil işlemlerine dair düzenlemeleri içermekte olup tahsilinden vazgeçilecek alacakların hangi durumlarda ve nasıl değerlendirileceğine ilişkin hükümler barındırmaktadır. Hükümde genel bütçe kapsamı dışındaki diğer kamu idarelerinin (örneğin belediyeler, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi) ise bu konuda kendi özel mevzuatlarına göre işlem yapacağı ifade edilmiştir.

İlgili maddenin dördüncü fıkrasında; *“Takibe yetkili birimce, alacağın takibinden vazgeçildiğine dair onay muhasebe birimine gönderilerek alacağın muhasebe kayıtlarından çıkarılması sağlanır.”* hükmüne yer verilerek kamu alacaklarının takibinden vazgeçilmesi durumunda yapılması gereken işlem ve süreçler düzenlenmektedir. Alacağın takibinden vazgeçme kararı, yetkili makam tarafından alınmış ve onaylanmış bir durumdur.

Bu, alacağın tahsil edilmesinin artık kamu yararına olmadığı veya hukuken mümkün olmadığı anlamına gelmektedir. Onay süreci tamamlandıktan sonra, takipten vazgeçilen alacak için alacağın muhasebe kayıtlarından çıkarılmasını teminen muhasebe birimine bilgi verilmesi gerekmektedir. Bu işlem, kamu kurumunun mali tablosunda artık tahsil edilmeyecek bir borcun "alacak" olarak görünmesini önlemeye yaramakta olup alacağın kayıtlardan çıkarılması, mali disiplini ve şeffaflığı sağlamak adına önemli bir işlemdir.

İlgili maddenin beşinci ve son fıkrasında ise *“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 ilâmı 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.”* hükmüne yer verilerek alacakların tahsil edilmesi için açılan

davalarda kamu idaresi aleyhine kesinleşmiş bir karar verilmesi durumunda yapılması gereken işlem süreci düzenlenmiştir.

Kamu idaresinin aleyhine açılan bir dava sonucunda, mahkeme kararı verilmiş ve bu karar Yargıtay tarafından onanarak kesinleşmiş ise, artık alacak tahsil edilmeyecektir. Temyizden vazgeçme durumu ise, kamu idaresinin davanın sonucunda herhangi bir yarar görmemesi ve temyizden vazgeçme kararı almasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, temyizden vazgeçme için yetkili merciin onayı alınmalıdır.

Hukuk birimi, Yargıtay ilamı veya temyizden vazgeçme onayını alır ve bu belgeleri merkezde strateji geliştirme birimlerini, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimlere yani takibe yetkili birime gönderir. Bu birimlerce de söz konusu belgelerin onaylı birer örnekleri ilgili muhasebe birimine intikal ettirilerek alacağın kayıtlardan çıkarılması sağlanır Muhasebe birimi tarafından alınan belgeler doğrultusunda artık tahsil edilmeyecek ve kesinleşmiş alacak, kamu idaresinin mali kayıtlardan silinir.

Bu hüküm, kamu idaresinin aleyhine verilen kesinleşmiş kararlar ve temyizden vazgeçme durumunda yapılacak işlemleri belirleyerek alacakların, yargı kararları ile tahsil edilmesi mümkün olmayan durumlara geldiğinde, muhasebe kayıtlarından çıkarılmasını sağlamaya yöneliktir. Bu da kamu idaresinin mali durumu ve vergi raporlaması açısından önemli bir düzenlemedir.

VII. BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5018 sayılı Kanun’da 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. Mali sorumluluk kapsamında bir kamu zararından bahsedilebilmesi için bazı şartların bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir.

İlk olarak, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmal gibi bir davranış sergilemesi ve bu davranışların mevzuata aykırı bir karar, işlem ya da eylemle sonuçlanmış olması şarttır. Yani, kamu zararının temelinde, kamu görevlisinin hukuka aykırı bir fiili ile kasıt ve ihmalin üst kavramı olan kusuru bulunmalıdır. Bu durum, kamu görevlilerinin sorumluluğunu belirlerken, yapılan işlem veya kararların mevzuata uygunluğunun önemini ortaya koymaktadır.

İkinci olarak, kamu zararının gerçekleşmesi için bu mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem ile kamu kaynağında bir azalma ya da kamu kaynaklarının artışının engellenmesi durumunun meydana gelmesi gerekmektedir. Bunun yanında, zarar ile mevzuata aykırı fiil arasında bir nedensellik bağı bulunmalıdır.

Başka bir ifadeyle, zarar doğrudan hukuka aykırı işlemde kaynaklanmış olmalıdır. Bu şartların bir arada varlığı, kamu zararının doğru bir şekilde tespit edilmesini ve sorumluların belirlenmesini sağlamaktadır. Bu şekilde, mali sorumluluk sisteminin temel unsurları bir bütünlük içinde değerlendirilmiş olur.

Ancak Kanun’da kamu zararının tanımında yer alan; kamu görevlisi, kasıt, kusur, ihmal ve illiyet gibi kavramların açık ve net şekilde tanımlanmadığı, kamu zararına ilişkin hususların çeşitli yasal düzenlemelerde dağınık olarak yer aldığı, muğlak ve yoruma açık ifadeler nedeniyle idare kararlarının yanı sıra yargı kararlarında da zaman zaman uyuşmazlıklar olduğu görülmektedir.

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 düzenleyen ve kamu mali yönetiminin anayasası hükmünde olan 5018 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'un 71. maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinde; kamu görevlisi tanımına ve kamu zararının diğer unsurları olan kasıt, kusur ve ihmal kavramları ile illiyet bağının tam olarak neyi ifade ettiğine, hangi durumların bu kapsamda değerlendirileceği ve bu kavramların sınırlarının nasıl belirleneceğine ilişkin açık ve net hükümler bulunmamakla birlikte, anılan yasal düzenlemelerde diğer çeşitli yasal düzenlemelere atıflar yapılmıştır.

Örneğin, 5018 sayılı Kanun'daki kamu zararı tanımında yer alan 'kusur', hukukun en belirsiz kavramlarından biri olup, yasalarda açık bir tanım yapılmamış, bu kavramın yorumu hukuk bilimine ve mahkeme içtihatlarına bırakılmıştır. Hukuk literatüründe kusur, bir üst kavram olarak kullanılmakta olup, kasıt ve ihmal ise kusurun farklı türlerini ifade etmektedir. Ceza hukuku ve borçlar hukukunda bu ayrım, kusurun dereceleri olarak ele alınmıştır. Ancak, 5018 sayılı KMYKK, 657 sayılı DMK ve TBK'da yer alan düzenlemelerle benzer bir şekilde bu üç kavramı birlikte ele almış ve tanımlama açısından bir netlik sağlanamamıştır.

5018 sayılı KMYKK'da kamu zararı oluşturan her idari işlemde kamu görevlilerinin kusurunun aranması, "kasıt, kusur, ihmal" gibi kavramların Ceza Hukuku, Borçlar Hukuku ve Sayıştay Kanunlarında yer alması, kamu zararı kavramının 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK'da diğer yasalardan farklı bir şekilde tanımlanmamış olması, adli ve idari yargı ile Sayıştay yargısının görev ve yetki alanlarında örtüşmeye yol açmaktadır. Zira kusurun derecesi ve bu kusura ilişkin kanıtların niteliği, her bir alanda farklı derecelerde önem taşımaktadır.

Ayrıca, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 19. maddesinin birinci fıkrası, kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresini genel olarak on yıl olarak belirleyerek zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümleri saklı tutsa da TBK'nın 72. maddesinde olduğu gibi zamanaşımına ilişkin ayrıntılı bir ayrım yapmamaktadır. Bu durum, hem uygulamada zamanaşımının nasıl işleyeceği konusunda belirsizlik yaratmakta hem de mevzuatın bütünlüğüne zarar verebilmektedir.

Öte yandan, 657 sayılı DMK'nın 12. maddesi, kamu zararının sorumlu kamu görevlilerine ödettirilmesi sürecinde genel hükümlere atıf yapmaktadır. Bu atıf, zamanaşımı gibi önemli bir konuda, Kanun düzeyinde daha net ve kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda, Yönetmelik düzenlemesinin Kanun'da yer alan daha ayrıntılı ve genel hükümlere dayalı

yaklaşımı göz ardı ettiği ve bu nedenle uygulamada eksikliklere neden olabileceği eleştirisi yapılmaktadır. Dolayısıyla, Kanun düzeyindeki düzenlemelere uygun bir zamanaşımı çerçevesi oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun’a göre kamu zararı kararı verebilmek için ilgili eylem veya işlemin kasıt ya da ihmal sonucunda meydana geldiğinin ispat edilmesi gereklidir. Bu durum, ceza hukukunda suçun manevi unsuru olarak değerlendirilen konuyla ilgilidir. Ancak Sayıştayın değerlendirmesi, ceza hukukunun suç tespitine yönelik derinlemesine incelemelerinden farklıdır ve sorumluluğun kamu zararı çerçevesinde ele alınmasıyla sınırlıdır.

5237 sayılı TCK, kamu zararının sorumlu kamu görevlisine ödettirilmesi hususunda herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bu nedenle, ceza yargılamalarında kamu zararının miktarının tespit edilmesi zorunlu değildir. Ancak kamu zararı, 5237 sayılı Kanun'daki bazı suçlar açısından suçun oluşmasının bir unsuru olarak kabul edilirken, diğer bazı suçlarda ise cezanın artırılmasını gerektiren bir etken olarak düzenlenmiştir.

Örneğin, anılan Kanun’un 257. maddesinde yer alan görevi kötüye kullanma suçunda kamu zararı, suçun unsurları arasında sayılmıştır. Buna karşın, Kanun’un 235. maddesinde düzenlenen ihaleye fesat karıştırma suçunda zararın meydana gelmesi suçun oluşumu için bir şart değildir; ancak zarar oluşmadığı takdirde daha kısa süreli bir ceza öngörülmüştür. Bu farklılıklar, aynı olaydaki kamu görevlilerinin kusurlu olup olmadığının hem Sayıştay hem de ceza yargısı tarafından değerlendirilmesine rağmen, sonuçların birbirinden farklı olmasına yol açabilmektedir.

5237 sayılı TCK’nın 22. maddesinin birinci fıkrasında, taksirle işlenen fiillerin yalnızca Kanun’da açıkça cezalandırılmış olması durumunda suç olarak değerlendirileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, Sayıştay tarafından verilen her kamu zararı kararında doğrudan ceza yargısına başvurulması mümkün değildir. Sayıştayın kararları, daha çok idari ve mali sorumluluk bağlamında ele alınırken, ceza yargısına konu olabilecek durumların Kanun’da belirtilen şartları taşıması gerekmektedir. Bu ayrım, kamu zararlarının ceza hukuku kapsamında ele alınabilmesi için spesifik koşulların varlığını zorunlu kılmaktadır.

5237 sayılı TCK’nın 257. maddesinde yer alan “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.

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 ile kamu görevlilerinin kasıtlı olarak kamu zararına neden olmaları durumunda olduğu gibi, ihmal yoluyla kamu zararına sebebiyet verdikleri durumlarda da hapis cezası öngörmektedir.

Bu durum, kamu görevlilerinin yalnızca kasıtlı eylemleri değil, ihmalleriyle de hukuki ve cezai sorumluluk taşıyabileceğini ifade etmektedir. Ancak, kamu zararı kavramı ile ceza hukuku arasındaki bu ilişki, her kamu zararı tespitinin ceza hukuku açısından da suç teşkil ettiği anlamına gelmemektedir. Zira her kamu zararı kararının otomatik olarak ceza yargısının konusu olması durumunda, kamu görevlilerinin üzerinde ağır bir yükümlülük oluşturacağı, idari ve yargısal süreçlerde karışıklıklara sebebiyet verebileceği değerlendirilmektedir.

Sorumluluk kurumunun görev ve yetki düzleminde ele alınması, mevzuat bağlamında ise dağınık bir yapı olarak düzenlenmesi 5018 sayılı Kanun açısından eleştirilen önemli bir diğer konudur. Zira kamu zararı açısından sorumluluğun belirlenmesinde anılan Kanunla harcama sürecinde yetkili ve dolayısıyla sorumlu olan kamu görevlilerinin unvanları itibarıyla belirli bir açıklık getirilirken, kamu gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinde ortaya çıkan zararlarla ilgili sorumluluğu taşıyan kişiler için aynı açıklık sağlanmamaktadır.

Ayrıca, harcama sürecinde sorumluluğun merkezinde gerçekleştirme görevlilerinin yer alması, harcama yetkilisinin yalnızca harcama talimatı verme ile sınırlı bir sorumluluk taşıması, mali mevzuat konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan gerçekleştirme görevlilerine ağır bir mali sorumluluk yüklenmesine neden olmaktadır.

Karışıklığa neden olan diğer bir husus, kamu görevlisi tarafından kendisine teslim edilen taşınır mallarla ilgili olarak ortaya çıkan kamu zararının hangi yönetmelik kapsamında tespit ve tahsilinin yapılacağıyla ilgilidir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Taşınır Mal Yönetmeliği dikkate alındığında, bahse konu yönetmelik kapsamlarının karışıklığa neden olabileceği değerlendirilmektedir.

Zira 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 taşınırın bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirleyen ve bu konuda hükümler içeren Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında meydana gelebilecek kamu zararı, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belirlenecektir.

Ancak, mezkur Yönetmelik'in 2. maddesi gereğince ise; kamu görevlisinin kendisine teslim edilen ve/ veya muhafazasından ve yönetiminden sorumlu oldukları taşınır mallarla ilgili olarak gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle oluşacak kamu zararının tespiti ve tahsilinde ise Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerekecektir.

Kamu zararı kavramındaki belirsizlikler, idarelerin ve yargı organlarının aynı olayları farklı bakış açılarıyla değerlendirmesine yol açabilmektedir. Bu durum, kamu zararının tespit ve değerlendirme süreçlerinde uygulama birliğini zedeleyerek adil kararlar alınmasını güçleştirebilir. İdarelerin kamu zararıyla ilgili süreçleri farklı yöntemlerle yürütmesi ve yargının aynı olaylara ilişkin farklı yorumlarda bulunması, hukuki belirliliği zayıflatmakta ve sürecin öngörülebilirliğini azaltmaktadır.

Kamu zararının tespiti ve tazmini hususlarında farklı yargı organları tarafından farklı kararlar alınabilmektedir. Yargı alanında karşılaşılan temel sorunlardan biri, Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından verilen kararların kesin olmasına rağmen, bazen farklı yargı mercilerinin bu kararlara bağlı kalmamaları ve kamu zararının olmadığı yönünde karar verebilmeleridir. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında, Sayıştay Daireleri veya Temyiz Kurulu tarafından verilen kararların kesin olduğu vurgulanmıştır.

Ancak Sayıştayın kamu zararı kararı vermesi durumunda idare tarafından sorumlulara rücu edildiğinde sorumlu ve/veya ilgililerin idari ve/veya adli yargıda dava açabildikleri görülmektedir. Sorumlu ve ilgililerin talepleri, adli ve idari yargı tarafından kamu zararının tazmininden sorumlu tutulan ilgililerin Sayıştay yargısı kapsamında değerlendirilmemesi ve kendilerini savunma hakları olmaması nedenleriyle kabul edilmektedir. Bu durum da yargı kararları arasındaki hüküm uyumsuzlukların çözümü hususunda sorunlar yaratmaktadır.

Açıklamak gerekirse; adli ve idari yargı kararları arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde Uyuşmazlık Mahkemesi yetkili iken, Sayıştay ile adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıkları söz konusu olduğunda nasıl hareket edileceği hususu mevzuatta düzenlenmemiştir. Bu durum idareyi, sorumluları ve ilgilileri zor durumda bırakabilmektedir.

Bu itibarla Sayıştay yargısı tarafından verilen kararlar ile adli ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarında konunun sürüncemede kalmadan çözümü için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere kamu zararının sorumlu ve/veya ilgililerinden tazmini hususunda süreç birden fazla yargı organı tarafından yürütülebilmektedir. Örneğin kontrol, denetim veya inceleme sonucunda idare tarafından tespit edilen kamu zararının sorumlu ve/veya ilgililerden tazmini için idare, adli mahkemelere başvurabilmekte iken, sorumlu ve/veya ilgililer ise kamu zararı ile ilgili olarak hem adli hem de idari mahkemelere başvuru yapabilmektedir. Bu itibarla kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimlerinin kamu zararının tazmininin sağlanması için adli yargıda dava açması ve davanın idare mahkemelerine de konu olması ve olası farklı hüküm verilmesi durumunda konunun Uyuşmazlık Mahkemesince çözümlenebilmesi açısından süreci sonuna kadar takip edilmesinin önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi; Yargıtay ve Danıştayın mahkeme kararlarındaki kesin hükmü ortadan kaldırıp hüküm uyuşmazlıklarını çözen, onların yerine hüküm tesis edebilen tek yargı organıdır. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi kararları olayla sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle Uyuşmazlık Mahkeme kararları, Yargıtay ve Danıştay tarafından kendi içtihatlarına yansıtılabilmekte ve bu kapsamda ileride oluşabilecek mahkeme kararlarında adli ve idare mahkemeleri kendi içtihatları doğrultusunda karar verebilmektedir. Bu itibarla uyuşmazlık mahkeme kararlarının olay ile sınırlı olduğunun dikkate alınması ve her bir olay bazında sürecin takip edilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

İdareler tarafından kamu zararının tahsili için sorumlu ve/veya ilgililere rücu edildiğinde dikkat edilmesi gereken hususlardan biri; idarelerin 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre icra yoluna gidebilmesi için kamu zararı kararının Sayıştay ve yargı kararları ile hüküm altına alınmış olması gerektiğidir.

Bu husus, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından sorumlu memurların maaşlarından kesinti yapılabilmesi için sorumluların sulh yolunu kabul etmesi ve maaşından kesinti yapılmasına yazılı olarak muvafakat vermesi gerekmektedir. Sorumluların muvafakatı olmadan maaşından kesinti yapıldığı hallerde, sorumluların kurum aleyhine idari yargıda iptal davası açabileceği ve idarelerin de haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adli yargının görevli olduğu mahkemelerde dava açması gerektiği yönünde çeşitli yargı kararları bulunmaktadır. Bu itibarla idare tarafından kamu zararı tespitinin idare tarafından kontrol, denetim ve inceleme neticesinde tespit edildiği durumlarda, sorumluların muvafakatı olmadan maaşlarından kesinti yapılmaması, sürecin adli mahkemelere başvurularak yürütülmesine dikkat edilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun'da kamu zararının ne olduğu ve bu zararın hangi şartlar altında oluştuğu ifade edilmiş olsa da uygulamada denetim ve yargılama süreçlerinde bu kavramın tam olarak belirlenemediği değerlendirilmektedir. Özellikle, bir işlem ya da hesap ile kamu zararı arasında bir bağ kurmak ve bu zararın sınırlarını net bir şekilde belirlemek, uygulamada çeşitli zorluklara yol açmaktadır. Bu belirsizlik, farklı yorumlara açık bir durum yaratmakta ve kamu zararının tanımı ile kapsamı konusundaki uygulama birliğini engellemektedir.

Bu tür belirsizlikler, hem kamu kaynaklarının etkin şekilde korunmasını engelleyebilmekte hem de sorumluların belirlenmesi sürecinde karmaşaya neden olabilmektedir. Dolayısıyla, kamu zararına ilişkin tüm hususların açık ve net bir şekilde tanımlanması, adaletin sağlanması ve yasal süreçlerde tutarlılık ile uygulama birliğinin temin edilmesi bakımından kritik bir öneme sahiptir.

Bu nedenle, kamu zararı ile ilgili hususların daha net bir şekilde tanımlanması ve bu zarar ile işlemler arasındaki illiyet bağının nasıl kurulacağının açıklığa kavuşturulması büyük bir önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının etkin yönetimi ve hukuki süreçlerin güvenilirliği açısından, bu sorunun çözümü hem denetim hem de yargı organlarının daha tutarlı ve adil kararlar almasına olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Yasal Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Sayıştay Kanunu

Devlet Memurları Kanunu

Türk Borçlar Kanunu

Türk Ceza Kanunu

Türk Medeni Kanunu

Kamu İhale Kanunu

Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

Tebliğat Kanunu

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Harcırah Kanunu

İcra ve İflas Kanunu

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Kanunî Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin KHK

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Taşınır Mal Yönetmeliği

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik

Fazla ve Yersiz Ödenen Aylıkların Geri Alınması”na ilişkin 83 sıra No.lu Genel Tebliği

Yayınlar

AKSOY Mehmet, KIZILKAYA Eyüp, “Kamu Zararı ve Sorumluluk” Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2017

AKYILMAZ Bahtiyar, “Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Rücu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011,

BOZDAĞ, Ahmet, “İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması” Türk İdare Dergisi Sayı 468

DENİZ Buket, “İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru -Kişisel Kusur Ayrımı” TBB Dergisi 2021

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa Ekim 2009

HEPASAZ Engin, ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32 2018 Sayı: 4

KANETİ, Selim, “Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Önemi, Sorumluluk Hukukunun Güncel Sorunları” Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu, Ankara 1977

KARADURAK İbrahim, GENÇ Gencay, “Kamu Zararı ve Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu” Tarım ve Orman Bakanlığı Belgeleri

KOÇBERBER Seyit, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi” Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2015

OMAĞ, Merih Kemal “Türk Hukukunda Sigortacının Kanuni Halefiyeti” İstanbul 2001.

ORULLUOĞLU Cuma, “Kamu Zararı”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 3. Basım, Ankara, 2012

SEVİMLİ Sena Gülhan, “İdare Hukukunda Kamu Zararı”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2019.

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, “2025-2027 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi”, 2024

YEREBASMAZ Yasin, “Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı” Y.L. Tezi

YILDIRIM, Enes, “Türk Hukukunda Yansıma Zararlar”, Ankara Barosu Dergisi 2023/1

YENİCE, Kazım, YÜKSEL Esin, “Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü”, Ankara 1983

İnternet Kaynakları

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://www.osmanliportfoy.com.tr/upload/CmsPage/OSY%20PSR.pdf>

<https://karararama.yargitay.gov.tr/>
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1975/62?EsasNo=1974%2F42>
<https://www.turkiyefinans.com.tr/tr-tr/blog/sayfalar/rayic-bedel-nedir-nasil-hesaplanir.aspx>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/34809>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/36420>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/36557>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37576>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37768>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/37846>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38472>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38566>
<https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/38718>

EK LİSTESİ

Ek-1: Değerlendirme Formu

	Kodu	Adı	Vergi Kimlik No
Muhasebe Birimi:			
Harcama Birimi :			
Raporu düzenleyen/Tespiti yapan adı:			
DÜZENLENEN RAPORUN TARİH VE NO.SU	KAMU ZARARININ OLUŞTUĞU TARİH	SORUMLULARIN ADI SOYADI T.C./VERGİ NO.SU	İLGİLİLERİN ADI SOYADI T.C./VERGİ NO.SU
			KAMU ZARARININ TUTARI (TL)
Kamu zararının konusu:			
HARCAMA YETKİLİSİNİN GÖRÜŞÜ			
Tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerde yer alan hususlar incelenmiş olup; ☐ Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır. ☐ Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır.* ☐ Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmiştir İmza Tarih Harcama Yetkilisi (Birim Amiri)			
Gerekçe*:			
Not: Bu bölüm harcama yetkilisi tarafından imzalandıktan sonra form, üst yöneticiye/en üst yöneticiye sunulur.			
ÜST YÖNETİCİNİN/TAŞRADAN BULUNAN EN ÜST YÖNETİCİNİN DEĞERLENDİRMESİ:			
Tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerde yer alan hususların incelenmesi sonucunda; ☐ Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. ☐ Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır.* ☐ Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmiştir İmza Tarih Üst Yönetici / En Üst Yönetici			
Gerekçe*:			
*Kamu zararının takip ve tahsili uygun görülmediği takdirde gerekçe bölümü doldurulur.			
Not: Kamu zararının veya tahsili gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmesi yapılması halinde bu form alacak takip dosyasına eklenerek, ilgili takip birimine gönderilir. Takip ve tahsil öngörülmediği durumda bu form dosyasında saklanır.			