

**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

# **KAMU ZARARI VE İLGİLİLERE RÜCU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN**

**Hazırlayan**  
**Fatih ÜNAL**  
**134234001028**

**KONYA**

**2019**



SELÇUK  
ÜNİVERSİTESİ

T. C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Fatih ÜNAL
	Numarası	134234001028
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tezin Adı	Kamu Zararı ve İlgilere Rücu

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin  
imzası  
(İmza)



T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu

Öğrencinin	Adı Soyadı	Fatih ÜNAL
	Numarası	134234001028
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Umit Süleyman ÜSTÜN
	Tezin Adı	Kamu Zararı ve İlgilere Rücu

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan *Kamu Zararı ve İlgilere Rücu* başlıklı bu çalışma 19.06.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliğiyle ~~yokluğu~~ ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Unvanı, Adı Soyadı	Danışman Üye	İmza
Prof. Dr. Umit Süleyman ÜSTÜN	Danışman	
Dr. Öğr. Üyesi Murat AKSAN	Asil Üye	
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet ATILGAN	Asil Üye Üniversite Dışı	



SELÇUK  
ÜNİVERSİTESİ

T. C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Fatih ÜNAL
	Numarası	134234001028
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN
	Tezin Adı	Kamu Zararı ve İlgililere Rücu

### ÖZET

Bu çalışmada, Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali mevzuatına giren kamu zararı incelenmiştir. Mevzuata aykırı olarak yapılan kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olmanın, başka bir anlatımla kamu kaynağında oluşan her zararın kamu zararı olmadığı kavranması önemlidir. Tez üç bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümde; kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olmanın hangi şartları taşıması halinde kamu zararı oluşturacağı, başka bir deyiş ile kamu zararının unsurları açıklanmıştır. Tezin ikinci bölümde, kamu kaynağındaki oluşan olumsuz durumun kamu zararı olduğu tespit edildikten sonra kamu zararının ekonomik boyutunu, kamu bütçesinden olumsuz eksilmenin veya kamu bütçesine haksız olarak dahil edilmeyen gelirin ekonomik değerini hesaplayabilmek Kanunda ve Yönetmelikte belirtilen kriterler açıklanmış ve kamu zararının tespit yöntemleri olan, kontrol, denetim, inceleme; Sayıştay'ca kesin hükme bağlama ve yargılama konuları ele alınmıştır. Tezin üçüncü ve son bölümde, kamu zararından doğan alacakların takibi, tebliği ve tahsili ile sorumluların haklarında tazmin hükmü verilen kamu zararları tutarların sorumlulardan tahsil edildiğinde ve kamu zararının sorumluların malvarlığında değil de ilgililerin malvarlığında artış meydana getirdiğinde ise, sorumluların ilgililere kamu zararı tutarlarını nasıl rücu edebilecekleri konusu incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Zararı, Kamu Kaynağı, Kamu Görevlisi, Denetim, Sayıştay



T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Fatih ÜNAL
	Numarası	134234001028
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN
	Tezin İngilizce Adı	Public Loss and and Recourse to the Relevantants

### SUMMARY

In this study, ‘public loss’ which is included in the subject area of Public Financial Management, Control Law and Financial Legislation, is examined. It is important to comprehend that causing increase or decrease in public resources made in contradiction with the legislation, in other words, any loss in public resources may not be public loss. The thesis consists of three chapters. In the first part of the thesis; which conditions causing increase or decrease in public resources will constitute public loss, in other words, elements of public loss are explained. In the second part of the thesis, after determining that the negative situation in the public resource is the public loss, the calculation of the economic dimension of the public loss and the economic value of the negative decrease from the public budget or the income that is not unjustly included in the public budget are addressed and the criteria specified in the Law and the Regulation are explained and control methods which are the methods of determination of public loss, inspection; the issues of final judgment and prosecution handled by The Court of Auditors are also addressed. In the third and the last part of the thesis, when the public loss occurs, follow-up of receivables arising from public loss, notification and collection of the public loss, collecting the compensation from the accountable person and in the case of the public loss does not cause increase in the assets of the responsible person but causes increase in the assets of a third party related person, how the responsible person reclaims the amount of the public loss issues are examined.

**Keywords: Kelimeler: Public Loss, Public Resource, Public Official, Audit, Turkish Court of Accounts**

## İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>i</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>4</b>
<b>KAMU ZARARI, KAMU ZARARININ UNSURLARI</b> .....	<b>4</b>
<b>I. KAMU ZARARI KAVRAMI</b> .....	<b>4</b>
A. ZARAR.....	4
B. KAMU ZARARI.....	7
<b>II. KAMU ZARARININ UNSURLARI</b> .....	<b>9</b>
A. Kamu Görevlisi.....	9
1. Genel Olarak.....	9
2. Sayıştay Yargılamasında Kamu Zararından Sorumlu Kamu Görevlileri.....	12
a. Bakanların Sorumluluğu.....	14
b. Üst Yöneticilerin Sorumluluğu.....	17
c. Harcama Yetkilileri.....	18
aa. Harcama Yetkililerinin Genel Sorumluluğu.....	20
bb. Kurul, Komite veya Komisyon Üyelerinin Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluğu.....	20
cc. Harcama Yetkisinin Devredilmesi Halinde Sorumluluk.....	21
dd. Görev Ayrılığı Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk.....	23
ee. Vekâlet Görevi Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk.....	24
d. Gerçekleştirme Görevlilerinin Sorumluluğu.....	24
aa. Ödeme Emri Belgesini Düzenlemekle Görevlendirilen Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu.....	25
bb. Ödeme Emri Belgesine Eklenmesi Gereken Taahhüt ve Tahakkuk Belgelerine İlişkin Sorumluluk.....	26
cc. Kurul, Komisyon veya Benzeri Bir Organca Düzenlenen Gerçekleştirme Belgelerinde Sorumluluk.....	27
dd. Elektronik Ortamda Oluşturulan Ortak Veri Tabanına Bilgi Girişine Esas Olacak Belgelere İlişkin Sorumluluk.....	28
e. Muhasebe Yetkilisinin Sorumluluğu.....	29
aa. Muhasebe Yetkilisinin İmza Kontrol Görev ve Sorumluluğu.....	30

bb. Ödemeye Esas Belgelerin Eksikliği ve Hata Bulunması Durumunda Sorumluluk.....	30
cc. Muhasebe Yetkilisinin Gideri Hak Sahibine Ödeme Görevinden Kaynaklanan Sorumluluğu.....	31
B. Kasıt, Kusur ve İhmalin Varlığı.....	33
1. Kusur.....	33
a. Kasıt.....	36
b. İhmal.....	39
C. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemin Varlığı.....	40
1. Mevzuat.....	40
2. İdari Karar, İşlem, Eylemin Varlığı.....	41
D. Kamu Kaynağında Artışa Engel Olunması veya Eksilme Meydana Gelmesi.....	43
E. İliyet (Nedensellik) Bağı.....	45
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>48</b>
<b>KAMU ZARARININ BELİRLENMESİNDE ESAS ALINACAK KRİTERLER VE KAMU ZARARININ TESPİT YÖNTEMLERİ.....</b>	<b>48</b>
<b>I.KAMU ZARARININ BELİRLENMESİNDE ESAS ALINACAK KRİTERLER.....</b>	<b>48</b>
A. Yapılan İş, Alınan Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak İlgili Mevzuatında Belirtilen ya da Mevzuatında Öngörülen Karar, Onay, Sözleşme ve Benzeri Belgelerde Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması.....	48
B. İlgili Mevzuatında Öngörülen Haller Dışında, İş Yaptırılmadan, Mal veya Hizmet Alınmadan Önce Ödeme Yapılması.....	51
C. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla Veya Yersiz Ödemede Bulunulması.....	52
D. İlgili Mevzuatı Gereğince Görevlendirilen Komisyon Veya Kişilerce Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla İş Yaptırılması, Mal veya Hizmet Alınması.....	54
E. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması.....	56
F. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırın Zarara Uğraması.....	58
G. İdare Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk veya Tahsil İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması.....	60
Ğ. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası Gibi Ek Malî Külfet Getirilmesi.....	62
H. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması.....	63
<b>II. KAMU ZARARININ TESPİT YÖNTEMLERİ.....</b>	<b>64</b>

A. Kontrol, Denetim ve İnceleme .....	64
B. Sayıştay'ca Kesin Hükme Bağlama .....	77
1. Hesap Yargılamasının Başlaması .....	79
2. Hesap Yargılama Safhası .....	83
C. Yargılama .....	86
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....</b>	<b>93</b>
<b>KAMU ZARARININ TAHSİLİ VE İLGİLİLERE RÜCU .....</b>	<b>93</b>
<b>I. KAMU ZARARININ TAHSİL SÜREÇLERİ.....</b>	<b>93</b>
A. Kamu Zararından Doğan Alacakların Kayıtlara Alınması ve Takibi .....	93
B. Kamu Zararından Doğan Alacağın Tebliği .....	96
C. Kamu Zararından Doğan Alacakların Tahsil Şekilleri.....	98
1. Rızaen ve Sulh Yolu İle Tahsilat .....	100
2. Takas Yoluyla Tahsilat .....	102
3. İcra Yoluyla Tahsilat .....	103
D. Kamu Zararının Oluştığı Tarih ve Faiz Başlangıcı .....	104
E. Kamu Zararından Doğan Alacakların Taksitlendirilmesi .....	105
F. Kamu Zararının Tespitinde ve Tahsilinde Zamanaşımı .....	106
G. Kamu Zararından Doğan Alacakların Silinmesi.....	107
<b>II. İLGİLİLERE RÜCU .....</b>	<b>109</b>
<b>A. Genel Olarak .....</b>	<b>109</b>
<b>B. Rücu.....</b>	<b>111</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>119</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR .....</b>	<b>121</b>



## KISALTMALAR

<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>C.</b>	: Cilt
<b>D</b>	:Danıştay
<b>DİBK</b>	: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
<b>ET</b>	: Erişim Tarihi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kanunu
<b>KİSK</b>	: Kamu İhale Sözleşme Kanunu
<b>KMYKK</b>	: Kamu Malİ Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>Md.</b>	: Madde
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>S.</b>	: Sayı
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>TAAD</b>	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TBK</b>	: Türk Borçlar Kanunu
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>UM</b>	: Uyuşmazlık Mahkemesi
<b>vb.</b>	: Ve benzeri
<b>YHGK</b>	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

## GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre, gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimi kamu maliyesi olarak adlandırılmaktadır. Bu kanundan önce kamu maliye yönetimi sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre yapılmaktaydı. Bu kanun 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesine kadar uygulanmıştır. 1050 sayılı Kanun malî mevzuatın anayasası olarak da adlandırılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile malî mevzuata bir çok yeni kavram ve yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenleme ve kavramlardan birisi de “Kamu zararı” kavramıdır. 5018 sayılı Kanun öncesinde kamu zararı kavramı yerine ‘zarar’, ‘devlet zararı’, kavramları kullanılmakta, kullanılan bu terimlerin tanımları yapılmamakta ve kapsamı da 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda yer almamaktaydı, Kanun’a göre, zarar tespit edildiğinde objektif (kusursuz) sorumluluk esasına göre kişi borçları kapsamında işlem yapılmaktaydı.

5018 sayılı Kanun’un 71 inci maddesinde kamu zararı ilk defa tanımlanmıştır: *“kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır”*. Kanun’un 3. maddesinde ise, kamu kaynaklarının *“Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri”* ifade ettiği hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’dan önceki mevzuatta malî sorumluluk için gereken şart, genel olarak mevzuata aykırılık olup, buna ilaveten zarar, kusur gibi başkaca bir şart öngörülmemekte ve sorumlulukta ise, sadece mevzuata aykırılık yeterli sayılmaktaydı. Bu kapsamda mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre harcama sürecinde görevlilerin malî sorumluluklarının tespitinde, ita amirlerinin kural olarak sorumsuzluğu, tahakkuk memuru ve saymanların ise kusursuz (objektif)

sorumlulukları kabul edilmekte iken, 5018 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerle subjektif (kusurlu) sorumluluk esasını benimsenmiştir.

Gelecek dönemde gelirlerinin ve giderlerinin tahmini miktarını ve kaynaklarını gösteren belge olan bütçeyi, iktidarlar millî egemenliği temsil eden parlamentodan aldığı yetki kapsamında yapar. 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin (f) bendinde bütçe “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi*” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 3. maddesinin (h) bendinde kamu giderlerinin “*Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri*” (i) bendinde ise kamu gelirlerinin “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri*” kapsadığı hükme bağlanmıştır.

Meclis tarafından çıkarılan bütçe kanunlarında; devletin tahmini gelirleri, giderleri ve devlet idarelerinin harcama yapmaları için ayrılan ödenekleri gösterilir. Devletin harcamalarını nasıl yapacağını ve gelirlerini nasıl toplayacağına dair usulleri belirlemek için Meclis tarafından kanun yapılır. Bu itibarla harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması, borçlanmanın gerçekleşmesi ilgili mevzuat çerçevesinde yerine getirilir.

Kamu görevlisi, kamu için harcama yaparken, gelirleri toplarken ve borç alırken ilgili mevzuatlara aykırı işlem yaparak, az gelir toplar, fazla gider yapar veya usulüne göre borçlanmaz ise, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirtilen şartlar oluşmuş ise, kamu zararı meydana gelmiş olur.

Mevzuata aykırı olarak yapılan kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olmanın, başka bir anlatımla kamu kaynağında oluşan her zararın kamu zararı

olmadığının kavranması önemlidir. Kamu kaynağında oluşan hangi zararların kamu zararı olduğunun kavranması açısından bu tez üç bölümden oluşmaktadır.

Tezin birinci bölümde; bölümün başlığı Kamu Zararı ve Kamu Zararının Unsurlarıdır. Bu bölümde, zarar ve kamu zararı kavramları açıklanmış ve kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olmanın hangi şartları taşıması halinde kamu zararı oluşturacağı, başka bir deyiş ile kamu zararının unsurları açıklanmaya çalışılmıştır.

Tezin ikinci bölümün başlığı Kamu Zararının Belirlenmesinde Esas Alınacak Kriterler ve Kamu Zararının Tespit Yöntemleridir. Bu bölümde, kamu kaynağındaki oluşan olumsuz durumun kamu zararı olduğu tespit edildikten sonra kamu zararının ekonomik boyutunu, kamu bütçesinden olumsuz eksilmenin veya kamu bütçesine haksız olarak dahil edilmeyen gelirin ekonomik değerini hesaplayabilmek Kanunda ve Yönetmelikte belirtilen kriterler açıklanmış ve kamu zararının tespit yöntemleri olan, kontrol, denetim, inceleme; Sayıştay'ca kesin hükme bağlama ve yargılama konuları ele alınmıştır.

Tezin üçüncü ve son bölümünün başlığı kamu zararının tahsili ve ilgililere rüçudur. Bu bölümde, kontrol, denetim, inceleme; Sayıştay'ca kesin hükme bağlama ve yargılama sonucunda kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olan işlemin kamu zararı teşkil ettiğinin tespit edilmesi halinde, idareye bildirilen kamu zararından doğan alacakların takibi, tebliği ve tahsili ile sorumluların haklarında tazmin hükmü verilen kamu zararları tutarların sorumlulardan tahsil edildiğinde ve kamu zararının sorumluların malvarlığında değil de ilgililerin malvarlığında artış meydana getirdiğinde ise, sorumluların ilgililere kamu zararı tutarlarını nasıl rücu edebilecekleri konusu incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU ZARARI, KAMU ZARARININ UNSURLARI

#### I. KAMU ZARARI KAVRAMI

Kamu zararı KMYKK ile malî anayasamıza giren teknik bir kavramdır. Bu kavramın net olarak ortaya konabilmesi için öncelikle zarar kavramına değinmek gerekir.

#### A. ZARAR

Zarar, sözlükte genel olarak, “bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan, mazarrat”<sup>1</sup> veya “bir kişi veya olayın meydana getirdiği hasar, kayıp, kötü sonuç veya ziyan”<sup>2</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Hukuki ifade ile zarar, bir şahsın maddî ve manevî varlığında kişinin iradesi dışında meydana gelen azalmalar ve olumsuzluklardır<sup>3</sup>. Zarar, malî sorumluluğun başka ifade ile tazminat borcunun doğmasının önemli unsurlarındandır<sup>4</sup>.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun<sup>5</sup>’ün 49. maddesinde “Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür” hükmü yer almaktadır. TBK 49. maddesinde de zarar ifadesi yer almakta, fakat Kanun zarar kavramını tanımlamamaktadır. Malî sorumluluğun temel unsuru olan zararın<sup>6</sup> tanımı ve ne olduğu hususu, doktrin ve yargı kararları çerçevesinde belirlenmektedir. Zarar, geniş anlamda ve dar anlamda kullanılmaktadır. Dar anlamdaki zarar, maddî zararı belirtmektedir. Maddî zarar, malvarlığı zararı olarak da anılmaktadır. Geniş

---

<sup>1</sup> [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&view=gts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&view=gts) (ET, 30.11.2018)

<sup>2</sup> DOĞAN D.Mehmet, Doğan Büyük Türkçe Sözlük, İstanbul 2005, s.1412.

<sup>3</sup> AKALAN Abdullah Recai, “Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri”, Türk İdare Dergisi, Sayı, 473, Yıl Aralık 2011, s. 11.

<sup>4</sup> BARDAKCI Mehmet Akif, İdarenin Eylemlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi , İstanbul, 2013, s. 155.

<sup>5</sup> RG, 04.02.2011, S. 27836.

<sup>6</sup> Zarar Kavramını Açıklamaya Yönelik Teoriler hakkında bkz. AYDIN Elif, Akit Dışı Sorumlulukta Maddi Zarar ve Tazmini, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , İzmir 2009, s. 28-50.

anlamdaki zarar ise, maddî zarara ek olarak, bir kişinin şahıs varlığında meydana gelen eksilme, başka bir anlatımla kişinin manevî varlığındaki uğradığı zarardır<sup>7</sup>.

Zarar deyimi, bir hukuk kişinin istemediği halde maddî ve manevî varlığında meydana gelen azalmadır<sup>8</sup>. Zarar, herhangi bir şahsın mal varlığında iradesi dışında meydana gelen eksilmesidir<sup>9</sup>. Zarar, gerçek veya tüzel kişinin malvarlığında haksız bir surette eksilmeye yol açılması veya malvarlığının çoğalmasına engel olması suretiyle oluşmaktadır. Zararı gidermenin yolu, zararın ödettilmesidir<sup>10</sup>. Zarar, haksız fiil öncesinde mevcut malvarlığının, haksız fiil sonucu malvarlığındaki meydana gelen eksilmedir. Borcun oluşmasının sebebi zarardır<sup>11</sup>. Bir şahsın hukuken korunmuş menfaatlerine, başka bir kişinin hukuka aykırı ve kusurlu hareketleri ile şahsın hukuken korunmuş menfaatlerinin zarara uğratılmasına haksız fiil denir<sup>12</sup>. Zarar, haksız fiilin kurucu unsurlarındandır<sup>13</sup>.

Zarar, kişi açısından kişisel zarar, kamu açısından ise kamu zararı/hazine zararı olarak sınıflanabilir.

Zarar maddî ve manevî zarar olarak ikili bir tasnife tutulabilir<sup>14</sup>. Maddî zarar bir kimsenin iradesi dışında malvarlığında oluşan eksilme veya kişinin iradesi dışında malvarlığında kesin olarak bir artışın engellenmesidir<sup>15</sup>. Manevî zarar ise, bir kimsenin kişilik değerlerinde iradesi dışında meydana gelen eksilmedir<sup>16</sup>. Maddî zarardaki malvarlığındaki azalma ise fiilî zarar veya kâr mahrumiyeti şeklinde

<sup>7</sup> EREN Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara, 2018, s.540-545; BARDAKÇI, s.156.

<sup>8</sup> YAMAN Murat, İdari Yargı Dava Rehberi, Ankara 2011, s.26.

<sup>9</sup> AKSOY Mehmet-KIZILKAYA Eyüp, Kamu Zararı ve Sorumluluk, Türkiye Belediyeler Birliği, Yorum Matbaacılık, Ankara 2017, s. 12.

<sup>10</sup> BAYAR Doğan, “Kamu Zararı ve Hesap Yargısı”, Dış Denetim Dergisi, Sayı 3, Ocak-Şubat-Mart 2011, s. 39.

<sup>11</sup> CANBOLAT Ferhat, “Kamu Zararı ve Borçlar Hukuku İlişkisi”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.178.

<sup>12</sup> AKSOY - KIZILKAYA, s. 10; TOPUZ Murat, İsviçre ve Türk Borçlar Hukuku İle Karşılaştırmalı Olarak Roma Borçlar Hukukunda Maddi Zarar ve Bu Zararın Belirlenmesi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2010, s. 419.

<sup>13</sup> EREN, s. 540.

<sup>14</sup> EREN, s. 545.

<sup>15</sup> SARSIKOĞLU Şenel, “İdarenin Malî Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 65, S. 4, 2016, s. 2393; EREN, s. 545.

<sup>16</sup> EREN, s. 556.

gerçekleşebilir<sup>17</sup>. Para ile ölçülebilen bir malın zarar görmesi, tahrip olması ya da değerindeki düşüş veya onun üzerindeki kullanma veya tasarruf yetkisinde meydana gelen kısıntı maddî zarar olup, ayrıca mesleki olsun olmasın bir faaliyetten kaynaklanan gelirden mahrumiyet ve nihayet harcamalarda meydana gelen artış da maddî zarar olarak nitelenebilir<sup>18</sup>.

Bir şahsın onuruna, vücut bütünlüğüne veya yakınlarına yapılan fizikî, sözlü saldırılardan dolayı duyulan bedensel veya ruhsal acı ve üzüntülere manevî zarar denir<sup>19</sup>. Manevî zarar, kişilerin manevî varlıklarının hukuka aykırı bir saldırıya uğrayarak zedelenmesi sonucu ortaya çıkmakta, kişinin kişiliğini yani, şahıs varlığını oluşturan hukukî değerlerin ihlali dolayısıyla uğramış olduğu objektif eksilme ve kayıplar manevî zararı meydana getirmektedir. Bu gibi durumlarda duyulan acı, üzüntü ve sarsıntı nedeniyle yaşama zevkinde bir azalma söz konusu olup, kişiye miktar olarak ölçülemeyen bir zarar verilmesi söz konusudur<sup>20</sup>. Bu bağlamda bir Danıştay kararında da; *“Manevî zarar kişinin fizik yapısını zedeleyen, yaşama gücünü azaltan olaylar nedeniyle duyulan acıyı, ıstırapı veya kişilik haklarının zedelenmesi nedeniyle şeref ve haysiyetin rencide edilmesini ifade ettiği gibi, günlük yaşamı zorlaştıran belli bir ağırlıktaki her türlü üzüntü ve sıkıntıyı da kapsamaktadır”* denilmiştir<sup>21</sup>.

Bir zararın malî sorumluluk doğurabilmesi için, bir zararın olması, zararın hukuken korunan bir menfaate yönelmesi, zararın gerçekleşmesi ve kesin olması, zararın para ile ölçülebilir bir niteliği olması, zararın özel ve anormal ağırlıkta olması gerekir<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> KARAHAN Serhan Tevfik, “Mülkiyet Bağlamında Kamu Zararı Kavramı, Olanaklılık ve Anlam”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, Sayı 1, Yıl 2015, s. 14.

<sup>18</sup> AKINCILAR Orhan, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde Maddi ve Manevi Zarar, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010, s.55.

<sup>19</sup> YILMAZ Safiye, İdarenin Manevi Tazminat Sorumluluğu, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 2011, s. 35.

<sup>20</sup> AKINCILAR, s. 58.

<sup>21</sup> D. 10. D. 29.04.2008 tarih ve E. 2007/3301, K. 2008/1939 sayılı kararı, AKINCILAR, s. 59.

<sup>22</sup> SARSIKOĞLU s. 2411- 2417.

## B. KAMU ZARARI

“Kamu zararı” kavramı, ilk KMYKK’ da hüküm altına alınmıştır. KMYKK’ dan önce kamu zararı terimi yerine hazine alacağı, kamu alacağı, devlet alacağı vb. kavramlar kullanılmaktaydı<sup>23</sup>. KMYKK ile kamu zararı yürürlüğe girmeden önce, idare tarafından yapılan denetimler, adli yargı kararları ve Sayıştay ilamları ile tespit edilen her türlü fazla ve yersiz ödeme, noksan tahsilat veya kural dışı eylem veya işleminden kaynaklanan ödemeler kişi borcu olarak ilgilileri ve sorumluları adına hesaplara kaydedilmekteydi. Sayıştay ilamları gereğince sorumluları adına hesaplara alınan tutarlar ise zarara neden olanlar tarafından kusursuz sorumluluk çerçevesinde sayman, tahakkuk memuru, ilgili ita amirleri gibi sorumlularca ödenmesi gerekmektedir birlikte sorumlulardan çok genellikle ilgililerden bir şekilde tahsil edilmekteydi<sup>24</sup>.

Kamu zararı, kişi açısından kişisel zarar; kamu açısından ise kamu zararı, hazine zararı olarak adlandırılabilir. Kamu zararı, toplumsal malvarlığında azalma veya muhtemel bir artışın engellenmesi iken, kişisel zarar kişilerin malvarlığı ile ilgilidir<sup>25</sup>.

Zarar kavramı, genel olarak şahsın malvarlığında iradesi dışında meydana gelen azalmayı ifade ederken; kamu zararında ise, zarar gören kamu ya da kamu idareleridir. Kamu açısından oluşan bu zarar için literatürde ve mevzuatta zaman zaman farklı kavramlar kullanılmışsa da 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile kamu zararı kavramı öne çıkmıştır<sup>26</sup>.

KMYKK’ nın ‘Kamu zararı’ başlıklı 71’inci maddesinin ilk düzenlemesinde, Kamu zararı “*mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmâl sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” şeklinde tanımlanırken,

---

<sup>23</sup> ŞİŞMAN Gülden, Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa Göre, Ankara 2017, s. 80; MARTAL Özgen, Kamu Zararı ve Kişi Borcu Ayırımı ile Tahsiline İlişkin Uygulamalar, T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mali Hizmetler Uzmanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara 2015, s. 10.

<sup>24</sup> SUSMUŞ Türker, “Kamu Zararı - Kurum Zararı İlişkisi, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri Çerçevesinde Kamu Zararının Denetimi Ve Saptanma Önerisi”, Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012), Ankara 2012, s. 21.

<sup>25</sup> ŞİŞMAN, s. 76; BAYAR, Kamu zararı, s. 39.

<sup>26</sup> PARLAK Nükrettin, “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı, Sorunlar Ve Öneriler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 108, Ocak-Mart 2018, s.9.



25.04.2007 tarih ve 5628 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>27</sup>'un 4. maddesi ile Kanun'un 71. maddesinin 1. fıkrasındaki, kamu zararı tanımına “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan” kavramları eklenerek, kamu zararının mevcut tanımı “*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*” şeklinde olmuştur.

KMYKK' nın yürürlük hali ile kamu zararı, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, kamu görevlilerinin kusurlarından kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunan ve zararlar kusurlu hareket arasında illiyet bağı bulunup ilgililerden (bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden) tahsil edilmesi gereken tutarlar şeklinde ifade edilebilir<sup>28</sup>.

Kamuya verilen zarar ile kamu zararı kavramının birbirine karıştırılmaması gerekmektedir. KMYKK'nun 71. maddesi ile 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 tanımlanmıştır.

Kamuya verilen zarar ise kamu zararını kapsayan geniş bir kavramdır. Kamuya verilen her zarar kamu zararı olmayıp, kamunun uğradığı zararın kamu zararı olabilmesi için çalışmanın sonraki bölümlerinde açıklandığı üzere kamu zararı unsurlarının bütünü kamuya verilen zararda gerçekleşmelidir.

Kamu görevlileri ve üçüncü kişilerden tarafından kamuya verilen her türlü zararlar ile, idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakları ve Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanuna göre takip edilen amme alacakları da kamuya verilen zararlardır<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> R.G, 04.05.2007, S. 26512.

<sup>28</sup> AKSOY-KIZILKAYA, s.38.

<sup>29</sup> DEMİRCİ Zafer, “Devlet Memurlarına Yapılan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Mayıs-Ağustos 2014, s. 44.

## II.KAMU ZARARININ UNSURLARI

### A. Kamu Görevlisi

#### 1. Genel Olarak

Kamu idarelerinin mevzuatları gereğince kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için, taşınır taşınmaz mallara sahip olmaları gerekmektedir. Kamu idarelerinde insan unsurunun önemi tartışmasızdır. Kamu idareleri görevlerini yerine getirirken, gerçek kişiler olmadan taşınır ve taşınmaz malların olması bir şey ifade etmez<sup>30</sup>. İdarenin insan unsurunu oluşturan gerçek kişileri ‘idarenin/kamunun görevlileri’, ‘idarenin/kamu ajanları’, ‘kamu görevlileri’, kamu personeli’, ‘kamu hizmet görevlileri’ olarak da adlandırılmaktadır<sup>31</sup>.Kamu kaynağında artışa engel ya da eksilme olduğu zaman, bu artma ve eksilmeye kamu zararı denebilmesinin unsurlarından biri, artmaya engel veya eksilmeyi neden olan kişilerin kamu görevlisi olmasını gerektirmektedir<sup>32</sup>.

Literatürde, kamu görevlisi geniş ve dar anlamda kullanılmaktadır<sup>33</sup>. Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu idarelerinde görev yapan bütün kişileri ifade etmektedir. Dar anlamda kamu görevlisi terimi ise, devletin siyasî yapısını oluşturan organlarda özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan görevliler dışında kalan çalışanları ifade eder<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> AKYILMAZ Bahtiyar - SEZGİNER Murat – KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara 2018, s. 643.

<sup>31</sup> YILDIRIM Ramazan, İdare Hukuku Dersleri I, Konya 2012, s.161; AKYILMAZ - SEZGİNER – KAYA, s. 643.

<sup>32</sup> ŞİŞMAN, s. 89; AKSOY - KIZILKAYA, s.55; TAYTAK Mustafa, Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi , Manisa 2013, s.79; ÇAĞLAYAN Ramazan, “Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.89; KULUÇLU Erdal, “Sayıştay’ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı”, Sayıştay Dergisi, Sayı 82, Temmuz-Eylül 2011. s. 59.

<sup>33</sup> AKYILMAZ - SEZGİNER – KAYA, s. 643; YILDIRIM, s. 162; AYKANAT Şuayip, Kamu Görevlilerinin Malî ve Cezai Sorumlulukları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi , İstanbul, 2004, s.4; KANLIGÖZ Cihan, “1982 Anayasaya Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/299/2796.pdf>, E.T., 11.12.2018, s. 180; AYDIN Hüseyin , “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 1, Yıl 2010, s. 116.

<sup>34</sup> AKYILMAZ - SEZGİNER – KAYA, s. 643-644; YILDIRIM, s. 162.

Anayasanın 128/1. maddesinde; “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmü yer almaktadır. Bu hükümde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin tanımı verilmemiş, bu kişilerin yapacakları görevlerin kapsamı belirtilmiştir. Anayasanın hükmün, dar anlamda kamu görevlilerinin ‘genel idare esaslarına’ göre yapmakla görevli oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği ‘asli’, ‘sürekli görevleri’ yürüten görevliler ‘memurlar’ ve ‘diğer kamu görevlileri’ ni ifade etmektedir<sup>35</sup>.

Diğer kamu görevlisi içine memur ve işçi dışında yer alan akademik personel, hâkim ve savcılar, askerî personel gibi kendilerine has personel hukukuna tabi olan görevliler girmektedir. İşçiler ve memurlar diğer kamu görevlisi kapsamına dahil değildir. İşçiler özel hukuk hükümlerine tabidir<sup>36</sup>.

KMYKK’ nın ‘Kamu zararı’ başlıklı 71’inci maddesinin ilk düzenlemesinde, kamu zararı tanımında, ‘kamu görevlilerin’ deyimini mevcut değildi. 25.04.2007 tarih ve 5628 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>37</sup>, un 4. maddesi ile KMYKK’ nın 71. maddesinin 1. fıkrasındaki, kamu zararı tanımına “kamu görevlileri” deyimini eklenmiştir. 5628 sayılı Kanunun gerekçesinde “5018 sayılı Kanunun ilgili maddesinde, kamu zararının oluşmasında kasıt ve kusura ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle genel hükümlere paralel olarak kusur esaslı bir sorumluluk tanımının getirilmesini ve kamu görevlisi olmayan üçüncü kişiler tarafından neden olunan kamu zararının da tespit ve tahsili için idari birimler tarafından yapılacak işlemlerin açıklığa kavuşturulmasını teminen 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin birinci fıkrası ile son fıkrasını değiştiren hükümlerin metne çerçeve 4 üncü madde olarak eklenmesi suretiyle<sup>38</sup>” denilmektedir. Gerekçede kamu görevlisi ifadesinin konuş amacına ve kapsamına ilişkin herhangi

<sup>35</sup> AKYILMAZ - SEZGİNER – KAYA, s. 644.

<sup>36</sup> GÖKCAN Hasan Tahsin-ARTUÇ Mustafa, Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması) , Ankara 2012, s. 471-472; KANLIGÖZ, s. 183; AKYILMAZ – SEZGİNER-KAYA, s. 645 – 646.

<sup>37</sup> 5628 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 04.05.2007 ve S. 26512.

<sup>38</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1357m.htm> (E.T, 12.12.2018)

bir hükme yer verilmemiştir. Düzenleme ile kamu zararı oluşması için kamu görevlisi şartı konmasının, kamu görevlisi olmayan kişiler tarafından kamu zararına neden olunmasından bahsedilmekte ancak, kanun tanımlamasına göre kamu zararına ancak kamu görevlisi sebep olabileceksen, gerekçede kamu görevlisi olmayan üçüncü kişiler tarafından neden olunan kamu zararı ifadesinin bulunması kanun metni ile gerekçe arasındaki çelişkiyi gösterirken; gerekçedeki kastın, kamu zararı ödemesinin yapıldığı üçüncü kişilerden yani ilgili kişilerden kamu zararının tespit ve tahsil edilmesi anlaşılmaktadır<sup>39</sup>.

Kamu görevlisi kavramının tanımı 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu<sup>40</sup> ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda<sup>41</sup> yapılmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 3/1-a maddesinde göre kamu görevlisi, “*Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini*” olarak, 5237 sayılı TCK 6/1-c maddesinde kamu görevlisi deyimini ise “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır. 4688 sayılı Kanun’da Kamu görevlisi tanımını dar anlamda iken, 5237 sayılı Kanun’da ise geniş anlamda yapılmıştır<sup>42</sup>.

KMYKK’ ya göre, işçi hariç<sup>43</sup> memur ve diğer kamu görevlilerinden Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde<sup>44,45</sup> çalışanlar kamu zararından sorumlu olma

<sup>39</sup> SALUR Cüneyt, “Kamu Görevlisi Kimdir? Belediye Meclis Üyeleri Kamu Zararından Sorumlu Mudur?”, [https://www.malihakem.com/analizler/kamu-gorevlisi-kimdir-belediye-meclis-uyeleri-kamu-zararindan-sorumlu-mudur\\_an729.html](https://www.malihakem.com/analizler/kamu-gorevlisi-kimdir-belediye-meclis-uyeleri-kamu-zararindan-sorumlu-mudur_an729.html) Yayın Tarihi 03.12.2017, (E.T,12.12.2018)

<sup>40</sup> RG, 12.07.2001, S. 24460.

<sup>41</sup> RG, 12.10.2004, S. 25611.

<sup>42</sup> YILDIRIM, s.163; AYDIN, s. 112.

<sup>43</sup> “ İşçiler kamu görevlisi kapsamında yer almazlar. İşçilerin kusurlu davranışlarından dolayı idare TBK’ya göre sorumludur”. SÖYLER Yasin: “Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Doç. Dr. Mustafa Yıldız’a Armağan, Cilt XIV, Sayı 2, 2010, s.563.

<sup>44</sup> “Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri” kapsar. (KMYKK madde; 3/1-a.)

<sup>45</sup> KMYKK ‘Kapsam ‘ başlıklı 2. maddesinde; “*Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.*

*Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun*

bakımından kamu görevlisi olarak kabul edilmelidir. 5018 sayılı Kanununa tabi olmayan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri kamu zararı mevzuatı ile sorumlu tutulmayacak, bu kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri zarara sebep olduklarında zarardan genel hükümlere göre sorumludur<sup>46</sup>.

## **2.Sayıştay Yargılamasında Kamu Zararından Sorumlu Kamu Görevlileri**

Sayıştay Kanununda<sup>47</sup>, Sayıştay yargılaması hesap yargılaması olarak adlandırılmaktadır. Kanun 2/1-e maddesinde hesap yargılamasını; *“Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yollarını”* şeklinde tanımlamıştır.

Genel anlamda sorumluluk, *“Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet”*<sup>48</sup> şeklinde tanımlanmıştır. Sorumluluk, uyulması için konmuş bir kurala uymayarak, bu davranışın hesabını verme, sonuçlarına katlanma veya cezasını çekme şeklinde de ifade edilebilir<sup>49</sup>.

Hukuki bir kavram olarak sorumluluk, sorumluluk bir borç kaynağı olup, zarar veren, zarar görene verdiği zararı hukuken ödemek zorunda olduğu

---

*hükümlerine tâbidir.”* hükmü yer almaktadır.

<sup>46</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kanunun 71. Maddesine tabi olmadıkları için, bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri kontrol, inceleme denetim veya yargılama sonucunda , bir zarara sebep oldukları tespit edildiğinde kamu zararı mevzuatına göre zarardan sorumlu tutulmayıp genel hükümlere göre sorumlu tutulacaklardır. Ancak Sayıştay’ın hesap yargılamasında kapsamında ise, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 5/1-b bendinde 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.”* hükme göre Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda çalışan kamu görevlileri kamu zararından sorumlu olacaklardır.

<sup>47</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, RG, 19.12.2010, S. 27790.

<sup>48</sup> [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c480ef6c68d73.18281943](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c480ef6c68d73.18281943) (ET, 30.11.2018)

<sup>49</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman-HEPAKSARZ Engin-KILIÇ Ramazan-KULUÇLU Erdal, “Kamu Malî Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Malî Sorumluluk”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,Cilt 16, Sayı 2, 2011, s.381.

sorumluluktur<sup>50</sup>. Kusur sorumluluğu, kusursuz sorumluluk ve fedakarlığın denkleştirmesi ilkesi hukuki sorumluluğun türleridir<sup>51</sup>.

Hukuki bir kavram olarak sorumluluk; yasal olarak konmuş bir kurala göre davranış sergilemek gerekirken, bu kurala aykırı hareket etmenin sonucundaki fiilin hesabını verme, bu fiil sonucunda tazminatla yükümlü tutulma ve işlenmiş olan eylem sonucunda çıkan suçun gerektirdiği cezayı çekme olarak tanımlanmakta olup, aynı şekilde sorumluluk, koyulmuş normlara uyulmasını sağlayan bir yaptırım gücü olarak da ortaya çıkar. Bu yaptırım önceden belirlenmiş olan normlarda ortaya konan hükümlerin emrettiği davranışı yapılması gerektiği halde yapmamak veya bu davranışın yapılmaması gerektiği halde yapmak şeklinde de meydana gelebilir<sup>52</sup>. Memur açısından sorumluluk ise, görevini ifa ederken ve yetkilerini kullanırken Kanunlara, yönetmeliklere, iyi yönetim ilkelerine ve etik kurallarına göre görevini yapmaması durumunda karşılaşılabilecek yaptırımdır<sup>53</sup>.

Malî sorumluluk, kişilerin yaptıkları iş, hizmet ve eylem sonucunda ortaya çıkabilecek olumsuz durumun veya devlet bütçesine veya herhangi bir şahsa verdikleri zararın karşılığı olan paranın kişilerden tazminini gerektiren bir sorumluluk çeşidi olup, tazmin sonucunda işlem ve eylemden zarar görenin zararın giderilmesi amaçlanmaktadır<sup>54</sup>.

5018 sayılı Kanunda sorumluluk düzenlenmiş, ancak malî sorumluluk kavramının tanımı Kanunda yapılmamıştır. Kanunda “görev, yetki ve sorumlulukların” açık bir şekilde ifade edilmesi gerektiği belirtilmiş ise de sorumluluk hususunun özellikle malî sorumluluğun açık ve net bir şekilde ifade edilmemesi Kanun’un olumsuz yönlerinden biri olarak dikkat çekmiştir. Sayıştay da kendisine karşı sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesi hususundaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla<sup>55</sup> Sayıştay Genel Kurulu da, “*Sayıştay’ca yapılan*

---

<sup>50</sup> EREN, s. 510.

<sup>51</sup> EREN, s. 513.

<sup>52</sup> TAYTAK, s.84.

<sup>53</sup> BAYAR Doğan, “Malî Sorumluluk Nedir”, Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s.13.

<sup>54</sup> ÜSTÜN-HEPAKSIZ-KILIÇ-KULUÇLU, s.381; ÖZHAN Deniz Burak, 5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012, s.69.

<sup>55</sup> TAYTAK, s. 88.

*incelemeler sonucunda kamu zararı tespit edildiğinde ve kamu kaynağının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmadığı saptandığında, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesi hususundaki tereddüt” konulu kararı<sup>56</sup> ile, kamu zararı tespit edildiğinde Sayıştay’ın kamu zararı kapsamında malî sorumlu tutacağı kamu görevlilerini tespit etmiştir. Karar da, Sayıştay yargılaması sırasında bakanların mali sorumluluğu tutulamayacağı, ancak, bakanların yargılama sırasında mali sorumlulukları ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu hususun ilgili mercilere bildirilmesi gerektiği, üst yöneticinin Sayıştay yargısı açısından malî sorumluluğunun yargılama esnasındaki somut olaya göre değerlendirileceğine karar vermiştir.*

Sayıştay Genel Kurulu mali sorumlu olarak, Harcama Yetkilileri, Gerçekleştirme Görevlileri ve Muhasebe Yetkilileri olduğuna karar vermiştir.

#### **a. Bakanların Sorumluluğu**

Bakanların Cumhurbaşkanınca atanacağı ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklarına dair 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun<sup>57</sup> 10. maddesiyle Anayasanın 106. maddesine hüküm konmuştur. Bakanların görev ve yetkileri 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde<sup>58</sup> gösterilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği bakanlar, *“bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer*

---

<sup>56</sup> Sayıştay Genel Kurulu, 14.06.2007, S. 5189/1, Sayıştay Dergisi, Sayı 66-67, Temmuz-Aralık 2017. s. 153-173.

<sup>57</sup> 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 11.02.2017, S. 29976.

<sup>58</sup> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, 10.07.2018, S. 30474.

*bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.” ( Madde/ 503)*

5018 sayılı Kanuna<sup>59</sup> göre ise “*Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve malî konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar” hüküm altına alınarak bakanların sorumluluk esasları belirlenmiştir (Madde: 10/1-2). Yapılan bu değişiklik ile bakanların kamu malî yönetimdeki rolü yeniden tanımlanmış, bakanların kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Cumhurbaşkanı’na karşı hukukî ve malî konularda sorumlu oldukları düzenlenmiştir.*

6085 sayılı Kanun’un 7/5. maddesinde “*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve malî konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar”* şeklinde hüküm ile Bakanların Sayıştay’a karşı sorumlu olmadıkları dolaylı olarak belirlenmiştir<sup>60</sup>. Harcama yetkililerin harcama yapmaktan sorumlu olmalarından dolayı, Bakan gelirin toplanması harcamaların yapılmasında dahillerinin olmaması nedeniyle Bakanlar Sayıştay’a karşı malî konularda sorumlu değillerdir<sup>61</sup>.

Bakanların sorumluluğu ile ilgili olarak, Sayıştay Genel Kurul kararında<sup>62</sup> belirtildiği üzere, Sayıştay yargılaması sırasında bakanın sorumluluğu ile ilgili bir

---

<sup>59</sup> Kanun’un 10. maddesinde 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 213 maddesi ile değişiklik yapılmış, Bakanların malî sorumlulukları ve kime karşı sorumlu oldukları yeniden düzenlenmiştir. Kararname, 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanmıştır.

<sup>60</sup> ÜSTÜN-HEPAKSIZ-KILIÇ-KULUÇLU, s. 394.

<sup>61</sup> ŞİŞMAN, s. 121.

<sup>62</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.158.



hususla rastlanması durumunda bu hususun ilgili mercilere bildirilmesi gerekmektedir. Kararda belirtilen ilgili mercilerin ise 5018 sayılı Kanunda da hüküm altına alındığı üzere Cumhurbaşkanı'dır. Sayıştay'ca yapılan yargılama esnasında bakanların sorumluluğu ile ilgili bir husus tespit edildiğinde Sayıştay bunu bir rapor ile Cumhurbaşkanı'na bildirecektir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesine göre, Sayıştay Raporuna göre Bakanı görevden alabilir.

Anayasanın 106. maddesinde; “... Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Bu kişilerin görevde buldukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer” hükmü yer almaktadır. Bu hükümlere

göre, Bakanın Yüce Divanda yargılanabilmesi için Meclis Soruşturması açılabilir. TBMM Bakanın Yüce Divana sevk kararı alırsa, Bakan Yüce Divanda yargılanır, yargılama sonucu, Bakan seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilirse bakanın görevi sona erer.

### **b. Üst Yöneticilerin Sorumluluğu**

KMYKK ile bütçeden harcama yapma sürecine, denetim ve gözetim ile görevli ve yetkili olan ve yeni statü olarak ihdas edilen üst yönetici aktörü, Kanun'daki sorumluluk uygulamasının merkezinde yer alarak, denetim ve gözetim görevini yapmaktadır<sup>63</sup>. KMYKK' da Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu belirlenmiş, Bakanlıklarda en üst yöneticinin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır (m.11/1). Kanun maddesine istinaden, Cumhurbaşkanı tarafından, 2018/5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi<sup>64</sup> yayımlanmış, Genelge ile Bakanların kendilerine doğrudan bağlı hizmet birimleri bakımından; bakan yardımcılarının ise kendilerine bağlı hizmet birimleri bakımından bakanlık en üst yöneticisi olduğu belirlenmiştir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/1-i bendinde de üst yönetici *“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”* şeklinde tanımlanmıştır.

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

<sup>63</sup> PINAR Burak, Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Malî Yönetim Sisteminin Hukuki Analizi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2009, s. 275.

<sup>64</sup> 2018/5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, RG, 09.08.2018, S. 30504.

getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar (KMYKK madde 11/2).

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler (KMYKK, m. 11/3).

Sayıştay Genel Kurulu'nun 5189/1 sayılı Kararında “Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadırlar. Bununla birlikte üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştay’a karşı malî sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur” denilerek, üst yöneticinin Sayıştay yargısı açısından malî sorumluluğunun yargılama esnasındaki somut olaya göre değerlendirilecektir<sup>65</sup>.

6085 sayılı Kanununda; “Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur” (m. 53/1). şeklinde düzenleme yapılarak üst yöneticiler ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden sorumlu tutulmuşlardır.

### **c. Harcama Yetkilileri**

KMYKK'nın 3/1-k maddesinde Harcama birimi “Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim” olarak tanımlanmış, Kanunun 31/1 maddesinde ise, Harcama yetkilisini, “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi” olarak tanımlamıştır. Harcama sürecinin ana aktörü olarak yetkilendirilen harcama yetkilisine, üst yöneticilere ve Sayıştay’a hesap verme sorumluluğu yüklenmiştir<sup>66</sup>.

KMYKK'ya göre, bütçeden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle başlamakta, hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler Harcama talimatlarında yer alması zorunlu olup,

<sup>65</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.158.

<sup>66</sup> PINAR, s.296.

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 sorumlu tutulmuşlardır (madde 32 ).

Bütçeden yapılacak harcamalarda süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanmaktadır.

KMYKK'da, giderin yapılmasından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi düzenlenmiş, Kanunda harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere; hukuka uygunluk açısından da yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğundan, harcama yetkililerinin Sayıştay'a hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır<sup>67</sup>.

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi 5018 sayılı Kanun'un 31. maddesine, harcama yetkilisi olarak belirlendiğinden, bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsurdur. Kamu idare bütçeleri, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama sistemi benimsenmiş olup, birinci düzeyde Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yüksek yargı organları ile bakanlıklar ve bütçe türleri, ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumlar, üçüncü düzeyde ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimler, dördüncü düzeyde ise destek ve lojistik birimler ile politika uygulayıcı birimler yer almaktadır. Buna göre, kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer

---

<sup>67</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.159.

alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerini, bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkilileri olmaktadır<sup>68</sup>.

#### **aa. Harcama Yetkililerinin Genel Sorumluluğu**

5018 sayılı Kanunda harcama yetkilisi kavramı ile, bir süreç sorumlusuna ve statü hukukunda tanımlanan daire/birim amirine işaret edilmekte olup, harcama yetkilisi konumunda olan yöneticilerin, Devlet Memurları Kanunu'nda da belirtildiği gibi, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinin görevlerini kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen usulde, belirlenen sürelerde ve eksiksiz olarak yapıp yapmadıklarını ve maiyetindeki memurları takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar<sup>69</sup>.

#### **bb. Kurul, Komite veya Komisyon Üyelerinin Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluğu**

5018 sayılı Kanunun 31/3. maddesinde “*Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur*” hükmü yer almaktadır.

Kurul halinde görev yapan karar organlarının genellikle icra yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nda olduğu gibi bazı kuruluşların karar organlarının icra yetkisi bulunmasından dolayı, Kanun'un 31. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk belirlenirken; kararın, harcama talimatının unsurlarını taşıyıp taşımadığının ve kurul, komisyon veya komitenin harcama sürecinde rol alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir<sup>70</sup>.

Yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, anılan birimleri Harcama yetkisinden doğan sorumlu

---

<sup>68</sup> 1 Seri No lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ. Tebliğ, RG, 31.12.2005, S. 4. Mükerrer, 26040.

<sup>69</sup> TAYTAK, s.98; 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 159-160.

<sup>70</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 160.

tutabilmek için Sayıştay Genel Kurulu Kararında belirlenen aşağıdaki fiillerin gerçekleşmesi gerekir<sup>71</sup>.

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluk yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacaktır.

Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor, ancak kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer almıyorsa, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komitenin sadece harcama talimatının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından sorumlu olacaktır.

Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi yönetim organlarının kararı bir giderin yapılması için harcama yetkilisine izin verme şeklinde düzenlenmiş ise, bu halde kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacaktır.

### **cc. Harcama Yetkisinin Devredilmesi Halinde Sorumluluk**

Yetki devri, Kanuni düzenlemeler uyarınca, sınırları yazılı olarak belirlenen karar alma yetkilerinin bir makamdan diğer bir makama kişi belirtmeksizin devredilmesidir<sup>72</sup>. Yetki devrinin ilgi Kanunda belirtilmesi gerekir<sup>73</sup>. KMYKK' da harcama yetkisinin devredilebileceğini ve harcama yetkisinin devredilmesine ilişkin usûl ve esasların Hazine ve Malîye Bakanlığınca belirleneceğini hüküm altına almıştır<sup>74</sup>. Kanun hükmüne istinaden Hazine ve Malîye Bakanlığınca çıkarılan 1 Seri

<sup>71</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.160-161.

<sup>72</sup> ŞİŞMAN, s. 132; GÖZLER-KAPLAN, s.112.

<sup>73</sup> GÖZLER-KAPLAN, s.112.

<sup>74</sup> 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 Malîye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. (5018 sayılı Kanun Madde. 31/5)

Nolu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkisinin devrinin usûl ve esasları düzenlenmiştir. Buna göre;

- Merkez teşkilatı harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılarına, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere,

- Merkez dışı birimlerinde ise bölge müdürleri veya eşdeğer yetkililer, il müdürleri veya eşdeğer yetkililer ile nüfusu 50.000'i aşan ilçelerin ilçe müdürleri veya eşdeğer yetkililer harcama yetkilerini yardımcılarına,

- Belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılarına, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere,

- Mahalli idare birliklerinde birlik başkanı harcama yetkisini birlik genel sekreteri, birlik müdürü veya birim amirlerine, kısmen ve tamamen devredilebilirken; her bir harcama işlemi itibarıyla, mal ve hizmet alımlarında ikiyüzellibin Türk Lirasını, yapım işlerinde ise birmilyon Türk Lirasını aşan harcamalara ilişkin harcama yetkisi hiçbir şekilde devredilemez.

Harcama yetkisi;

- Yetki devri yazılı olarak yapılmalı.

-Devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmiş olmalı

- Merkez teşkilatında harcama yetkisinin devri ve bu yetkinin geri alınması üst yöneticiye, malî hizmetler birimine ve muhasebe yetkilisine; merkez dışı birimlerde ise malî hizmetler birimine ve muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmeli,

şeklinde belirlenen şartlara uygun olarak yetki devri yapılmalıdır<sup>75</sup>.

Harcama yetkisinin devredilmesi durumunda, harcama yetkisini devreden makamın idari sorumluluğu kalkmamakta, ancak, Sayıştay'a karşı malî sorumluluğu

---

<sup>75</sup> 1 Seri No lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ.

kalkmaktadır. Harcama yetkisinin devredildiği makamın ise, Sayıştay'a karşı malî sorumluluğu bulunmaktadır<sup>76</sup>.

#### **dd. Görev Ayrılığı Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk**

KMYKK' nın 31. maddesinin ikinci fıkrasında, teşkilat 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, mahalli idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir hükmü yer almaktadır.

Harcama yetkilileri, bütçe belgesi veya ödenek gönderme belgesi ile harcama yetkilerini mevzuatında belirlenen hükümler çerçevesinde devredebilmektedirler<sup>77</sup>.

Kanundan veya işin gereğinden kaynaklanan bu tür görev paylaşımlarında, aktarılan ödeneğin kullanım yetkisi ve bu ödenekle yerine getirilen işlemlerin gerçekleştirilmesi görevi, ödeneği devralan idareye veya birime geçeceğinden, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun da, genel harcama yetkililerinin sorumluluğu çerçevesinde, ödenek aktarımının yapıldığı idare veya birimin harcama yetkilisi sorumlu olacaktır<sup>78</sup>.

İdare veya birimin teşkilat yapısı nedeniyle, personel ücretlerinin kuruluşun personel biriminde, kurumun elektrik su giderlerinin idari ve malî işler birimince ödenmesinde olduğu gibi, destek hizmet birimlerinde birleştirilen harcamalar için üst yöneticinin onayı ile harcama yetkisinin, destek hizmet birimi harcama yetkilisine verilmesi halinde de, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun görev verilen destek hizmet birimi harcama yetkilisine ait gerekmektir<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 164.

<sup>77</sup> AKSOY - KIZILKAYA, s. 123

<sup>78</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.165.

<sup>79</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.165.



### **ee. Vekâlet Görevi Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk**

Kanunda öngörülen harcama yetkilisinin izin, hastalık ve geçici görev gibi sebeplerle görevlerinde bulunmadığı durumlarda, bu kişilerin yerine, mevzuatlarında öngören usulle vekâleten atanan kişi asilin tüm yetki ve sorumluluklarını taşıyacağından harcama yetkisini de kullanacağından dolayı, harcama yetkilisinin yerine, mevzuatında öngörülen usullere uygun olarak vekâleten atanan görevlinin, vekâlet ettiği göreve ait harcama yetkisini kullanmasından doğan sorumluluğun bu görevi vekâleten yürüten görevli sorumlu olacaktır<sup>80</sup>.

### **d. Gerçekleştirme Görevlilerinin Sorumluluğu**

Bütçelerden harcama yapılması için süreç, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesi ile başlar. Harcama yetkilisi harcama süreçlerinin gerçekleştirilmesi için bir kamu görevlisi görevlendirir. Bu kamu görevlisi, gerçekleştirme görevlisidir.

KMYKK' ya göre, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin gerçekleştirme görevlilerince mevzuata göre düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen gerçekleştirme görevlilerince düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar. Kamu borç yönetimine ilişkin olanlar da dahil giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türleri merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Hazine ve Malîye Bakanlığınca, mahallî idareler için İçişleri Bakanlığınca, sosyal

---

<sup>80</sup> TAYTAK, s.103-104; PINAR, s.316-317, 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.165-166.

güvenlik kurumları için de bağılı veya ilgili oldukları bakanlıklar tarafından, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir (m. 33).

5018 sayılı Kanun'un 33. maddesi gereğince, Hazine ve Maliye Bakanlığınca, Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği<sup>81</sup>; İçişleri Bakanlığınca, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği<sup>82</sup> ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca, Sosyal Güvenlik Kurumları Harcama Belgeleri Yönetmeliği<sup>83</sup> çıkarılmıştır. İlgili kamu idarelerinde çalışan gerçekleştirme görevlileri, ilgili harcama belgeler yönetmeliklerinde belirtilen belgeleri tamamlamadan ödeme gerçekleştirirlerse, gerçekleştirme görevlileri Sayıştay'a karşı malî sorumlu olacaklardır.

#### **aa. Ödeme Emri Belgesini Düzenlemekle Görevlendirilen Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu**

Harcama aşaması bir süreçtir. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar harcama birimlerinde süreç kontrolü yaparlar. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Uygulama, yapılan işlemde önceki işlemlerin kontrolünü içerir. Harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirir. Ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Bu gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülerek imzalanır<sup>84</sup>.

İlgili mevzuat birlikte değerlendirildiğinde, ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlileri, gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer

<sup>81</sup> Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, RG, 31.12.2005, S. 3. Mükerrer, 26040.

<sup>82</sup> Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği, RG, 15.08.2007, S. 26614.

<sup>83</sup> Sosyal Güvenlik Kurumları Harcama Belgeleri Yönetmeliği, RG, 27.06.2007, S. 26565.

<sup>84</sup> İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Madde; 12/2-3. Usul ve Esaslar, RG, 31.12.2005, S. 3. Mükerrer, 26040.

belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludurlar. Bu yüzden, aslî bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan Sayıştay'a karşı sorumludur<sup>85</sup>.

#### **bb. Ödeme Emri Belgesine Eklenmesi Gereken Taahhüt ve Tahakkuk Belgelerine İlişkin Sorumluluk**

KMYKK' nın 33. maddesine göre, bütçeden bir harcama yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanmış ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Bir malî işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, bu görevlilerin yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevlilerce düzenlenen belgeye dayanıyor olması hususlarına bakılması gerekmektedir. Bu bağlamda, malî işlemin gerçekleştirilmesinde, görevli olanların imzası olmadan ödeme belgesinin tamamlanmamış sayılması gerekmektedir. Bu nedenle, ödeme emri belgesine eklenmesi gereken taahhüt ve tahakkuk işlemlerine ilişkin fatura, beyanname, tutanak gibi gerçekleştirme belgelerini düzenleyen veya bu belgeleri kabul eden gerçekleştirme görevlilerinin, bu görevleriyle ilgili olarak yapmaları gereken iş ve işlemlerle sınırlı olarak harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerekmektedir<sup>86</sup>.

Sayıştay Temyiz Kurulu, gecikme cezasının hatalı hesaplanması konulu kararında, eksik hesaplanan ve yükleniciden eksik alınan gecikme cezası hakkında tazmin kararı vererek, verilen tazminin harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinden müştereken ve müteselsilen tazmin edilmesi kararı vermiştir. Kararın "*Ödeme Emri Belgesine Eklenmesi Gereken Taahhüt ve Tahakkuk Belgelerine İlişkin*

<sup>85</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.167-168.

<sup>86</sup> TAYTAK, s. 107; 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.168

*Sorumluluk*” başlıklı bölümünde, “*Diğer taraftan, ...'nın sorumlu olup olmadığı, kamu zararının oluşmasına sebep olan harcama sürecine dâhil olup olmadığına bağlıdır. Zira 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde 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.” hükmü gereği, bir kamu görevlisinin mali sorumluluğundan bahsedebilmek için kamu zararının oluşması, kamu zararının oluşumunda kamu görevlisinin yer alması ve kamu zararı ile kamu görevlisi arasında illiyet bağının kurulması gerekmektedir. Bahse konu olayda, ...'nın Muayene ve Kabul Komisyonu Başkanı olduğu ve teslim edilen malların kontrolü ve muayenesi neticesinde “malların eksiksiz ve tam olarak sözleşme şartlarına uygun olduğunun görüldüğü” yönünde tutanak tutulduğu ve imzalandığı, akabinde malların iki gün geç teslim edilmesi üzerine Gecikme Cezası Tutanağı düzenlendiği tespit edilmiştir. Söz konusu Gecikme Cezası Tutanağının İdare adına Ziraat Mühendisi ... ile Yüklenici tarafından imzalandığı ve tutanakta gecikme cezasının sözleşme bedeli üzerinden hesaplanması gerekirken teslim alınan mal bedeli üzerinden hesaplandığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla, ilişkili ödeme emri belgelerine eklenen Gecikme Cezası Tutanaklarını imzalayan ..., gecikme cezasını sözleşme bedeli üzerinden hesaplaması gerekirken teslim alınan mal bedeli üzerinden hesapladığından ve Gecikme Cezası Tutanağı ödeme emri belgesine eklenen bir gerçekleştirme belgesi olup yükleniciden kesilen gecikme cezası tutarının eksik olmasına sebep olduğundan kamu zararının oluşmasına yol açan harcama sürecinde yer alan Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla mali sorumluluğu bulunmaktadır”<sup>87</sup> şeklinde ifadelerle yer vererek, Gerçekleştirme görevlisinin ödeme emri belgesi ekinde yer alan tahakkuk evrakı olan Gecikme Cezası Tutanağındaki eksik hesaplanan tutardan sorumlu tutmuştur.*

### **cc. Kurul, Komisyon veya Benzeri Bir Organca Düzenlenen Gerçekleştirme Belgelerinde Sorumluluk**

Mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi düzenleyip

<sup>87</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya No, 43321, Tutanak No, 45460, Tutanak tarihi, 26.12.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=18322>”, (E.T, 24.05.2019)

imzalayan kurul üyelerinin de dahil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte Sayıştay'a karşı malî sorumludurlar<sup>88</sup>.

Harcama belgeleri yönetmeliklerine<sup>89</sup> göre, bazı giderlerin ödenmesinde Muayene Kabul Komisyonu Tutanağı olması gerekir. Bu giderler ödenirken, bir kamu zararına sebep olunmuş ise, kamu zararından Muayene Kabul Komisyonu üyeleri de sorumludur. Sayıştay Temyiz Kurulu "*Malzeme Dahil 4 Kap Yemek Hizmeti Alımı*" ihalesi kapsamında yüklenici tarafından taahhüt edilen kırmızı/beyaz et miktarının Teknik Şartnamede öngörülen miktarların altında olması" kararında, kamu zararından muayene kabul komisyon üyelerini de kamu zararından sorumlu tutmuştur<sup>90</sup>.

#### **dd. Elektronik Ortamda Oluşturulan Ortak Veri Tabanına Bilgi Girişine Esas Olacak Belgelere İlişkin Sorumluluk**

KMYKK' nın 33/3. fıkrasında; "*Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayıldığından, ödeme belgesine ayrıca bu verileri kanıtlayıcı belge bağlanmaz*" hükmü yer almaktadır.

Sayıştay'a karşı, ortak veri tabanına girilen verilerin doğruluğu halinde, çıktının doğruluğu sistemce güvenceye bağlandığından, elektronik ortamdan alınan çıktının sıhhati, doğrudan doğruya veri girişinin doğruluğuyla ilgili bulunduğundan dolayı, elektronik ortamda oluşturulan veri tabanından yararlanılarak yapılacak harcamalarda, sisteme girilecek verilerin bulunduğu belgeleri düzenleyen ve imzalayan görevlilerin, bu işlemle ilgili gerçekleştirme görevlisi olarak kabul edilmesi ve yaptığı işlemlerden harcama yetkilisi ve sorumluluğu bulunan diğer gerçekleştirme görevlileriyle birlikte malî sorumlulukları bulunmaktadır<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s.168-169.

<sup>89</sup> Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği ve Sosyal Güvenlik Kurumları Harcama Belgeleri Yönetmeliği.

<sup>90</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, İlam No, 140, Karar No, 35458, Tutanak tarihi, 16.02.2017, "<https://sayistay.gov.tr/tr/kararlar/dk/?krı=23866>", (E.T, 29.01.2019)

<sup>91</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 169.

#### **e. Muhasebe Yetkilisinin Sorumluluğu**

Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerine, muhasebe hizmeti denmektedir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisi olup, muhasebe yetkilisi niteliğine memuriyet kadro ve unvanlarının etkisi yoktur. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

- a) Yetkililerin imzasını,
- b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- c) Maddî hata bulunup bulunmadığını,
- d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,

Kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamaz. Belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilir. Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurma ve ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur. Muhasebe yetkililerinin bu Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır. (KMYKK, m. 61).

Muhasebe yetkilileri tahsilatla ilgili sorumluluğunun başlayabilmesi için, ön şart olarak gelirin tarh ve tahakkuk süreçlerinin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesi

gerekir. Bu bağlamda, tarh ve tahakkuk süreçlerinin gerçekleşmesinde herhangi bir sorunla karşılaşılması halinde ise, muhasebe yetkililerinin tek başına olan sorumluluğu gündeme gelecektir<sup>92</sup>.

#### **aa. Muhasebe Yetkilisinin İmza Kontrol Görev ve Sorumluluğu**

Muhasebe yetkilisinin görevlerinden biri de ödeme emri belgesi ve eki belgelerde yetkililerin imzasının olup olmadığının kontrol ettikten sonra ödemeye onay vermektir<sup>93</sup>.

Muhasebe yetkilisi gideri öderken, ödeme emri belgesi üzerinde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin imzalarının olup da, ödeme emri belgesi eki belgeler üzerinde herhangi bir imza eksiği olduğu halde muhasebe yetkilisi gideri ödemiş ise, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisiyle birlikte sorumlu olur. Eğer, Muhasebe yetkilisi ödeme emri belgesinde harcama yetkilisi veya gerçekleştirme görevlisinden birisinin imzası olmadan veya her ikisinin de imzası olmadan ödeme yaptı ise, muhasebe yetkilisi imzası olan harcama yetkilisi veya gerçekleştirme görevlisi ile birlikte, bunlardan her ikisinin de imzası olmadığı durumlarda muhasebe yetkilisi Kamu zararında tek başına sorumludur<sup>94</sup>.

#### **bb. Ödemeye Esas Belgelerin Eksikliği ve Hata Bulunması Durumunda Sorumluluk**

KMYKK' nın 61. maddesinde ve Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin<sup>95</sup> 29. maddesinde yer verilen hükümlerine göre, muhasebe yetkilisinin taahhüt ve tahakkuk aşamaları tamamlanmış, ödeme emri belgesi düzenlenmiş ve ön malî kontrolden geçerek ödenmek üzere muhasebe birimine gelmiş bulunan gider ve muhasebe belgeleri ile ön ödeme belgeleri üzerinde, ödemeye ilişkin belgelerin tamam olup olmadığını ve maddî hata bulunup bulunmadığını kontrol etmekle yükümlü olduğu, ilgili mevzuatında belirtilen belgeler dışında belge aramayacağı ve sorumluluğunun görevi gereği incelemesi gereken belgelerle sınırlıdır.

<sup>92</sup> ÜSTÜN-HEPAKSIZ-KILIÇ-KULUÇLU, s. 392

<sup>93</sup> AKSOY-KIZILKAYA, s.146.

<sup>94</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 170.

<sup>95</sup> Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG, 21.01.2006, S. 26056.

Malî işlemlerde ve özellikle gider işlemlerinde, giderin dayanağı olan belgelerde gelir, alacak, gider veya borç tutarının tespit edilmesine dayanak teşkil eden oranların yanlış uygulanması, kolayca görülebilen ve yorum gerektirmeden anlaşılabilen rakamlarda ve aritmetik işlemlerde yanlışlık veya hata yapılması, maddî hata olarak ifade edilebilir<sup>96</sup>.

Tarh ve tahakkukun eksik veya hatalı bir gelirin eksik tahsil edilmesi, kamu zararı olarak değerlendirilerek muhasebe yetkilisinin malî olarak sorumlu tutulması kusur sorumluluğuna aykırı düşecektir<sup>97</sup>.

### **cc. Muhasebe Yetkilisinin Gideri Hak Sahibine Ödeme Görevinden Kaynaklanan Sorumluluğu**

Muhasebe yetkilisinin, mevzuatında belirlenen usul uyarınca tahakkuk ettirilmiş gideri hak sahibine ödemek ve ödeme yaparken hak sahibinin kimliğini kontrol etmekle görevlidir<sup>98</sup>. Muhasebe yetkilisi gideri hak sahibine değil de, hak sahibi olmayan başka bir şahsa ödendiği zaman, muhasebe yetkilisinin malî sorumluluğu ortaya çıkabilecektir.

Sayıştay Temyiz Kurulu'na, Sayıştay'ca "208 sayılı ilamın 2'nci maddesinde, 25.05.2012 tarihinde ihalesi yapılan .... TL sözleşme bedelli "... Kültür Merkezi Binası Yapım İşi"nin yüklenicisi, .... A.Ş. & ..... Yapı İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. iş ortaklığının ... Belediyesi nezdinde doğmuş alacaklarından, vadesinde ödenmek üzere ..... A.Ş.'ye temlik ettiği ..... TL temlik bedelinin ödeme tarihinde temlik edilen kişiye ödenmemesi suretiyle oluşan .... TL tutarındaki kamu zararının tazminine hükümlenmiş, sorumluların temyiz başvurusu üzerine 14.06.2017 tarih ve 43214 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararının 1'inci maddesiyle de tazmin hükmünün TASDİKİNE" karar ile muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuş, karar muhasebe yetkilisince Sayıştay'a düzeltme başvurusunda bulunulmuş, Sayıştay Temyiz Kurulu ilgili kararın "Düzeltilmesine Mahal Olmadığına" şeklinde karar vermiştir<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> ŞİŞMAN, s. 148; AKSOY-KIZILKAYA, s.148.

<sup>97</sup> ŞİŞMAN, s. 148.

<sup>98</sup> TAYTAK, s. 112.

<sup>99</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41553, Tutanak no, 45123, Tutanak tarihi, 03.10.2018, "https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=17808", (E.T, 29.01.2019)



#### **dd. Muhasebe Yetkilisinin Gelir ve Alacakları Tahsil Görevinden Kaynaklanan Sorumluluğu**

KMYKK' nın 61. maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti; *“gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir”* şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiş, aynı Kanunun 60. maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek muhasebe biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesinde, gelirleri ve alacakları ilgili mevzuatına göre tahsil etmek, yersiz ve fazla tahsil edilenleri ilgililerine iade etmek ve bu işlemlere ilişkin kayıtları usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutmak, malî rapor ve tabloları her türlü müdahaleden bağımsız olarak düzenlemek muhasebe yetkilisinin görevlerinden kabul edilmiş, aynı Yönetmeliğin 32. maddesinde de idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının yükümlüleri ve sorumluları adına ilgili hesaplara kaydedilerek tahsil edilmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerince, idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinin muhasebe yetkilisinin görevi olduğundan, tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının tahsil edilmemesinden muhasebe yetkilisi tek başına Sayıştay'a karşı malî sorumlu olacaktır<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Sayıştay Dergisi, s. 173.

## B. Kasıt, Kusur ve İhmalin Varlığı

### 1. Kusur

Kusur, kamu zararının en önemli öğelerinden birisidir. Kamu zararı borçlar kanunundaki haksız fiile dayalı kusurlu sorumluluktur<sup>101</sup>. Kusur tanımı kanunlarımızda yapılmamıştır. Kusurun tanımı uygulama, öğreti ve yargı kararları ile şekillenmiştir. Kusur genel olarak, hukuk düzeni tarafından bir davranış tarzının veya eksik yapılan bir ödevin kınanmasıdır<sup>102</sup>. Yaptığı hareket ile meydana gelecek olayın sonuçlarını bilmesine rağmen, buna uygun davranabilecek durumda olan bir şahsın, belli bir olay karşısındaki tutum veya davranışı ile kendisinden beklenebilir nitelikteki ortalama bir davranış arasında var olan olumsuz yöndeki fark olarak tanımlanabilir kusur<sup>103</sup>.

Kusur, hukuka aykırı olarak hukuk düzeni tarafından kınanan davranış veya davranış eksiklidir<sup>104</sup>. Haksız fiil unsurlarından olan kusur, şahısların benzer durum ve şartlar altında bulunanlardan beklenen ortalama hareket biçimine uymayan, ondan sapan davranış biçimi olarak tanımlanır<sup>105</sup>. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında<sup>106</sup>; 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 kınanması olup; bu kınama, o davranışın belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından sapmış olmasından kaynaklanır*” şeklinde tanımlamıştır.

<sup>101</sup> AKSOY – KIZILKAYA, s. 64 – 65; ÜZÜLMEZ İlhan, “Görevi İhmal ve Sayıştay Yargısı Açısından Kamu Zararı”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.152.

<sup>102</sup> İSTEK Ahmet, Tam Yargı Davalarında Maddi Tazminat, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , İzmir 2017, s.18-19.

<sup>103</sup> ÖZÇELİK Barış, “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararından Sorumluluk”, Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012), Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2012, Ankara, s.13.

<sup>104</sup> OĞUZ Habip , “Sorumluluk Hukukunda Kusur”, TAAD, Yıl, 7, Sayı, 28, Ekim 2016, s. 276.

<sup>105</sup> KIRCA Çiğdem, “ Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C.Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.171.

<sup>106</sup> YHGK, 13.04.2016, E. 2014/1067, K. 2016/512, www.yargitay.gov.tr. ( E.T, 31.01.2018)

KMYKK' nın 'Kamu zararı' başlıklı 71. maddesinin ilk düzenlemesinde, kamu zararının tanımında, 'kasıt, kusur veya ihmal' kavramları mevcut değildi. 25.04.2007 tarih ve 5628 Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesi ile KMYKK' nın 71. maddesinin 1. fıkrasına 2007 yılında yapılan ilave ile<sup>107</sup>, kamu zararı tanımına "kasıt, kusur veya ihmallerinden"<sup>108</sup> kavramları eklenmiştir. 5628 sayılı Kanunun gerekçesinde "5018 sayılı Kanunun ilgili maddesinde, kamu zararının oluşmasında kasıt ve kusura ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle genel hükümlere paralel olarak kusur esaslı bir sorumluluk tanımının getirilmesini ve kamu görevlisi olmayan üçüncü kişiler tarafından neden olunan kamu zararının da tespit ve tahsili için idari birimler tarafından yapılacak işlemlerin açıklığa kavuşturulmasını teminen 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin birinci fıkrası ile son fıkrasını değiştiren hükümlerin metne çerçeve 4 üncü madde olarak eklenmesi suretiyle"<sup>109</sup> denilmektedir. Gerekçedeki 'genel hükümler' den Borçlar Kanunundaki genel hükümlerdir<sup>109</sup>. KMYKK' nın 71. maddesinde belirtilen kasıt, kusur veya ihmal, Borçlar Kanununda hükme bağlanan haksız fiil için ön görülen kasıt, kusur veya ihmaldir. KMYKK' nın 71. maddesinde belirtilen kasıt, kusur veya ihmal, Devlet Memurları Kanunu'nun 12. ve 13. maddelerindeki hizmet kusuru, kişisel kusur değildir<sup>110</sup>.

Hizmet kusuru da bu hususta önem arz etmektedir. Çünkü, bu çalışmanın esas konusu olmasa da, hizmet kusuruna idare sebebiyet verse de, idare adına hizmeti görenler kamu görevlileridir. Bundan dolayıdır ki, hizmet kusurunda kamu görevlisine bir kusur atfedilmiş ise, o zaman hizmet kusuru kamu zararı ile ilişkilendirilecektir<sup>111</sup>. İdare tüzel kişiliği olan bir organizasyon olduğu için tüzel kişilik kusur işleyemez. Kusur, idare tarafından değil; idarenin çalıştırdığı ve

<sup>107</sup> 5628 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 04.05.2007, S. 26512.

<sup>108</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1357m.htm> (E.T, 12.12.2018)

<sup>109</sup> TURGUTER Necip, "Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması", T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.226.

<sup>110</sup> TURGUTER, s. 231.

<sup>111</sup> SEZGİNER Murat, "İdarenin Sorumluluğunun Genel Esasları ve Kamu Zararından Sorumluluk", T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.66.

hizmette kullandığı kamu personeli tarafından işlenebilen bir şey olduğu için, hizmetin görülmesinde, kamu görevlilerinin kusuru söz konusudur<sup>112</sup>. Doktrin ve yargı kararlarında hizmet kusuru hizmetin geç işlemesi, kötü işlemesi veya hiç işlememesinden oluşur<sup>113</sup>. Hizmet kusuru görev kusurundan kaynaklanmış ise, başka bir deyiş ile, kamu görevlisinin kusurundan dolayı kamu görevlisi hizmeti geç veya kötü yapar ya da hizmeti hiç yapmazsa, bunlardan dolayı da idarenin bütçesinden ödeme yapılır ise, bu ödeme kamu zararındır. Görev kusuru kavramı, ilgili kamu görevlisinin görevini yaparken veya yetkisini kullanırken veyahut da bu görev veya yetki nedeniyle bulundurduğu araçlar vasıtasıyla işlediği kusurlu davranışlardır. Bu kusurunun varlığı için kamu hukukuna tabi bir faaliyetin yürütülmesi, kamu görevlisinin zarara neden olan davranışının bu görevleri yerine getirirken veya bu görevlerden kaynaklanan yetkileri kullanırken oluşma şartı aranmaktadır. Görev kusuru sonucunda meydana gelen zarar doğurucu fiil bir kamu görevlisine atfedilir nitelikte ise yani biliniyorsa kişiselleştirilebilmektedir. Görev kusurunun bulunduğu hallerde Anayasada ve kanunlarda açıkça öngörüldüğü şekilde ilgili idare aleyhine bir tam yargı davası açılarak, dava sonucunda idareye hizmet kusuru yüklenerek idare aleyhine tazminata hükmedildikten sonra ilgili idarenin kamu görevlisine rücu etmesi aşamasında, yani ödediği tazminatı kamu görevlisinden tahsil etme sürecinde kamu zararı oluşmuş olur<sup>114</sup>.

Kanunî tanımda “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmali” kullanılarak sanki kusur, kasıt ve ihmal terimleri farklı kavramlar gibi kullanılmıştır. Aslında, kusur bir üst terimdir. Kasıt ve ihmal kavramları kusur kavramının alt kavramlarıdır. Başka bir deyişle, kusur; kasıt ve ihmal şeklinde ikiye ayrılabilir<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> ŞİŞANECİ Mustafa, 1982 Anayasası Çerçevesinde İdarenin Hizmet Kusuru, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara 2009, s. 59, 61.

<sup>113</sup> BARDAKCI, s. 85-91; ŞİŞANECİ, 79 - 103; EVREN Çınar Can, “Hizmet Kusuru - Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 95, Yıl 2011, s.182; TEK Savaş, “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, TAAD, Yıl, 1, Sayı, 1, Nisan 2010, s. 317.

<sup>114</sup> BARDAKCI, s. 97 – 98.

<sup>115</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, “Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.43-63, s. 49; ÜZÜLMEZ, s.152; ÖZÇELİK, s. 13; Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 2014/1067 Esas. , 2016/512 Karar sayılı kararı.

Çalışmamızda kasıt ve ihmâl kavramları kusur kavramının alt başlığı olarak incelenecektir.

#### a. Kasıt

Kasıt, bir şahsın, yaptığı fiil sonucunda meydana gelecek zararı bilerek, isteyerek ya da hesaba katarak hareket etmesidir<sup>116</sup>. Kast, bir kişi bilerek ve isteyerek istek ve iradesi ile haksız şekilde ve başkasına zarar vereceğini bildiği halde fiile ait sonucu hedeflemesidir<sup>117</sup>. YHGK bir kararında; kastı; *“kast hukuka aykırı sonucun bilerek ve isteyerek meydana getirilmesi”* şeklinde tanımlamıştır<sup>118</sup>.

Kast, TCK'nın 21. maddesinin 1. fıkrasında *“Suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır. Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir.”* şeklinde tanımlanmış, olası kastı ise, Kanun maddesinin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde *“Kişinin, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen, fiili işlemesi halinde olası kast vardır.”* şeklinde ifade edilmiştir.

Kasıt, TCK'da sadece kamu görevlilerinin işleyebileceği suçlardan<sup>119</sup> dolayı meydana gelen kamu zararında önemlidir. Çünkü, TCK'daki suçların manevî unsuru kasttır.

KMYKK'nın 71. maddesinin 5. fıkrasında; *“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*

---

<sup>116</sup> ÖZÇELİK, s. 13

<sup>117</sup> AKBULUT Berrin: Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s. 387-394; ÖZGENÇ İzzet: Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s. 232-233; AVCI Mustafa, Osmanlı Ceza Hukuku Genel Hükümler, Mimoza Yayınları, Konya, 2010, 68-69; TAHİROĞLU Bülent, “Kusursuz Sorumluluk ve Modern Hukuklara Etkisi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 14, Sayı 4, 2008, s.157.

<sup>118</sup> YHGK, 13.04.2016, E. 2014/1067, K. 2016/512, www.yargitay.gov.tr. ( E.T, 31.01.2018)

<sup>119</sup> EVLİYAĞLU Erkal, Eski ve Yeni Türk Ceza Kanununa Göre Kamu Görevlileri İle İlgili Suçlar Örneklerle Açıklamalı Karşılaştırmalı ve İçtihatlı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 253 – 1066.

uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir” şeklinde hüküm konularak TCK’ya atıf yapılmıştır.

KMYKK’ nın 71. maddesinin 5. fıkrasında TCK’ya atıf yapılan suçlara, TCK’nın 257. maddesinde hüküm altına alınan ‘Görevi kötüye kullanma’ suçu yer almakta olup, bu maddenin 2. fıkrasında ‘kamunun zararı’ ibaresi ne yer verilmiştir. Ayrıca, bu minvalde ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, resmi belgede sahtecilik ve zimmet gibi suçlarda bu kapsamda sayılabilir. Bu suçlar, kamu görevlisinin kasıt ile işleyebileceği suçlardan olup, aynı zamanda bu suçlar kamu kaynağına olumsuz şekilde etkinin somutlaştığı suçlardır<sup>120</sup>. TCK’nın madde 235/2 maddesine göre, ihaleye fesat karıştırma suçunun oluşabilmesi için kamu zararının ilgili kamu kurum veya kuruluş bakımından oluşması gerekir <sup>121</sup>. Kamu zararı açısından görevi kötüye kullanma suçunun oluşması için, kasıt ile kamu zararına sebebiyet verilmiş olması gerekir<sup>122</sup>.

Kamu kaynağında eksilmeye neden veya artmaya engelin kamu zararı oluştuğunda, kamu görevlisi kasıt ile kamu zararına sebep olmuş ise, kamu görevlisine ceza ve disiplin yaptırımını uygulanabilecektir. Kamu görevlisinin görevli olduğu kamu idaresinin disiplin mevzuatında yer alan disiplin cezası kamu idaresince kamu görevlisine verilebilecektir. Ayrıca, kamu görevlisine, oluşan kamu zararı ile, TCK’da düzenlenen, İhaleye fesat karıştırma<sup>123</sup> (TCK m. 235), Edimin ifasına fesat karıştırma (TCK m. 236), Zimmet<sup>124</sup> (TCK m. 247), Rüşvet<sup>125</sup> (TCK m. 252), Görevi

<sup>120</sup> AKSOY - KIZILKAYA, s.78 -79.

<sup>121</sup> ÖZGENÇ İzzet, “İhaleye ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları Bağlamında Kamu Zararı”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.111; KOCA Mahmut, “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.135.

<sup>122</sup> ŞAHİN Cumhur, “İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi”, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.124.

<sup>123</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİREL Gamze Güler: İhaleye Fesat Karıştırma Suçu, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2017, s. 68- 130.

<sup>124</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. KÜTÜK Cengiz: Türk Ceza Kanununda Zimmet Suçu, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri 2015, s. 14- 97.

kötüye kullanma<sup>126</sup> (TCK m. 257) suçları oluşturuyorsa, kamu görevlisine bu suçların yaptırımını uygulanabilecektir.

İhaleye fesat karıştırma, Edimin ifasına fesat karıştırma, Zimmet ve Rüşvet suçlarına ilişkin soruşturma ve kovuşturma, kural olarak, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na<sup>127</sup> göre yapıldığı halde, görevin kötüye kullanılması suçunda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun<sup>128</sup> hükümlerine göre yapılmaktadır<sup>129</sup>.

3628 sayılı Kanun'un " Soruşturma" başlıklı 17. maddesinde; *"Bu Kanunda ve 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz. Yukarıdaki fıkra hükmü müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamaz. Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır."* hükmü ile, maddede geçen suçlar bakımından kamu görevlisi için soruşturmada ceza muhakemesi hükümlerinin uygulanacağı ve Cumhuriyet savcısı bu suçlarla ilgili kamu görevlisi hakkında re'sen soruşturma yapabilecek ve kamu idaresinden izin almayacaktır. Ancak, 3628 sayılı Kanunun 17. maddesinde belirtilen suçları işleyen kamu görevlileri hakkında Cumhuriyet savcılığı tarafından resen soruşturma yapılabilecek ancak, yine bu madde uyarınca bu suçlar açısından istisna edilen "Müsteşar, Vali ve Kaymakam" olması halinde, yetkili merciler tarafından 4483 sayılı Kanun uyarınca ön inceleme ve soruşturma

<sup>125</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZALP Nabi: Türk Ceza Kanununda Rüşvet Suçu, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Diyarbakır 2018, s. 159- 376.

<sup>126</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. BAŞARAN Serkan: Görev Kötüye Kullanma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2016, s. 55- 117.

<sup>127</sup> 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, RG, 04.05.1990, S. 20508.

<sup>128</sup> 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, RG, 04.12.1999, S. 23896.

<sup>129</sup> DEMİREL, s. 155-156; KÜTÜK, s. 170- 173; ÖZALP, s. 489; BAŞARAN, s. 151.

yapılmasına müteakip verilen ilgili makamlar tarafından verilen “soruşturma izni” sonucunda Cumhuriyet Savcılığınca “Müsteşar, Vali ve Kaymakam” adli soruşturma yapabilecektir<sup>130</sup>.

Görevi kötüye kullanma suçu açısından ise, kamu görevlisinin bu suç dolayısı ile yargılanabilmesi için, izin vermeye yetkili makamlar tarafından 4483 sayılı Kanun’a göre izin verilmesi gerekir. Yetkili makamlar tarafından kamu görevlisinin yargılanması için izin verilmez ise, kamu görevlisi yargılamaz.

## **b. İhmal**

İhmal, kişinin yaptığı işine gereken ilgiyi, gereken şekil ve zamanda göstermeyerek, işini zamanında yapmama neticesinde meydana gelecek zararlı sonucun istenmediği halde, kişinin gerekli özeni göstermediği için zarar meydana gelmesidir<sup>131</sup>. YHGK kararında<sup>132</sup>; ihmali *“hukuka aykırı sonucu istememekle birlikte, böyle bir sonucun önlenmesi için gerekli önlemlerin alınmaması ve gereken özenin gösterilmemesidir”* şeklinde tanımlamıştır. TCK’nın 22. Maddesinde ihmale benzer şekilde; *“...Taksir, dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeden gerçekleştirilmesidir...”* şeklinde taksir tanımlamıştır.

İhmal, kamu görevlisinin zarar verme düşüncesi olmaksızın yapması gereken görevini art niyeti olmadan yapmaması veya görevini yaparken kendinden beklenen dikkati, özeni göstermemesi nedeniyle kamu kaynağında eksilmeye neden olan ya da artışa engel olmasına sebep teşkil eden bir davranışın ortaya çıkmasıdır<sup>133</sup>.

Ceza hukukundan farklı olarak ihmal özel hukukta, herhangi bir kişinin hukuka aykırı sonucun olması istememesi, ancak böyle bir sonucun meydana gelmemesi için olayın gerekli kıldığı özeni göstermemesidir. İhmali davranışta, kişi zarara yol açan sonucun unsurlarını istemiyordur. Ancak kişi bu sonucun doğmaması için gereken dikkati, özeni, tedbiri, mesleğin gerektirdiği davranışı göstermediği için

<sup>130</sup> KÜTÜK, s. 166.

<sup>131</sup> TOSUN Mustafa Umur, “Kamu Zararı, Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme”, Sosyoekonomi Dergisi, Cilt 24, Sayı 30, 2016, s.158; ÖZÇELİK, s.13.

<sup>132</sup> YHGK, 13.04.2016, E. 2014/1067, K. 2016/512, www.yargitay.gov.tr. ( E.T, 31.01.2018)

<sup>133</sup> AKYILMAZ, Kamu zararı, s.49.



kusurlu sayılmakta ve yol açmış olduğu zarardan dolayı sorumlu tutulmaktadır. İhmal olumlu bir fiilden kaynaklanacağı gibi olumsuz bir fiilden de meydana gelebilir<sup>134</sup>.

Kamu kaynağında eksilmeye neden veya artmaya engelin kamu zararı oluştuğunda, kamu görevlisi ihmal ile kamu zararına sebep olmuş ise, kamu görevlisine disiplin yaptırım uygulanabilecek ancak, kamu görevlisine, oluşan kamu zararı ihmal ile oluştuğundan, TCK'da düzenlenen, İhaleye fesat karıştırma, Edimin ifasına fesat karıştırma, Zimmet, Rüşvet ve Görevi kötüye kullanma suçları kasten işlenebilen suçlar olduğu için, kamu görevlisine bu suçlar dolayısı ile yaptırım uygulanmayacaktır. Kamu görevlisinin görevli olduğu kamu idaresinin disiplin mevzuatında yer alan disiplin cezası kamu idaresince kamu görevlisine verilebilecektir.

### **C. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemin Varlığı**

Herhangi bir kamu kaynağında artışa engel veya eksilme olmasını kamu zararı olarak niteleyebilmek için, kamu görevlisinin yaptığı işlem, eylemin veya aldığı kararın, bunların dayanağı olan mevzuata aykırı olması gerekir.

#### **1. Mevzuat**

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin<sup>135</sup> 3/1-e maddesinde mevzuat, “*Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemleri*”<sup>136</sup> şeklinde tanımlanmıştır. 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın ilgili maddelerinin değişikliğinden sonra mevzuat, Anayasa, Kanun, Cumhurbaşkanı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı Kararı Eki Kararlar, Yönetmelik ve Diğer Düzenleyici İşlemler şeklinde

---

<sup>134</sup> ÜZÜLMEZ, s. 152.

<sup>135</sup> RG, 17.02.2006, S. 26083.

<sup>136</sup> 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 11.02.2017, S. 29976. Kanun Hükmünde Kararname , Bakanlar Kurulu/Kararı, ve Tüzük 6771 sayılı Kanununun 16. maddesi ile kaldırılmış, bu Kanununun 8 ve 16. maddesi ile maddesi ile Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Kararnamesi ve Cumhurbaşkanı Kararı çıkarma yetkisi verilmiştir.

tanımlanabilir<sup>137</sup>. Anayasa değişikliğinden önce var olan KHK'lar ve tüzüklerin hükümleri kaldırılmadığı müddetçe devam eder.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kurulması, görevleri ve yapacakları işlemler ile kamu personelinin atanması, yapacağı görevler ilgili mevzuatça düzenlenir. Kamu kurum ve kuruluşları, bütçelerinden yapacakları mal ve hizmet alımlarını, yapım işlerini ihale mevzuatına göre yaparlar. İhale mevzuatı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu<sup>138</sup>, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşme Kanunu<sup>139</sup> ile diğer ilgili Kararnameler, Kararlar, Yönetmelikler, Diğer Düzenleyici işlemleri kapsamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımlarını, yapım işlerini yapmakla görevli kamu personeli ihale mevzuatına aykırı mal ve hizmet alımı yapar veya yapım işlerini yaptırır ise, kamu zararı unsurlarının diğer unsurları da var ise ihale mevzuatına aykırı mal ve hizmet alımı yapılması veya yapım işleri yaptırılması kamu zararını oluştur<sup>140</sup>.

## 2. İdarî Karar, İşlem, Eylemin Varlığı

İdarî işleme hukukî işlemde denmekte olup, hukukî işlem ve idarî işlem hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır<sup>141</sup>. İdarî işlem, idare hizmet veya görev alana ilişkin olarak, idare personeli kamu görevlileri tarafından idare hizmet veya görev alana ilişkin olarak, kamu gücünü kullanarak, direkt ya da belli bir süreç içerisinde kişilerin rızası olsun veya olmasın, kişi veya kişilere ait nesnelere hukukî durumlarını etkileyen kamusal nitelikli, tek yanlı icraî irade açıklamaları şeklinde tanımlanabilir<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> Geniş açıklama için bkz. AKYILMAZ- SEZGİNER-KAYA, s.25-47.

<sup>138</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanun, RG, 22.01.2002, S. 24648.

<sup>139</sup> 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşme Kanun, RG, 12.07.2001, S. 24460.

<sup>140</sup> Örnek ihale mevzuatı ile ilgili kararlar için bkz. Danıştay 13. Dairenin Esas No , 2017/398, Karar No , 2017/1418 sayılı kararı, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/13-d-e-2017-39.8-k-2017-1418-t-8-5-2017> (E.T, 18.12.2018); Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41499, Tutanak no, 44481, Tutanak tarihi, 16.05.2018,” <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=16128>”, (E.T, 18.12.2018); Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41493, Tutanak no, 43921, Tutanak tarihi, 27.12.2017,” <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=16128>”, (E.T, 18.12.2018).

<sup>141</sup> GÖZLER Kemal-KAPLAN Gürsel, Kısa İdare Hukuku, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Temmuz, 2017, s. 94-95.

<sup>142</sup> ÇAĞLAYAN Ramazan: İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s. 191; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s. 302.

Bir işlemin idari işlem olarak kabul edilebilmesi için, işlemin; idari yetkililerce yapılması, hukuki sonuç kurmaya yönelik olması, kamu gücü kullanılarak yapılması, tek yanlı olması, hukuka uygunluk karinesinden yararlanması, kamu yararı gözetmesi, kesin ve icraî nitelikte olması gibi özellikleri taşıması gerekir<sup>143</sup>. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu 14.04.1973 tarihli kararında, idari işlemi, “*idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir*”, şeklinde; idari fiili ise, “*idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlatır*” şeklinde tanımlamıştır<sup>144</sup>.

İdari işlemler, “tek yanlı idari işlemler” ve “iki yanlı idari işlemler” şeklinde ikiye ayrılır. Tek yanlı idari işlemler de kendi içerisinde “bireysel idari işlemler” ve “düzenleyici işlemler” şeklinde ikiye ayrılır. Bireysel idari işlemlere “idari karar” da denir<sup>145</sup>. Bireysel idari işlemlere örnek olarak, atama işlemi, göreve son verme işlemi, geçici inşaat ruhsatı vermeme işlemi, silah ruhsatı verilmemesi işlemi vb. sayılabilir<sup>146</sup>.

İdari eylem, İdare tarafından, idare adına hareket eden kamu görevlilerince bir idari işlemin uygulamaya geçilmesi sürecinde, herhangi bir işleme dayanmadan da idare adına hareket eden kamu görevlileri tarafından yapılan bir eylem sonucunda veya idarenin kendine yüklenen görevi yapmaması başka bir deyiş ile hareketsiz kalması sonucunda kişilerin menfaatlerinin olumsuz etkilenmesi olarak tanımlanabilir<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> YAMAN, s. 524; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s. 303-312.

<sup>144</sup> DİBK’ nın 14.04.1973 tarih, E. 1973/2 ve K.. 973/10 sayılı Kararı, RG, 12.07.1973, S. 14592.

<sup>145</sup> GÖZLER-KAPLAN, s.98.

<sup>146</sup> YAMAN, s. 526-527; İdari işlem için daha fazla örnek mahkeme içtihatları için bkz. YAMAN, s. 532-572.

<sup>147</sup> BARDAKCI, s. 145-146; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, s.293-297; İdari eylem kararları için bkz. YAMAN, s. 532-572.

#### D. Kamu Kaynağında Artışa Engel Olunması veya Eksilme Meydana Gelmesi

Kamu görevlilerinin kamu zararından sorumlu tutulabilmesi için, kamu zararının, ‘zarar’<sup>148</sup> unsurunu meydana getiren kamu kaynağında artışa engel olan bir işlemin yapılması/yapılmaması veya eksilmeye neden olan bir işlemin yapılması gerekir<sup>149</sup>. Kamu kaynağı, kamu zararının oluşması açısından kamu zararı unsurlarından<sup>150</sup> birisi olduğu için kamu kaynağının ne olduğunun bilinmesi gerekir.

KMYKK’ nın 3/1-g bendinde 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 tanımlanmaktadır. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin<sup>151</sup> 4/1-b bendinde de “kamu kaynağı<sup>152</sup>” kanundaki gibi tanımlamıştır.

Kanunun 6. ve 7. maddelerine göre, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar; kamu kurum ve kuruluşlarının, devlet tahvili, hazine bonosu ihracı ile iç piyasadan yapılan borçlanma ve kamu kurum ve kuruluşlar arasında emanet şeklinde alınan nakdi değerler iç piyasadan yapılan borç gelirleri; yabancı bankalardan alınan krediler, yurt dışı piyasadan tahvil ihracı yaparak borçlanma, devletlerden borç alma

<sup>148</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. İl Han Özay’a Armağan, Cilt LXIX, Sayı 1-2, 2011. s.66.

<sup>149</sup> KULUÇLU Erdal, “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı”, Sayıştay Dergisi, Sayı 82, Temmuz-Eylül 2011. s. 63.

<sup>150</sup> AKYILMAZ, s.66; ÇAĞLAYAN, s. 89-90; CANBOLAT, s. 185; ORULLUOĞLU Cuma, “Kamu Zararı ve İkincil Mevzuatta İdari Uygulamalar”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.239; DEMİREL Salim -KELEŞ Cengiz, “5018 KMYK Kanunu’na Göre Kamu Zararı”, Dış Denetim Dergisi, Temmuz -Ağustos – Eylül 2010, s.183; YERELİ Ahmet Burçin- BÜLBÜL Duran “Malî Yönetim ve Malî Denetim Açısından Kamu Zararı”, 6. Yerel Yönetimlerin Malî Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi & T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı & Türkiye Belediyeler Birliği, Swiss Otel, 11-12 Aralık 2013, Ankara. <http://www.ahmetburcinyereli.com/papers.html>, E.T, 30.11.2018, s.2-3.

<sup>151</sup> Yönetmelik, RG, 19.10.2006, S. 26324.

<sup>152</sup> Kamu kaynağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. PEHLİVAN Osman, Kamu Maliyesi, Trabzon, 2018, s. 88-191.

ve uluslararası kuruluşlardan borç almak şeklinde dış borçlanma ile elde edilen gelirlerdir<sup>153</sup>.

Kanunun 3/1-i maddesinde, kamuya ait gelirler; Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri olarak tanımlanmaktadır.

Taşınırlar, tüketim malzemeleri ve dayanıklı taşınırlardır. Tüketim malzemeleri, kırtasiye, beslenme, gıda amaçlı ve mutfakta kullanılan malzemeler, tıbbi ve laboratuvar sarf malzemeleri, yakıtlar, yakıt katkıları ve katı yağlar, temizleme malzemeleri, giyecek, mefruşat ve tuhafiyeye malzemeleri, yiyecekler, içecekler, canlı hayvanlar, zirai maddeler, yemler, bakım onarım ve üretim malzemeleri, yedek parçalar, nakil araçları lastikleri, değişim, bağış ve satış amaçlı yayınlar, spor malzemeleri, diğer vb. malzemelerdir<sup>154</sup>.

Dayanıklı taşınırlar, tesisler, makine ve aletler, cihaz ve aletler, kara taşıtları, demiryolu taşıtları, gemiler vb, su üstü araçlar, hava taşıtları, döşeme olarak kullanılan demirbaşlar, bilgisayar ve sunucuları, aydınlatma cihazları, büro mobilyaları, canlı hayvanlar, tarihi ve sanat değeri olan demirbaşlar, kütüphane demirbaşları, eğitim demirbaşları, güvenlik, kontrol amaçlı demirbaşlar, demirbaş niteliğinde süs eşyalarıdır<sup>155</sup>.

Taşınmazların esas itibariyle, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu alandaki taşınmazlardır<sup>156</sup>. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 4/1-ğ maddesine göre ise, taşınmazlar,

---

<sup>153</sup> Kamu borçlanmasını nasıl yapacağına dair hükümler 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununda düzenlenmiştir. Kanun, RG, 09.04.2002, S. 24721.

<sup>154</sup> Bkz. Taşınır Mal Yönetmeliği eki 'Taşınır Kod Listesi' nin 'Tüketim Malzemeleri' başlıklı A bölümü. Yönetmelik, RG, 18.01.2007, S. 26407.

<sup>155</sup> Bkz. Taşınır Mal Yönetmeliği eki 'Taşınır Kod Listesi' nin 'Dayanıklı Taşınırlar' başlıklı B bölümü.

<sup>156</sup> Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik Madde, 4/1-ğ fıkrası. Yönetmelik, RG, 19.06.2007, S. 26557.

kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünüleyici parçaları dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleridir<sup>157</sup>.

Hesaplarda bulunan paralar ise, kamu kurum ve kuruluşlarının kasalarında ile banka hesaplarında bulunan TL ve Döviz cinsinden paralardır.

Alacaklar, faaliyet, kurum ve diğer alacaklardır. Faaliyet alacakları, kamu idaresinin faaliyetinden olan gelirlere ait alacaklardır<sup>158</sup>. Kurum alacakları da, dış borcun ikrazından doğan alacaklar, para piyasası nakit işlemleri alacakları hesabı, kurumca verilen borçlardan alacaklar, türev ürün alacakları, tek hazine kurumlar hesabından alacaklar, takipteki kurum alacaklarıdır<sup>159</sup>. Kişilerden alacaklar diğer alacak grubundandır<sup>160</sup>.

Haklar, maddî mallar üzerindeki mülkiyet ve sınırlı aynı hakları ile maddî olmayan mallar üzerindeki telif, buluş vb. gibi haklardır.

Her türlü değer ise, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar dışındaki kamuya ait olan veya hukuki açıdan devletin hükümlerinde bulunan kıymetlerdir.

Vergi, resim harç gibi kamu alacağının tahakkuk ettirilmemesi veya tahsil edilmemesi, kamu kaynağındaki artışa engel olunmasına örnek; bütçedeki paranın mevzuata aykırı şekilde harcanması ise kamu kaynağında eksilmeye neden olunmasına örnektir<sup>161</sup>.

#### **E. İlliyet (Nedensellik)<sup>162</sup> Bağı**

KMYKK'da kamu zararı tanımı içerisinde "illiyet bağı" na yer verilmemiştir. Ancak 6085 sayılı Sayıştay Kanununda illiyet bağına özel önem verilmektedir. KMYKK'da kullanılan kamu zararına neden olma ifadesi illiyet bağı olarak değerlendirilmekle birlikte, sorumluluk hukukunda kamu zararından kişisel

<sup>157</sup> Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, RG, 02.10.2006, S. 26307.

<sup>158</sup> Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Madde, 65-72. Yönetmelik, RG, 23.12.2014, S. 29214.

<sup>159</sup> Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Madde, 73-81.

<sup>160</sup> Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Madde, 82.

<sup>161</sup> ÇAĞLAYAN, s. 91.

<sup>162</sup> YERELİ-BÜLBÜL, s. 6.

sorumluluğun tayin edilmesinde kamu zararı ile zarara sebep olanın eylemi arasında illiyet bağı kurulması zorunlu bir önkoşul olarak değerlendirildiğinden illiyet bağı kamu zararının unsuru olarak değerlendirilmiştir<sup>163</sup>. İlliyet bağı, sebep sonuç bağı anlamındadır<sup>164</sup>.

Kamu kaynağındaki artışın engellenmesi veya sebepsiz şekilde eksilmeye neden olunmasının kamu zararı olarak nitelendirilebilmesi için diğer bir unsur, kamu kaynağında oluşan zarar ile kamu görevlilerinin karar, işlem veya eylemleri arasındaki bağı ihtiva eden illiyettir<sup>165</sup>. Bu itibarla, kamu görevlisinin işlem, karar veya eylemi ile kamu zararının, zarar kısmını meydana getiren kamu kaynağında artışa engel olan bir işlemin yapılması/yapılmaması veya eksilmeye neden olan bir işlemin yapılması arasında nedensellik bağının kurulamadığı durumlarda kamu görevlisi açısından kamu zararı oluşmayacaktır<sup>166</sup>. İlliyet bağını kesen sebepler var ise kamu kamu görevlisi açısından kamu zararı oluşmaz<sup>167</sup>.

Kamu zararından söz edebilmek için, kamu görevlilerinin karar, işlem veya eylemleri olan kamu görevlisi davranışı ile kamu kaynağında artışa engel veya eksilme yani zarar arasında sebep - sonuç ilişkisi mevcut olmalıdır. Zarar ile kamu görevlisi davranışı arasında, hayatın normal akışına ve olağan hayat tecrübelerine göre bir kesinti meydana gelmişse, nedensellik bağı kurulmamıştır. Kamu görevlisinin karar, işlem veya eylemi, somut olayda gerçekleşen kamu kaynağında artışa engel olunması veya eksilmeye neden olunması şeklinde meydana gelen kamu zararını mahiyeti ve oluşu itibarıyla meydana getirmeye elverişli ise ya da en azından, zararın doğumuna veya artmasına katkıda bulunmuşsa, davranış ile zarar arasında uygun nedensellik bağı kurulması ile kamu zararı oluşmuştur<sup>168</sup>.

---

<sup>163</sup> HEPAKSAZ Engin - ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, “Kamu Zararının Tespiti Ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 32, Sayı 4, 2018, s.922; ŞAHİN İPEK Elif Ayşe-HEPAKSAZ Engin, “Malî Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi ”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 51, Ocak-Haziran 2018, s.98.

<sup>164</sup> DEMİREL- KELEŞ, s.183.

<sup>165</sup> ÇAĞLAYAN, s. 93.

<sup>166</sup> YERELİ-BÜLBÜL, s. 6.

<sup>167</sup> CANBOLAT, s. 185.

<sup>168</sup> AKYILMAZ, s.66-67.

Sayıştay Temyiz Kurulu, elektrik faturalarının zamanında 3denmemesi neticesinde oluşan gecikme zammının kurum b3tesinden 3denmesi şeklinde dairece verilen kararın temyiz aşamasında, gecikme zammını 3deyen harcama yetkilisi ve gerçekleştirme g3revlisinin işlemleri ile gecikme zammını 3demeleri arasında illiyet bağı kurulmadığından dolayı harcama yetkilisi ve gerçekleştirme g3revlisinin sorumlu tutulmasını bozmuştur<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41503, Tutanak no, 44732, Tutanak tarihi, 27.06.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=17666>”, (E.T, 20.12.2018)



## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU ZARARININ BELİRLENMESİNDE ESAS ALINACAK KRİTERLER VE KAMU ZARARININ TESPİT YÖNTEMLERİ

#### I.KAMU ZARARININ BELİRLENMESİNDE ESAS ALINACAK KRİTERLER

Kamu kaynağındaki bir artışa engel veya eksilmeye neden olunmasının hangi şartlarda kamu zararı oluşturacağı, diğer bir deyişle kamu zararının unsurları çalışmanın önceki bölümünde ayrıntılı olarak ele alındı. Kamu kaynağındaki oluşan olumsuz durumun kamu zararı olduğu tespit edildikten sonra kamu zararının ekonomik boyutunu, kamu bütçesinden olumsuz eksilmenin veya kamu bütçesine haksız olarak dahil edilmeyen gelirin ekonomik değerini hesaplayabilmek için, kanun ve yönetmelikte bazı kriterler belirlenmiştir. Söz konusu kriterler KMYKK'ın 71. maddesinde 6 başlık ve KMYKK'ya istinaden çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin<sup>170</sup> 6. maddesi ile de ek olarak 3 başlık olmak üzere toplam 9 başlık altında belirlenmiştir. Şu şekilde belirtilebilir;

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

Kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımda bulunan her türlü kaynaktan yapacakları mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde uygulayacakları esas ve usuller, Kamu İhale Kanununda hüküm altına alınmış, Kanununun 4 üncü maddesinde İhale, *“Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler”* olarak tanımlanmış olup, ihale yöntemleri olarak da Açık İhale Usulü, Belli

---

<sup>170</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG, 19.10.2006, S. 26324.

İstekliler Arasında İhale Usulü ve Pazarlık Usulü olarak, ihale usulü dışındaki alımları da doğrudan temin yöntemi ile yapacakları belirlenmiştir.

İhale süreçleri<sup>171</sup> ihale dokümanına<sup>172</sup> göre yürütülür. İhale süreci sonuçlandıktan sonra sözleşme ile ilgili hükümler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre yapılır. Kanun'un 1. maddesinde; *“Bu Kanun’un amacı, Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir”* hükmü, Kanunun 4. maddesinde ise, *“Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur”* hükmü yer almaktadır.

Yüklenici tarafından alınan ihale, ihale sözleşmesine göre yürütülür. İşler bitince idarece hakediş raporu düzenlenerek yükleniciye hakediş raporuna göre bütçeden ödeme yapılır. Sayıştay Temyiz Kurulu, *“Anahtar teslimi götürü bedel olarak tespit edilen sözleşme ücretinin üzerinde ödemede bulunulması”* konulu bir kararında; *“Sonuç olarak, bahsi geçen iş artışı nedeniyle yapılan ödeme, yapım işinin anahtar teslimi götürü bedel olarak ihale edilmiş olması, işin mimari uygulama projelerindeki vaziyet planında nitelikleri ve boyutları yazılı 4 adet binanın yıkılacağıın önceden belirtilmesi, gerek yaklaşık malîyet cetvelinde gerekse imalat listesinde 18.185/1 no lu “Makine ile demirli ve demirsiz beton inşaatın yıkılması” pozunun bulunması,*

*Özel Teknik Şartnamenin 3.1 inci maddesinin 12 nci bendinde yer alan;*

---

<sup>171</sup> İhale dokümanının hazırlanarak ihale yetkilinin onayı ile ihale süreci başlamış olur. İhale onayı alındıktan sonra ihale yetkilisi tarafından ihale komisyonu oluşturulur. İhale ilanı yapılır, ilgililer ihale dokümanını görürler /satın alırlar. İlgililer tekliflerini sunarlar, teklifler değerlendirilip iş ihale komisyonu tarafından karara bağlanarak ihale yetkilisinin onayına sunulup ihale yetkilisince ihale kararı onaylandıktan sonra, üzerinde ihale kalan yükleniciyle ihale sözleşmesi imzalanarak ihale süreci sona erer. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÇALIŞKAN Suat, Kamu İhale Kurulu, Danıştay ve Yargıtay Kararları Işığında İhale Kavramları ve İhale Suçları, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s. 125 - 268.

<sup>172</sup> 4734 sayılı KİK’ in 4’üncü maddesinde yapılan tanımla “ihale dokümanı”; “İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri” şeklinde tanımlanmıştır.

*“İnşaat alanında bulunan ve vaziyet planında gösterilen mevcut binalar, çelik yapı elemanları, doğramalar ve sökülüp takılabilen (pano, armatür, vitrifiye ve benzeri) zarar görmeyecek şekilde yıkılacak, yıkımı esnasında İdarece ayrılıp depolanması istenen malzemeler yüklenici tarafından temizlendikten sonra kışla içerisinde gösterilecek bir depoda depolanacak, molozlar ise belediye döküm alanına dökülecektir.” hükmü ile söz konusu pozun kapsamının ayrıntılı olarak açıklanmış olması ve Özel Teknik Şartnamenin yüklenici tarafından okunmuş, anlaşılmiş ve kabul edilmiş olan ihale dokümanı evraklarından biri olması, ayrıca 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 24 üncü maddesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21 inci maddesi uyarınca bahsi geçen imalatların önceden öngörülemeyecek nitelikte bulunmaması gerekçeleriyle mevzuata aykırıdır.....*

*Dolayısıyla;*

*Gereğe raporunda imzası bulunan Yapı Denetim Heyeti üyelerinin 01.10.2012 tarihli yazıyla hakedişin iadesini talep etmeleri, Ödemeyi tahakkuk ettirmekle görevli gerçekleştirme görevlisinin de iş artışı konusuna hakim teknik personel olmaması, iş artışı konusunda bilgi sahibi teknik personelden oluşan Yapı Denetim Heyetince düzenlenmiş olup iş artışını uygun gören Gereğe Raporunun ödeme evrakına eklenmiş olması ve her ne kadar anılan Heyet tarafından söz konusu Raporla iş artışına verilen uygun görüşten vazgeçilerek ödeme yapılmadan önce 01.10.2012 tarihli yazıyla hakedişin iadesi talep edilmiş olsa da, söz konusu talebin İdare tarafından reddedilmesi ve yine İdare tarafından ödeme yapılacak birime 12.10.2012 tarihli yazıyla işlemlere devam edilerek ödemenin gerçekleştirilmesinin emredilmiş olması nedeniyle, bu aşamada kamu zararıyla illiyet bağları kesildiğinden Yapı Denetim Heyetinin sorumlu tutulmaları mümkün bulunmamaktadır.*

*Buna karşılık, iş artışına ilişkin tüm süreçte ve ödeme emri belgesi üzerinde imzası bulunan, ayrıca Yapı Denetim Heyetinin 2 nolu hakedişin yeniden düzenlenmek üzere iadesine ilişkin talebini 12.10.2012 tarihli yazı ile reddederek yapım işine ait çalışmalara devam edilmesi emrini veren ... 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu zararıyla doğrudan illiyet bağı bulunmamaktadır.*

*Bu nedenle sorumluluk itirazının reddiyle 513 sayılı ek ilam ile ...TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE” şeklinde karar vermiştir<sup>173</sup>. Bu kararda, ihale sözleşmesi ve ekinde yer alan ihale dokümanında (şartnamede) iş artışı ile ilgili hükümler bulunmadığından iş artışına gidilmesi kamu zararı oluşturmuş ve iş artışına istinaden düzenlenen hak ediş göre ödeme yapan harcama yetkilisi sorumlu tutulmuştur.*

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

İş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılmadan ödeme yapılmasının istisnası KMYKK'nın “Ön Ödeme” başlıklı 35<sup>174</sup>. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kanun maddesine göre çıkarılan ön ödemenin usul ve esasları yönetmeliklerinde belirlenir. Kanun maddesinin ve yönetmelik hükümlerinin

<sup>173</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 43320, Tutanak no, 44441, Tutanak tarihi, 02.05.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15700>”, (E.T, 23.12.2018)

<sup>174</sup> KMYKK madde 35, “*Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.*

*Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.*

*Açılmış akreditiflere ilişkin kredi artıkları ertesi yıla devredilmekle birlikte ödenekleri iptal olunur. Devredilen kredi artıklarının karşılığı, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Cumhurbaşkanı, diğer kamu idarelerinde ise üst yönetici tarafından idare bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydolunur.*

*Sözleşmelerin bitim tarihlerinde henüz bir kısım hizmet yerine getirilememiş veya zorunlu nedenlerle sözleşmenin uygulanmasına başlanılmamış ancak, ilgili idarece ek süre verilmiş ve bu süre ertesi malî yıla taşınmış ise; yıl sonunda yüklenme artığı devredilir ve bu tutarlara ilişkin ödenekler hakkında akreditiflerle ilgili hükümler uygulanır. Devredilen yüklenme artığı karşılığı hizmet ek süre içinde yerine getirilerek kanıtlayıcı belgeleri verildiğinde, tutarı hizmetin yapıldığı yıl bütçesine gider kaydıyla ödenir.*

*Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.*

*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ön ödeme şekilleri, devir ve mahsup işlemleri, yapılacak ön ödemelerin idareler ve gider türleri itibarıyla miktarı ve oranlarının belirlenmesi, zorunlu hallerde yapılacak harcamalar için ön ödemenin tutarı ve mahsup süresi, mutemetlerin görevlendirilmesi ve diğer işlemlere ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir. Diğer kamu idarelerinde ön ödemeye ilişkin usul ve esaslar bu madde hükümleri dikkate alınmak suretiyle ilgili mevzuatlarında düzenlenir.*

*2.7.1992 tarihli ve 3833 sayılı Kanunun avans ve kredi işlemlerine ilişkin hükümleri saklıdır.”* şeklindedir.

haricinde iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce yapılan ödemeler, unsurlar oluşursa kamu zararı olarak işlem görecektir. Sayıştay Temyiz Kurulu “İş henüz başlamadan 1 aylık bedel için hakediş düzenlenerek Yükleniciye ödemede bulunulması” konulu verdiği bir kararında<sup>175</sup>; “Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; söz konusu işin 01.04.2014 tarihinde başlayacağı belirtilmesine rağmen, ilk hakedişe ilişkin düzenlenen ... -TL tutarlı faturanın tarihi ise 26.03.2014’tür. Bu durumda, İş’e başlamadan hakediş düzenlendiği ve bir aylık bedel olan ... -TL’nin ödendiği anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Kamu Zararı” başlıklı 71 inci maddesindeki düzenlemeye göre; “Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması” kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden birisi olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla, henüz İş başlamadan yapılan ödeme sonucu ... -TL tutarında kamu zararına yol açılmıştır” şeklinde karar vererek, mal veya hizmet alınmadan önce yapılan ödemelerin kamu zararı olduğuna hükmetmiştir.

### **C. Transfer Niteliğindeki Giderlerde, Fazla Veya Yersiz Ödemede Bulunulması**

Transfer harcamaları, milli gelirdede değişiklik meydana getirmeyen sadece bireyler ve toplumsal grupların satın alma gücünde bireysel ve grup bazında değişiklik meydana getiren ve karşılığında devlete mal ve hizmet ya da üretim faktörü verme zorunluluğunun bulunmayan harcamalardır. Transfer harcamaları olarak, faiz ödemeleri, kurumlara katılma payı, iktisadi transferler ve yardımlar, malî transferler, sosyal yardımlar, diğer borç ödemeleri, fon ödemeleri, kamulaştırma ve diğerleri olarak sayılabilir<sup>176</sup>.

Bütçe yapısı içerisinde, transfer harcamaları cari ve sermaye transferi olarak adlandırılmaktadır<sup>177</sup>. Cari transferler, bütçeden cari nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacı ile yapılan karşılıksız ödemeler iken, sermaye

<sup>175</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41494, Tutanak no, 44485, Tutanak tarihi, 16.05.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=16165>”, (E.T, 25.12.2018)

<sup>176</sup> PEHLİVAN, s. 79; ÜÇLER Gülbahar, Kamu Harcama Çeşitleri Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi, Türkiye Ekonomisi İçin Ekonometrik Bir Analiz (1970-2009), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi , Konya 2011, s.119.

<sup>177</sup> PEHLİVAN, s. 80; ŞİŞMAN, s. 97.

transferleri bir yıl ve daha fazla süreli sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacı ile yapılan karşılıksız ödemelerdir<sup>178</sup>.

Sayıştay Temyiz Kurulu “Yurtdışında dil eğitimi görmek amacıyla yardım talep eden kişiye yardım yapılması” konulu verdiği bir kararında<sup>179</sup>; “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71 inci maddesinde, kamu zararının tanımı yapıldıktan sonra, transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması ve mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması hususlarının kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterler arasında sayılmıştır. Bu tanımlama ya göre bir değerlendirme yapıldığında, sosyal yardımlardan faydalanma hakkı olmayan kişiye sosyal yardım yapılması suretiyle kamu zararına sebebiyet verildiği anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümler ile ilişkili tutulan ödeme emri belgesi ile eklerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, ... Belediyesi Sosyal Yardım Esasları Yönetmeliğine göre, Belediyenin sosyal yardımlarındaki temel amacın, ihtiyaç sahiplerinin hayatlarını idame ettirebilmeleri için gereken asgari şartları sağlayabilecek yardımda bulunmak olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Belirtilen Yönetmelikte, sosyal yardım yapılabilecek kişiler “Belediye sınırları içerisinde ikamet eden muhtaç, yoksul, kimsesiz, düşkün ve engelli kişiler” olarak tanımlanmış ve sosyal yardımların yapılmasında temel amacın ihtiyaç sahiplerinin gıda, giyinme, barınma, ısınma, sağlık gibi temel nitelikte sosyal ve ekonomik bir sorununun çözümünde yardımcı olunması olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, özel üniversitede burslu olarak okuyan ve dil eğitimini sürdürmek amacıyla yurtdışına gidebilecek durumda olan ve başvuru evrakları arasında da, gerçeği yansıtmadığı halde, adına düzenlenmiş Fakirlik İlmühaberine yer verilmiş olan şahsın sosyal yardımlardan yararlanmaya hakkı olanlar arasında düşünülerek kendisine yardım yapılmasının belirtilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu açıktır. Bu itibarla; 5. Daire tarafından 212 sayılı ilamın 37 nci maddesiyle verilen tazmin hükmününün T ASDİKİNE” şeklinde karar vererek, sosyal yardımlar şeklinde

<sup>178</sup> PEHLİVAN, s. 80; AKSOY – KIZILKAYA, s. 179-180.

<sup>179</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 40505, Tutanak no, 42179, Tutanak tarihi, 27.09.2016, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=12414>”, (E.T, 26.12.2018)

yapılan transfer harcamasını, sosyal yardımı hak etmeyen kişiye yapılmasını kamu zararı olarak değerlendirmiştir. Sorumlular kararı, karar düzeltmeye götürmüş, fakat karar düzeltmede Sayıştay Temyiz Kurulu karar düzeltmesine mahal olmadığına hükmetmiştir<sup>180</sup>.

#### **D. İlgili Mevzuatı Gereğince Görevlendirilen Komisyon Veya Kişilerce Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla İş Yaptırılması, Mal Veya Hizmet Alınması**

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/1-ğ bendinde, Rayiç bedel, “*Bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedelini*” şeklinde tanımlanmıştır. Kamu kurumları alım yapacakları ihtiyaçlarının fiyatlarını belirlerken, alım yapılacak ihtiyacın rayiç bedelini doğru veriler kullanarak belirlemezlerse, rayiç bedelden daha fazla fiyat ile alım yaparak ödeme yaparlar ise, rayiç bedelden fazla yapılan ödemeler kamu zararı oluşturabilir<sup>181</sup>.

KMYKK’ya tabi olan kamu kurum ve kuruluşları alımlarını kamu ihale mevzuatına göre yaparlar. İhale usullerine tabi alımlarını ihale yetkilisinin görevlendireceği ihale komisyonu yapar. İhale komisyonu alımı yapılacak işi (mal/hizmet/yapım işi) yapacak olan yükleniciyi seçmek için isteklilerin verdiği teklif fiyatlarını yaklaşık maliyete göre değerlendirerek işi yaptırılacak yüklenici belirlenir.

Yaklaşık maliyet; idarelerce ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, alınacak malın alım fiyatını belirleyebilmek için miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle alımın maliyet hesabıdır. Kamu kurum ve kuruluşları yaklaşık maliyetlerini uygulama yönetmeliklerinde gösterildiği gibi, maliyetin tespitinde, meslek odası ve kamu kurumlarının yayınladığı birim fiyatlardan, geçmiş yıllarda şekillenen sözleşme fiyatlarından, bakanlık tebliğlerindeki fiyatlardan, konusunda deneyimli yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlardan alınacak

---

<sup>180</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 40505, Tutanak no, 44050, Tutanak tarihi, 07.02.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15790>”, (E.T, 26.12.2018)

<sup>181</sup> ŞİŞMAN, s. 99-100.

ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetlerden ve idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitlerinden yararlanarak belirleyebilirler<sup>182</sup>.

İhale usulü olmayan KİK 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin usulü ile alımlarda, alım yapılmadan önce ihale yetkilisince görevlendirilen kişilerce alımı yapılacak olan işin (mal/hizmet/yapım işi) fiyatını tespit amacı ile piyasa fiyat araştırma tutanağı/tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form:10 düzenlenir. Kanun'un 22. maddenin (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında gerçekleştirilecek alımlarda “tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form”, maddenin a, b ve c bentleri dışındaki doğrudan temin usulü ile alımlarda ise, “piyasa araştırma tutanağı” düzenlenmektedir. Görevlendirilen kişilerce düzenlenen bu tutanak/form piyasa fiyat araştırması sonucunda alınacak işin fiyatının ne olabileceği hakkında alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ile yükleniciyi göstermekte olup, söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanaktır. Bu usul ile alımlarda, piyasa araştırma tutanağı düzenlemenin amacı, ihtiyacı en ekonomik şekilde karşılamak içindir<sup>183</sup>.

Sayıştay Temyiz Kurulu bir kararında, piyasa araştırma tutanağı düzenlemenin amacının, “*Belirtilen hükümler gereği, onay belgesinde yetkilendirilen kişi veya kişilerce, ihtiyacın gerçek piyasa rayiçlerine uygun bir şekilde temin edilmesini sağlamaya yönelik olarak piyasa fiyat araştırması yapılmakta ve buna ilişkin tutanak düzenlenmektedir*” şeklinde belirtilmiştir.<sup>184</sup>

Sayıştay Temyiz Kurulu “*Doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda piyasa liste fiyatının üzerinde ödeme yapılması*” konulu verdiği bir kararında<sup>185</sup>; “... satın alınan 3 adet 48.000 BTU salon tipi klima için piyasa liste fiyatlarının üzerinde

<sup>182</sup> DOĞANYİĞİT Sadettin, “İhalenin Ruhu, Yaklaşık Maliyetin Gizliliği”, Dış Denetim Dergisi, S. 2, Ekim- Kasım-Aralık 2010, s. 95-96.

<sup>183</sup> ATUĞ Mustafa - TAYTAK Mustafa, “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi”, Sayıştay Dergisi, S. 110, Temmuz-Eylül 2018, s. 100.

<sup>184</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41428, Tutanak no, 43440, Tutanak tarihi, 11.10.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=14952>”, (E.T, 16.03.2018)

<sup>185</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41255, Tutanak no, 44206, Tutanak tarihi, 14.03.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15671>”, (E.T, 22.12.2018)



*ödeme yapılması mevzuata aykırıdır”* şeklinde karar vererek piyasa rayici üzerinde yapılan alımın kamu zararı olduğuna hükmetmiştir.

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

Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu<sup>186</sup>, Devlet İhale Kanunu'nun 74 üncü maddesine istinaden çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik<sup>187</sup>, KMYKK' nın 45, 47 ve geçici 12. maddelerine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik<sup>188</sup> hükümlerine göre yapılmaktadır.

Kamu idarelerine ait malların satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynî hak tesisi işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu<sup>189</sup> hükümlerine göre yapılmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1' inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Hazinenin özel mülkiyendeki taşınmazların<sup>190</sup> satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemleri de, Devlet İhale Kanunu'nun 74 üncü maddesine istinaden çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik<sup>191</sup> hükümlerine göre yapılmaktadır.

---

<sup>186</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanun, RG, 10.09.1983, S. 18161.

<sup>187</sup> Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik, RG, 19.06.2007, S. 26557.

<sup>188</sup> Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis Ve Devri Hakkında Yönetmelik, RG, 10.10.2006, S. 26315.

<sup>189</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanun, RG, 10.09.1983, S. 18161.

<sup>190</sup> Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 4/1-g maddesinde, Hazinenin özel mülkiyendeki taşınmazı, “*tapuda hazine adına tescilli taşınmazlar*” şeklinde tanımlamıştır.

<sup>191</sup> Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik, RG, 19.06.2007, S. 26557.

Devlet İhale Kanununun 36. maddesinde, bu Kanunun 1. maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, 44. maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile, 45. maddesinde gösterilen işlerin açık teklif usulü ile 51. maddede sayılan işlerin pazarlık, 52. maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılabilceği düzenlemesi yapılmıştır.

Kanunun “Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51/1-g maddesinde, “Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi” şeklindedir. Bu bent hükmüne göre, bu usul Devletin özel mülkiyetindeki taşınmazların veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin<sup>192</sup> kiralanması için kullanılabilir. Yukarıda verilen mevzuat hükümlerine göre, Devlet İhale Kanununun 51/1-g maddesinde belirtilen ihale usulü tapuda hazine adına kayıtlı taşınmazların kiraya verilmesinde kullanılabilir. Üniversiteler gibi özel bütçeli idarelerin ve genel bütçe haricindeki kamu idarelerinin kullandıkları taşınmazlar tapuda kendi adlarına kayıtlı ise, bu taşınmazları pazarlık usulü ile kiraya veremeyecekler, ancak kullandıkları taşınmazlar hazine adına kayıtlı ise, bu taşınmazları pazarlık usulü ile kiraya verebileceklerdir.

Kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemleri ise KMYKK’nın 45, 47 ve geçici 12. maddelerine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik<sup>193</sup> hükümlerine göre yapılmalıdır.

Kamu idareleri mülkiyetlerindeki ve kendilerine tahsis edilen taşınmazları ilgili mevzuat hükümlerine göre yapmaz, idare bu yüzden gelir kaybına uğrar ise, bu

<sup>192</sup> Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 4/1-ç maddesinde, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yeri, “Türk Medeni Kanunu ile diğer kanunlarda Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerler” şeklinde tanımlamıştır.

<sup>193</sup> Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis Ve Devri Hakkında Yönetmelik, RG, 10.10.2006, S. 26315.

durum kamu kaynağındaki artışa engel olma şeklinde bir kamu zararını ifade eder. Sayıştay Temyiz Kurulu “*Belediyeye ait taşınmazların mevzuata aykırı olarak spor kulübüne tahsis edilmesi*” konulu verdiği bir kararında özetle; Belediyeye mülkiyetindeki taşınmazların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapılacak ihaleler ile kiraya verilip gelirlerinin belediye bütçesine gelir kaydedilip belediyeye gelir olması gerektiği halde, Gençlik ve Spor Kulübüne ihale yapılmaksızın tahsis edilmesinin, belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanuna aykırı biçimde ihalesiz olarak meclis kararı ile spor kulübüne tahsis edilerek kamu kaynağında bir artışa engel olunmasını kamu zararı olduğuna hükmetmiştir<sup>194</sup>. Sayıştay Temyiz Kurulu “*Üniversiteye ait kantinin Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Sosyal Tesisleri İktisadi İşletmesine düşük bedelle kiralanması*” konulu verdiği bir kararında da özetle; Üniversitenin mülkiyetinde olan kantin yeri olarak kullanılan taşınmazın ihale yapılmaksızın Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Sosyal Tesisleri İktisadi İşletmesine işletme hakkının devredilmesi sonucu yoksun kalınan kira bedelinin kamu zararı olduğuna hükmetmiştir<sup>195</sup>.

#### **F. Görevlilere Teslim Edilen Taşınırın Zarara Uğraması**

KMYKK’ya tabi kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerine kullanılmak üzere verilen dayanıklı taşınırın, kamu görevlilerine teslimi, kullanımı ve muhafazasının usul ve esasları KMYKK’nın 44. maddesine istinaden çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliğinde belirlenmiştir.

Bu yönetmeliğin 5/4. maddesine göre, Kamu görevlilerinin kullanımına verilen dayanıklı taşınır, kullanıcıları tarafından başkasına devredilemez. Kullanıcılarının görevden ayrılması halinde söz konusu taşınırın ambara iade edilmesi zorunludur. Bu şekilde teslim yapılmadan personelin kurumla ilişkisi kesilmez.

Kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararı,

<sup>194</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 39773, Tutanak no, 42200, Tutanak tarihi, 04.10.2016, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=12802>”, (E.T, 29.12.2018)

<sup>195</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41137, Tutanak no, 42820, Tutanak tarihi, 01.03.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=12802>”, (E.T, 29.12.2018)

değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edilir. Ortak kullanım alanına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararı ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edilir. (Yönetmelik madde, 5/6).

Kamu görevlilerin kasıt, kusur veya ihmallerinden dolayı kendilerine teslim edilen taşınırlar zarar gördüğünde, bu zararın tazmini konusunda KMYKK'nın 71. maddesi<sup>196</sup> hükmü mü, yoksa 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun<sup>197</sup> 12. maddesi<sup>198</sup> hükmü mü uygulanmalı mı sorusu akla gelmektedir. Genel kanun, kanun hükümlerinin mahiyeti itibariyle herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan

---

<sup>196</sup> Kamu zararı; “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

*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,
- g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

*Esas alınır.*

*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.*

*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 kanutlayıcı 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.”* şeklindedir.

<sup>197</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG, 23.09.1965, S. 12056.

<sup>198</sup> Kişisel sorumluluk ve zarar, Madde 12,

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

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

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

kanun; özel kanun ise, kanun hükümleri belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanundur<sup>199</sup>. KMYKK, Devlet memurları kanunundan sonra yürürlüğe girmiştir ve KMYKK, Devlet Memurları Kanununa göre özel kanundur<sup>200</sup>. Şöyle ki, KMYKK hükümleri, bu kanuna tabi kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerine uygulanırken, Devlet Memurları Kanunu hem bu kanuna tabi olan memurlara ve hem de bu kanuna tabi olmayan idarelerde çalışan memurlara uygulandığı için KMYKK'ya göre genel kanundur. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden dolayı kendilerine teslim edilen taşınırlar zarar gördüğünde, bu zararın tazmini için KMYKK hükümleri uygulanmalıdır.

### **G. İdare Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk veya Tahsil İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması**

KMYKK madde 3/1-i bende kamu geliri; “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler*” şeklinde tanımlanmıştır. Tarh, tahakkuk ve tahsil terimleri, sadece vergi vb. yükümlülükler için geçerli olmayıp, kamu idarelerinin tüm gelirlerini kapsamaktadır<sup>201</sup>.

KMYKK' nın “*Gelirlerin toplanması sorumluluğu*” başlıklı 38. maddesinde; “*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur*” hükmü mevcuttur. Kamu idarelerinin gelirlerinin neler olduğu, bu idarelerinin kendi mevzuatlarında yer almaktadır. Kamu idareleri yetkilileri, idarelerin hak ettikleri gelirleri ilgili mevzuatlarına göre tahakkuk ettirip, tahsil etmezler ise, geliri toplamak ile yetkili ve görevli kamu görevlileri açısından kamu zararı oluşturacaktır.

<sup>199</sup> KULUÇLU Erdal, “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı 71, Ekim-Aralık 2008. s. 8.

<sup>200</sup> KARAKÖSE Mesut Emre, 1982 Anayasası Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Malî Sorumluluğu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara 2009, s. 69-70.

<sup>201</sup> ŞİŞMAN, s.102.

Sayıştay Temyiz Kurulu da verdiği kararda, bir üniversitenin mülkiyetinde olan ve çeşitli kişi veya firmalara kiraya verilen iş yerlerine ait elektrik, su ve ısınma giderlerinin söz konusu kiracılardan tahsil edilmediği gerekçesiyle ilgili Sayıştay dairesince verilen tazmin hükmü sorumlularca temyiz edilmiştir. Özet ile üniversitenin mülkiyetinde bulunan işyerlerini kiralayanlara ait elektrik, su ve ısınma giderlerinin üniversitece karşılanmasına karşılık bu tutarların daha sonra sözleşmeleri gereği kendilerine tahakkuk ettirilmemesi ve bunun sonucu olarak kendilerinden tahsil edilmemesini kamu gelirinin eksilmesine neden olması dolayısıyla kamu zararı olarak değerlendirmiş ve ilgili dairece verilen tazmin hükmünü onamıştır<sup>202</sup>.

*“İl Özel İdaresine ait yüzme havuzunun kiralanması işinde, sözleşme kira bedeli üzerinden Katma Değer Vergisi tahsil edilmemesi”* hakkında verilmiştir. İlgili dairece tazmin kararı verilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu da temyize konu kiralama işlemine ilişkin sözleşme hükümlerinden, kiraya verilen gayrimenkulün işletme hakkının kiralanması şeklinde kiralanmış olduğu ve Katma Değer Vergisi Kanunu ve Kanun’un ilgili tebliği gereğince, yapılan işlemi KDV konusuna girdiği ve KDV tahsil edilmesi gerektiğini belirterek, ilgili daire kararını tasdik etmiştir<sup>203</sup>.

Sayıştay Temyiz Kurulu *“Eğlence vergisi tahakkuku yapıldığı halde tahsilatının yapılmaması ve 2005-2009 yıllarına ait verginin zamanaşımına uğratılması”* konulu verdiği bir kararında da özetle; ilgili dairece verilen eğlence vergisi tahakkuku yapıldığı halde tahsilatının yapılmayarak, alacağın zamanaşımına uğratılması sonucu yoksun kalınan gelirin kamu zararı olduğu gerekçesi ile verilen tazmin hükmünü onamıştır<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 36130, Tutanak no, 37453, Tutanak tarihi, 02.07.2013, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=7035>”, (E.T, 02.01.2019)

<sup>203</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 40223, Tutanak no, 42711, Tutanak tarihi, 08.02.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=13397>”, (E.T, 02.01.2019)

<sup>204</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41948, Tutanak no, 44133, Tutanak tarihi, 28.02.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15852>”, (E.T, 02.01.2019)

## **Ğ. Kamu İdaresinin Yükümlülüklerinin Mevzuatına Uygun Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Kamu İdaresine Faiz, Tazminat, Gecikme Zammı, Para Cezası Gibi Ek Malî Külfet Getirilmesi**

Mevzuatları öngörmediği halde kamu görevlisinin kusuru sebebi ile kamu idaresi bütçeden haksız yere faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ödemeler yapılması kamu kaynağında eksilmeye neden olduğu için kamu zararı oluşacaktır<sup>205</sup>.

Para cezasına örnek olarak, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na<sup>206</sup> göre Sosyal Güvenlik Kurumunca belirtilen bildirimleri, Kurumun belirlediği şekle, usule uygun ve zamanında vermeyenler hakkında Kanun'un "Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları" başlıklı 102.<sup>207</sup> maddesinde belirtilen cezalar gösterilebilir. Bildirimleri usule, şekle göre veya zamanında yapmayan idareye Sosyal Güvenlik Kurumunca Kanun'un 102. maddesinde belirtilen cezalar uygulanır. İdarece bütçeden, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası ödenmiş ve idare kusuru bulunan kamu görevlisinden bu cezaları tahsil etmemiş ise, kamu görevlisinden tahsil edilmeyen tutarlar kamu zararı teşkil edecektir. Sayıştay Temyiz Kurulu "*Belediye bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve Vergi Dairesi Başkanlığına idari para cezası ödenmesi*" konulu bir kararında, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 2872 sayılı Çevre Kanununa göre yerine getirilmesi gereken görevlerin zamanında yerine getirilmeyerek belediye bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumu ve Vergi Dairesi Başkanlığına para cezası ödemesi hakkında tazmin kararı veren Sayıştay Dairesi Kararını tasdik etmiştir<sup>208</sup>.

<sup>205</sup> ŞİŞMAN Gülden – ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Yüksek Öğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinde Kamu Zararı ve Sorumluları", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 3, 2018, s. 24.

<sup>206</sup> 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG, 16.06.2006, S. 26200.

<sup>207</sup> Bkz. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu madde, 102.

<sup>208</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41808, Tutanak no, 43112, Tutanak tarihi, 24.05.2017, "<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=13961>", (E.T, 02.01.2019)

## H. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması

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

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

Sayıştay Temyiz Kurulu “*Başkanlık ve Meclis katında çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin belediye bütçesinden ödenmesi*” konulu kararında, Belediyesinde Başkanlık ve Meclis katında çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin Temsil Ağırhama ve Tören Giderleri kaleminden ödenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 60’inci maddesinde belediyenin hangi giderleri yapabileceğini belirtmiş, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırhama ve Tören Giderleri Yönergesi’ nin 3., 4. ve 9. maddelerini ve ilgili harcama mevzuatını zikretmiş ve yapılan bu harcamanın “*Giyecek Yardımı Yönetmeliği’ne aykırı olması itibari ile de mevzuata aykırılığı açıktır.*” denilerek temyiz edilen tazmin kararını tasdik etmiştir<sup>209</sup>.

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

<sup>209</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41499, Tutanak no, 44481, Tutanak tarihi, 16.05.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=16127>”, (E.T, 04.01.2019)



yapılan ödeme, mevzuatta öngörülmeven bir ödeme mahiyetindedir” denilerek temyiz edilen tazmin kararını tasdik etmiştir<sup>210</sup>.

Sayıştay Temyiz Kurulu “...İşi’ nde Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere göre kiralanan kamyonet ve minibüslerin aylık kira bedellerinin bu taşıtların kasko sigortası değerlerinin % 2’sini aştığı ve yükleniciye bu tutarlar üzerinden ödeme yapıldığı gerekçesiyle ... TL’nin tazminine” ilişkin kararın temyiz edilmesi ile ilgili verdiği kararında, “ ihtilafa konu olan taşıtların 237 sayılı Taşıt Kanununun 3 üncü maddesinde yer alan tarifler, Esas ve Usullerin 4 üncü maddesinde yapılan taşıt tanımı ve 6 ncı maddesinde belirtilen taşıtların kapsamı içerisinde değerlendirilmesi; dolayısıyla bu taşıtların kiralınması sürecinde Esas ve Usullerin 6 ncı maddesinin 2 nci fıkrasının (a) bendinde belirtilen aylık kiralama bedeline yönelik sınıra uyulması esasına dayalı olarak tesis edilen tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik görülmediği” gerekçesiyle kararı tasdik etmiştir<sup>211</sup>.

## II. KAMU ZARARININ TESPİT YÖNTEMLERİ

Mevzuata göre, kamu zararı kontrol, denetim, inceleme, Sayıştay’ca kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilir<sup>212</sup>. Bu tespit yöntemleri şu şekilde incelenebilir.

### A. Kontrol, Denetim ve İnceleme

Türk kamu yönetiminde, denetleme faaliyeti için, denetim, teftiş, kontrol, inceleme, soruşturma, murakabe, tetkik, tahkik gibi pek çok kavram kullanılmakla birlikte, bunların bazılarının, içerdikleri farklı anlamlara rağmen, bu kavramlar, uygulamada aynı anlama gelecek şekilde birbirleri yerine kullanılmaktadırlar<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 42705, Tutanak no, 44364, Tutanak tarihi, 25.04.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15373>”, (E.T, 04.01.2019)

<sup>211</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 43132, Tutanak no, 44945, Tutanak tarihi, 06.07.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=16185>”, (E.T, 04.01.2019)

<sup>212</sup> 5018 sayılı Kanun Madde, 71; Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Madde, 7.

<sup>213</sup> BATMAZ Yavuz, “Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak”, Sayıştay Dergisi, Sayı 98, Temmuz-Eylül 2015. s. 7.

KMYKK’da ise, İç Kontrol (madde 55), İç Denetim (madde 63), Dış Denetim (madde 68) kavramları kullanılmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 55. maddesinin birinci fıkrasında İç kontrol; *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür”* şeklinde tanımlanmış, maddenin 2. fıkrasında ise; *“Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Malîye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir”*<sup>214</sup> şeklinde düzenleme yapılmıştır. Hazine ve Malîye Bakanlığınca, Kanun hükmüne istinaden çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği<sup>215</sup> ile, iç kontrolün kurulmasına yönelik olarak, kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme şeklinde 5 bileşen belirleyerek bu bileşenlerin standartlarını belirlemiştir.

İç kontrolün amaçlarından olan *“Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini”* (KMYKK, m. 56/1-c) ve *“Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını”* (KMYKK m. 56/1-e) şeklinde belirlenen hüküm kamu zararının tespitine yönelik amaçlardandır.

---

<sup>214</sup> 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle bu fıkarda yer alan “malî yönetim ve iç kontrol” ibaresi “malî yönetim ve kontrol” şeklinde ve aynı fıkarda yer alan “Malîye Bakanlığınca” ibaresi “Hazine ve Malîye Bakanlığınca” şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>215</sup> Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, RG, 26.12.2007, S. 26738.

İç kontrolün bileşenlerinden olan kontrol faaliyetleri, Yönlendirici, Önleyici, Tespit Edici ve Düzeltici kontroller şeklinde 4 sınıfa ayrılmaktadır<sup>216</sup>. Kamu zararının tespiti, tespit edici<sup>217</sup> ve düzeltici kontroller<sup>218</sup> esnasında gerçekleşir.

Çalışmanın önceki bölümünde belirtildiği üzere, üst yöneticinin denetim ve gözetim görevi vardır. Üst yöneticiler, denetim ve gözetim görevini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve denetim elemanları aracılığıyla yerine getirirler.

Genel anlamda denetim, bir kurumun faaliyet ve işlem süreçlerinin önceden saptanmış bulunan mevzuata/kurallara göre, izlenmesi, ölçülmesi, kıyaslanması ve bu mevzuat/kurallar çerçevesinde kurumun faaliyet ve işlem süreçlerindeki tutarsızlık, çelişki veya eksiklik olup olmadığının tespitine yönelik bir çalışmadır<sup>219</sup>.

İç Kontrol, idarenin, riski yönetmek ve idarece belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma ihtimalini arttırmak amacıyla aldığı tedbirlerdir<sup>220</sup>.

Türk idari teşkilatının yapısı genel olarak, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esasları dâhilinde devlet başkent teşkilatı (ve taşra teşkilatı), yardımcı (bağlı, ilgili, ilişkili) kamu idareleri ve mahalli idareler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kurumlarından oluşmakta, bu teşkilat şeması içerisinde, gerek devlet tüzel kişiliğini haiz başkent teşkilatı, gerekse ayrı birer kamu tüzel kişiliği bulunan mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kurumlarında denetim mekanizması, ana hatlarıyla teftiş kurulu/denetim hizmetleri/rehberlik ve denetim başkanlıkları/müdürlükleri ile iç denetim birimleri/birim başkanlıkları olarak iki ana yapıdan

---

<sup>216</sup> Kamu İç Kontrol Rehberi, Malîye Bakanlığı Bütçe Ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü, Version1.0, Ankara, Şubat 2014, s.60.

<sup>217</sup> Tespit edici kontrol, Riskler gerçekleştikten sonra meydana gelen zarar ve hasarın ne olduğunun tespit amacı ile yapılan kontrollerdir. (Kamu İç Kontrol Rehberi, s. 61.) Risk, idarelerin amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini olumsuz etkileyebileceği değerlendirilen olay veya durumlardır. (Kamu İç Kontrol Rehberi, s. 22.)

<sup>218</sup> Düzeltici kontrol, Risklerin gerçekleştiği durumlarda, istenmeyen sonuçların giderilmesine yönelik kontrollerdir. (Kamu İç Kontrol Rehberi, s. 61.)

<sup>219</sup> BOZKURT Paşa, “Denetim Kavramı Ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, Denetim Dergisi, Sayı 12, Yıl 2013, s. 57; TOSUN Hasibe, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, Denetim Dergisi, Sayı 13, Yıl 2014, s. 30.

<sup>220</sup> Kamu İç Denetim Rehberi, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Version1.0, Ankara, Eylül 2013, s.19.

oluşmaktadır<sup>221</sup>. İdarenin kendi içerisinde yaptığı/yaptırdığı denetimler idari denetimdir. İdari denetim, idarenin kendisi tarafından yapılmakta olan denetim türü olup, gerçekte bu denetim yönetimin yürütme içinde yer alan organlar tarafından, hukuki sonuçlar doğuracak şekilde idari usullere göre denetlenmesini ifade eder<sup>222</sup>.

Mevzuatımızda, denetim sırasında denetim elemanları tarafından kamu zararı tespit edilmesi halinde, buna ilişkin tespitin bir raporla ilgili idarenin yönetimine bildirilmesi esası getirilmiştir. Denetim elemanları tarafından yapılan tespitler idarenin üst yöneticisi tarafından değerlendirilip, kamu zararı bulunup bulunmadığına karar verilecektir. Çünkü, denetim elemanlarının raporları icra edilmesi zorunlu nitelikte idari kararlar değildir<sup>223</sup>. Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan kamu zararı tespit raporu (yargılamaya esas rapor), kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından dolayı, bu rapora idare mahkemesinde dava açılmaz<sup>224</sup>.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te rapor yanında yazı, tutanak ve benzeri belgelerden söz edilmekte ise de kamu zararının tespiti ile ilgili belgelerin toplanması, kamu görevlilerinin sorumluluklarının ortaya konulması, olayda kamu görevlilerinin kusurlarının var olup olmadığının araştırılması, ifadelerinin alınması veya bilgilerine başvurulması, ilgililerin tespiti gibi hususların ortaya konulup tespitlerin değerlendirilerek kamu zararının oluştuğuna kanaat getirebilmek için, Kamu zararının tespiti bir rapora bağlanmalıdır<sup>225</sup>.

Düzenlenecek rapordaki; kamu zararının tutar olarak ortaya konması, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemin tartışılması, zarardan sorumlu olan kamu görevlilerinin tespit edilmesi ve kusurlarının ispat edilmesi, zararlar fiil arasında

---

<sup>221</sup> SAYGIN Emre- YAMAK Tahsin , “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim, Kamu ‘Denetişim’ Modeli”, Denetişim Dergisi, Sayı 17, Yıl Mayıs/Ağustos 2018, s.7.

<sup>222</sup> AKPINAR Elçin,Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Isparta, 2006, s.86.

<sup>223</sup> AKALAN, s. 21.

<sup>224</sup> GEDİK Hasan,“ İdari Yargı Kararlarında Kamu Zararı”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.214.

<sup>225</sup> MARTAL, s. 38-39.

illiyet bağının bulunup bulunmadığının açıklanması, zararın istisna kapsamına girip girmediğinin araştırılması gibi konulara yer verilmesi uygun olur<sup>226</sup>.

Kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilip idareye bildirilen kamu zararları, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin değişikliğinden önceki 7. maddesine göre, tespit edilen kamu zararlarına ilişkin belgelerde yer alan hususlar, ilgili harcama yetkilisinin de görüşü alınmak suretiyle merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisi tarafından değerlendirilmekte ve üst yönetici tarafından kamu zararı olup olmadığına karar verilmekteydi. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin<sup>227</sup> ikinci maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin yedinci maddesinde değişiklik yapılarak, Yönetmeliğin yedinci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hariç, Yönetmeliğin ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları yürürlükten kaldırılmış<sup>228</sup> ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin üçüncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe “Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın değerlendirilmesi” başlıklı 7/A maddesi<sup>229</sup> eklenmiştir.

---

<sup>226</sup> MARTAL, s.39; HEPAKSAR - ŞAHİN İPEK, s. 928.

<sup>227</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG, 15.06.2019, S. 30802.

<sup>228</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik değişikliğinden sonra Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi başlıklı 7. maddesinin mevcut hali “(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.” şeklindedir.

<sup>229</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin üçüncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe “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 başvurabilir. Değerlendirme altmış gün içerisinde sonuçlandırılır.

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin harcama birimine gönderilen hususlar hakkında, zarara ilişkin harcama yapan harcama birimi tarafından harcama yetkilisinin görüşünün yer aldığı ve zarara ilişkin değerlendirmeleri içeren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin ekinde yer alan ve aşağıda yer verilen Değerlendirme Formu<sup>230</sup> düzenlenir.

DEĞERLENDİRME 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		İLGİLİLERİN		KAMU ZARARININ TUTARI (TL)
		ADI SOYADI	T.C./VERGİ NO.SU	ADI SOYADI	T.C./VERGİ NO.SU	
Kamu zararının konusu:						
HARCAMA YETKİLİSİNİN GÖRÜŞÜ						
<p>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 kanaatine varılmıştır.</p> <p>İmza            Tarih            Harcama Yetkilisi            (Birim)</p>						

(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.

(3) Kamu zararına ilişkin tespitlerin değerlendirilmesinde aşağıda yer alan hususlar birlikte dikkate alınır: a) Kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin varlığı. b) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması. c) Sorumlu ve ilgililerin belirlenmesi. ç) Kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması.

(4) 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.

(5) 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.

(6) 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.” şeklindedir.

<sup>230</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin üçüncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin ekinde EK- 1 olarak “Değerlendirme Formu” eklenmiştir.

Amiri)
<b>Gerekçe*:</b>
Not: Bu bölüm harcama yetkilisi tarafından imzalandıktan sonra form, üst yöneticiye/en üst yöneticiye sunulur.
<b>ÜST YÖNETİCİNİN/TAŞRADA BULUNAN EN ÜST YÖNETİCİNİN DEĞERLENDİRMESİ:</b>
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
<b>Gerekçe*:</b>
*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.

Harcama yetkilisi; kendisine gönderilen kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerde yer alan tespitleri inceleyerek, harcama yetkilisi Değerlendirme Formunun “Harcama Yetkilisinin Görüşü” başlıklı bölümde yer alan; 1. Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır. 2. Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır. 3. Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu kanaatine varılmıştır, şeklinde belirtilen üç kanaatten birisini görüş olarak verebilir. Harcama yetkilisi “Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır.” şeklinde görüş belirtir ise, bu kanaate varma gerekçesini belirtmek zorundadır.

Harcama yetkilisi yukarıda açıklandığı şekilde Değerlendirme Formunun “Harcama Yetkilisinin Görüşü” başlıklı bölümünü doldurduktan sonra, Değerlendirme Formunu merkezde üst yöneticinin, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisinin değerlendirmesine sunar. Merkezde üst yönetici, taşrada ise taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi değerlendirmeyi altmış gün içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/A-1)

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. Ancak, taşrada en üst yönetici ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleştiği durumlarda tespit edilen zararın harcama yetkilisinin karar veya onayı ile meydana gelmediği durumda

değerlendirme, taşrada bulunan en üst yönetici tarafından yapılır. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/A-2)

Üst yöneticiler değerlendirme yetkilerini kendileri kullanmak zorundadır, bu yetkilerini astlarına devredemezler<sup>231</sup>. Ancak, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin<sup>232</sup> on beşinci maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin yirmi ikinci maddesinde değişiklik yapılmıştır. Yönetmeliğin 22. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ç bendinde; “*Üst yöneticiler, bu Yönetmelik ile belirlenen yetkilerini sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak suretiyle devredebilir.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre, üst yöneticiler değerlendirme yetkilerini, astlarına devredebilirler, ancak Taşrada Bulunan En Üst Yönetici değerlendirme yetkisini devredemez.

Üst Yöneticinin / Taşrada Bulunan En Üst Yönetici kendisine sunulan Değerlendirme Formunun “Üst Yöneticinin/Taşrada Bulunan En Üst Yöneticinin Değerlendirmesi” başlıklı bölümde yer alan; 1. Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. 2. Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır. 3. Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmiştir, şeklinde belirtilen üç kanaatten/değerlendirmeden birisine karar verebilir. Üst Yöneticinin / Taşrada Bulunan En Üst Yöneticisi bu kararlardan birisine ulaşmak için, gerek görmesi halinde hukuk biriminin görüşüne, sorumluların ve/veya ilgililerin bilgisine başvurabilir. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/A-1)

Üst Yöneticinin / Taşrada Bulunan En Üst Yöneticisi bu kararlardan birisine ulaşmak için, kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı hakkında; hukuk biriminin görüşüne, sorumluların ve/veya ilgililerin bilgisine başvurmuş ise, bu bilgiler ile birlikte, kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararında; kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya

<sup>231</sup> ALKIŞ Cevdet, Kamu Yönetiminde Riskli İşlemler ve Hukuka Uygun Yöntemleri, Akdeniz Üniversitesi, Kutlu&Avcı Ofset, Antalya, 2018, s. 94.

<sup>232</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG, 15.06.2019, S. 30802.



eylemnin olup olmadığı, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararının oluşup oluşmadığı, sorumlu ve ilgililerin kim olduğunun belirlenmesi ve kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulup kurulmadığı hususları dikkate alan bir değerlendirme sonucunda; 1. Kamu zararının oluştuğu, takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. 2. Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır. 3. Kamu zararının oluşmadığı ancak takip ve tahsil edilmesi gereken bir alacağın oluştuğu değerlendirilmiştir, şeklinde belirtilen üç kanaatten/değerlendirmeden birisine karar verilebilir. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/A) Üst Yöneticinin / Taşrada Bulunan En Üst Yöneticisi “Kamu zararının oluşmadığı kanaatine varılmıştır.” şeklinde görüş belirtir ise, bu kanaate varma gerekçesini belirtmek zorundadır.

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<sup>233</sup> gönderilir. Tespit edilen zararın, sorumlular ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi veya ödeneceğinin yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde söz konusu alacak, değerlendirme formu düzenlenmeden borç tahakkuk kaydı yaptırılarak sorumlular ve/veya ilgililerden tahsil edilir. 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. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/A)

Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim sonucunda, kamu zararına ilişkin hususları içeren ve bilgi amaçlı olarak üst yöneticiye gönderilen sorgulardan taşrayı 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

---

<sup>233</sup> 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, m. 4/1-ı)

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. 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. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 7/B)

Genel anlamda, iç denetim, idari görevi olan kuruluşlar tarafından hiyerarşi içerisinde yürütülmekte olan faaliyet ve işlemlerin üst hiyerarşi tarafından değerlendirilerek, değerlendirme sonucu ortaya çıkan eksiklik veya olumsuzluklara uygun bazı çözüm yollarının önerilmesi ile kurum yönetimine alacağı kararlarda yol gösterilmesi olarak tanımlanabilir<sup>234</sup>.

KMYKK'nın 63/1. maddesinde iç denetim *"kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir"* şeklinde tanımlanmıştır. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

5018 sayılı Kanun'un 64. maddesinde ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin<sup>235</sup> 15. maddesinde İç Denetçilerin aşağıdaki görevleri yapacakları belirlenmiştir:

---

<sup>234</sup> GÜZEL İbrahim Halil, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Vesayet Ve Yerel Yönetimlerde Denetimin Etkinliği", Denetişim Dergisi, Sayı 17, Yıl Mayıs/Ağustos 2018, s.21; ŞİŞMAN, s.56.

<sup>235</sup> İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG, 12.07.2006, S. 26226.

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

ç) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

d) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

e) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak ve bunları takip etmek.

f) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlanıldığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

g) Kamu idaresince üretilen bilgilerin doğruluğunu denetlemek.

ğ) Üst yönetici tarafından gerekli görülen hallerde performans göstergelerini belirlemede yardımcı olmak, belirlenen performans göstergelerinin uygulanabilirliğini değerlendirmek.

h) Suç teşkil eden durumlara ilişkin tespitlerini üst yöneticiye bildirmek.

Ayrıca iç denetçiler Yönetmeliğin 52. maddesine göre de, yolsuzluk yapıldığına ilişkin tespitlerini ve elde ettiği delilleri ivedilikle üst yöneticiye bildirirler.

İç denetçiler denetim sonucunda, risk analizlerine göre malî yönetim ve kontrol süreçlerinin değerlendirmesi ile, harcamaların stratejik amaç ve hedeflere uygunluğunun değerlendirilmesi neticesinde, kaynakların etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasına yönelik iyileştirme önerilerinde bulunurlar. Ayrıca, iç denetçiler iç denetim mevzuatı gereğince, denetimler sırasında kurum personelinin ihmal ya da kastı nedeniyle her hangi bir kamu zararına sebep olduğunun ya da her

hangi bir cezai yahut idari yaptırım gerektiren bir durumun tespit edilmesi halinde konuyu idarenin en üst amirine bildirmeleri gerekir<sup>236</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'na Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte, Cumhurbaşkanı izni ile Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında denetleme<sup>237</sup> görev ve yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile, genel denetim ve teftiş birimlerine ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun koordinasyonunda yürütülmesi düzenlemesine gidilmiştir<sup>238</sup>. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile, Devlet Denetleme Kurulu'nun da işlevinde değişikliğe gidilerek, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma görevi verilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun görev kapsamı, yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında ve bu kurum ve kuruluşların, sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda vb. kurumlarda Cumhurbaşkanı'nın izni ile denetleme yapar (Anayasa madde 108).

5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesi ile, Cumhurbaşkanının emriyle çalışan Devlet Denetleme Kurulunun görevleri şöyledir.

---

<sup>236</sup> KAYYIM Ali, "İç Denetçiler Soruşturma Yapabilir Mi, Kamu Zararından Sorumlu Olanların Tespiti Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Denetim Dergisi, Sayı 2, Yıl 2009, s. 121.

<sup>237</sup> Denetleme, "Denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamını", ifade eder. 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde; 2/1-c. Kararname, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kararnamenin güncel haline "<https://www.mevzuat.gov.tr/CKHK.aspx>" adresinden bakılabilir.

<sup>238</sup> AKBULUT Nihat – KAŞ Osman; "Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi Ve İç Denetimin Yeri" Denetim Dergisi, Sayı 18, Yıl 8, Eylül/Aralık 2018, s. 77.

a) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek,

c) Antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak,

ç) Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak,

d) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmalarını izlemek ve gerektiğinde koordine etmek,

e) Mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak,

f) Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak.

Devlet Denetleme Kurulu, üst denetleme organıdır. Kurul kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar. Kurul, hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının niteliklerini belirler. Kurul tarafından belirlenen düzenlemelere, Teftiş kurulları ve soruşturmacılar yürüttükleri her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde uyarlar. Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii Devlet Denetleme Kuruludur. Bu husustaki görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili buldukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve

kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurula iletilir. Görüş ayrılıkları Kurulca giderilir (5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 21).

Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; Cumhurbaşkanı kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden Devlet Denetleme Kuruluna teftiş ettirir. Ayrıca, İl özel idarelerinde mahalli idarelerde aynı durumlar ile karşılaşılırsa, İl 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 (KMYKK madde 75 ve 77).

Görüleceği üzere, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte, kamu zararının tespiti hususunda, Cumhurbaşkanına ve Devlet Denetleme Kurulu'na yetkiler verilmiştir.

## **B. Sayıştay'ca Kesin Hükme Bağlama**

Sayıştay'ın sahip olduğu konum bütçe hakkı ve denetimi bakımından çok önemlidir<sup>239</sup>. Sayıştaylar Anayasadaki hüküm doğrultusunda kamu idarelerinin TBMM adına denetlenmesi görevi ve bu idarelerdeki sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevi Sayıştay'a verilmiştir. Kesin hükme bağlama yargısal bir görevdir<sup>240</sup>. Sayıştay'ın iki temel görevi bulunmakta olup, bu görevlerden birincisi, Kamu Kurum ve Kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek; ikincisi ise, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, başka bir anlatımla hesap yargılaması sonucu kamu zararı

<sup>239</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman: Türkiye'de Vergi ve Bütçe Hakkı, Ankara, 2019, s. 301, 307.

<sup>240</sup> PARLAK Nükrettin, "Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı", Sayıştay Dergisi, Sayı 103, Ekim-Aralık 2016, s.1.

olup olmadığını tespit etmektir<sup>241</sup>. Sayıştay birinci görevi dolayısı ile Yüksek Denetim Kurumu, ikinci görevi bağlamında da Hesap Yargısı olarak yapılandırılmıştır<sup>242-243</sup>.

Sayıştay Anayasa gereğince, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının ve mahallî idarelerin , hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir (Anayasa madde 160).

Sayıştay'ın "hükme bağlama" görevi ile ilgili önemli kanuni düzenlemelerden birisi de, KMYKK'da yapılmıştır. Bu düzenleme "*Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması*" genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir" (madde 68/5).

Hükme bağlama, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sonucunda düzenlenen ve yargılamaya esas rapora konu edilen hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğu veya kamu zararının sorumlulardan tazmini kararıdır<sup>244</sup>.

Sayıştay'ın kamu idarelerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapacak olan 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 teminatı 6085 sayılı Sayıştay Kanun'unda düzenlenmiştir.

<sup>241</sup> AKYEL Recai , "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay", TAAD, Yıl, 6, Sayı, 23, Ekim 2015, s. 1.

<sup>242</sup> AKYEL, s. 1.

<sup>243</sup> Çalışma kapsamında, Sayıştay'ın Hesap Yargısı fonksiyonuna değinileceğinden Sayıştay hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ŞİŞMAN, s. 19-74; ALTUNBAŞ M. Mustafa, Sayıştay'ın Düzenlilik Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliğinin Analizi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara, Nisan 2014, s.3-49; GÖRGÜN Emin, Türk Malî Yönetiminde Sayıştay Denetimi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman 2011, s.76-129; TAYTAK, s. 113-143; AKSOY Mehmet - GEÇGEL Bülent – ÖZ Yusuf, Sayıştay Hesap Yargısı, Birinci Baskı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları No 115, Ankara, Nisan 2018, s.5-96.

<sup>244</sup> Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları, Madde; 3/1-d. Usul ve Esaslar, RG, 17.12.2011 S. 28145.

Sayıştay, Anayasada 5018 sayılı Kanunda ve Sayıştay Kanununda ifade edilen genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yasal düzenlemelere uygun olmayan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerini hesap yargılaması yolu ile kesin hükme bağlayacaktır<sup>245</sup>.

Sayıştay'ın denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunmakta, Sayıştay'ın denetleme görevi açısından mahkeme niteliği yok iken, kesin hükme bağlama görevi açısından ise Sayıştay, bir mahkeme olarak yargısal faaliyet yapmaktadır<sup>246</sup>.

Kesin hüküm, mahkeme yargılama yaparken, yargılama esnasında davanın tarafları arasındaki hukuki uyuşmazlığın, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır<sup>247</sup>.

### **1. Hesap Yargılamasının Başlaması**

Hesap yargılaması, kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yollarını ifade eder<sup>248</sup>.

Hesap yargılaması başlayabilmesi için yargılamaya esas rapor düzenlenmesi gerekir. Yargılamaya esas rapor, Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen rapordur (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 2/1-f; Sayıştay Denetim Yönetmeliği, madde 4/1-u).

Sayıştay denetçilerinin kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi olan Düzenlilik Denetimi esnasında denetçiler kamu zararına yol açan bir husus tespit ettiklerinde sorumluların savunmaları alarak yargılamaya esas rapor düzenlerler. Denetçiler tarafından yapılan denetim kamu idarelerinin hesap/faaliyet dönemine

---

<sup>245</sup> TAYTAK Mustafa- SAKINÇ Süreyya, “Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları”, Optimu Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, 2018, s.84.

<sup>246</sup> Anaya Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve 2011/21 Esas, 2013/36 karar sayılı kararı, RG, 06.03.2014, S. 28933.

<sup>247</sup> Anaya Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve 2011/21 Esas, 2013/36 karar sayılı kararı.

<sup>248</sup> Sayıştay Denetim Yönetmeliği, Madde; 4/1-ğ. Yönetmelik, RG, 17.12.2011, S. 28145.



bağlı olarak denetim yapılıyor ise, yargılamaya esas rapor, malî yıl sonu itibari ile düzenlenir, hesap/faaliyet dönemine bağlı olmakzısın veya sektör, program, proje ve konu bazında denetim yapılıyor ise, yargılamaya esas rapor denetimin sonunda düzenlenir (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 6/4, 48/1; Sayıştay Denetim Yönetmeliği madde 42).

Sayıştay denetçileri, düzenlilik denetimi dışındaki denetim ve incelemeler sırasında bir kamu zararının olduğu kanaatine varıldığında bu durum gerekçesiyle birlikte Başkanlığa bildirilir ve Kamu zararı iddiası ilgili kamu idaresinin denetimini yapan denetim grup başkanlığı tarafından sonuçlandırılır (Sayıştay Denetim Yönetmeliği madde 47)

Performans denetimleri malî ve hukuki sorumluluk doğurmaz (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 7/6), başka bir anlatım ile Sayıştay denetçileri performans denetimleri sırasında kamu zararı konusunda tespit yapamazlar.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'ne göre, Sayıştay denetçilerince, kamu zararı tespiti yapılırken, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin varlığı, Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması, Kamu zararının oluşmasına neden olan kamu görevlilerinin belirlenmesi ve kamu zararının, belirlenen kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması gerekmektedir (Sayıştay Denetim Yönetmeliği madde 43). TURGUTER'e göre, yargılamaya esas rapor düzenlenirken bu raporda, sorumluların kusur sorumluluğu olan sübjektif sorumluluğun ortaya konması yani, sorumluların kamu zararının oluşmasında kasıt, kusur veya ihmalinin ortaya konması gerekir<sup>249</sup>.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71. maddesinde kamu zararı; *“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 tanımlanmışken; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun, Tanımlar başlıklı 2. maddesinin (k) bendinde de kamu zararı; *“Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen*

---

<sup>249</sup> TURGUTER, s.229.

*kamu zararını ifade eder”* denilmektedir. Bu yüzden Sayıştay’ın kamu görevlilerinin yani sorumlularının karar işlem ve eylemlerinin kamu zararına sebebiyet verip vermediğine hükmedebilmesi için öncelikle sorumluların kasıt, kusur ve ihmallerinin neler olduğunun da açıkça kararında ifade etmesi gerekmekte olup, aksi takdirde her iki kanundaki kamu zararı tanımında yer alan kusur esasını göz önüne almadan sübjektif sorumluluk değil, eskiden olduğu gibi objektif sorumluluk esasına göre karar verilmiş olur<sup>250</sup>.

5018 sayılı Kanun’dan önceki mevzuatımızda malî sorumluluk için gereken şart, genel olarak mevzuata aykırılık olup, buna ilaveten zarar, kusur gibi başkaca bir şart öngörülmemekte, sorumlulukta sadece mevzuata aykırılık yeterli sayılmaktaydı. Bu kapsamda mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre harcama sürecinde görevlilerin malî sorumluluklarının tespitinde, ita amirlerinin kural olarak sorumsuzluğu, tahakkuk memuru ve saymanların ise kusursuz sorumlulukları kabul edilmekte idi. Ancak, yeni getirilen düzenlemelerle sübjektif sorumluluk esası benimsenmekte ve ilgililerin sorumlu olup olmadıkları Sayıştay’ca incelenerek hesap ve işlemler kesin hükme bağlanmaktadır<sup>251</sup>.

Kamu zararına neden olan kamu görevlilerinin sorumlulukları belirlenerek sorgu konusu yapılır. Sorgularda, kamu zararının hangi mevzuat hükümlerine aykırılık sonucu oluştuğu, kamu kaynağındaki artışa engel ya da eksilmeye neden olan durum ve kamu görevlilerinin kamu zararına yol açan karar, işlem veya eylemlerinin neler olduğu açıklanarak konu hakkında sorumluların savunmaları istenir. Sorgularda denetim ekibi ile grup başkanı arasında ifade ve şekil açısından oluşan görüş farkı, grup başkanının görüşü doğrultusunda giderilir. Esasa ilişkin oluşan görüş farklarında ise grup başkanı aykırı görüşünü yargılamaya esas raporda belirtir. Sorgular, savunmaları alınmak üzere sorgularda adı, soyadı ve unvanı belirtilen her bir sorumluya Tebligat Kanunu hükümlerine uygun olarak tebliğ edilir. Tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları dikkate alınmaz (Sayıştay Denetim Yönetmeliği madde 45).

---

<sup>250</sup> TURGUTER, s.230

<sup>251</sup> Anaya Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve 2011/21 Esas, 2013/36 karar sayılı kararı. Karar, RG, 06.03.2014, S. 28933.

Yargılamaya esas raporlar denetim ekip başkanı tarafından Yönetmeliğin ekindeki standart form kullanılarak düzenlenir. Kamu zararına ilişkin tüm sorgular, sorgu sırasına göre rapora alınır.

Yargılamaya esas raporun denetçi düşüncesi kısmı aşağıdaki bölümlerden oluşur:

Birinci bölüm “SORGU” başlığı altında düzenlenir ve bu bölümde sorgulara madde, numarası da belirtilmek suretiyle aynen yer verilir.

İkinci bölüm, “SAVUNMALAR” başlığı altında düzenlenir ve bu bölüme kime ait olduğu belirtilmek suretiyle savunmalar aynen alınır. Sorumluların savunmaları tamamen aynı nitelikte ise, yalnız birisi yazılarak bu husus ayrıca açıklanır. Sorguyu tebellüğ ettiği halde savunma göndermeyen sorumlular varsa, tebellüğ tarihi (ve tebliğ ilan edilmiş ise kesinleşme tarihi) gösterilerek savunmasını göndermediği yazılır.

Üçüncü bölüm, “SONUÇ” başlığı altında düzenlenir ve bu bölümde, savunmalarda ileri sürülen hususlar da karşılanmak suretiyle gerekçeli olarak aşağıdaki hususlardan biri veya birkaçı istenir;

- 1) Hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna hükmedilmesi.
- 2) Kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilmesi.
- 3) Gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi.
- 4) Hesap ve işlemlerin yargılamasının durdurularak hüküm dışı bırakılması.

Ayrıca Raporun “SONUÇ” bölümünde istenecek hususlar ile ilgili olarak aykırı düşüncede olan denetçi ve grup başkanının düşüncelerine gerekçeli olarak yer verilir (Sayıştay Denetim Yönetmeliği madde 46).

Denetimde, tespit edilen kamu zararlarına ilişkin sorgu ve yargılamaya esas raporlar, düzenlilik denetimlerini yürüten ekipler tarafından yazıldıktan sonra, Yargılamaya Esas Raporlar, raporu düzenleyen denetçi/denetim ekibi ve grup başkanı tarafından imzalanarak eki belgelerle birlikte Başkanlığa sunulur. Başkanlığa

sunulan Rapora, denetim kanıtı olan belgelerin asıllarının rapora eklenmesi gerekir<sup>252</sup>.

## 2. Hesap Yargılama Safhası

Sayıştay Başkanlığına sunulan, yargılamaya esas rapor, Başkanlıkça, Sayıştay Başkanı imzası ile yargılamayı yapacak olan Daireye gönderilir<sup>253</sup>. Raporun gönderildiği Daire başkanı dairesine verilen yargılamaya esas rapor hakkında başsavcılığın yazılı düşüncesini alır. Başsavcılığın düşüncesi daireye gelince, Daire başkanı başsavcılığın yazılı düşüncesini içeren yargılamaya esas raporu düşüncesini bildirmesi için üyelere birine verir. Üye kendisine verilen yargılamaya esas rapor üzerinde gerekli incelemeyi yapar ve yazılı düşüncesi ile birlikte daire başkanlığına geri verir ve raporda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılanmasına başlanır (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 49).

Daireler, yargılama sırasında açıklamalarda bulunmak üzere görüşme gününden en az üç gün önce bildirimde bulunmak şartıyla ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilir. Yargılamaya esas raporlar hakkında sorumlular duruşma talebinde bulunabilirler. Sorumlular bu taleplerini denetçi sorguları üzerine düzenleyecekleri savunmalarında belirtirler. Ahizler duruşmaya ferî müdahil olarak katılma isteklerini, bir dilekçe ile Sayıştay'a bildirirler. Ahizler yargılamayı yapan dairenin bu başvuruyu kabul etmesi halinde duruşmaya katılarak açıklamalarını yaparlar (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları, madde 10).

Daireler bir başkan ile altı üyeden oluşur, en az başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları, madde 11).

Dairelerce yapılan hesap yargılaması sonucunda daireler;

- a) Hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna,
- b) Kamu zararının sorumlulardan tazminine,

<sup>252</sup> Düzenlilik Denetim Rehberi, Sayıştay Başkanlığı, SDR 1, Version No 2018/4, Ankara, Ekim 2018, s.149-150.

<sup>253</sup> AKSOY - GEÇGEL – ÖZ, s. 114.

c) Hesap ve işlemler ile ilgili olarak kamu zararı oluşmadığından ilişilecek bir husus bulunmadığına,

ç)Gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine, karar verilebilir (6085 sayılı Sayıştay Kanunu Madde, 50; Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları, madde 14).

Bu bağlamda, Sayıştay yargılama esnasında Sayıştay denetçisinin raporunda tespit ettiği kamu zararı olmadığına örneğin, sorumlunun kusurunun bulunmadığına karar verdiği; kamu zararının oluşmasında aranan şartlardan birisi gerçekleşmediği için zarar artık kamu zararı değil, kamunun zararına dönüşmekte olup, Sayışta kamunun zararını bu zararının ilgisinden 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun sebepsiz zenginleşme hükmüne göre tahsilinin sağlanması için ilgili idareye gönderebilir<sup>254</sup>.

Hesap yargılaması sonucu, verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır, Tutanaklara göre gerekçeli olarak ilam düzenlenir (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları madde 16-17) ve ilamlar sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Malîye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve Sayıştay Başsavcılığına tebliğ edilir (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 52). AKSOY - GEÇGEL – ÖZ' e göre de vekil ile temsil edilen ilgililerin vekiline ve ferî müdahil olan ahize de tebliğin yapılması gerekir<sup>255</sup>.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53. maddesi uyarınca Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir hükmü yer almasına rağmen, Sayıştay mevzuatında, ilamın kesinleşme tarihi ve biçimi ile ilgili özel bir düzenleme yapılmamıştır. Genel hukuki bir kural olarak, bir mahkeme ilamı belirli süre içinde aleyhine kanun yollarına başvurulmaması veya kanun yollarına gidildiği halde nihai merciin kararına bağlanması üzerine kesinleşmektedir. Hesap yargılamasında da durum aynıdır. Bu bağlamda, Sayıştay ilamının kesinleşmesi

---

<sup>254</sup> TURGUTER, s.232; Bu yönde bkz. Anaya Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve2011/21 Esas, 2013/36 karar sayılı kararı.

<sup>255</sup> AKSOY - GEÇGEL – ÖZ, s, 149-150.

temyiz edilmişse Temyiz Kurulunun kararını vermesiyle, şayet temyiz edilmemişse temyiz süresinin geçmesiyle olur<sup>256</sup>.

Sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığı, ilgili muhasebe birimi ve Sayıştay Başsavcılığı temyiz ve karar düzeltmesi ve yargılamanın iadesi olan kanun yoluna başvurabileceklerdir. Ayrıca daireler de yargılamanın iadesini isteyebileceklerdir<sup>257</sup> (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 55-57).

Anayasanın Sayıştay'ın 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 (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 160).

Sayıştay'ın sorumlular hakkında verdiği tazmin kararlarına karşı, karar kesinleştikten sonra sorumlular tarafından, Anaya Mahkemesine bireysel başvuru yapabileceklerdir<sup>258</sup>. Anayasa Mahkemesine “ahiz<sup>259</sup>” Sayıştay'ın sorumlulardan 7.406,20 TL kamu zararının tazminine hükmetmiş ve karar sorumluların Sayıştay'a Temyiz ve Karar Düzeltme başvurusu sonucu kesinleşmiştir. Anayasa Mahkemesi, ahizin Sayıştay yargılamasında davanın tarafı olmadığından ve kendisi hakkında hüküm kurulmadığından başvuruçunun güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan bu yargılamanın sonucundan etkilenmediğini, ahizin davada verilen hükümlerin doğrudan mağduru olmadığı ve bu işlemden dolayı olarak etkilenmek başvuruçuya mağdur statüsü kazandırmadığından dolayı, işlemin doğrudan mağduru olmayan başvuruçunun bu işlem aleyhine bireysel başvuru yapma hakkı bulunmadığı

---

<sup>256</sup> AKSOY - GEÇGEL – ÖZ, s, 152-153.

<sup>257</sup> Kanun yolları için bkz. TAYTAK-SAKINÇ, s, 9-102 ; AKSOY - GEÇGEL – ÖZ, s, 157-183.

<sup>258</sup> GÖRGÜN Emin-AYDIN Yakup, “Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu”, Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart 2012, s.81.

<sup>259</sup> Sayıştay yargılamasında kamu zararının oluşmasına neden olan fazla ödemeyi alan veya lehine fazla ödeme yapılan kişiye “ahiz” denmektedir. Anaya Mahkemesinin 2013/3228 sayılı Bireysel Başvuru Nolu A.Z. başvurusu hakkında 10.12.2015 tarihli Kararı. Karar, RG, 14.01.2016, S. 29593.

denilerek, başvuru sahibinin başvurusu, ahizin mağdur sıfatı taşımadığından dolayı *kişi yönünden yetkisizlik* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir<sup>260</sup>.

### C. Yargılama

KMYKK kapsamında yargı tarafından kamu zararının tespiti ve/veya kamu zararının tazminine yönelik bir dava sonucunda olabileceği gibi başka bir dava sonucunda da ilgili mahkeme tarafından kamu zararına hükmedilebilmektedir<sup>261</sup>. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 9. maddesinde, yargı işlevinin, “mahkemeler” aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmiştir. Dar ve teknik anlamda mahkeme, Devlet tarafından görevlendirilen ve adalet dağılımı işiyle uğraşan yargılama yerlerini ifade eder. Bu bağlamda, mahkemeler, hukuki statüleri itibarıyla, devlet kuruluşlarıdır<sup>262</sup>.

Adli yargı, idari yargı dışında kalan bütün yargısal faaliyeti kapsayan ve en geniş uygulama alanı olan yargı koludur. İdari yargı ise, idarelerin yargısal denetimini yapan yargı yeridir<sup>263</sup>.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, müfettişler tarafından düzenlenen rapora bir belediye başkanının usulsüz işçi alımı nedeniyle kamu zararına sebep olduğu ve kamu zararının belediye başkanından tahsil edilmesi ile ilgili davada, belediye başkanının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine aykırı olarak işçi aldığı

---

<sup>260</sup> Anayasa Mahkemesinin 2013/3228 sayılı Bireysel Başvuru Nolu A.Z. başvurusu hakkında 10.12.2015 tarihli Kararı.

<sup>261</sup> KOÇBERBER Seyit, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 97, Nisan-Haziran 2015. s. 62.

<sup>262</sup> ÖZCAN Emrah, İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunları, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2015, s.1-2.

<sup>263</sup> YAMAN, s.3,6; Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar (Anayasa madde 154/1).

Danıştay ise, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar (Anayasa madde 155/1).

Yargı adli yargı, medeni yargı ve ceza yargısı şeklinde iki ana gruba ayrılır. Medeni yargının konusu, hukuk mahkemelerinin özel hukuk alanındaki yargısal faaliyetleri iken, ceza yargısının konusunu, ceza mahkemelerinin ceza hukuku alanındaki yargısal faaliyetleri meydana getirir ve adli yargı alanında görev yapan yüksek mahkeme Yargıtay'dır. İdari yargı, idarelerin kamu hukuku alanındaki faaliyetlerin çözümü ile uğraşır ve genel de idari yargının yüksek mahkemesi Danıştay'dır (HEPAKSAZ-ŞAHİN İPEK, s. 926).

ve kamu zararına neden olduğu anlaşıldığından, oluşan zararın anılan madde uyarınca Belediye Başkanı olan davalıdan tahsili gerekir şeklinde karar vermiştir<sup>264</sup>.

Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Edirne Bölge Müdürlüğü'nde sözleşmeli uzman olarak görev yapan A.Ö.'e 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında mevzuata aykırı olarak yersiz ödendiği iddia edilen 3.373,96 TL denetim tazminatı "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik" gereğince söz konusu borcun 7 günlük itiraz süresi saklı kalmak üzere, hesaplanacak yasal faizi ile birlikte bir ay içerisinde Edirne Muhasebe Müdürlüğü'ne ödenmesine aksi takdirde genel hükümler çerçevesinde işlem yapılacağı bildirildiği; bu işlemin ilgiliye 15.05.2009 tarihinde tebliğ edildiği; adli yargıda görülen davada, Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı yanında davacı olan Maliye Hazinesi vekilince; Edirne Bölge Müdürlüğü'nde TÜİK Uzmanı A.Ö.'e kendisine yapılan yersiz denetim tazminatı ödemelerinin işlemiş olan yasal faiziyle birlikte Hazineye geri ödemesi konusunda tebligat yapıldığı halde borcun ödenmemesi nedeniyle; Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince, A.Ö.'in sebepsiz zenginleşmesine sebep olan 3.373,96 TL nin yersiz ödeme tarihlerinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte A.Ö.'ten tahsili istemiyle 25.06.2009 tarihinde adli yargıda dava açtığı; yapılan yargılama sonunda Edirne 2.Sulh Hukuk Mahkemesinin 30.03.2011 gün ve E:2010/489 K:2011/241 sayılı kararı ile "*davanın kabulüne, dava tarihine kadar işlemiş 615,61 TL faizin ve ayrıca dava tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte 3.373,96 TL nin davalıdan alınarak davacıya verilmesine*" karar verdiği, bu kararın 21.09.2011 tarihinde kesinleştiği; kesinleşen kararın icraya konulması üzerine; A.Ö.'in Edirne 2. İcra Dairesi'nin E:2012/1068 sayılı icra dosyasına hüküm altına alınan miktarı faiziyle birlikte 19.12.2012 tarihinde 6.883,26 TL olarak yatırdığı; diğer taraftan A.Ö.'in vekilinin de; 15.05.2009 gün ve B.02.1.TÜİ.1.08.05.00-855-611 sayılı işlemin iptali ile bu işleme dayanak olan Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'nın 29.04.2009 gün ve B.02.1.TÜİ.0.65.05.00-869-355 sayılı işlemin iptali ve işlem sebebiyle müvekkilinin maruz kaldığı parasal hak kayıplarının

---

<sup>264</sup> YHGK, 12.02.2014, E. 2013/489, K. 2016/98, <https://karararama.yargitay.gov.tr> ( E.T, 31.12.2018)



yasal faiziyle birlikte tazmini için 29.06.2009 tarihinde Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'na karşı idari yargıda dava açtığı; yapılan yargılama sonunda Edirne İdare Mahkemesinin 06.05.2011 gün ve E:2011/493 K:2011/397 sayı ile “ dava konusu işlemin iptaline, işlem kapsamında davacıdan tahsil edilen tutarların tahsil edilme tarihlerinden itibaren işleyen yasal faizleriyle davacıya ödenmesine” karar verdiği, bu kararın da 22.02.2013 tarihinde kesinleşmiştir.

Hüküm uyuşmazlığı yoluyla Uyuşmazlık mahkemesine getirilen bu uyuşmazlıklara, Uyuşmazlık mahkemesi “*Kamu personeline yapılan yersiz ödemeler nedeniyle kamu kaynağında meydana gelen eksilmenin, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde tanımlanan bir "kamu zararı" olduğu ve ilgilisi tarafından rızaen ödenmeyen borcun genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği; uyuşmazlığın ortaya çıktığı tarihte yürürlükte olan 818 sayılı Borçlar Kanununun "Borç olamayan şeyin tediyesi" başlıklı 62. maddesinde; "Borçlu olmadığı şeyi ihtiyariyle veren kimse hataen kendisini borçlu zannederek verdiği ispat etmedikçe onu istirdat edemez. Mürruru zamana uğramış olan bir borcu eda yahut ahlaki bir vazifeyi ifa için verilen şey, geri alınamaz."* hükmü ile, borç olmayana rızası ile ödeyen kimsenin, yanlışlığa düştüğünü ispat ettiği takdirde ödediğini geri isteyebileceğinin kabul edildiği; halen yürürlükte olan 6098 sayılı Türk Borçlar Yasası'nın 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 62. maddesinin karşılığı olan "Borçlanılmamış edimin ifası" başlıklı 78. maddesinde "Borçlanmadığı edimi kendi isteğiyle yerine getiren kimse, bunu ancak, kendisini borçlu sanarak yerine getirdiğini ispat ederse geri isteyebilir. Zamanaşımına uğramış bir borcun ifasından veya ahlaki bir ödevin yerine getirilmiş olmasından kaynaklanan zenginleşmeler geri istenemez. Borç olmadığı hâlde ödenmiş olan edimin geri istenmesine ilişkin diğer kanun hükümleri saklıdır." hükmünün yer aldığı; bu açıklamalar ışığında somut uyuşmazlığa bakıldığında, idarece yapılan yersiz ödemenin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca çözümlenmesi gerektiğinde tereddüt bulunmadığı; adli yargıda yapılan yargılama sırasında, hataen yapılan denetim tazminat miktarının bilirkişi raporu ile tespit edilerek hüküm altına alındığı ve kararın kesinleşmesinin ardından A.Ö. tarafından icra dosyasına yatırıldığının görüldüğü, A.Ö.'e 18.11.2005- 14.01.2009 tarihleri arasında mevzuat hükümlerinin aksine

*denetim tazminatı hataen ödendiği konusunda tereddüt bulunmadığından 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında ödenen denetim tazminatının geri istenilmesinin koşullarının mevcut olduğunun görüldüğü gerekçesiyle; Türkiye İstatistik Kurumu Edirne Bölge Müdürlüğü'nde sözleşmeli TÜİK Uzmanı olarak görev yapan A.Ö.'e 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri istenilmesine ilişkin işlemin hukuka uygun olduğunun saptanması karşısında; yersiz ödemenin geri alınmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davanın sonunda davanın kabulüne karar veren Edirne İdare Mahkemesi'nin 06.05.2011 gün ve E:2011/493 K:2011/397 sayılı kararının kaldırılmasına, hukuk ve usule uygun bulunan, Edirne 2. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 30.03.2011 gün ve E:2010/489 K:2011/241 sayılı kararının kabulü ve bu surette hüküm uyumsuzluğunun giderilmesine” şeklindedir<sup>265</sup>.*

Yine aynı konu ile alakalı Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığında sözleşmeli uzman olarak görev yapan T.E.'e, 29.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında mevzuata aykırı olarak yersiz ödendiği iddia edilen 3.365,38 TL denetim tazminatı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince istenmiş, T.E.'ün vekili tarafından, idari yargı yerinde dava açılmıştır. Ankara 2. İdare Mahkemesi 15.02.2012 gün ve E:2012/229, FC:2012/129 sayı ile bozma kararı uyarınca davaya konu işlemin denetim tazminatının kesilmesine ilişkin kısmı Danıştay'ca onaylandığından, davacıya 29.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında ödenen 3.365,38-TL tutarındaki denetim tazminatının bir ay içerisinde geri alınmasına ilişkin 13.05.2009 tarih ve 535 sayılı işlem yönünden işin esasına girilerek, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 tarih ve E: 1968/8, K: 1973/14 sayılı kararı ile konulan ilkeye göre davacının sebep olduğu bir hata, hile ya da gerçek dışı beyanı söz konusu olmadığı halde fazla yapıldığı iddia edilen ihtilaf konusu ödemenin, ödendiği tarihten itibaren ancak 2577 sayılı Yasada dava açma süresi olarak öngörülen 60 gün içinde geri alınabilecek iken, bu süre içinde istenilmediği görüldüğünden dava konusu işlemde bu yönüyle hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşıldığı gerekçesiyle iptaline hükmettiği, bu kararın yasa yollarından geçerek kesinleştiği; diğer taraftan, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı

<sup>265</sup> UM, 13.10.2014, E. 2013/1607, K. 2014/887, RG, 06.11.2014, S. 29167 (Mükerrer)

vekili tarafından, Başkanlıklarında uzman olarak görev yapan T.E.'e karşı, 29.11.2005-14.1.2009 tarihleri arasında yersiz ödendiği tespit edilen denetim tazminatı tutarı olan 3.365,38.-TL'nin ödeme yapıldığı tarihlerden tahsil tarihine kadar işletilecek yasal faiziyle birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle adli yargıda dava açıldığı; Ankara 11. Sulh Hukuk Mahkemesince, 03.04.2014 tarih ve E:2009/611, K:2014/307 sayı ile idare mahkemesince yapılan yargılamada her ne kadar idarece ödenmemesi gereken davaya konu tazminatın davalıdan tahsili 60 günlük süre ile sınırlandırılmış ise de, olayda ödemenin yanlış da olsa şart tasarrufa, idari bir karara dayandığının iddia ve ispat edilememesi ve ödenen denetim tazminatının kesilmesine dair işlemin idare mahkemesinde yapılan yargılamada kanuna uygun bulunması karşısında, yapılan ödemenin dayanaksız ve hatalı olduğu, davalının sebepsiz zenginleştiği sonucuna ulaşıldığından, sebepsiz yapılan ödeme tutarının davalının temerrüde düşürüldüğü 21.05.2009 tebellüğ tarihli yazı ile verilen bir aylık süre sonu itibarıyla 22.06.2009 tarihinden itibaren yasal faiziyle birlikte davalıdan tahsiline karar verildiği, bu kararın da temyiz incelemesinden geçerek kesinleşmiştir.

Hüküm uyuşmazlığı yoluyla Uyuşmazlık mahkemesine getirilen bu uyuşmazlıklara, Uyuşmazlık mahkemesi *“denetim tazminatının ödenmesine ilişkin işlemin, idarenin tek yanlı iradesiyle tesis edilen, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir işlem olduğunda kuşku bulunmadığı gibi, söz konusu idari işlemin geri alınmasının da idari nitelikte olduğu, bu nitelikteki uyuşmazlığın da Anayasanın 155. Maddesi gereğince idari yargıda çözümlenmesi gerektiğinde kuşku bulunmadığı; 5018 sayılı Kanununun 71. maddesinde kamu zararının tanımının yapıldığı, sonrasında kamu zararının belirlenmesindeki kriterlerin sayılarak kapsamının belirlendiği; somut uyuşmazlığa bakıldığında, 5018 sayılı Kanununun 71. maddesi kapsamında oluşan bir kamu zararından söz edilemeyeceği, ortada mevzuatta olmayan bir ödemenin yapılması değil mevzuatta öngörülen bir ödemenin yapılması sırasında idarece hataya düşülmesi söz konusu olduğundan, uyuşmazlığın, 5018 sayılı Kanun kapsamında çözümlenmesinin mümkün olmadığı, içtihatlar ve yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; idarece yapılan yersiz ödemenin 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kaldığı ve Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 gün*

*E:1968/8 K:1973 /14 sayılı Kararı çerçevesinde çözümlenmesi gerektiğinde tereddüt bulunmadığı, T.E.'e 29.11.2005- 14.01.2009 tarihleri arasında, mevzuat hükümlerinin aksine denetim tazminatı ödenmiş ise de; söz konusu yersiz ödemelerin idare tarafından Mayıs 2009 tarihinde yani 2577 sayılı İdari Yargılama Kanununun 7. maddesinde belirtilen 60 günlük dava açma süresi geçtikten sonra talep edildiği; yersiz ödeme yapılan T.E.'ün ödemelerin yapılması konusunda gerçek dışı beyanı veya hilesinin bulunmadığı, keza mevzuatın mali yetkilileri/sorumluları yanıtacak mahiyeti itibariyle ortada bir "açık hata" halinin de söz konusu olmadığı; söz konusu tazminatların ödenmesi konusunda Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından tüm bölge müdürlüklerine bildirimde bulunulduğu ve dosyadaki bilgi ve belgelerden Türkiye genelinde bu uygulamanın yapıldığı, hatalı ödeme yapıldığının Maliye Bakanlığının incelemesi sırasında ortaya çıktığı, söz konusu ödeme nedeniyle T.E.'ün kolayca anlayabileceği açık bir hata ve kusur da söz konusu edilemeyeceğinden, 29.11.2005-14.01.2009 tarihler arasında ödenen denetim tazminatının geri istenilmesinin koşullarının mevcut olmadığı gerekçesiyle; Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'nda kadro karşılığı sözleşmeli TÜİK Uzmanı olarak görev yapan T.E.'e 29.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri istenilmesine ilişkin idari işlemin hukuka uygun olmadığına saptanması karşısında; yersiz ödemenin geri alınması için idarece açılan alacak davası sonunda davanın kabulüne karar veren Ankara 11. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 3.4.2014 gün ve E:2009/611 K:2014/307 sayılı kararının kaldırılmasına, hukuk ve usule uygun bulunan Ankara 2.İdare Mahkemesi'nin 15.2.2012 gün ve E:2012/229 K:2012/129 sayılı kararının kabulü ve bu suretle hüküm uyuşmazlığının giderilmesine" şeklinde karar verilmiştir<sup>266</sup>.*

Uyuşmazlık Mahkemesi konusu aynı olan TÜİK uzmanına mevzuatında olmadığı halde ödenen denetim tazminatını geri alınmasına ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi 13.10.2014 tarihli ve E. 2013/607, K. 2014/887 sayılı kararında İdare mahkemesi kararını kaldırmış ve Edirne 2.Sulh Hukuk Mahkemesinin kararının geçerli olmasına karar vermiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi 26.02.2018 tarihli ve E.

---

<sup>266</sup> UM, 26.02.2018, E. 2016/542, K. 2018/79, RG, 30.03.2018, S. 30366.

2016/542, K. 2018/79 sayılı kararında Sulh hukuk mahkemesi kararını kaldırmış ve Ankara 2. İdare Mahkemesinin kararının geçerli olmasına karar vermiştir.

Yukarıda verilen Uyuşmazlık mahkemesinin kararları arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için Uyuşmazlık mahkemesine başvurulmuş, Mahkeme “Anayasa değişikliği sonucunda, Uyuşmazlık Mahkemesinin yapısında fiilen gerçekleşen değişimin(askeri yargının kaldırılması, Ceza Bölümünün fonksiyonunun kalmaması) doğal sonucu olarak, 2247 sayılı Yasada belirtildiği şekilde, Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun toplanmasının imkansız hale gelmesi, Genel Kurulda, üye tam sayısı hazır bulunmadıkça görüşmelere başlanamayacağı, karar verilemeyeceği, ilke kararının zorunlu şekil şartlarına tabi kılınması...gibi hususlar da gözetildiğinde; hali hazırda Uyuşmazlık Mahkemesince, Yasada gösterildiği şekilde ilke kararı alınamayacağı anlaşıldığından; talebin incelenmesi olanağının bulunmadığı” gerekçesi ile başvuruyu incelemeksizin reddetmiştir<sup>267</sup>.

Görüleceği üzere kamu zararı oluşturmayan mevzuata aykırı ödenen denetim tazminatının, tazminatın ödendiği kamu görevlisinden geri alınması konusunda sulh hukuk mahkemesi, herhangi bir şart tasarrufa dayanmayan salt hatalı ödemelerin, idare tarafından Borçlar Hukukunun sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre ödenen denetim tazminatının tamamının idareye verilmesine hükmetmiştir. İdare mahkemesi de, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 tarih ve E: 1968/8, K: 1973/14 sayılı kararı ile içtihat haline gelen, davacının sebep olduğu hata, hile ya da gerçek dışı beyanı söz konusu olmadığı halde fazla yapıldığı iddia edilen ihtilaf konusu ödemenin, ödendiği tarihten itibaren ancak 2577 sayılı yasa da dava açma süresi olarak öngörülen 60 gün içinde geri alınmadığı gerekçesi ile denetim tazminatının geri alınamayacağına hükmetmiştir.

---

<sup>267</sup> UM, 28.05.2018, E. 2018/361, K. 2018/302, RG, 21.06.2018, S. 30455.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU ZARARININ TAHSİLİ VE İLGİLİLERE RÜCU

#### I. KAMU ZARARININ TAHSİL SÜREÇLERİ

##### A. Kamu Zararından Doğan Alacakların Kayıtlara Alınması ve Takibi

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre; kamu zararından doğan alacakların takip görevi merkezde strateji geliştirme birimlerini, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimler takibe yetkili birim olarak görev yapacaktır. Strateji geliştirme birimleri, Strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri ifade eder<sup>268</sup>.

5018 sayılı Kanununun 60., Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesi gereği, strateji geliştirme birimlerinin “İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek” görevleri olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamu zararından doğan alacakların strateji geliştirme birimlerince takibi ve muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin usul ve esaslar Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8 ve 9. maddelerinde düzenlenmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre, Sayıştay ve mahkeme ilamları ile kamu idaresine bildirilen kamu zararından doğan alacaklar ile ilgisine göre merkezde üst yönetici / taşrada en üst yönetici tarafından değerlendirilip kamu zararı olduğuna karar verilen kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilen kamu zararı alacakları, kamu idarelerine bildirildiklerinde, kamu zararından doğan alacakların her biri için merkezde strateji geliştirme birimlerince taşrada ise takibe yetkili birimce alacak takip dosyası açılır. Alacağın tespit, takip ve tahsiline ilişkin bütün belgeler alacak takip dosyasında muhafaza edilir.

<sup>268</sup> Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Madde; 3/1-f. Yönetmelik RG, 18.02.2006, S. 26084.

Sayıştay, mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacakların, ilâmların idarelerine ulaştığı; üst yönetici tarafından değerlendirilip kamu zararı olduğuna karar verilip yazılı hale getirilen kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilen kamu zararı alacakları ise, değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birim olan merkezde strateji geliştirme birimlerini, taşrada ise strateji geliştirme biriminin bağlı olduğu üst yöneticinin, alacağın takibi konusunda yetki verdiği birimler tarafından kamu zararının muhasebe birimince<sup>269</sup> sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılır.

Muhasebe birimi, Sayıştay ilâmına istinaden bildirilenleri ilâmda belirtilen sorumlular adına; mahkeme kararlarına istinaden bildirilenleri kararda tazminle yükümlü olduğu belirtilenler adına; bunların dışındakileri ise sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydeder. Muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılır. Muhasebe birimleri, Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarını tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerinde belirlenen şekilde kaydeder. Genel Yönetim kapsamındaki kamu idareleri, Muhasebe kayıtlarını, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği<sup>270</sup>, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği<sup>271</sup>, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği<sup>272</sup>, Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik<sup>273</sup> hükümlerine göre yaparlar<sup>274</sup>.

<sup>269</sup> Muhasebe birimi; Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait gelir ve alacakların tahsili, gider 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 birimdir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Madde; 4/1-v; Yine Yönetmeliğin Madde; 4/1-aa bendine, Muhasebe yetkilisi de, Muhasebe biriminin yönetiminden ve yetkili mercilere hesap vermekten sorumlu yöneticisi olarak tanımlanmıştır.

<sup>270</sup> Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, RG, 27.12.2014, S. Mükerrer 29218.

<sup>271</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, RG, 27.05.2016, S. Mükerrer 29724.

<sup>272</sup> Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, RG, 01.05.2007, S. 26509.

<sup>273</sup> Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik, RG, 27.11.2007, S. 26703.

<sup>274</sup> MARTAL, s.76.

Örnek olması bakımından, merkezi yönetim kapsamında yer alan Genel Bütçeli, Özel Bütçeli idareler ile Düzenleyici ve Denetleyici kurumların tabi olduğu Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belirlenen kamu zararlarından doğan alacaklar “140 Kişilerden alacaklar hesabı” na kaydedilir ve izlenir (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, madde 83-84).

Muhasebe birimlerince, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir tahsilat izleme dosyası açılır. Bu dosyalara, alacağın hesaplara alındığı malî yıl ile bu rakamlardan sonra gelmek üzere malî yıl başında “1” den başlayarak verilen rakamlardan oluşan bir alacak sıra numarası verilir. Verilen alacak sıra numarası yazıyla merkezde strateji geliştirme birimine, merkez dışında takibe yetkili birime bildirilir. Bu numaralar aynı zamanda kişilerden alacaklar hesabı defterinin alacak sıra numarasını da oluşturur. Alacakların izlenmesi bu dosyalardan yapılır (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, madde 83).

Sayıştay’ca tazminine hükmedilen paralara ait ilamlar kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde; muhasebe birimlerince ilamda yazılı tutarlardan kısmen veya tamamen daha önceden kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş tutarlar bulunduğu takdirde, tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın bu paraların hesaplara alınış kaydına ilişkin yevmiye tarih ve numarası ile tutarlarını gösteren bir liste düzenlenerek kamu idaresine gönderilir. İlam tutarından listedeki tutar düşüldükten sonra arta kalan tutarlar yevmiye ve yardımcı hesap defterlerine kaydedilir. Daha önce hesaplara alınan ve listede gösterilen alacakların yardımcı hesap defteri kayıtlarında; ilamın tarihi, numarası, yılı ve adına tazmin hükmolunan sorumluların kimlikleri belirtilir. İlam kesinleşinceye kadar, sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsilat yapılır. Sayıştay’ca temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltilmesi yoluyla alacaklardan bir kısmının veya tamamının kaldırılmasına karar verildiği takdirde, buna ait kararlar da kamu idaresince muhasebe birimlerine gönderildiğinde kaldırılan tutar hesaplardan çıkartılır. Muhasebe birimlerince, Sayıştay ilamına dayanılarak kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş bulunan alacaklarla ilgili olarak, bir ay içinde nakden veya mahsuben yapılan tahsilat ile terkin, tenzil ve kaldırma işlemlerini gösteren Yönetmeliğin ekinde Örnek:28 de yer



alan “Alacak Bilgi Fişii” üç nüsha düzenlenir. Ay sonlarında birer nüshası ilgili kamu idaresine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde ise ayrıca Bakanlığa gönderilir. Alacak bilgi fişleri, her yılın ilamı için ayrı ayrı düzenlenir. Bir ay içinde, herhangi bir yılın ilamı kapsamındaki alacakların durumunda tahsil, terkin, tenzil ve kaldırma gibi nedenlerle bir değişiklik yoksa o yılın ilamı ile ilgili o ay için fiş düzenlenmez (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, madde 83).

Sayıştay, adli ve idari mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile idarece tespit edilen kamu zararı ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen kamu zararı alacak tutarları 140 – Kişilerden alacaklar hesabına borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir. Kişilerden alacaklar hesabında kayıtlı alacaklardan nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 140 –Kişilerden alacaklar hesabına alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlar 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir (Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, madde 84).

### **B. Kamu Zararından Doğan Alacağın Tebliği**

Tebliğat, tebligata yetkili makamın belirli hukuki işlemlerden haberdar edilmek için o işlemin muhatabına belli usuller çerçevesinde bildirim yapılması olarak tanımlanmakta, tebligatın asıl amacı, belirli bir işlemde etkilenecek olan kimseye bu durumun bildirilmesidir. Tebligata çoğu zaman bazı sonuçlar bağlandığı için, bu bildirim basit bir bildirim değildir. Bir bildirim tebligat olarak kabul edilebilmesi için, yürürlükteki düzenlemelere uygun olarak yapılması ve belgelendirilmesi gerekir. Tebligat bir yargısal faaliyete ilişkin olarak adli olabileceği gibi, idari veya malî de olabilir. Özellikle adli tebligat, adil yargılanma ve hukuki dinlenilme hakları ile doğrudan ilişkili olduğu için, tebligatın usulüne uygun yapılması çok önemlidir. Tebligat temel hak ve hürriyetlerle doğrudan bağlantılı olduğu için, tebligata kaynak oluşturan düzenlemelerdeki kurallar çoğu zaman emredicidir. Bu emredici düzenlemelerdeki kuralların harfiyen yerine getirilmesi

gerekmekte olup, bunlar yerine getirilmediği takdirde tebligatın hiç yapılmamış sayılması veya usulüne aykırı tebligat yapılmış olması söz konusu olacaktır<sup>275</sup>.

Kamu zararından doğan alacaklar, takibe yetkili birimlerce sorumluların ve ilgililerin bilinen adreslerine imzaları alınmak suretiyle veya 7201 sayılı Tebligat Kanunu<sup>276</sup> hükümlerine göre tebliğ edilir. Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı alacaklarının sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, ilgisine göre merkezde üst yönetici / taşrada en üst yönetici tarafından değerlendirilip, değerlendirme formu ile kamu zararı olduğuna karar verilen kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilen kamu zararı alacakları, değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştırıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanır. Tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri belirtilir ve sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilir. İtiraz, merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından<sup>277</sup>, gerek görülmesi halinde harcama birimi ve/veya hukuk biriminin de görüşüne başvurularak, sorumluların ve/veya ilgililerin varsa itirazları 15 gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde sonuçlandırılmayan başvurular reddedilmiş sayılır. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 10).

Sayıştay ve yargı ilamları da Tebligat Kanununa göre, tebliğ edilir.

---

<sup>275</sup> Tebligat Hukuku Ders Notu, Adalet Bakanlığı, Eğitim Daire Başkanlığı, Aday Memur Hazırlayıcı Eğitimi, <http://www.edb.adalet.gov.tr/e-book/18-TEBL%C4%B0GATHUKUKU.pdf>, E.T: 20.02.2019.

<sup>276</sup> Tebligat Kanunu, RG, 19.02.1959, S. 10139.

<sup>277</sup> Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin değişikliğinden önceki 10. maddesine göre, kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilip idareye bildirilen kamu zararları, merkezde üst yönetici, taşrada ise en üst yöneticisi tarafından değerlendirmesi sonucu kamu zararı olduğuna karar verdikleri kararlarına karşı ilgililerince yapılan itirazın değerlendirilmesi merkezde strateji birimlerince, taşrada ise takibe yetkili birimin en üst yöneticisi tarafından yapılmaktaydı. Bu itirazın değerlendirmesi astın üstün kararını değerlendirmesi anlamına geliyordu. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin altıncı maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin onuncu maddesinde değişiklik yapılarak, itirazın merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından sonuçlandırılacağı düzenlemesi yapılmıştır. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, madde 6, RG, 15.06.2019, S. 30802)

Yönetmeliğe göre, kamu zararı alacaklarının yapılan tebligata rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce süresinde rızaen ödenmemesi, sulh teklifinde ya da itirazda bulunulmaması halinde 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<sup>278</sup> gönderilir. (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde; 10).

### **C. Kamu Zararından Doğan Alacakların Tahsil Şekilleri**

6183 sayılı Kanuna göre, 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 fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları kamu alacağıdır. Kamu zararından doğan alacaklar ise, 6183 sayılı Kanunda sayılan alacaklar kapsamında değildir. Kamu alacaklarının tahsil ve takibi açısından kamu alacağının kaynağı önemlidir.

Kamuya verilen zararların tahsili, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanuna göre; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması suretiyle ortaya çıkan zararlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanunu ile bu kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tahsil edilir<sup>279</sup>. Sayıştay ilamlarına ait tutarların takip ve tahsilinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa göre; Akitten haksız fiil ve haksız

<sup>278</sup> Hukuk birimi, İdarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birim olarak, Hukuk hizmetleri ise, Muhakemat hizmetleri ile hukuk danışmanlığına ilişkin her türlü iş ve işlemleri şeklinde tanımlanmıştır. 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükümünde Kararname Madde; 2/a-b. Kararname, 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/1-a maddesinde de, hukuk birimini, “İdarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birim olarak” tanımlamıştır.

<sup>279</sup> Kural olarak KMYKK ve yönetmelik hükümlerine göre kamu alacakları İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilecektir.

iktisaptan kaynaklanan zararlar hakkında Borçlar Kanununa göre; memurların kasıt, kusur ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilerin uğradıkları zararlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12 ve 13 üncü maddeleri çerçevesinde çıkarılan Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre; rızaen ödenmeyen ve özellikle ilamlı alacaklarda kamu gücü kullanılmak suretiyle yapılacak takip ve tahsilat işlemlerinde İcra ve İflas Kanununa göre ve genel ve özel bütçeli idarelerin kendi aralarında ve üçüncü kişiler arasındaki adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile hallinde, vazgeçme, terkin ve taksitlendirme işlemlerinde ise 659 sayılı KHK Hükümlerine göre tahsil işlemlerinin yapılması gerekir<sup>280</sup>.

Yönetmeliğe göre, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununda<sup>281</sup> 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 konulur. İhtiyatî haciz kararının verildiği tarihten itibaren on gün içinde icra dairesinden kararın uygulanması talep edilir. Aksi halde ihtiyatî haciz kararı kendiliğinden kalkar. İhtiyatî haciz kararının uygulanmasında icra dairesinin gecikmesi halinde, alacaklı kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince kararı uygulayacak olan icra dairesinin bağlı olduğu icra mahkemesine başvurularak kararın

---

<sup>280</sup> MARTAL, s. 63-64.

<sup>281</sup> Kanun'un "İhtiyati haciz şartları" başlıklı, 257. maddesinde; "Rehinle temin edilmemiş ve vadesi gelmiş bir para borcunun alacaklısı, borçlunun yedinde veya üçüncü şahısta olan taşınır ve taşınmaz mallarını ve alacaklarıyla diğer haklarını ihtiyaten haczettirebilir.

Vadesi gelmemiş borçtan dolayı yalnız aşağıdaki hallerde ihtiyati haciz istenebilir,

1 – Borçlunun muayyen yerleşim yeri yoksa;

2 – Borçlu taahhütlerinden kurtulmak maksadiyle mallarını gizlemeğe, kaçırmağa veya kendisi kaçmağa hazırlanır yahut kaçır ya da bu maksatla alacaklının haklarını ihlâl eden hileli işlemlerde bulunursa;

Bu suretle ihtiyati haciz konulursa borç yalnız borçlu hakkında muacceliyet kesbeder." hükmü yer almaktadır.

İcra ve İflas Kanunu, RG, 19.06.1932, S. 2128.

infazının sağlanması talep edilir (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 11).

Kamu zararlarından doğan alacaklar ise, sorumlulardan ve/veya ilgililerden, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte rızaen veya sulh yoluyla, takas yoluyla veya 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilir (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 12).

### **1. Rızaen ve Sulh Yolu İle Tahsilat**

Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen veya ilgili mevzuat hükümlerine göre sulh yoluyla ödenebilir. 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 edilebilir. Rızaen ve defaten ödemede, sorumlunun ve/veya ilgilinin yazılı isteğiyle aylığından kesilerek tahsil edilebilir. Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 13).

Sulh esasen bir anlaşmadır ve sulh yolunda bir pazarlık söz konusu olup, çoğu zaman da yapılan pazarlık üzerine, ödenecek miktar tespit edilen kamu zararından aşağıya çekilmektedir. Sulh yapmaya yetkili merciler ilgili kanuni düzenlemelerde belirlenmiştir<sup>282</sup>.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, genel bütçe kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde sulhun nasıl yapılacağı ve sulha yetkililer belirtilmiştir. Buna göre; idarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. İlgili mevzuatında daha uzun bir süre öngörülmediği takdirde, sulhe davette karşı tarafa, ifa, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz güne kadar süre verilir. Gecikmesinde sakınca bulunan veya işin mahiyeti gereği süre verilmesinde fayda görülmeyen hallerde

---

<sup>282</sup> AKALAN, s.28.

doğrudan dava ve icra yoluna başvurulabilir. Dava konusu edilmiş veya icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda da taraflarca sulh teklifinde bulunulabilir. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun<sup>283</sup> kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesi de bu madde kapsamında yapılır. Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır.

Sulh anlaşması, anlaşma tutanağında belirtilen tutar kadar bir hakkın tanınması, menfaatin terki, bir şeyin verilmesi, yapılması ya da yapılmaması konusunda anlaşmalar veya sözleşme değişikliklerini kapsar. Sulhe konu işte birden çok ihtilaf bulunduğu takdirde asıl olan, ihtilafın tamamının çözümlenmesidir. Ancak kamu menfaati görüldüğünde kısmi sulh de mümkündür. Maddî ve hukuki nedenlerle kamu menfaati görülmesi halinde, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11. maddesindeki yetkiler çerçevesinde asıl alacak ve fer'ilerinden kısmen ya da tamamen vazgeçilebilir. Bu Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmünde olup ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz olunur. Ancak vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz. Sulh anlaşması hükümleri yerine getirilmediği takdirde alacak muaccel olur ve sulhe konu edilen hak veya alacaklar, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte takip ve tahsil edilir. Sulh halinde üzerinde anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açılmaz. Tarafların sulhe davet yazısının diğer tarafa tebliği ile uyuşmazlık konusu hak ve alacağın tabi olduğu kanuni süreler durur. Sulhün sağlanamaması halinde bu husus tutanağa bağlanır, tutanak tarihinden itibaren uyuşmazlığın niteliğine göre kanuni süreler yeniden işlemeye başlar. Mücbir sebep halinde genel hükümlere göre işlem yapılır<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun, RG, 28.07.1953, 8469.

<sup>284</sup> 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, Madde; 9-10.

## 2. Takas Yoluyla Tahsilat

Yönetmeliğe göre, kamu zararı alacakları, sorumluların ve ilgililerin kamu idaresiyle olan özel hukuk ilişkilerinden doğan alacaklarından Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas suretiyle tahsil edilebilir.

Takas borcu sona erdiren bir araçtır. Takas hakkı, borçlu tarafından tek taraflı şekilde tabi olmayan irade beyanı ile kullanılır<sup>285</sup>. Borçlu takas iradesini beyan edince, her iki borç da, yani takas edilen borç ile asıl borç takas edilebilecekleri andan itibaren karşılıklı borç tutarları kadar olan borçlar sona erer<sup>286</sup>.

Takas suretiyle tahsil için;

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

Takas edilecek borç ve alacağın nakit olması,

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

Takas yapılmadan önce sorumluya ve/veya ilgiliye alacağının borcuna takas suretiyle ödenebileceğinin bir yazı ile bildirilmesi veya alacağın talep ettiği zaman borcu ile takas edileceğinin beyan edilmesi gerekir (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 14).

Takas ile ilgili hükümler Türk Borçlar Kanunu'nun 139-145. maddelerinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, iki kişi, karşılıklı olarak bir miktar para veya özdeş diğer edimleri birbirine borçlu oldukları takdirde, her iki borç muaccel ise her biri alacağını borcuyla takas edebilir. Alacaklardan biri çekişmeli olsa bile takas ileri sürülebilir. Zamanaşımına uğramış bir alacağın takası, ancak takas edilebileceği anda henüz zamanaşımına uğramamış olması koşuluyla ileri sürülebilir<sup>287</sup>.

Kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarının sorumlular/ilgililer tarafından rızaen, sulh yoluyla veya takas sureti ile kamu zararı ödenmez ise, sorumlular/ilgililer hakkında kamu zararının

---

<sup>285</sup> EREN, s.1304.

<sup>286</sup> EREN, s.1309-1310.

<sup>287</sup> AKSOY- KIZILKAYA, s.198.

tahsili için genel hükümlere göre, haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adliye mahkemelerinde dava açılması gerekir<sup>288</sup>.

### 3. İcra Yoluyla Tahsilat

Kesin hüküm niteliğindeki ilama bağlanmış kamu zararından doğan alacakların rızaen tahsil yoluna başvurulmayıp doğrudan da icra yoluyla tahsil edilebilir<sup>289</sup>. Sayıştay ve mahkeme ilamları, 659 sayılı KHK kapsamında sulh yolu ile ilama bağlanan kamu zararından doğan borçlar sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilir<sup>290</sup>. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmünde olup ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz olunur (659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname madde 10). Buna göre, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmünde olduğu için, bu ilamın icraya konması İcra ve İflas Kanunu'na göre icraya konulması gerekir.

Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. 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 yapılır. Takibe yetkili birimler tarafından yapılan araştırmada, hacze kabil malvarlığının söz konusu olması halinde alacak takip dosyası tamamlanır ve icra takibatı yapılmak üzere kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilir. Takibe yetkili birimlerce malvarlığı araştırmasının yapılamadığı hallerde veya hukuk birimlerince gerekli görülmesi halinde kamu zararlarının takip ve tahsili için her zaman malvarlığı araştırması yapılabilir. Hukuk birimlerince, takip edilen davalar sonrası kamu

<sup>288</sup> AKALAN, s. 35.

<sup>289</sup> ALKIŞ Cevdet, Yükseköğretim Kanunu ve Diğer Kanunlardaki İlgili Hükümler, Akdeniz Üniversitesi, Kutlu&Avcı Ofset, Antalya, 2018, s.113.

<sup>290</sup> MARTAL, s. 69.



zararının tahsiline ilişkin alınan kararların icrası aşamasında da ihtiyaç duyulması halinde malvarlığı araştırması yapılabilir (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 15).

#### **D. Kamu Zararının Oluştığı Tarih ve Faiz Başlangıcı**

Kamu zararının olduğu tarih zamanaşımının ve faiz başlangıç tarihinin belirlemesi açısından önemli bir konudur<sup>291</sup>.

Yönetmeliğe göre kamu zararının olduğu haller şunlardır (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 17):

Vezne ve ambar açıkları ile diğer muhasebe yetkilisi mutemetlerinin açıklarında, açığın meydana geldiği tarihte, bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte;

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;

Kayıtlı olsun veya olmasın, kamu idaresinin yönetim ve kullanımında olan ya da kullanıcılarına teslim edilen taşınırın kaybedilmesi, çalınması veya zarar görmesi hallerinde olayın meydana geldiği tarihte; bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte;

İş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan ya da mevzuatında öngörülmediği halde yapılan yersiz ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte;

İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması hallerinde, söz konusu işlemin zaman aşımına uğradığı tarihte; Hakedişlerden kesinti suretiyle yapılan gelir tahsilatının eksik yapılması hallerinde, tahsilat tutarının gelir kaydedilmesi gerektiği tarihte, oluşmuş kabul edilir.

Kamu zararından doğan alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihi, kural olarak zararın olduğu tarihtir. Sayıştay, ve mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi,

<sup>291</sup> ORULLUOĞLU, s.246; AKSOY-KIZILKAYA, s.203.

ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihidir. Sorumlular ve/veya ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilir. Borç aslına faiz dahil edilerek, tekrar faiz yürütülemez. Taksitlendirilen alacaklara, anlaşma tarihindeki faiz oranı uygulanır. Kamu zararının olduğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan faiz ayrıca hesaplanır. Ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı ayrı gösterilir. Taksitlerin ödenmesinde sadece anaparaya anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanır. Kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz konusunda aksine bir hüküm bulunmayan hallerde 4/12/1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri uygulanır (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 18).

Kamu zararlarında uygulanacak faiz kanuni faizdir. Kanuni faiz ile ilgili düzenlemelerde, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'dur. Halen geçeli olan kanuni faiz oranı % 9 dur<sup>292</sup>.

#### **E. Kamu Zararından Doğan Alacakların Taksitlendirilmesi**

Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince azami beş yıllık bir süre için taksitlendirilebilir.

Genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde taksitlendirme işlemleri, 659 sayılı KHK'nın ihtilafların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilir. Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile takibe yetkili birim arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair "borç senedi ve kefaletname" alınır.

Sorumlular ve/veya ilgililer, taksitlendirme taleplerine ilişkin yetkili makamın onayı alınıncaya kadar dilekçede belirtilen ilk taksit miktarını hemen, takip eden

---

<sup>292</sup> 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun, RG, 19.12.1984, S. 18610; AKSOY-KIZILKAYA, s.204-205.

taksitleri de düzenli olarak, faiziyle birlikte muhasebe birimine ödeyebilir. Yetkili makamdan alınan taksitlendirme onayında kararlaştırılan taksit miktarı ödenen taksit miktarından fazla olduğu takdirde, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen taksit sürelerine ait toplam fark peşin olarak tahsil edilir. Taksitlerden birinin, ödeme planına ve “borç senedi ve kefaletname” ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur. Söz konusu alacak, muaccel olduğu tarihten itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 16).

#### **F. Kamu Zararının Tespitinde ve Tahsilinde Zamanaşımı**

Kamu zararının zamanaşımına uğraması ile ilgili hükümler 5018 sayılı Kanun’un 74. maddesinde ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre, kamu zararının meydana geldiği 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.

Kamu zararının zamanaşımına uğraması halinde, kamu idarelerinin alacağı olan kamu zararı alacak olmaktan çıkar ve bu zarar artık devletin icra organları tarafından takip edilmek suretiyle tazmini mümkün olmaz. Zaman aşımına uğramış borç eksik borç olduğu için, zarara uğratan, kamu zararına sebep olan kişi zaman aşımının varlığına rağmen, borcunu öderse, geçerli bir ifanın sonuçları doğar. Ancak kendi rızası ile borcunu ifa etmediği sürece, kamu idaresi borcu tahsil edemez<sup>293</sup>. Kamu zararı, takibe yetkililer yüzünden zamanaşımına uğratılırlar ise, burada kamu idaresinin bir zararı oluşur ve kamuyu zarara bu uğratanlar açısından sorumluluk

---

<sup>293</sup> CANBOLAT, s.186.

doğar<sup>294</sup>. Bu zarar kamu zararı olur ve zamanaşımına uğratanların kusuru var ise, kamu zararını ödemek zorunda kalırlar.

Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı Türk Borçlar Kanununun 154. maddesinde belirtildiği üzere, borçlu borcunu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermişse, alacaklı, dava veya def'i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurmuşsa zamanaşımı kesilir. Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zamanaşımı süresi işlemeye başlar. Sorumlunun ve/veya ilgilinin borcunu bir senetle kabullenmesi veya borcun mahkeme kararı ile belirlenmesi halinde de yeni zamanaşımı süresi on yıldır.

Zamanaşımının kesilmesi daha önce işlemiş olan zamanı ortadan kaldırır ve zamanaşımı süresi sanki süre hiç işlememiş gibi yeniden başlar<sup>295</sup>.

Zamanaşımının durması ise, Türk Borçlar Kanununun 153. maddesine göre belirlenir. Buna göre, borçlu, alacak üzerinde intifa hakkına sahip olduğu sürece; alacağın, Türk mahkemelerinde ileri sürme imkânının bulunmadığı sürece ve alacaklı ve borçlu sıfatının aynı kişide birleşmesinde, birleşmenin ileride geçmişe etkili olarak ortadan kalkması durumunda, bu durumun ortaya çıkmasına kadar geçecek sürece zamanaşımı durur. Zamanaşımını durduran bu sebeplerin ortadan kalktığı günün bitiminde zamanaşımı işlemeye başlar veya durmadan önce başlamış olan işlemlerini sürdürür.

### **G. Kamu Zararından Doğan Alacakların Silinmesi**

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21. maddesinde Kamu zararından doğan alacakların silinmesi düzenlenmiştir.

Bu hükümlere göre, 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. 2019 yılı için mücbir sebeplerden dolayı

---

<sup>294</sup> KIRCA, s.175.

<sup>295</sup> EREN, s.1322.

silinerek olan tutar 20.000,00 TL. dir<sup>296</sup>. Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağını anlaşılması nedeniyle, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararına ilişkin alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir. Benzer hükümler, KMYKK'nın 79. maddesinin birinci fıkrasının b bendinde<sup>297</sup> de yer almaktadır. 2019 merkezî yönetim bütçe kanununun İ cetvelinde bu tutar 2019 yılı için 20,00 TL olarak belirlenmiştir<sup>298</sup>.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin dava ve icra takibine konu olmayan ve zorunlu veya mücbir sebeplerle ve tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağını anlaşılması nedeniyle takip ve tahsil imkanı kalmayan kamu zararından doğan alacaklar dışındaki alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilmesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, diğer idarelerde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre gerçekleştirilir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde, davaya veya icraya intikal etmiş olanlar için 659 KHK hükümlerine göre, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre yetkili mercilerden alınan takipten vazgeçme onayı ile silinerek kayıtlardan çıkarılır. Bu şekilde kayıtlardan çıkarılacak alacaklar için, alacak takip dosyası; merkezde strateji geliştirme birimlerinde, taşrada ise alacağı takiple görevli birimlerce, idareyi temsil yetkili hukuk birimlerine gönderilerek yetkili mercilerden takipten vazgeçme onayının alınması istenilir. Takipten vazgeçme onayı alındıktan sonra dosya, onay da eklenerek ilgisine göre strateji geliştirme birimi veya takiple görevli ilgili taşra birimine geri gönderilir. Strateji geliştirme birimi veya ilgili taşra birimince, alacağın

---

<sup>296</sup> 7156 sayılı 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki İ Cetveli, Kanun, RG, 31.12.2018, S. Mükerrer 30642.

<sup>297</sup> KMYKK'nın 79. maddesinin birinci fıkrasının b bendi, "*Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağı anlaşılan, kamu alacaklarından merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutarlara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir. (a) bendine göre belirlenen tutarı aşan kamu alacaklarından silinmesi öngörülenler merkezî yönetim bütçe kanununda ayrıca gösterilir.*" şeklindedir.

<sup>298</sup> 7156 sayılı 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki İ Cetveli, Kanun, RG, 31.12.2018, S. Mükerrer 30642.

takibinden vazgeçildiğine dair onay muhasebe birimine gönderilerek alacağın muhasebe kayıtlarından çıkarılması sağlanır.

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 merciinin onayı alınarak vazgeçildiği hallerde, Yargıtay ilâmı veya temyizden vazgeçme onayı ile buna ilişkin aleyhteki mahkeme kararı, hukuk birimince takibe yetkili birimine gönderilir. Bu birimlerce de, söz konusu belgelerin onaylı birer örnekleri ilgili muhasebe birimine intikal ettirilerek alacağın kayıtlardan çıkarılması sağlanır.

## II. İLGİLİLERE RÜCU

### A. Genel Olarak

KMYKK 71. maddesinin 3. Fıkrasında, “*Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.*” hükmü yer almaktadır. Kanun maddesinde geçen “*ilgililer*” kavramının tanımı KMYKK’ da yapılmamıştır. Kanun maddesine göre çıkartılan yönetmelikte “ilgili” kavramı “*kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler*” olarak tanımlanmıştır (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 4/1-b). “İlgili” kavramı Sayıştay hesap yargılamasında “ahiz” olarak anılmaktadır<sup>299</sup>.

Çalışmanın önceki bölümlerinde anlatıldığı üzere; kamu zararı, kontrol, denetim, inceleme, Sayıştay’ca kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilir. Kontrol, denetim, inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının sorumlu/ilgilerden tahsil edileceği, Sayıştay’ca kesin hükme bağlama sonucu sorumlular hakkında tazmine hükmedilen kamu zararının sorumlulardan yargılama sonucunda mahkeme kararlarında tazminle yükümlü olanlardan müştereken ve müteselsilen edilecek olup ve tahsil edilecektir. Kamu zararı sorumlulardan tahsil edildiğinde; sorumlu kamu zararı tutarlarını iktisap etmediyse, kamu zararı

---

<sup>299</sup> ÖZÇELİK, s.15.

sonucunda sorumlunun değil sadece ilgilinin malvarlığında bir artış meydana gelmiş olacaktır.

Sorumluların malvarlığında artış meydana gelmediği için ödedikleri kamu zararlarını ilgili/ahizlerden alıp alamayacakları KMYKK, Borçlar Kanunu ve ilgili mevzuata göre belirlenmektedir. “Sorumlu” olarak anılan kamu görevlileri tarafından, ilgililere KMYKK’nın 71. maddesi ve Yönetmeliğin 6. maddesi anlamında yersiz veya fazla ödeme yapıldığında; borçlar hukuku açısından, sorumlular “haksız fiil faili”, ilgililer ise “sebepsiz zenginleşen” konumunda, bulunmaktadır. Ödemenin yapılmasıyla kamu kaynağı ilgililerin malvarlığına geçmekte ve söz konusu kimseler kamu aleyhine sebepsiz zenginleşmiş olmaktadır. Böylelikle kamu zararı doğmuş olmaktadır. Söz konusu zararlardan “sorumlular” haksız fiil (KMYKK m. 71, TBK m. 49 vd.); “ilgililer” ise sebepsiz zenginleşme (TBK m. 77 vd.) esaslarına göre sorumludurlar<sup>300</sup>.

Sorumluların haklarında verilen tazmin hükümlerini temyiz etmeleri üzere Sayıştay kararlarında “*Sayıştay ilamı ile tazmin tutarının maddede ilişik tutulan ödeme emri belgeleri üzerinde imzası bulunan görevlilerden tahsiline karar verilmiş olup 6085 sayılı Kanununun 53. maddesi hükmü uyarınca bu miktarın İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre bu görevlilerden tahsil edilmesi gerektiği gibi, tazminle yükümlü tutulan görevlilerinin haksız ödemededen yararlanan ilgiliye özel hukuk hükümleri çerçevesinde rücu etmeleri mümkün*”<sup>301</sup> olduğu vurgulanmaktadır. Kamu zararını ödeyen kamu görevlisi ilgisine rücu edebilecektir<sup>302</sup>. Sayıştay bu kararı ile sorumluların ödedikleri kamu zararı tutarlarını, kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişileri olarak tanımlanan ilgililerden Borçlar

---

<sup>300</sup> ÖZÇELİK, s.15.

<sup>301</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41651, Tutanak no, 43785, Tutanak tarihi, 29.11.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15035>”, (E.T, 07.03.2018); Benzer kararlar için bkz. Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41650, Tutanak no, 43786, Tutanak tarihi, 29.11.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15036>”, (E.T, 07.03.2018); Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 43523, Tutanak no, 45045, Tutanak tarihi, 19.09.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=15036>”, (E.T, 28.02.2019); Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 43523, Tutanak no, 45045, Tutanak tarihi, 19.09.2018, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=18071>”, (E.T, 28.02.2019); Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Dosya 41435, Tutanak no, 43113, Tutanak tarihi, 31.05.2017, “<https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=13907>”, (E.T, 28.02.2019).

<sup>302</sup> AKSOY-KIZILKAYA, s.202

Kanunu hükümlerine göre adlî yargıda sebepsiz zenginleşme davası açarak ödedikleri tutarları tahsil edebileceklerini hükmetmiştir.

## **B. Rücu**

Rücu kavramı, Anayasada, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve özel hukukta geçmektedir.

Anayasanın 40. maddesinin 3. fıkrasında, *“Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır”* ve Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında ise *“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 yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesinde ise, *“Kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır”* şeklinde düzenlemeler yer almaktadır. Rücu kamu görevlilerinin kişisel kusuru var ise mümkündür. İdare herhangi bir tazminat ödemediği zaman, ödemediği tazminat kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanmakta ise idare, bu durumda rücu kurumunu işleterek ödemediği tazminatı kusurlu kamu görevlisinden adli yargıda dava açarak tahsil etmelidir<sup>303</sup>.

Çalışmanın önceki bölümlerinde kamu zararının unsurları ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Kamu zararı kavramı KMYKK ile mevzuatımıza girmiştir. Kamu idaresinin kamu personelinin kusurundan dolayı ödemediği tazminatın kamu zararı olduğu kanaatindeyim. Şöyle ki, bir hasta doktorun kusurundan dolayı sakat kaldı ve hasta idareye hizmet kusurundan dolayı idare mahkemesinde dava açtı ve dava da mahkeme doktorun yüzde yüz kusurlu olduğuna karar verildi. İdarenin hastaya tazminat ödemesine hükmettiğini kabul edelim. Bu olayı kamu zararının unsurları açısından değerlendirelim. Kamu zararı unsurları, kamu görevlisinin varlığı; kasıt,

---

<sup>303</sup> AKYILMAZ, s.71-73; GÜNEŞ Felemez, “İYUK Madde 28/4 Değişikliği, Yargı Kararlarının İdare Tarafından Uygulanmaması ve Çözüm Önerileri”, TAAD, Yıl, 7, Sayı, 28, Ekim 2016, s. 113.



kusur veya ihmalin olması; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemin bulunması; kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması ve illiyet bağının bulunmasıdır. Bu örnek olayda, doktor kamu görevlisi, doktorun kusuru var, mevzuata aykırı eylem var, doktorun kusuru nedeni ile kamu kaynağında eksilme var ve hastanın sakat kalması doktorun eylemi sonucudur, yani illiyet bağı vardır. Bu bağlamda, idarenin ödediği tazminat kamu zararını oluşturur.

Türk Borçlar Kanunu'nda; müteselsil borçluların birbirine rücu hakkı (TBK. m. 61-TBK. m. 167), kefilin asıl borçluya rücu hakkı (TBK. m. 596), Türk Ticaret Kanunu'nda sigortacının zarardan sorumlu olan üçüncü kişiye karşı rücu hakkı (TTK. m. 1472), Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun zarara neden olan üçüncü kişilere karşı rücu hakkı (SSGSSK. m. 21) bu anlamda kullanılmıştır<sup>304</sup>.

Rücu anlam olarak; geri dönme, sözünü geri alma, cayma, tersinme anlamlarına gelmektedir<sup>305</sup>. Rücu etmek ise, geri dönmek manasında kullanılmaktadır<sup>306</sup>. Rücu hakkı, bir başkasına ait borcu alacaklısına ifa eden bir kimsenin ödediği borç tutarını asıl borçludan geri dönüp istemesine olanak sağlayan bir isteme hakkı olarak ifade edilebilir. Rücu hakkı bir tazminat talebidir<sup>307</sup>. Rücu davası, bir başkasına ait bir borcu ifa eden kişi, bu borç tutarının, borcun asıl

---

<sup>304</sup> KOÇANO RODOSLU Emine, Rücu Alacağı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2014, s. 1.

<sup>305</sup> Türk Dik Kurumu Sözlükleri, <http://sozluk.gov.tr/> (ET, 26.05.2019).

<sup>306</sup> GENÇ Enver, “Rücu Kavramı ve Sayıştay Denetimi Kapsamında Rücu Müessesesi”, Malf Hukuk Dergisi, Yıl 26, Sayı 151, Ocak-Şubat 2011, s. 28; GÜNEŞ Mehmet – GÜNDÜZ Mustafa, “Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar Ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme”, Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yıl 4, Sayı 7, 2015, s.8.

<sup>307</sup> KOÇANO RODOSLU, s. 3; SAĞLAM Harun, Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Kişisel Kusurlarından Kaynaklanan Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu ve Kamu Görevlilerine Rücu Edilmesi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Erzurum 2010, s.37; KALKAN Recep Emre, İdare Hukukunda Rücu Müessesesinin Kamu Görevlileri Açısından Uygulanması, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara 2012, s. 39.

borçludan tazminat olarak almasını amaçlayan bir dava çeşididir<sup>308</sup>. Rücuen tazminat istemi ile açılan davalar adli yargı yerinde görülür<sup>309</sup>.

Rücuen tazminat davaları farklı şekillerde olabilir. Rücuen tazminat davaları özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı açılabilir gibi; idare tarafından zarara sebebiyet veren idareye karşı, idare tarafından zarara sebebiyet veren kamu görevlisine karşı veya özel hukuk kişisi tarafından zarara sebebiyet veren özel hukuk kişisine karşı açılabilir<sup>310</sup>.

Rücu hakkı, başka bir anlatımla, asıl borçluya ait borcu ödemesi sebebiyle mal varlığında azalma meydana gelen kişinin bu bozulmayı asıl borçlu olan kişiden belli usuller ile istemesidir<sup>311</sup>.

Rücu ilişkisinde üçüncü bir şahıs vardır. Borç ilişkisinde<sup>312</sup> taraflar borçlu ve alacaklıdır. Üçüncü şahıs; asıl ilişkinin tarafları olan; alacaklı olan şahıs ile borçlu olan şahsın yanında söz konusu borç veya tazminat bedelini, iradi olarak veya kanuni bir mükellefiyet nedeniyle birinci şahsa ödeyen şahıstır. Burada ödemede bulunan üçüncü şahıs “rücu alacaklısı”, lehine ödemede bulunulan ikinci şahıs ise “rücu borçlusunu” olarak adlandırılmaktadır. Rücu alacaklısı olan üçüncü şahıs ödeme yaptıktan sonra rücu borçlusuna dönerek ödediği tutarı talep etme hakkına sahip olur. Yani burada “rücu” olarak adlandırılan hukuki ilişkinin gayesi, rücu alacaklısı lehine fedakarlıkta bulunan tarafın yüklendiği maddî sorumluluğu onun sırtından alıp rücu borçlusunun sırtına yüklemektir<sup>313</sup>. Kamu zararında ise, malvarlığında eksilme olan sorumlu kamu görevlisi rücu alacaklı, malvarlığında zenginleşme olan ilgili rücu borçlusunu olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>308</sup> GENÇ, s.28; KARABABA Yasin, Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara 2008, s.82.

<sup>309</sup> KAYA Cemil,“Rücuen Tazminat İstemiyle Açılan Davalarda Görevli Yargı Yerinin Belirlenmesi Konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi Uygulaması”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 70, Sayı 1, Mayıs 2012, s.122.

<sup>310</sup> KAYA, s.122.

<sup>311</sup> KALKAN, s.39.

<sup>312</sup> EREN, s.22.

<sup>313</sup> SAĞLAM, s.37

Rücu hakkı veren zenginleşme, sebepsiz zenginleşmenin çeşitlerinden biridir. Bu tür zenginleşme borçtan kurtulmadan ötürü zenginleşme veya rücu zenginleşmesi olarak da isimlendirilmektedir Başkasının borcunu ödeyerek, borçtan kurtarma yoluyla zenginleşme halinde, borcu ödeyen üçüncü kişi, borçlu için herhangi bir edimde bulunmayı amaçlamadığından, sebepsiz zenginleşmeye dayanarak borçluya rücu edebilir<sup>314</sup>.

Rücu alacağının doğması için alacaklı ile borçlu arasında geçerli bir borç ilişkisi olmalı ve bu borç ilişkisi haksız fiil, sebepsiz zenginleşme veya sözleşmeden kaynaklanmış olabilir<sup>315</sup>.

İlgililere ödenen tutarlar sebepsiz zenginleşme hükümlerine<sup>316</sup> göre adli yargıda sebepsiz zenginleşme davası açılarak tahsilat yoluna gidilebilir. Sebepsiz zenginleşme rücu alacaklarının kaynakları arasındadır<sup>317</sup>. Sebepsiz zenginleşmeyi inceleyelim.

Sebepsiz zenginleşme, Türk Borçlar Kanununun 77-82 maddeleri arasında düzenlenmiştir.

TBK'nın 77.maddesine göre, haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşmeye sebepsiz zenginleşme denir. Zenginleşen, zenginleşmeyi geri vermekle yükümlü olup, bu yükümlülük, özellikle zenginleşmenin geçerli olmayan veya gerçekleşmemiş ya da sona ermiş bir sebebe dayanması durumunda doğmuş olur.

Borcu ödeyen üçüncü şahsın asıl borçludan ödediği tutarları almak için ilk derece mahkemesinde dava açması gerekir, bu dava sebepsiz zenginleşme davasıdır. Sebepsiz zenginleşme davası ile zenginleşenin malvarlığında alacaklı aleyhine meydana gelen zenginleşmenin, alacaklıya geri verilmesi amaçlanır<sup>318</sup>.

Başkasının borcunu ödeyerek, asıl borçlunun borçtan kurtulma yoluyla zenginleşmesi halinde; borcu ödeyen eden üçüncü kişi, borçlu için herhangi bir

---

<sup>314</sup> KOÇANO RODOSLU, s.37.

<sup>315</sup> KOÇANO RODOSLU, s.102.

<sup>316</sup> CANBOLAT, s.187; KIRCA, 172-173.

<sup>317</sup> KOÇANO RODOSLU, s. 27, 37.

<sup>318</sup> EREN, s. 867.

edimde bulunmayı amaçlamadığından, sebepsiz zenginleşmeye dayanarak asıl borçluya rücu ederek ödediği karşılığı alır<sup>319</sup>.

Sebepsiz zenginleşme, haksız olarak başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen kişinin, bu zenginleşmeyi geri vermeyi amaçladığından, bu amaç hukuki değerler arasında bozulmuş dengeyi yeniden kurar<sup>320</sup>.

Sebepsiz zenginleşmede ‘zenginleşme’, zarara ve kusura bağlı olmayıp, haklı bir sebep olmaksızın başkasının aleyhine zenginleşme gerçekleşmektedir. Başka bir anlatım ile, bir kişinin haksız, sebepsiz şekilde mal varlığında artış olması yeterlidir<sup>321</sup>.

YHGK’ya göre, sebepsiz zenginleşmeden söz edilebilmesi için; bir taraf zenginleşirken diğerinin fakirleşmesi, zenginleşme ve fakirleşme arasında uygun nedensellik bağının bulunması ve zenginleşmenin hukuken geçerli bir nedene dayalı olmaması gerekir. Sebepsiz zenginleşme nasıl gerçekleşmiş olursa olsun, sebepsiz zenginleşen, aleyhine zenginleştiği tarafa karşı, geri verme borcu altındadır. Öte yandan, hukuki işlemin borç doğurmasının nedeni irade açıklamasıdır. Sebepsiz zenginleşmenin borç doğurmasının nedeni ise, tam aksine, kişinin iradesi dışında malvarlığında bir eksilmenin meydana gelmesidir. Bu bağlamda, taraflar arasında malvarlıkları arasındaki değişim bir sözleşmeye, yani tarafların açıkladıkları iradeye dayanırsa, sebepsizlikten sözedilemez ve dolayısıyla sebepsiz zenginleşme oluşmaz<sup>322</sup>.

Yargıtay incelenmesinden geçen örnek bir olayda, Asliye hukuk mahkemesinde görülen davada, davacının evine çekilen elektrik tesisine ilişkin giderlerin kendisince karşılanması gerekirken, TEDAŞ tarafından yapılması nedeni ile kurum zararı olan 304.716.759 lira tazminatın hizmetten yararlanan ve zarara neden olan davacı ile görevlerini gereği gibi yapmayarak kurumun zararının oluşmasına katılan kurum çalışanları F. ve M. den yasal sorumlulukları esas alınarak müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verilmiştir. Mahkeme kararına istinaden

---

<sup>319</sup> KOÇANO RODOSLU, s. 37.

<sup>320</sup> EREN, s.866.

<sup>321</sup> KIRCA, s.162.

<sup>322</sup> YHGK, 17.02.2010, E. 2010/13-93, K. 2010/88, www.yargitay.gov.tr. ( E.T, 31.12.2018)

TEDAŞ müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verilen tutarları davalılardan olan ve hizmetten yararlanan M.F'den tahsil etmiş ve M.F de, Asliye hukuk mahkemesinde rücu davası açmış ve mahkeme davacının da dahil olduğu üç davalıdan her birini müştereken ve müteselsilen karar verilen tazminatın tamamından ötürü davalının 1/3 hissesine düşen 513.000.000 liranın rücu davalıdan tahsili istenilmiş ve mahkeme davanın kısmen kabulüne karar verilmiştir. Yargıtay incelemesinde, hizmetten yararlanan davacının sorumluluk bakımından kendisinden sonraki sırada gelen, hizmetten yararlanmayan ve sebepsiz zenginleşen kişi de olmayan davalıya rücu edilemeyeceğinden ilk derece mahkemesi olan Mersin 3. Hukuk mahkemesinin kararını bozmuştur<sup>323</sup>. Yargıtay kararına göre, kamu zararından sorumlu tutulup, sorumludan tahsil edilen kamu zararı, sorumlunun malvarlığında değil de ilgilinin malvarlığında artış sağlamıştır. Kamu zararını ödeyen sorumlu, ilgiliye sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre ilk dereceli adliye mahkemesinde dava açarak ödediği tutarı ilgiliden tahsilini sağlayabilir.

TBK'nın 82/1. maddesindeki düzenlemeye göre, sebepsiz zenginleşmede zamanaşımı, sebepsiz zenginleşmeden doğan istem hakkı, hak sahibinin geri isteme hakkı olduğunu öğrendiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde zenginleşmenin gerçekleştiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar.

Zaman aşımına uğramış borçlar, ahlaki bir ödevin yerine getirildiği durumlar, evlenme tellallığından doğan borcun yerine getirilmesi, kumar ve bahisten doğan borcun ifası ve hukuka, ahlaka aykırı bir sonucun gerçekleşmesi amacıyla verilen şeyin geri istemesi için sebepsiz zenginleşme davası açılmaz<sup>324</sup>.

Borç ilişkisinde üçüncü şahsın, asıl borçlunun borcunu ödedikten sonra asıl borçludan alacağını sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre isteyebilmesi için, 4 şartın bulunması gerekir. Birinci olarak borçlunun malvarlığında bir zenginleşme meydana gelmeli; ikincisi, zenginleşme başkasının malvarlığında meydana gelmiş

---

<sup>323</sup> Yargıtay 3.HD. 17.05.2004; 4484/5158 sayılı Kararı, YAVUZ Nihat, Eski ve Yeni Borçlar Kanunu'na Göre Uygulamada Sebepsiz İktisap (Nedensiz Zenginleşme), Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s. 800-801.

<sup>324</sup> YAVUZ, s.64; CANBOLAT, s.182.

olmalı; üçüncü olarak, zenginleşme ile zenginleştirici olay arasında illiyet bağı bulunmalı ve son olarak, zenginleşme haklı bir sebebe dayanmamalıdır<sup>325</sup>.

Sebepsiz zenginleşmenin ilk şartı, borçlunun malvarlığında bir zenginleşme meydana gelmesidir. Malvarlığı, genel anlamda, bir şahsın ekonomik gücünü ifade etmek için kullanılır<sup>326</sup>. Malvarlığı, bir kimsenin sahip olduğu ekonomik değer arz eden, para ile ölçülebilen hukukî değerlerin oluşturduğu bir bütün olarak nitelendirilme ve kişinin üzerinde hak sahibi olabileceği varlıkların hepsi malvarlığı içerisinde yer alır<sup>327</sup>.

Malvarlığı, aktif ve pasif unsurlardan oluşmaktadır. Malvarlığının pasif kısmını borçlar ve yükümlülükler içerir. Malvarlığının aktifi ise, kişinin sahip olduğu haklardır<sup>328</sup>. Kişinin net malvarlığı ise, kişinin aktif ile pasifinin oluşturduğu olumlu ekonomik değerdir.

Sebepsiz zenginleşmenin konusu olan malvarlığı pasifler çıkarıldıktan sonra geriye kalan net malvarlığıdır<sup>329</sup>. Sebepsiz zenginleşmeden söz edilebilmesi için, asıl borçlunun yani sebepsiz zenginleşen kişinin net malvarlığında haksız artış olmalıdır.

Sebepsiz zenginleşmenin ikinci şartı, sebepsiz zenginleşme başkasının malvarlığından meydana gelmelidir. Sebepsiz zenginleşen yani net malvarlığında haksız artış olan kişi varken, üçüncü bir kişinin de mallarının malvarlığının da zararına olması gerekir<sup>330</sup>. Üçüncü kişinin pasifinin çoğalması ile yani borç altına girerek fakirleşir<sup>331</sup>. Fakirleşme yoksa<sup>332</sup> sebepsiz zenginleşme de söz konusu olmaz.

Malvarlığında haksız artışın sebepsiz zenginleşme olması için üçüncü şart, zenginleşme ile zenginleştirici olay arasında illiyet bağının bulunmasıdır. Zenginleşme ile zenginleştirici olay arasında illiyet bağı bulunmadıkça, iade

---

<sup>325</sup> EREN, s.864-898; CANBOLAT, s. 181.

<sup>326</sup> EREN, s.882.

<sup>327</sup> TOPUZ, s.21.

<sup>328</sup> TOPUZ, s.21-22.

<sup>329</sup> EREN, s.883.

<sup>330</sup> YAVUZ, s.1.

<sup>331</sup> YAVUZ, s.331.

<sup>332</sup> YAVUZ, s.332.

yükümlülüğü olmaz<sup>333</sup>. Zenginleşme ile kazandırma arasında illiyet bağı bulunmalıdır<sup>334</sup>. Fakirleşme ile sebepsiz zenginleşme arasında ilişki olmalıdır<sup>335</sup>.

Son olarak, zenginleşme haklı bir sebebe dayanmamalıdır. Haklı bir nedenin bulunmaması, yani sebepsizlik, hukuki sebebin geçersiz olması, hukuki sebebin gerçekleşmemiş olması ve hukuki sebebin sonradan ortadan kalkması şeklinde olabilir<sup>336</sup>.

Hukuka veya ahlaka aykırı olarak yapılan bir bağışlama sözüne göre yapılan para bağışları bağışlananın mülkiyetine geçmiştir. Ancak, bu bağışlamanın hukuki işlemi geçersiz olduğu için, bağışlananın malvarlığındaki artış sebepsiz zenginleşme oluşturur<sup>337</sup>.

Gelecekteki bir olayın meydana gelmesi ihtimaline binaen bir kazandırma yapılırsa ve bu olay sonradan gerçekleşmezse, bu kazandırma hukuki sebebin gerçekleşmemiş olması nedeni ile yapılan kazandırma sebepsiz zenginleşme oluşturur<sup>338</sup>.

Karşılıklı borç doğuran sözleşmelerde sonradan ortaya çıkan bir nedenle sözleşmenin feshi, diğer tarafın kusuru olmadan ifanın imkânsız olması halinde, tarafların anlaşma ile sözleşmeyi ortadan kaldırması durumunda hukuki sebebin sonradan ortadan kalkması nedeni ile yapılan kazandırma sebepsiz zenginleşme oluşturur<sup>339</sup>.

---

<sup>333</sup> CANBOLAT, s.181.

<sup>334</sup> EREN, s.896.

<sup>335</sup> YAVUZ, s.332.

<sup>336</sup> CANBOLAT, s.181.

<sup>337</sup> EREN, s.900.

<sup>338</sup> EREN, s.901.

<sup>339</sup> CANBOLAT, s.181.

## SONUÇ

Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri yerine getirirken, görevleri gereği yapacakları harcamalarda kullanılmak üzere bu kurumlara kamu kaynağı tahsis edilir. Kamu kurumları, yapacakları harcamaları veya toplayacakları gelirleri ilgili mevzuatlarına göre yapmak zorundadırlar. KMYKK'ya göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup, sorumlu her kamu görevlisi yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunluğuna sahiptir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olan kamu görevlilerinin kamu kaynağında kamu zararı oluştuğunda hesap verme sorumlulukları vardır. Bu bağlamda, kamu zararının müeyyideleri ile karşı karşıya kalınmaması için kamu zararının hangi durumlarda oluştuğunun bilinmesi önemli bir husustur.

Mevzuata aykırı olarak kamu kaynağında meydana gelen artışa engel veya eksilmenin başka bir anlatım ile bir zararın kamu zararı olarak değerlendirilebilmesi için, zararda şu unsurların bir arada bulunması gerekir. Kamu görevlisi; kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmali; kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi; kamu kaynağı ve kamu kaynağında artışa engel veya eksilmenin meydana gelmesi ve son olarak kamu kaynağında artışa engel (kamu gelirinin tahakkuk ve tahsil edilmemesi) veya eksilmenin, kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi ile oluşması, yani illiyet bağı olması gerekir.

Kamu idaresinde meydana gelen zararın kamu zararı unsurlarını taşıyor ise, bu zarar kamu zararı olarak değerlendirilmemeli ve bu zarara kamu zararı mevzuatı uygulanmamalıdır.

Sayıştay hesap yargılamasının başlatılabilmesi için, Sayıştay denetçileri tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin Yargılamaya esas rapor düzenlenir. Yargılamaya esas raporlarda, Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 43. maddesine göre, Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin varlığı; Mevzuata



aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması; Kamu zararının oluşmasına neden olan kamu görevlilerinin belirlenmesi ve Kamu zararının, belirlenen kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması, şartları yer alması gerekir.

Sayıştay Kanununa göre, kamu zararı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararı olduğu hüküm altına alınmıştır (6085 sayılı Kanun Madde; 3/1-f). Kamu zararının unsurlarından bir tanesi de, kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmâlînin olmasıdır. Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 43. maddesinde değişiklik yapılarak, Yargılamaya esas raporlarda “kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmâlî” unsurunun da yer alması için, bu unsur Yönetmeliğe eklenmesi isabetli olacaktır.

Sayıştay, 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile, Sayıştay'ca kamu zararı tespit edildiğinde, kamu zararından, kamu zararının oluşuna göre, Üst Yönetici, Harcama Yetkilileri ile Gerçekleştirme Görevlilerinin ve Muhasebe Yetkililerinin kamu zararında sorumlu tutulacaklarına karar verilmiştir. Bu karar alındığından beri, 11 yıldan fazla süre geçmiş, Sayıştay Kanunu yeniden düzenlenmiş ve Sayıştay mevzuatında ikinci ve üçüncü düzeyde de geniş düzenlemeler yapılmıştır. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı gözden geçirilerek, yürürlükte olan Sayıştay mevzuatına göre güncelleştirilmesi isabetli olacaktır.

Kamu zararı olarak değerlendirilmeyen zararların tespiti, takibi ve tahsili konusunda uyumsuzlığa meydana vermemek için, zararın içeriğine göre, zararın Türk Borçlar Kanunundaki haksız fiil, sebepsiz zenginleşme hükümlerine veya Danıştay İctihatları Birleştirme Kurulunun 14.04.1973 tarihli kararı hükümlerine göre zarara sebebiyet veren kişi veya tüzel kişilerden zararın tahsil yoluna gidilmesi uygun olacaktır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR<sup>340</sup>

### KİTAPLAR, MAKALELER, TEZLER

**AKALAN** Abdullah Recai : “Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, Yıl Aralık 2011, s. 9 - 41.

**AKBULUT** Berrin: **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.

**AKBULUT** Nihat – **KAŞ** Osman; “Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi Ve İç Denetimin Yeri” *Denetim Dergisi*, Sayı 18, Yıl 8, Eylül/Aralık 2018, s. 77.

**AKINCILAR** Orhan: **İdari Yargı Kararları Çerçevesinde Maddî ve Manevî Zarar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara, 2010.

**AKPINAR** Elçin: **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Isparta, 2006.

**AKSOY** Mehmet-**KIZILKAYA** Eyüp: **Kamu Zararı ve Sorumluluk, Türkiye Belediyeler Birliği**, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2017.

**AKSOY** Mehmet- **GEÇGEL** Bülent – **ÖZ** Yusuf: **Sayıştay Hesap Yargısı**, Birinci Baskı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları No 115, Ankara, Nisan 2018.

**AKYEL** Recai : “Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay”, *TAAD*, Yıl: 6, Sayı: 23, Ekim 2015, s. 1 – 22.

**AKYILMAZ** Bahtiyar- **SEZGİNER** Murat – **KAYA** Cemil: **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018.

---

<sup>340</sup> Aynı yazarın birden fazla çalışmasına yapılan atıflar, kısaltılmış şekilleri ile parantez içerisinde gösterilmiştir.

**AKYILMAZ** Bahtiyar: “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Prof. Dr. İl Han Özay’a Armağan, Cilt LXIX, Sayı 1-2, 2011. s.61-78.

**AKYILMAZ** Bahtiyar: “Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.43-63. (Kamu Zararı).

**ALKIŞ** Cevdet: **Kamu Yönetiminde Riskli İşlemler ve Hukuka Uygun Yöntemleri**, Akdeniz Üniversitesi, Kutlu &Avcı Ofset, Antalya, 2018. (Kamu Yönetimi)

**ALKIŞ** Cevdet: **Yükseköğretim Kanunu ve Diğer Kanunlardaki İlgili Hükümler**, Akdeniz Üniversitesi, Kutlu &Avcı Ofset, Antalya, 2018. (Yükseköğretim).

**ALTUNBAŞ** M. Mustafa: **Sayıştay’ın Düzenlilik Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Analizi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Nisan 2014.

**ATUĞ** Mustafa - **TAYTAK** Mustafa: “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 110, Temmuz- Eylül 2018, s. 91-123.

**AVCI** Mustafa: **Osmanlı Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Mimoza Yayınları, Konya 2010.

**AYDIN** Elif: **Akit Dışı Sorumlulukta Maddî Zarar ve Tazmini**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , İzmir 2009.

**AYDIN** Hüseyin : “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 1, Yıl 2010, s. 109 – 128.

**AYKANAT** Şuayip: **Kamu Görevlilerinin Malî ve Cezai Sorumlulukları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi , İstanbul, 2004.

**BARDAKCI** Mehmet Akif: **İdarenin Eylemlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2013.

**BAŞARAN** Serkan: **Görev Kötüye Kullanma**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2016.

**BATMAZ** Yavuz: “Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 98, Temmuz-Eylül 2015. s. 5-18.

**BAYAR** Doğan: “Kamu Zararı ve Hesap Yargısı”, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 3, Ocak-Şubat-Mart 2011, s.39-48. (Kamu Zararı).

**BAYAR** Doğan: “Malî Sorumluluk Nedir”, *Malîye Dergisi*, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s.12-28.

**BOZKURT** Paşa: “Denetim Kavramı Ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Denetim Dergisi*, Sayı 12, Yıl 2013, s.56-62.

**CANBOLAT** Ferhat: “ Kamu Zararı ve Borçlar Hukuku İlişkisi”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.177-191.

**ÇAĞLAYAN** Ramazan: **İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler**, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.

**ÇAĞLAYAN** Ramazan: “Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.81-103. (Rücu).

**DEMİRCİ** Zafer: “Devlet Memurlarına Yapılan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Mayıs-Ağustos 2014, s. 43-52.

**DEMİREL** Gamze Güler: **İhaleye Fesat Karıştırma Suçu**, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2017.

**DEMİREL** Salim - **KELEŞ** Cengiz: “5018 KMYK Kanunu’na Göre Kamu Zararı”, *Dış Denetim Dergisi*, Temmuz -Ağustos – Eylül 2010, s. 180 - 183.

**DOĞAN** D. Mehmet: **Doğan Büyük Türkçe Sözlük**, 17. Baskı, Pınar Yayınları, İstanbul 2005.

**DOĞANYİĞİT** Sadettin: “İhalenin Ruhu: Yaklaşık Malîyetin Gizliliği”, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 2, Ekim- Kasım-Aralık 2010, s. 95 – 99.

**EREN** Fikret: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 23. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

**EVLİYAOĞLU** Erkal: **Eski ve Yeni Türk Ceza Kanununa Göre Kamu Görevlileri İle İlgili Suçlar Örneklerle Açıklamalı Karşılaştırmalı ve İçtihatlı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

**EVREN** Çınar Can: “Hizmet Kusuru - Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 95, Yıl 2011, s.175-196.

**GEDİK** Hasan: “ İdari Yargı Kararlarında Kamu Zararı”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.213-222.

**GENÇ** Enver: “Rücu Kavramı ve Sayıştay Denetimi Kapsamında Rücu Müessesesi”, *Malî Hukuk Dergisi*, Yıl 26, Sayı. 151, Ocak-Şubat 2011, s. 28-33.

**GÖKCAN** Hasan Tahsin- **ARTUÇ** Mustafa: **Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması)**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

**GÖRGÜN** Emin- **AYDIN** Yakup: “Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 84, Ocak-Mart 2012, s.63-88.

**GÖRGÜN** Emin: **Türk Malî Yönetiminde Sayıştay Denetimi**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman 2011.

**GÖZLER** Kemal- **KAPLAN** Gürsel: **Kısa İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Temmuz, 2017.

**GÜNEŞ** Felemez : “İYUK Madde 28/4 Değişikliği: Yargı Kararlarının İdare Tarafından Uygulanmaması ve Çözüm Önerileri”, *TAAD*, Yıl: 7, Sayı: 28, Ekim 2016, s. 103 – 128.

**GÜNEŞ** Mehmet– **GÜNDÜZ** Mustafa: “Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar Ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme”, *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yıl 4, Sayı 7, 2015, s.7-19.

**GÜZEL** İbrahim Halil: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Vesayet Ve Yerel Yönetimlerde Denetimin Etkinliği”, *Denetim Dergisi*, Sayı 17, Yıl Mayıs/Ağustos 2018, s.19-30.

**HEPAKSAN** Engin - **ŞAHİN İPEK** Elif Ayşe: “Kamu Zararının Tespiti Ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri ”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 32, Sayı 4, 2018, s.921-940.

**İSTEK** Ahmet: **Tam Yargı Davalarında Maddî Tazminat**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2017.

**KALKAN** Recep Emre: **İdare Hukukunda Rücu Müessesesinin Kamu Görevlileri Açısından Uygulanması**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , Ankara 2012.

**KANLIGÖZ** Cihan: “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, ‘<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/299/2796.pdf>’, E.T.: 11.12.2018, s. 169-197.

**KARAHAN** Serhan Tefrik: “Mülkiyet Bağlamında Kamu Zararı Kavramı: Olanaklılık ve Anlam”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.6, Sayı 1, Yıl 2015, s. 1-28.

**KARABABA** Yasin: **Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008.

**KARAKÖSE** Mesut Emre: **1982 Anayasası Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Malî Sorumluluğu**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2009.

**KAYA** Cemil: “Rücu Tazminat İstemiyle Açılan Davalarda Görevli Yargı Yerinin Belirlenmesi Konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi Uygulaması”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 70, Sayı 1, Mayıs 2012, s. 115 -122.

**KAYYIM** Ali: “İç Denetçiler Soruşturma Yapabilir Mi, Kamu Zararından Sorumlu Olanların Tespiti Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Denetim Dergisi*, Sayı 2, Yıl 2009, s. 117-125.

**KIRCA** Çiğdem: “ Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.157-176.

**KOCA** Mahmut: “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.129- 143.

**KOÇANO RODOSLU** Emine: **Rücu Alacağı**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2014.

**KOÇBERBER** Seyit: “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 97, Nisan-Haziran 2015. s. 55-75.

**KULUÇLU** Erdal: “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, Temmuz-Eylül 2011. s. 53-80.

**KULUÇLU** Erdal: “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, Ekim-Aralık 2008. s. 3-22. (Normlar Hiyerarşisi).

**KÜTÜK** Cengiz: **Türk Ceza Kanununda Zimmet Suçu**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri 2015.

**MARTAL** Özgen: **Kamu Zararı ve Kişi Borcu Ayırımı ile Tahsiline İlişkin Uygulamalar**, T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Malî Hizmetler Uzmanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, Kasım 2015.

**OĞUZ** Habip : “Sorumluluk Hukukunda Kusur”, *TAAD*, Yıl: 7, Sayı: 28, Ekim 2016, s. 273 – 286.

**ORULLUOĞLU** Cuma: “Kamu Zararı ve İkincil Mevzuatta İdari Uygulamalar”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.235-249.

**ÖZALP** Nabi: **Türk Ceza Kanununda Rüşvet Suçu**, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Diyarbakır 2018.

**ÖZCAN** Emrah: **İdari Yargı Organları Arasındaki Görev Sorunları**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2015.

**ÖZÇELİK** Barış: “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararından Sorumluluk”, Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012), Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2012, Ankara, s.10-18.

**ÖZGENÇ** İzzet: **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara Eylül 2015.

**ÖZGENÇ** İzzet: “İhaleye ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları Bağlamında Kamu Zararı”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.105- 118. (İhale).



**ÖZHAN** Deniz Burak: **5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012.

**PARLAK** Nükrettin: “Bidayeten Zimmetharlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 103, Ekim- Aralık 2016, s.1-20.

**PARLAK** Nükrettin: “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar Ve Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 108, Ocak- Mart 2018, s.7-38. (Kamu Zararı).

**PEHLİVAN** Osman: **Kamu Maliyesi**, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Düzenlenmiş Yeni Baskı, Celepler Matbaacılık, Trabzon, Ağustos 2018.

**PINAR** Burak: **Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Malî Yönetim Sisteminin Hukuki Analizi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2009.

**SAĞLAM** Harun: **Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Kişisel Kusurlarından Kaynaklanan Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu ve Kamu Görevlilerine Rücu Edilmesi**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum 2010.

**SALUR** Cüneyt: “Kamu Görevlisi Kimdir? Belediye Meclis Üyeleri Kamu Zararından Sorumlu Mudur?”, ‘[https://www.malihakem.com/analizler/kamu-gorevlisi-kimdir-belediye-meclis-uyeleri-kamu-zararindan-sorumlumudur\\_an729.html](https://www.malihakem.com/analizler/kamu-gorevlisi-kimdir-belediye-meclis-uyeleri-kamu-zararindan-sorumlumudur_an729.html)’ Yayın Tarihi 03.12.2017, (E.T:12.12.2018)

**SÖYLER** Yasin: “Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Doç. Dr. Mustafa Yıldız’a Armağan, Cilt XIV, Sayı 2, 2010, s.555-592.

**SUSMUŞ** Türker: “Kamu Zararı - Kurum Zararı İlişkisi, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri Çerçevesinde Kamu Zararının Denetimi Ve Saptanma Önerisi”, Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012), Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2012, Ankara, s.19-32.

**SARSIKOĞLU** Şenel: “İdarenin Malî Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 65, Sayı 4, 2016, s.2389-2422.

**SAYGIN** Emre- **YAMAK** Tahsin : “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim: Kamu ‘Denetim’ Modeli”, *Denetim Dergisi*, Sayı 17, Yıl Mayıs/Ağustos 2018, s. 5-18.

**SEZGİNER** Murat: “İdarenin Sorumluluğunun Genel Esasları ve Kamu Zararından Sorumluluk”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s. 65-80.

**ŞAHİN** Cumhur: “İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.119-128.

**ŞAHİN İPEK** Elif Ayşe- **HEPAKSAN** Engin: “Malî Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi ”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 51, Ocak-Haziran 2018, s. 93-114.

**ŞİŞANECİ** Mustafa: **1982 Anayasasında Çerçevesinde İdarenin Hizmet Kusuru**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2009.

**ŞİŞMAN** Gülden – **ÜSTÜN** Ümit Süleyman: “Yüksek Öğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinde Kamu Zararı ve Sorumluları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S.3, 2018, s. 11-43.

**ŞİŞMAN** Gülden: **Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa Göre**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

**TAHİROĞLU** Bülent: “Kusursuz Sorumluluk ve Modern Hukuklara Etkisi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 14, Sayı 4, 2008, s. 157-170.

**TAYTAK** Mustafa: **Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Manisa 2013.

**TAYTAK** Mustafa- **SAKINÇ** Süreyya: “Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2018, s. 81-105.

**TEK** Savaş : “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, *TAAD*, Yıl: 1, Sayı: 1, Nisan 2010, s. 313 – 333.

**TOPUZ** Murat: **İsviçre ve Türk Borçlar Hukuku İle Karşılaştırmalı Olarak Roma Borçlar Hukukunda Maddî Zarar ve Bu Zararın Belirlenmesi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2010.

**TOSUN** Hasibe: “Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, *Denetişim Dergisi*, Sayı 13, Yıl 2014, s.27-33.

**TOSUN** Mustafa Umur: “Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 30, 2016, s. 155-168.

**TURGUTER** Necip: “Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası*, Ankara, Ekim 2015. s.223-234.

**ÜÇLER** Gülbahar: **Kamu Harcama Çeşitleri Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisi İçin Ekonometrik Bir Analiz (1970-2009)**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2011.

**ÜSTÜN** Ümit Süleyman: **Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkı Cumhurbaşkanlığı Sistemi Sonrasında Vergi(leme) ve Bütçe(leme) Hakkının Görünümü**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2019.

**ÜSTÜN** Ümit Süleyman- **HEPAKSUZ** Engin- **KILIÇ** Ramazan- **KULUÇLU** Erdal: “Kamu Malî Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Malî

Sorumluluk”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16,Sayı 2, 2011, s. 379-397.

**ÜZÜLMEZ** İlhan: “Görevi İhmal ve Sayıştay Yargısı Açısından Kamu Zararı”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.145-156.

**YAMAN** Murat: İdari Yargı Dava Rehberi, Genişletilmiş 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011.

**YAVUZ** Nihat: **Eski ve Yeni Borçlar Kanunu’na Göre Uygulamada Sebepsiz İktisap (Nedensiz Zenginleşme)**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011.

**YERELİ** Ahmet Burçin- **BÜLBÜL** Duran “Malî Yönetim ve Malî Denetim Açısından Kamu Zararı”, *6. Yerel Yönetimlerin Malî Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi & T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı & Türkiye Belediyeler Birliği, Swiss Otel, 11-12 Aralık 2013, Ankara. <http://www.ahmetburcinyereli.com/papers.html>, E.T: 30.11.2018.

**YILDIRIM** Ramazan: **İdare Hukuku Dersleri I**, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2012.

**YILMAZ** Safiye: **İdarenin Manevî Tazminat Sorumluluğu**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 2011.

## **DİĞER KAYNAKLAR**

**Düzenlilik Denetim Rehberi:** Sayıştay Başkanlığı, SDR 1, Version No 2018/4, Ankara, Ekim 2018.

**Kamu İç Denetim Rehberi:** İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Version1.0, Ankara, Eylül 2013.

**Kamu İç Kontrol Rehberi:** Malîye Bakanlığı Bütçe Ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü, Version1.0, Ankara, Şubat 2014.

**Sayıştay Genel Kurul Kararı:** 14.6.2007 tarihli ve K. No.5189, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 66-67, Temmuz-Aralık 2017. s. 153-173.

**Tebliğat Hukuku Ders Notu:** Adalet Bakanlığı, Eğitim Daire Başkanlığı, Aday Memur Hazırlayıcı Eğitimi, <http://www.edb.adalet.gov.tr/e-book/18-TEBL%C4%B0GATHUKUKU.pdf>, E.T: 20.02.2019.

### İNTERNET ADRESLERİ

[www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)

[www.edb.adalet.gov.tr](http://www.edb.adalet.gov.tr)

[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)

[www.malihakem.com](http://www.malihakem.com)

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)

[www.yargitay.gov.tr](http://www.yargitay.gov.tr)